

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE

CHRISTINE STIX-HACKL,
predstavljeni 30. marca 2004¹

Stvarno kazalo

I — Uvod	I - 7795
II — Pravni okvir	I - 7795
III — Dopustnost	I - 7797
A — Zadeva C-184/02	I - 7797
B — Zadeva C-223/02	I - 7800
IV — Temelj	I - 7802
A — Pristojnost Skupnosti	I - 7802
1. Tožbeni razlogi, ki se nanašajo na cilj Direktive, zlorabo pooblastil in pravno podlago	I - 7802
a) Cilj Direktive (tretji tožbeni razlog v zadevi C-184/02)	I - 7802
i) Dopustnost	I - 7802
ii) Utemeljenost	I - 7803
b) Vprašanje zlorabe pooblastila in zakonitosti izbrane pravne podlage (prvi tožbeni razlog v zadevi C-223/02)	I - 7803
i) Člen 137(2) ES	I - 7805
ii) Člen 71 ES	I - 7807
iii) Uporaba nepotrebne pravne podlage	I - 7808
2. Določbe o malih in srednjih velikih podjetjih (četrti tožbeni razlog v zadevi C-223/02)	I - 7809
a) Člen 137(2), prvi pododstavek, drugi stavek, ES	I - 7809
b) Člen 157, prvi odstavek, ES	I - 7811
3. Sklep	I - 7812

¹ — Jezik izvirnika: nemščina.

B — Temeljna pravica do svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti (prvi in tretji tožbeni razlog v zadevi C-184/02 ter tretji tožbeni razlog v zadevi C-223/02) in načelo sorazmernosti (drugi tožbeni razlog v zadevi C-223/02)	I - 7812
1. Uvodne opombe	I - 7813
a) Ločeni ali skupni preizkus?	I - 7813
b) Načelo svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti	I - 7814
c) Dokazno breme in razdelitev dokaznega bremena	I - 7814
2. Pogoji za zakonitost posega v temeljne pravice	I - 7815
a) Sorazmernost na splošno	I - 7815
b) Načelo svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti	I - 7815
c) Sorazmernost posega	I - 7817
i) Cilj Direktive	I - 7817
ii) Primernost	I - 7818
iii) Potrebnost	I - 7818
iv) Sorazmernost	I - 7819
3. Sklep	I - 7821
C — Splošno načelo enakosti (drugi tožbeni razlog v zadevi C-184/02)	I - 7821
1) Splošno načelo enakosti	I - 7821
2) Člen 74 ES	I - 7824
D — Obveznost obrazložitve (četrti tožbeni razlog v zadevi C-184/02 in peti tožbeni razlog v zadevi C-223/02)	I - 7825
V — Stroški	I - 7827
VI — Sklepni predlogi	I - 7828
I - 7794	

I – Uvod

1. Zadevi se nanašata na tožbo Kraljevine Španije in tožbo Republike Finske za celotno oziroma delno razveljavitev Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/15/ES z dne 11. marca 2002 o urejanju delovnega časa oseb, ki opravljajo spremljevalne dejavnosti v cestnem prometu (v nadaljevanju: Direktiva)² v delu, ki se nanaša na samozaposlene voznike. Sodišče mora poleg tožbenih razlogov preizkusiti še sporna vprašanja glede dopustnosti obeh tožb, ki so delno nova.

določenih vidikih organizacije delovnega časa.⁴ Ta direktiva med drugim ureja tudi čas dnevnega in tedenskega počitka, najdaljši tedenski delovni čas, letni dopust in trajanje nočnega dela, pri čemer so določena področja – kot cestni promet – izvzeta. Področje uporabe te direktive je bilo z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2000/34/ES z dne 22. junija 2000 o spremembah Direktive Sveta 93/104/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa med drugim razširjeno na področje cestnega prometa, da bi se vključili sektorji in dejavnosti, ki so bili pred tem izključeni.⁵ Vendar se določbe o dnevnem počitku, odmorih, tedenskem počitku in trajanju nočnega dela še vedno ne uporabljajo za „vozno osebje“.

II – Pravni okvir

2. Okvir teh dveh zadev je najprej Uredba Sveta (EGS) št. 3820/85 z dne 20. decembra 1985 o usklajevanju določene socialne zakonodaje v zvezi s cestnim prometom,³ ki v bistvenem delu ureja čas vožnje in počitka zaposlenih in drugih voznikov.

4. Direktiva 2002/15 prav tako dopolnjuje zgoraj navedene predpise in določa predpise o najdaljšem tedenskem delovnem času, času odmora in počitka ter nočnega dela.

3. Prav tako je treba navesti Direktivo Sveta 93/104/ES z dne 23. novembra 1993 o

5. Člen 1, ki določa cilj Direktive, določa:

„Namen te direktive je vzpostaviti minimalne predpise o urejanju delovnega časa za

2 – Ul. I. 80, str. 35.

3 – Ul. L 370, str. 1.

4 – Ul. L 307, str. 18.

5 – Ul. L 195, str. 41.

izboljšanje zdravja in varnosti oseb, ki opravljajo spremljevalne dejavnosti v cestnem prometu, povečati varnosti v cestnem prometu in uskladiti konkurenčne pogoje.“

socialnih vidikov. Upoštevajo se pogoji v vsaki državi članici, ki se nanašajo na strukturo prevoznih dejavnosti in na delovne pogoje v dejavnostih cestnega prevoza. Komisija na podlagi tega poročila predloži predlog, katerega cilj je lahko po potrebi

6. Člen 2, ki ureja področje uporabe Direktive, v prvem odstavku določa:

„Ta direktiva velja za vozno osebje, zaposleno v podjetjih s sedežem v državi članici, ki opravlja dejavnosti v cestnem prometu v smislu Uredbe (EGS) št. 3820/85 ali sicer Sporazuma AETR.

— bodisi določitev načinov in pogojev vključitve samozaposlenih voznikov na področje uporabe te direktive glede nekaterih samozaposlenih voznikov, ki ne opravljajo dejavnosti v cestnem prometu v drugih državah članicah in za katere veljajo lokalne omejitve iz objektivnih razlogov, kakor so obrobna lokacija, velike notranje razdalje in zlasti konkurenčno okolje,

— bodisi ne vključitev samozaposlenih voznikov na področje uporabe te direktive.“

Brez poseganja v določbe naslednjega pododstavka se ta direktiva od 23. marca 2009 uporablja za samozaposlene voznike.

7. Člen 3 določa opredelitve Direktive. Člen 3(a) pravno opredeljuje pojem „delovni čas“. Člen 3(a), točka 2, določa:

Najkasneje dve leti pred navedenim datumom mora Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti poročilo. V tem poročilu se raziščejo učinki izvzetja samozaposlenih voznikov s področja uporabe te direktive glede varnosti v cestnem prometu, konkurenčnih pogojev, strukture poklica in

„Za samozaposlene voznike velja ista opredelitev za čas od začetka do konca dela, v

katerem je samozaposleni voznik na svojem delovnem mestu na voljo stranki in opravlja funkcije ali dejavnosti, ki niso splošne upravne dejavnosti in niso neposredno povezane s posebnim prevozom, ki se pravkar opravlja.

delovne dejavnosti, katerih dohodek je neposredno odvisen od ustvarjenega dobička, in lahko posamično ali prek sodelovanja s samozaposlenimi vozniki svobodno vstopa v poslovne odnose z več strankami.

K delovnemu času se ne prištevajo odmori iz člena 5, počitek iz člena 6 in brez poseganja v zakonodajo držav članic ali sporazume med socialnimi partnerji, po katerih se tak čas nadomesti ali omeji, čas pripravljenosti iz (b) tega člena.“

Za namene te direktive veljajo za voznike, ki teh meril ne izpolnjujejo, enake obveznosti in pravice, kot jih za vozno osebje predvideva ta direktiva.“

III – Dopustnost

8. Člen 3(e) opredeljuje pojem „samozaposleni voznik“ kot:

A – Zadeva C-184/02

„Vsako osebo, katere glavna poklicna dejavnost je cestni prevoz potnikov ali blaga za najem ali plačilo na podlagi licence Skupnosti ali kakega drugega posebnega poklicnega pooblastila za izvajanje navedenega prevoza v smislu zakonodaje Skupnosti, ki sme delati zase in ni vezana na delodajalca s pogodbo o zaposlitvi ali kakršnim koli drugim delavnopravnim odvisnim razmerjem, ki lahko svobodno organizira zadevne

9. Svet in Parlament izpodbijata dopustnost tožbe Kraljevine Španije, ker prvotna tožba navaja samo Svet kot toženo stranko. Šele z dopisom, naslovljenim „fe de erratas“, je Kraljevina Španija predlagala spremembo prve strani, da se kot toženo stranko vključi tudi Parlament.

10. Kraljevina Španija upravičeno zatrjuje, da se že njena prvotna tožba nanaša na direktivo Parlamenta in Sveta. Vsekakor gre

tukaj za navedbo predmeta spora, in sicer vsebine pritožbe, ki jo zahteva člen 38(1)(c) Poslovnika Sodišča (v nadaljevanju: Poslovník).

11. Tej zahtevi je dodana zahteva iz člena 38 (1)(b) Poslovnika, ki določa, da mora tožba vsebovati „navedbo tožene stranke“. Te določbe se ne sme razlagati tako, da je mogoče določiti samo eno toženo stranko. Iz člena 21 Statuta Sodišča v bistvu izhaja, da mora tožba vsebovati „navedbo tožene stranke ali toženih strank“ in da je torej lahko več toženih strank.

12. Svet in Parlament zato upravičeno poudarjata, da je bil akt, ki ga izpodbija Kraljevina Španija, sprejet na podlagi postopka soodločanja iz člena 251 ES in da mora v obravnavani zadevi tožba med drugim za toženi stranki določati obe instituciji, ki sta sprejeli akt.

13. Prvotna tožba očitno ne izpolnjuje te zahteve. Zato je treba preizkusiti, ali je dopis, ki je bil poslan Sodišču, samo goli „popravek“ oziroma „corrigendum“ ali dopis, katerega namen je dopolniti tožbo.

14. Najprej je treba preizkusiti, ali gre za goli popravek ali „corrigendum“, kot je popravek pisne napake. Ta zadnja vrsta napake bi vključevala na primer popravke napačne številke v izpodbijanem aktu. Poleg tega primera glede predmeta spora lahko navedemo še druge, ki se nanašajo na stranke. Tako bi lahko navedbo stranke z izrazom „Evropska komisija“ nadomestili s pravilno navedbo „Komisija Evropskih skupnosti“. Taki popravki so povsem sprejemljivi, čeprav presegajo popravke gole pisne napake.

15. Glede tega Parlament in Svet menita, da gre v obravnavani zadevi za popravek tožbe. Poudarjata, da člen 38(7) Poslovnika dovoljuje popravke samo, če tožba ni v skladu z odstavki od (3) do (6). Zatrjujeta, da pa v obravnavani zadevi, na drugi strani, tožba ni v skladu z eno od zahtev, ki so določene v odstavku (1).

16. Parlament zato pravilno zatrjuje, da je namen dopisa dodati še eno toženo stranko. V obravnavani zadevi je zato sprememba več kot goli popravek. Gre za spremembo same prvotne tožbe in ne za enega od primerov popravkov iz odstavkov od (3) do (6). To je potrdila tudi Kraljevina Španija.

17. Opredelitvi dopisa španske vlade kot goli „corrigendum“ nasprotuje navsezadnje dejstvo, da ta dopis spreminja samo naslovno stran in pušča ostale dele tožbe, predvsem predmet spora, nespremenjene. Objava v Uradnem listu prav tako omenja za toženo stranko samo Svet.

Parlamentu in da so bile tako zaščitene pravice obrambe Parlamenta, omogoča sprejetje določenih sklepov o tem, kako naj Sodišče odloča, pa še vedno ne odgovarja na temeljno vprašanje o dopustnosti spremembe tožbe.

18. Vsekakor ni odločilno ime v dopisu tožeče stranke, ampak vsebina tega. Tožeča stranka bi drugače lahko sama pravno opredelila dopis. Iz tega bi izhajalo, da bi lahko bila tožba spremenjena „pod pretvezo“ popravka pisne napake.

21. Dodaten razlog proti dopustnosti tožbe, ki jo je vložila Španija, izhaja iz druge določbe o popravku napak. Člen 38(2), tretji pododstavek, Poslovnika tako določa samo možnost za odpravo napak, ki izhajajo iz nespoštovanja zahtev iz člena 38(2), prvi in drugi pododstavek.

19. V utemeljitev dopustnosti tožbe je mogoče trditi, da je treba tožbo razlagati v luči predmeta spora. Že iz navedbe v prvotni tožbi, ki se nanaša na predmet spora, je razvidno, da se tožba nanaša na akt Parlamenta in Sveta. V obravnavani zadevi ne gre niti za zamenjavo ene tožene stranke z drugo niti za prvo navedbo tožene stranke, ampak samo za določitev druge tožene stranke. Poleg tega je ta tožena stranka drugi avtor izpodbijane direktive.

22. Iz celotne presoje možnosti popravka, ki jih izrecno ureja člen 38, izhaja, da je izrecno predvidena samo poprava za uskladitev z zahtevami iz odstavkov od (2) do (6).

20. Če okoliščina, ki jo zatrjuje Kraljevina Španija, in sicer da je tožba vložena tudi proti

23. Na eni strani lahko iz tega sklepamo, da je nemogoče odpraviti druge napake. Na drugi strani pa bi lahko ocenili, da se določbe o popravkih podobno uporabljajo za primere, ki niso izrecno predvideni.

24. Ker je imel dopis španske vlade za cilj in bi moral imeti za posledico, da se vključi še eno toženo stranko, bi bilo treba na koncu oceniti, ali lahko ta primer štejemo za dodatek k pritožbi. Člen 41(1) Poslovnika celo izrecno dovoljuje dopolnitev tožbe. Vendar dejstvo, da dopustnost dodatkov predvideva, da je prvotna tožba v skladu z minimalnimi zahtevami Poslovnika, izvzema uporabo te določbe v obravnavani zadevi. Dodatek je treba torej jasno razlikovati od odprave napake. Poleg tega je treba dodatek navesti v repliki.

dopustnost tožbe, ker ta ni v skladu z zahtevami, ki jih določa člen 38 Poslovnika za predmet spora in predloga tožeče stranke. V bistvu trdita, da Republika Finska predlaga razveljavitev direktive samo v delu, ki se nanaša na samozaposlene voznike, ne da bi izrecno navedla določbe, ki jih je treba razveljaviti.

27. Zato je treba preizkusiti, ali v tej točki tožba ustreza zahtevam člena 38 Poslovnika.

25. Upoštevanje vseh ustreznih elementov vendarle omogoča sklep, da je tožba vsaj v svoji spremenjeni različici v skladu z zahtevami iz Poslovnika in da je dopustna.

28. Glede zahteve o jasnosti tožbe Komisija trdi, da je tožba dvoumna, ker ne določa, ali je treba razveljaviti samo tiste določbe, ki izrecno omenjajo „samozaposlene voznike“, ali tudi vrsto drugih predpisov, ki se uporabljajo za to vrsto oseb.

B – Zadeva C-223/02

26. V postopku, ki ga je sprožila Republika Finska, Parlament in Komisija izpodbijata

29. Vendar niti iz Statuta niti iz Poslovnika ne izhaja, da morajo biti določbe, katerih razveljavitev je predlagana, v tožbi izrecno navedene. Tožba prav tako izpolnjuje zahtevo jasnosti, kadar je predmet spora opredeljen ali bi lahko bil opredeljen drugače.

30. Tožba, ki jo je vložila Republika Finska, ustreza tej zahtevi, ker je predmet spora jasno opredeljen in ker se predlog nanaša na del področja uporabe Direktive, ki je jasno opredeljen, in sicer na „samozaposlene voznike“.

31. Dejstvo, da gre za del direktive, ki je jasno opredeljen, izhaja iz same direktive, ki vsebuje posebne določbe, ki so namenjene natanko tej vrsti. Tako člen 2(1), drugi pododstavek, predvideva, da se Direktiva „od 23. marca 2009 uporablja za samozaposlene voznike“.

32. Poleg tega je treba zavrtni trditev Parlamenta in Komisije, da tožba prepušča Sodišču, naj določi, katere določbe je treba razglasiti za nične. Sodišču tega ni treba storiti, če v okviru predlogov ugoditi tožbi in razveljavi Direktivo v skladu z omenjenimi predlogi.

33. Sprememba direktive, ki jo je sprejelo Sodišče s tako delno razveljavitvijo, se bistveno ne razlikuje od razveljavitve členov

direktive, ki so izrecno navedeni. Ta zadnji primer prav tako vodi k spremembi direktive.

34. Ugoditev tožbi Republike Finske ne vpliva na pristojnosti Parlamenta in Sveta. V bistvu ti instituciji kot avtorici akta, na katerega se nanaša razglasitev ničnosti, še naprej zavezuje obveznost iz člena 233 ES – „sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča“.

35. Na koncu je treba prav tako zavrtni trditev, da naj bi dejstvo, da se ugoditi tožbi, pomenilo, da Direktiva z vidika samozaposlenih voznikov ni bila nikoli v veljavi. Tak učinek, ki ga ima sodba v postopku o razglasitvi ničnosti direktive, izhaja izključno iz posebnega položaja, kjer se predmet spora nanaša na določbe, ki se še ne uporabljajo. Splošno pravilo je, da imajo sodbe o razglasitvi ničnosti celo radikalnejši učinek: predpis razveljavljajo *ex tunc*.

36. Tožba, ki jo je vložila Republika Finska, je torej dopustna.

IV – Temelj

A – Pristojnost Skupnosti

37. Kraljevina Španija in Republika Francija najprej izpodbijata Direktivo, ker Skupnost nima pristojnosti za sprejemanje pravil, ki jih ta direktiva določa za samozaposlene voznike.

1. Tožbeni razlogi, ki se nanašajo na cilj Direktive, zlorabo pooblastil in pravno podlago

a) Cilj Direktive (tretji tožbeni razlog v zadevi C-184/02)

38. Kraljevina Španija dokazuje nepravilno uporabo prava direktive s tem, da ta zasleduje dvojni cilj, in sicer na eni strani varovanje zdravja in varnosti voznikov, na drugi strani pa izboljšanje varnosti v cestnem prometu, vendar tega dvojnega cilja ne more doseči, ker gre za popolnoma socialno določbo glede pogojev življenja in dela cestnih voznikov.

39. Kraljevina Španija trdi, da Direktiva ne ureja časa vožnje delavcev, ampak delovni čas, predvsem najdaljši tedenski delovni čas. Ker Uredba predvsem glede odmorov in tedenskega delovnega časa določa strožje določbe, ni mogoče, da bi Direktiva prispevala k varnosti v cestnem prometu. Poleg tega meni, da omejitve, ki se nanaša na ureditev delovnega časa, glede samozaposlenih voznikov ni upravičena.

i) Dopustnost

40. Komisija je kot intervenient v podporo predlogom Sveta in Parlamenta postavila vprašanje dopustnosti očitka, ki ga je predlagala Kraljevina Španija. Trdi, da Kraljevina Španija ne izpodbija nobene od dveh pravnih podlag, ampak samo ocenjuje cilje, ki jih zasleduje direktiva. Dodaja, da bi člen 137 ES kot pravna podlaga zadostoval, če bi bila, kot zatrjuje Kraljevina Španija, Direktiva socialni okvir. Sklepa, da postopkovna pravila niso kršena, saj ni bilo mogoče izbrati drugega normodajnega postopka.

41. Komisija upravičeno trdi, da bi bila določitev druge pravne podlage napaka v

obrazložitvi akta Skupnosti, ki ne povzroča neveljavnosti navedenega akta⁶.

b) Vprašanje zlorabe pooblastila in zakonitosti izbrane pravne podlage (prvi tožbeni razlog v zadevi C-223/02)

42. Tretji tožbeni razlog, ki ga je navedla Kraljevina Španija, je treba razlagati tako, da je treba ob upoštevanju izključno socialnega cilja, ki ga zasleduje direktiva, šteti pravne podlage direktive za napačne.

ii) Utemeljenost

43. Na prvi pogled se zdi ustrezno, da se utemeljenost tretjega tožbenega razloga, ki ga je navedla Kraljevina Španija, preizkusi skupaj s tožbenim razlogom Republike Finske o zlorabi pooblastil. Kot pa je Kraljevina Španija na obravnavi izrecno poudarila, se ta tožbeni razlog ne nanaša na izbiro pravne podlage, ampak na temeljno pravico prostega opravljanja poklicne dejavnosti (glej v tem smislu uvodne opombe pod B).

44. Republika Finska zatrjuje, da nobena od dveh pravnih podlag, in sicer niti člen 71 ES niti člen 137(2) ES, ni zadostna pravna podlaga. Čeprav priznava, da lahko ukrepi za varnost v cestnem prometu temeljijo na členu 71 ES, pa meni, da Direktiva zasleduje drug cilj, in sicer varstvo zdravja in varnosti na delovnem mestu. S tega vidika je pravilna pravna podlaga člen 137 ES. Poudarja pa, da ta določba ne dopušča sprejemanja predpisov za samozaposlene osebe, kot to omogoča Direktiva. Določbe o delovnem času samozaposlenih voznikov, ki so v Direktivi, po njenem mnenju torej nimajo pravne podlage.

45. Republika Finska s sklicevanjem na določbe v Direktivi, ki se nanašajo na tedenski delovni čas, čas počitkov in nočnega dela, meni, da Direktiva ne ureja časa vožnje, ampak delovni čas. Zatrjuje, da torej delovni čas v primerjavi s časom vožnje nima nobene zveze z varnostjo v cestnem prometu. Poleg tega Republika Finska dodaja, da direktiva zajema Dejavnosti, ki niso povezane z varnostjo v cestnem prometu.

6 — Sodbi z dne 27. septembra 1988 v zadevi Komisija proti Svetu (165/87, Recueil, str. 5545, točka 19) in z dne 10. decembra 2002 v zadevi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, Recueil, str. I-11453, točka 98).

46. Dodaja, da iz člena 2(1) prav tako izhaja, da učinki omejitve delovnega časa na varnost v cestnem prometu v obdobju sprejemanja Direktive še niso bili obravnavani. Še več, nobena študija ne dokazuje, da na varnost v cestnem prometu vplivajo tudi drugi dejavniki kot čas vožnje. Dodaja, da niti direktiva ne more preprečiti utrujenosti, ki jo povzroči dejavnosti, ki niso del delovnega časa v smislu direktive.

47. Cilj uskladitve konkurenčnih pogojev, ki ga domnevno zasleduje Direktiva, po mnenju Republike Finske tudi ne more biti dosežen z ukrepi na podlagi člena 71 ES. Nazadnje ta določba določa, da se cilji skupne politike prevoza izvajajo „ob upoštevanju posebnosti prevoza“.

48. Glede trditve Republike Finske je treba poudariti, da v tem postopku ne gre za vprašanje, ali je normodajalec Skupnosti upravičen zasledovati poseben cilj, ampak ali je normodajalec Skupnosti izpodbijani akt utemeljil na pravilni pravni podlagi. S tega vidika so cilji, ki jih zasleduje direktiva, samo eden od vidikov.

49. Na podlagi ustaljene sodne prakse izbira pravne podlage v okviru sistema pristojnosti Skupnosti ni odvisna samo od mnenja ene institucije o želenem cilju, ampak mora temeljiti na objektivnih elementih, ki jih je mogoče sodno preizkusiti.⁷ Med temi elementi sta predvsem cilj in vsebina akta.⁸

50. Sporna direktiva zasleduje več ciljev iz člena 1: najprej, varstvo zdravja in varnost oseb, ki izvajajo spremljevalne dejavnosti v cestnem prometu; drugič, izboljšanje varnosti v cestnem prometu, in tretjič, uskladitev konkurenčnih pogojev.

51. Ti cilji morajo biti doseženi z določitvijo minimalnih zahtev o ureditvi delovnega časa. Določbe, ki jih Direktiva določa glede tedenskega delovnega časa, časa počitkov in nočnega dela, predvsem v členih od 4 do 7, so zato načini, ki so izbrani za doseg te ciljev.

7 — Sodbe z dne 26. marca 1987 v zadevi Komisija proti Svetu (45/86, Recueil, str. 1493, točka 11); z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Svetu (C-300/89, Recueil, str. I-2867, točka 10); z dne 30. januarja 2001 v zadevi Španija proti Svetu (C-36/98, Recueil, str. I-779, točka 58) in z dne 4. aprila 2000 v zadevi Komisija proti Svetu (C-269/97, Recueil, str. I-2257, točka 43).

8 — Sodbe, navedene v opombi 7, z dne 30. januarja 2001 v zadevi Španija proti Svetu, točka 58, z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Svetu, točka 10, in z dne 4. aprila 2000 v zadevi Komisija proti Svetu, točka 43.

52. Normodajalec Skupnosti je Direktivo utemeljil na členih 71 ES in 137(2) ES, torej na dveh pravnih podlagah, eni v zvezi s politiko prevoza in drugi v zvezi s socialno politiko.

55. Glede tega Parlament meni, da je samozaposlene voznike dovoljeno vključiti, in to utemeljuje s sklicevanjem na vrsto aktov, ki se nanašajo na zaposlene in na samozaposlene osebe. Njegova trditev je upravičena, ker člen 137 ES pomeni zadostno pravno podlago za samostojne voznike.

i) Člen 137(2) ES

53. Člen 137(2) ES omogoča Svetu, da za izvajanje člena 137(1) ES na določenih področjih sprejme minimalne zahteve. Člen 137(1), prva alineja, ES kot eno izmed teh področij določa izboljšanje zlasti delovnega okolja za varovanje zdravja in varnosti delavcev.

54. V obravnavani zadevi je nesporno, kar sta potrdili tudi tožeči stranki, da izpodbijana direktiva zasleduje ta cilj. Ker pa se ta uporablja tudi za samozaposlene voznike, je treba preizkusiti, ali se sme člen 137 ES uporabljati kot pravna podlaga samo za ukrepe, ki se nanašajo na delavce, ali prav tako za tiste, ki se nanašajo na samozaposlene voznike.

56. Glede aktov, na katere se sklicuje Parlament, je treba najprej poudariti, da dejstvo, da je bila v preteklosti upoštevana določena praksa, ne pomeni, da je zakonita. Poleg tega Parlament ni navedel nobene sodne prakse, ki bi dokazovala, da je Sodišče izrecno potrdilo zakonitost take prakse, na primer z zavrnitvijo podobne ničnostne tožbe ali s priznanjem veljavnosti akta v okviru vprašanja za predhodno odločanje.

57. Glede Direktive 92/29/EGS⁹, na katero se med drugim sklicuje Parlament, je treba opomniti, da njen člen 2(1)(b) določa, naj „vsaka država članica sprejme potrebne ukrepe, ki zagotavljajo, da: [...] je količina medicinske opreme na ladji odvisna [...] od števila *delavcev*“¹⁰. Uvodne izjave te direktive se večkrat sklicujejo na zdravje in na varnost *delavcev*.

9 — Direktiva Sveta 92/29/EGS z dne 31. marca 1992 o minimalnih varnostnih in zdravstvenih zahtevah za izboljšanje medicinske oskrbe na ladjah (UL L 113, str. 19).

10 — Moj poudarek.

58. Glede trditve, da iz sedanje sodne prakse o sprejetju socialnih določb za samozaposlene osebe izhaja, da je pravna podlaga, ki je izbrana v obravnavani zadevi, dopustna, je treba opomniti, da je bila razširitev Uredbe (EGS) št. 1408/71¹¹ izvedena v nasprotju s prakso, ki jo zatrjuje Parlament, in sicer na pravni podlagi člena 235 ES (sedaj člen 308 ES).

59. V zvezi z obsegom člena 137 ES glede samozaposlenih oseb je treba najprej poudariti, da besedilo člena 137(1) ES izrecno omenja delavce. To velja kljub razlikam, ki so med različnimi jezikovnimi različicami, zlasti v finski različici, na katero se Komisija upravičeno sklicuje.

60. Ker se člen 137 ES nanaša na delavce, je predmet razlikovanja v primarnem pravu, predvsem v členih 39 ES in 43 ES, med samozaposlenimi osebami in delavci.

61. Glede trditve, da ne obstajajo znanstvene študije o učinkih določenih dejavnosti na

stanje voznika, je treba na eni strani omeniti študije, ki jih je navedla Komisija, na drugi strani pa iz sodne prakse Sodišča izhaja, da „zakonodajni ukrep Skupnosti, predvsem na področju socialne politike, ne sme biti omejen izključno na dejstvo, da je znanstveno dokazan“¹².

62. „Razvoj znanstvenih ved vseeno ni edini razlog na podlagi katerega se lahko normodajalec Skupnosti odloči, da bo prilagodil zakonodajo Skupnosti, ker mora pri izvrševanju diskrecijske pravice, ki jo ima na tem področju, upoštevati tudi druge dejavnike, kot na primer večjo pomembnost političnih in socialnih načrtov pri boju proti kajenju“¹³.

63. Iz vseh zgoraj navedenih ugotovitev izhaja, da člen 137 ES ni primerna pravna podlaga za sprejetje socialnih določb, ki se uporabljajo za samozaposlene voznike. Zato je treba preizkusiti, ali je del določb, predvidenih z direktivo, ki ne izhaja iz člena 137 ES, mogoče utemeljiti na podlagi člena 71 ES.

11 — Uredba Sveta (EGS) št. 1390/81 z dne 12. maja 1981 o razširitvi na samozaposlene osebe in njihove družinske člane Uredbe (EGS) št. 1408/71 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družine, ki se gibljejo v Skupnosti (UL L 143, str. 1).

12 — Sodba z dne 12. novembra 1996 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu (C-84/94, Recueil, 1996, str. I-5755, točka 39).

13 — Sodba v zadevi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (navedena v opombi 6, točka 80).

ii) Člen 71 ES

druge dejavnosti, ki bi lahko povzročile pretirano utrujenost pri voznikih.

64. Glede vsebine se direktiva ne nanaša na tehnično usklajevanje ali usklajevanje v zvezi s proizvodi, ampak na organizacijsko usklajevanje ali usklajevanje v zvezi z osebami.

68. Iz sodne prakse izhaja, da se delovni čas ne nanaša samo na čas vožnje, ampak tudi na druge dejavnosti, ki bi lahko vplivale na vožnjo.¹⁵ Tako Direktiva določa omejitev delovnega časa, ki presega čas vožnje.

65. Na podlagi sodne prakse Sodišča lahko normodajalec Skupnosti z ukrepi na podlagi člena 71 ES uredi področje, ki se sočasno nanaša na socialno politiko in varnost v cestnem prometu.¹⁴

69. Na podlagi sodne prakse Sodišča taka zveza med določbami, ki urejajo delovni čas, ter med zdravjem in varnostjo delavcev obstaja.¹⁶ Tako „čas, ki ga porabi voznik, da pride do mesta, kjer prevzame vozilo s tahografom, lahko vpliva na vožnjo, če vpliva na utrujenost voznika“¹⁷.

66. Kot Komisija in Parlament upravičeno trdita, Direktiva dopolnjuje Uredbo št. 3820/85, ker slednja omejuje samo enega od dejavnikov, ki negativno učinkujejo na varnost v cestnem prometu, to je čezmerno dolg čas vožnje.

70. Ureditev delovnega časa, ki jo določa Direktiva, je treba šteti za ukrep, katerega namen je izboljšanje varnosti v cestnem prometu v smislu člena 71(1)(c) ES.

67. Na drugi strani Direktiva prav tako zajema druge negativne vplive na varnost v cestnem prometu. Ker ti ne izhajajo samo iz vožnje vozil, tj. da je varnost ogrožena tudi, če se Uredba upošteva, je bilo treba vključiti

15 — Glej sodbo z dne 9. junija 1994 v zadevi *Michielsen in Geybels Transport Service NV* (C-394/92, Recueil, 1994, str. I-2497, točki 14 in 19).

16 — Sodba v zadevi *Združeno kraljestvo proti Svetu* (navedena v opombi 12, točka 38).

17 — Sodba z dne 18. januarja 2001 v zadevi *Skills Motor Coaches in drugi* (C-297/99, Recueil, 2001, str. I-573, točka 25).

14 — Sodba z dne 28. novembra 1978 v zadevi *Schumalla* (97/78, Recueil, str. 2311, točka 5).

71. Kot izhaja iz člena 1 Direktive, se Direktiva nanaša na „osebe, ki opravljajo spremljevalne dejavnosti v cestnem prometu“, ne da bi razlikovala na podlagi položaja, ki ga imajo na področju delovnega časa.

prav tako primerna podlaga za sprejemanje ukrepov, ki so določeni v Direktivi.

72. Parlament in Komisija upravičeno poudarjata, da razlike v položaju nikakor ne morejo vplivati na cilje, ki jih zasleduje direktiva. Tveganje za sposobnost vožnje namreč ni odvisno od tega, ali je voznik zaposlena ali samozaposlena oseba.¹⁸

75. Dejstvo, da tak akt, kot je sporna direktiva, zasleduje več ciljev, ki temeljijo na različnih pravnih podlagah, in sicer členu 71(1)(c) in (d) ES, ne nakazuje nezakonitosti Direktive, saj je v enem pravnem aktu dopustno združiti več ukrepov.

iii) Uporaba nepotrebne pravne podlage

73. Tudi ukrepi za doseg cilja uskladitve konkurenčnih pogojev lahko temeljijo na členu 71 ES. Če štejemo, da člen 71(1)(c) ni zadostna pravna podlaga, pa je vedno mogoče uporabiti člen 71(1)(d).

76. Iz zgoraj navedenega izhaja, da mora za neodvisne voznike Direktiva temeljiti le na členu 71 ES. Na podlagi sodne prakse Sodišča je mogoče, da je uporaba nepotrebne pravne podlage nezakonita.¹⁹ Ker pa se ta postopek nanaša na pravno podlago za samozaposlene voznike in ker bi lahko bila pravna podlaga člena 137 ES, ki je nepotrebna za samozaposlene voznike, nujna za vozno osebje, tega vprašanja ni treba več obravnavati. Nujnost člena 137 za vozno osebje v bistvu ni del predmeta spora.

74. Podlaga iz člena 71(1)(d) ES je – kot splošne določbe – zapisana tako široko, da je

18 – Ta vidik bomo podrobneje obravnavali pri preizkušanju drugih očitkov.

19 – Sodba z dne 11. septembra 2003 v zadevi Komisija proti Svetu (C-211/01, Recueil, str. I-8913).

2. Določbe o malih in srednjih velikih podjetjih (četrti tožbeni razlog v zadevi C-223/02)

izključno na členu 137 ES. Ker pa Direktiva temelji prav tako na členu 71 ES, ima člen 137(2), prvi pododstavek, drugi stavek, ES lahko samo omejen učinek.

77. V okviru četrtega tožbenega razloga Republika Finska trdi, da sta z vključitvijo samozaposlenih voznikov v področje uporabe izpodbijane direktive kršila določbe členov 137(2), drugi stavek, ES in 157 ES – ki ščitita mala in srednje velika podjetja (MSP). Zatrjuje, da omejitve, ki jih določa Direktiva, omejujejo predvsem to vrsto podjetij, ker vplivajo na njihovo konkurenčnost v primerjavi z velikimi podjetji. Poudarja, da imajo ta namreč zaposlene, ki lahko ves delovni čas namenijo vožnji vozil in jim ni treba, tako kot samozaposlenim voznikom, opravljati še drugih dejavnosti. Dodaja, da Direktiva poleg tega ovira ustanavljanje MSP. Področje se tako spremeni v korist velikih podjetij.

79. Ker Republika Finska izpodbija samo vključitev samozaposlenih voznikov, Direktiva pa lahko s tega vidika temelji le na členu 71 ES, člena 137(2) ES v tem okviru nikakor ni mogoče uporabiti.

80. Tako bi bilo odveč obravnavati normativni pomen člena 137(2) prvi pododstavek, drugi stavek, ES. Vendar je treba za to, da Sodišče ugotovi, da je treba Direktivo v zvezi s samozaposlenimi vozniki prav tako presoditi glede na člen 137(2) ES, v nadaljevanju določiti tudi normativni pomen tega člena.

a) Člen 137(2), prvi pododstavek, drugi stavek, ES

78. Najprej je treba poudariti, tako kot je to storila Komisija, omejen obseg člena 137(2), prvi pododstavek, drugi stavek, ES za sporno direktivo. Obveznost iz drugega stavka se namreč nanaša le na direktive, ki temeljijo

81. Člen 137(2), prvi pododstavek, drugi stavek, ES v različici, ki se uporablja v obravnavani zadevi, določa, naj se direktive izogibajo uvajanju upravnih, finančnih in zakonskih omejitev, ki bi lahko zavirale ustanavljanje in razvoj MSP.

82. Glede tega se zastavlja vprašanje, ali je ta določba izrecno programske narave ali pa ji lahko pripišemo širši normativni pomen, ki zavezuje normodajalca Skupnosti.

83. Besedilo nemške različice („sollen keine [...] vorschreiben“) nakazuje, ali da nima normativnega pomena ali da ima normativni pomen z omejenim obsegom. Prav tako je v nemški doktrini splošno sprejeto, da je člen 137(2), prvi pododstavek, drugi stavek, ES programske narave.

84. Nasprotno pa se je za utemeljitev trditve, da ima določba normativni pomen, mogoče sklicevati na druge jezikovne različice. To velja še zlasti za romanske jezike²⁰ in za dansko, švedsko in angleško različico²¹. Grško²² in finsko²³ različico je zaradi običajne uporabe povednega naklona v pravu Skupnosti prav tako mogoče razumeti v tem smislu. Vendar pa je ta pomen, čeprav

domnevamo, da ima člen 137(2), prvi pododstavek, drugi stavek, ES normativni pomen, zelo omejen. Tako ta določba omenja le nekaj ukrepov, kot so finančne ali zakonske omejitve, ki bi lahko s svojimi podrobnimi pravili vplivali na svobodo izbire poklica, saj ta določba s tem, ko se nanaša na „ustanovitve in razvoj“ MSP, zajema dve pojavniki obliki te svobode, in sicer svobodo dostopa do gospodarske dejavnosti in svobodo njenega opravljanja. Ne zdi se verjetno, da bi imel člen 137(2), prvi pododstavek, drugi stavek, ES normativni pomen, ki bi presegal splošno pravno načelo prostega opravljanja poklicne dejavnosti.

85. Kot izhaja iz sodne prakse Sodišča²⁴, ki se nanaša na določbo, ki je predhodnica člena 137(2), prvi pododstavek, drugi stavek, ES, in sicer člen 118A(2), drugi pododstavek, Pogodbe ES, sprejemanje ukrepov, ki zavezujejo MSP, v nobenem primeru ni v nasprotju s to določbo. Enako velja za področje zadevnega prevoza.

86. Ker Direktiva upošteva učinke, ki bi jih lahko imela ureditev delovnega časa za MSP, izpolnjuje nadaljnji pogoj, ki ga določa navedena sodna praksa.

20 — Glasijo se: „évitent“, „evitano“, „evitarán“ in „devem evitar“.

21 — Glasijo se: „skal“, „skall“ in „shall avoid imposing“.

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

23 — „Näissä direktiiveissä vältetään säätämästä sellaisia hallinnollisia, ta'oudellisia tai oikeudellisia rasituksia, jotka vaikuttaisivat pienten tai keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä“.

24 — Sodba v zadevi Zdrúženo kraljestvo proti Svetu (navedena v opombi 12, točka 44).

87. Tako iz ureditve delovnega časa iz člena 3(a)(2) Direktive, na katero se sklicuje Parlament, izhaja, da splošne upravne dejavnosti, ki „niso neposredno povezane s posebnim prevozom, ki se pravkar opravlja“ ne spadajo v opredelitev delovnega časa. Ta izjema pa se nanaša ravno na samozaposlene voznike in tako tudi na dejavnosti, ki so značilne za MSP. Druge dejavnosti, ki jih izvajajo samozaposlene in zaposlene osebe, je, nasprotno, zaradi njihovih učinkov na cilje, ki jih zasleduje direktiva, treba šteti v delovni čas.

zaposlenih ne namerava neupravičeno zapostavljati zaposlenih v malih in srednjih podjetjih“. Tudi iz tega ne izhaja nobena zakonodajna omejitev, ki bi ovirala veljavnost sporne direktive.

b) Člen 157, prvi odstavek, ES

88. Poleg tega je treba poudariti koristi, ki jih imajo MSP in ki jih navaja Parlament. Te izhajajo iz dejstva, da se omejitve delovnega prava za delodajalca ne nanašajo na dejavnosti samozaposlenih voznikov, ki ne spadajo v delovni čas, medtem ko se dodatne določbe nanašajo na zaposlene osebe, ki opravljajo upravne dejavnosti v velikih podjetjih.

90. Člen 157(1), drugi pododstavek, druga alineja, ES določa, da je ukrepanje Skupnosti na področju industrije namenjeno spodbujanju okolja, ki je naklonjeno pobudam in razvoju podjetij v celotni Skupnosti, zlasti MSP.

89. Na koncu je treba navesti še Amsterdamsko pogodbo, ki prav tako vsebuje določbe o MSP: „26. izjava o členu 118(2) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti“, ki jo sprejela Medvladna konferenca, določa, da „Skupnost pri določanju minimalnih zahtev za varovanje zdravja in varnosti

91. Zaradi celovitosti razlage bi bilo prav tako treba navesti člen 157(3) ES, na podlagi katerega „Skupnost prispeva k doseganju ciljev iz odstavka 1 s politikami in dejavnostmi, ki jih uresničuje v skladu z drugimi določbami te pogodbe“. Vprašanje je, ali se ti določbi sploh uporabljata za sporno direktivo v tem primeru. Na prvi pogled je gotovo, da je mogoče člen 157(3) ES obravnavati kot

povezovalno določbo, na podlagi katere morajo drugi akti, ki so sprejeti zunaj naslova „Industrija“, prispevati k doseganju ciljev iz odstavka 1. Učinek obveznosti upoštevanja teh ciljev je očitno omejen.

voza na splošno, vendar v ničemer ne spreminja dejstva, da člen 157 ES nikakor ni merilo za sporno direktivo.

3. Sklep

92. Cilji, ki so navedeni v odstavku 1, imajo namreč posebne namene. Tako se uvodna beseda seznama ciljev člena 157(1), drugi pododstavek, ES („Zato“), nanaša na člen 157 (1), prvi pododstavek, ES.

95. Očitke, ki jih je navedla Republika Finska glede pravne podlage in kršitve določb o MSP, je treba torej zavrnil kot neutemeljene.

93. Člen 157(1), prvi pododstavek, ES²⁵ pa se izrecno nanaša le na konkurenčnost industrije in ne na taka druga gospodarska področja, kot je prevoz.

B — *Temeljna pravica do svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti (prvi in tretji tožbeni razlog v zadevi C-184/02 ter tretji tožbeni razlog v zadevi C-223/02) in načelo sorazmernosti (drugi tožbeni razlog v zadevi C-223/02)*

94. V zvezi s tem je treba preizkusiti trditev Republike Finske, da je cestni prevoz bistven element infrastrukture, ki je nujna za dejavnost podjetja. Ta trditev vsebuje stališče glede gospodarskega pomena cestnega pre-

96. Kršitev temeljne pravice svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti, ki jo zatrjuje Kraljevina Španija in Republika Finska, ima določene skupne točke s kršitvijo načela sorazmernosti, ki jo zatrjuje Republika Finska. Ta trdi, da direktiva krši člen 5, tretji pododstavek, ES, na podlagi katerega ukrep Skupnosti ne sme presegati tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodbe.

25 — „Skupnost in države članice skrbijo za zagotovitev pogojev, ki so potrebni za konkurenčnost industrije Skupnosti.“

1. Uvodne opombe

osredotočiti neposredno na obseg pooblastil institucij, ki sprejemajo akte.

a) Ločeni ali skupni preizkus?

97. Ta tožbena razloga sovpadata v delu, kjer je treba oceniti tudi sorazmernost preizkusa kršitve pravice do svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti (stranski ali glavni preizkus sorazmernosti).

98. Zato se postavlja vprašanje, ali je treba napraviti „dvojni preizkus sorazmernosti“, z drugimi besedami, ali je koristna tudi presoja v luči samostojnega načela sorazmernosti.

99. Lahko namreč trdimo, da je mogoče, da ima pri presoji sorazmernosti kot temeljne pravice njena funkcija individualne pravice, to je zagotavljanje pravnega varstva, primarno vlogo, medtem ko se pri ločenem preizkusu šteje za element pravnega sistema. V zadnjem primeru je treba šteti funkcijo sorazmernosti za omejitev pristojnosti institucij, kar pomeni, da je treba preizkus

100. Vendar v sodni praksi Sodišča ne najdemo nobenega primera o razlikovanju, ki bi temeljil na funkciji načela sorazmernosti, ker Sodišče v okviru tožbenega razloga kršitve temeljnih pravic presoja sorazmernost glede na njegovo funkcijo v zadevnem zakonodajnem sistemu, tako da iz sodne prakse Sodišča ni mogoče navesti nobenega dokaza v korist ločene presoje.

101. Prav tako se proti skupni presoji ni mogoče sklicevati na dejstvo, da se trditve, ki jih je navedla Republika Finska v zvezi s kršitvijo načela sorazmernosti, delno razlikujejo od trditev Kraljevine Španije.

102. Odločujoče je predvsem to, da ima presoja v obeh primerih enak predmet: vključitev samozaposlenih voznikov v področje Direktive. Ker ni enak samo predmet izpodbijane ureditve, ampak so enaki tudi cilji in njihovi vplivi, bi morala tudi presoja različnih pogojev za sorazmernost voditi do enakega rezultata.

103. Ob upoštevanju zgoraj navedenih ugotovitev ni treba opraviti dvojne presoje vsebine direktive v luči načela sorazmernosti.

pravica do svobodnega opravljanja trgovinske dejavnosti,²⁷ pa se ju ne sme razlikovati od svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti²⁸ oziroma svobodnega opravljanja gospodarske dejavnosti, ampak gre samo za uporabo različne terminologije.

b) Načelo svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti

c) Dokazno breme in razdelitev dokaznega bremena

104. Glede očitka kršitve temeljne pravice svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti, ki ga navajata Kraljevina Španija in Republika Finska, je treba napotiti na sodno prakso Sodišča, na podlagi katere ta temeljna pravica sodi med splošna načela prava Skupnosti.

106. Pred presojo, ali je vsebina Direktive v skladu s temeljnimi pravicami, je treba vsekakor preizkusiti razdelitev dokaznega bremena, ki jo je izpostavila Kraljevina Španija. Meni, da mora izključno tožeča stranka dokazati poseg v pravico, tožena institucija pa, da je poseg upravičen. To trditev je treba zavrniti. Pravo Skupnosti ne določa take razdelitve dokaznega bremena. Je celo v nasprotju s splošnim načelom, ki izhaja iz sistema pravnega varstva v primeru ničnostnih tožb in ga določa Pogodba ter ga izvajata Statut in Poslovnik, da mora tožeča stranka dokazati, da je njena trditev o kršitvi pravice utemeljena.

105. Kraljevina Španija poleg pravice do svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti navaja pravico do svobodnega opravljanja trgovinske dejavnosti oziroma svobodo do opravljanja („libertad de empresa“). Čeprav Sodišče včasih uporablja izraz svoboda gospodarske pobude,²⁶ drugič pa izraz temeljna

107. Ker Kraljevina Španija ni zatrjevala samo posega v temeljno pravico, ampak tudi kršitev te pravice, mora to kršitev ustrezno dokazati.

26 — Sodba z dne 22. aprila 1999 v zadevi Kernkraftwerke Lippe-Ems proti Komisiji (C-161/97 P, Recueil, 1999, str. I-2057, točka 101).

27 — Sodbi z dne 14. maja 1974 v zadevi Nold proti Komisiji (4/73, Recueil, 1974, 491, točka 14) in z dne 7. februarja 1985 v zadevi ADBHU (240/83, Recueil, 1985, str. 531, točka 9).

28 — Sodba z dne 21. februarja 1991 v združenih zadevah Zuckerfabrik Süderdithmarschen in Suckerfabrik Soest (C-143/88 in C-92/89, Recueil, 1991, str. I-415, točka 77).

108. Enako velja za nesorazmernost Direktive, ki jo zatrjuje Republika Finska. Iz prakse Sodišča tako izhaja, da so pri presoji zakonodaje, še zlasti tiste, ki jo sprejmeta Parlament in Svet, zakonodajni akti domnevno sorazmerni.

primeru več primernih ukrepov treba izbrati manj strogega ter da povzročene neprijetnosti ne smejo biti nesorazmerne z zelenimi cilji.³⁰

109. Sodišče je izdalo sodbo, iz katere glede ničnostnih tožb na splošno izhaja, da mora tožeča stranka dokazati nepravilnost pravne presoje, ki jo je sprejela institucija Skupnosti, katere ukrep se izpodbija.²⁹

b) Načelo svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti

2. Pogoji za zakonitost posega v temeljne pravice

111. Najprej je treba upoštevati, da svobodno opravljanje poklicne dejavnosti ne „[pomeni] absolutne pravice“, ampak ga je „treba obravnavati z vidika [njegove] vloge v družbi“. „Zato je mogoče pravico do prostega opravljanja poklicne dejavnosti omejiti [...] pod pogojem, da te omejitve dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa Evropske skupnosti in da ti ukrepi z vidika cilja, ki ga zasledujejo, niso nesorazmerni in nesprejemljivi ukrepi, ki bi posegali v vsebino tako zagotovljenih pravic.“³¹

a) Sorazmernost na splošno

110. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da načelo sorazmernosti, ki je del splošnih načel prava Skupnosti, določa, da ukrepi institucij Skupnosti ne smejo presehati tistega, kar je primerno in potrebno za doseganje ciljev zadevne ureditve, in da je v

30 — Sodbe z dne 13. novembra 1990 v zadevi Fedesa in drugi (C-331/88, Recueil, 1990, str. I-4023, točka 13), z dne 16. decembra 1999 v zadevi UDL (C-101/98, Recueil, 1999, str. I-8841, točka 30) in z dne 12. marca 2002 v združenih zadevah Omega Air (C-27/00 in C-122/00, Recueil, 2002, str. I-2569, točka 62).

31 — Sodbe z dne 14. maja 1974 v zadevi Nold proti Komisiji (zgoraj navedena opomba 27, točka 14); z dne 11. julija 1989 v zadevi Schröder (265/87, Recueil, str. 2237, točka 15); z dne 13. julija 1989 v zadevi Wachauf (5/88, Recueil, str. 2609, točka 18); z dne 10. januarja 1992 v zadevi Kühn (C-177/90, Recueil, str. I-35, točka 16); z dne 5. oktobra 1994 v zadevi Nemčija proti Svetu (C-280/93, Recueil, str. I-4973, točka 78); z dne 13. decembra 1994 v zadevi SMW Winzersekt (C-306/93, Recueil, str. I-5555, točka 22); z dne 17. oktobra 1995 v zadevi National Federation of Fishermen's Organizations in drugi (C-44/94, Recueil, str. I-3115, točka 55) in z dne 28. aprila 1998 v zadevi Metronome Musik (C-200/96, Recueil, str. I-1953, točka 21).

29 — Sodba z dne 20. novembra 2003 v zadevi Avstrija proti Komisiji (C-356/01, Recueil, str. I-14061, točki 52 in 53).

112. Najprej je treba preizkusiti, ali Direktiva posega v pravico samozaposlenega voznika za svobodno opravljanje poklicne dejavnosti, tj. v okviru varstva temeljnih pravic. V tem primeru bi bilo treba dalje preizkusiti utemeljenost tega posega. Če utemeljenosti ni, je poseg nezakonit, povedano drugače, krši temeljno pravico.

Čeprav bi pomenila poseg, je v vsakem primeru ob upoštevanju relativno majhne omejitve, ki jo določa, mogoče to obveznost šteti za sorazmerno.

113. Glede posega v pravico prostega opravljanja poklicne dejavnosti, ki ga zatrjujeta Kraljevina Španija in Republika Finska, je treba ugotoviti, da uvedba ureditve delovnega časa, še zlasti najdaljšega tedenskega delovnega časa, dejansko spreminja konkurenčni položaj, saj te omejitve prej ni bilo. Zato so, tako kot upravičeno zatrjuje Republika Finska, delavci poleg kapitala glavni proizvodni dejavnik tudi za samozaposlene osebe. Tako ureditev delovnega časa z zmanjšanjem časa vožnje, ki ga imajo na voljo, omejuje zadevne voznike.

115. Vendar pa Direktiva nikakor ne posega v samo vsebino pravice prostega izvajanja poklicne dejavnosti, ker se nanaša samo na način uveljavljanja take pravice, ne da bi vplivala na njen obstoj. Direktiva namreč samozaposlenih voznikov ne izvzema iz gospodarske dejavnosti.

116. Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da poseg, na katerega je vplivala Direktiva, ne krši pravice svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti.

114. Obveznost evidentiranja delovnega časa se šteje za dodatni poseg. S tega vidika se postavlja vprašanje, ali ta obveznost dejansko pomeni poseg v varstvo temeljne pravice svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti.

117. Za dosego cilja varnosti v cestnem prometu bi lahko Parlament in Svet štela, da je bilo bistveno, da se ureditev delovnega časa prav tako nanaša na samozaposlene voznike. Iz tega izhaja, da omejitve delovnega časa, ki jih določa Direktiva, glede na cilje, ki jih zasleduje sporna ureditev, niso „očitno neustrezne“³².

32 — Sodba v zadevi SMW Winzersekt (zgoraj navedena opomba 31, točka 27).

118. Če bi se omejili na omejeni preizkus, ki je pogost za zakonodajne akte, torej če bi šteli, da poseg ne sme biti „očitno neustrezen“³³, nadaljnji preizkus sorazmernosti ne bi bil potreben.

119. Vendar pa menimo, da je treba v obravnavani zadevi opraviti širši preizkus sorazmernosti. Tako je Sodišče v drugi zadevi po ugotovitvi, da akt ne krši vsebine pravice svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti, dalje preizkusilo in preverilo, ali so te določbe zasledovale cilje splošnega interesa in ali niso nesorazmerno vplivale na položaj zadevnih oseb, v obravnavani zadevi samozaposlenih voznikov.³⁴

c) Sorazmernost posega

120. Posegi v varovane pravne interese, kot je svobodno opravljanje poklicne dejavnosti, so upravičeni, če so sorazmerni. Da so

sorazmerni, morajo, prvič, zasledovati cilj splošnega interesa, drugič, biti primerni za dosego tega cilja, tretjič, biti za to potrebni, in četrtič, biti razumni.

121. Glede tega je treba opomniti, da Direktiva ne ureja delovnega časa vseh samozaposlenih oseb, ki opravljajo dejavnosti na področju prometa, ampak samo tistih, ki opravljajo poklic samozaposlenega voznika.

i) Cilj Direktive

122. Najprej je treba torej preizkusiti, ali določbe Direktive zasledujejo cilj splošnega interesa. Komisija, Svet in Parlament v zvezi s tem navajajo varnost v cestnem prometu in tudi varovanje zdravja in varnosti.

123. Četrta uvodna izjava in natančneje člen 1 Direktive izrecno izpostavljata te cilje. V skladu s tema določbama Direktiva določa minimalne predpise v zvezi z ureditvijo delovnega časa, da bi izboljšala zdravje in

33 — Prav tam, točka 27.

34 — Prav tam, točka 24. V tej zadevi je Sodišče na koncu uporabilo manj strogo merilo, ki ga tukaj ne upoštevamo.

varnost oseb, ki opravljajo spremljevalne dejavnosti v cestnem prometu, ter varnost v cestnem prometu in da bi uskladila konkurenčne pogoje.

iii) Potrebnost

124. Cilji, ki jih Direktiva zasleduje, so nedvomno cilji, ki so v splošnem interesu oziroma zasledujejo javno dobro.

127. Pri presoji potrebnosti določb Direktive je treba preveriti, ali so potrebne za doseganje cilja, ki ga zasleduje Direktiva, ali pa obstajajo manj strogi ukrepi, ki so enako učinkoviti. Preiskati in presoditi je torej treba nadomestne ureditve.

ii) Primernost

125. Glede vprašanja, ali so določbe Direktive primerne za doseganje cilja iz člena 1, je treba upoštevati, da je namen omejitev delovnega časa oseb, ki opravljajo spremljevalne dejavnosti v cestnem prometu, prispevanje k varnosti cest, ki jih uporabljajo, zdravju in varnosti teh oseb ter drugih uporabnikov cest.

128. Glede tega Republika Finska trdi, da taka omejitev časa vožnje, kot je ta, ki jo določa Uredba št. 3820/85, zadostuje in da ni treba še bolj omejiti delovnega časa. Poleg tega zatrjuje, da bi bilo skladnost z navedeno ureditvijo treba bolj nadzorovati.

126. Kar pa velja za vozno osebje, velja tudi za samozaposlene osebe. Ti dve vrsti oseb se namreč nikakor ne razlikujeta glede svojih „voznih dejavnosti“. Dejstvo, da imajo vozni delavci drugačen pravni položaj, na področju varnosti v cestnem prometu ni pomembno.

129. V vsakem primeru je treba zavrniti trditev Republike Finske, da Direktiva za samozaposlene voznike ni potrebna, ker ti v odnosih z delodajalci ne potrebujejo varstva. Direktiva v bistvu z vidika samozaposlenih voznikov zasleduje cilje, ki se ne nanašajo na socialno, ampak na prometno politiko.

130. Čeprav omejitve, ki se nanašajo samo na čas vožnje, ni težko opredeliti kot manj stroge, še vedno ostaja vprašanje, ali so take manjše omejitve, kot jih določa Uredba št. 3820/85, enako učinkovite kot omejitve delovnega časa, ki jih določa Direktiva.

iv) Sorazmernost

133. Glede sorazmernosti določb, ki se nanašajo na samozaposlene voznike, je treba poudariti, da gre v bistvu za uravnoteženje omejitev, ki se nanašajo na ureditve, s prednostmi, ki izhajajo iz njih, torej s ciljem, ki ga zasledujejo. Zato je treba najprej določiti in uravnotežiti obravnavane pravne interese.

131. Ker se delo voznega osebja in samozaposlenih voznikov ne konča z dejavnostmi, ki so predmet Uredbe št. 3820/85, pa dodatne dejavnosti kljub temu vplivajo na fizično stanje voznika in torej na varnost v cestnem prometu, omejitve, ki jih zajema ta uredba, ne zadostujejo.

134. Poleg uskladitve konkurenčnih pogojev je namen Direktive varnost v cestnem prometu, torej varstvo življenja in zdravja vseh uporabnikov cest in ne samo obravnavanih voznikov.

132. Glede cilja uskladitve konkurenčnih pogojev Republika Finska zatrjuje, da Direktiva ne določa natančno, kako naj bo dosežen cilj. Komisija upravičeno poudarja, da je ravno za doseg tega cilja treba vključiti samozaposlene voznike. Če bi se za samozaposlene voznike uporabile druge določbe kot za vozno osebje, bi se zaradi spreminjanja pravnega položaja teh voznikov, lahko obšle določbe direktive o voznem osebju.

135. Omejeno je svobodno opravljanje poklicne dejavnosti, ki je bilo do sedaj manj časovno omejeno. Kot dokazuje raziskava posega, stopnje tega vpliva vendarle ni mogoče šteti za posebej visoke. To izhaja predvsem iz dejstva, da se vse dejavnosti samozaposlenih voznikov ne štejejo za delovni čas in torej niso omejene. Tako člen 3 (a), točka 2, Direktive določa, da določene „splošne upravne dejavnosti“ niso vštete v tedenski delovni čas. Torej gre ravno za dejavnosti, ki so značilne za podjetnike.

136. Med postopkom je bilo glede tega ugotovljeno, da obstajajo razlike med jezikovnimi različicami in da besedila v nizozemskem, švedskem in finskem jeziku ne določajo natančno, da se dejavnosti nanašajo na prevoz, „ki se pravkar opravlja“, med izvajanjem. Glede tega je treba poudariti, da so nizozemska, švedska in finska različica v delu, ki se nanaša na „zadevni“ prevoz, enake. Večina jezikovnih različic se nanaša na prevoz, „ki se pravkar opravlja“, torej prevoz, ki poteka. Vendar razlika s pravnega vidika ni pomembna, ker imata obe skupini jezikovnih različic natančno enak pomen.

137. Še neki drugi element prav tako utemeljuje sorazmernost ureditve za samozaposlene voznike. V skladu s sodno prakso je presoja sorazmernosti določbe prav tako odvisna od vprašanja, ali upošteva položaj obravnavanih izvajalcev.³⁵

138. Sporna direktiva izpolnjuje to zahtevo, saj sta Parlament in Svet s tem, da sta določila kasnejši datum začetka veljave Direktive za te osebe, upoštevala položaj samozaposlenih voznikov.

35 — Sodba v zadevi SMW Winzerssekt (navedena v opombi 31, točka 28).

139. Glede pomembnosti želenega cilja, torej varovanega pravnega interesa, je treba poudariti, da gre za najvišji cilj v pravu Skupnosti, in sicer življenje in zdravje ljudi. Na področju varstva zdravja Sodišče državi članici ne daje samo široke diskrecijske pravice, ampak prav tako zadržano nadzoruje ukrepe Skupnosti o varstvu potrošnika na področju zdravja³⁶ ali varnosti izdelkov³⁷.

140. Sodišče opravlja omejen nadzor v zadevah, katerih cilj je presoja aktov zakonodaje Skupnosti, saj imata Parlament in Svet ravno na tem področju normodajno diskrecijo.³⁸ Na področju politike prevoza je Sodišče izrecno razsodilo:

„Iz ustaljene sodne prakse glede pravnega nadzora pogojev, ki so navedeni v predhodni točki, prav tako izhaja, da ima normodajalec na področju skupne politike prevoza široko

36 — Sodba v zadevi Fedesa in drugi (navedena v opombi 30).

37 — Sodba z dne 9. avgusta 1994 v zadevi Nemčija proti Svetu (C-359/94, Recueil, str. I-3681).

38 — Glej na primer sodbi z dne 13. maja 1997 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu (C-233/94, Recueil, str. I-2405) in v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu (navedena v opombi 12).

normodajno diskrecijo za sprejemanje pri-
mernih skupnih pravil³⁹.

kega obravnavanja, torej splošnega načela
enakosti, in kršitev člena 74 ES.

141. Iz analize vseh ustreznih dejavnikov
tako izhaja, da določbe o samozaposlenih
voznikih niso nesorazmerne.

1. Splošno načelo enakosti

3. Sklep

142. V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da
Parlament in Svet s sprejetjem Direktive
nista kršila niti temeljne pravice svobodnega
opravljanja poklicne dejavnosti niti načela
sorazmernosti. Prvi in tretji tožbeni razlog v
zadevi C-184/02 ter drugi in tretji tožbeni
razlog v zadevi C-223/02 je treba zato
zavriniti kot neutemeljene.

*C — Splošno načelo enakosti (drugi tožbeni
razlog v zadevi C-184/02)*

143. S svojim drugim tožbenim razlogom
Kraljevina Španija očita kršitev načela ena-

144. Glede zatrjevane kršitve splošnega na-
čela enakosti Kraljevina Španija trdi, da so
samozaposleni vozniki v drugačnem položaju
kot vozno osebje, ker morajo opravljati
dodatne dejavnosti, kot so sklepanje pogodb,
varovanje finančnih interesov in računovod-
stvo. Dodaja, da ne prejemajo stalne plače in
ne uživajo enakega varstva kot zaposleni.
Poleg tega lahko vozno osebje nameni ves
svoj delovni čas vožnji. Direktiva samozapo-
slenim voznikom določa le obveznosti, ne pa
tudi pravic. Končno, Direktiva ovira ustanav-
ljanje malih prevoznih podjetij. Po njenem
mnenju vključitev samozaposlenih voznikov
pomeni, da so obravnavani enako kot vozno
osebje. Zato je treba šteti, da se različni
položaji obravnavajo enako, ne da bi za to
obstajala objektivna utemeljitev.

39 — Sodbe v zadevi Omega Air (navedena v opombi 30, točka 63)
in z dne 17. julija 1997 v zadevi SAM Schifffahrt in Stapf
(C-248/95, Recueil, str. I-4475, točka 23); prav tako glej
sodbo v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu (navedena v
opombi 12, točka 58), ki se nanaša na socialno politiko.

145. Odgovor na vprašanje, ali Direktiva krši
splošno načelo enakosti mora temeljiti na
ustaljeni sodni praksi Sodišča, ki določa, da

se primerljivih položajev ne sme obravnavati različno, različnih položajev pa enako, razen če razlikovanje ni objektivno utemeljeno.⁴⁰

146. Najprej je torej treba presoditi, ali dejstva, ki jih je treba preizkusiti, sodijo v področje varstva splošnega načela enakosti. Nato je treba določiti skupine, ki se jih bo primerjalo in kako bodo obravnavane. Na koncu je treba preveriti, ali je enako obravnavanje različnih skupin utemeljeno.

147. Glede področja varstva je treba ugotoviti, da so pogoji, ki se nanašajo tako na področje *ratione personae* — gospodarske subjekte Skupnosti — kot na *ratione materiae* — uporabo prava Skupnosti — izpolnjeni.

148. Skupini, ki ju je treba primerjati, sta samozaposleni vozniki na eni strani in vozno osebje na drugi strani.

149. Splošno načelo enakosti bi bilo tako kršeno, če bi se ti skupini, čeprav sta različni, obravnavali enako, tako obravnavanje pa ne bi bilo objektivno utemeljeno.

150. Vendar ni odločilno, ali sta obe skupini enaki v vseh pogledih, ampak samo na področju, ki je predmet ureditve.

151. Med samozaposlenimi vozniki in voznim osebjem so določene podobnosti in razlike. Med slednje štejemo na primer položaj zaposlenega in dejavnosti, ki so značilne za podjetnike.

152. Kot poudarjata Komisija in Svet, je položaj samozaposlenih in voznega osebja vsekakor enak glede tega, da skupini opravljata dejavnosti prevoza v cestnem prometu.

153. Poudariti je treba, da trditev Kraljevine Španije, da ta enakost utemeljuje uporabo enakih določb samo za čas vožnje, ne pa

40 — Sodbe v zadevi SMW Winzersekt (navedena v opombi 31, točka 30); z dne 7. julija 1993 v zadevi Španija proti Komisiji (C-217/91, Recueil, str. I-3923, točka 37) in z dne 13. aprila 2000 v zadevi Karlsson in drugi (C-292/97, Recueil, str. I-2737, točka 39).

uporabo enakih določb za delovni čas, temelji na napačni domnevi, da morajo biti le nekatere dejavnosti, predvsem vožnja, časovno omejene. Normodajalec Skupnosti pa je časovno omejil tudi druge dejavnosti, ki jih opravljajo osebe, ki izvajajo spremljevalne dejavnosti v cestnem prometu.

naj Komisija razišče učinke izvzetja samozaposlenih voznikov glede varnosti v cestnem prometu, konkurenčnih pogojev in strukture poklica. Ta študija omogoča Komisiji, Svetu in Parlamentu določiti način vključitve samozaposlenih voznikov.

154. Podobnosti med samozaposlenimi vozniki in voznim osebjem niso samo pri vožnji, ampak tudi pri drugih dejavnosti, kot so na primer natovarjanje in raztovarjanje, čiščenje in vzdrževanje.

157. Trditev Kraljevine Španije, da Direktiva različna položaja obravnava enako, je torej napačna. Samozaposleni vozniki in vožno osebje se obravnavajo enako samo, če so v podobnem položaju.

155. Res je, da glede dejavnosti, ki jih opravlja kot podjetnik, samozaposleni voznik ni v enakem položaju kot vožno osebje. Zato se zanj torej uporabljajo druge določbe. Komisija, Svet in Parlament se upravičeno sklicujejo na člen 3(a), točka 2, Direktive, na podlagi katerega se določene dejavnosti ne prištevajo k delovnemu času.

158. Tako ni treba ločeno preizkusiti utemeljitve za enako obravnavanje različnih položajev.

156. Da bi se lahko upoštevalo posebnosti samozaposlenih voznikov, Direktiva v členu 2(1), drugi in tretji pododstavek, določa,

159. Kraljevina Španija trdi, da je tedenski delovni čas, ki velja za samozaposlene voznike v Španiji, daljši zaradi strožjih določb skupne kolektivne pogodbe, ki se nanašajo na vožno osebje; ta opomba dokazuje, da je različno obravnavanje samozaposlenih voznikov in voznega osebja pravno dopustno in da se dejansko tudi že izvaja.

2. Člen 74 ES

160. Glede kršitve člena 74 ES, na katero se sklicuje Kraljevina Španija, je treba najprej določiti pravno vsebino te določbe. Ta določa, da je treba pri vseh ukrepih, ki so sprejeti v okviru Pogodbe in ki se nanašajo na prevozne tarife in pogoje, upoštevati ekonomski položaj prevoznikov.

161. Ta določba je nesporno naslovljena na institucije Skupnosti, torej tudi na Parlament in Svet kot normodajalca Skupnosti.

162. Cilj člena 74 ES je zagotoviti, da ukrep ne zasleduje samo interesov uporabnikov cest ali drugih splošnih interesov.

163. Vendar pa se postavlja vprašanje, ali se vsebina obveznosti iz člena 74 ES nanaša samo na ukrepe, ki se neposredno nanašajo na prevozne tarife in pogoje, ali tudi na tiste, ki zvišajo stroške in vplivajo na donosnost prevoznih podjetij, torej tiste, ki posredno vplivajo na tarife.

164. Vendar tudi če gre za ukrepe, ki imajo neposredni vpliv na tarife, kot to meni Kraljevina Španija, je treba vsekakor poudariti, da člen 74 ES nima absolutnega učinka, ampak zahteva presojo ciljev, ki jih zasleduje ukrep. To izhaja iz besedila člena 74 ES, na podlagi katerega se „upošteva položaj“. Torej gre za – zgolj – obveznost upoštevanja.

165. Direktiva izpolnjuje to zahtevo zlasti s tem, da njen člen 2(1), tretji pododstavek, določa, da mora Komisija sestaviti poročilo, v katerem razišče učinke izvzetja samozaposlenih voznikov s področja uporabe te direktive glede varnosti v cestnem prometu, konkurenčnih pogojev, strukture poklica in socialnih vidikov.

166. Kot pravilno poudarja Komisija, opredelitev delovnega časa v členu 3(a), točka 2, prav tako dokazuje, da so bile posebnosti prevoznikov upoštevane.

167. Tožbeni razlog na podlagi člena 74 ES je zato treba zavrnil kot neutemeljen.

D — *Obveznost obrazložitve (četrti tožbeni razlog v zadevi C-184/02 in peti tožbeni razlog v zadevi C-223/02)*

168. Kraljevina Španija in Republika Finska trdita, da je bila kršena tudi obveznost obrazložitve iz člena 253 ES.

169. Kraljevina Španija v utemeljitev bistvene kršitve postopka trdi, da Direktiva vključitve samozaposlenih voznikov ne obrazloži primerno. Meni, da osma uvodna izjava glede začasnega izvzetja samozaposlenih voznikov glede na upošteevane okoliščine ni jasna in prepričljiva.

170. Republika Finska meni, da besedilo Direktive ne vsebuje niti obrazložitve vključitve samozaposlenih voznikov niti opisa problemov, ki naj bi jih rešila, kot na primer različnih konkurenčnih pogojev.

171. Najprej je treba preizkusiti trditev Parlamenta, da ostaja obrazložitev prvotnega predloga za akte, ki so bili dokončno sprejeti, veljavna, če je vsebina obeh ukrepov enaka.

172. Pravilna je trditev Republike Finske, da mora končna različica akta vsebovati obrazložitev. Besedilo člena 253 ES zadostuje za dokaz tega („v direktivah [...], ki jih skupno sprejmeta Evropski parlament in Svet [...], se navedejo razlogi za njihovo sprejetje“). Iz tega izhaja, da morajo različice, ki jih sprejmejo institucije, vsebovati obrazložitev. Glede predloga Komisije v zvezi z aktom člen 253 ES določa, da se mora sprejeti akt sklicevati nanj. Vendar to sklicevanje ne nadomesti obrazložitve.

173. Na podlagi ustaljene sodne prakse je obseg obveznosti obrazložitve odvisen od narave obravnavanega akta. Tako kot v obravnavani zadevi je pri splošnih aktih mogoče obrazložitev omejiti na določitev splošnega položaja, na podlagi katerega je bil akt sprejet, in na omejitev splošnih ciljev, ki jih akt zasleduje.⁴¹

174. Direktiva v prvih dveh uvodnih izjavah vsebuje opis splošnega pravnega položaja, v enajsti in dvanajsti uvodni izjavi pa tudi navedbo razlogov, ki se nanašajo posebej na potrebnost omejitve nočnega dela.

⁴¹ — Sodbi z dne 19. novembra 1998 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu (C-150/94, Recueil, str. I-7235, točki 25 in 26) in z dne 7. novembra 2000 v zadevi Luksemburg proti Parlamentu in Svetu (C-168/98, Recueil, str. I-9131, točka 62).

175. Direktiva tako vsebuje koherenten in ustrezen opis splošnega položaja, na podlagi katerega je bila sprejeta.⁴²

176. Direktiva prav tako izpolnjuje zahtevo, da je treba določiti cilje, ki jih zasleduje. Na podlagi četrte uvodne izjave so ti cilji zagotovitev varnosti prevoza ter zdravja in varnosti zadevnih oseb. Te osebe podrobneje obravnavajo šesta, sedma in osma uvodna izjava, pri čemer sta skupini voznega osebja in samozaposlenih voznikov navedeni ločeno. Opredelitev delovnega časa je sicer posebej obrazložena samo za vozno osebje, vendar je to mogoče obrazložiti z dejstvom, da so bili samozaposleni vozniki vključeni naknadno – na podlagi poročila Komisije. Poleg tega se bodo iste določbe uporabljale tudi za samozaposlene voznike od trenutka, ko se bo Direktiva uporabljala za njih. Tako se četrta uvodna izjava, ki določa cilje Direktive, nanaša tudi na njih.

177. Poleg tega, kot to upravičeno trdi Komisija, mora biti izvzetje samozaposlenih voznikov posebej obrazloženo. Kot namreč dokazuje Uredbašt. 3820/85, velja v prevoz-

nem sektorju pravilo vključitev samozaposlenih voznikov.

178. Podrobnejša obrazložitev ni potrebna. Na podlagi ustaljene sodne prakse se namreč „ne zahteva, da obrazložitev podrobno označi vse upoštevane dejanske in pravne elemente“⁴³.

179. Ker Direktiva jasno navaja bistveni cilj, ki ga zasleduje institucija, bi bilo pretirano zahtevati posebno obrazložitev.⁴⁴ Poleg tega, ker gre za direktivo, torej splošni akt, Parlament in Svet nista bila zavezana k določitvi podrobnejših pojasnil v obrazložitvi.⁴⁵

180. Iz obveznosti, ki jo prav tako omenja ustaljena sodna praksa, da mora obrazložitev jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je ta akt izdala, in sicer tako, da

43 — Sodbi z dne 14. februarja 1990 v zadevi Delacre in drugi proti Komisiji (C-350/88, Recueil, str. I-395, točka 16, kot tudi sodna praksa, ki je tam navedena) in z dne 17. oktobra 1995 v zadevi Nizozemska proti Komisiji (C-478/93, Recueil, str. I-3081, točka 49).

44 — Sodbe v zadevi Omega Air (navedena v opombi 30, točka 47); v zadevi Luksemburg proti Parlamentu in Svetu (navedena v opombi 41, točki 62 in 66); z dne 19. novembra 1998 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu (navedena v opombi 41, točki 25 in 26); z dne 4. februarja 1997 v zadevi Belgija proti Komisiji (C-71/95, C-155/95 in C-271/95, Recueil, str. I-687, točka 53) in z dne 22. januarja 1986 v zadevi Eridania (250/84, Recueil, str.117, točka 38).

45 — Glej sodbe v zadevi Združeno kraljestvo (navedena v opombi 41, točka 32); v zadevi Delacre in drugi proti Komisiji (navedena v opombi 43, točki 15 in 16) in z dne 5. maja 1998 v zadevi Združeno kraljestvo proti Komisiji (C-180/96, Recueil, str. I-2265, točka 70).

42 — Glej sodbi v zadevi Omega Air (navedena v opombi 30, točka 48) in v zadevi Luksemburg proti Parlamentu (navedena v opombi 41, točka 63 f).

se lahko tisti, ki jih akt zadeva, seznanijo z razlogi za sprejetje zadevnega ukrepa⁴⁶, ni mogoče sklepati, da so samozaposleni vozniki merilo za presojo zakonitosti obrazložitve.

183. Dejstvo, da sta bili Kraljevina Španija in Republika Finska kot državi članici tesno povezani z normodajnim postopkom, prav tako nasprotuje določitvi pretiranih zahtev glede obveznosti obrazložitve. Sodišče v takem primeru namreč meni, da države članice „poznajo [...] razloge, ki so podlaga za ta ukrep“⁴⁸.

181. Cilj, ki ga sodna praksa zasleduje glede obveznosti obrazložitve, in sicer zagotoviti pravno varstvo, določa, da v primeru direktive posameznikov ni mogoče šteti za „zadevne osebe“. Sredstva za zagotavljanje pravnega varstva, ki jih imajo na razpolago posamezniki na podlagi direktive, so zelo omejena.⁴⁷

184. Tožbeni razlog kršitve obveznosti obrazložitve je torej treba zavrtni kot neutemeljen.

V – Stroški

182. Kot pravilno poudarja Parlament, je izpodbijani akt direktiva, ki je na podlagi člena 249 ES naslovljena na države članice. S tega vidika se države članice štejejo za „zadevne osebe“ glede ukrepa. Samozaposlene voznike je mogoče šteti za zadevne samo glede izvedbenih ukrepov, ki jih je sprejela zadevna država članica.

185. V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Parlament in Svet sta predlagala, da se Kraljevini Španiji in Republiki Finski naloži plačilo stroškov, in ker slednji s svojimi tožbenimi razlogi nista uspeli, se jima naloži plačilo stroškov. V skladu s členom 69(4) tega poslovnika Komisija, intervenientka, nosi svoje lastne stroške.

46 — Sodbe v zadevi Belgija proti Komisiji (navedena v opombi 44, točka 53); v zadevi Nizozemska proti Komisiji (navedena v opombi 43, točka 48) in z dne 14. julija 1994 v zadevi Grčija proti Svetu (C-353/92, Recueil, str. I-3411, točka 19).

47 — Sodba z dne 12. novembra 1998 v zadevi Italija proti Svetu (C-352/96, Recueil, str. I-6937, točka 40).

48 — Sodbi v zadevi Nizozemska proti Komisiji (navedena v opombi 43, točka 50) in z dne 22. junija 1993 v zadevi Nemčija proti Komisiji (C-54/91, Recueil, str. I-3399).

VI – Predlog

186. Po vsem navedenem Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Tožbi se zavrneta.
2. Kraljevina Španija in Republika Finska nosita stroške postopka.
3. Komisija nosi svoje stroške.