ARREST VAN HET HOF (Tiende kamer)

20 december 2017*

„Prejudiciële verwijzing – Wegvervoer – Rusttijden van de bestuurder – Verordening (EG) nr. 561/2006 – Artikel 8, leden 6 en 8 – Mogelijkheid om de dagelijkse rusttijden en verkorte wekelijkse rusttijden buiten de standplaats en in het voertuig door te brengen – Uitsluiting van normale wekelijkse rusttijden”

In zaak C-102/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (België) bij beslissing van 4 februari 2016, ingekomen bij het Hof op 19 februari 2016, in de procedure

Vaditrans BVBA

tegen

Belgische Staat,

wijst

HET HOF (Tiende kamer),

samengesteld als volgt: E. Levits, kamerpresident, M. Berger (rapporteur) en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: E. Tanchev,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Vaditrans BVBA, vertegenwoordigd door F. Vanden Bogaerde, advocaat,

– de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck en J. Van Holm als gemachtigden,

– de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en A. Lippstreu als gemachtigden,

– de Estse regering, vertegenwoordigd door K. Kraavi-Käerdi als gemachtigde,

– de Spaanse regering, vertegenwoordigd door V. Ester Casas als gemachtigde,

* Procestaal: Nederlands.

– de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Coesme en D. Colas als gemachtigden,

– de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,

– het Europees Parlement, vertegenwoordigd door L. G. Knudsen, M. Menegatti en R. van de Westelaken als gemachtigden,

– de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door R. Wiemann en K. Michoel als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Hottiaux en F. Wilman als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 februari 2017,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 8, lid 8, van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad (PB 2006, L 102, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Vaditrans BVBA en de Belgische Staat betreffende de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 19 april 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg (*Belgisch Staatsblad* van 11 juni 2014, blz. 44159) (hierna: „koninklijk besluit van 19 april 2014") waarin met name is voorzien in een geldboete van 1 800 EUR voor vrachtwagenbestuurders die hun verplichte wekelijkse rusttijden in hun voertuig nemen en niet op een andere plaats.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 1, 17, 26 en 27 van verordening nr. 561/2006 luiden:

„(1) verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad van 20 december 1985 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer [PB 1985, L 370, blz. 1] beoogde de concurrentievoorwaarden tussen verschillende wijzen van vervoer over land te harmoniseren, met name met betrekking tot de sector van het wegvervoer, en de arbeidsomstandigheden en de verkeersveiligheid te verbeteren. De geboekte vooruitgang op deze gebieden moet gewaarborgd blijven en uitgebreid worden.

[...]

(17) Deze verordening strekt tot verbetering van de sociale omstandigheden van de werknemers op wie ze van toepassing is, alsmede tot verbetering van de verkeersveiligheid in het algemeen. Dit gebeurt vooral aan de hand van bepalingen in verband met de maximumrijtijd per dag, per week en per periode van twee opeenvolgende weken, de bepaling die een bestuurder verplicht om ten

minste één keer per periode van twee opeenvolgende weken minstens één normale wekelijkse rusttijd te nemen en de bepalingen die voorschrijven dat een dagelijkse rusttijd in geen geval minder dan negen aaneengesloten uren mag duren. [...]

[...]

(26) De lidstaten dienen de regels vast te stellen inzake de sancties op inbreuken op deze verordening, en ervoor te zorgen dat deze regels worden geïmplementeerd. Deze sancties dienen doeltreffend, evenredig en niet-discriminerend te zijn en een afschrikkende werking te hebben. De mogelijkheid om, indien ernstige inbreuken zijn geconstateerd, het voertuig stil te zetten, moet eveneens deel uitmaken van de gemeenschappelijke scala aan maatregelen die door de lidstaten kunnen worden toegepast. De bepalingen in deze verordening over sancties of procedures laten de nationale regels inzake bewijslast onverlet.

(27) In het belang van een duidelijke en effectieve handhaving is het wenselijk dat er wordt gezorgd voor uniforme bepalingen inzake de aansprakelijkheid van vervoersondernemingen en bestuurders voor inbreuken op deze verordening. Deze aansprakelijkheid kan in de lidstaat strafrechtelijke, civielrechtelijke of administratieve sancties tot gevolg hebben."

4 Artikel 1 van deze verordening luidt als volgt:

„Deze verordening geeft voorschriften voor de rijtijden, de onderbrekingen en de rusttijden van bestuurders in het wegvervoer van goederen en personen, met als doel de voorwaarden voor concurrentie tussen verschillende wijzen van vervoer over land te harmoniseren, met name met betrekking tot de wegvervoersector, en ter verbetering van de werkomstandigheden en de verkeersveiligheid. De verordening heeft tevens tot doel betere controle en handhaving door de lidstaten en betere arbeidsomstandigheden in de wegvervoerssector te bevorderen."

5 Artikel 4 van deze verordening definieert onder g) en h) de dagelijkse en wekelijkse rusttijd:

„g) ‚dagelijkse rusttijd': de dagelijkse periode waarin een bestuurder vrijelijk over zijn tijd kan beschikken, en die een ‚normale dagelijkse rusttijd' en een ‚verkorte dagelijkse rusttijd' omvat;

– ‚normale dagelijkse rusttijd': een periode van rust van ten minste elf uur. De normale dagelijkse rusttijd kan ook worden opgesplitst in twee perioden, waarvan de eerste ten minste drie ononderbroken uren bedraagt en de tweede ten minste negen ononderbroken uren bedraagt;

– ‚verkorte dagelijkse rusttijd': een periode van rust van ten minste negen uur doch minder dan elf uur;

h) ‚wekelijkse rusttijd': een wekelijkse periode waarin een bestuurder vrijelijk over zijn tijd kan beschikken, en die een ‚normale wekelijkse rusttijd' en een ‚verkorte wekelijkse rusttijd' omvat:
– ‚normale wekelijkse rusttijd': een periode van rust van ten minste 45 uur;
– ‚verkorte wekelijkse rusttijd': een periode van rust van minder dan 45 uur die, onder de voorwaarden van artikel 8, lid 6, kan worden bekort tot minimaal 24 achtereenvolgende uren".

6 Artikel 8, lid 6, van dezelfde verordening bepaalt:

„Per periode van twee opeenvolgende weken moet een bestuurder ten minste:

– twee normale wekelijkse rusttijden, of

– één normale wekelijkse rusttijd en één verkorte wekelijkse rusttijd van ten minste 24 uur nemen. De verkorting moet evenwel worden gecompenseerd door een equivalente periode van rust die vóór het einde van de derde week na de betrokken week en bloc genomen moet worden.

Een wekelijkse rusttijd mag niet later beginnen dan aan het einde van zes perioden van 24 uur te rekenen vanaf het einde van de vorige wekelijkse rusttijd."

7 Artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 luidt:

„Wanneer een bestuurder dit zo verkiest, mogen dagelijkse rusttijden en verkorte wekelijkse rusttijden buiten de standplaats in een voertuig worden doorgebracht indien dit voor iedere bestuurder behoorlijke slaapfaciliteiten biedt en het voertuig stilstaat."

8 In artikel 18 van deze verordening is bepaald:

„De lidstaten stellen de nodige maatregelen voor de uitvoering van deze verordening vast."

9 In artikel 19, lid 1, van deze verordening is vastgelegd:

„De lidstaten stellen regelgeving vast inzake sancties voor inbreuken op deze verordening en op verordening (EEG) nr. 3821/85 en nemen alle maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering ervan. Deze sancties dienen doeltreffend, evenredig en niet-discriminerend te zijn en een afschrikkende werking te hebben. Geen enkele inbreuk op deze verordening of op verordening (EEG) nr. 3821/85 mag aan meer dan één sanctie of procedure onderworpen worden. [...]"

Belgisch recht

10 In het verslag aan de koning bij het koninklijk besluit van 19 april 2014 wordt aangegeven dat dit besluit deel uitmaakt van een actieplan dat de Ministerraad op 28 november 2013 heeft aangenomen tegen de frauduleuze detachering van EU-werknemers in België, de zogenaamde „sociale dumping".

11 In het koninklijk besluit van 19 april 2014 is voorzien in een verhoging van de boete op niet-nakoming van de verplichting om een voor verzending opgemaakte vrachtbrief in het voertuig te hebben en tevens in een boete op overtreding van het verbod om de normale wekelijkse rusttijd in het voertuig te nemen.

12 In artikel 2 van het koninklijk besluit van 19 april 2014 is bepaald:

„In bijlage 1, Aanhangsel 1, bij [het koninklijk besluit van 19 juli 2000], wordt c) Rij- en rusttijden aangevuld met een punt 8 luidende:

8	De op het ogenblik van de controle verplicht te nemen normale wekelijkse rusttijd, wordt genomen aan boord van het voertuig.	- verordening (EG) nr. 561/2006, art. 8.6 en 8.8. - AETR, art. 8.	1 800 EUR

"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

13 Vaditrans, een in België gevestigde transportonderneming, heeft op 8 augustus 2014 bij de Raad van State (België) beroep ingesteld tot nietigverklaring van het koninklijk besluit van 19 april 2014, op grond waarvan een boete van 1 800 EUR kan worden opgelegd wanneer de vrachtwagenbestuurder zijn normale wekelijkse rusttijd in het voertuig doorbrengt.

14 Ter ondersteuning van haar beroep stelt Vaditrans dat artikel 2 van het koninklijk besluit van 19 april 2014 niet in overeenstemming is met het beginsel van de legaliteit van straffen, aangezien deze bepaling het doorbrengen van de normale wekelijkse rusttijd in het voertuig bestraft, terwijl in verordening nr. 561/2006 niet in een dergelijk verbod is voorzien.

15 Volgens de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Mobiliteit, volgt uit verordening nr. 561/2006 duidelijk dat een bestuurder zijn normale wekelijkse rusttijd niet in zijn voertuig mag doorbrengen.

16 De verwijzende rechterlijke instantie heeft hieromtrent vastgesteld dat het koninklijk besluit van 19 april 2014 is gebaseerd op het beginsel dat met name in artikel 8, leden 6 en 8, van de genoemde verordening is vastgelegd. Volgens dit beginsel is het de bestuurder verboden zijn normale wekelijkse rusttijd in zijn voertuig door te brengen. Zonder zich nog verder inhoudelijk met de vraag bezig te houden, heeft de verwijzende rechterlijke instantie geoordeeld dat het onduidelijk is of deze stelling gegrond is, dat hier sprake is van een uitleggingsvraag over het Unierecht en dat het Hof voor de behandeling daarvan bevoegd is.

17 De verwijzende rechterlijke instantie meent overigens dat er zich, afhankelijk van het antwoord van het Hof op de bovenbedoelde vraag, nog twee andere vragen voordoen die zij evenmin nader heeft onderzocht. Ingeval het Hof een bevestigend antwoord geeft, moet volgens haar worden vastgesteld of verordening nr. 561/2006 in overeenstemming is met het beginsel van de legaliteit van straffen, vastgelegd in artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"). In geval van een ontkennend antwoord vraagt de verwijzende rechterlijke instantie of een lidstaat in zijn nationale recht een verbod zoals dat in het hoofdgeding aan de orde is, mag opnemen.

18 Daarop heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 8, leden 6 en 8, van verordening (EG) nr. 561/2006 zo worden geïnterpreteerd dat de normale wekelijkse rusttijden bedoeld in artikel 8, lid 6, van dezelfde verordening niet in het voertuig mogen worden doorgebracht?

2) Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend is, schendt dan artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006, gelezen in samenhang met artikel 19 van deze verordening, het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel zoals verwoord in artikel 49 van het Handvest [...] doordat voornoemde bepalingen van deze verordening niet uitdrukkelijk voorzien in het verbod om de normale wekelijkse rusttijden bedoeld in artikel 8, lid 6, van deze verordening in het voertuig door te brengen?

3) Indien het antwoord op de eerste vraag negatief is, laat de genoemde verordening dan toe dat de lidstaten in hun intern recht bepalen dat het verboden is om de normale wekelijkse rusttijden bedoeld in artikel 8, lid 6, van dezelfde verordening in een voertuig door te brengen?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

19 Aangaande de eerste vraag menen de Belgische, de Duitse, de Franse en de Oostenrijkse regering alsmede de Europese Commissie dat het een bestuurder op grond van artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 niet is toegestaan om de normale wekelijkse rusttijden in zijn voertuig door te brengen. Vaditrans alsmede de Estse en de Spaanse regering nemen het tegengestelde standpunt in.

20 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening dient te worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar eveneens met de context ervan en met de doeleinden die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie in het bijzonder arrest van 6 juli 2017, Air Berlin, C-290/16, EU:C:2017:523, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en, in het onderhavige geval, de ontstaansgeschiedenis van die regeling (arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punt 30).

21 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat volgens de bewoordingen van artikel 8, lid 6, eerste alinea, van verordening nr. 561/2006 een bestuurder per periode van twee opeenvolgende weken ten minste twee normale wekelijkse rusttijden of één normale wekelijkse rusttijd en één verkorte wekelijkse rusttijd moet nemen, waarbij aan bepaalde voorwaarden moet worden voldaan.

22 Voorts is in artikel 8, lid 6, tweede alinea, van de genoemde verordening bepaald dat een wekelijkse rusttijd niet later mag beginnen dan aan het einde van zes perioden van 24 uur, te rekenen vanaf het einde van de vorige wekelijkse rusttijd.

23 Ten slotte is in artikel 8, lid 8, van deze verordening vastgelegd dat wanneer een bestuurder dit zo verkiest, de dagelijkse rusttijden en verkorte wekelijkse rusttijden buiten de standplaats in een voertuig worden doorgebracht indien dit voor iedere bestuurder behoorlijke slaapfaciliteiten biedt en het voertuig stilstaat.

24 Artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 dient te worden gelezen in het licht van artikel 4 van deze verordening, aangezien dit laatste artikel een definitie bevat van de in deze verordening gebruikte termen.

25 Artikel 4, onder f), van verordening nr. 561/2006 definieert „rust” als „iedere ononderbroken periode waarin een bestuurder vrijelijk over zijn tijd kan beschikken”.

26 Artikel 4, onder g), van deze verordening omschrijft het begrip „dagelijkse rusttijd” als „de dagelijkse periode waarin een bestuurder vrijelijk over zijn tijd kan beschikken”, en verduidelijkt dat die een „normale dagelijkse rusttijd” en een „verkorte dagelijkse rusttijd” omvat alvorens deze twee termen te definiëren.

27 In artikel 4, onder h), van dezelfde verordening wordt „wekelijkse rusttijd” gedefinieerd als „een wekelijkse periode waarin een bestuurder vrijelijk over zijn tijd kan beschikken”, en is bovendien bepaald dat dit begrip een „normale wekelijkse rusttijd” en een „verkorte wekelijkse rusttijd” omvat. Meer bepaald wordt een „normale wekelijkse rusttijd” gedefinieerd als „een periode van rust van ten minste 45 uur”, terwijl met een „verkorte wekelijkse rusttijd” wordt gedoeld op „een periode van rust van minder dan 45 uur die, onder de voorwaarden van artikel 8, lid 6, [van verordening nr. 561/2006] kan worden bekort tot minimaal 24 achtereenvolgende uren”.

28 In artikel 4, onder g) en h), van verordening nr. 561/2006 wordt derhalve onderscheid aangebracht in de manieren waarop de begrippen dagelijkse rusttijd en wekelijkse rusttijd gebruikt kunnen worden, aangezien deze allebei normaal of verkort kunnen zijn.

29 Dit onderscheid is eveneens opgenomen in artikel 8, lid 6, van deze verordening, die in de eerste alinea zowel verwijst naar de normale als naar de verkorte wekelijkse rusttijd. De tweede alinea van deze bepaling bevat daarentegen alleen een verwijzing naar een „wekelijkse rusttijd", die dus beide rusttijden omvat.

30 In artikel 8, lid 8, van de verordening wordt het onderscheid van artikel 4, onder g) en h), herhaald doordat wordt verwezen naar „dagelijkse rusttijden", die de normale en verkorte dagelijkse rusttijden omvatten, en naar „verkorte wekelijkse rusttijden".

31 Uit de omstandigheid dat artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 uitdrukkelijk spreekt van dagelijkse rusttijden en verkorte wekelijkse rusttijden volgt dat een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mag doorbrengen.

32 Indien de Uniewetgever in artikel 8, lid 8, van deze verordening zowel naar de normale wekelijkse rusttijden als naar de verkorte wekelijkse rusttijden had willen verwijzen, had hij immers kunnen volstaan met het begrip „wekelijkse rusttijden" om deze beide soorten rusttijden te omvatten.

33 Indien een bestuurder alle rusttijden in het voertuig zou kunnen nemen, zou het onderscheid van artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 bovendien geen zin hebben en zou deze bepaling dus haar nuttig effect verliezen.

34 Deze uitlegging van artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 wordt bevestigd door de ontstaansgeschiedenis van deze bepaling, aangezien deze aan de hand van de in de bepaling aangebrachte wijzigingen de wensen van de wetgever van de Unie duidelijk kan maken.

35 Om redenen die de advocaat-generaal in de punten 45 tot en met 51 van zijn conclusie uitgebreider heeft uiteengezet, kan namelijk op grond van de gang van zaken bij de vaststelling van artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 worden vastgesteld dat de wetgever de normale wekelijkse rusttijden duidelijk wilde uitsluiten van de werkingssfeer van deze bepaling.

36 Zo moet worden vastgesteld dat het aanvankelijke voorstel van de Commissie over artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 [aanvankelijk artikel 8, lid 6, zie voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, COM(2001) 573 definitief van 12 oktober 2001 (PB 2002, C 51 E, blz. 234)] betrekking had op alle rusttijden, dus zowel de dagelijkse rusttijden als de wekelijkse rusttijden, op voorwaarde dat het voertuig voor iedere bestuurder behoorlijke slaapfaciliteiten bood en stilstond.

37 Nadat het Europees Parlement in de wetgevingsresolutie van 14 januari 2003 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB 2004, C 38 E, blz. 152), de verwijzing naar de wekelijkse rusttijden uit de tekst van deze bepaling had geschrapt, omdat de nieuwe regeling zonder deze wijziging met name op het gebied van hygiëne en het welzijn van de bestuurders tot ongepaste omstandigheden zou leiden, heeft de Commissie als compromis voorgesteld dat alleen een buiten de standplaats genomen verkorte wekelijkse rusttijd in het voertuig kan worden doorgebracht [zie artikel 8, lid 6, alsmede punt 26 van de toelichting, COM(2003) 0490 definitief].

38 De Raad van de Europese Unie heeft deze benadering van de Commissie in het gemeenschappelijk standpunt overgenomen. Het Parlement wenste vervolgens opnieuw een wijziging aan te brengen [wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 13 april 2005 betreffende het gemeenschappelijk standpunt, door de Raad vastgesteld met het oog op de aanneming van de verordening van het

Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en tot wijziging van verordening (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 (PB 2006, C 33 E, blz. 424)], maar in de door het bemiddelingscomité goedgekeurde gemeenschappelijke ontwerptekst (Doc PE-CONS 3671/3/05 REV 3, 31 januari 2006; wetgevingsresolutie van het Europees Parlement, 2 februari 2006; Doc 7580/06, 21 maart 2006) is de genoemde benadering uiteindelijk gehandhaafd en zijn de daarin gebruikte bewoordingen overgenomen in artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006.

39 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat de context van artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 de voorgaande uitlegging bevestigt.

40 Zoals volgt uit de punten 21 tot en met 33 van het onderhavige arrest, bevat verordening nr. 561/2006 immers een aantal bepalingen – in casu artikel 4, onder f) en g), alsmede artikel 8, lid 6, waarin de begrippen uit artikel 8, lid 8, van deze verordening worden gedefinieerd – die zich tegen elke andere uitlegging verzetten, omdat anders haar structuur, die het verband tussen de verschillende bepalingen legt, op losse schroeven komt te staan.

41 In de derde plaats moet worden vastgesteld dat het doel van artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 eveneens de uitlegging in de punten 31 tot en met 33 van het onderhavige arrest bevestigt.

42 Volgens vaste rechtspraak beoogt deze verordening overeenkomstig overweging 17 en artikel 1 ervan immers de arbeidsomstandigheden voor werknemers in de wegvervoerssector en de verkeersveiligheid in het algemeen te verbeteren en de concurrentievoorwaarden in het wegvervoer te harmoniseren (zie met name arresten van 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punt 25; 9 juni 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, punten 38 en 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punt 21).

43 Een uitlegging waarbij een bestuurder op grond van artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 de normale wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mag doorbrengen, past duidelijk bij de met deze verordening nagestreefde doelstelling om de arbeidsomstandigheden voor de bestuurders en de verkeersveiligheid te verbeteren. Dit wordt bevestigd door de overwegingen die het Parlement heeft opgenomen in zijn wetgevingsresolutie van 14 januari 2003.

44 Hieromtrent moet eveneens worden opgemerkt dat, zelfs al is het voertuigconcept, zoals de Commissie in haar advies van 27 juni 2005 [COM(2005) 0301 definitief] heeft gesteld, in de twintig jaar voorafgaand aan haar advies sterk verbeterd en is het cabineontwerp de afgelopen jaren zeker nog verder ontwikkeld, dit niet wegneemt dat een vrachtwagencabine geen geschikte plaats blijkt te vormen voor langere rusttijden dan de dagelijkse rusttijden en de verkorte wekelijkse rusttijden. Bestuurders moeten de mogelijkheid hebben om hun normale wekelijkse rusttijden door te brengen op een plaats met passende en geschikte accommodatie.

45 In dit verband moet eveneens worden vastgesteld dat indien artikel 8 van verordening nr. 561/2006 aldus moest worden uitgelegd dat de bestuurder zijn normale wekelijkse rusttijden in zijn voertuig zou kunnen doorbrengen, hij al zijn rusttijden in de cabine van zijn voertuig zou kunnen doorbrengen. In een dergelijk geval zouden de rusttijden van de bestuurder dus worden doorgebracht op een plaats die geen passende accommodatie biedt. Een dergelijke uitlegging van artikel 8 van verordening nr. 561/2006 kan niet bijdragen tot de met deze verordening nagestreefde doelstelling om de werkomstandigheden van bestuurders te verbeteren.

46 Vaditrans en de Estse regering stellen dat een dergelijke uitlegging eventueel kan leiden tot een verslechtering van de omstandigheden waarin de bestuurders hun wekelijkse rusttijden kunnen doorbrengen. Bovendien kan het moeilijk zijn om te bewijzen dat deze verplichting is nageleefd, omdat de administratieve lasten van de bestuurders van voertuigen zo aanzienlijk zouden toenemen.

47 In dit verband moet worden vastgesteld dat verordening nr. 561/2006 inderdaad geen bepaling bevat waarin uitdrukkelijk is geregeld hoe de bestuurder van een voertuig de normale wekelijkse rusttijden moet doorbrengen. Zoals de advocaat-generaal in punt 62 van zijn conclusie heeft weergegeven, kunnen overwegingen zoals Vaditrans en de Estse regering die hebben aangevoerd, echter niet rechtvaardigen dat de voorschriften van deze verordening met betrekking tot de rusttijden van bestuurders niet worden nageleefd.

48 Gelet op deze overwegingen, moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 aldus moet worden uitgelegd dat bestuurders hun normale wekelijkse rusttijden bedoeld in dit artikel 8, lid 6, niet in het voertuig mogen doorbrengen.

Tweede vraag

49 De tweede vraag dient volgens Vaditrans en de Spaanse regering bevestigend te worden beantwoord, waartoe zij aanvoeren dat een uitlegging van verordening nr. 561/2006 volgens welke een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mag doorbrengen, bij gebreke van uitdrukkelijke regels dienaangaande neerkomt op een a-contrario-uitlegging, die volgens het legaliteitsbeginsel verboden is.

50 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat op grond van het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen (nullum crimen, nulla poena sine lege) waaraan met name artikel 49, lid 1, eerste volzin, van het Handvest is gewijd en dat een bijzondere uitdrukking van het algemene rechtszekerheidsbeginsel is, niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde.

51 Dit beginsel vereist volgens de rechtspraak van het Hof dat Unieregelgeving een duidelijke omschrijving biedt van de strafbare feiten en de daarop gestelde straffen. Aan deze voorwaarde is voldaan wanneer de justitiabele uit de bewoordingen van de relevante bepaling, zo nodig met behulp van de uitlegging die de rechterlijke instanties daarvan hebben gegeven, kan opmaken voor welk handelen of nalaten hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld (zie in het bijzonder arresten van 3 juni 2008, Intertanko e.a., C-308/06, EU:C:2008:312, punt 71, en 22 oktober 2015, AC-Treuhand/Commissie, C-194/14 P, EU:C:2015:717, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 Het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen kan dus niet aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de regels van strafrechtelijke aansprakelijkheid geleidelijk aan door rechterlijke uitlegging in concrete zaken worden verduidelijkt, op voorwaarde dat het resultaat redelijkerwijs kon worden voorzien toen de inbreuk werd gepleegd, met name gelet op de wijze waarop de betrokken bepaling toentertijd door de rechtspraak over de betreffende wettelijke bepaling werd uitgelegd (arrest van 22 oktober 2015, AC-Treuhand/Commissie, C-194/14 P, EU:C:2015:717, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 Er moet worden vastgesteld dat artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 blijkens het antwoord op de eerste vraag een verbod bevat om de normale wekelijkse rusttijden in het voertuig door te brengen zonder dat deze bepaling zelf enigerlei sanctie bevat. In artikel 19 van deze verordening is ook geen sanctie vastgesteld, maar worden de lidstaten daarentegen wel verplicht om te voorzien in sancties voor inbreuken op deze verordening en om alle maatregelen te nemen die nodig zijn opdat deze sancties worden toegepast.

54 Zoals overigens eveneens uit overweging 26 van verordening nr. 561/2006 volgt, moeten deze sancties doeltreffend, evenredig, afschrikkend en niet-discriminerend van aard zijn. Hoewel de lidstaten volgens artikel 19 van deze verordening moeten voldoen aan aanvullende voorwaarden omtrent de sanctieregels die zij moeten vaststellen ter bestraffing van inbreuken op deze verordening, hebben

deze voorwaarden evenwel geen invloed op de aard van de sancties. Dat wordt bevestigd in overweging 27 van dezelfde verordening, waarin is bepaald dat lidstaten in geval van inbreuken op deze verordening strafrechtelijke, civielrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties kunnen opleggen.

55 Dienaangaande volgt uit vaste rechtspraak dat wanneer een Unieregeling geen specifieke sanctie stelt op een inbreuk op deze verordening of daarvoor verwijst naar nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen, de lidstaten ingevolge artikel 4, lid 3, van het VEU gehouden zijn, alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het Unierecht te verzekeren. Daartoe zijn zij weliswaar vrij in de keuze van de sancties, maar moeten zij erop toezien dat de materiële en formele voorwaarden waaronder overtredingen van het Unierecht worden bestraft, overeenstemmen met die waaronder vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht worden bestraft, en moeten zij er hoe dan ook voor zorgen dat de sanctie doeltreffend, evenredig en afschrikkend is (zie in het bijzonder arresten van 10 juli 1990, Hansen, C-326/88, EU:C:1990:291, punt 17, en 27 maart 2014, LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 In deze context moet worden opgemerkt dat het Hof herhaaldelijk handelingen van afgeleid recht heeft uitgelegd die de lidstaten verplichten te voorzien in sancties, teneinde te verzekeren dat deze handelingen in het licht van het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen effectief worden uitgevoerd. Volgens deze rechtspraak heeft een richtlijn niet uit zichzelf en onafhankelijk van een door een lidstaat ter uitvoering daarvan vastgestelde nationale wet tot gevolg dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van degenen die inbreuk op de bepalingen van deze richtlijn maken, wordt vastgesteld of verzwaard (zie met name arrest van 7 januari 2004, X, C-60/02, EU:C:2004:10, punt 61).

57 Uit deze rechtspraak volgt eveneens dat de redenering die het Hof inzake richtlijnen heeft gevolgd, ook toepasbaar is op verordeningen, dus op normen waarvoor naar hun aard geen nationale omzettingsmaatregelen nodig zijn, indien deze verordeningen lidstaten de bevoegdheid geven om sancties vast te stellen voor inbreuken op door hen verboden gedragingen (zie in die zin arrest van 7 januari 2004, X, C-60/02, EU:C:2004:10, punt 62).

58 Aangezien de lidstaten overeenkomstig verordening nr. 561/2006 zelf de sancties voor inbreuken op deze verordening dienen vast te stellen, beschikken zij dus over een beoordelingsmarge ter zake van de aard van de toepasselijke sancties (zie in die zin arrest van 9 juni 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, punt 34).

59 Hieruit volgt dat uit het onderzoek van de tweede gestelde vraag geen enkel punt naar voren is gekomen op grond waarvan de geldigheid van verordening nr. 561/2006 uit het oogpunt van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel zoals verwoord in artikel 49, lid 1, van het Handvest, wordt aangetast.

Derde vraag

60 Gelet op het antwoord op de eerste vraag behoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

61 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tiende kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 8, leden 6 en 8, van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad, moet aldus worden uitgelegd dat een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden bedoeld in artikel 8, lid 6, niet in zijn voertuig mag doorbrengen.**

2) **Uit het onderzoek van de tweede vraag is geen enkel punt naar voren gekomen op grond waarvan de geldigheid van verordening nr. 561/2006 uit het oogpunt van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel zoals verwoord in artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, wordt aangetast.**

Levits Berger Biltgen

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 december 2017.

De griffier
A. Calot Escobar

De president van de Tiende kamer
E. Levits