Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deseto vijeće)

20. prosinca 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Cestovni promet – Razdoblja odmora vozača – Uredba (EZ) br. 561/2006 – Članak 8. stavci 6. i 8. – Mogućnost provođenja dnevnih razdoblja odmora i skraćenih tjednih razdoblja odmora izvan sjedišta i u vozilu – Isključenje redovnih tjednih razdoblja odmora”

U predmetu C-102/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Belgija), odlukom od 4. veljače 2016., koju je Sud zaprimio 19. veljače 2016., u postupku

Vaditrans BVBA

protiv

Belgische Staat,

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: E. Levits, predsjednik vijeća, M. Berger (izvjestiteljica) i F. Biltgen, suci,

nezavisni odvjetnik: E. Tanchev,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Vaditrans BVBA, F. Vanden Bogaerde, *advocaat*,

– za belgijsku vladu, L. Van den Broeck i J. Van Holm, u svojstvu agenata,

– za njemačku vladu, T. Henze i A. Lippstreu, u svojstvu agenata,

– za estonsku vladu, K. Kraavi-Käerdi, u svojstvu agenta,

– za španjolsku vladu, V. Ester Casas, u svojstvu agenta,

– za francusku vladu, R. Coesme i D. Colas, u svojstvu agenata,

– za austrijsku vladu, C. Pesendorfer, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: nizozemski

– za Europski parlament, L. G. Knudsen, M. Menegatti i R. van de Westelaken, u svojstvu agenata,

– za Vijeće Europske unije, R. Wiemann i K. Michoel, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, J. Hottiaux i F. Wilman, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 2. veljače 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 8. stavka 8. Uredbe (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet i o izmjeni uredbi Vijeća (EEZ) br. 3821/85 i (EZ) br. 2135/98 te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3820/85 (SL 2006., L 102, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 167.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Vaditrans BVBA i Belgische Staat (Belgijska država) u vezi s poništenjem Koninklijk besluit 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 inzage het vervoer over de weg (Kraljevski dekret kojim se izmjenjuje Kraljevski dekret od 19. srpnja 2000. o naplati i plaćanju određenog iznosa novca nakon utvrđivanja određenih prekršaja u području cestovnog prijevoza) od 19. travnja 2014. (*Moniteur belge* od 11. lipnja 2014., str. 44159, u daljnjem tekstu: Kraljevski dekret od 19. travnja 2014.), kojim se osobito predviđa izricanje sankcije od 1800 eura koju su dužni platiti vozači kamiona koji svoje obvezno tjedno razdoblje odmora provode u vozilu, a ne na drugom mjestu.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U skladu s uvodnim izjavama 1., 17., 26. i 27. Uredbe br. 561/2006:

„(1) U području cestovnog prometa, Uredbom Vijeća (EEZ) br. 3820/85 od 20. prosinca 1985. o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet [SL 1985., L 370, str. 1.] nastojali su se uskladiti uvjeti tržišnog natjecanja između različitih vrsta kopnenog prometa, posebno u odnosu na sektor cestovnog prometa, te poboljšati uvjeti rada i cestovna sigurnost. Napredak koji je postignut u tim područjima trebao bi se zaštititi i proširiti.

[…]

(17) Cilj je ove Uredbe poboljšati socijalne uvjete za zaposlenike koji su njome obuhvaćeni, a isto tako i opću cestovnu sigurnost. Taj je cilj uglavnom postignut odredbama kojima se utvrđuju maksimalna vremena vožnje tijekom dana, tjedna te razdoblja od dva uzastopna tjedna, odredbom koja obvezuje vozače na redovito razdoblje tjednog odmora najmanje jednom u dva uzastopna tjedna te odredbama koje propisuju da ni u kojem slučaju razdoblje dnevnog odmora ne može biti manje od neprekinutog razdoblja od devet sati. […]

[…]

(26) Države članice trebale bi utvrditi pravila sankcioniranja u slučaju povreda ove Uredbe te osigurati njihovu provedbu. Te kazne moraju biti učinkovite, razmjerne, odvraćajuće i ne-diskriminirajuće. U sklop[…] uobičajenih mjera koje su na raspolaganju državama članicama trebala bi se uključiti i mogućnost isključivanja vozila iz prometa ako se otkriju ozbiljna kršenja. Odredbe ove Uredbe koje se odnose na sankcije ili sudski postupak ne bi trebale utjecati na nacionalne propise koji se odnose na teret dokazivanja.

(27) U interesu jasne i učinkovite provedbe poželjno je osigurati jedinstvene odredbe o odgovornosti prijevoznika i vozača u slučaju kršenja ove Uredbe. Ova odgovornost može dovesti do kaznenih, građanskih ili upravnih sankcija ovisno o pojedinoj državi članici.”

4 Članak 1. te uredbe propisuje:

„Ovom se Uredbom utvrđuju pravila o vremenu vožnje, stankama i razdobljima odmora vozača koji obavljaju cestovni prijevoz robe i putnika s ciljem usklađivanja uvjeta tržišnog natjecanja između različitih oblika kopnenog prometa, posebno u odnosu na cestovni sektor te s ciljem poboljšanja radnih uvjeta […] i sigurnosti cestovnog prometa. Cilj ove Uredbe je i promicanje poboljšanih praksi nadzora i provedbe od strane država članica te poboljšanih radnih praksi u djelatnosti cestovnog prometa.”

5 Članak 4. navedene uredbe u točkama (g) i (h) definira dnevno i tjedno razdoblje odmora:

„(g) ‚dnevno razdoblje odmora’ znači razdoblje tijekom kojega vozač može slobodno raspolagati svojim vremenom i obuhvaća ‚redovno dnevno razdoblje odmora’ i ‚skraćeno dnevno razdoblje odmora’:

– ‚redovno dnevno razdoblje odmora’ znači svako razdoblje odmora od najmanje 11 sati. Postoji mogućnost korištenja ovog redovnog dnevnog razdoblja odmora u dva dijela, od kojih prvi mora biti neprekinuto razdoblje od najmanje 3 sata i drugi neprekinuto razdoblje od najmanje 9 sati;

– ‚skraćeno dnevno razdoblje odmora’ znači svako razdoblje odmora od najmanje 9 sati ali manje od 11 sati;

(h) ‚tjedno razdoblje odmora’ znači tjedno razdoblje tijekom kojega vozač može slobodno raspolagati svojim vremenom i obuhvaća ‚redovno tjedno razdoblje odmora’ i ‚skraćeno tjedno razdoblje odmora’:
– ‚redovno tjedno razdoblje odmora’ znači bilo koje razdoblje odmora od najmanje 45 sati;
– ‚skraćeno tjedno razdoblje odmora’ znači svako razdoblje odmora koje traje manje od 45 sati, koje u skladu s uvjetima iz članka 8. stavka 6. može biti skraćeno na najmanje 24 uzastopna sata”.

6 Članak 8. stavak 6. iste uredbe određuje:

„U bilo koja dva uzastopna tjedna vozač uzima najmanje:

– dva redovna tjedna razdoblja odmora, ili

– jedno redovno tjedno razdoblje odmora i jedno skraćeno tjedno razdoblje odmora od najmanje 24 sata. Međutim, skraćenje se nadoknađuje istovjetnim razdobljem odmora koje se uzima u komadu (*en bloc*) prije isteka trećeg tjedna nakon tjedna na koji se to odnosi.

Tjedno razdoblje odmora počinje najkasnije nakon završetka šest 24-satnih razdoblja od kraja prethodnog tjednog razdoblja odmora.”

7 Članak 8. stavak 8. Uredbe br. 561/2006 glasi:

„Kada vozač odluči to učiniti, dnevna razdoblja odmora i skraćena tjedna razdoblja odmora izvan sjedišta mogu se provesti u vozilu, ako ono ima pogodno mjesto za odmor svakog vozača ako je vozilo u mirovanju.”

8 Člankom 18. te uredbe određuje se:

„Države članice donose mjere potrebne za provedbu ove Uredbe.”

9 Članak 19. stavak 1. navedene uredbe predviđa:

„Države članice utvrđuju pravila sankcioniranja koja se primjenjuju na kršenja ove Uredbe i Uredbe (EEZ) br. 3821/85 te poduzimaju mjere potrebne za osiguranje njihove provedbe. Te su sankcije učinkovite, proporcionalne, odvraćajuće i nediskriminirajuće. Svako kršenje ove Uredbe i Uredbe (EEZ) br. 3821/85 podliježe samo jednoj sankciji ili postupku […]”.

Belgijsko pravo

10 U skladu s Izvješćem kralju koje je priloženo Kraljevskom dekretu od 19. travnja 2014., potonji je dio akcijskog plana koji je belgijsko Vijeće ministara donijelo 28. studenoga 2013. radi suprotstavljanja lažnom upućivanju radnika iz Europske unije u Belgiju, fenomenu poznatom kao socijalni damping”.

11 Kraljevski dekret od 19. travnja 2014. predviđa, s jedne strane, povećanje novčane kazne u slučaju povrede obveze da se u vozilu ima tovarni list za pošiljku i, s druge strane, novčanu kaznu za povredu zabrane provođenja redovnog tjednog odmora u vozilu.

12 U članku 2. Kraljevskog dekreta od 19. travnja 2014. navodi se:

„U Dodatku I. Priloga 1. [Kraljevskom dekretu od 19. srpnja 2000.], podstavak (c) Razdoblja vožnje i razdoblja odmora nadopunjeno je točkom 8., u kojoj se navodi:

8	Redovno tjedno razdoblje odmora, koje je obvezno tijekom provođenja nadzora, koristi se u vozilu.	– Uredba (EZ) br. 561/2006, čl. 8. stavci 6. i 8. – ERTA, članak 8.	1800 eura

”

Glavni postupak i prethodna pitanja

13 Vaditrans, prijevoznik koji ima sjedište u Belgiji, je 8. kolovoza 2014. podnio tužbu Raad van State (Državno vijeće, Belgija) kojom je zatražio poništenje Kraljevskog dekreta od 19. travnja 2014., na temelju kojeg se može izreći novčana kazna od 1800 eura kada vozač kamiona svoje redovno tjedno razdoblje odmora provede u vozilu.

14 U prilog svojoj tužbi Vaditrans ističe da članak 2. Kraljevskog dekreta od 19. travnja 2014. nije u skladu s načelom zakonitosti kazni s obzirom na to da se tom odredbom sankcionira provođenje redovnog tjednog razdoblja odmora u vozilu, iako Uredba br. 561/2006 ne propisuje takvu zabranu.

15 Nasuprot tome, Belgijska država koju zastupa ministar mobilnosti, smatra da iz Uredbe br. 561/2006 jasno proizlazi da vozač ne smije provoditi svoje redovno tjedno razdoblje odmora u svojem vozilu.

16 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu utvrđuje da se Kraljevski dekret od 19. travnja 2014. temelji na načelu koje se osobito spominje u članku 8. stavcima 6. i 8. navedene uredbe, u skladu s kojim je vozaču zabranjeno provesti redovno tjedno razdoblje odmora u svojem vozilu. Bez daljnjeg razmatranja merituma pitanja, sud koji je uputio zahtjev smatra da postoji sumnja u osnovanost te teze i da je riječ o pitanju tumačenja prava Unije za koje je Sud nadležan.

17 Sud koji je uputio zahtjev nadalje smatra da se, ovisno o odgovoru Suda na gore navedeno pitanje, postavljaju druga dva pitanja, koja također dalje ne ispituje. U slučaju potvrdnog odgovora Suda, taj sud smatra da treba ispitati je li Uredba br. 561/2006 u skladu s načelom zakonitosti kazni iz članka 49. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). U slučaju negativnog odgovora, sud koji je uputio zahtjev pita se može li država članica svojim nacionalnim pravom propisati zabranu poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

18 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 8. stavke 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 tumačiti na način da se redovna tjedna razdoblja odmora iz članka 8. stavka 6. iste uredbe ne smiju provesti u vozilu?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrdan, krše li članak 8. stavci 6. i 8. Uredbe br. 561/2006, u vezi s člankom 19. te uredbe, načelo zakonitosti u kaznenim stvarima kako je određeno u članku 49. Povelje […] time što gore navedene odredbe navedene uredbe izričito ne predviđaju zabranu provođenja redovnih tjednih razdoblja odmora iz članka 8. stavka 6. iste uredbe u vozilu?

3. Ako je odgovor na prvo pitanje negativan, dopušta li navedena uredba državama članicama da u svojim nacionalnim pravima predvide zabranu provođenja redovnih tjednih razdoblja odmora iz članka 8. stavka 6. te iste uredbe u vozilu?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

19 Kad je riječ o prvom pitanju, belgijska, njemačka, francuska i austrijska vlada i Europska komisija smatraju da članak 8. stavak 8. Uredbe br. 561/2006 vozaču ne dopušta provođenje redovnih tjednih razdoblja odmora u svojem vozilu. S druge strane, Vaditrans, estonska i španjolska vlada zastupaju suprotno stajalište.

20 U tom pogledu treba podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, prilikom tumačenja određene odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojemu se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (vidjeti osobito presudu od 6. srpnja 2017., Air Berlin, C-290/16, EU:C:2017:523, t. 22. i navedenu sudsku praksu) i, u predmetnom slučaju, o nastanku tog propisa (presuda od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 30.).

21 Kad je riječ, kao prvo, o tekstu članka 8. stavka 6. prvog podstavka Uredbe br. 561/2006, valja navesti da ta odredba predviđa da tijekom dva uzastopna tjedna vozač mora uzeti najmanje dva redovna tjedna razdoblja odmora ili jedno redovno tjedno razdoblje odmora i jedno skraćeno tjedno razdoblje odmora, pri čemu moraju biti zadovoljeni određeni zahtjevi.

22 Člankom 8. stavkom 6. drugim podstavkom navedene uredbe određeno je da tjedno razdoblje odmora počinje najkasnije nakon završetka šest 24-satnih razdoblja od kraja prethodnog tjednog razdoblja odmora.

23 Naposljetku, članak 8. stavak 8. navedene uredbe propisuje da se, kada vozač odluči to učiniti, dnevna razdoblja odmora i skraćena tjedna razdoblja odmora izvan sjedišta mogu provesti u vozilu, ako ono ima pogodno mjesto za odmor svakog vozača i ako je vozilo u mirovanju.

24 Članak 8. stavci 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 trebaju se tumačiti s obzirom na članak 4. te uredbe jer potonji članak definira pojmove koji se u njoj upotrebljavaju.

25 U članku 4. točki (f) Uredbe br. 561/2006 „odmor” se definira kao „bilo koje neprekinuto razdoblje tijekom kojega vozač slobodno raspolaže svojim vremenom”.

26 U članku 4. točki (g) navedene uredbe pojam „dnevno razdoblje odmora” se definira kao „dnevno razdoblje tijekom kojega vozač može slobodno raspolagati svojim vremenom” i navodi se da obuhvaća „redovno dnevno razdoblje odmora” i „skraćeno dnevno razdoblje odmora”, te se u nastavku ta dva pojma definiraju.

27 U članku 4. točki (h) iste uredbe definira se „tjedno razdoblje odmora” kao „tjedno razdoblje tijekom kojega vozač može slobodno raspolagati svojim vremenom” i navodi se usto da taj pojam obuhvaća „redovno tjedno razdoblje odmora” i „skraćeno tjedno razdoblje odmora”. Naime, „redovno tjedno razdoblje odmora” definira se kao „bilo koje razdoblje odmora od najmanje 45 sati”, dok „skraćeno tjedno razdoblje odmora” znači „svako razdoblje odmora koje traje manje od 45 sati, koje u skladu s uvjetima iz članka 8. stavka 6. [Uredbe br. 561/2006] može biti skraćeno na najmanje 24 uzastopna sata”.

28 Stoga članak 4. točke (g) i (h) Uredbe br. 561/2006 pravi razliku u korištenju pojmova dnevna i tjedna razdoblja odmora s obzirom na to da ona mogu biti redovna ili skraćena.

29 To razlikovanje predviđeno je i u članku 8. stavku 6. navedene uredbe, koji u svojem prvom podstavku upućuje na redovno tjedno razdoblje odmora i na skraćeno tjedno razdoblje odmora. Nasuprot tome, u drugom podstavku te odredbe upućuje se samo na „tjedno razdoblje odmora”, čime su obuhvaćena oba prethodno navedena pojma.

30 U članku 8. stavku 8. iste uredbe ponovno se navodi razlikovanje koje je uvedeno člankom 4. točkama (g) i (h) time što se upućuje na „dnevna razdoblja odmora”, koja obuhvaćaju redovna i skraćena dnevna razdoblja odmora, i na „skraćena tjedna razdoblja odmora”.

31 Budući da se u članku 8. stavku 8. Uredbe br. 561/2006 izričito propisuju dnevna razdoblja odmora i skraćena tjedna razdoblja odmora, iz toga proizlazi da vozač ne smije redovna tjedna razdoblja odmora provoditi u vozilu.

32 Naime, da je zakonodavac Unije u članku 8. stavku 8. navedene uredbe namjeravao istodobno predvidjeti redovna tjedna razdoblja odmora i skraćena tjedna razdoblja odmora, mogao se zadovoljiti time da upotrijebi izraze „tjedna razdoblja odmora” kako bi obuhvatio obje vrste tih razdoblja odmora.

33 Usto, kada bi vozač sva razdoblja odmora mogao provesti u vozilu, razlikovanju iz članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006 oduzeo bi se smisao i ta bi odredba tako izgubila svoj koristan učinak.

34 To tumačenje članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006 potkrjepljuje nastanak te odredbe s obzirom na to da on, putem izmjena te odredbe, omogućuje da se istakne volja zakonodavca Unije.

35 Naime, iz razloga koje je nezavisni odvjetnik podrobnije naveo u točkama 45. do 51. svojeg mišljenja, postupak donošenja članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006 omogućava zaključak da je navedeni zakonodavac očito imao namjeru isključiti redovna tjedna razdoblja odmora iz područja primjene te odredbe.

36 Stoga je potrebno utvrditi da se prvotni prijedlog Komisije koji se odnosio na članak 8. stavak 8. Uredbe br. 561/2006 (prvotno članak 8. stavak 6., vidjeti prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet, COM (2001) 573 *final*, od 12. listopada 2001. (SL 2002., C 51 E, str. 234.)) odnosio na sva razdoblja odmora, dakle kako na dnevna razdoblja odmora tako i na tjedna razdoblja odmora, pod uvjetom da vozilo, s jedne strane, ima pogodno mjesto za odmor svakog vozača i da je ono, s druge strane, u mirovanju.

37 Međutim, budući da je Europski parlament u Zakonodavnoj rezoluciji od 14. siječnja 2003. o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet (SL 2004., C 38 E, str. 152.) izbrisao upućivanje na tjedna razdoblja odmora u tekstu navedene odredbe zato što bi bez te izmjene novi sustav doveo osobito do neprikladne situacije s obzirom na higijenu i dobrobit vozača, Komisija je predstavila kompromisno rješenje predlaganjem da se samo skraćeni tjedni odmor koji se provodi izvan sjedišta može provoditi u vozilu (vidjeti članak 8. stavak 6. i točku 26. obrazloženja, COM(2003)0490 *final*).

38 Upravo je taj pristup Vijeće Europske unije preuzelo u zajedničkom stajalištu te je on, čak i ako je Parlament namjeravao ponovno provesti izmjenu (Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta od 13. travnja 2005. o zajedničkom stajalištu Vijeća u pogledu donošenja Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet i o izmjeni uredbi Vijeća (EEZ) br. 3821/85 i (EZ) br. 2135/98 (SL 2006., C 33 E, str. 424.)), konačno prihvaćen u zajedničkom tekstu koji je odobrio Odbor za mirenje (Doc PE-CONS 3671/3/05 REV 3, 31. siječnja 2006.; Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta, 2. veljače 2006.; dok. 7580/06, 21. ožujka 2006.), čiji se tekst sada nalazi u članku 8. stavku 8. Uredbe br. 561/2006.

39 Kao drugo, kad je riječ o kontekstu u kojem se nalazi članak 8. stavak 8. Uredbe br. 561/2006, valja istaknuti da se njime potvrđuje prethodno tumačenje.

40 Naime, kako to proizlazi iz točaka 21. do 33. ove presude, određene odredbama Uredbe br. 561/2006, u predmetnom slučaju članku 4. točkama (f) i (g) i članku 8. stavku 6. te uredbe, koje definiraju pojmove iz članka 8. stavka 8. navedene uredbe, protivi se svako drugo tumačenje jer postoji opasnost da će se dovesti u pitanje struktura koja povezuje te različite odredbe.

41 Kao treće, kad je riječ o cilju članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006, potrebno je utvrditi da on također potkrjepljuje tumačenje iz točaka 31. do 33. ove presude.

42 Stoga, na temelju ustaljene sudske prakse, u skladu s uvodnom izjavom 17. i člankom 1. navedene uredbe, cilj te uredbe je poboljšati radne uvjete zaposlenika u sektoru cestovnog prijevoza, poboljšati opću cestovnu sigurnost i uskladiti uvjete tržišnog natjecanja u cestovnom prijevozu (vidjeti osobito presude od 9. veljače 2012., Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, t. 25.; od 9. lipnja 2016., Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, t. 38. i 39. i navedenu sudsku praksu, i od 19. listopada 2016., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, t. 21.).

43 Svrha tumačenja u skladu s kojim se člankom 8. stavcima 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 vozaču zabranjuje da provede redovna tjedna razdoblja odmora u vozilu je očito ta da se ostvare ciljevi te uredbe koji se sastoje u poboljšanju radnih uvjeta vozača i cestovne sigurnosti. Opravdanje koje Parlament iznosi u Zakonodavnoj rezoluciji od 14. siječnja 2003. potvrđuje to utvrđenje.

44 U tom pogledu valja također istaknuti da, čak i ako se, kao što je to Komisija istaknula u svojem mišljenju od 27. lipnja 2005. [COM(2005) 0301 *final*], dizajn vozila znatno poboljšao tijekom proteklih 20 godina prije izdavanja njezina mišljenja, a dizajn kabina sigurno u posljednjih nekoliko godina još razvio, činjenica je da kabina kamiona ne predstavlja mjesto za odmor prilagođeno razdobljima odmora koja su dulja od dnevnih razdoblja odmora i skraćenih tjednih razdoblja odmora. Vozači bi morali imati mogućnost provesti svoja redovna tjedna razdoblja odmora u mjestu koje pruža prilagođene i prikladne uvjete smještaja.

45 U tom kontekstu valja također utvrditi da, kada bi se članak 8. Uredbe br. 561/2006 morao tumačiti na način da vozač redovna tjedna razdoblja odmora može provesti u svojem vozilu, to bi značilo da bi vozač mogao sva svoja razdoblja odmora provesti u kabini vozila. Stoga bi, u takvom slučaju, razdoblja odmora tog vozača bila provedena u mjestu koje ne pruža prilagođene uvjete smještaja. Međutim, takvo tumačenje članka 8. Uredbe br. 561/2006 ne može pridonijeti ostvarenju cilja poboljšanja radnih uvjeta vozača čijem ostvarenju teži ta uredba.

46 Vaditrans i estonska vlada tvrde da takvo tumačenje može imati za posljedicu eventualno pogoršanje uvjeta u kojima vozači mogu provesti tjedna razdoblja odmora. Usto, moglo bi biti teško dokazati da je taj zahtjev poštovan jer se time upravni teret dokazivanja vozača teretnih vozila znatno povećava.

47 U tom pogledu valja utvrditi da Uredba br. 561/2006 doista ne sadržava nikakvu odredbu koja izričito uređuje način na koji vozač teretnog vozila mora provoditi redovna tjedna razdoblja odmora, međutim, razmatranja kao što su ona na koja su se pozvali Vaditrans i estonska vlada ne mogu, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 62. svojeg mišljenja, opravdati nepoštovanje obvezujućih odredaba navedene uredbe koje se odnose na razdoblja odmora vozača.

48 S obzirom na sva ta razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 8. stavke 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 treba tumačiti na način da vozač ne smije provoditi redovna tjedna razdoblja odmora iz navedenog članka 8. stavka 6. u svojem vozilu.

Drugo pitanje

49 Kad je riječ o drugom pitanju, Vaditrans i španjolska vlada, koji predlažu da se na to pitanje potvrdno odgovori, tvrde da, s obzirom na to da ne postoje izričita pravila u tom smislu, tumačenje Uredbe br. 561/2006 na način da joj se protivi to da vozač provodi redovna tjedna razdoblja odmora u vozilu predstavlja *a contrario* tumačenje ili tumačenje koje je po analogiji zabranjeno načelom zakonitosti.

50 U tom pogledu valja podsjetiti da načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), kako je zajamčeno osobito prvom rečenicom članka 49. stavka 1. Povelje i koje predstavlja poseban izričaj općeg načela pravne sigurnosti, određuje da nitko ne može biti proglašen krivim za kazneno djelo počinjeno činom ili propustom koje, u času počinjenja, po unutrašnjem ili po međunarodnom pravu nije bilo predviđeno kao kazneno djelo.

51 U skladu sa sudskom praksom Suda, tim se načelom zahtijeva da se pravilima Unije jasno odrede povrede i za njih propisane kazne. Taj je uvjet ispunjen ako pojedinac može znati, iz teksta relevantne odredbe i u slučaju potrebe, pomoću njezina tumačenja od strane sudova, koji akti i propusti dovode do njegove kaznene odgovornosti (vidjeti osobito presude od 3. lipnja 2008., Intertanko i dr., C-308/06, EU:C:2008:312, t. 71., i od 22. listopada 2015., AC-Treuhand/Komisija, C-194/14 P, EU:C:2015:717, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

52 Stoga se načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni ne može tumačiti na način da zabranjuje naknadno objašnjenje pravila o kaznenoj odgovornosti sudskim tumačenjem pojedinačnih predmeta, pod uvjetom da je rezultat razumno predvidljiv na dan počinjenja povrede, imajući u vidu osobito tumačenje koje je u to vrijeme bilo na snazi u sudskoj praksi koja se odnosi na predmetnu pravnu odredbu (presuda od 22. listopada 2015., AC-Treuhand/Komisija, C-194/14 P, EU:C:2015:717, t. 41. i navedena sudska praksa).

53 Međutim, valja utvrditi da, kako to proizlazi iz odgovora na prvo pitanje, članak 8. stavci 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 sadržava zabranu da se redovna tjedna razdoblja odmora provode u vozilu a da ta odredba sama po sebi ne sadržava nikakvu sankciju. Ni članak 19. te uredbe ne određuje sankciju, ali, nasuprot tomu, državama članicama nameće obvezu predviđanja sankcija za povredu te uredbe i da poduzmu sve mjere koje su nužne da se osigura primjena tih sankcija.

54 One moraju, kako to uostalom proizlazi i iz uvodne izjave 26. Uredbe br. 561/2006, biti učinkovite, razmjerne, odvraćajuće i nediskriminatorne. Iako članak 19. te uredbe državama članicama nalaže da ispune dodatne uvjete u vezi s pravilima o sankcijama kojima se kažnjavaju povrede navedene uredbe koje treba usvojiti, ti uvjeti međutim nimalo ne utječu na narav sankcija, što je potvrđeno uvodnom izjavom 27. iste uredbe, u skladu s kojom države članice mogu predvidjeti izricanje kaznenih, građanskih ili upravnih sankcija u slučaju povrede Uredbe.

55 U tom pogledu iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da, kada uredba Unije ne sadržava nikakvu posebnu odredbu koja predviđa sankciju u slučaju povrede te uredbe ili kada ona u tom pogledu upućuje na nacionalne zakonske odredbe i odredbe drugih propisa, članak 4. stavak 3. Ugovora EU-a državama članicama nalaže da poduzmu sve odgovarajuće mjere za jamčenje dosega i učinkovitosti prava Unije. U tom smislu, iako zadržavaju pravo na izbor sankcija, one moraju prije svega osigurati da povrede prava Unije budu sankcionirane pod postupovnim i materijalnim uvjetima koji odgovaraju onima koji se primjenjuju na povrede nacionalnog prava koje su slične naravi i važnosti i koji, u svakom slučaju, daju toj sankciji učinkovitu, razmjernu i odvraćajuću narav (vidjeti osobito presude od 10. srpnja 1990., Hansen, C-326/88, EU:C:1990:291, t. 17., i od 27. ožujka 2014., LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, t. 44. i navedenu sudsku praksu).

56 U tom kontekstu treba istaknuti da je Sud u više navrata tumačio akte sekundarnog prava koji državama članicama nameću obvezu da predvide sankcije kako bi osigurale učinkovitu provedbu tih istih akata s obzirom na načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni. Stoga, u skladu s tom sudskom praksom, direktiva, sama po sebi i neovisno o nacionalnom zakonu koji je za njezinu primjenu donijela država članica, ne može imati za posljedicu utvrđivanje ili povećanje kaznene odgovornosti onih koji postupaju tako da povređuju njezine odredbe (vidjeti osobito presudu od 7. siječnja 2004., X, C-60/02, EU:C:2004:10, t. 61.).

57 Iz te sudske prakse također proizlazi da se to rasuđivanje koje je Sud primijenio na direktive može prenijeti na uredbe, to jest na pravna pravila kojima zbog njihove naravi nisu potrebne nacionalne mjere prenošenja, kada te uredbe državama članicama daju ovlast donošenja sankcija za povrede koje se sastoje od postupanja koja one same zabranjuju (vidjeti u tom smislu presudu od 7. siječnja 2004., X, C-60/02, EU:C:2004:10, t. 62.).

58 Stoga države članice, s obzirom na to da su u skladu s Uredbom br. 561/2006 dužne propisati sankcije za povrede te uredbe, raspolažu marginom prosudbe kad je riječ o prirodi primjenjivih sankcija (vidjeti u tom smislu presudu od 9. lipnja 2016., Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, t. 34.).

59 Iz toga slijedi da prilikom ispitivanja drugog postavljenog pitanja nije otkriven nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost Uredbe br. 561/2006 s obzirom na načelo zakonitosti u kaznenim stvarima iz članka 49. stavka 1. Povelje.

Treće pitanje

60 Uzevši u obzir odgovor na prvo pitanje, na treće pitanje nije potrebno odgovoriti.

Troškovi

61 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (deseto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 8. stavke 6. i 8. Uredbe (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet i o izmjeni uredbi Vijeća (EEZ) br. 3821/85 i (EZ) br. 2135/98 te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3820/85 treba tumačiti na način da vozač ne smije provoditi redovna tjedna razdoblja odmora iz navedenog članka 8. stavka 6. u svojem vozilu.**

2. **Prilikom ispitivanja drugog postavljenog pitanja nije otkriven nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost Uredbe br. 561/2006 s obzirom na načelo zakonitosti u kaznenim stvarima iz članka 49. stavka 1. Povelje.**

Potpisi