



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. TANCHEV
van 2 februari 2017¹

Zaak C-102/16

**Vaditrans BVBA
tegen
Belgische Staat**

[verzoek van de Raad van State (België) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Wegvervoer – Verordening (EG) nr. 561/2006 – Rusttijden van bestuurders – Artikel 8, lid 6 – Artikel 8, lid 8 – Artikel 19 – Omstandigheden waarin de rusttijden in het voertuig mogen worden genomen – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 49”

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, dat door de Raad van State (België) bij het Hof is ingediend, betreft voornamelijk de vraag of artikel 8, leden 6 en 8, van verordening (EG) nr. 561/2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (hierna: „verordening nr. 561/2006”)² zich ertegen verzet dat bestuurders de normale wekelijkse rusttijden zoals bedoeld in die verordening in het voertuig doorbrengen. De verwijzende rechter wenst eveneens te vernemen of sommige bepalingen van verordening nr. 561/2006 het in artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) neergelegde legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen schenden.

2. Deze zaak heeft niet louter betrekking op technische aspecten van het wegvervoerbeleid van de Europese Unie. Er komen complexe sociale vragen bij kijken die uiterst relevant zijn voor het dagelijkse leven van de burgers van de Unie en de lidstaten, zoals de veiligheid van de Europese wegen en de bescherming van werknemers.

I. Wettelijk kader

A. *Unierecht*

3. Artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 bepaalt:

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

– twee normale wekelijkse rusttijden, of

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Verordening nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006, tot wijziging van verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad (PB 2006, L 102, blz. 1).

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

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

[...]

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

4. Artikel 19, lid 1, van verordening nr. 561/2006 bepaalt:

„De lidstaten stellen regelgeving vast inzake sancties voor inbreuken op deze verordening en op verordening (EEG) nr. 3821/85 en nemen alle maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering ervan. Deze sancties dienen doeltreffend, evenredig en niet-discriminerend te zijn en een afschrikkende werking te hebben. [...]”

B. Nationaal recht

5. De relevante bepalingen van nationaal recht zijn vervat in het koninklijk besluit van 19 april 2014 „tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg”³ (hierna: „bestreden besluit”).⁴

6. Artikel 2 van het bestreden besluit bepaalt:

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

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

II. Hoofdgeding en prejudiciële vragen

7. Vaditrans BVBA (hierna: „verzoekster”) is een Belgisch wegvervoerbedrijf.

8. Op 8 augustus 2014 heeft verzoekster bij de Raad van State (België) een beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit ingesteld. Artikel 2 van het bestreden besluit bepaalt dat schendingen van het verbod voor bestuurders om hun normale wekelijkse rusttijd aan boord van het voertuig te nemen worden bestraft met een geldboete van 1 800 EUR.

³ *Belgisch Staatsblad*, 11 juni 2014, blz. 44159.

⁴ Volgens het „verslag aan de koning” bij het bestreden besluit past dit besluit in een actieplan dat de Belgische Ministerraad op 28 november 2013 heeft aangenomen tegen de frauduleuze detachering van werknemers uit de Europese Unie in België, de zogenaamde sociale dumping.

9. Ter ondersteuning van haar beroep betwist verzoekster de uitlegging van artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 die impliciet vervat is in artikel 2 van het bestreden besluit. Die bepaling van het bestreden besluit is gebaseerd op de veronderstelling dat de normale wekelijkse rusttijd op grond van verordening nr. 561/2006 niet in het voertuig kan worden genomen. Verzoekster betoogt dat een dergelijke uitlegging berust op een a-contrarioredenering die in strijd is met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel.

10. De Belgische Staat (hierna: „verweerder”) stelt dat artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 zich ertegen verzet dat de in die verordening bedoelde normale wekelijkse rusttijd in het voertuig wordt genomen, en dat artikel 2 van het bestreden besluit geen inbreuk maakt op het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel.

11. In deze omstandigheden heeft de Raad van State het Hof verzocht om bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de volgende vragen:

- „1) Moet artikel 8, leden 6 en 8, van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 ,tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad’ zo worden geïnterpreteerd dat de normale wekelijkse rusttijden bedoeld in artikel 8, lid 6, van dezelfde verordening niet in het voertuig mogen worden doorgebracht?
- 2) Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend is, schendt dan artikel 8, leden 6 en 8, van verordening (EG) nr. 561/2006, gelezen in samenhang met artikel 19 van dezelfde verordening, het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel zoals verwoord in artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie doordat voornoemde bepalingen van verordening (EG) nr. 561/2006 niet uitdrukkelijk voorzien in het verbod om de normale wekelijkse rusttijden bedoeld in artikel 8, lid 6, van dezelfde verordening in het voertuig door te brengen?
- 3) Indien het antwoord op de eerste vraag negatief is, laat verordening (EG) nr. 561/2006 dan toe dat de lidstaten in hun intern recht bepalen dat het verboden is om de normale wekelijkse rusttijden bedoeld in artikel 8, lid 6, van dezelfde verordening in een voertuig door te brengen?”

12. Verzoekster, de Belgische, de Duitse, de Estse, de Franse, de Oostenrijkse en de Spaanse regering alsook het Europees Parlement, de Raad en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend bij het Hof.

III. Beoordeling van de vragen

13. Mijn conclusie luidt dat artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 aldus moet worden uitgelegd dat bestuurders de in die verordening bedoelde wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mogen doorbrengen. Ik ben tevens tot de conclusie gekomen dat artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006, gelezen in samenhang met artikel 19 ervan, het in artikel 49 van het Handvest neergelegde legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen niet schendt. Gelet op deze conclusies is mijn antwoord op de derde vraag slechts relevant voor zover het Hof het niet eens zou zijn met mijn antwoord op de eerste vraag. Ik zal mijn redenering hierna uiteenzetten, maar ik wil eerst ingaan op de door de Raad en verzoekster opgeworpen voorafgaande ontvankelijkheidsvraag.

A. Ontvankelijkheid

14. De Raad trekt de ontvankelijkheid van de tweede vraag in twijfel op grond van de overweging dat de verwijzende rechter niet overeenkomstig artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof uitlegt waarom hij twijfels heeft over de geldigheid van de relevante bepalingen van verordening nr. 561/2006 of waarom een prejudiciële beslissing over de geldigheid van die bepalingen een oplossing zou bieden voor de betwisting in het hoofdgeding. Voorts betwist verzoekster de relevantie van de derde vraag.

15. Mijns inziens zijn de prejudiciële vragen ontvankelijk om de volgende redenen.

16. Volgens vaste rechtspraak van het Hof rust er een vermoeden van relevantie op vragen betreffende het Unierecht. Het Hof kan slechts weigeren op een door een nationale rechterlijke instantie gestelde vraag te antwoorden, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging of toetsing van de geldigheid van een regel van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen.⁵

17. Voorts zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof, die weerspiegeld wordt in artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof⁶, uit de geest van samenwerking die aan de prejudiciële procedure ten grondslag ligt, voortvloeit dat het van wezenlijk belang is dat de nationale rechter in zijn verwijzingsbeslissing de precieze redenen uiteenzet waarom hij van oordeel is dat een antwoord op de vragen betreffende de uitlegging of de geldigheid van sommige bepalingen van Unierecht noodzakelijk is om uitspraak te kunnen doen. Het is dus belangrijk dat de nationale rechter met name de precieze redenen uiteenzet waarom hij twijfelt aan de geldigheid van bepalingen van het Unierecht, alsook de nietigheidsgronden die zijns inziens in aanmerking kunnen worden genomen.⁷

18. In de onderhavige zaak verklaart de verwijzende rechter dat een uitlegging van de relevante bepalingen van verordening nr. 561/2006 noodzakelijk is om uitspraak te kunnen doen op een van de door verzoekster aangevoerde middelen.

19. In dit verband verwijst de verwijzende rechter naar artikel 267, derde alinea, VWEU, volgens hetwelk een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, zoals de Raad van State, ertoe gehouden is het Hof prejudiciële vragen te stellen over de uitlegging en de geldigheid van Unierecht, indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis.

20. Volgens de verwijzende rechter „rijst”, afhankelijk van het oordeel van het Hof over de uitlegging van de relevante bepalingen van verordening nr. 561/2006, „de vraag” of deze bepalingen in strijd zijn met het in artikel 49 van het Handvest neergelegde strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, voor zover zij niet uitdrukkelijk voorzien in het verbod om de normale wekelijkse rusttijden in het voertuig door te brengen.

⁵ Zie bijvoorbeeld arrest van 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 25).

⁶ Artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof bepaalt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing naast de tekst van de prejudiciële vragen die aan het Hof worden gesteld, onder meer „de uiteenzetting van de redenen [moet bevatten] die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht om zich over de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van het recht van de Unie vragen te stellen, alsook het verband tussen die bepalingen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling”. Zie ook Aanbevelingen aan de nationale rechterlijke instanties over het aanhangig maken van prejudiciële procedures (PB 2016, C 439, blz. 1), punten 7 en 15.

⁷ Zie bijvoorbeeld arrest van 4 mei 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C: 2016:324, punten 24 en 25).

21. De verwijzende rechter heeft dus voldoende nauwkeurig de redenen uiteengezet waarom hij een vraag stelt over de geldigheid van de betrokken bepalingen van verordening nr. 561/2006⁸, alsook de nietigheidsgronden die zijns inziens in aanmerking zouden kunnen worden genomen, zodat het Hof in staat is een zinvol antwoord te geven.

22. Voorts hebben de Belgische, de Duitse, de Franse en de Spaanse regering alsook het Europees Parlement, de Raad en de Commissie op doeltreffende wijze hun standpunt over de aan het Hof voorgelegde geldigheidsvraag naar voren kunnen brengen.

23. Ten slotte wijst niets in de verwijzingsbeslissing erop dat de prejudiciële vragen geen verband houden met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of handelen over een vraagstuk van hypothetische aard. Bijgevolg zijn er onvoldoende gronden om het vermoeden van relevantie van de prejudiciële verwijzing terzijde te schuiven.

24. Gelet op bovenstaande overwegingen kom ik tot de conclusie dat de vragen die de Raad van State in de onderhavige zaak heeft voorgelegd, ontvankelijk zijn.

B. Eerste vraag

25. Het Hof heeft zich nog niet rechtstreeks uitgesproken over de vraag of artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 aldus moet worden uitgelegd dat de in artikel 8, lid 6, bedoelde normale wekelijkse rusttijden voor bestuurders in het voertuig mogen worden doorgebracht.⁹

26. De Belgische, de Duitse, de Franse en de Oostenrijkse regering alsook de Commissie betogen dat artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 aldus moet worden uitgelegd dat een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mag doorbrengen¹⁰, terwijl verzoekster en de Estse en de Spaanse regering het tegengestelde standpunt innemen.

27. Volgens vaste rechtspraak van het Hof dient bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening te worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt.¹¹ Ook de ontstaansgeschiedenis van een Unierechtelijke bepaling kan relevante informatie voor de uitlegging ervan verschaffen.¹²

28. Op basis daarvan ben ik tot de conclusie gekomen dat artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 aldus moet worden uitgelegd dat bestuurders hun normale wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mogen doorbrengen. Deze conclusie berust op de volgende gronden.

⁸ Zie arrest van 22 oktober 1987, Foto-Frost (C-314/85, EU:C:1987:452, punt 12).

⁹ Bij beschikking van 18 februari 2016, *Š. e.a.* (C-325/15, EU:C:2016:107, punten 22-37), heeft het Hof geoordeeld dat een soortgelijke vraag kennelijk niet-ontvankelijk was op grond dat niet afdoende was uiteengezet waarom die vraag was gesteld.

¹⁰ De Belgische regering verwijst met name naar het antwoord van de Commissie op een parlementaire vraag uit 2007, dat luidt als volgt: „Wanneer de bestuurder buiten de standplaats een normale wekelijkse rusttijd neemt, mag deze tijd niet in het voertuig worden doorgebracht.” (Parlementaire vraag E-4333/2007, 3 oktober 2007, tweede alinea.) Sindsdien heeft de Commissie een groot aantal vragen over dit onderwerp beantwoord. Een aantal van deze antwoorden bevatten soortgelijke verklaringen (zie bijvoorbeeld parlementaire vragen E-005884/2014, 9 september 2014, punt 1, tweede alinea; E-006597/2014 en E-007161/14, 23 oktober 2014, eerste alinea; E-000351/2015, 3 maart 2015, eerste alinea), terwijl de Commissie in een recent antwoord heeft aangegeven dat de kwestie niet duidelijk is (parlementaire vraag E-010601/2015, 17 september 2015, tweede alinea).

¹¹ Zie bijvoorbeeld arresten van 16 juli 2015, *Lanigan* (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punt 35), en 13 oktober 2016, *Mikołajczyk* (C-294/15, EU:C:2016:772, punt 26).

¹² Zie bijvoorbeeld arrest van 27 oktober 2016, *Commissie/Duitsland* (C-220/15, EU:C:2016:815, punt 39).

1. Tekst

29. Zoals blijkt uit punt 3 hierboven, bepaalt de eerste alinea van artikel 8, lid 6, van verordening nr. 561/2006 dat een bestuurder per periode van twee opeenvolgende weken ten minste twee normale wekelijkse rusttijden of één normale wekelijkse rusttijd en één verkorte wekelijkse rusttijd moet nemen. In dit laatste geval moet aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. Voorts bepaalt de tweede alinea van artikel 8, lid 6, van verordening nr. 561/2006: „Een wekelijkse rusttijd mag niet later beginnen dan aan het einde van zes perioden van 24 uur te rekenen vanaf het einde van de vorige wekelijkse rusttijd.”

30. Artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 bepaalt: „Wanneer een bestuurder dit zo verkiest, mogen dagelijkse rusttijden en verkorte wekelijkse rusttijden buiten de standplaats in een voertuig worden doorgebracht indien dit voor iedere bestuurder behoorlijke slaapfaciliteiten biedt en het voertuig stilstaat.”

31. Artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 dient te worden gelezen in het licht van artikel 4 van deze verordening, dat de daarin gebruikte termen definieert.

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

33. Artikel 4, onder g), van verordening nr. 561/2006 definieert „dagelijkse rusttijd” als „de dagelijkse periode waarin een bestuurder vrijelijk over zijn tijd kan beschikken”, en bepaalt dat die een „normale dagelijkse rusttijd” en een „verkorte dagelijkse rusttijd” omvat, waarvoor het specifieke definities geeft.

34. Artikel 4, onder h), van verordening nr. 561/2006 definieert „wekelijkse rusttijd” als „een wekelijkse periode waarin een bestuurder vrijelijk over zijn tijd kan beschikken”, en bepaalt dat die een „normale wekelijkse rusttijd” en een „verkorte wekelijkse rusttijd” omvat. Meer bepaald moet onder een „normale wekelijkse rusttijd” worden verstaan „een periode van rust van ten minste 45 uur”, terwijl een „verkorte wekelijkse rusttijd” „een periode van rust van minder dan 45 uur” is „die, onder de voorwaarden van artikel 8, lid 6, kan worden bekort tot minimaal 24 achtereenvolgende uren”.

35. Artikel 4, onder g) en h), van verordening nr. 561/2006 maakt dus een onderscheid ter zake van het gebruik van de uitdrukkingen normale en verkorte dagelijkse en wekelijkse rusttijd in deze verordening.

36. Dit blijkt uit artikel 8, lid 6, van verordening nr. 561/2006, dat in de eerste alinea zowel verwijst naar de normale als naar de verkorte wekelijkse rusttijd. In de tweede alinea van artikel 8, lid 6, van verordening nr. 561/2006 is daarentegen sprake van een „wekelijkse rusttijd”, die dus beide rusttijden omvat.

37. Dit blijkt ook uit artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006. De formulering van deze bepaling wijst er sterk op dat normale wekelijkse rusttijden van de werkingssfeer ervan zijn uitgesloten, aangezien zij naast de verwijzing naar „verkorte wekelijkse rusttijden” ook een verwijzing bevat naar „dagelijkse rusttijden”, die zowel normale als verkorte dagelijkse rusttijden omvatten. Indien de Uniewetgever naast de verkorte wekelijkse rusttijden ook de normale wekelijkse rusttijden onder artikel 8, lid 8, had willen laten vallen, zou hij de uitdrukking „wekelijkse rusttijd” hebben gebruikt teneinde beide begrippen te dekken.

38. Indien artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 aldus werd uitgelegd dat deze bepaling ook de normale wekelijkse rusttijd omvat, zou de formulering van deze bepaling dus onlogisch en redundant zijn. Het zou ook onlogisch zijn om artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 aldus uit te leggen dat een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden in het voertuig mag doorbrengen onder minder strenge voorwaarden dan die welke gelden voor de dagelijkse rusttijden en de verkorte wekelijkse rusttijden.

39. Anders dan verzoekster betoogt, druist de uitlegging van artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 volgens welke een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mag doorbrengen niet in tegen de definitie van „rust” in artikel 4, onder f), van deze verordening doordat het de mogelijkheden voor de bestuurder om vrijelijk over zijn tijd te beschikken zou beperken. Deze uitdrukking is ook terug te vinden in de definities van dagelijkse en wekelijkse rusttijden in de punten g) en h) van dat artikel, dat doorwerkt in de regels die zijn vastgesteld in artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006.

40. Bijgevolg kan uit de tekst van artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006, dat enkel voorziet in dagelijkse rusttijden en verkorte wekelijkse rusttijden, worden afgeleid dat artikel 8, leden 6 en 8, van deze verordening aldus moeten worden uitgelegd dat een bestuurder de in artikel 8, lid 6, bedoelde normale wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mag doorbrengen.

41. Met andere woorden, het feit dat artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 uitdrukkelijk voorziet in dagelijkse rusttijden en verkorte wekelijkse rusttijden, impliceert a contrario dat een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mag doorbrengen.

42. Het Hof heeft reeds eerder een dergelijke a-contrarioredenering gevolgd met betrekking tot verordening nr. 561/2006. Zo heeft het Hof in het arrest Eurospeed¹³ geoordeeld dat, aangezien de eerste zin van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 561/2006 uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorziet dat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat aan een onderneming en/of bestuurder sancties opleggen voor een inbreuk op deze verordening, „ook wanneer die inbreuk is begaan op het grondgebied van een andere lidstaat of van een derde land”, dit a contrario impliceert dat een lidstaat hoe dan ook bevoegd is om een onderneming, een bestuurder of allebei een sanctie op te leggen voor een inbreuk die op zijn grondgebied is gepleegd.

2. Ontstaansgeschiedenis

43. Volgens de rechtspraak van het Hof kan de ontstaansgeschiedenis van een handeling van de Europese Unie of van een bepaling ervan helpen om de intentie van de Uniewetgever die aan die handeling of aan die specifieke bepaling ten grondslag ligt te achterhalen en dus om de gevonden uitlegging te bevestigen.¹⁴ Dit geldt met name wanneer de betrokken Unierechtelijke bepaling is gewijzigd tijdens het besluitvormingsproces waaruit de intentie van de Uniewetgever kan worden afgeleid.¹⁵

44. In casu verschaft de ontstaansgeschiedenis van artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 sterke aanwijzingen dat de Uniewetgever de bedoeling had om de normale wekelijkse rusttijden van de werkingssfeer van deze bepaling uit te sluiten.

¹³ Arrest van 9 juni 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420, punt 33).

¹⁴ Zie bijvoorbeeld arresten van 11 september 2014, Commissie/Duitsland (C-525/12, EU:C:2014:2202, punt 47), en 16 november 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, punt 26).

¹⁵ Zie bijvoorbeeld arrest van 16 april 2015, Angerer (C-477/13, EU:C:2015:239, punt 33), en conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Karen Millen Fashions (C-345/13, EU:C:2014:206, punten 79-82).

45. Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie dat tot verordening nr. 561/2006 heeft geleid¹⁶, bepaalde: „Dagelijkse en wekelijkse rusttijden mogen in een voertuig worden doorgebracht indien dit voor iedere bestuurder behoorlijke slaapfaciliteiten biedt en het voertuig stilstaat.”¹⁷

46. Bij de eerste lezing schrapte het Europees Parlement de verwijzing naar de wekelijkse rusttijden in deze bepaling.¹⁸ De rechtvaardiging hiervoor luidde als volgt: „Dagelijkse rusttijden mogen in een stilstaand voertuig worden doorgebracht, maar wekelijkse rusttijden niet. Toestaan dat wekelijkse rusttijden op deze manier worden doorgebracht, betekent een achteruitgang ten opzichte van de huidige verordening en zou onvoldoende garanties bieden voor de gezondheid en het welzijn van de bestuurder.”¹⁹

47. In haar gewijzigde voorstel stelde de Commissie als „compromisoplossing” voor dat enkel verkorte wekelijkse rusttijd die buiten de standplaats wordt genomen, in het voertuig kan worden doorgebracht.²⁰

48. In zijn gemeenschappelijk standpunt volgde de Raad deze benadering en verklaarde hij: „[B]ij wijze van compromis nam de Raad de bepaling aan dat alleen de *bekorte* wekelijkse rusttijden in een voertuig mogen worden doorgebracht”.²¹

49. Bij de tweede lezing wijzigde het Parlement de bepaling opnieuw in die zin dat enkel sprake was van dagelijkse rusttijden: „De mogelijkheid dat de bestuurder verkorte wekelijkse rustperioden in het voertuig doorbrengt wordt geschrapt.”²²

50. In haar advies betreffende deze amendementen bleef de Commissie „van mening dat een verkorte wekelijkse rustperiode kan worden genomen in een daarvoor uitgerust voertuig, daar het voertuigontwerp in de afgelopen 20 jaar sterk is verbeterd”.²³

51. In de door het bemiddelingscomité goedgekeurde gemeenschappelijke ontwerptekst is de formulering van het huidige artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 vastgesteld.²⁴

52. Uit het feit dat het initiële voorstel van de Commissie is verworpen en dat is overeengekomen om enkel dagelijkse en verkorte wekelijkse rusttijden buiten de standplaats in de tekst op te nemen, kan worden afgeleid dat de Uniewetgever normale wekelijkse rusttijden van de werkingssfeer van artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 heeft willen uitsluiten.

16 Oorspronkelijk bepaalde artikel 11, lid 5, van verordening (EEG) nr. 543/69 van de Raad van 25 maart 1969 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB 1969, L 77, blz. 49) (hierna: „verordening nr. 543/69”): „De dagelijkse rusttijd moet buiten het voertuig worden doorgebracht. Indien er in het voertuig een slaapbank is, mag hij evenwel op deze slaapbank worden doorgebracht, onder voorwaarde dat het voertuig stilstaat.” Vervolgens bepaalde artikel 8, lid 7, van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad van 20 december 1985 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB 1985, L 370, blz. 1), waarbij verordening nr. 543/69 werd ingetrokken, het volgende: „De dagelijkse rusttijd mag in een voertuig worden doorgebracht, mits het voertuig een slaapbank bevat en stilstaat.”

17 COM(2001) 573 definitief van 12.10.2001. In punt 3.14 van zijn advies over dit voorstel (PB 2002, C 221, blz. 19) verklaarde het Economisch en Sociaal Comité dat „[d]e wekelijkse rusttijd [...] bij voorkeur buiten het voertuig doorgebracht [zou] moeten worden”.

18 Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement, 14 januari 2003 (PB 2004, C 38 E, blz. 152).

19 Verslag van het Europees Parlement, 12 november 2002, A5-0388/2002 definitief, advies van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken, 29 mei 2002, amendement 22.

20 Toelichting, COM(2003) 490 definitief, 11.8.2003, punt 26.

21 Gemeenschappelijk standpunt van de Raad, Doc. 11337/2/04 REV 2, 9 december 2004, blz. 19; Doc. 11337/2/04 REV 2 ADD 1, 9 december 2004, blz. 5.

22 Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement, 13 april 2005 (PB 2006, C 33 E, blz. 424); verslag van het Europees Parlement, 23 maart 2005, A6-0076/2005 definitief, amendement 31.

23 COM (2005) 301 definitief, 27.6.2005, punt 4.2.2, eerste alinea.

24 Door het bemiddelingscomité goedgekeurde gemeenschappelijke ontwerptekst, Doc. PE-CONS 3671/3/05 REV 3, 31 januari 2006; wetgevingsresolutie van het Europees Parlement, 2 februari 2006; Doc. 7580/06, 21 maart 2006.

3. Algemene opzet en context

53. Zoals uiteengezet in mijn conclusie in de zaak Pinckernelle²⁵, behelzen de algemene opzet en context van een bepaling van Unierecht onder meer het onderzoek van de samenhang van de betrokken bepaling met andere bepalingen van dezelfde Uniehandeling en van andere Uniehandelingen die wezenlijk verband houden met de betrokken handeling of daaraan gekoppeld zijn.

54. Ten eerste blijkt uit het onderzoek van andere leden van artikel 8 van verordening nr. 561/2006²⁶ en van bepaalde overwegingen²⁷ van deze verordening dat de Uniewetgever een onderscheid wenste te maken tussen enerzijds de uitdrukkingen „normale wekelijkse rusttijd” en „verkorte wekelijkse rusttijd” en anderzijds de algemene uitdrukking „wekelijkse rusttijd”.

55. Wat ten tweede verwante Uniehandelingen betreft, betoogt de Estse regering dat de uitlegging van artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 volgens welke een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden in het voertuig mag doorbrengen, steun vindt in richtlijn 2006/22/EG (hierna: „richtlijn 2006/22”)²⁸ en in bepaalde handelingen die de Commissie ingevolge die richtlijn heeft vastgesteld. Het feit dat een bestuurder zijn normale wekelijkse rusttijden in het voertuig doorbrengt, wordt in de bijlagen bij die handelingen immers niet als een inbreuk op artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 aangemerkt.

56. Verordening nr. 561/2006 is één van vier onderling verbonden Uniehandelingen tot vaststelling van sociale regels in het wegvervoer en betreffende de handhaving ervan.²⁹ Richtlijn 2002/15/EG³⁰ bevat aanvullende bepalingen betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen, verordening (EU) nr. 165/2014 (hierna: „verordening nr. 165/2014”)³¹ betreft tachografen (controleapparaten) in het wegvervoer en richtlijn 2006/22³² stelt minimumvoorwaarden voor de uitvoering van deze regels vast.

25 Conclusie van advocaat-generaal Tanchev in de zaak Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2016:996, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 Zie bijvoorbeeld artikel 8, leden 3 en 6 bis, van verordening nr. 561/2006.

27 Zie bijvoorbeeld overweging 34 van verordening nr. 561/2006.

28 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 inzake minimumvoorwaarden voor de uitvoering van de verordeningen (EEG) nr. 3820/85 en (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en tot intrekking van richtlijn 88/599/EEG (PB 2006, L 102, blz. 35) (hierna: „richtlijn 2006/22”).

29 Zie het meest recente verslag van de Commissie betreffende de uitvoering van verordening nr. 561/2006, COM(2014) 709 final, 21 november 2014, blz. 2.

30 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen (PB 2002, L 80, blz. 35).

31 Verordening van het Europees Parlement en van de Raad van 4 februari 2014 betreffende tachografen in het wegvervoer, tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en tot wijziging van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB 2014, L 60, blz. 1) (hierna: „verordening nr. 165/2014”).

32 Zie hierboven, punt 28.

57. Richtlijn 2006/22 bevatte een bijlage III met een „niet-exhaustieve” lijst van wat kon worden beschouwd als een inbreuk op wat nu de verordeningen nr. 561/2006 en nr. 165/2014 zijn. Deze bijlage III werd vervolgens vervangen door een nieuwe bijlage bij richtlijn 2009/5/EG van de Commissie³³, die „richtsnoeren betreffende een gemeenschappelijk scala van inbreuken” op deze twee verordeningen bevatte, die werden ingedeeld in categorieën overeenkomstig de ernst ervan.³⁴ Bijlage III bij richtlijn 2006/22 is vervolgens gewijzigd bij verordening (EU) 2016/403 van de Commissie³⁵, die de ernst van bepaalde inbreuken heeft aangepast.³⁶

58. Hieruit volgt dat noch richtlijn 2006/22 noch daaropvolgende regels die tot op heden op basis van die richtlijn zijn vastgesteld een omvattend of uitputtend overzicht van alle mogelijke inbreuken op verordening nr. 561/2006 beogen te geven. Het argument dat in die wetgeving geen sprake is van een inbreuk op artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 die verband houdt met het feit dat een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mag doorbrengen, lijkt mij dus niet overtuigend.

4. Doel

59. Volgens overweging 17 en artikel 1 van verordening nr. 561/2006 beoogt deze verordening de arbeidsomstandigheden voor werknemers in de wegvervoerssector en de verkeersveiligheid in het algemeen te verbeteren en de concurrentievoorwaarden in het wegvervoer te harmoniseren.³⁷

60. Zoals de Belgische, de Duitse en de Franse regering en de Commissie in hun opmerkingen hebben aangegeven, draagt de uitlegging van artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 volgens welke een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mag nemen, bij tot de verwezenlijking van het doel van deze verordeningen om de arbeidsomstandigheden voor de bestuurders en de verkeersveiligheid te verbeteren. Dit wordt geïllustreerd door de rechtvaardiging die het Parlement aanvoert om de normale wekelijkse rusttijden in het initiële voorstel te schrappen teneinde de arbeidsomstandigheden niet te verslechteren.³⁸

61. Verzoekster en de Estse regering betogen dat een dergelijke uitlegging van artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 ertoe kan leiden dat een bestuurder slechter af is dan wanneer hij de normale wekelijkse rusttijden in het voertuig mag doorbrengen, en dat het moeilijk is om te bewijzen dat aan deze voorwaarde is voldaan.

62. Verordening nr. 561/2006 bepaalt niet uitdrukkelijk hoe een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden mag doorbrengen. Kwesties als de hogergenoemde kunnen, al naargelang van het geval, worden behandeld door de lidstaten of in het kader van het besluitvormingsproces binnen de Europese Unie. Zij vormen evenwel geen grond om de in verordening nr. 561/2006 vastgestelde regels betreffende rusttijden voor bestuurders niet na te leven.

33 Richtlijn van 30 januari 2009 tot wijziging van richtlijn 2006/22/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake minimumvoorwaarden voor de uitvoering van de verordeningen (EEG) nr. 3820/85 en (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB 2009, L 29, blz. 45).

34 Zie verslag van de Commissie, COM(2009) 225 definitief, 15.5.2009, blz. 2.

35 Verordening van 18 maart 2016 tot aanvulling van verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de classificatie van ernstige inbreuken op de wetgeving van de Unie die tot verlies van de betrouwbaarheidsstatus van wegvervoerondernemers kunnen leiden, en tot wijziging van bijlage III bij richtlijn 2006/22/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2016, L 74, blz. 8) (hierna: „verordening 2016/403 van de Commissie”).

36 Verordening 2016/403 van de Commissie, overweging 11 en artikel 2.

37 Zie dienaangaande arresten van 9 februari 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, punt 25); 9 juni 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420, punten 38-39 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 19 oktober 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, punt 21). Artikel 1 van verordening (EG) nr. 561/2006 bepaalt voorts: „De verordening heeft tevens tot doel betere controle en handhaving door de lidstaten en betere arbeidsomstandigheden in de wegvervoerssector te bevorderen.”

38 Zie hierboven, punt 46.

63. De thans voor het Hof aanhangige kwestie kwam de facto ter sprake in de door de Commissie georganiseerde openbare raadpleging inzake de versterking van de sociale wetgeving van de Europese Unie op het gebied van het wegvervoer, die liep van 5 september 2016 tot 11 december 2016.³⁹

64. In een onderzoek betreffende de ex-postevaluatie van sociale Uniewetgeving op het gebied van het wegvervoer en de handhaving ervan⁴⁰ werd de toepassing van artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006 door de lidstaten beoordeeld.⁴¹ In een bijlage⁴² bij dit onderzoek werd vermeld dat bestuurders in 19 van de 24 onderzochte lidstaten⁴³ hun normale wekelijkse rusttijd niet in het voertuig mogen doorbrengen⁴⁴, terwijl dat in 8 lidstaten wel toegestaan is⁴⁵ (zij het dat in 3 lidstaten beide antwoorden gelden).⁴⁶

65. Dit vergelijkend onderzoek toont aan dat de uitlegging van artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 volgens welke een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mag doorbrengen, overeenstemt met de benadering die in de meeste lidstaten wordt gevolgd.

66. Gelet op bovenstaande overwegingen kom ik tot de conclusie dat artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 aldus moet worden uitgelegd dat een bestuurder de in artikel 8, lid 6, bedoelde wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mag doorbrengen.

C. Tweede vraag

67. Voor het geval dat het Hof de eerste vraag aldus zou beantwoorden dat artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 aldus moet worden uitgelegd dat een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mag doorbrengen, wenst de verwijzende rechter met de tweede vraag in wezen te vernemen of artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006, gelezen in samenhang met artikel 19 ervan, ongeldig is wegens schending van het in artikel 49 van het Handvest neergelegde legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen, voor zover deze voorschriften niet uitdrukkelijk bepalen dat een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mag doorbrengen.

68. Verzoekster en de Spaanse regering betogen dat de tweede vraag bevestigend moet worden beantwoord. Verzoekster betoogt meer bepaald dat, bij gebreke van uitdrukkelijke regels dienaangaande, een uitlegging van verordening nr. 561/2006 volgens welke een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mag doorbrengen neerkomt op een a-contrario-uitlegging, die verboden is door het legaliteitsbeginsel.

69. De Belgische, de Duitse en de Franse regering, het Europees Parlement, de Raad en de Commissie stellen dat bovengenoemde bepalingen niet ongeldig zijn op deze grond, omdat het aan de lidstaten staat om de relevante straffen voor inbreuken op verordening nr. 561/2006 vast te stellen. Het gaat dus om een nationaalrechtelijke, en niet om een Unierechtelijke kwestie.

39 Beschikbaar op https://ec.europa.eu/transport/modes/road/consultations/2016-social-legislation-road_en. De belanghebbenden kregen twee vragenlijsten, die vragen over deze kwestie bevatten. Zie algemene vragenlijst, vragen 14 en 20; specifieke vragenlijst, vragen 13 en 21.

40 Europese Commissie, Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement, Final report, Study contract no. MOVE/D3/2014-256, juni 2016, beschikbaar op <http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/facts-fundings/evaluations/doc/2016-ex-post-eval-road-transport-social-legislation-final-report.pdf> (hierna: „onderzoek”).

41 Zie met name onderzoek, blz. 28, 63-65, 71, 134 en 135.

42 Onderzoek, bijlage A, afdeling 9.1.1, blz. 209-210.

43 Op een totaal van 26 staten, met inbegrip van Noorwegen en Zwitserland. Ierland, Italië, Malta en Spanje worden niet vermeld.

44 België, Cyprus, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk en Zweden.

45 Bulgarije, Duitsland, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Polen en Slowakije.

46 Kroatië, Polen en Slowakije.

70. Ik ben van mening dat de argumenten volgens welke artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006, gelezen in samenhang met artikel 19 ervan, ongeldig is vanuit het oogpunt van het in artikel 49 van het Handvest neergelegde legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen, dienen te worden verworpen, en wel om de volgende redenen.

71. De eerste zin van artikel 49, lid 1, van het Handvest bepaalt: „Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde.”⁴⁷

72. Volgens de rechtspraak van het Hof vereist het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen (nullum crimen, nulla poena sine lege), dat door artikel 49 van het Handvest wordt gewaarborgd en een bijzondere uitdrukking van het algemene rechtszekerheidsbeginsel is, dat de Unierechtelijke voorschriften een duidelijke omschrijving geven van de strafbare feiten en de daarop gestelde straffen. Aan deze voorwaarde is voldaan wanneer de justitiabele uit de bewoordingen van de relevante bepaling, zo nodig met behulp van de door de rechterlijke instanties daaraan gegeven interpretatie, kan opmaken voor welk handelen of nalaten hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.⁴⁸

73. Het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen kan dus niet aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de regels van strafrechtelijke aansprakelijkheid geleidelijk aan door rechterlijke uitlegging in concrete zaken worden verduidelijkt, op voorwaarde dat het resultaat redelijkerwijs kon worden voorzien toen de inbreuk werd gepleegd, met name gelet op de wijze waarop de betrokken bepaling toentertijd door de rechtspraak werd uitgelegd.⁴⁹ Mijns inziens voldoet een uitlegging van artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 volgens welke een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mag doorbrengen, aan deze criteria.

74. Hoe dan ook ben ik van mening dat er duidelijkheid moet heersen met betrekking tot de handeling waartegen wordt opgekomen en met betrekking tot de gevolgen die hieruit voortvloeien voor de toepassing van het Handvest.

75. In casu verplicht verordening nr. 561/2006 de lidstaten niet om bij schending ervan strafrechtelijke sancties op te leggen, maar biedt zij hun de *mogelijkheid* om inbreuken op deze verordening strafrechtelijk te bestraffen.⁵⁰

47 Artikel 49, lid 1, met uitzondering van de laatste zin, en lid 2, van het Handvest stemt overeen met artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Zie Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17), toelichting ad artikel 49 en artikel 52, lid 1, twaalfde streepje.

48 Zie bijvoorbeeld arresten van 3 juni 2008, Intertanko e.a. (C-308/06, EU:C:2008:312, punten 70 en 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 29 maart 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Commissie (C-352/09 P, EU:C:2011:191, punt 80); conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Taricco e.a. (C-105/14, EU:C:2015:293, punt 113). Zie bijvoorbeeld ook arresten EHRM van 21 oktober 2013, Del Rio Prada tegen Spanje, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, §§ 77-80 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 20 oktober 2015, Vasiliauskas tegen Litouwen, CE:ECHR:2015:1020JUD003534305, § 154 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

49 Zie bijvoorbeeld arrest van 22 oktober 2015, AC-Treuhand/Commissie, C-194/14 P, EU:C:2015:717, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie bijvoorbeeld ook arrest EHRM van 20 oktober 2015, Vasiliauskas tegen Litouwen, CE:ECHR:2015:1020JUD003534305, § 155 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

50 Volgens overweging 26, artikel 18 en artikel 19, leden 1 en 4, van verordening nr. 561/2006, dienen de lidstaten regels vast te stellen inzake de sancties op inbreuken op deze verordening, en ervoor te zorgen dat deze regels worden geïmplementeerd. Deze sancties dienen doeltreffend, evenredig en niet-discriminerend te zijn en een afschrikkende werking te hebben, en kunnen financiële sancties omvatten. Voorts kan de aansprakelijkheid van vervoersondernemingen en bestuurders voor inbreuken op verordening nr. 561/2006 volgens overweging 27 van deze verordening „in de lidstaat strafrechtelijke, civielrechtelijke of administratieve sancties tot gevolg hebben”. Op basis van sommige van deze bepalingen heeft het Hof vastgesteld dat verordening nr. 561/2006 niet tot doel heeft de sancties te harmoniseren, maar de keuze van de vast te stellen maatregelen en de voor de toepassing ervan noodzakelijke sancties aan de lidstaten overlaat. Voorts blijkt uit de bewoordingen van overweging 27 van deze verordening ondubbelzinnig dat de lidstaten inzake de aard van de toepasselijke sancties over een beoordelingsmarge beschikken; arrest van 19 oktober 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, punten 25 en 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

76. Bijgevolg kan artikel 49 van het Handvest, gelet op de beschikbare gegevens, niet worden ingeroepen ter betwisting van de geldigheid van de artikelen 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006, gelezen in samenhang met artikel 19 ervan.⁵¹ Wanneer een lidstaat echter ervoor heeft geopteerd om verordening nr. 561/2006 uit te voeren door strafrechtelijke sancties vast te stellen, is hij krachtens artikel 51, lid 1, van het Handvest verplicht om aan alle bepalingen van het Handvest te voldoen, daaronder begrepen artikel 49 en het daarin neergelegde legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen.

77. De verwijzende rechter heeft niet de vraag gesteld of artikel 2 van het bestreden besluit verenigbaar is met het in artikel 49 van het Handvest neergelegde legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen. Deze kwestie valt dan ook buiten het bestek van het onderhavige prejudiciële verzoek. Het staat aan de verwijzende rechter om uit te maken of de nationale wettelijke regeling aan dit beginsel voldoet. Deze rechter kan vanzelfsprekend krachtens artikel 267 VWEU een aanvullend verzoek om een prejudiciële beslissing indienen.

D. Derde vraag

78. Voor het geval dat het Hof op de eerste vraag zou antwoorden dat artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 aldus moet worden uitgelegd dat een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden in het voertuig mag doorbrengen, wenst de verwijzende rechter met de derde vraag in wezen te vernemen of verordening nr. 561/2006 ruimte laat voor nationale regels zoals artikel 2 van het bestreden besluit, die bestuurders verbieden om dat te doen.

79. In deel III.B van mijn conclusie ben ik tot de conclusie gekomen dat artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 aldus moet worden uitgelegd dat bestuurders hun normale wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mogen doorbrengen. Indien het Hof de eerste vraag in die zin beantwoordt, hoeft het de derde vraag niet te beantwoorden.

80. Ik zal niettemin subsidiair mijn standpunt over de derde vraag uiteenzetten.

81. Verzoekster, de Estse en de Spaanse regering alsmede de Commissie stellen dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord. Volgens de Spaanse regering staat het aan de Uniewetgever om een dergelijk verbod op te leggen, en kunnen de lidstaten dat niet autonoom doen. De Estse regering en de Commissie merken met name op dat een dergelijk verbod niet valt onder de beperkte mogelijkheden die krachtens verordening nr. 561/2006 aan de lidstaten worden verleend, en dat het doel van de verordening om de concurrentievoorwaarden in het wegvervoer te harmoniseren zou worden ondermijnd indien de lidstaten specifieke regels op dat gebied zouden kunnen vaststellen.

82. De Belgische en de Duitse regering stellen dat deze vraag bevestigend dient te worden beantwoord. De Belgische regering stelt met name dat het bevoegd blijft om een dergelijk verbod op te leggen, dat gerechtvaardigd is door het dwingende vereiste dat werknemers worden beschermd, bijvoorbeeld tegen sociale dumping, en dat de verkeersveiligheid wordt gewaarborgd. De Duitse regering merkt op dat de lidstaten bevoegd zijn om regels vast te stellen om misbruik en gevaarlijke situaties tegen te gaan die zich bijvoorbeeld op rust- en parkeerplaatsen voor bestuurders voordoen, en dat een dergelijk verbod een nuttige aanvullende maatregel vormt ter bereiking van het doel van de verordening, bestuurders te beschermen en de verkeersveiligheid te verhogen.

⁵¹ Met andere woorden, de onderhavige zaak betreft niet zozeer een geding waarin bij wege van een prejudiciële procedure de geldigheid wordt onderzocht van een handeling van de Europese Unie wegens schending van in het Handvest neergelegde fundamentele rechten, als wel de uitvoering van het Unierecht door een lidstaat. Zie bijvoorbeeld arresten van 8 april 2014, Digital Rights Ireland e.a. (C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238), en 4 mei 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punten 152-165).

83. Indien artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 aldus wordt uitgelegd dat een bestuurder, indien hij dat wil, wekelijkse (alsook dagelijkse) rusttijden in het voertuig mag doorbrengen, mogen de lidstaten mijns inziens geen nationale regels vaststellen waarbij het de bestuurder verboden wordt om de normale wekelijkse rusttijden in het voertuig door te brengen. Een dergelijk verbod zou in die omstandigheden een rechtstreekse schending vormen van die regel zoals uitgelegd door het Hof, doordat de bestuurder de mogelijkheid zou worden ontzegd om iets te doen wat hij krachtens de regels van artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 mag doen.⁵²

84. Ik kom dan ook tot de conclusie dat, indien het Hof zou oordelen dat artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 aldus moet worden uitgelegd dat een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden in het voertuig mag doorbrengen, deze verordening zich verzet tegen nationale regels, zoals artikel 2 van het bestreden besluit, die bestuurders verbieden om dat te doen.

IV. Conclusie

85. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Raad van State (België) te beantwoorden als volgt:

- „1) Artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 moet aldus worden uitgelegd dat een bestuurder de in artikel 8, lid 6, van deze verordening bedoelde normale wekelijkse rusttijden niet in het voertuig mag doorbrengen.
- 2) Het onderzoek van de tweede vraag heeft geen elementen aan het licht gebracht waaruit blijkt dat artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006, gelezen in samenhang met artikel 19 ervan, ongeldig is vanuit het oogpunt van het in artikel 49 van het Handvest neergelegde legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen.
- 3) De derde vraag hoeft niet te worden beantwoord.

Subsidiair, in het geval dat artikel 8, leden 6 en 8, van verordening nr. 561/2006 aldus moet worden uitgelegd dat een bestuurder de normale wekelijkse rusttijden in het voertuig mag doorbrengen, moet worden geoordeeld dat deze verordening zich verzet tegen nationale regels, zoals artikel 2 van het bestreden besluit, die bestuurders verbieden om de in artikel 8, lid 6, van deze verordening genoemde normale wekelijkse rusttijden in het voertuig door te brengen.”

⁵² Zie dienaangaande arresten van 15 juli 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66, blz. 1203, met name blz. 1211-1212), en 26 februari 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).