

CHRISTINE STIX-HACKL
 FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
 Az ismertetés napja: 2004. március 30.¹

Tartalomjegyzék

I — Bevezetés	I - 7795
II — Jogi háttér	I - 7795
III — Elfogadhatóság	I - 7797
A — A C-184/02. sz. ügy	I - 7797
B — A C-223/02. sz. ügy	I - 7800
IV — Megalapozottság	I - 7802
A — A Közösség hatásköréről	I - 7802
1. Az irányelv céljára, a hatáskörrel való visszaélésre és a jogalapokra vonatkozó jogalapok	I - 7802
a) Az irányelv célja (harmadik jogalap a C-184/02. sz. ügyben)	I - 7802
i) Elfogadhatóság	I - 7802
ii) Megalapozottság	I - 7803
b) A hatáskörrel való visszaélés kérdéséről és a választott jogalapok jogszerűségéről (első jogalap a C-223/02. sz. ügyben)	I - 7803
i) Az EK 137. cikk (2) bekezdése	I - 7805
ii) Az EK 71. cikk	I - 7807
iii) Nem szükségszerű jogalap használata	I - 7808
2. A kis- és középvállalkozásokra vonatkozó rendelkezések (negyedik jogalap a C-223/02. sz. ügyben)	I - 7809
a) Az EK 137. cikk (2) bekezdése első albekezdésének második mondata.	I - 7809
b) Az EK 157. cikk (1) bekezdése	I - 7811
3. Következtetés	I - 7812

¹ — Eredeti nyelv: német.

B — A szakma szabad gyakorlásának alapvető jogáról (első és harmadik jogalap a C-184/02. sz. ügyben, valamint harmadik jogalap a C-223/02. sz. ügyben) és az arányosság elvéről (második jogalap a C-223/02. sz. ügyben)	I - 7812
1. Előzetes megjegyzések	I - 7813
a) Elkülönített vagy közös vizsgálat?	I - 7813
b) A szakma szabad gyakorlásának alapvető jogáról	I - 7814
c) Bizonyítási teher és a bizonyítási teher megosztása	I - 7814
2. Az alapvető jogba való beavatkozás jogszerűségének feltételei	I - 7815
a) Az arányosságról általában	I - 7815
b) A szakma szabad gyakorlásának alapvető jogáról	I - 7815
c) A beavatkozás arányosságáról	I - 7817
i) Az irányelv célja	I - 7817
ii) Alkalmasság	I - 7818
iii) Szükségesség	I - 7818
iv) Megfelelőség	I - 7819
3. Következtetés	I - 7821
C — Az egyenlőség általános elvéről (második jogalap a C-184/02. sz. ügyben)	I - 7821
1. Az egyenlőség általános elvéről	I - 7821
2. Az EK 74. cikkről	I - 7824
D — Az indokolási kötelezettségről (negyedik jogalap a C-184/02. sz. ügyben és ötödik jogalap a C-223/02. sz. ügyben)	I - 7825
V — Költségek	I - 7827
VI — Véggövetkeztetések	I - 7828
I - 7794	

I — Bevezetés

1. A két eljárás a Spanyol Királyságnak és a Finn Köztársaságnak a közúti fuvarozásban utazó tevékenységet végző személyek munkaidejének szervezéséről szóló, 2002. március 11-i 2002/15/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv² (a továbbiakban: irányelv) teljes, illetve részleges megsemmisítésére irányuló kérésére vonatkozik. Ezekben az eljárásokban a Bíróságnak egy sor jogalap mellett a két kereset elfogadhatóságának meghatározott és részben újszerű problémával is foglalkoznia kell.

II — Jogi háttér

2. Jelen ügy hátteréhez tartozik elsősorban a közúti fuvarozásra vonatkozó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról szóló, 1985. december 20-i 3820/85/EGK tanácsi rendelet³, amely lényegében a munkaviszonyban álló, valamint más gépjárművezetők vezetési idejét és pihenőidejét szabályozza.

3. Meg kell említeni továbbá a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló,

1993. november 23-i 93/104/EK tanácsi irányelvet⁴. Ez az irányelv többek között a napi és heti pihenőidőt, a szüneteket, a maximális heti munkaidőt, a rendes szabadságot és az éjszakai munka időtartamát szabályozta, miközben hatálya alól meghatározott tevékenységi körök — mint a közúti szállítás — kivételt képeztek. Hatályát a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 93/104/EK tanácsi irányelvnek az abból kizárt ágazatok és tevékenységek szabályozása céljából történő módosításáról szóló, 2000. június 22-i 2000/34/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv⁵ többek között a közúti szállítási ágazatra is kiterjesztette. Az ún. „utazó munkavállalókra” azonban a napi pihenőidőre, a szünetekre, a heti pihenőidőre és az éjszakai munka időtartamára vonatkozó rendelkezéseket továbbra sem kellett alkalmazni.

4. A 2002/15 irányelv ismét kiegészíti az előző rendelkezéseket, és megállapítja a maximális heti munkaidőre, a szünetekre, a pihenőidőre és az éjszakai munkára vonatkozó előírásokat.

5. Az 1. cikk, amely az irányelv célját szabályozza, a következőképpen szól:

„Ennek az irányelvnek az a célja, hogy a munkaidő szervezésével kapcsolatban mini-

2 — HL L 80., 35. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet 224. o.

3 — HL L 370., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 319. o.

4 — HL L 307., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 197. o.

5 — HL L 195., 41. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 27. o.

munkövetelményeket állapítson meg a közúti fuvarozásban utazó tevékenységet végző személyek egészségének védelme és biztonságának javítása céljából [helyes fordítása: a közúti fuvarozásban utazó tevékenységet végző személyek biztonságának és egészségének megerősített védelme céljából], illetve hogy fokozza a közúti közlekedés biztonságát, és összehangolja [helyes fordítása: jobban összehangolja] a versenyfeltételeket.”

6. A 2. cikk, amely az irányelv hatályát szabályozza, (1) bekezdésében a következőt határozza meg:

„Ez az irányelv a tagállamokban székhellyel rendelkező, a 3820/85/EGK rendelet vagy annak hiányában az AETR megállapodás hatálya alá tartozó közúti fuvarozásban részt vevő vállalkozások által foglalkoztatott utazó munkavállalókra vonatkozik.

A következő albekezdés rendelkezéseinek sérelme nélkül ezt az irányelvet az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőkre 2009. március 23-tól kell alkalmazni.

Legkésőbb e határidő előtt két évvel a Bizottság jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Ez a jelentés a közúti közlekedés biztonsága, a versenyfeltételek, a foglalkoztatás szerkezete, valamint a szociális vonatkozások tekintetében vizsgálja annak következményeit, hogy az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők ki vannak zárva ennek az

irányelvnek a hatálya alól. Az egyes tagállamokban figyelembe kell venni a fuvarozási ágazat szerkezete és a közúti fuvarozási szakmában dolgozók munkakörülményei tekintetében fennálló körülményeket. E jelentés alapján a Bizottság javaslatot terjeszt elő, amelynek célja adott esetben:

- az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőknek az irányelv hatálya alá történő bevonása körülményeinek megállapítása bizonyos önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők tekintetében, akik más tagállamokban nem folytatnak közúti fuvarozási tevékenységet, és akikre objektív okok, például a perifériális elhelyezkedés, a nagy országon belüli távolságok [helyesen: az országon belüli nagy távolságok] és a különösen erős versenyhelyzet miatt helyi korlátozások vonatkoznak, vagy
- az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőknek ezen irányelv hatálya alóli további kizárása.”

7. A 3. cikk az irányelv fogalommeghatározásait szabályozza. Ennek a) pontja a „munkaidő” fogalmának jogi meghatározását tartalmazza. Annak 2. alpontja így rendelkezik:

„önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők esetében ugyanaz a meghatározás érvényes: a munka kezdetétől a munka végéig tartó időszak, amely során az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezető a munkahelyén tartózkodik, és

az ügyfelek rendelkezésére áll, valamint a folyamatban lévő fuvarozási tevékenységgel nem összefüggő [helyes fordítása: nem közvetlenül összefüggő] általános ügyviteli munka kivételével feladatait ellátja, illetve tevékenységeit végzi.

Az 5. cikkben említett szünetek, a 6. cikkben említett pihenőidők, továbbá a tagállamok azon jogszabályainak, illetve a szociális partnerek közötti azon megállapodásoknak a sérelme nélkül, amelyek kimondják, hogy ezeket az időszakokat díjazással kell kompenzálni, illetve ezeket az időszakokat korlátozni kell, az e cikk b) pontjában említett készenléti idő nem része a munkaidőnek [helyes fordítása: Nem képezik a munkaidő részét az 5. cikkben említett szünetek, a 6. cikkben említett pihenőidők, továbbá az e cikk b) pontjában említett készenléti idő, a tagállamok azon jogszabályainak, illetve a szociális partnerek közötti azon megállapodásoknak a sérelme nélkül, amelyek kimondják, hogy ezeket az időszakokat díjazással kell kompenzálni, illetve ezeket az időszakokat korlátozni kell].”

8. Az e) pont az „önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezető” fogalmát a következőképpen határozza meg:

„minden olyan személy, aki a közösségi jogszabályok értelmében közösségi engedély vagy bármely egyéb szakmai engedély alapján foglalkozásszerűen személyek szállítását vagy áruk közúti fuvarozását végzi harmadik fél számlájára vagy, aki jogosult [helyes fordítása: díjazás ellenében foglalkozásszerűen személyek szállítását vagy áruk közúti fuvarozását végzi, vagy aki jogosult] a saját számlájára munkát vállalni, és aki nem

kötődik munkaadóhoz sem munkaszerződéssel, sem egyéb munkavégzésre irányuló, alá-, fölérendeltségen alapuló jogviszony formájában, aki szabadon szervezheti a vonatkozó munkatevékenységeket, akinek a jövedelme közvetlenül a megtermelt nyereségtől függ, és akinek megvan az a szabadsága, hogy egyénileg vagy más önálló vállalkozó gépjárművezetőkkel történő együttműködés keretein belül több ügyféllel is üzleti kapcsolatot tartson fenn.

Ennek az irányelvnek az alkalmazásában azokra a gépjárművezetőkre, akik nem felelnek meg ezeknek a feltételeknek, ugyanazon kötelezettségek és ugyanazon jogok vonatkoznak, mint amelyeket ez az irányelv az utazó munkavállalók tekintetében előír.”

III — Elfogadhatóság

A — A C-184/02. sz. ügy

9. A Spanyolország által indított eljárásban a Tanács és a Parlament azért vitatják a kereset elfogadhatóságát, mert az eredeti keresetlevélben alperesként csak a Tanács szerepelt. Spanyolország csak egy „fe de erratas” megjelölésű iratban kérte az első oldal módosítását, amely szerint a Parlamentet is alperesként kell megemlíteni.

10. Spanyolország érvelését először is annyiban kell elfogadni, hogy a jogi aktus már az eredeti keresetlevélben is a Parlament és a Tanács jogi aktusaként lett megjelölve. Itt

azonban a jogvita tárgyának megjelöléséről van szó, amely a Bíróság eljárási szabályzata (a továbbiakban: eljárási szabályzat) 38. cikke 1. §-ának c) pontja szerint a keresetlevél szükségszerű tartalmi eleme.

11. Ehhez a követelményhez járul mindazonáltal az eljárási szabályzat 38. cikke 1. §-ának b) pontjában szabályozott azon követelmény is, amely szerint a keresetlevélnek „a félnek a megjelölését” is tartalmaznia kell. Ezt az előírást azonban nem szabad úgy érteni, hogy annak értelmében csak egy alperest lehet megjelölni. Ugyanis a Bíróság alapokmányának 21. cikkéből az következik, hogy a keresetlevélnek tartalmaznia kell „annak a félnek vagy feleknek a nevét, aki vagy akik ellen a keresetet benyújtották”, tehát hogy több alperes is lehet.

12. A Tanács és a Parlament ezért joggal mutat rá arra, hogy a Spanyolország által megtámadott jogi aktus a Parlament és a Tanács által az EK 251. cikk szerinti együttdöntési eljárásban elfogadott jogi aktus, és hogy ilyen esetben a keresetlevélnek alperesként mindkét — a jogi aktust elfogadó — intézményt meg kell jelölnie.

13. Ezt a követelményt az eredeti keresetlevél egyértelműen nem teljesíti. Azt kell tehát megvizsgálni, hogy a Bíróságnak továbbított iratot pusztán helyesbítésnek, „Corrigendum”-nak, vagy a keresetlevél hiányosságát pótló iratnak kell tekinteni.

14. Elsőként azt kell megvizsgálni, hogy jelen esetben olyan pusztán helyesbítésről, „Corrigendum”-ról van-e szó, mint amilyen többek között az elírások kijavítása. Az utóbbi kategóriába tartozik például a hibás számadatoknak a megtámadott jogi aktusban történő kiigazítása. A jogvita tárgyára vonatkozó ezen példa mellett a felekre vonatkozó példák is felhozhatók. Így az egyik félnek „Európai Bizottság”-ként való megjelölése minden további nélkül felcserélhető a helyes „Európai Közösségek Bizottsága” megjelöléssel. Az ilyen helyesbítések, még ha meg is haladják az elírások pusztán kijavításának kereteit, mindenképpen megengedhetők.

15. Ebben az összefüggésben a Parlament és a Tanács azon a véleményen van, hogy itt a keresetlevél helyesbítéséről van szó. Az eljárási szabályzat 38. cikkének 7. §-a mindazonáltal csak abban az esetben engedi meg a kijavítást, ha a keresetlevél nem felel meg a 3–6. §-oknak. Jelen esetben azonban a keresetlevél nem felel meg az 1. §-ban szabályozott feltételek egyikének.

16. A Parlament érvelését annyiban el kell fogadni, amennyiben az irat tárgya egy további alperes megjelölése. Jelen esetben tehát az irat túllép a keresetlevél pusztán helyesbítésének keretein. Magának az eredeti keresetlevélnek a módosításáról van tehát szó, és nem a 3–6. §-okban szabályozott helyesbítés egyik esetéről. Ezt Spanyolország is megerősíti.

17. A spanyol kormány iratának pusztán „Corrigendum”-ként való minősítése ellen szól végül az a körülmény is, hogy az irat csak a fedőlap módosítására vonatkozik, és a keresetlevél többi részét, különösen a kereseti kérelmet, nem érinti. A *Hivatalos Lapban* közzétett közlemény maga is csak a Tanácsot említi alperesként.

18. Azonban nem a felperes iratának megjelölése a meghatározó szempont, hanem az irat tartalma. Ellenkező esetben a felperes maga végezhetné el az irat jogi minősítését. Mindez pedig azt eredményezné, hogy valamely elírás kijavításának „köntösébe bújtatva” lehetséges lenne a keresetlevél módosítása.

19. A kereset elfogadhatósága érdekében az a körülmény hozható fel, hogy a keresetlevelet a jogvita tárgyának fényében kell értelmezni. Már az eredeti keresetlevélben szereplő jogvita tárgyára vonatkozó megjelölésből az tűnt ki, hogy a Parlament és a Tanács jogi aktusáról van szó. Ezenkívül jelen esetben nem az alperes más alperessel való helyettesítéséről vagy az alperes első ízben való megjelöléséről van szó, hanem pusztán egy további alperes megjelöléséről. Ez utóbbi ráadásul részt vett a megtámadott jogi aktus meghozatalában.

20. Spanyolország rámutat arra, hogy a keresetlevelet a Parlamentnek is kézbesítették,

ezzel annak védekezési joga biztosítva volt, ami ugyan lehetővé teszi a Bíróság eljárás módjára vonatkozó következtetések levonását, de nem válaszolja meg a keresetlevél módosítása elfogadhatóságának alapvető kérdését.

21. A helyesbítésre vonatkozó másik rendelkezés alapján a Spanyolország által benyújtott kereset elfogadhatóságával szemben egy további érv is felhozható. Így az eljárási szabályzat 38. cikk 2. §-ának harmadik bekezdése csak azon hiányosságok pótlásának lehetőségét írja elő, amelyek a 2. § első és második bekezdésében szabályozott követelmények figyelmen kívül hagyásában állnak.

22. A 38. cikkben kifejezetten szabályozott helyesbítési lehetőségek átfogó vizsgálatából tehát az következik, hogy csak a 2–6. §-ban foglalt követelményekre irányuló hiánypótlás van kifejezetten előírva.

23. Ebből egyrészt az a következtetés vonható le, hogy más hiányosságok nem pótolhatók. Másrésztől azonban az olyan értelmezés is képviselhető, miszerint a helyesbítésre vonatkozó rendelkezéseket a nem kifejezetten szabályozott esetekre is megfelelően alkalmazni kell.

24. Mivel a spanyol kormány levele újabb alperes megjelölésére irányult — illetve hatását tekintve arra kellett, hogy irányuljon —, végül annak vizsgálatára is ki kell térni, hogy a jelen esetben e levél a beadvány kiegészítésének tekinthető-e. Az eljárási szabályzat 41. cikkének 1. §-a ráadásul kifejezetten megengedi a keresetlevél kiegészítését. Ezen szabálynak a jelen esetre való alkalmazása ellen szól mindazonáltal az a körülmény, hogy a kiegészítés megengedhetőségének az a feltétele, hogy az eredeti beadvány megfeleljen az eljárási szabályzat minimumkövetelményeinek. A kiegészítést tehát élesen el kell határolni a hiánypótlástól. Továbbá a kiegészítést a válaszban kellett volna megtenni.

25. Az összes releváns körülmény mérlegelése mindenestre azt a következtetést engedi meg, hogy a keresetlevél — legalábbis a módosított változatában — megfelel az eljárási szabályzat követelményeinek, és a kereset elfogadható.

B — A C-223/02. sz. ügy

26. A Finnország által indított eljárásban a Parlament és a Bizottság amiatt vitatja a

kereset elfogadhatóságát, hogy a keresetlevél a jogvita tárgyának és a felperes kérelmeinek tekintetében nem felel meg az eljárási szabályzat 38. cikke követelményeinek. Mivel Finnország azt kéri, hogy az irányelvet annyiban semmisítsék meg, amennyiben az az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőkre vonatkozik, anélkül hogy kifejezetten megjelölne a megsemmisítendő rendelkezéseket.

27. Azt kell tehát megvizsgálni, hogy a keresetlevél ennyiben megfelel-e az eljárási szabályzat 38. cikke követelményeinek.

28. A keresetlevél egyértelműségének követelménye tekintetében a Bizottság azt adja elő, hogy a kereset nem egyértelmű, mivel nem derül ki belőle, hogy csak azokat a rendelkezéseket kell megsemmisíteni, amelyekben az „önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezető” kifejezés kifejezetten említésre kerül, vagy egy sor más rendelkezést is, amelyek erre a személyi körre vonatkoznak.

29. Sem az alapokmányból, sem az eljárási szabályzatból nem következik azonban, hogy a keresetlevélben kifejezetten meg kell jelölni azokat a rendelkezéseket, amelyek megsemmisítését kérik. A keresetlevél akkor is megfelel az egyértelműség követelményének, ha a jogvita tárgya más módon van meghatározva, illetve más módon meghatározható.

30. A Finnország által benyújtott keresetle-
vél megfelel ennek a követelménynek, mivel
a jogvita tárgya annyiban szabatosan meg van
határozva, hogy a kereseti kérelem az irány-
elv hatályának világosan meghatározott ré-
szére, mégpedig az „önálló vállalkozói tevé-
kenységet folytató gépjárművezetőkre”
vonatkozik.

31. Hogy itt valóban az irányelv egyértel-
műen meghatározott részéről van szó, az
magából az irányelvből következik, amely
pontosan e rész tekintetében külön szabá-
lyozást tartalmaz. Így a 2. cikk (1) bekezdé-
sének második albekezdése előírja, hogy az
irányelvet „az önálló vállalkozói tevékenysé-
get folytató gépjárművezetőkre 2009. március
23-tól kell alkalmazni”. Az irányelvnek a
keresetlevélben megjelölt része tehát egyér-
telműen körülhatárolható.

32. A Parlament és a Bizottság azon érvét is
el kell továbbá utasítani, amely szerint a
kereset a Bíróságra hagyja a megsemmisít-
endő rendelkezések megállapítását. A Bíró-
ságnak akkor nem kell ilyen műveletet
elvégeznie, ha a kereseti kérelemnek meg-
felelően helyt ad a keresetnek, és a kereseti
kérelemben megjelölt terjedelemben meg-
semmisíti az irányelvet.

33. Az irányelvnek ilyen — a Bíróság általi
részbeni megsemmisítés következményeként
bekövetkező — módosítása lényegében nem

különbözik az irányelv kifejezetten felsorolt
cikkeinek a megsemmisítésétől. Az utóbbi
esetben is az irányelv módosítására kerül sor.

34. A Finnország által beadott keresetnek
való helyt adás nem érinti a Parlament és a
Tanács hatáskörét sem. Ezek az intézmények
ugyanis, mint egy megsemmisítéssel érintett
jogi aktus szerzői, továbbra is kötvé vannak
az EK 233. cikkből eredő kötelezettségükhöz,
amely szerint „kötelesek megtenni a Bíróság
ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges
intézkedéseket”.

35. Végül azt az érvet is el kell utasítani,
hogy a keresetnek való helyt adás arra
vezetne, hogy az irányelv az önálló vállalko-
zói tevékenységet folytató gépjárművezetők
vonatkozásában soha nem lépne hatályba.
Valamely irányelv megsemmisítésére irányu-
ló eljárásban hozott ítéletnek csak abban a
különleges helyzetben lehet ilyen hatása, ha
a jogvita tárgya még nem alkalmazható szabá-
lyozásokat érint. Főszabály szerint a meg-
semmisítési ítéleteknek még ennél is mélyre-
hatóbb hatásuk van: a szabályozás ex tunc
hatályú hatályvesztését idézik elő.

36. A Finnország által benyújtott kereset
tehát elfogadható.

IV — Megalapozottság

A — A Közösség hatásköréről

37. Spanyolország és Finnország egyrészt azzal az indokolással támadják meg az irányelvet, hogy a Közösségnek nincs hatásköre olyan szabályozások elfogadására, amelyeket az irányelv az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőkre megállapít.

1. Az irányelv céljára, a hatáskörrel való visszaélésre és a jogalapokra vonatkozó jogalpok

a) Az irányelv célja (harmadik jogalap a C-184/02. sz. ügyben)

38. Spanyolország azzal indokolja az irányelv jogi szempontból hibás voltát, hogy az kettős célt követ, nevezetesen a gépjárművezetők egészségét és biztonságát, valamint a közúti biztonság javítását, ez azonban az irányelv által nem érhető el, mert az irányelv tisztán szociális előírásokat foglal magában, mégpedig a gépjárművezetők élet- és munkakörülményeit érintő előírásokat.

39. Spanyolország előadja, hogy az irányelv nem a vezetők vezetési idejét, hanem a munkaidőt szabályozza, többek között a maximális heti munkaidőt. Mivel a rendelet szigorúbb szabályokat ír elő, többek között a szünetek és a heti munkaidő vonatkozásában, az irányelv nem szolgálhatja a közúti közlekedés biztonságát. Emellett a munkaidő szabályozásával összefüggő beavatkozás az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők vonatkozásában nem indokolt.

i) Elfogadhatóság

40. A Bizottság mint a Tanács és a Parlament melletti beavatkozó felveti a Spanyolország által emelt ezen kifogás elfogadhatóságának kérdését. Spanyolország a két jogalap egyikét sem támadja meg, csupán az irányelv által követett célok „kritizálására” szorítkozik. Amennyiben — ahogyan azt Spanyolország előadja — szociális előírásról lenne szó, akkor az EK 137. cikk elégséges jogalap lett volna. Mivel így nem lehetett volna más jogalkotási eljárást választani, nem forog fenn eljárási hiányosság.

41. Annyiban igazat kell adni a Bizottságnak, hogy egy további jogalap megjelölését a

közösségi jogi aktus preambulumbekzdéseiben lévő hibaként kellene értékelni, ami nem vezet az ezen aktus elfogadására irányuló eljárás jogellenességéhez⁶.

b) A hatáskörrel való visszaélés kérdéséről és a választott jogalapok jogszerűségéről (első jogalap a C-223/02. sz. ügyben)

42. A Spanyolország által felhozott harmadik jogalapot mindazonáltal az előadott kifogások tartalma alapján úgy lehet érteni, hogy az irányelv jogalapjait — az irányelv által kizárólagosan követett szociális célkitűzésre figyelemmel — hibásnak kell tekinteni.

ii) Megalapozottság

43. Első pillantásra kézenfekvő lenne a harmadik jogalap Spanyolország által emelt kifogásának megalapozottságát a Finnország által a hatáskörrel való visszaélés tekintetében felhozott jogalapéval együtt vizsgálni. Ahogy azonban a spanyol kormány a tárgyaláson kifejezetten leszögezte, ez a jogalap mindazonáltal nem a jogalapok megválasztására vonatkozik, hanem a szakma szabad gyakorlásának alapvető jogával áll összefüggésben (lásd ehhez a B) pont alatti fejtegetéseket).

44. Finnország azt a véleményt képviseli, hogy egyik jogalap sem — vagyis sem az EK 71. cikk, sem az EK 137. cikk (2) bekezdése — nyújt megfelelő jogalapot az irányelv számára. Jóllehet a közúti közlekedés biztonságát szolgáló intézkedések alapozhatók az EK 71. cikkre, azonban az irányelv más célt követ, nevezetesen az egészség és a biztonság munkahelyen történő védelmét. E tekintetben az EK 137. cikk a helyes jogalap. Ez a rendelkezés azonban nem engedi meg az önálló vállalkozói tevékenységet folytatókra vonatkozó előírások elfogadását, mint ahogyan azt az irányelv teszi. Az abban az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők munkaidejére előírt szabályozás ezáltal nélkülöz minden jogalapot.

45. Az irányelvben a maximális heti munkaidőre, a pihenőidőkre és az éjszakai munkára vonatkozó szabályozásokból kiindulva Finnország úgy ítéli meg, hogy az irányelv nem a vezetési időt, hanem a munkaidőt szabályozza. Utóbbi azonban a vezetési időtől eltérően nem kapcsolódik a közúti közlekedés biztonságához. Továbbá, teszi hozzá, olyan tevékenységeket ölel fel, amelyek nem állnak összefüggésben a közúti közlekedés biztonságával.

6 — A 165/87. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 1988., 5545. o.) 19. pontja és a C-491/01. sz., British American Tobacco (Investments) Ltd és Imperial Tobacco Ltd ügyben 2002. december 10-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-11453. o.) 98. pontja.

46. Emellett a 2. cikk (1) bekezdése azt mutatja, hogy az irányelv elfogadásának idején a munkaidő korlátozásainak a közúti közlekedés biztonságára gyakorolt hatásait még nem vizsgálták meg. Egyébként nincsenek olyan tanulmányok, amelyek azt mutatnák, hogy a biztonságot a vezetési időn kívül más tényezők is befolyásolnák. Az irányelv sem akadályozhatja meg, hogy olyan tevékenységek fáradtságot idézzenek elő, amelyek az irányelv értelmében nem számítanak munkaidőnek.

47. A versenyfeltételek összehangolásának az irányelv által állítólag követett célja sem érhető el Finnország álláspontja szerint az EK 71. cikkre alapozott intézkedésekkel. Végül ez a rendelkezés azt írja elő, hogy a közös közlekedési politika céljainak megvalósítása „a közlekedés sajátosságainak figyelembevételével” történik.

48. A Finnország által előadottakkal kapcsolatban rá kell mutatni arra, hogy ebben az eljárásban nem arról van szó, hogy a közösségi jogalkotó követhet-e egy meghatározott célt, hanem arról, hogy a közösségi jogalkotó a megtámadott jogi aktust a helyes jogalapra alapozta-e. E tekintetben a jogi aktus által követett célok csak egy szempontnak tekinthetők a sok közül.

49. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Közösség hatásköri rendszerének keretében egy jogi aktus jogalapjának megválasztása nem egyedül attól függ, hogy az intézmény meggyőződése szerint mi az elérendő cél, hanem annak objektív, bíróság által felülvizsgálható körülményeken kell alapulnia⁷. Ilyen körülmények különösen a jogi aktus célja és tartalma⁸.

50. Az eljárás tárgyát képező irányelv az 1. cikke szerint több célt követ: először a közúti fuvarozásban utazó tevékenységet végző személyek biztonságának és egészségének védelme; másodsor a közúti közlekedés biztonságának fokozása, és harmadszor a versenyfeltételek összehangolása.

51. Ezeket a célokat a munkaidő szervezésével kapcsolatos minimumkövetelmények megállapításával kívánják elérni. Az irányelvben, különösen az annak 4–7. cikkében a maximális heti munkaidőre, a szünetekre, a pihenőidőre és az éjszakai munka szabályozására vonatkozó rendelkezések tehát a cél eléréséhez választott eszközök.

7 — A 45/86. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1987. március 26-án hozott ítélet (EBHT 1987, 1493. o.) 11. pontja, a C-300/89. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-2867. o.) 10. pontja, a C-36/98. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben 2001. január 30-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-779. o.) 58. pontja és a C-269/97. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2000. április 4-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-2257. o.) 43. pontja.

8 — A C-36/98. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet (idézve a 7. lábjegyzetben) 58. pontja, a C-300/89. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet (idézve a 7. lábjegyzetben) 10. pontja és a C-269/97. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet (idézve a 7. lábjegyzetben) 43. pontja.

52. Jogalapként a közösségi jogalkotó az EK 71. cikket és az EK 137. cikk (2) bekezdését választotta, tehát két jogalapot, egy közlekedéspolitikait és egy szociálpolitikai-
k

55. Ezzel kapcsolatban a Parlament azt a véleményt képviseli, hogy az önálló vállalkozói tevékenységet folytatók bevonása elfogadható, és egy sor jogi aktussal indokolja ezt, amelyek mind a nem önálló vállalkozói tevékenységet folytatókra, mind az önálló vállalkozói tevékenységet folytatókra érvényesek. Annyiban igazat kell adni a Parlamentnek, hogy az EK 137. cikk az utazó munkavállalók vonatkozásában elegendő jogalappal tekinthető.

i) Az EK 137. cikk (2) bekezdése

53. Az EK 137. cikk (2) bekezdése alapján a Tanács az EK 137. cikk (1) bekezdésének céljára meghatározott területeken minimumkövetelményeket fogadhat el. A 137. cikk (1) bekezdésének a) pontja a munkavállalók egészségének és biztonságának védelme érdekében ilyen területként nevezi meg különösen a munkakörnyezet javítását.

56. A Parlament által említett jogi aktusok tekintetében azonban először is alapvetően meg kell jegyezni, hogy egy meghatározott múltbeli gyakorlatból nem lehet annak jogszerűségére következtetni. A Parlament tézisének alátámasztása érdekében nem tudott olyan jogesetre hivatkozni az ítélezési gyakorlatból, amely igazolta volna, hogy a Bíróság ezt az eljárást kifejezetten jogszerűnek nyilvánította volna, például egy vonatkozó megsemmisítés iránti keresetet elutasított volna, vagy egy előzetes döntéshozatal iránti kérelem keretében valamely jogi aktus érvényességét megállapította volna.

54. Az eljárásban nem vitatott, sőt a felperesek éppen hogy hangsúlyozzák, hogy a megtámadott irányelv ezt a célt szolgálja. Mivel azonban az irányelv az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőkre is vonatkozik, felmerül a kérdés, hogy az EK 137. cikk csupán a munkavállalókra vonatkozó intézkedések jogalapjául szolgálhat, vagy az önálló vállalkozói tevékenységet folytatókra vonatkozó intézkedésekének is.

57. A Parlament által többek között hivatkozott 92/29 irányelvvel⁹ kapcsolatban meg kell továbbá jegyezni, hogy annak 2. cikke 1. pontjának b) alpontja szerint „[m]inden tagállam meghozza [...] a szükséges intézkedéseket [...] annak biztosításához, hogy a tárolandó gyógyszerek és orvosi felszerelés mennyisége a *munkavállalók* számától [...] függően kerüljön meghatározásra”¹⁰. Ezen irányelv preambuluma is többször utal a *munkavállalók* biztonságára és egészségére.

9 — A Tanács 92/29/EGK irányelve (1992. március 31.) a hajók fedélzetén a jobb orvosi ellátás biztosítását célzó biztonsági és egészségvédelmi minimumkövetelményekről (HL. L 113., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 21. o.).

10 — Kiemelés tőlem.

58. Azzal az érveléssel kapcsolatban, amely szerint az önálló vállalkozói tevékenységet folytatókra vonatkozó szociális előírások elfogadásának eddigi gyakorlata is a jelen esetben választott jogalapok elfogadhatósága mellett szól, emlékeztetni kell arra, hogy az 1408/71/EGK rendelet¹¹ elfogadása a Parlament által bemutatott gyakorlattól eltérően az EK-Szerződés 235. cikkének (jelenleg EK 308. cikk) jogalként való felhasználásával történt.

59. Ami az EK 137. cikknek az önálló vállalkozói tevékenységet folytatókra vonatkozó hatályát illeti, először is utalni kell az EK 137. cikk (1) bekezdésének kifejezett szövegére, amelyben kifejezetten munkavállalókról van szó. Ez igaz a Bizottság által joggal említett különbségek ellenére is, amelyek a különböző nyelvi változatokban, különösen a finn változatban lehettek fel.

60. Azzal, hogy az EK 137. cikk a munkavállalókra irányul, ez a rendelkezés az elsődleges jogban, különösen az EK 39. és az EK 43. cikkben fellelhető, az önálló vállalkozói tevékenységet folytatók és a munkavállalók közötti különbségtételhez kötődik.

61. Végül azzal az érveléssel kapcsolatban, amely szerint a vezetők állapotára bizonyos

tevékenységek által kifejtett hatások tekintetében hiányoznak a megfelelő tudományos munkák, utalni kell egyrészt a Bizottság által említett tanulmányokra. Másrészt a Bíróság ítélezési gyakorlatából kitűnik, hogy „a közösségi jogalkotás, különösen a szociálpolitika területén, nem korlátozható azokra az esetekre, amelyek tudományosan igazoltak”¹².

62. „Egyébként az új tudományos ismeretek nem az egyedüli okok, amelyek alapján a közösségi jogalkotó a közösségi előírások kiigazítása mellett dönthet, mivel a mérlegelési jogkör gyakorlása során, amellyel e területen rendelkezik, más megfontolásokat is [...] figyelembe vehet.”¹³

63. Mindebből az következik, hogy az EK 137. cikk nem képez alkalmas jogalapot az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőkre vonatkozó szociális rendelkezések elfogadásához. A továbbiakban ezért azt kell megvizsgálni, hogy az irányelv szabályozásait az EK 137. cikk által le nem fedett részében alapozhatták-e az EK 71. cikkre.

11 — A Tanács 1981. május 12-i 1390/81/EGK rendelete a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaira történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK tanácsi rendelet hatályának az önálló vállalkozókra és azok családtagjaira történő kiterjesztéséről (HL L 143., I. o.; magyar nyelvű kiadás 5. fejezet, I. kötet, 35. o.).

12 — A C-84/94. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 1996. november 12-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5755. o.) 39. pontja.

13 — A C-491/01. sz., British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ügyben hozott ítélet (idézve a 6. ítéletben) 80. pontja.

ii) Az EK 71. cikk

terve van, olyan más tevékenységeket is be kellett vonni, amelyek ugyancsak a vezetők fáradtságához vezethetnek.

64. Tartalmát tekintve az irányelv nem a technikai vagy termékekre, hanem a szervezeti vagy személyekre vonatkozó harmonizációs szabályok közé tartozik.

65. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a közösségi jogalkotó az EK 71. cikkre alapozott intézkedésekkel olyan szakterületeket is szabályozhat, amelyek egyszerre érintik a szociálpolitikát és a közúti közlekedés biztonságát¹⁴.

66. Ahogy a Bizottság és a Parlament helyesen kifejtik, az irányelv annyiban egészíti ki a 3820/85 rendeletet, amennyiben utóbbi csupán a közúti közlekedés biztonságára negatív hatással lévő okok egyikét — nevezetesen a túl hosszú vezetési időt — kívánja elkerülni.

67. Az irányelvnek ezzel szemben a közúti közlekedés biztonságára hatással lévő más negatív befolyásoló tényezőket is fel kell ölelnie. Mivel ezek nem csupán a gépjárművek vezetéséből következnek, azaz a biztonság a rendelet betartása esetén is veszélyez-

68. Az ítélkezési gyakorlatból levezethető, hogy nem csupán a vezetési időt kell munkaidőnek tekinteni, hanem más tevékenységeket is, amelyek kihatással lehetnek a vezetésre¹⁵. Ennek megfelelően az irányelv a vezetési időn túli munkaidő korlátozását írja elő.

69. A munkaidő-szabályozások és a munkavállalók egészsége és biztonsága közötti ilyen összefüggés a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint alátámasztottnak tekintendő¹⁶. Így az az „idő, amit egy vezető azzal tölt, hogy egy tachográfal felszerelt jármű átvételének helyére menjen, [...] annyiban kihatással lehet a vezetési időre, amennyiben a vezető elfáradásához hozzájárul”¹⁷.

70. A munkaidőnek az irányelvben előírt szabályozását eszerint az EK 71. cikk (1) bekezdésének c) pontja értelmében vett, a közlekedés biztonságát javító intézkedésnek kell tekinteni.

15 — Vö. a C-394/92. sz., Michielsens és Geybels Transport Service NV ügyben 1994. június 9-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-2497. o.) 14. és 19. pontjait.

16 — A C-84/94. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben hozott ítélet (idézve a 12. lábjegyzetben) 38. pontja.

17 — A C-297/99. sz., Skills Motor Coaches Ltd és társai ügyben 2001. január 18-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-573. o.) 25. pontja.

14 — A 97/78. sz. Schumalla-ügyben 1978. november 28-án hozott ítélet (EBHT 1978., 2311. o.) 5. pontja.

71. Ahogy az irányelv 1. cikkéből következik, az irányelv „a közúti fuvarozásban utazó tevékenységet végző személyekre” vonatkozik, anélkül hogy munkajogi státuszuk alapján különbséget tenne közöttük.

72. A Parlament és a Bizottság joggal hangsúlyozzák, hogy a különböző státusz az irányelv által követett célok tekintetében nem játszhat szerepet. A vezetőképeséget befolyásoló veszélyek ugyanis nem függenek attól, hogy valaki egy járművet munkavállalóként vagy önálló vállalkozói tevékenységet folytatóként vezet¹⁸.

73. Ami a versenyfeltételek összehangolásának célkitűzését illeti, ilyen intézkedések is alapozhatók az EK 71. cikkre. Amennyiben azonban az (1) bekezdésének c) pontját nem tekintjük megfelelő jogalappal, az (1) bekezdés d) pontja mindenestre tekintetbe veendő. Ezen rendelkezés szerint ugyanis a közösségi jogalkotó elfogadhatja az „egyéb megfelelő rendelkezéseket”.

74. Az EK 71. cikk (1) bekezdésének d) pontjában szabályozott felhatalmazó jogalap — mint generálklauzula — olyan tágan van

megfogalmazva, hogy megfelelő jogalapként szolgál az irányelvben hozott szabályozások elfogadására.

75. Az, hogy az olyan intézkedés, mint az eljárás tárgyát képező irányelv, több célt követ, amelyek több jogalap — nevezetesen az EK 71. cikk (1) bekezdésének c) és d) pontja — alá esnek, nem szól az irányelv jogszerűsége ellen, mivel adott jogi aktusban több intézkedés kombinációja is elfogadható.

iii) Nem szükségszerű jogalap használata

76. Az előzőekből következik, hogy az irányelv az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők tekintetében önmagában az EK 71. cikkre is alapozható lett volna. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint egy nem szükséges jogalap használata jogellenes lehet¹⁹. Mivel azonban a jelen eljárás az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőkre vonatkozó jogalapra irányul, és az EK 137. cikk ezen kategória tekintetében nem szükséges jogalap, jóllehet az utazó munkavállalók vonatkozásában szükséges lehetne, ezzel a kérdéssel itt nem kell tovább foglalkozni. Ugyanis az EK 137. cikknek az utazó munkavállalók vonatkozásában fennálló szükségessége nem tárgya az eljárásnak.

18 — Ezzel az aspektussal a többi jogalap vizsgálatának keretében még közelebbről kell foglalkozni.

19 — A C-211/01. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-8913. o.).

2. A kis- és középvállalkozásokra vonatkozó rendelkezések (negyedik jogalap a C-223/02. sz. ügyben)

77. Finnország a negyedik jogalappal azt állítja, hogy a közösségi jogalkotó az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők bevonásával megsértette az EK 137. cikk (2) bekezdése második mondatának és az EK 157. cikknek — a kis- és középvállalkozásokat (KKV) védő — rendelkezéseit. Mivel az irányelvben szabályozott korlátozások elsősorban a vállalkozások ezen csoportját sújtják, mert versenyképességüket a nagy vállalkozásokkal szemben csökkentenék. Utóbbiak ugyanis olyan munkavállalókkal rendelkeznek, akik teljes munkaidőjüket a járművek vezetésének szentelhetik, és nem kell más tevékenységeket végezniük, mint az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőknek. Továbbá az irányelv akadályozza a KKV-k alapítását is. Ezzel az ágazat a nagy vállalkozások előnyére alakul át.

a) Az EK 137. cikk (2) bekezdése első albekezdésének második mondata

78. Először is, követve a Bizottság álláspontját, rá kell mutatni az EK 137. cikk (2) bekezdése első albekezdésének az eljárás tárgyát képező irányelvre vonatkozó korlátozott jelentésére. Mivel az annak második mondatában található kötelezettség csupán olyan irányelvekre vonatkozik, amelyeket

kizárólag az EK 137. cikkre alapoznak. Mivel azonban az irányelvnek az EK 71. cikk is alapjául szolgál, az EK 137. cikk (2) bekezdése első albekezdésének második mondata is csak korlátozott hatást fejthet ki.

79. Mivel Finnország csupán az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők bevonását támadja, az irányelvet azonban ennyiben egyedül az EK 71. cikkre is lehet alapozni, ebben az összefüggésben az EK 137. cikk (2) bekezdése egyáltalán nem kerül alkalmazásra.

80. Ennek következtében felesleges lenne az EK 137. cikk (2) bekezdése első albekezdésének második mondata normatív jelentésének vizsgálatába belekezdeni. Arra az esetre, ha a Bíróság mégis azon az állásponton lenne, hogy az irányelvet az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők tekintetében is az EK 137. cikk (2) bekezdésének mércéjével kell mérni, a következőkben annak normatív jelentését is meg kell állapítani.

81. Az EK 137. cikk (2) bekezdése első albekezdésének második mondata az itt alkalmazandó változatában úgy rendelkezik, hogy az irányelvek nem írhatnak elő olyan közigazgatási, pénzügyi vagy jogi korlátozásokat, amelyek gátolnák a kis- és középvállalkozások alapítását és fejlődését.

82. Ezzel kapcsolatban adódik a kérdés, hogy e rendelkezés esetében pusztán programmeghatározásról van szó, vagy ebből a rendelkezésből azon túlmenő normatív tartalom is kivehető, amely a közösségi jogalkotót köti.

83. A normatív hatás ellen vagy a csupán csekély normatív hatás mellett szól a német változat szövege („sollen keine [...] vorschreiben”). Ennek megfelelően a német szakirodalomban a túlnyomó többség azt a véleményt képviseli, hogy az EK 137. cikk (2) bekezdése első albekezdégének második mondata programmeghatározás.

84. A normatív hatás mellett szól ezzel szemben a többi nyelvi változat. Ez különösen a román nyelvekre²⁰, valamint a dán, svéd és angol változatra²¹ igaz. A görög²² és a finn²³ változat is így értendő a kijelentő módnak a közösségi jogban általánossá vált alkalmazása miatt. De még ha abból is indulunk ki, hogy az EK 137. cikk (2) bekezdése b) pontja második mondatának normatív jelentése van, az nagyon korlátozott. Így ebben a rendelkezésben csupán

néhány intézkedés — mint a pénzügyi vagy jogi korlátozások — kerül említésre, amelyek által — megfelelő kialakítás mellett — beavatkozhatnak a szakma szabad gyakorlásába, miközben a KKV-k „alapítására és fejlődésére” irányuló célkitűzés a szakma szabad gyakorlásának mindkét megjelenési formáját felöleli, nevezetesen valamely gazdasági tevékenység megkezdését és gyakorlását. A szakma szabad gyakorlásának általános jogi elvén túlmenő normatív jelentéssel ugyanakkor az EK 137. cikk (2) bekezdése első albekezdégének második mondata nem bírhat.

85. Ahogy az EK 137. cikk (2) bekezdése első albekezdégének második mondatának előrendelkezéséhez, nevezetesen az EK-Szerződés 118a. cikk (2) bekezdésének második albekezdéséhez kapcsolódó bírósági ítélkezési gyakorlatból²⁴ kitűnik, mindenesetre nem ütközik ebbe a rendelkezésbe, ha a KKV-kkel szemben kötelező intézkedéseket fogadnak el. Sőt, ennek az itt érintett közlekedési ágazatra is érvényesnek kell lennie.

86. Mivel az irányelv figyelembe veszi az általa bevezetett munkaidő-szabályozásnak a kis- és középvállalkozásokra kifejtett lehetséges hatásait, egy további, az említett ítélkezési gyakorlatban felállított követelménynek is eleget tesz.

20 — A következőképpen szerepelnek: „évitent”, „evitano”, „evitarán” és „deven evitar”.

21 — A következőképpen szerepelnek: „skal”, „skall” valamint „shall avoid imposing”.

22 — „Στις οδηγίες αυτές αποφεύγεται η επιβολή διοικητικών, οικονομικών και νομικών εξαναγκασμών, οι οποίοι θα παρεμποδίζαν τη δημιουργία και την ανάπτυξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.”

23 — „Näissä direktiiveissä vältetään sääntämistä sellaisia hallinnollisia, taloudellisia tai oikeudellisia rasituksia, jotka vaikeuttaisivat pienten tai keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä.”

24 — A C-84/94. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben hozott ítélet (idézve a 12. lábjegyzetben) 44. pontja.

87. Így az irányelv Parlament által említett 3. cikke a) pontjának 2. alpontjában előírt munkaidő-szabályozásából az következik, hogy azok az általános ügyviteli tevékenységek nem minősülnek munkaidőnek, amelyek „a folyamatban lévő fuvarozási tevékenységgel [helyes fordítása: tevékenységgel közvetlenül] nem függnek össze”. Ez a kivétel azonban éppen az önálló vállalkozói tevékenységet folytatókat érinti, vagyis a KKV-kra jellemző tevékenységeket is. Más tevékenységeket, amelyeket az önálló vállalkozói tevékenységet folytatók, valamint a nem önálló vállalkozói tevékenységet folytatók végeznek, ezzel szemben az irányelv által követett célokra való kihatások miatt be kellett vonni a munkaidőbe.

88. Továbbá fel kell hívni a figyelmet a KKV-k Parlament által megnevezett előnyére is. Ez abban áll, hogy az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők a munkaidő által fel nem ölelt tevékenységeik tekintetében nem tartoznak a munkavállalókra érvényes munkajogi korlátozások alá, amivel szemben a nagy vállalkozásoknál ügyviteli tevékenységre beosztott munkavállalókra további rendelkezések érvényesek.

89. Végül utalni kell még az Amszterdami Szerződésre, amely szintén tartalmaz a KKV-kra vonatkozó szöveget: A kormányközi konferencia által elfogadott „26. sz. Nyilatkozat az Európai Közösséget létrehozó szerződés 118. cikkének (2) bekezdéséről” előírja, hogy „amikor a Közösség a munkavállalók biztonságának és egészségének védelmét szolgáló minimumkövetelménye-

ket állapít meg, nem áll szándékában objektív indok nélkül hátrányos megkülönböztetést tenni a kis- és középvállalkozások munkavállalóival szemben”. Azonban ebből sem következik olyan normatív korlát, amely az eljárás tárgyát képező irányelv érvényességével szembenállna.

b) Az EK 157. cikk (1) bekezdése

90. Az EK 157. cikk (1) bekezdése a második albekezdés második franciabekezdésében úgy rendelkezik, hogy az ipar területén a Közösség tevékenysége a Közösség egész területén a vállalkozások — különösen a kis- és középvállalkozások — kezdeményezésének és fejlődésének kedvező környezet ösztönzésére irányul.

91. A teljesség kedvéért a KKV-k vonatkozásában az EK 157. cikk (3) bekezdését is meg kellene említeni, amely szerint a Közösség az e Szerződés egyéb rendelkezései alapján folytatott politikái és tevékenysége útján hozzájárul az (1) bekezdésben meghatározott célkitűzések eléréséhez. E két rendelkezés tekintetében felvetődik a kérdés, hogy azok egyáltalán alkalmazhatók-e az eljárás tárgyát képező irányelvre. Ugyan az EK 157. cikk (3) bekezdése első pillantásra

értelmezhető keresztmetszeti klauzulaként, amely szerint más, az „Ipar” címen kívül elfogadott jogi aktusok is hozzá kell, hogy járuljanak az első bekezdés céljainak eléréséhez. Ezen figyelembevételi kötelezettség hatása mindenestre korlátozott.

nem változtat azonban semmit azon, hogy az EK 157. cikk nem képezi az eljárás tárgyát képező irányelv mércéjét.

3. Következtetés

92. Az első bekezdésben említett célok ugyanis egy meghatározott célt szolgálnak. Így az EK 157. cikk (1) bekezdés második albekezdése célkatalógusának bevezető mondata („E célból”) visszautal az EK 157. cikk (1) bekezdésének első albekezdésére.

95. A Finnország által az irányelv jogalapját és a KKV-kra vonatkozó rendelkezések megsértését illetően előadott jogalapokat mindezek alapján mint megalapozatlanokat el kell utasítani.

93. Az EK 157. cikk (1) bekezdésének első albekezdése²⁵ azonban egyértelműen csupán az ipar versenyképességére vonatkozik, és nem a gazdaság más ágazatainak, mint például a közlekedési ágazatnak a versenyképességére.

B — A szakma szabad gyakorlásának alapvető jogáról (első és harmadik jogalap a C-184/02. sz. ügyben, valamint harmadik jogalap a C-223/02. sz. ügyben) és az arányosság elvéről (második jogalap a C-223/02. sz. ügyben)

94. Ebben az összefüggésben foglalkozni kell a Finnország által előadott érveléssel, amely szerint a közúti közlekedés a vállalkozások tevékenységéhez szükséges infrastruktúra elengedhetetlen alkotórészét képezi. Ez az érv kijelentést tartalmaz a közúti közlekedés gazdasági jelentőségéről általánosságban,

96. A szakma szabad gyakorlása alapvető jogának Spanyolország és Finnország által állított megsértése néhány ponton hasonlóságot mutat az arányosság elvének Finnország által állított megsértésével. Ezzel kapcsolatban Finnország az EK 5. cikk harmadik bekezdésének megsértését kifogásolja, amely szerint a Közösség intézkedései nem léphetik túl az e szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket.

²⁵ — „A Közösség és a tagállamok biztosítják a közösségi ipar versenyképességéhez szükséges feltételek meglétét.”

1. Előzetes megjegyzések

a) Elkülönített vagy közös vizsgálat?

97. A jogalapok annyiban fedik egymást, amennyiben a szakma szabad gyakorlása joga megsértésének keretében az arányossággal is foglalkozni kell (az arányosság járulékos vagy inherens vizsgálata).

98. Ezzel felvetődik a kérdés, hogy „kettős arányossági vizsgálatot” kell-e elvégezni, vagyis hogy az arányosság különálló jogalapjának fényében is ajánlott-e a vizsgálat.

99. Azzal lehetne ugyanis érvelni, hogy valamely alapvető jog alapján elvégzett vizsgálatnál az arányosság szubjektív-jogi funkciója állhat az előtérben, vagyis a jogvédelem biztosítása, míg az arányosság elkülönített vizsgálata objektív-jogi szempontból történik. Utóbbinál az arányosságnak a intézmények hatáskörét korlátozó funkciójára helyeződik a hangsúly, azaz közvetlenül a jogalkotó intézmény cselekvési mozgásterének terjedelmét vizsgálják.

100. Az arányosság elvének funkciójára épülő különbségtétel azonban nem jut kifejezésre a Bíróság ítélkezési gyakorlatában, mivel a Bíróság az arányosság vizsgálatát az alapvető jogok állítólagos megsértésének keretében az objektív-jogi funkció alapján végzi, így abból nem vezethető le az elkülönített vizsgálat mellett szóló érv.

101. A közös vizsgálat ellen az sem hozható fel, hogy a Finnország által az arányosság elvének megsértésével kapcsolatban előadott érvek részben eltérnek Spanyolország érveitől.

102. Mindenekelőtt azonban az a döntő, hogy a vizsgálat tárgya mindkét esetben ugyanaz: az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőknek az irányelv hatálya alá történő bevonása. Mivel nemcsak a megtámadott szabályozás célja ugyanaz, hanem a jogilag védett érdekéke, valamint azok sérelme is, a vizsgálatnak az arányosság egyes feltételei tekintetében is lényegében egyforma eredménnyel kellene járnia.

103. Ezen megfontolások alapján az irányelvnek az arányosság elvének fényében való tartalmilag kettős vizsgálata nem tűnik célszerűnek.

gazdasági tevékenység szabad gyakorlása²⁸ jogától eltérő jogot látni, hanem csupán terminológiai eltérést.

b) A szakma szabad gyakorlásának alapvető jogáról

c) Bizonyítási teher és a bizonyítási teher megosztása

104. A szakma szabad gyakorlása alapvető jogának Spanyolország és Finnország által állított megsértése tekintetében utalni kell a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatára, amely szerint ez az alapvető jog a közösségi jog általános elvei közé tartozik.

106. Az irányelvnek az alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségének tartalmi vizsgálata előtt mindenestre foglalkozni kell a bizonyítási teher Spanyolország által felvetett megosztásával. A Spanyolország által képviselt véleményt, miszerint a felperesnek csak a beavatkozást kell bizonyítania, és az alperes intézménynek kell bizonyítani annak igazoltságát, el kell utasítani. Az ilyen felosztás a közösségi jogban nem támasztható alá. Sőt ellentmond annak az általános elvnek — mint ahogy az a megsemmisítés iránti kereseteknek a Szerződésben lefektetett és az alapokmányban, valamint az eljárási szabályzatban kifejtett jogvédelmi rendszeréből adódik —, hogy a felperesnek kell bizonyítani, hogy az általa állított jogsértés megalapozott.

105. Spanyolország a szakma szabad gyakorlásának jogán kívül megemlíti továbbá az iparűzés szabadságának vagy a vállalkozói szabadságnak a jogát („libertad de empresa”). Ha a Bíróság elkülönítve is használja a gazdasági cselekvés szabadsága²⁶ vagy a kereskedelem szabadsága gyakorlásának alapvető joga²⁷ kifejezéseket, abban nem lehet a szakma szabad gyakorlásának vagy a

107. Mivel Spanyolország nem csupán egy alapvető jogba való beavatkozást, hanem annak megsértését is állítja, ezt a jogsértést is kielégítő bizonyítékokra kell alapoznia.

26 — A C-161/97 P. sz., Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH kontra Bizottság ügyben 1999. április 22-én hozott ítélet (EBHT 1999, I-2057. o.) 101. pontja.

27 — A 4/73. sz., Nold kontra Bizottság ügyben 1974. május 14-én hozott ítélet (EBHT 1974., 491. o.) 14. pontja és a 240/83. sz. ADBHU-ügyben 1985. február 7-én hozott ítélet (EBHT 1985., 531. o.) 9. pontja.

28 — A C-143/88. és C-92/89. sz., Zuckerfabrik Süderdithmarschen és társai egyesített ügyekben 1991. február 21-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-415. o.) 77. pontja.

108. Ugyanez vonatkozik az irányelv Finnország által állított aránytalanságára. Így a Bíróság vizsgálati gyakorlata azt mutatja, a jogalkotási aktusok — különösen a Parlament és a Tanács által elfogadott aktusok vonatkozásában — az arányosság vélelméből indulnak ki.

109. Végül a Bíróság megsemmisítés iránti keresetekre vonatkozó döntéséből általánosan kivethető, hogy a felperesnek kell bizonyítania, hogy a megtámadott jogi aktust elfogadó közösségi intézmény jogi minősítése helytelen²⁹.

2. Az alapvető jogba való beavatkozás jogszerűségének feltételei

a) Az arányosságról általában

110. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a közösségi intézmények aktusai az arányosság elve szerint — amely a közösségi jog általános elvei közé tartozik — nem léphetik túl annak határait, ami a kérdéses szabályozással megengedetten követett célok eléréséhez alkalmas és szükséges. Ennek

során, ha több alkalmas intézkedés áll rendelkezésre, a legkevésbé kényszerítőt kell választani; továbbá az okozott hátrányoknak megfelelő viszonyban kell állniuk a követett célokkal³⁰.

b) A szakma szabad gyakorlásának alapvető jogáról

111. Először is abból kell kiindulni, hogy a szakma szabad gyakorlása „nem igényelhet korlátlan érvényesülést”, hanem „társadalmi funkciójára tekintettel kell szemlélni”. „Következésképpen [...] a szakma szabad gyakorlása [...] korlátozásoknak vethető alá, amennyiben ezek a korlátozások ténylegesen megfelelnek a Közösség közérdeket szolgáló céljainak, és nem jelentenek a követett cél tekintetében aránytalan, nem elviselhető beavatkozást, amely a biztosított jogok lényeges tartalmát sérti.”³¹

29 — A C-356/01. sz., Ausztria kontra Bizottság ügyben 2003. november 20-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-14061. o.) 52. és azt követő pontjai.

30 — A 331/88. sz., Fedesa és társai ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4023. o.) 13. pontja, a C-101/98. sz. UDL-ügyben 1999. december 16-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-8841. o.) 30. pontja, valamint a C-27/00. és C-122/00. sz., Omega Air Ltd és társai egyesített ügyekben 2002. március 12-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-2569. o.) 62. pontja.

31 — A 4/73. sz., Nold kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (idézve a 27. lábjegyzetben) 14. pontja, a 265/87. sz. Schröder-ügyben 1989. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1989., 2237. o.) 15. pontja, az 5/88. sz. Wachauf-ügyben 1989. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1989., 2609. o.) 18. pontja, a C-177/90. sz. Kühn-ügyben 1992. január 10-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-35. o.) 16. pontja, a C-280/93. sz., Németország kontra Tanács ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-4973. o.) 78. pontja, a C-306/93. sz. SMW Winzersekt-ügyben 1994. december 13-án hozott ítélet (EBHT 1994., I-5555. o.) 22. pontja, a C-44/94. sz., National Federation of Fishermen's Organizations és társai ügyben 1995. október 17-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-3115. o.) 55. pontja és a C-200/96. sz. Metronome Musik GmbH-ügyben 1998. április 28-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-1953. o.) 21. pontja.

112. Egyik első lépésként azt kell vizsgálni, hogy az irányelv beavatkozik-e az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőknek a szakma szabad gyakorlásához való jogába, vagyis ezen alapvető jog védelmi körébe. Ha igen, második lépésként egy ilyen beavatkozás igazoltságát kellene megvizsgálni. Ilyen igazoltság hiányában a beavatkozás jogellenes, azaz sérti az alapvető jogot.

113. A szakma szabad gyakorlásának jogába való, Spanyolország és Finnország által állított beavatkozással kapcsolatban meg kell állapítani, hogy a munkaidő-szabályozás bevezetése, különösen a maximális heti munkaidőé, valóban megváltoztatja a versenyhelyzetet, mivel korábban nem létezett ilyen korlátozás. Ugyanis, mint ahogyan azt Finnország joggal kifejti, a tőke mellett a munka tényezője az önálló vállalkozói tevékenységet folytatók számára is lényeges termelési tényezőt jelent. A munkaidő-szabályozás az érintett gépjárművezetőket tehát korlátozza azáltal, hogy a rendelkezésükre álló menetidő korlátozott.

114. További beavatkozást látnak a munkaidőről való nyilvántartás-vezetési kötelezettségben. Ezzel kapcsolatban felmerül a kérdés, hogy ez beavatkozik-e egyáltalán a szakma szabad gyakorlása alapvető jogának védelmi

körébe. Még ha ezt beavatkozásnak tekintenénk is, ez a kötelezettség az azzal járó viszonylag csekély korlátozásokra tekintettel mindenesetre arányosnak minősíthető.

115. Az irányelv azonban semmi esetre sem avatkozik be a szakma szabad gyakorlása jogának lényeges tartalmába, mivel csak e jog gyakorlásának szabályaira vonatkozik, anélkül, hogy annak fennállását magát veszélyeztetné. Az irányelv ugyanis nem vezet az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők gazdasági tevékenységének kizárásához.

116. Az előzőekből következik, hogy az irányelv által végzett beavatkozás az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők szakma szabad gyakorlásához való jogának lényeges tartalmát nem sérti.

117. A közúti közlekedés biztonsága céljának elérése érdekében a Parlament és a Tanács lényegesnek tekinthették, hogy az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőket is alávéssék a munkaidőre vonatkozó szabályozásnak. Következésképpen az irányelvben található munkaidőkorlátozások a vitatott jogi aktus által követett cél tekintetében „nem nyilvánvalóan aránytalanok”³².

32 — A C-306/93. sz. SMW Winzersekt-ügyben hozott ítélet (idézve a 31. lábjegyzetben) 27. pontja.

118. Amennyiben megelégszünk egy alacsony ellenőrzési szinttel, amely a jogalkotási aktusok vizsgálatánál nem ritka, azaz arra alapozunk, hogy a beavatkozás nem lehet „nyilvánvalóan aránytalan”³³, az arányosság minden további vizsgálata felesleges.

119. Véleményem szerint azonban itt bele kellene menni az arányosság vizsgálatába. Ugyanis a Bíróság egy másik ügyben, miután arra az eredményre jutott, hogy a jogi aktus nem avatkozik be a szakma szabad gyakorlása jogának lényeges tartalmába, folytatta a vizsgálatot, és megvizsgálta, hogy az ezekkel a rendelkezésekkel követett célok a közérdeket szolgálják-e, és nem jelentenek-e aránytalan beavatkozást az érintettek, azaz az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők viszonyaiba³⁴.

c) A beavatkozás arányosságáról

120. Védett jogi érdekekbe, mint például a szakma szabad gyakorlásába való beavatkozások akkor igazoltak, ha arányosak. Ehhez

először is a közérdeket kell szolgálniuk, másodsor alkalmasnak kell lenniük a cél elérésére, harmadszor a cél eléréséhez szükségesnek és negyedszer megfelelőnek kell lenniük.

121. Ebben az összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv nem minden, a közlekedési ágazatban tevékenykedő önálló vállalkozói tevékenységet folytató munkaidéjét szabályozza, hanem csak azon önálló vállalkozói tevékenységet folytatókét, akik önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőként tevékenykednek.

i) Az irányelv célja

122. Először is tehát azt kell megvizsgálni, hogy az irányelv rendelkezései olyan célt követnek-e, amely a közérdeket szolgálja. A Bizottság, a Tanács és a Parlament ezzel kapcsolatban a közúti közlekedés biztonságát, valamint a biztonságot és egészség védelmét említik.

123. Ezek a célok a negyedik preambulumbekezdésben és különösen az irányelv 1. cikkében kifejezetten kifejezésre jutnak. Eszerint az irányelv arra szolgál, hogy a munkaidő szervezésével kapcsolatban minimumkövetelményeket állapítson meg a közúti fuvaroz-

33 — Uo. (idézve a 31. lábjegyzetben), 27. pont.

34 — Uo. (idézve a 31. lábjegyzetben), 24. pont. Ebben az ítéletben a Bíróság végeredményben az itt elutasított, kevésbé szigorú mércét alkalmazza.

zásban utazó tevékenységet végző személyek biztonságának és egészségének megerősített védelme céljából, illetve hogy fokozza a közúti közlekedés biztonságát, és jobban összehangolja a versenyfeltételeket.

iii) Szükségesség

124. Azon célok, amelyeket az irányelv kitűzött maga elé, kétségtelenül a köz érdekében állnak, vagy a közjót szolgálják.

127. Az irányelvben hozott szabályozások szükségességének vizsgálata keretében azt kell vizsgálni, hogy azok szükségesek-e az irányelv céljának eléréséhez, vagy léteznek kevésbé kényszerítő eszközök is, amelyek ugyanolyan hatásosak. Itt tehát alternatív szabályozások kereséséről és azok értékeléséről van szó.

ii) Alkalmasság

125. Az irányelvben hozott szabályozásoknak az 1. cikkben megnevezett célok elérésére való alkalmassága tekintetében abból kell kiindulni, hogy a közúti fuvarozásban utazó tevékenységet végző személyek munkaidejének korlátozása a biztonságot szolgálja az általuk használt utakon, valamint saját maguk és a közlekedés más résztvevőinek biztonságát és egészségét.

128. Ezzel kapcsolatban Finnország előadta, hogy a 3820/85 rendeletben hozott menetidő-korlátozás elégséges, és a munkaidő azon túlmenő korlátozása nem szükséges. Emellett a 3820/85 rendelet betartását szigorúban kellene ellenőrizni.

126. Ami azonban az utazó munkavállalókra vonatkozik, nem lehet másként az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők esetében sem. Mivel „utazó tevékenységük” tekintetében ez a két személyi kör nem különbözik. Az, hogy az utazó munkavállalók más jogi státuszt élveznek, a közúti közlekedés biztonságával összefüggésben nem játszik szerepet.

129. Mindazonáltal el kell utasítani Finnország azon érvét, amely szerint az irányelv az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők tekintetében azért nem szükséges, mert ezeket nem kell a munkaadókkal szembeni viszonyukban védeni. Az irányelv az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők tekintetében ugyanis nem szociálpolitikai, hanem közlekedéspolitikai célokat követ.

130. Ha nem is nehéz az egyedül a menetidőt érintő korlátozásokat enyhébb eszköznek minősíteni, az a kérdés megválaszolatlan marad, hogy olyan behatárolt korlátozások, mint amilyeneket a 3820/85 rendelet előír, ugyanolyan hatásosak-e, mint a munkaidőnek az irányelvben előírt korlátozása.

131. Mivel az olyan utazó munkavállalók, mint az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők munkája nem merül ki azokban a tevékenységekben, amelyek a 3820/85 rendelet alá tartoznak, és az ezen túlmenő munkák mindazonáltal kihatnak a vezetők személyes állapotára és ezzel a közúti közlekedés biztonságára, az ebben a rendeletben található korlátozások nem elégségesek.

132. A versenyfeltételek összehangolásának célja tekintetében Finnország előadja, hogy az irányelv nem határozza meg pontosan, hogyan érendő el ez a cél. A Bizottság joggal mutat rá arra, hogy éppen az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők bevonása szükséges ezen cél eléréséhez. Ha az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőkre más rendelkezéseket alkalmaznának, mint az utazó munkavállalókra, fennállna a veszély, hogy az irányelvnek az utazó munkavállalókra érvényes előírásait megkerülnék azzal, hogy az ilyen vezetők jogállását megváltoztatják.

iv) Megfelelőség

133. Az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőkre érvényes szabályozások megfelelőségével összefüggésben rá kell mutatni arra, hogy itt lényegében a szabályozással összekapcsolódó korlátozásoknak az ezen szabályozás által nyert hasznokkal — azaz a követett céllal — való összeméréséről van szó. Ehhez először is az érintett jogilag védett érdekeket kell megállapítani és mérlegelni.

134. Az irányelv, a versenyfeltételek összehangolásától eltekintve, a közúti közlekedés biztonságát és ezzel a közlekedés minden résztvevője — és nem csupán az érintett vezetők — életének és egészségének védelmét célozza meg.

135. Sérül az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők szabad, nevezetesen eddig időben kevésbé korlátozott gazdasági tevékenysége. Ezen sérelem fokát, ahogyan azt a beavatkozás vizsgálata megmutatta, mindenesetre nem kell különösebben jelentősnek értékelni. Ez többek között abból adódik, hogy az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők nem minden tevékenysége minősül munkaidőnek, és szenved így korlátozást. Így az irányelv 3. cikke a) pontjának második alpontja előírja, hogy bizonyos „általános ügyviteli munkák” nem számítanak bele a heti munkaidőbe. Ez azonban éppen olyan tevékenységeket érint, amelyek tipikusak a vállalkozók esetében.

136. Az eljárás során ezzel kapcsolatban utalás történt a különböző nyelvi változatokra és arra, hogy a tevékenységekkel kapcsolatban említett „folyamatban lévő” kiegészítés a holland, svéd és finn változathoz hiányzik. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy ezek a változatok annyiban hasonlóak, hogy a „kérdéses” fuvarozásra hivatkoznak. A legtöbb nyelvi változatban ezzel szemben értelemszerűen olyan fuvarozásról van szó, amely „folyamatban” van, vagyis éppen végrehajtás alatt áll. A különbség mindazonáltal jogi jelentőség nélküli annyiban, hogy a nyelvi változatok mindkét csoportja azonos értelmű pontosítást tartalmaz.

137. Az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőkre vonatkozó szabályozás megfelelősége mellett még egy további körülmény szól. Az ítélkezési gyakorlat szerint egy szabályozás arányosságának megítélése attól is függ, hogy ez a rendelkezés az érintett gazdasági résztvevők helyzetét figyelembe veszi-e³⁵.

138. A vitatott irányelv megfelel ennek a követelménynek, mivel a Parlament és a Tanács az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők helyzetét annyiban figyelembe vette, hogy ezen személyi kör vonatkozásában későbbi hatálybalépést írt elő.

35 — A C-306/93. sz. SMW Winzersekt-ügyben hozott ítélet (idézve a 31. lábjegyzetben) 28. pontja.

139. Ami a követett cél súlyát, vagyis a védett jogi érdeket illeti, itt azon védett jogi érdekről — nevezetesen az emberek élete és egészsége — van szó, amely a közösségi jogban a legkiemelkedőbb helyet foglalja el. Itt a Bíróság az egészségvédelem területén nem csupán a tagállamoknak hagy tág mozgásteret, hanem nagy visszafogottságot mutat a Közösség egészségügyi fogyasztóvédelmet³⁶ vagy termékbiztonságot³⁷ érintő intézkedéseinek vizsgálata során is.

140. A Bíróság vizsgálata azokban az esetekben mutat csekély ellenőrzési szintet, amelyekben a közösségi jogalkotó megfelelő aktusainak vizsgálatáról van szó, mivel a Parlament és a Tanács itt normatív mérlegelési jogkörrel rendelkezik³⁸. Ezt a Bíróság a közlekedéspolitikai területe tekintetében kifejezetten kimondta:

„Szintén az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, ami az előző pontban említett feltételek bírói felülvizsgálhatóságát illeti, a közösségi jogalkotó a közös közlekedéspolitikai területén széles mérlegelési jogkörrel

36 — A C-331/88. sz., Fedesa és társai ügyben hozott ítélet (idézve a 30. lábjegyzetben).

37 — A C-359/92. sz., Németország kontra Tanács ügyben 1994. augusztus 9-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-3681. o.).

38 — Lásd pl. a C-233/94. sz., Németország kontra Parlament és Tanács ügyben 1997. május 13-án (EBHT 1997., I-2405. o.) és a C-84/94. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben hozott ítéleteket (idézve a 12. lábjegyzetben).

rendelkezik a megfelelő közös szabályok elfogadásához.”³⁹

általános elvének megsértését és az EK 74. cikk megsértését kifogásolja.

141. Minden szempont egybevetéséből az következik, hogy az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőkre vonatkozó szabályozások nem aránytalanok.

1. Az egyenlőség általános elvéről

3. Következtetés

142. E körülmények között meg kell állapítani, hogy a Parlament és a Tanács ezen irányelv elfogadásával sem a szakma szabad gyakorlásának alapvető jogát, sem az arányosság elvét nem sértette meg. A C-184/02. sz. ügy első és harmadik jogalapját, valamint a C-223/02. sz. ügy második és harmadik jogalapját emiatt mint megalapozatlanokat el kell utasítani.

C — Az egyenlőség általános elvéről (második jogalap a C-184/02. sz. ügyben)

143. Spanyolország a második jogalappal az egyenlő elbánás elvének, azaz az egyenlőség

144. Spanyolország az egyenlőség általános elvének állítólagos megsértése kapcsán előadja, hogy az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők más helyzetben vannak, mint az utazó munkavállalók, mivel nekik további feladatokat is el kell látniuk, mint például szerződések megkötése, pénzügyi érdekek védelme és a könyvvitel. Továbbá nincs fix fizetésük, és nem élvezik ugyanazt a védelmet, mint a munkavállalók. Emellett az utazó munkavállalók egész munkaidejüket a vezetésre tudják felhasználni. Az irányelv tehát az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőket csak terheli, anélkül hogy jogokat is biztosítana számukra. Végül az irányelv visszatart a kisebb fuvarozási vállalkozások alapításától. Az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőknek az irányelv hatálya alá való bevonásával e személyek ugyanolyan elbánásban részesülnek, mint az utazó munkavállalók. Ezzel különböző helyzeteket azonosan kezelnek, ami objektíve nem igazolt.

145. Annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy az irányelv sérti-e az egyenlőség általános elvét, a Bíróság állandó ítélkezési

³⁹ — A C-27/00. és a C-122/00. sz. Omega Air Ltd és társai egyesített ügyekben hozott ítélet (idézve a 30. lábjegyzetben) 63. pontja, és a C-248/95. és C-249/95. sz., SAM Schifffahrt és Stapf egyesített ügyekben 1997. július 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-4475. o.) 23. pontja; vö. a C-84/94. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben hozott ítélet (idézve a 12. lábjegyzetben) 58. pontja a szociálpolitika tekintetében.

gyakorlatából kell kiindulni, miszerint nem szabad összehasonlítható tényállásokat különbözően és különböző tényállásokat azonosan kezelni, amennyiben ez objektíve nem igazolt⁴⁰.

146. Először tehát azt kell megvizsgálni, hogy a vizsgálandó tényállás az egyenlőség általános elvének védelmi körébe tartozik-e. Ezután összehasonlítási csoportokat kell képezni és az azokkal való bánásmódot megállapítani. Végül azt kell megvizsgálni, hogy a különböző csoportokkal való egyenlő elbánásra létezik-e igazolás.

147. A védelmi kör tekintetében azt kell kifejezteni, hogy mind a személyi — közösségi vállalkozókról van szó —, mind a tárgyi védelmi kör — a közösségi jog hatálya — feltétele teljesül.

148. Ami az összehasonlítandó csoportokat illeti, egyrészt az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők, másrészt az utazó munkavállalók állnak egymással szemben.

149. Az egyenlőség általános elve akkor sérülne, ha ezt a két csoportot, jóllehet különböznek egymástól, mégis azonosan kezelnék, és ez az elbánás nem lenne objektíve igazolt.

150. Nem az a döntő azonban, hogy mindkét csoport az összes szempont tekintetében azonos legyen; az azonosságnak csak azon szempont tekintetében kell fennállnia, amely a szabályozás tárgyát képezi.

151. Az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők és az utazó munkavállalók egyaránt mutatnak néhány hasonlóságot és néhány különbséget is. Utóbbihoz tartozik például a függelmi viszony és a vállalkozókra jellemző tevékenységek.

152. Ahogy a Bizottság és a Tanács előadja, az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők és az utazó munkavállalók azonban annyiban ugyanolyan helyzetben vannak, hogy mindkét csoport a közúti fuvarozásban utazó tevékenységet végez.

153. Ha Spanyolország azt adja elő, hogy ez csak a vezetési idő tekintetében indokolja azonos előírások alkalmazását, a munkaidő

40 — A C-306/93. sz. SMW Winzersekt-ügyben hozott ítélet (idézve a 31. lábjegyzetben) 30. pontja, a C-217/91. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 1993. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-3923. o.) 37. pontja és a C-292/97. sz., Karlsson és társai ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-2737. o.) 39. pontja.

tekintetében azonban nem, akkor hangsúlyozni kell, hogy ez azon a helytelen feltevésen alapul, hogy csak bizonyos tevékenységeket, nevezetesen a vezetési időt kell korlátozni. A közösségi jogalkotó azonban azt a célt tűzte ki, hogy a közúti fuvarozásban utazó tevékenységet végző személyek által ellátott más tevékenységeket is időbeli korlátozásnak vesse alá.

154. Az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők azonban nem csupán a vezetés tekintetében hasonlíthatók össze az utazó munkavállalókkal, hanem más tevékenységek, mint a be- és kirakodás, a takarítás és karbantartás tekintetében is.

155. Azon tevékenységek tekintetében, amelyeket az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezető vállalkozóként végez, mindazonáltal nincs azonos helyzetben az utazó munkavállalókkal. E tekintetben azonban különleges rendelkezések vonatkoznak rá. A Bizottság, a Tanács és a Parlament joggal hivatkozik a 3. cikk a) pontjának második alpontjára, amely szerint bizonyos tevékenységek nem számítanak bele a munkaidőbe.

156. Hogy az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők sajátosságait figyelembe vegyék, az irányelv 2. cikke (1)

bekezdésének második és harmadik albekezdése előírja, hogy a Bizottság vizsgálja meg az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők kizárásának többek között a közúti biztonságra, a versenyfeltételekre és a foglalkoztatás szerkezetére gyakorolt hatásait. E tanulmánynak lehetővé kell tennie a Bizottság, majd ezt követően a Tanács és a Parlament számára, hogy az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők bevonásának sajátos szabályait megállapítsa.

157. Ezért tehát nem helytálló, ha Spanyolország azt adja elő, hogy az irányelv különböző helyzeteket azonosan kezel. Az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőket és az utazó munkavállalókat ugyanis az irányelv csak olyan mértékben kezeli azonosan, amennyiben azok összehasonlítható helyzetben vannak.

158. A különböző tényállások azonos kezelése igazolásának külön vizsgálata tehát elmaradhat.

159. Az, hogy az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők és utazó munkavállalók különböző kezelése jogilag elfogadható és ráadásul már a gyakorlatban is megvalósul, azt Spanyolországnak a Spanyolországban az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőkre érvényes hosszabb heti munkaidőre való hivatkozása támasztja alá, ami abból adódik, hogy az utazó munkavállalók kollektív szerződés alapján szigorúbb szabályozás alá tartoznak.

2. Az EK 74. cikkről

160. Ami az EK 74. cikknek a Spanyolország által állított megsértését illeti, először is annak normatív tartalmát kell megállapítani. Eszerint a Szerződés keretei között a fuvarozási díjakra és feltételekre vonatkozóan elfogadott intézkedéseknek figyelembe kell venniük a fuvarozók gazdasági körülményeit.

161. Ezen előírás címzettjei kétségtelenül a Közösség intézményei, tehát a Parlament és a Tanács mint közösségi jogalkotók.

162. Az EK 74. cikknek az a célja, hogy valamely intézkedés ne csupán a közlekedés résztvevőinek érdekeit vagy más közérdekeket szolgáljon.

163. Az EK 74. cikkben szabályozott kötelezettség tartalma tekintetében az mindazonáltal kérdéses, hogy csak olyan intézkedésekre vonatkozik, amelyek tárgya közvetlenül a fuvarozási díjak és feltételek, vagy olyan intézkedésekre is, amelyek a költségeket emelik, és ezáltal kihatnak a fuvarozási vállalkozások jövedelmezőségére, tehát közvetve befolyásolják a díjakat.

164. Még ha azonban Spanyolországhoz hasonlóan olyan intézkedéseket is érintettek tekintünk, amelyeknek közvetett kihatása van a fuvarozási díjakra, akkor is alá kell húzni, hogy az EK 74. cikknek nincs abszolút hatása, hanem az intézkedés által követett célok mérlegelését követeli meg. Ez már az EK 74. cikk szövegéből is következik, amely szerint „figyelembe kell venniük [...] a körülményeit”. Tehát pusztán figyelembevételi kötelezettségről van szó.

165. Ennek az irányelv különösen azáltal felel meg, hogy 2. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében a Bizottságot az önálló vállalkozói tevékenységet folytatók irányelv hatálya alóli kizárásának a közúti közlekedés biztonságára, a versenyfeltételekre, a foglalkoztatás szerkezetére, valamint a szociális vonatkozásokra gyakorolt hatásait elemző jelentés elkészítésére és benyújtására kötelezi.

166. Ahogyan a Bizottság joggal hangsúlyozza, a munkaidőnek a 3. cikk a) pontjának második alpontjában található meghatározása is azt támasztja alá, hogy a fuvarozási vállalkozások sajátosságait figyelembe vették.

167. Az EK 74. cikkre alapozott jogalapot ezért mint megalapozatlant el kell utasítani.

D — *Az indokolási kötelezettségről (negyedik jogalap a C-184/02. sz. ügyben és ötödik jogalap a C-223/02. sz. ügyben)*

168. Spanyolország és Finnország az EK 253. cikkben szabályozott indokolási kötelezettség megsértését is kifogásolja.

169. Spanyolország azzal indokolja a lényeges formai előírások megsértését, hogy hiányzik a megfelelő indokolás az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőknek az irányelv hatálya alá való bevonásához. A nyolcadik preambulumbekzdés az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők ideiglenes kivétele kapcsán zavaros, és a releváns körülmények tekintetében nem meggyőző.

170. Finnország szerint nem csupán a bevonás indokolása hiányzik, hanem a problémák — mint például a különböző versenyfeltételek — leírása is, amelyek megoldása pontosan az irányelvtől lenne elvárható.

171. Először is a Parlament érvelésével kell foglalkozni, amelyek szerint az eredeti javaslat indokolása a véglegesen elfogadott jogi aktusra is érvényes marad, amennyiben ezek tartalmilag megegyeznek.

172. Finnország érvelésével, amely szerint az indokolásnak a jogi aktus végleges változatában kell megtalálhatónak lenni, jelen esetben egyet kell érteni. Ez már az EK 253. cikk szövegéből is következik („Az Európai Parlament és a Tanács által közösen elfogadott [...] irányelveknek [...] indokolást kell tartalmazniuk”). Ebből ugyanis az következik, hogy az indokolást az intézmények által elfogadott változatnak kell tartalmaznia. Ami a Bizottság megfelelő javaslatait illeti, az EK 253. cikk arra kötelez, hogy az elfogadott jogi aktusban hivatkozzanak ezekre. Ez a hivatkozás mindazonáltal nem pótolja az indokolás megadását.

173. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az indokolási kötelezettség terjedelme az érintett intézkedés jogi természetétől függ. Általános hatályú jogi aktusok esetében — mint jelen esetben — az indokolás egyrésztől azon helyzet átfogó leírására korlátozódhat, amely az intézkedés elfogadásához vezetett, másrésztől pedig az általa elérendő általános célok megjelölésére⁴¹.

174. A megtámadott irányelv az első két preambulumbekzdésben a jogi helyzet átfogó leírását, a tizenegyedik és tizenkettedik preambulumbekzdésben pedig az éjszakai munka korlátozása szükségességének speciális indokolását tartalmazza.

⁴¹ — A C-150/94. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 1998. november 19-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7235. o.) 25. és 26. pontja és a C-168/98. sz., Luxemburg kontra Parlament és Tanács ügyben 2000. november 7-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-9131. o.) 62. pontja.

175. Az irányelv eszerint következetes és elégséges leírását tartalmazza annak az összhelyzetnek, amely az elfogadásához vezetett⁴².

176. Az irányelv azonban annak a követelménynek is megfelel, hogy a Közösség által ezzel a jogi aktussal követett célokat is meg kell adni. Ez a negyedik preambulumbekkezdése szerint abban áll, hogy biztosítsák a közúti közlekedés biztonságát, valamint az érintett személyek biztonságának és egészségének védelmét. Ezekkel a személyekkel aztán a hatodiktól a nyolcadik preambulumbekkezdésekben foglalkoznak, amelynek során az utazó munkavállalók és az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők csoportja külön említésre kerül. Jóllehet csak az utazó munkavállalók tekintetében található speciális indokolás a munkaidő meghatározásával kapcsolatban, de ez azzal is magyarázható, hogy az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők csak később — a Bizottság jelentése alapján — kerülnek bevonásra. Egyébként az irányelvnek az önálló vállalkozói tevékenységet folytatókra való alkalmazásának időpontjától erre a csoportra is ugyanazok a szabályok vonatkoznak. Ezzel azonban a negyedik preambulumbekkezdés is vonatkozik rájuk, amelyben az irányelv céljai kerülnek említésre.

177. Emellett az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők kivételét külön is indokolni kellett volna, amire a Bizottság joggal hívja fel a figyelmet. Mint azt

42 — Vö. a C-27/00. és C-122/00. sz., Omega Air Ltd és társai egyesített ügyekben hozott ítélet (idézve a 30. lábjegyzetben) 48. pontja és a C-168/98. sz., Luxemburg kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet (idézve a 41. lábjegyzetben) 63. és azt követő pontját.

a 3820/85 rendelet is mutatja, a közlekedési ágazatban ugyanis az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők bevonása a főszabály.

178. Ezen túlmenően további részletek indokolása nem szükséges. Mivel az állandó ítélkezési gyakorlat szerint „nem szükséges minden ténybelileg vagy jogilag releváns szempontot megnevezni”⁴³.

179. Mivel az irányelv a közösségi intézmények által követett célokat lényeges vonásaikban megismerhetővé teszi, túlzó lenne a különleges indokolás megkövetelése⁴⁴. Mivel irányelvről, tehát általános hatályú jogi aktusról van szó, a Parlament és a Tanács nem volt köteles az indokolásban közelebbi adatokat megadni⁴⁵.

180. Az állandó ítélkezési gyakorlatban megnevezett azon további követelményből, hogy az indokolásnak a jogi aktust elfogadó közösségi intézmény megfontolásait olyan

43 — A C-350/88. sz., Delacre és társai kontra Bizottság ügyben 1990. február 14-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-395. o.) 16. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, és a C-478/93. sz., Hollandia kontra Bizottság ügyben 1995. október 17-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-3081. o.) 49. pontja.

44 — A 250/84. sz., Eridania és társai ügyben 1986. január 22-én hozott ítélet (EBHT 1986., 117. o.) 38. pontja, a C-150/94. sz. ügyben hozott ítélet (idézve a 41. lábjegyzetben) 25. és 26. pontja, a C-71/95., C-155/95. és C-271/95. sz., Belgium kontra Bizottság egyesített ügyekben 1997. február 4-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-687. o.) 53. pontja, a C-168/98. sz. ügyben hozott ítélet (idézve a 41. lábjegyzetben) 62. és 66. pontja, valamint a C-27/00. és 122/00. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet (idézve a 30. lábjegyzetben) 47. pontja.

45 — Vö. a C-350/88. sz. ügyben hozott ítélet (idézve a 43. lábjegyzetben) 15. és 16. pontja, a C-150/94. sz. ügyben hozott ítélet (idézve a 41. lábjegyzetben) 32. pontja és a C-180/96. sz., Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben 1998. május 5-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2265. o.) 70. pontja.

érthetően és egyértelműen kell kifejezésre juttatnia, hogy az érintettek a elfogadott intézkedés indokait megismerhessék⁴⁶, nem vezethető le az, hogy az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetők képezik az indokolás jogszerűsége megítélésének a mértékét.

181. Az ítélkezési gyakorlat által az indokolási kötelezettség tekintetében követett cél — nevezetesen a jogvédelem biztosítása — az ellen szól, hogy valamely irányelv esetében az egyes jogalanyokat kelljen „érintettnek” tekinteni. Az egyes személyek tekintetében azonban az irányelvek esetében a jogvédelmi lehetőségek erősen korlátozottak⁴⁷.

182. Ahogy a Parlament joggal hangsúlyozza, a megtámadott jogi aktus esetében ugyanis irányelvről van szó, amelynek az EK 249. cikk szerint a tagállamok a címtettjei. E nézőpontból ők az intézkedés érintettjei. Az önálló vállalkozói tevékenységet folytató gépjárművezetőket csak a mindenkori tagállam átültető intézkedései által érintetteknek kell tekinteni.

46 — A C-353/92. sz., Görögország kontra Tanács ügyben 1994. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-3411. o.) 19. pontja, a C-478/93. sz. ügyben hozott ítélet (idézve a 43. lábjegyzetben) 48. pontja és a C-71/95., C-155/95. és C-271/95. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet (idézve a 44. lábjegyzetben) 53. pontja.

47 — A C-352/96. sz., Olaszország kontra Tanács ügyben 1998. november 12-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-6937. o.) 40. pontja.

183. Az indokolási kötelezettséggel kapcsolatos túl szigorú követelmények ellen szól továbbá az a körülmény is, hogy Spanyolország és Finnország tagállamként a jogalkotási folyamatban szorosan részt vett. Ilyen esetben ugyanis a Bíróság abból indul ki, hogy a tagállamok „ismerik [a jogi aktus] indokait”⁴⁸.

184. Az indokolási kötelezettség megsértésére alapozott jogalapot ezért mint megalapozatlant el kell utasítani.

V — Költségek

185. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Spanyol Királyságot és a Finn Köztársaságot, mivel pervesztesek lettek, a Parlament és a Tanács kérelmének megfelelően, kötelezni kell a költségek viselésére. A 4. § első bekezdésével összhangban a Bizottság — mint beavatkozó — maga viseli saját költségeit.

48 — A C-54/91. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 1993. június 22-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-3399. o.) és a C-478/93. sz. ügyben hozott ítélet (idézve a 43. lábjegyzetben) 50. pontja.

VI — Véggövetkeztetések

186. Mindezek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

- „1) A Bíróság a kereseteket elutasítja.
- 2) A Bíróság a Spanyol Királyságot és a Finn Köztársaságot kötelezi az eljárás költségeinek viselésére.
- 3) A Bizottság maga viseli saját költségeit.”