



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

19 päivänä lokakuuta 2016*

Ennakkoratkaisupyyntö — Tieliikenne — Asetus (EY) N:o 561/2006 — 10 artiklan 3 kohta — 18 ja 19 artikla — Kuljettajalle määrätty sakko — Kuljetusyritystä vastaan toteutetut, seuraamuksen täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimet — Ajoneuvolla ajamisen estäminen

Asiassa C-501/14,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Szegedi közigazgatási és munkaügyi bíróság (Szegedin hallinto- ja työtuomioistuin, Unkari) on esittänyt 28.10.2014 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 10.11.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

EL-EM-2001 Ltd

vastaan

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. L. da Cruz Vilaça sekä tuomarit M. Berger (esittelevä tuomari), A. Borg Barthet, E. Levits ja F. Biltgen,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 29.10.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- EL-EM-2001 Ltd, edustajanaan D. M. Irinkov, ügyvéd,
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága, edustajanaan M. Daniné Égető ja B. Gyenge, jogtanácsosok,
- Unkarin hallitus, asiamiehinään M. Fehér ja G. Szima,
- Viron hallitus, asiamiehenään K. Kraavi-Käerdi,
- Irlanti, asiamiehinään A. Joyce ja L. Williams,

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

— Ruotsin hallitus, asiamiehinään A. Falk ja E. Karlsson,
— Euroopan komissio, asiamiehinään J. Hottiaux ja L. Havas,
— Norjan hallitus, asiamiehinään T. Skjeie ja B. Stankovic,
päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 3821/85 ja (EY) N:o 2135/98 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 kumoamisesta 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 561/2006 (EUVL 2006, L 102, s. 1) 19 artiklan 1 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat EL-EM-2001 Ltd ja Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (Unkarin vero- ja tullihallituksen alainen Dél-alföldin alueverovirasto) ja jossa on kyse siitä, että EL-EM-2001:n omistamalla ja liiketoiminnassaan käyttämällä kuorma-autolla ajaminen estettiin kyseisen ajoneuvon kuljettajalle, joka tuolloin oli mainitun yhtiön palveluksessa, langetetun sakon maksamisen varmistamiseksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Asetus N:o 3821/85

- 3 Tieliikenteen valvontalaitteista 20.12.1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3821/85 (EYVL 1985, L 370, s. 8), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 561/2006 (jäljempänä asetus N:o 3821/85), 15 artiklan 7 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Kuljettajan ajaessa ajoneuvoa, jossa on liitteen I mukainen valvontalaite, kuljettajan on milloin tahansa pyynnöstä esitettävä valvontaviranomaiselle:

- i) kuluvan viikon piirturilevyt sekä kuljettajan edellisten 15 päivän kuluessa käyttämät piirturilevyt;
- ii) kuljettajakortti, jos hänellä sellainen on; ja
- iii) kaikki käsin tehdyt muistiinpanot ja tulosteet kuluvulta viikolta ja edeltäviltä 15 päivältä, joita tässä asetuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 561/2006 edellytetään.

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

– –”

Asetus N:o 561/2006

4 Asetuksen N:o 561/2006 17, 26 ja 27 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(17) Tämän asetuksen tavoitteena on parantaa sen soveltamisalaan kuuluvien työntekijöiden sosiaalisia oloja sekä parantaa yleistä liikenneturvallisuutta. Tämä toteutetaan pääasiassa säännöksillä, jotka koskevat vuorokautista enimmäisajoaikaa, viikoittaista enimmäisajoaikaa ja kahden peräkkäisen viikon aikana kertyvää enimmäisajoaikaa, säännöksellä, jonka mukaan kuljettajan on pidettävä säännöllisesti vähintään yksi viikoittainen lepoaika kahden peräkkäisen viikon aikana, sekä säännöksillä, joiden mukaan vuorokautisen lepoajan pituuden olisi joka tapauksessa oltava vähintään yhtäjaksoiset yhdeksän tuntia. Koska näillä säännöksillä taataan riittävä vapaa-aika ja otetaan huomioon noudattamisen valvontaa koskevista käytännöistä viime vuosien aikana saadut kokemukset, lyhennettyjen vuorokautisten lepoaikojen korvaamisjärjestelmä ei ole enää tarpeen.

--

(26) Jäsenvaltioiden olisi vahvistettava tämän asetuksen rikkomiseen sovellettavia seuraamuksia koskevat säännöt sekä varmistettava niiden täytäntöönpano. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia, varoittavia ja syrjimättömiä. Yleisesti jäsenvaltioiden käytettävissä oleviin toimenpiteisiin olisi kuuluttava myös mahdollisuus estää ajoneuvolla ajaminen silloin, kun todetaan vakava säännösten rikkominen. Tässä asetuksessa olevien seuraamuksiin ja menettelyihin liittyvien säännösten ei tulisi vaikuttaa todistustaakkaa koskeviin kansallisiin sääntöihin.

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

5 Asetuksen N:o 561/2006 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

6 Saman asetuksen 10 artiklan 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Kuljetusyritys ei saa maksaa palveluksessaan tai käytössään oleville kuljettajille ajomatkan ja/tai kuljetettujen tavaroiden määrän perusteella palkkioita edes lisäpalkkioiden tai palkanlisien muodossa, jos tällaiset palkkiot saattavat vaarantaa liikenneturvallisuutta ja/tai saattavat kannustaa rikkomaan tämän asetuksen säännöksiä.

2. Kuljetusyrityksen on järjestettävä 1 kohdassa tarkoitettujen kuljettajien työ siten, että kuljettajat voivat noudattaa asetuksen – – N:o 3821/85 ja tämän asetuksen II luvun säännöksiä. Kuljetusyrityksen on annettava kuljettajalle asianmukaiset ohjeet ja tarkastettava säännöllisesti, että asetuksen – – N:o 3821/85 ja tämän asetuksen II luvun säännöksiä noudatetaan.

3. Kuljetusyritys on vastuussa kuljettajiensa tekemistä rikkomuksista, vaikka rikkominen olisi tapahtunut toisen jäsenvaltion tai kolmannen maan alueella.

Jäsenvaltiot voivat asettaa tämän vastuun edellytykseksi, että kuljetusyrittäjä on rikkonut 1 ja 2 kohtaa, sanotun kuitenkin rajoittamatta jäsenvaltioiden oikeutta pitää kuljetusyrittäjiä täysin vastuullisina. Jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon mahdollisen näytön siitä, että kuljetusyrittäjästä ei kohtuudella voida pitää vastuullisena tehdystä rikkomuksesta.”

7 Asetuksen N:o 561/2006 18 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet tämän asetuksen täytäntöön panemiseksi.”

8 Kyseisen asetuksen 19 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

2. Jäsenvaltion on annettava toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuus määrätä seuraamus yritykselle ja/tai kuljettajalle tämän asetuksen rikkomisesta, joka on todettu kyseisen jäsenvaltion alueella ja josta ei ole vielä määrätty seuraamusta, vaikka rikkominen olisi tapahtunut toisen jäsenvaltion tai kolmannen maan alueella.

Poikkeuksena tästä, jos todettu rikkominen

— ei ole tapahtunut kyseisen jäsenvaltion alueella, ja

— sen on tehnyt yritys, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan, tai kuljettaja, jonka työpaikka on toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa,

jäsenvaltio voi 1 päivään tammikuuta 2009 asti seuraamuksen määräämisen sijasta ilmoittaa tiedot rikkomuksista sen jäsenvaltion tai kolmannen maan toimivaltaiselle viranomaiselle, johon yritys on sijoittautunut tai jossa kuljettajan työpaikka on.

3. Jos jäsenvaltio käynnistää menettelyn tai määrää seuraamuksen tietystä rikkomuksesta, sen on toimitettava tästä kuljettajalle asianmukainen kirjallinen näyttö.

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

9 Asetuksen N:o 561/2006 21 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tapauksissa, joissa jäsenvaltio katsoo, että tätä asetusta on rikottu tavalla, joka hyvin todennäköisesti vaarantaa liikenneturvallisuuden, sen on valtuutettava toimivaltaiset viranomaiset estämään kyseisellä ajoneuvolla ajami[n]en, kunnes rikkomuksen syy on korjattu. Jäsenvaltiot saavat käyttää pakkoa saadakseen kuljettajan pitämään vuorokautisen lepoajan. Jäsenvaltioiden on myös tarvittaessa peruutettava kokonaan tai määräajaksi yrityksen toimilupa tai rajoitettava sitä, jos yritys on sijoittautunut asianomaiseen jäsenvaltioon, tai peruutettava kokonaan tai määräajaksi kuljettajan ajo-oikeus tai rajoitettava sitä. Komissio laatii 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen suuntaviivat tämän artiklan säännösten yhdenmukaisen soveltamisen edistämiseksi.”

Unkarin oikeus

- 10 Tieliikenteestä vuonna 1988 annetun lain nro I (közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, jäljempänä tieliikennelaki) 20 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Jokainen, joka rikkoo tämän lain säännöksiä, erityisiä oikeussäännöksiä tai yhteisön oikeuden säädöksiä, jotka koskevat

--

- d) valvontalaitteen ja ajopiirturilevyn käyttöä tieliikenteessä sekä digitaalisissa ajopiirtureissa tarvittavia kortteja,

--

on tuomittava sakkoon.

--

(7) Tieliikenteen tarkastuksissa on mahdollista viranomaismenettelyä ja -palveluja koskevista yleisistä säännöistä annetussa laissa säädettyjen, turvaamistoimia koskevien edellytysten mukaisesti estää ajoneuvolla ajaminen – edellyttäen, että vaarallisten tavaroiden, nopeasti pilaantuvien elintarvikkeiden ja elävien eläinten kuljetusten pysäyttämistä koskevia säännöksiä noudatetaan – viranomaismenettelyssä tai siihen saakka, kunnes sakko tai rahamääräisen saatavan vakuus maksetaan, ilman että tästä olisi tarpeen tehdä erillistä päätöstä. Ajoneuvolla ajamista ei voida estää, kun

- a) sakon maksamiseen velvollisen (tai velvollisten) liikepaikka, kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka sijaitsee Unkarin alueella, jossa tällä on valtion veroviranomaisten antama veronumero tai tätä vastaava tunniste, tai
- b) rahalaitos antaa sakonmaksuvelvollisuuden noudattamisesta takauksen tai asettaa siitä vakuuden tai kun yritys, jolla on verotunniste ja joka on rekisteröity kotimaassa, ottaa kyseisen velvollisuuden vastattavakseen, edellyttäen, että sakon maksamiseen velvollinen näyttää tämän seikan tyydyttävästi toteen menettelyn kuluessa.

(7a) Jos tarkastuksessa ilmenee, että jotakin 1 momentin c, e ja h kohdassa luetelluista säännöistä on rikottu ja jos tämä rikkomus vaarantaa liikenneturvallisuuden, toimivaltainen viranomainen voi viranomaismenettelyä ja -palveluja koskevista yleisistä säännöistä annetussa laissa säädettyjen, turvaamistoimia koskevien edellytysten mukaisesti estää ajoneuvolla ajamisen siihen saakka, kunnes liikenneturvallisuudelle aiheutuvaa vaaraa ei enää ole, ilman että tästä olisi tarpeen tehdä erillistä päätöstä.”

- 11 Maanteiden tavara- ja henkilöliikennettä koskevien eräiden säännösten rikkomisesta määrättävien sakkojen suuruudesta ja sakkojen määräämiseen liittyvistä viranomaistehtävistä 29.7.2009 annetun hallituksen asetuksen nro 156/2009 (a közúti áru fuvarozáshoz és személyszállításhoz kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. Kormányrendelet) 5 §:ssä säädetään seuraavaa:

”[Tieliikennelain] 20 §:n 1 momentin d kohdassa säädettyssä tapauksessa saman asetuksen liitteen 4 mukaisesti vahvistettu sakon määrä on – jollei laissa tai asetuksessa toisin säädetä – sen maksettava, joka on rikkonut valvontalaitetta, piirturilevyä ja niiden käyttöä koskevia säännöksiä, jotka on annettu

--

e) asetuksessa [N:o 3821/85].

--”

- 12 Viranomaismenettelyä ja -palveluja koskevista yleisistä säännöistä vuonna 2004 annetun lain nro CXL (a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. Törvény) 143 §:ssä, jonka otsikko on ”Turvaamistoimet”, säädetään seuraavaa:

”(1) Jos menettelyn kohteena olevan velvollisuuden myöhempi noudattaminen vaarantuu, ennen kyseiselle noudattamiselle asetetun määräajan päättymistä voidaan viiden päivän kuluessa tähän syyntantaneiden seikkojen ilmenemisestä määrätä turvaamistoimenä, että rahamääräisestä saatavasta asetetaan vakuus tai että määrätty tavara takavarikoidaan.

(2) Turvaamistoimen määrää ensimmäisen asteen viranomainen ja sen panee täytäntöön täytäntöönpanoviranomainen.

(3) Turvaamistoimi on peruutettava, jos

- a) siitä oli määrätty maksuvelvollisuuden toteuttamiseksi ja mainittua velvollisuutta vastaava määrä on talletettu täytäntöönpanoviranomaisen haltuun,
- b) siitä oli määrätty tietyn toimen täyttämisen takaamiseksi ja sen täyttämiseen velvollinen osoittaa luotettavalla tavalla, että hän on toteuttanut kaikki kyseisen toimen vapaaehtoiseksi toteuttamiseksi tarvittavat esivalmistelut ja että ainoastaan turvaamistoimi on enää esteenä tälle toteuttamiselle, tai jos
- c) sen toteuttamiselle ei enää muusta syystä ole perusteita.

--”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 13 EL-EM-2001 on Bulgariassa rekisteröity kuljetusyritys. Eräs kyseisen yrityksen työntekijöistä joutui EL-EM-2001:n omistamaa ja sen liiketoiminnassaan käyttämää kuorma-autoa Unkarissa kuljettaessaan teiden varsilla tehtyyn tarkastukseen. Toimivaltaiset viranomaiset totesivat tuolloin, että asetuksen N:o 3821/85 15 artiklan 7 artiklan a alakohdan säännöksiä oli rikottu.
- 14 Unkarin vero- ja tullihallituksen alainen Csongrádin kunnan verovirasto (Nemzeti Adó- és Vámhivatal Csongrád Megyei Vám- és Pénzügyőri Igazgatósága) (jäljempänä ensimmäisen asteen viranomainen) langetti 25.2.2014 kyseisen ajoneuvon kuljettajalle 400 000 Unkarin forintin (HUF) (noin 1 270 euroa) suuruisen sakon. Tämän lisäksi mainittu viranomainen päätti määrätä turvaamistoimen sakon maksuvelvollisuuden takaamiseksi, ja tällä perusteella se määräsi, että kyseisellä ajoneuvolla ajaminen oli estettävä siihen saakka, kunnes sakko olisi maksettu.
- 15 EL-EM-2001 valitti ensimmäisen asteen viranomaisen päätöksestä, mutta toisen asteen viranomainen vahvisti kyseisen turvaamistoimen määrävän päätöksen.
- 16 EL-EM-2001 nosti Szegedi közigazgatási és munkaügyi bíróságissa (Szegedin hallinto- ja työtuomioistuin, Unkari) kanteen, jossa se vaati viimeksi mainitun ratkaisun kumoamista.
- 17 EL-EM-2001 väitti tältä osin, ettei riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtanut viranomaismenettely koskenut sitä ja ettei se ollut kyseisen menettelyn asianosainen. Se perusteli tätä sillä, että koska rikkomiseen oli syyllistynyt asianomaisen ajoneuvon kuljettaja ja koska ensimmäisen asteen

viranomainen oli määrännyt sakon ainoastaan tälle, sille itselle kyseisen kuljettajan työnantajana ei voitu määrätä sen liiketoiminnassa käytettävän ajoneuvon ajamisen estämisen kaltaista turvaamistointia. Se korosti, ettei mikään oikeussäntö sallinut sitä, että sellaisen kolmannen henkilön omistaman tavaran käyttö estetään, joka ei ole asianosaisena viranomaismenettelyssä ja joka ei ole syyllistynyt kyseiseen rikkomiseen.

- 18 Viranomainen on vaatinut EL-EM-2001:n nostaman kanteen hylkäämistä vedoten erityisesti siihen, että viimeksi mainitulla oli asianosaisasema viranomaismenettelyssä ja että tämä oli lisäksi käyttänyt oikeuttaan hakea muutosta päätökseen, jolla ajoneuvolla ajaminen määrättiin estettäväksi. Unkarin säännösten mukaan on nimittäin mahdollista, että silloin kun viranomainen langettaa sakon joko ajoneuvon kuljettajalle tai kuljetusyritykselle, se määrää, että rikkomisen toteamishetkellä käytetyllä ajoneuvolla ajaminen on estettävä, olipa sakon maksuvelvollinen kuka hyvänsä.
- 19 Tässä tilanteessa Szegedi közigazgatási és munkaügyi bíróság on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko asetuksen N:o 561/2006 19 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että toimenpidettä, jota tarvitaan sellaisen seuraamuksen täytäntöön panemiseksi, jonka jäsenvaltio on ottanut käyttöön ja jota se soveltaa rikkomistapauksessa, voidaan soveltaa ainoastaan rikkomiseen syyllistynyttä henkilöä vastaan?

Toisin muotoiltuna: kun asetuksen N:o 561/2006 18 artikla otetaan huomioon, onko kansallinen säännöstö, jonka mukaan jäsenvaltion käyttöönotettaman ja soveltaman seuraamuksen täytäntöönpanon edellyttämää toimenpidettä saadaan soveltaa sellaiseen henkilöön (luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön), jonka osalta rikkomista ei ole todettu viranomaismenettelyssä, saman asetuksen 19 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetyn jäsenvaltion velvollisuuden vastainen?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko asetuksen N:o 561/2006 19 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että toimenpidettä, jota sovelletaan toisen henkilön tekemän rikkomisen vuoksi kolmanteen henkilöön (luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön), vaikka tämän ei ole todettu syyllistyneen rikkomiseen, on viimeksi mainitun osalta pidettävä seuraamuksena, nimitettiinpä tätä miten tahansa?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko kansallinen lainsäädäntö, joka mahdollistaa (toimenpiteeksi nimitetyn mutta sisällöltään pikemminkin) seuraamuksen soveltamisen toiseen henkilöön (luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön) ajoneuvon kuljettajan tekemän rikkomisen vuoksi sovellettua seuraamusta täytäntöön pantaessa, vastoin asetuksen (EY) N:o 561/2006 19 artiklan 1 kohtaa, jossa säädetään periaatteesta, jonka mukaan rikkomisen ei saa johtaa useampaan kuin yhteen seuraamukseen tai menettelyyn?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko asetus N:o 561/2006 esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla sallitaan turvaamistoimi, jolla estetään ajaminen kuljetusyritykselle kuuluvalla ajoneuvolla tilanteessa, jossa yhtäältä kyseisen yrityksen palveluksessa oleva kuljettaja on kyseistä ajoneuvoa kuljettaessaan rikkonut asetuksen N:o 3821/85 säännöksiä ja jossa toisaalta kansallinen viranomainen ei ole vedonnut kyseisen yrityksen vastuuseen.

- 21 Tästä on syytä muistuttaa, että asetuksen N:o 561/2006 17 perustelukappaleen ja 1 artiklan mukaan kyseisen asetuksen tavoitteena on muun muassa parantaa sen soveltamisalaan kuuluvien työntekijöiden sosiaalisia oloja sekä parantaa yleistä liikenneturvallisuutta.
- 22 Asetuksen N:o 561/2006 27 perustelukappaleen mukaan ajoaikaa ja lepoaikaa koskevien sääntöjen selvän ja tehokkaan noudattamisen varmistamiseksi on suotavaa yhdenmukaistaa säännökset, jotka koskevat kuljetusyritysten ja kuljettajien vastuuta tämän asetuksen säännösten rikkomisesta, ja tämä vastuu voi johtaa jäsenvaltioissa rikosoikeudellisiin, siviilioikeudellisiin tai hallinnollisiin seuraamuksiin.
- 23 Asetuksen N:o 561/2006 18 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet tämän asetuksen täytäntöön panemiseksi.
- 24 Asetuksen N:o 561/2006 19 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on vahvistettava tämän asetuksen ja asetuksen – – N:o 3821/85 säännösten rikkomiseen sovellettavia seuraamuksia koskevat säännöt” sekä ”toteutettava tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi”.
- 25 Näistä säännöksistä ilmenee, ettei asetuksella N:o 561/2006 pyritä seuraamusten yhdenmukaistamiseen, vaan päinvastoin sillä jätetään jäsenvaltioiden vapaaseen harkintaan, millaisia toimenpiteitä on toteutettava ja millaiset seuraamukset ovat tarpeen sen soveltamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, 22 kohta).
- 26 Tässä yhteydessä on syytä todeta, että jäsenvaltiot valtuutetaan asetuksen N:o 561/2006 10 artiklan 3 kohdalla nimenomaisesti pitämään kuljetusyrityksiä ”täysin vastuullisina” palveluksessaan olevien kuljettajien tekemistä rikkomisista.
- 27 Asetuksen N:o 561/2006 19 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltion on annettava toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuus määrätä seuraamus yritykselle ja/tai kuljettajalle tämän asetuksen rikkomisesta, joka on todettu kyseisen jäsenvaltion alueella ja josta ei ole vielä määrätty seuraamusta.
- 28 Kyseisestä säännöksestä ilmenee, että asetuksessa N:o 561/2006 asetetaan tiettyjä velvoitteita sekä kuljetusyrityksille että kuljettajille ja määritellään kumpaankin ryhmään kuuluvat vastuullisiksi omien velvoitteidensa rikkomisista (tuomio 9.6.2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, 32 kohta).
- 29 Myös mainitun asetuksen 27 perustelukappaleen sanamuodosta ilmenee yksiselitteisesti, että jäsenvaltioilla on toimivalta antaa säännökset, joiden mukaan kuljettaja on vastuussa asetuksen säännösten rikkomisista, ja että niillä on harkintavaltaa sovellettavien seuraamusten luonteen valinnassa (tuomio 9.6.2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, 34 kohta).
- 30 Koska jäsenvaltioilla on yhtäältä asetuksen N:o 561/2006 19 artiklan 1 kohdan mukaan velvollisuus vahvistaa tämän asetuksen rikkomiseen sovellettavia seuraamuksia koskevat säännöt siten, että seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia, varoittavia ja syrjimättömiä, ja koska kyseisessä asetuksessa ei toisaalta suljeta pois kuljettajien vastuuta, tästä seuraa, että jäsenvaltioilla on oikeus antaa säännöksiä, joiden perusteella seuraamuksia voidaan määrätä joko yksinomaan tai ei yksinomaan kuljettajille (tuomio 9.6.2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, 35 kohta).
- 31 Unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut, että objektiivisen vastuun järjestelmä kannustaa työnantajaa järjestämään työntekijöidensä työt tavalla, jolla varmistetaan asetuksen N:o 561/2006 noudattaminen, ja että toisaalta tieliikenteen turvallisuus kuuluu yleisen edun piiriin, mikä voi oikeuttaa työnantajalle määrättävän sakon työntekijän tekemien rikkomisten vuoksi ja objektiivisen rikosoikeudellisen vastuun järjestelmän (tuomio 10.7.1990, Hansen, C-326/88, EU:C:1990:291, 19 kohta).

- 32 Lopuksi on syytä muistuttaa, että asetuksen N:o 561/2006 26 perustelukappaleen mukaan yleisesti jäsenvaltioiden käytettävissä oleviin toimenpiteisiin olisi kuuluttava myös mahdollisuus estää ajoneuvolla ajaminen silloin, kun todetaan vakava säännösten rikkominen.
- 33 Asetuksen N:o 561/2006 21 artiklassa säädetään tältä osin, että jos asetusta on rikottu tavalla, joka hyvin todennäköisesti vaarantaa liikenneturvallisuuden, jäsenvaltiot voivat valtuuttaa toimivaltaiset viranomaiset estämään kyseisellä ajoneuvolla ajamisen, kunnes rikkomisen syy on korjattu. Jäsenvaltiot saavat käyttää pakkoa saadakseen kuljettajan pitämään vuorokautisen lepoajan, tai tarvittaessa ne voivat peruuttaa kokonaan tai määräajaksi yrityksen toimiluvan tai rajoittaa sitä, jos yritys on sijoittautunut asianomaiseen jäsenvaltioon, taikka peruuttaa kokonaan tai määräajaksi kuljettajan ajo-oikeuden tai rajoittaa sitä.
- 34 Edellä lausutusta seuraa, että kun tavoiteltava päämäärä, jona on se, että sekä kuljettajat että kuljetusyrietykset saataisiin noudattamaan niille asetuksella N:o 3821/85 ja asetuksella N:o 561/2006 asetettuja velvollisuuksia, otetaan huomioon, kyseisen ajoneuvolla ajamisen estämisen kaltainen kuljetusyrietykseen kohdistuva turvaamistoimi, joka määrätään yrityksen kuljettajan tekemän rikkomisen perusteella tämän vuoksi määrätyn seuraamuksen täytäntöönpanon takaamiseksi, soveltuu sinänsä yhteen unionin oikeuden kanssa.
- 35 Kuitenkin on syytä muistuttaa, että asetuksen N:o 561/2006 19 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot vahvistamaan tämän asetuksen ja asetuksen N:o 3821/85 säännösten rikkomiseen sovellettavia seuraamuksia koskevat säännöt ja että näiden seuraamusten on oltava ”tehokkaita, oikeasuhteisia, varoittavia ja syrjimättömiä”.
- 36 Kyseiseen asetukseen ei kuitenkaan sisälly tarkempia sääntöjä näiden kansallisten seuraamusten vahvistamisesta eikä siinä varsinkaan vahvisteta mitään nimenomaista perustetta tällaisten seuraamusten oikeasuhteisuuden arvioimiseksi (tuomio 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, 22 kohta).
- 37 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun unionin lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu niiden seuraamusten osalta, joita sovelletaan unionin lainsäädännössä vahvistetussa järjestelmässä säädettyjen edellytysten noudattamatta jättämisen vuoksi, jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia valitsemaan niistä asianmukaisilta vaikuttavat seuraamukset. Niiden on kuitenkin käytettävä toimivaltaansa unionin oikeuden ja sen yleisten periaatteiden sekä näin ollen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti (tuomio 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 38 Seuraamuksiin kiinteästi liittyvien ja niiden tehokkuuden takaavien muiden toimien – kuten ajoneuvolla ajamisen estämisen – on niidenkin oltava näiden vaatimusten mukaisia.
- 39 Tässä tapauksessa pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä sallitulla turvaamistoimella ei siten saada ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista asianomaisella lainsäädännöllä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuva, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (ks. vastaavasti tuomio 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, 24 ja 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 40 Unionin tuomioistuim on tässä yhteydessä todennut, että seuraamusten on ankaruudeltaan vastattava niillä rangaistavien loukkausten vakavuutta ja niillä on erityisesti varmistettava todellinen varoittava vaikutus yleistä suhteellisuusperiaatetta kuitenkin noudattaen (tuomio 27.3.2014, LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, 45 kohta).

- 41 Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, ettei suhteellisuusperiaate velvoita jäsenvaltioita ainoastaan rikoksen tunnusmerkistön määrittelyssä ja sakkojen ankaruutta koskevien sääntöjen määrittelyssä vaan myös niiden seikkojen arvioinnissa, jotka voivat vaikuttaa sakon suuruuden määräämiseen (tuomio 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, 54 kohta).
- 42 Tässä yhteydessä on kiistatonta, että pääasiassa ajoneuvolla ajamisen estämisenä määrätty turvaamistoimi on määrätty yksinomaan rikkomisesta vastuussa olevaa kuljettajaa vastaan käydyssä viranomaismenettelyssä. Unkarin lainsäädännössä, toisin sanoen tieliikennelain 20 §:n 7 momentissa, luettuna yhdessä viranomaismenettelystä ja -palveluista annetun vuoden 2004 lain nro CXL 143 §:n kanssa, säädetään tältä osin, että tieliikenteen tarkastuksissa on mahdollista estää ajoneuvolla ajaminen – edellyttäen, että vaarallisten tavaroiden, nopeasti pilaantuvien elintarvikkeiden ja elävien eläinten kuljetusten pysäyttämistä koskevia säännöksiä noudatetaan – viranomaismenettelyssä tai siihen saakka, kunnes sakko tai rahamääräisen saatavan vakuus maksetaan, jos toimivaltaiset viranomaiset katsovat, että menettelyn perustana olevan velvollisuuden myöhempi täytäntöönpano on uhattuna, ilman että tästä olisi tarpeen tehdä erillistä päätöstä.
- 43 Lisäksi on syytä todeta, että tieliikennelain 20 §:n 7 momentin perusteella ajoneuvolla ajamista ei voida estää varsinkaan silloin, kun sakon maksamiseen velvollisen liikepaikka, kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka sijaitsee Unkarin alueella ja kun tällä on valtion veroviranomaisten antama veronumero tai tätä vastaava tunniste tai kun rahalaitos antaa määrätyn sakon maksuvelvollisuuden noudattamisesta takauksen tai asettaa siitä vakuuden taikka kun yritys, jolla on veronumero ja joka on rekisteröity kotimaassa, ottaa kyseisen velvollisuuden vastattavakseen, edellyttäen, että sakon maksamiseen velvollinen näyttää tämän seikan tyydyttävästi toteen menettelyn kuluessa.
- 44 Tästä seuraa, että ajoneuvolla ajamisen estämisen ainoana tavoitteena on taata seuraamukseksi määrätyn sakon pikainen maksaminen.
- 45 Vaikka onkin totta, että tällainen turvaamistoimi on lähtökohtaisesti asianmukainen ja tehokas keino työntekijöiden sosiaaliin oloihin ja yleiseen liikenneturvallisuuteen liittyvien, asetuksessa N:o 561/2006 mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi, sellaiselle kuljetusyritykselle kuuluvan ajoneuvon ajamisen estämisellä, jonka vastuuseen ei ole viranomaismenettelyssä vedottu, mennään pidemmälle kuin kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen.
- 46 Olemassa on – kuten komissio on huomautustensa 43 kohdassa esittänyt – toimenpiteitä, jotka ovat aivan yhtä tehokkaita mutta omaisuudensuojaa vähemmän rajoittavia ja siihen nähden oikeasuhteisempia ja joihin kuuluu muun muassa kuljettajan ajo-oikeuden peruuttaminen kokonaan tai määräajaksi taikka rajoittaminen siihen saakka, kunnes sakko on maksettu. Tällainen toimi mahdollistaisi sen, että kuljetusyritys voi nimetä toisen kuljettajan, joka kykenee kuljettamaan asianomaista ajoneuvoa sakon maksamisesta riippumatta.
- 47 Asetuksen N:o 561/2006 19 artiklan 1 kohtaan, kun sitä luetaan yhdessä kyseisen asetuksen 18 artiklan kanssa, perustuvista tehokkuuteen ja varoittavuuteen liittyvistä vaatimuksista on syytä todeta, että toimenpide on näiden perusteiden mukainen, jos se kannustaa tieliikennettä harjoittavia toimijoita välttämään seuraamuksia ja – tilanteessa, jossa on määrätty sakko – maksamaan sen mahdollisimman pikaisesti. Varoittava vaikutus on suurempi, kun sakon maksuun velvollinen on samalla myös sen ajoneuvon omistaja, jolla ajaminen on estetty. Näin on etenkin silloin, kun rikkomiseen syyllistynyt on sekä ajoneuvon kuljettaja että sen omistaja, tai silloin, kun sekä kuljettajalle että yritykselle määrätään seuraamus rikkomisesta.
- 48 Pääasiassa sakko määrättiin yksinomaan kuljettajalle, koska yrityksen, joka ei ollut asianosaisena viranomaismenettelyssä, ei ollut osoitettu olleen vastuussa rikkomisesta, eikä näin ollut edes väitetty. Kyseinen turvaamistoimi kohdistuu kuitenkin yksinomaan mainittuun yritykseen, vaikkei se ole syyllistynyt mihinkään rikkomiseen. Turvaamistoimi, jolla estetään ajoneuvolla ajaminen, ei ole tässä tilanteessa tosiasiallisesti varoittava ja tehokas kuljettajan kannalta katsoen. Toimenpide, jolla kyseisen

kuljettajan ajo-oikeus peruutettaisiin kokonaan tai määräajaksi taikka sitä rajoitettaisiin sakon maksuun saakka, olisi sitä vastoin varoittava ja tehokas, ja se olisi suhteellisuusperiaatteen asettamien vaatimusten mukainen.

- 49 Kaikki edellä lausuttu huomioon ottaen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava niin, että asetusta N:o 561/2006 on tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla sallitaan turvaamistoimi, jolla estetään ajaminen kuljetusyritykselle kuuluvalla ajoneuvolla tilanteessa, jossa yhtäältä kyseisen yrityksen palveluksessa oleva kuljettaja on kyseistä ajoneuvoa kuljettaessaan rikkonut asetuksen N:o 3821/85 säännöksiä ja jossa toisaalta toimivaltainen kansallinen viranomainen ei ole vedonnut kyseisen yrityksen vastuuseen, koska tällainen turvaamistoimi ei ole suhteellisuusperiaatteen asettamien vaatimusten mukainen.

Toinen ja kolmas kysymys

- 50 Ensimmäiseen kysymykseen esitetty vastaus huomioon ottaen toiseen ja kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 3821/85 ja (EY) N:o 2135/98 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 kumoamisesta 15.3.2006 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 561/2006 on tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla sallitaan turvaamistoimi, jolla estetään ajaminen kuljetusyritykselle kuuluvalla ajoneuvolla tilanteessa, jossa yhtäältä kyseisen yrityksen palveluksessa oleva kuljettaja on kyseistä ajoneuvoa kuljettaessaan rikkonut tieliikenteen valvontalaitteista 20.12.1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3821/85 säännöksiä ja jossa toisaalta toimivaltainen kansallinen viranomainen ei ole vedonnut kyseisen yrityksen vastuuseen, koska tällainen turvaamistoimi ei ole suhteellisuusperiaatteen asettamien vaatimusten mukainen.

Allekirjoitukset