



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
EVGENIJA TANCHEVA  
od 2. veljače 2017.<sup>1</sup>

**Predmet C-102/16**

**Vaditrans BVBA  
protiv  
Belgische Staat**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Belgija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Cestovni promet – Uredba (EZ) br. 561/2006 – Razdoblja odmora vozača – Članak 8. stavak 6. – Članak 8. stavak 8. – Članak 19. – Okolnosti u kojima se razdoblje odmora smije provesti u vozilu – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 49.”

1. Glavno pitanje koje se postavlja ovim zahtjevom za prethodnu odluku, koji je Sudu uputio Raad van State (Državno vijeće, Belgija), odnosi se na to protivi li se članku 8. stavcima 6. i 8. Uredbe (EZ) br. 561/2006 o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet (u daljnjem tekstu: Uredba br. 561/2006)<sup>2</sup> to da se vozači koriste redovnim tjednim razdobljima odmora predviđenima tom Uredbom u vozilu. Sud koji je uputio zahtjev također želi znati krši li se određenim odredbama Uredbe br. 561/2006 načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni zajamčeno u članku 49. Povelje Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”).

2. Ne treba pretpostaviti da se ovaj predmet odnosi samo na tehničke točke politike Unije o cestovnom prometu. Njime su obuhvaćena razmatranja složenih društvenih pitanja koja su izrazito važna u svakodnevnom životu građana Unije i država članica, kao što je održavanje cesta Europe sigurnima i zaštita radnika.

### **I. Pravni okvir**

#### **A. Pravo Unije**

3. U članku 8. stavcima 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 navodi se:

„6. U bilo koja dva uzastopna tjedna vozač uzima najmanje:

– dva redovna tjedna razdoblja odmora, ili

<sup>1</sup> Izvorni jezik: engleski

<sup>2</sup> Uredba (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.) (u daljnjem tekstu; Uredba br. 561/2006).

- 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.

[...]

8. 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 i ako je vozilo u mirovanju.”

4. U članku 19. stavku 1. Uredbe br. 561/2006 navodi se:

„1. 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. [...]”

### **B. Nacionalno pravo**

5. Relevantne odredbe nacionalnog prava utvrđene su u Kraljevskom dekretu od 19. travnja 2014. „kojim se izmjenjuje Kraljevski dekret od 19. srpnja 2000. o naplati i plaćanju određenog iznosa novca nakon utvrđivanja određenih prekršaja u području cestovnog prijevoza”<sup>3</sup> (u daljnjem tekstu: pobijani dekret).<sup>4</sup>

6. U članku 2. pobijanog dekreta 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, članak 8. stavci 6. i 8.	1800 EUR’
		– ERTA, članak 8.	

## **II. Glavni postupak i upućena pitanja**

7. Vaditrans BVBA (u daljnjem tekstu: tužitelj) belgijsko je poduzeće za cestovni prijevoz.

8. Tužitelj je 8. kolovoza 2014. podnio tužbu pred Raad van State (Državno vijeće, Belgija) kojom je zatražio poništavanje pobijanog dekreta. U članku 2. pobijanog dekreta izriče se novčana kazna od 1800 eura za neusklađenost sa zabranom vozačima da se koriste svojim redovnim tjednim razdobljem odmora u vozilu.

<sup>3</sup> Belgisch Staatsblad, 11. lipnja 2014., str. 44159.

<sup>4</sup> U skladu s „Izvjescem kralju” koje mu je priloženo, pobijani dekret dio je akcijskog plana koji je belgijsko Vijeće ministara donijelo 28. studenoga 2013. radi suprotstavljanja lažnom upućivanju radnika iz Unije u Belgiju, što se može navesti kao socijalni damping.

9. U prilog svojoj tužbi tužitelj pobija tumačenje članka 8. stavaka 6. i 8. Uredbe br. 561/2016 koje je implicitno sadržano u članku 2. pobijanog dekreta. Ta se odredba pobijanog dekreta temelji na pretpostavci da se, u skladu s Uredbom br. 561/2006, redovno tjedno razdoblje odmora ne može provoditi u vozilu. Tužitelj navodi da se takvo tumačenje temelji na *a contrario* rasuđivanju kojim se krši načelo zakonitosti u kaznenim stvarima.

10. Belgische Staat (Belgijska Država, u daljnjem tekstu: tuženik) tvrdi da se člankom 8. stavcima 6. i 8. Uredbe br. 561/2016 onemogućuje korištenje redovnim tjednim razdobljem odmora u vozilu navedenim u toj Uredbi i da se člankom 2. pobijanog dekreta ne krši načelo zakonitosti u kaznenim stvarima.

11. U tim je okolnostima Raad van State uputio sljedeća pitanja Sudu:

„1. Treba li 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 Uredbu Vijeća (EEZ) br. 3820/85 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 potvrđan, krše li članak 8. stavci 6. i 8. Uredbe br. 561/2006, u vezi s člankom 19. iste uredbe, načelo zakonitosti u kaznenim stvarima kako je određeno u članku 49. Povelje Europske unije o temeljnim pravima time što gore navedene odredbe Uredbe br. 561/2006 izričito ne predviđaju provođenje redovnih tjednih razdoblja odmora iz članka 8. stavka 6. iste uredbe u vozilu?

3. Ako je odgovor na prvo pitanje negativan, dopušta li Uredba br. 561/2006 državama članicama da u svojim nacionalnim pravima predvide zabranu provođenja redovnih tjednih razdoblja odmora iz članka 8. stavka 6. iste uredbe u vozilu?”

12. Tužitelj, austrijska, belgijska, estonska, francuska, njemačka i španjolska vlada, Europski parlament, Vijeće i Komisija podnijeli su pisana očitovanja Sudu.

### III. Ocjena

13. Došao sam do zaključka da članak 8. stavke 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 treba tumačiti na način da vozači svoja tjedna razdoblja odmora, predviđena u toj Uredbi, ne smiju provoditi u vozilu. Također sam došao do zaključka da članak 8. stavci 6. i 8. u vezi s člankom 19. Uredbe br. 561/2006 ne krši načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni zajamčeno člankom 49. Povelje. Nastavno na te zaključke, moj odgovor na treće pitanje bit će relevantan samo ako se Sud ne složi s mojim odgovorom na prvo pitanje. Moje obrazloženje bit će izneseno u nastavku, ali najprije ću se osvrnuti na određena preliminarna pitanja o dopuštenosti koja su postavili Vijeće i tužitelj.

#### A. Dopuštenost

14. Vijeće propituje dopuštenost drugog pitanja na temelju činjenice da sud koji je uputio zahtjev, u skladu s člankom 94. točkom (c) Poslovnika suda, ne objašnjava zašto sumnja u valjanost relevantnih odredbi Uredbe br. 561/2006 ili zašto bi prethodna odluka o valjanosti tih odredbi riješila spor u glavnom postupku. Osim toga, tužitelj dovodi u pitanje relevantnost trećeg pitanja.

15. Prema mojem mišljenju, upućena pitanja dopuštena su zbog sljedećih razloga.

16. Ustaljena je sudska praksa da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja<sup>5</sup>.

17. Štoviše, prikladno je podsjetiti da na temelju sudske prakse i kako je to izraženo u članku 94. točki (c) Poslovnika Suda<sup>6</sup>, iz duha suradnje na kojem počiva prethodni postupak proizlazi da je nužno da nacionalni sud u odluci o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku navede točne razloge zbog kojih smatra da je odgovor na njegova pitanja o tumačenju ili valjanosti određenih odredaba prava Unije nužan za rješenje spora. Stoga je važno da nacionalni sud posebno navede točne razloge koji su ga naveli na postavljanje pitanja o valjanosti određenih odredaba prava Unije i da izloži razloge nevaljanosti koji mu se čine da bi mogli biti prihvaćeni<sup>7</sup>.

18. U ovom predmetu, sud koji je uputio zahtjev navodi da mu je potrebno tumačenje relevantnih odredbi Uredbe br. 561/2006 kako bi odlučio o jednom od tužbenih razloga.

19. Sud koji je uputio zahtjev poziva se na treći stavak članka 267. UFEU-a kojim se nacionalni sud, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, kao što je Raad van State, obvezuje da pitanja povezana s tumačenjem i valjanosti prava Unije uputi Sudu ako smatra da je odluka o pitanju potrebna kako bi riješio spor.

20. Sud koji je uputio zahtjev ističe da, ovisno o odluci Suda o tumačenju relevantnih odredbi Uredbe br. 561/2006, „postavlja se pitanje” o tome krši li se tim odredbama načelo zakonitosti u kaznenim stvarima kao što je utvrđeno u članku 49. Povelje, zato što ne navode izričitu zabranu provođenja redovnih tjednih razdoblja odmora u vozilu.

21. Slijedom toga, sud koji je uputio zahtjev dovoljno je detaljno iznio razloge koji su ga naveli na postavljanje pitanja valjanosti relevantnih odredbi Uredbe br. 561/2006<sup>8</sup> i razloge nevaljanost koji mu se čine da bi mogli biti prihvaćeni kako bi omogućio Sudu da pruži koristan odgovor.

22. Nadalje, belgijska, francuska, njemačka i španjolska vlada te Europski parlament, Vijeće i Komisija imali su mogućnost učinkovito iznijeti svoja stajališta o pitanju valjanosti koje je predano Sudu.

23. Naposljetku, u odluci kojom se upućuje na prethodno pitanje uopće nema naznake da pitanja nemaju nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku ili da se odnose na potpuno hipotetski problem. Prema tome, osnove za obaranje pretpostavke relevantnosti zahtjeva za prethodnu odluku nisu dostatne.

24. S obzirom na prethodno navedena razmatranja, zaključujem da su pitanja koja je Raad van State uputio u ovom slučaju dopuštena.

5 Vidjeti, primjerice, presudu od 16. lipnja 2015., Gauweiler i drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 25.).

6 U članku 94. točki (c) Poslovnika suda navodi se da, osim pitanja upućenih Sudu radi prethodne odluke, zahtjev mora sadržavati, među ostalim, „prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju ili valjanosti određenih odredaba prava Unije, kao i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku”. Također vidjeti Preporuke namijenjene nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka (SL 2016., C 439, str. 1.), točke 7. i 15.

7 Vidjeti, primjerice, presudu od 4. svibnja 2016., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, t. 24. – 25.).

8 Vidjeti presudu od 22. listopada 1987., Foto-Frost (Predmet 314/85, EU:C:1987:452, t. 12. – 20.).

## **B. Prvo pitanje**

25. Sud tek treba jasno odgovoriti na pitanje o tome treba li se članak 8. stavci 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 tumačiti na način da se redovna tjedna razdoblja odmora za vozače iz članka 8. stavka 6. mogu provoditi u vozilu<sup>9</sup>.

26. Austrijska, belgijska, francuska i njemačka vlada i Komisija smatraju da članak 8. stavke 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 treba tumačiti na način da vozač ne smije provoditi redovna tjedna razdoblja odmora u vozilu<sup>10</sup>, dok tužitelj te estonska i španjolska vlada imaju suprotno stajalište.

27. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, pri tumačenju odredbe prava Unije potrebno je uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i njezin kontekst i ciljeve koji se ostvaruju propisima kojih je dio<sup>11</sup>. Nastanak odredbe prava Unije može se također pokazati važnim za njezino tumačenje<sup>12</sup>.

28. Na temelju toga došao sam do zaključka da članak 8. stavke 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 treba tumačiti na način da vozači svoja redovna tjedna razdoblja odmora ne smiju provoditi u vozilu. Moji razlozi za takav zaključak su sljedeći.

### **1. Tekst**

29. Kao što je vidljivo u točki 3. ovog mišljenja, prvim podstavkom članka 8. stavka 6. Uredbe br. 561/2006 utvrđuje se pravilo da tijekom bilo koja 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. Drugim podstavkom članka 8. stavka 6. Uredbe br. 561/2006 dodatno se propisuje: „Tjedno razdoblje odmora počinje najkasnije nakon završetka šest 24-satnih razdoblja od kraja prethodnog tjednog razdoblja odmora.”

30. U članku 8. stavku 8. Uredbe br. 561/2006 navodi se: „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 i ako je vozilo u mirovanju.”

31. Članak 8. stavci 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 trebaju se tumačiti u kontekstu članka 4. te uredbe kojim se utvrđuju definicije pojmova koje se u njoj upotrebljavaju.

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

33. U članku 4. točki (g) Uredbe br. 561/2006 definira se pojam „dnevno razdoblje odmora” 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”, za koje su u članku propisane posebne definicije.

<sup>9</sup> Rješenjem od 18. veljače 2016., Š. i dr. (C-325/15, EU:C:2016:107, t. 22. – 37.), Sud je smatrao da je slično pitanje bilo očito nedopušteno jer nije bilo pruženo dostatno objašnjenje razloga za to pitanje.

<sup>10</sup> Belgijska vlada posebice se poziva na Komisijin odgovor na parlamentarno pitanje iz 2007. u kojem stoji: „Kad vozač redovna tjedna razdoblja odmora ne provodi u sjedištu, to se vrijeme ne smije provoditi u vozilu.” Parlamentarno pitanje E-4333/2007, 3. listopada 2007., drugi odlomak. Otada je Komisija odgovorila na mnoge upite o ovom pitanju, među kojima nekoliko sadržava slične izjave (vidjeti, primjerice, parlamentarna pitanja E-005884/2014, 9. rujna 2014., točka 1., drugi stavak; E-006597/2014 i E-007161/14, 23. listopada 2014., prvi stavak; E-000351/2015, 3. ožujka 2015., prvi stavak), dok u nedavnom odgovoru Komisija navodi da to pitanje nije jasno (parlamentarno pitanje E-010601/2015, 17. rujna 2015., drugi odlomak).

<sup>11</sup> Vidjeti, primjerice, presude od 16. srpnja 2015., Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, t. 35.) i od 13. listopada 2016., Mikołajczyk (C-294/15, EU:C:2016:772, t. 26.).

<sup>12</sup> Vidjeti, primjerice, presudu od 27. listopada 2016., Komisija/Njemačka (C-220/15, EU:C:2016:815, t. 39.).



34. U članku 4. točki (h) Uredbe br. 561/2006 definira se „tjedno razdoblje odmora” kao „tjedno razdoblje tijekom kojega vozač može slobodno raspolagati svojim vremenom” i navodi se da obuhvaća „redovno tjedno razdoblje odmora” i „skraćeno tjedno razdoblje odmora”. Naime, „redovno tjedno razdoblje odmora” znači „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. može biti skraćeno na najmanje 24 uzastopna sata”.

35. U članku 4. točkama (g) i (h) Uredbe br. 561/2006 stoga se navodi razlika s obzirom na korištenje pojmovima redovna i skraćena dnevna i tjedna razdoblja odmora u toj Uredbi.

36. To je vidljivo u članku 8. stavku 6. Uredbe br. 561/2006, koji se odnosi na redovna i skraćena tjedna razdoblja odmora u prvom odjeljku. Suprotno tome, drugi odjeljak članka 8. stavka 6. Uredbe br. 561/2006 odnosi se na „tjedno razdoblje odmora”, time obuhvaćajući oba pojma.

37. To je također vidljivo u članku 8. stavku 8, Uredbe br. 561/2006. Na temelju upućivanja na „dnevna razdoblja odmora” u članku 8. stavku 8., kojim se obuhvaćaju redovna i skraćena dnevna razdoblja odmora, uz „skraćena tjedna razdoblja odmora”, tekst te odredbe jasno navodi na zaključak da redovna tjedna razdoblja odmora nisu obuhvaćena njezinim područjem primjene. Čini se da, u slučaju da se zakonodavstvom Unije namjeravalo obuhvatiti redovna tjedna razdoblja odmora i skraćena tjedna razdoblja odmora u članku 8. stavku 8, bio bi upotrijebljen pojam „tjedno razdoblje odmora” kako bi se obuhvatila oba pojma.

38. Tumačenjem članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006 na način da obuhvaća redovno tjedno razdoblje odmora tekst članka 8. stavka 8. stoga bi bio nelogičan i suvišan. Također bi bilo nelogično tumačiti članak 8. stavke 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 kao da se vozaču dopušta da redovna tjedna razdoblja odmora provodi u vozilu pod uvjetima koji su manje strogi od onih koji moraju biti zadovoljeni u slučaju dnevnih razdoblja odmora i skraćenih tjednih razdoblja odmora.

39. U suprotnosti s tužiteljevim argumentima, tumačenje članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006 na način da vozač ne može redovna tjedna razdoblja odmora provoditi u vozilu nije protivno definiciji „odmora” utvrđenoj u članku 4. točki (f) te uredbe time što ograničava sredstva pomoću kojih vozač može slobodno raspolagati svojim vremenom. Ta se formulacija nalazi i u definicijama dnevnih i tjednih razdoblja odmora u stavicama (g) i (h) tog istog članka, što se prenosi i na pravila utvrđena u članku 8. stavicama 6. i 8. Uredbe br. 561/2006.

40. Prema tome, može se zaključiti da se zbog predviđanja samo dnevnih razdoblja odmora i skraćenih tjednih razdoblja odmora u tekstu članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006, članak 8. stavci 6. i 8. te uredbe treba tumačiti na način da se vozač ne smije koristiti tjednim razdobljima odmora iz članka 8. stavka 6. u vozilu.

41. Drugim riječima, s obzirom na to da se u članku 8. stavku 8. Uredbe br. 561/2006 izričito propisuju dnevna razdoblja odmora i skraćena tjedna razdoblja odmora, time se *a contrario* podrazumijeva da vozač ne smije redovna tjedna razdoblja odmora provoditi u vozilu.

42. Takvo *a contrario* rasuđivanje nije bez presedana u sudskoj praksi povezano s Uredbom br. 561/2006. Na primjer, u presudi Eurospeed<sup>13</sup>, Sud je zaključio da s obzirom na to da se prvom rečenicom članka 19. stavka 2. Uredbe br. 561/2006 izričito propisuje da mogućnost da nadležna nacionalna tijela izreknu kaznu poduzeću i/ili vozaču zbog kršenja te Uredbe postoji „čak i ako je kršenje počinjeno na području druge države članice ili treće zemlje”, čime se *a contrario* podrazumijeva da država članica u svakom slučaju ima pravo izreći kaznu ili poduzeću ili vozaču zbog kršenja počinjenog na njezinu državnom području.

<sup>13</sup> Presuda od 9. lipnja 2016., Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420, t. 33.).

## 2. Podrijetlo

43. Prema sudskoj praksi, povijest donošenja mjere Unije ili njezine odredbe korisna je za razlučivanje namjere zakonodavca Unije na kojoj se mjera ili određena odredba temelji i stoga za potvrđivanje postignutog tumačenja<sup>14</sup>. Takav je slučaj posebice ako je došlo do promjene predmetne odredbe prava Unije tijekom postupka njezina donošenja iz koje se može protumačiti namjera zakonodavca Unije<sup>15</sup>.

44. U ovom predmetu povijest donošenja članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006 pruža snažan dokaz o namjeri zakonodavca Unije da se redovna tjedna razdoblja odmora isključe iz područja primjene te odredbe.

45. U prvotnom Komisijinu prijedlogu na temelju kojeg je nastala Uredba br. 561/2006<sup>16</sup> navodi se: „Dnevna i tjedna razdoblja odmora mogu se provesti u vozilu, ako ono ima pogodno mjesto za odmor svakog vozača i ako je vozilo u mirovanju.”<sup>17</sup>

46. Europski parlament u svojem je prvom čitanju izbrisao upućivanje na tjedna razdoblja odmora u tekstu te odredbe<sup>18</sup>. Opravdanje je bilo: „Dnevna razdoblja odmora, ali ne i tjedna razdoblja odmora, mogu se provoditi u vozilu u mirovanju. Dopuštanje tjednih razdoblja odmora u vozilu predstavljalo bi pogoršanje u usporedbi s trenutačnom uredbom i bilo bi neprikladno s obzirom na higijenu i dobrobit vozača<sup>19</sup>.”

47. U svojem izmijenjenom prijedlogu Komisija je donijela „kompromisno rješenje” predlaganjem da se samo skraćeni tjedni odmor koji se provodi izvan sjedišta može provoditi u vozilu<sup>20</sup>.

48. U svojem zajedničkom stajalištu Vijeće je preuzelo taj pristup napominjući: „Vijeće je kao kompromis donijelo odredbu u kojoj se navodi da se samo *skraćena* tjedna razdoblja odmora mogu provoditi u vozilu<sup>21</sup>.”

49. Parlament je u svojem drugom čitanju ponovno izmijenio odredbu kako bi se odnosila samo na dnevna razdoblja odmora navodeći: „Izbrisana je mogućnost da vozač skraćena tjedna razdoblja odmora provodi u vozilu<sup>22</sup>.”

50. U svojem mišljenju o tim amandmanima Komisija „i dalje smatra da se skraćeno tjedno razdoblje odmora može provoditi u odgovarajuće opremljenom vozilu jer se dizajn vozila znatno poboljšao tijekom proteklih 20 godina<sup>23</sup>.”

14 Vidjeti, primjerice, presude od 11. rujna 2014., Komisija/Njemačka (C-525/12, EU:C:2014:2202, t. 47.) i od 16. studenoga 2016., DHL Express (Austrija) (C-2/15, EU:C:2016:880, t. 26.).

15 Vidjeti, primjerice, presudu od 16. travnja 2015., Angerer (C-477/13, EU:C:2015:239, t. 33.); Mišljenje nezavisnog odvjetnika Watheleta u predmetu Karen Millen Fashions (C-345/13, EU:C:2014:206, točke 79. – 82.).

16 Izvorno, u članku 11. stavku 5. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 543/69 od 25. ožujka 1969. o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet (SL 1969., L 77, str. 49.) („Uredba br. 543/69”) navodi se: „Dnevno razdoblje odmora provodi se izvan vozila. Međutim, ako vozilo ima ležaj, razdoblje odmora može se provoditi na tom ležaju uz uvjet da je vozilo u mirovanju.” Nakon toga, u članku 8. stavku 7. Uredbe 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.) kojom je Uredba br. 543/69 stavljena izvan snage, navodi se: „Dnevno razdoblje odmora može se provoditi u vozilu ako je opremljeno ležajem i ako je u mirovanju.”

17 COM (2001) 573 *final*, 12.10.2001. U točki 3.14. svojeg mišljenja o tom prijedlogu (SL 2002., C 221, str. 19.), Gospodarski i socijalni odbor navodi da se „preporučuje da se tjedno razdoblje odmora provodi izvan vozila”.

18 Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta, 14. siječnja 2003. (SL 2004., C 38 E, str. 152.)

19 Izvješće Europskog parlamenta, 12. studenoga 2002., A5-0388/2002 *Final*, Mišljenje Odbora on zapošljavanje i socijalna pitanja, 29. svibnja 2002., amandman 22.

20 Obrazloženje, COM (2003) 490 *final*, 11. 8. 2003., t. 26.

21 Zajedničko stajališta Vijeća, dok. 11337/2/04 REV 2, 9. prosinca 2004., str. 19.; dok. 11337/2/04 REV 2 ADD 1, 9. prosinca 2004., str. 5.

22 Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta, 13. travnja 2005. (SL 2006., C 33 E, str. 424.); Izvješće Europskog parlamenta, 23. ožujka 2005., A6-0076/2005 *Final*, amandman 31.

23 COM (2005) 0301 *final*, 27. 6. 2005., točka 4.2.2., prvi stavak.

51. U zajedničkom tekstu koji je odobrio Odbor za mirenje preuzet je tekst koji se sada nalazi u članku 8. stavku 8. Uredbe br. 561/2006<sup>24</sup>.

52. Na temelju odbijanja prvotnog prijedloga Komisije i sporazuma o obuhvaćanju samo dnevnih razdoblja odmora i skraćenih tjednih razdoblja odmora izvan sjedišta može se zaključiti da je zakonodavac Unije namjeravao redovna tjedna razdoblja odmora isključiti iz područja primjene članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006.

### 3. Opća struktura i kontekst

53. Kao što je izloženo u mojem mišljenju u predmetu Pinckernelle<sup>25</sup>, opća struktura i kontekst odredbe prava Unije, među ostalim, obuhvaća razmatranje konteksta predmetne odredbe u odnosu na ostale odredbe iste mjere Unije i druge mjere Unije koje se odnose na predmetnu mjeru Unije ili su na neki bitan način s njome povezani.

54. Kao prvo, pregled drugih stavaka članka 8. Uredbe br. 561/2006<sup>26</sup> i određenih uvodnih izjava njezine preambule<sup>27</sup> dokaz su o namjeri zakonodavca Unije da uspostavi razliku između pojmova „redovna tjedna razdoblja odmora” i „skraćena tjedna razdoblja odmora” odnosno općeg pojma „tjedno razdoblje odmora”.

55. Kao drugo, uzimajući u obzir povezane mjere, estonska vlada tvrdi da je tumačenje članka 8. stavaka 6. i 8. Uredbe br. 561/2006, prema kojem se vozaču može dopustiti da redovna tjedna razdoblja odmora provodi u vozilu, poduprto Direktivom 2006/22/EZ (u daljnjem tekstu: Direktiva 2006/22)<sup>28</sup> i određenim mjerama koje je Komisija donijela na temelju te direktive. Tvrdi se da je razlog tome što se u priložima tim mjerama ne upućuje na kršenje članka 8. stavaka 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 na osnovi činjenice da vozač redovna tjedna razdoblja odmora provodi u vozilu.

56. Uredba br. 561/2006 jedna je od četiriju međusobno povezanih zakonodavnih mjera Unije kojima se donose socijalna pravila u cestovnom prijevozu i njihova provedba<sup>29</sup>. U Direktivi 2002/15/EZ<sup>30</sup> navode se dodatne odredbe o organizaciji radnog vremena osoba koje se bave djelatnošću mobilnog cestovnog prijevoza; Uredba (EU) br. 165/2014 (u daljnjem tekstu: Uredba br. 165/2014)<sup>31</sup> odnosi se na tahografe (oprema za snimanje) u cestovnom prijevozu, a Direktivom 2006/22<sup>32</sup> određuju se minimalni uvjeti za provedbu tih pravila.

24 Zajednički tekst koji je odobrio Odbor za mirenje, dok. PE-CONS 3671/3/05 REV 3, 31. siječnja 2006.; Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta, 2. veljače 2006.; dok. 7580/06, 21. ožujka 2006.

25 Mišljenje nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u predmetu Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2016:996, točka 40. i navedena sudska praksa).

26 Vidjeti, primjerice, članak 8. stavak 3. i članak 8. stavak 6.a Uredbe br. 561/2006.

27 Vidjeti, primjerice, uvodnu izjavu 34. Uredbe br. 561/2006.

28 Direktiva 2006/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o minimalnim uvjetima za provedbu Uredbi Vijeća (EEZ) br. 3820/85 i (EEZ) br. 3821/85 o socijalnom zakonodavstvu koje se odnosi na aktivnosti cestovnog prijevoza i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 88/599/EEZ (SL 2006., L 102, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 84.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2006/22).

29 Vidjeti najnovije izvješće Komisije o provedbi Uredbe br. 561/2006, COM (2014) 709 *final*, 21. 11. 2014., str. 2.

30 Direktiva 2002/15/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2002. o organizaciji radnog vremena osoba koje obavljaju mobilne djelatnosti cestovnog prijevoza (SL 2002., L 80, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 96.).

31 Uredba (EU) br. 165/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o tahografima u cestovnom prijevozu, kojom se stavlja izvan snage Uredba Vijeća (EEZ) br. 3821/85 o tahografu u cestovnom prometu i kojom se izmjenjuje Uredba (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet (SL 2014., L 60, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 165/2014).

32 Vidjeti točku 28. ovog mišljenja.



57. Direktiva 2006/22 sadržavala je Prilog III. s „netaksativnim” popisom o tome što se treba smatrati kršenjem onoga što je sada uređeno Uredbom br. 561/2006 i Uredbom br. 165/2014. Taj Prilog III. naknadno je zamijenjen novim prilogom u Direktivi Komisije 2009/5/EZ<sup>33</sup>, kojim se daju „smjernice za zajedničku skupinu povreda” tih dviju uredbi koje su podijeljene u kategorije prema njihovoj težini<sup>34</sup>. Uredbom Komisije (EU) 2016/403<sup>35</sup> dodatno je izmijenjen Prilog III. Direktivi 2006/22 izmjenom stupnja težine određenih povreda<sup>36</sup>.

58. Iz toga slijedi da ni Direktiva 2006/22 ni naknadne mjere dosad donesene na temelju te direktive nemaju za cilj na sveobuhvatan ili iscrpan način propisati sve moguće povrede Uredbe br. 561/2006. Stoga, prema mojem mišljenju, nije uvjerljiv argument koji se temelji na nedostatku upućivanja na povredu članka 8. stavaka 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 u tim mjerama na temelju činjenice da vozač ne smije provoditi redovna tjedna razdoblja odmora u vozilu.

#### 4. Svrha

59. U skladu s uvodnom izjavom 17. i člankom 1., Uredbom br. 561/2006 nastoje se poboljšati radni uvjeti zaposlenika u sektoru cestovnog prijevoza, poboljšati opću cestovnu sigurnost i uskladiti uvjete tržišnog natjecanja u cestovnom prijevozu<sup>37</sup>.

60. Kao što je naznačeno u podnescima belgijske, francuske i njemačke vlade i Komisije, tumačenje članka 8. stavaka 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 na način da onemogućuje vozaču provođenje redovnih tjednih razdoblja odmora u vozilu pridonosi postizanju ciljeva te Uredbe, to jest poboljšanju radnih uvjeta vozača i cestovne sigurnosti. To pokazuje i opravdanjem Parlamenta za brisanje redovnih tjednih razdoblja odmora u početnom prijedlogu kako to ne bi dovelo do pogoršanja radnih uvjeta<sup>38</sup>.

61. Tužitelj i estonska vlada tvrde da takvo tumačenje članka 8. stavaka 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 dovodi do toga da vozač može ostvariti lošije uvjete nego što bi to bio slučaj da redovna razdoblja odmora može provoditi u vozilu i da je taj zahtjev teško dokazati.

62. Uredbom br. 561/2006 ne propisuju se izričito pravila o tome kako vozač može provoditi redovna tjedna razdoblja odmora. Pitanja kao što su prethodno navedena mogu rješavati države članice ili se mogu rješavati u kontekstu postupka odlučivanja Unije, ovisno o slučaju. Međutim, njima se ne predviđaju osnove za nesukladnost s pravilima koja uređuju razdoblja odmora vozača u Uredbi br. 561/2006.

63. Zapravo, ovo pitanje pred sudom iznijeto je u javnost kao dio javnog savjetovanja o unaprjeđenju socijalnog zakonodavstva Unije u cestovnom prijevozu koje je Komisija pokrenula od 5. rujna 2016. do 11. prosinca 2016.<sup>39</sup>

33 Direktiva Komisije 2009/5/EZ od 30. ožujka 2009. kojom se izmjenjuje Prilog III. Direktivi 2006/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o minimalnim uvjetima za provedbu Uredbi Vijeća (EEZ) br. 3820/85 i 3821/85 o socijalnom zakonodavstvu koje se odnosi na aktivnosti cestovnog prijevoza (SL 2009., L 29, str. 45.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 141.).

34 Vidjeti Izvješće Komisije, COM (2009) 225 *final*, 15. 5. 2009., str. 2.

35 Uredba Komisije (EU) 2016/403 od 18. ožujka 2016. kojom se dopunjuje Uredba (EZ) br. 1071/2009 Europskog parlamenta i Vijeća s obzirom na klasifikaciju ozbiljnih kršenja pravila Unije, što cestovnom prijevozniku može prouzročiti gubitak dobre reputacije, i kojom se izmjenjuje Prilog III. Direktivi 2006/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2016., L 74, str. 8.) (u daljnjem tekstu: Uredba Komisije 2016/403).

36 Uredba Komisije 2016/403, uvodna izjava 11. i članak 2.

37 S tim u vezi, vidjeti 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. – 39. i navedena sudska praksa) i od 19. listopada 2016., EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, t. 21.). U članku 1. Uredbe br. 561/2006 dodatno se navodi: „Cilj ove Uredbe je i promicanje poboljšanih praksi nadzora i provedbe od strane država članica te poboljšanih radnih praksi u djelatnosti cestovnog prometa.”

38 Vidjeti točku 46. ovog mišljenja.

39 Dostupno na adresi: [https://ec.europa.eu/transport/modes/road/consultations/2016-social-legislation-road\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/road/consultations/2016-social-legislation-road_en). Dionicima su poslana dva upitnika koja su sadržavala pitanja povezana s tim pitanjem. Vidjeti opći upitnik, pitanja 14. i 20.; specijalizirani upitnik, pitanja 13. i 21.

64. Studijom o *ex post* evaluaciji socijalnog zakonodavstva Unije u cestovnom prijevozu i njegovoj provedbi<sup>40</sup> ocijenjena je primjena članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006 u državama članicama<sup>41</sup>. U jednom od priloga<sup>42</sup> u toj studiji naznačeno je da među 24 anketirane države članice<sup>43</sup> u 19 država članica vozačima nije dozvoljeno provoditi redovna tjedna razdoblja odmora u vozilu<sup>44</sup>, dok je u osam država članica vozačima to dozvoljeno<sup>45</sup> (međutim, u tri države članice primjenjiva su oba odgovora)<sup>46</sup>.

65. U toj se usporednoj studiji pokazuje da tumačenje članka 8. stavka 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 na način da vozač redovna tjedna razdoblja odmora ne smije provoditi u vozilu odgovara pristupu koji je preuzela većina država članica.

66. S obzirom na sva prethodno navedena razmatranja, zaključujem da bi članak 8. stavke 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 trebalo tumačiti sa značenjem da vozač ne smije provoditi redovna tjedna razdoblja odmora iz članka 8. stavka 6. u vozilu.

### C. Drugo pitanje

67. Ako Sud na prvo pitanje odgovori tako da se članak 8. stavke 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 treba tumačiti na način da vozač ne smije provoditi redovna tjedna razdoblja odmora u vozilu, drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita jesu li stavci 6. i 8. članka 8., koji se tumače zajedno s člankom 19. Uredbe br. 561/2006, nevaljani zbog kršenja načela zakonitosti kaznenih djela i kazni kako je izraženo u članku 49. Povelje, s obzirom na to da se tim odredbama izričito ne propisuje da vozač ne smije provoditi redovna tjedna razdoblja odmora u vozilu.

68. Tužitelj i španjolska vlada tvrde da bi odgovor na drugo pitanje trebao biti potvrđan. Tužitelj posebice tvrdi da s obzirom na izostanak izričitih pravila u tom smislu, tumačenje Uredbe br. 561/2006 kojim se vozaču onemogućava da redovna tjedna razdoblja odmora provodi u vozilu čini *a contrario* tumačenje koje je zabranjeno načelom zakonitosti.

69. Belgijska, francuska i njemačka vlada, Europski parlament, Vijeće i Komisija smatraju da prethodno navedene odredbe zbog toga nisu nevaljane jer je na državama članicama da uspostave relevantne kazne za kršenja Uredbe br. 561/2006. Stoga je to pitanje nacionalnog prava, a ne prava Unije.

70. Smatram da bi trebalo odbiti argumente kojima se pobija valjanost članka 8. stavaka 6. i 8. u vezi s člankom 19. Uredbe br. 561/2006, s obzirom na načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni zajamčeno člankom 49. Povelje. Moje je obrazloženje sljedeće.

71. U prvoj se rečenici članka 49. stavka 1. Povelje navodi: „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<sup>47</sup>.”

40 Europska komisija, *Ex post* evaluacija socijalnog zakonodavstva u cestovnom prijevozu i njegova provedba, Završno izvješće, Ugovor o studiji br. MOVE/D3/2014-256, lipanj 2016., dostupan na stranici: <http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/facts-fundings/evaluations/doc/2016-ex-post-eval-road-transport-social-legislation-final-report.pdf> ( u daljnjem tekstu: Studija).

41 Vidjeti, posebice Studiju, str. 28., 63.–65., 71.–72., 134.–135.

42 Studija, Prilog A, odjeljak 9.1.1., str. 209.–210.

43 Od ukupno 26 država, uključujući Norvešku i Švicarsku, Irska, Italija, Malta i Španjolska nisu navedene.

44 Austrija, Belgija, Hrvatska, Cipar, Češka Republika, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Mađarska, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.

45 Bugarska, Hrvatska, Njemačka, Latvija, Litva, Luksemburg, Poljska i Slovačka

46 Hrvatska, Poljska i Slovačka

47 Članak 49. stavak 1., uz iznimku posljednje rečenice, i stavak 2. istog članka Povelje odgovara članku 7. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Vidjeti Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.), objašnjenja o članku 49. članku 52., točka 1., dvanaesta alineja.

72. Prema sudskoj praksi Suda, načelom zakonitosti kaznenih djela i kazni (lat. *nullum crimen, nulla poena sine lege*), koje je zajamčeno člankom 49. Povelje i poseban je izričaj općeg načela pravne sigurnosti, zahtijeva se da se pravilima Unije mora jasno utvrditi prekršaje i s njima povezane kazne. Taj se zahtjev zadovoljava ako pojedinac iz teksta relevantne odredbe može iščitati i, po potrebi uz pomoć tumačenja suda, koja ga djela i propusti čine kazneno odgovornim<sup>48</sup>.

73. Načelo da kaznena djela i kazne moraju biti utvrđeni zakonom ne može se stoga tumačiti kao da se njime isključuje postupno pojašnjavanje pravila o kaznenoj odgovornosti sudskim tumačenjem od slučaja do slučaja, uz uvjet da je rezultat bio razumno predvidiv u vrijeme počinjenja prekršaja, posebice s obzirom na tumačenje odredbe u sudskoj praksi u vrijeme nastanka činjenica<sup>49</sup>. Smatram da tumačenje članka 8. stavaka 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 na način da vozač redovna tjedna razdoblja odmora ne smije provoditi u vozilu ispunjava te kriterije.

74. S tim u vezi, u svakom slučaju smatram da se jasnoća zahtijeva u pogledu pobijane mjere i posljedica koje na temelju toga proizlaze s obzirom na primjenu Povelje.

75. U ovom predmetu Uredba br. 561/2006 ne obvezuje države članice da propišu kaznenopravne sankcije za povrede te uredbe. One prije imaju samo *opciju* kažnjavanja kršenja Uredbe br. 561/2006 upućivanjem na kaznenopravne sankcije<sup>50</sup>.

76. Uzimajući u obzir prethodna razmatranja i s obzirom na konkretno činjenično stanje, nije moguće pozvati se na članak 49. Povelje radi osporavanja valjanosti članka 8. stavaka 6. i 8. u vezi s člankom 19. Uredbe 561/2006<sup>51</sup>. Međutim, ako je država članica odlučila prenijeti Uredbu br. 561/2006 propisujući i kaznenopravne sankcije, prema članku 51. stavku 1. Povelje, država članica mora poštovati sve odredbe Povelje, uključujući članak 49. i njime zajamčeno načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni.

77. Sud koji je uputio zahtjev nije postavio pitanje usklađenosti članka 2. pobijanog dekreta s načelom zakonitosti kaznenih djela i kazni kao što je opisano u članku 49. Povelje. Stoga to pitanje po mojem mišljenju prelazi opseg zahtjeva za prethodnu odluku u ovom slučaju. Pitanje o tome jesu li relevantni nacionalni zakoni sukladni s načelom zakonitosti kaznenih djela i kazni jest pitanje u nadležnosti suda koji je uputio zahtjev. Taj je sud naravno ovlašten podnijeti novi zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a.

48 Vidjeti, primjerice, presudu od 3. lipnja 2008., Intertanko i drugi (C-308/06, EU:C:2008:312, t. 70. – 71. i u njima sadržane citate); presuda od 29. ožujka 2011., ThyssenKrupp Nirosta protiv Komisije (C-352/09 P, EU:C:2011:191, t. 80.); mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Taricco i dr. (C-105/14, EU:C:2015:293, t. 113.). Također vidjeti, primjerice, presude Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) od 21. listopada 2013., Del Río Prada/Španjolska, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, t. 77. – 80. i navedenu sudsku praksu, i od 20. listopada 2015., Vasiliasukas/Litva, CE:ECHR:2015:1020JUD003534305, t. 154. i navedenu sudsku praksu.

49 Vidjeti, primjerice, presudu od 22. listopada 2015., AC-Treuhand protiv Komisije (C-194/14 P, EU:C:2015:717, t. 41. i navedena sudska praksa). Također vidjeti, primjerice, presudu EKLJP-a od 20. listopada 2015., Vasiliasukas/Litva, CE:ECHR:2015:1020JUD003534305, t. 155. i navedenu sudsku praksu.

50 U skladu s uvodnom izjavom 26., člankom 18. i člankom 19. stavcima 1. i 4. Uredbe br. 561/2006 države članice odgovorne su za utvrđivanje pravila o kaznama primjenjivim za kršenja te Uredbe te za osiguravanje njihove provedbe. Te sankcije moraju biti učinkovite, proporcionalne, odvraćajuće i nediskriminirajuće i mogu obuhvaćati novčane sankcije. Nadalje, u uvodnoj izjavi 27. Uredbe br. 561/2006, odgovornost prijevoznika i vozača za kršenja „može dovesti do kaznenih, građanskih ili upravnih sankcija ovisno o pojedinoj državi članici”. Na temelju nekoliko tih odredbi Sud je smatrao da cilj koji se nastoji postići Uredbom br. 561/2006 nije usklađivanje kazni, jer na temelju te uredbe države članice imaju slobodu odabrati mjere koje će donijeti i kazne potrebne za njihovu primjenu. Također jednoznačno slijedi iz teksta njezine uvodne izjave 27. da države članice imaju veliku slobodu u pogledu naravi primjenjivih kazni. Presuda od 19. listopada 2016., EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, t. 25. i 29. i navedena sudska praksa).

51 Drugim riječima, ovaj predmet nije sličan sporu koji se tiče ispitivanja valjanosti određene mjere Unije u prethodnom postupku zbog povrede temeljnih prava zajamčenih Poveljom, nego je prije riječ o prenošenju prava Unije u državi članici. Vidjeti, primjerice, presude od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland i dr. (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238); od 4. svibnja 2016., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, t. 152.-165.).

#### **D. Treće pitanje**

78. Ako odgovor Suda na prvo pitanje kojim se utvrđuje da se članak 8. stavci 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 treba tumačiti na način da vozač smije provoditi redovna tjedna razdoblja odmora u vozilu, trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita jesu li Uredbom br. 561/2006 dozvoljena nacionalna pravila, kao što je članak 2. pobijanog dekreta, kojima se zabranjuje vozaču da to učini.

79. U odjeljku III.B svojeg mišljenja došao sam do zaključka da se članak 8. stavci 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 trebaju tumačiti na način da vozač ne smije provoditi redovna tjedna razdoblja odmora u vozilu. Ako Sud na taj način odgovori na prvo pitanje, slijedi da nema potrebe da Sud daje odgovor na to pitanje.

80. Ipak, dat ću svoje podredno mišljenje u odnosu na treće pitanje.

81. Tužitelj, estonska i španjolska vlada i Komisija tvrde da bi odgovor na to pitanje trebao biti negativan. Španjolska vlada smatra da je u nadležnosti zakonodavca Unije da se njime propisuje takva zabrana i da države članice to ne smiju samostalno činiti. Estonska vlada i Komisija posebice naglašavaju da takva zabrana nije u okviru ograničenih mogućnosti koje su dodijeljene državama članicama na temelju Uredbe br. 561/2006 i da bi dopuštanje svakoj državi članici da donese određena pravila o tome bilo u suprotnosti s ciljem Uredbe da se usklade uvjeti tržišnog natjecanja u cestovnom prijevozu.

82. Belgijska i njemačka vlada tvrde da bi odgovor na to pitanje trebao biti potvrđan. Belgijska vlada posebice naglašava da je i dalje nadležna za propisivanje takve zabrane, što je opravdano jer služi važnom interesu zaštite radnika, na primjer kao mjera protiv socijalnog dampinga i osiguravanja cestovne sigurnosti. Njemačka vlada ističe da države članice imaju nadležnost donijeti pravila kojima se sprečavaju opasne ili zlouporabljjujuće situacije, kao što su one koje se tiču odmorišta ili parkirališta za vozače, i da takva zabrana čini korisnu dopunu za postizanje ciljeva Uredbe, odnosno zaštite vozača i poboljšanja cestovne sigurnosti.

83. Smatram da, ako se članak 8. stavci 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 tumače na način da ako vozač to odluči, tjedna (i dnevna) razdoblja odmora smije provoditi u vozilu, državama članicama nije dozvoljeno u svojem nacionalnom pravu propisivati zabranu vozaču da redovna tjedna razdoblja odmora provodi u vozilu. U tim bi okolnostima takva zabrana bila u izravnoj suprotnosti s tim pravilom sukladno tumačenju Suda, s obzirom na to da ne dopušta vozaču da čini nešto što je dopušteno na temelju pravila navedenih u članku 8. stavku 6. i 8. Uredbe br. 561/2006.<sup>52</sup>

84. Slijedom toga, zaključujem da ako Sud odluči da se članak 8. stavci 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 trebaju tumačiti na način da vozač smije provoditi redovna tjedna razdoblja odmora u vozilu, nacionalna pravila kojima se to vozaču zabranjuje, kao što je članak 2. pobijanog dekreta, protive se Uredbi br. 561/2006.

#### **IV. Zaključak**

85. U skladu s prethodno navedenim razmatranjima predlažem Sudu da na pitanje koje je uputio Raad van State (Državno vijeće, Belgija) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 8. stavci 6. i 8. Uredbe br. 561/2006 trebaju se tumačiti na način da vozač ne smije provoditi redovna tjedna razdoblja odmora iz članka 8. stavka 6. te uredbe u vozilu.

<sup>52</sup> S tim povezano vidjeti presudu od 15. srpnja 1964., Costa (6/64, EU:C:1964:66, str. 585., osobito str. 593.–594.); presudu od 26. veljače 2013., Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, t. 59. i navedena sudska praksa).

2. Razmatranjem drugog pitanja nije zamijećeno ništa što bi utjecalo na valjanost članka 8. stavaka 6. i 8. u vezi s člankom 19. Uredbe br. 561/2006, s obzirom na načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni kao što je izraženo u članku 49. Povelje.

3. Nema potrebe odgovarati na treće pitanje.

Podredno, ako članak 8. stavke 6. i 8. treba tumačiti na način da vozač redovna tjedna razdoblja odmora smije provoditi u vozilu, Uredbi br. 561/2006 protive se nacionalna pravila, kao što je članak 2. pobijanog dekreta, kojima se vozaču zabranjuje da redovna tjedna razdoblja iz članka 8. stavka 6. te uredbe provodi u vozilu.