

SODBA SODIŠČA (prvi senat)
z dne 9. septembra 2004*

V združenih zadevah C-184/02 in C-223/02,

zaradi dveh ničnostnih tožb na podlagi člena 230 ES,

vloženih 16. maja in 12. junija 2002,

Kraljevina Španija, ki jo je najprej zastopala R. Silva de Lapuerta, nato N. Díaz Abad, zastopnici, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka v zadevi C-184/02,

Republika Finska, ki jo zastopa T. Pynnä, zastopnica, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka v zadevi C-223/02,

* Jezika postopka: španščina in finščina.

proti

Evropskemu parlamentu, ki ga zastopajo M. Gómez-Leal in C. Pennera (C-184/02) ter H. von Herten in G. Ricci (C-223/02), zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

in

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo A. Lopes Sabino in G.-L. Ramos Ruano (C-184/02) ter A. Lopes Sabino in H. Erno (C-223/02), zastopniki,

toženi stranki,

ob intervenciji

Komisije Evropskih skupnosti, ki jo zastopajo F. Castillo de la Torre in W. Wils (C-184/02) ter M. Huttunen in W. Wils (C-223/02), zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervenientka,

izreka

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi P. Jann, predsednik senata, A. Rosas, S. von Bahr, K. Lenaerts (poročevalec) in K. Schiemann, sodniki,

generalna pravobranilka: C. Stix-Hackl,
sodna tajnica: M. Múgica Arzamendi, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave 5. februarja 2004,

na podlagi pisnih stališč, ki so jih predložile stranke,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 30. marca 2004

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Kraljevina Španija s tožbo predlaga razglasitev ničnosti 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 (UL L 80, str. 35, v nadaljevanju: izpodbijana direktiva). Tožba je bila popravljena 3. junija 2002.
- 2 Republika Finska s tožbo (C-223/02) predlaga razglasitev ničnosti izpodbijane direktive v delu, ki se nanaša na samozaposlene voznike.

- 3 S sklepom predsednika Sodišča z dne 4. oktobra 2002 in 7. novembra 2002 je bila dopuščena intervencija Komisije Evropskih skupnosti v podporo predlogom Parlamenta in Sveta.
- 4 Predsednik prvega senata je s sklepom z dne 7. januarja 2004 zaradi povezave med zadevama v skladu s členom 43 Poslovnika odločil za namen ustnega postopka in zaradi izdaje odločbe združiti zadevi C-184/02 in C-223/02.

Pravni okvir

- 5 20. decembra 1985 je Svet sprejel Uredbo (EGS) št. 3820/85 o usklajevanju določene socialne zakonodaje v zvezi s cestnim prometom (UL L 370, str. 1). Ta uredba, ki se nanaša na plačane in samozaposlene voznike, določa zlasti čas vožnje in počitka na področju cestnega prometa.
- 6 23. novembra 1993 je Svet sprejel Direktivo 93/104/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa (UL L 307, str. 18), ki ureja minimalni dnevni in tedenski počitek, letni dopust, trajanje odmorov, najdaljši tedenski delovni čas, kot tudi določene vidike nočnega dela, izmenskega dela in delovnega ritma.

- 7 Sektor cestnih prevoznikov, ki je bil najprej izključen s področja uporabe Direktive 93/104/ES, je bil v to vključen 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 z namenom vključiti sektorje in dejavnosti, ki so bili pred tem izključeni (UL L 195, str. 41). Na podlagi te direktive, ki spreminja prvo, določbe Direktive 93/104 o času dnevnega in tedenskega počitka, odmora in trajanja nočnega dela ne veljajo za vozne delavce.

- 8 Leta 2002 je bila izpodbijana direktiva sprejeta. Na podlagi prvega člena je namen te direktive „[...] vzpostaviti minimalne predpise o urejanju delovnega časa za izboljšanje zdravja in varnosti oseb, ki opravljajo spremljevalne dejavnosti v cestnem prometu, povečati varnosti v cestnem prometu in uskladiti konkurenčne pogoje“.

- 9 Člen 2(1) izpodbijane direktive glede njenega področja uporabe 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.

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

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 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

— 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.“

10 Člen 3 izpodbijane direktive opredeljuje pojme „delovni čas“, „čas pripravljenosti“, „delovno mesto“, „vozna oseba“, „samozaposleni voznik“, „oseba, ki opravlja spremljevalne dejavnosti v cestnem prometu“, „teden“, „nočni čas“, „nočno delo“.

11 Člen 3(a) te direktive določa „delovni čas“ kot:

„1. za vozno osebje: čas od začetka do konca dela, v katerem je vozna oseba na svojem delovnem mestu na voljo delodajalcu in opravlja svoje funkcije ali dejavnosti, to je:

— čas, ki je namenjen vsem dejavnostim v cestnem prometu. Te dejavnosti so zlasti naslednje:

(i) vožnja,

(ii) natovarjanje in raztovarjanje,

(iii) pomoč potnikom pri vstopu v vozilo in izstopu iz njega,

(iv) čiščenje in tehnično vzdrževanje,

(v) vsa druga dela za zagotovitev varnosti vozila, njegovega tovora in potnikov ali izpolnitev zakonskih ali uradnih obveznosti, neposredno povezanih s posebnim prevozom, ki se pravkar opravlja, vključno s spremljanjem

natovarjanja in raztovarjanja, upravnimi formalnostmi s policijo, carino, uradniki za priseljevanje itd.,

- čas, ko voznik ne more prosto razpolagati s svojim časom in mora biti na svojem delovnem mestu pripravljen prevzeti običajno delo, pri čemer opravlja nekatere z njegovim delom povezane naloge, zlasti med čakanjem na natovarjanje ali raztovarjanje, kadar predvideno trajanje teh del ni znano vnaprej, to je bodisi pred odhodom ali neposredno pred dejanskim začetkom zadevnega časa bodisi v skladu s splošnimi pogoji, o katerih so se pogodili socialni partnerji in/ali so določeni z zakonodajo držav članic;

2. 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.

[...]“

- 12 Člen 3(e), prvi pododstavek, izpodbijane direktive samozaposlenega voznika opredeljuje kot „[...] 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 delovnopравnim odvisnim razmerjem, ki lahko svobodno organizira zadevne 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.“

- 13 Izpodbijana direktiva v bistvu določa najdaljši tedenski delovni čas (člen 4), odmore (člen 5), čas počitka za pripravnike in vajence (člen 6) ter nočno delo (člen 7).

Dopustnost tožbe v zadevi C-184/02

- 14 Svet in Parlament v tej zadevi izpodbijata dopustnost tožbe. Navajata, da Parlament v tožbi ni imenovan za toženo stranko, izpodbijana direktiva pa je direktiva Parlamenta in Sveta, ki je bila sprejeta na podlagi postopka iz člena 251 ES. Poleg tega trdita, da je predlagano, naj se stroški naložijo samo Svetu.
- 15 Dodajata, da iz člena 21, prvi pododstavek, Statuta Sodišča ES in členov 38(1)(b) in (7) Poslovnika izhaja, da napaka navedbe Parlamenta kot tožene stranke ni samo pisna napaka in je ni mogoče popraviti. Ob teh pogojih ugovarjata, da je na podlagi dopisa, ki ga je Kraljevina Španija predložila sodnemu tajništvu Sodišča po vložitvi tožbe in na podlagi katerega je dodala Parlament za toženo stranko, mogoče sklepati o dopustnosti tožbe.
- 16 Poudariti je treba, da je popravek, ki ga je Kraljevina Španija vložila po vložitvi tožbe in ki imenuje Parlament in Svet za toženi stranki, prispel v roku, določenem za vložitev tožbe.
- 17 V vsakem primeru določitev Direktive „Evropskega parlamenta in Sveta“ 2002/15/ES za predmet ničnostne tožbe v izvorni različici tožbe zajema, sicer nedoločno izraženo ampak nesporno, tako Parlament kot Svet kot toženi stranki in ni mogoče dvomiti o

tem, da je bil prvotni namen tožeče stranke naperiti tožbo proti obema institucijama. Navedeni popravek v zgoraj navedeni točki je treba ob takih pogojih šteti za pojasnitev in ne za spremembo ali popravek tožbe na podlagi elementa iz člena 38(1) Poslovnika.

- 18 Iz tega izhaja, da je tožba v zadevi C-184/02 dopustna.

Dopustnost tožbe v zadevi C-223/02

- 19 Parlament in Komisija izpodbijata dopustnost tožbe v tej zadevi, pri čemer zatrjujeta nenatančno določitev, v nasprotju z zahtevami iz člena 38(1) Poslovnika, predmeta spora in predlogov, ki so navedeni v tožbi. Parlament poudarja, da Republika Finska ni izrecno določila določb izpodbijane direktive, ki jih izpodbija. Komisija navaja, da ta država članica v tožbi ne določa natančno, ali zahteva razveljavitev vseh določb, na katere se sklicuje v točki 2 tožbe, ali določenih določb, ali določenih izrazov v teh določbah.

- 20 Vendar iz tožbe nedvoumno izhaja, da je predmet tožbe del izpodbijane direktive, ki se nanaša na samozaposlene voznike, kot so opredeljeni v členu 3(e), in da Republika Finska predlaga razveljavitev te direktive v zgoraj navedenem obsegu.

- 21 Naštevanje elementov iz izpodbijane direktive v točki 2 tožbe, še posebej sklicevanje na samozaposlene voznike v osmi uvodni izjavi ter določbah člena 2(1) in člena 3(a) (2)(e) in (f) iste direktive, prispeva k zahtevani natančni opredelitvi predmeta te ničnostne tožbe.
- 22 Iz tega izhaja, da je tožba v zadevi C-223/02 dopustna.

Temelj

- 23 Tožeči stranki sta za utemeljitev svojih predlogov za razveljavitev predložili tako skupne tožbene razloge kot tožbene razloge, značilne za vsako posamezno zadevo, ki se nanašajo na prekoračitev pooblastil, kršitve pravice do svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti in pravice do svobodne gospodarske pobude, kršitev načela sorazmernosti in dejstva, da izpodbijana direktiva ne zasleduje cilja varnosti v cestnem prometu, kršitve načela prepovedi diskriminacije in člena 74 ES, kršitev člena 137(2) ES in člena 157 ES ter neobrazložitev.

Prvi tožbeni razlog: prekoračitev pooblastil

- 24 Republika Finska trdi, da niti člen 71 ES niti člen 137(2) ES ne dajeta Skupnosti pooblastil za ureditev delovnega časa samozaposelnih voznikov.

- 25 Glede člena 71 ES navaja, da izpodbijana direktiva porabo časa samozaposlenih voznikov ureja na način, ki presega cilje varnosti v cestnem prometu in uskladitve konkurenčnih pogojev, ki jih določa ta člen. Glede cilja varnosti v cestnem prometu je treba navesti, da izpodbijana direktiva ne ureja samo časa vožnje, ampak tudi celotni delovni čas samozaposlenega voznika, čeprav nikakor ni dokazano, da druge dejavnosti, ki niso vožnja in ki so povezane s prevozom, pomenijo tveganje za varnost v cestnem prometu. Glede cilja uskladitve konkurenčnih pogojev trdi, da ta cilj prav tako ne upravičuje vključitve samozaposlenih voznikov v okvir uporabe izpodbijane direktive, saj po na eni strani uvodne izjave navedene direktive ne omogočajo merjenja dejanskih učinkov na pogoje konkurence, po drugi strani pa določbe te direktive pomenijo prej povečanje izkrivljanja konkurence, saj so nespodbudne za mala in srednja podjetja.
- 26 Glede člena 137(2) ES Republika Finska zatrjuje, da ta določba Skupnosti ne omogoča sprejemanja ukrepov o delovnem času samozaposlenih oseb.
- 27 Navesti je treba, da izpodbijana direktiva temelji na členih 71 ES in 137(2) ES.
- 28 Iz člena 71(1) ES izhaja, da je za izvajanje skupne politike prevoza in ob upoštevanju posebnosti prevoza, v skladu s postopkom soodločanja na podlagi člena 251, Svet pristojen zlasti za „ukrepe za izboljšanje varnosti prevoza“ (c) in „vse druge ustrezne predpise“ (d).

- 29 Na podlagi ustaljene sodne prakse Pogodba Svetu s tem, da mu nalaga vzpostavitev skupne politike prevoza, daje široka pooblastila za sprejemanje ustreznih skupnih določb (sodbi z dne 28. novembra 1978 v zadevi Schumalla, 97/78, Recueil, str. 2311, točka 4, in z dne 17. julija 1997 v zadevi SAM Schiffahrt in Stapf, C-248/95 in C-249/95, Recueil, str. I-4475, točka 23).
- 30 Poleg tega iz jasnosti besedila člena 71(1)(c) ES in pojasnil Sodišča glede „drugih ustreznih predpisov“ iz člena 71(1)(d) ES (zgoraj navedena sodba Schumalla, točka 6) izhaja, da je normodajalec Skupnosti, kot zatrjuje Republika Finska, na podlagi člena 71 ES pristojen za sprejemanje skupnih predpisov za izboljšanje varnosti v cestnem prometu in preprečevanje nacionalnih razhajanj, ki bi lahko bistveno izkrivila konkurenčne pogoje na področju prevoza.
- 31 Vendar Republika Finska ugovarja, da določbe izpodbijane direktive o samozaposlenih voznikih v nasprotju s členom 1 navedene direktive ne prispevajo k povečanju varnosti v cestnem prometu in uskladitvi konkurenčnih pogojev, ki jih določa člen 71 ES.
- 32 Preizkusiti je treba utemeljenost te trditve.
- 33 Glede cilja varnosti v cestnem prometu je treba poudariti, da člen 3(a)(2) izpodbijane direktive določa obdobja v poklicni dejavnosti, ki jih je treba šteti za delovni čas v primeru samozaposlenih voznikov. Skupaj z določbami člena 4 te direktive o najdaljšem tedenskem delovnem času ta opredelitev omejuje število ur, ki jih lahko samozaposleni voznik tedensko nameni dejavnostim, ki so neposredno povezane s

cestnim prevozom. Da bi se zagotovilo spoštovanje te tedenske omejitve, člen 9 izpodbijane direktive zahteva evidenco delovnega časa. Člen 5 iste direktive poleg tega za samozaposlene voznike določa pogostost in najkrajši čas odmorov.

34 Namen določb, ki so navedene v predhodni točki, je razumno omejiti tedenski delovni čas samozaposlenega voznika, ki se nanaša na dejavnosti, ki bi lahko vplivale na njegovo vožnjo zaradi utrujenosti, in določiti najkrajši čas odmora. Tako je očitno njihov namen izboljšanje varnosti cestnega prometa, ki je lahko, v nasprotju s trditvami Republike Finske, v nevarnosti ne samo zaradi predolge vožnje, ampak tudi zaradi čezmernega kopičenja dejavnosti, ki niso vožnja, kot te iz člena 3(a), točka 1, prva alineja, od (ii) do (v), izpodbijane direktive, ki so neposredno povezane z dejavnostjo cestnega prometa (glej v tem smislu sodbi z dne 9. junija 1994 v zadevi *Michielsen in GTS*, C-394/92, Recueil, str. I-2497, točka 14, in z dne 18. januarja 2001 v zadevi *Skills Motor Coaches* in drugi, C-297/99, Recueil, str. I-573, točki 24 in 25).

35 Izpodbijana direktiva v členu 7 prav tako predvideva, da se bodo za samozaposlene voznike upoštevale omejitve, ki jih določa glede trajanja nočnega dela. Ob upoštevanju posebnega vpliva, ki ga lahko ima nočno delo na človeški organizem, utrujenost cestnega prevoznika in torej na vožnjo, je namen tega ukrepa tudi povečanje varnosti v cestnem prometu.

36 Zato je treba upoštevati, da je namen ureditve delovnega časa samozaposlenih voznikov, ki jo predvideva izpodbijana direktiva, varnost v cestnem prometu. Kot upravičeno poudarjata Parlament in Komisija, ta ureditev ustrezno dopolnjuje določbe Uredbe št. 3820/85, ki se nanašajo samo na en dejavnik, ki ogroža varnost v cestnem prometu, in sicer na opravljanje predolge dnevne vožnje.

- 37 Zgoraj navedene analize ne more izpodbiti okoliščina, ki jo navaja Kraljevina Španija, da člen 2(1), tretji pododstavek, izpodbijane direktive določa, naj zaradi določitve dokončnega položaja samozaposlenega voznika z vidika izpodbijane direktive Komisija Parlamentu in Svetu najkasneje do 23. marca 2007 predloži poročilo o posledicah dejanskega izvzetja samozaposlenih voznikov s področja uporabe te direktive o varnosti v cestnem prometu.
- 38 Kot je Parlament pojasnil v svojih dopisih in kot so to na obravnavi potrdile različne institucije, je ta določba rezultat kompromisa v Svetu glede predloga Komisije, ki predvideva takojšnje upoštevanje Direktive za navedene voznike „zaradi razlogov, ki se nanašajo zlasti na varnost v cestnem prometu“ (glej točki 4 in 5 Obvestila Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 21. junija 2000 z naslovom „K varnejšemu in bolj konkurenčnemu cestnemu prevozu Skupnosti“, COM(2000) 364 konč.). Določba ne izpodbija utemeljenosti trditve o učinkih predolghih dejavnosti v cestnem prometu kot tudi trditve o učinkih nočnega dela na utrujenost voznika in tako na njegovo vožnjo. Posledično ne more ovreči sklepa, cilj varnosti v cestnem prometu popolnoma upravičuje ureditev delovnega časa samozaposlenih voznikov, ki jo določa izpodbijana direktiva.
- 39 Glede cilja uskladitve konkurenčnih pogojev je namen določb izpodbijane direktive, ki so navedene v točkah 33 in 35 te sodbe, bistvena uskladitev nacionalnih zakonodaj glede časa, ki ga samozaposleni vozniki namenijo svojim dejavnostim v cestnem prometu. Na podlagi tega prispevajo k zmanjšanju neskladnosti med državami članicami, ki bi lahko izkrivile konkurenco v poklicu samozaposlenega cestnega voznika.

- 40 Treba je šteti, da take skupne določbe, kot so te, ki so bile navedene v točkah 33 in 35 te sodbe, katerih namen je izboljšanje varnosti v cestnem prometu, lahko le prispevajo k zmanjšanju neskladnosti, ki bi lahko bistveno izkrivile konkurenčne pogoje v prometu, in se tako kažejo kot „ustrezne“ za ustanovitev skupne politike prevoza na podlagi člena 71(1)(d) ES (glej zgoraj navedeno sodbo Schumalla, točka 6).
- 41 Iz zgoraj navedenega je treba skleniti, da ureditev delovnega časa samozaposlenih voznikov, ki jo predvideva izpodbijana direktiva, prispeva k uresničevanju ciljev varnosti v cestnem prometu in uskladitve konkurenčnih pogojev, ki sta navedena v členu 1 navedene direktive. Iz tega izhaja, da je člen 71 ES ustrezna in zadostna pravna podlaga za uporabo izpodbijane direktive za to vrsto cestnega prevoza.
- 42 Glede člena 137(2) ES je treba poudariti, da je normodajni postopek, ki ga ta določba določa za sprejemanje ukrepov za izboljšanje delovnega okolja za zdravje in varnost delavcev, enak tistemu, ki je določen v členu 71 ES.
- 43 Uporaba člena 137(2) ES kot sekundarne pravne podlage za izpodbijano direktivo torej v nobenem primeru ni vplivala na postopek, ki se uporablja za sprejetje te.
- 44 V teh okoliščinah ni treba odločati o tem, ali člen 137(2) ES prav tako zagotavlja ustrezno pravno podlago za ukrepe, ki jih predvideva izpodbijana direktiva za samozaposlene voznike (glej tudi sodbo z dne 10. decembra 2002 v zadevi British

American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, C-491/01, Recueil, str. I-11453, točka 98, in, *a contrario*, sodbo z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Svetu, C-300/89, Recueil, str. I-2867, točke od 18 do 21).

- 45 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba obravnavani tožbeni razlog zavriniti.

Tožbeni razlogi kršitve pravice do svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti in pravice do gospodarske pobude, kršitve načela sorazmernosti in dejstva, da izpodbijana direktiva ne zasleduje cilja varnosti v cestnem prometu

- 46 Kraljevina Španija na eni strani zatrjuje, da je posledica vključitve samozaposlenih voznikov v področje uporabe izpodbijane direktive oviranje samozaposlenih cestnih voznikov pri vlaganju vsega svojega truda in časa v uspešnost ter povečanje vrednosti svojega podjetja, in da nedopustno posega v njihovi pravici do svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti in pravice do gospodarske pobude.
- 47 Na drugi strani Kraljevina Španija trdi, da v nasprotju s tem, kar določajo četrta in deseta uvodna izjava ter člen 1 izpodbijane direktive, cilja varnosti v cestnem prometu ni mogoče doseči s to direktivo, ki je socialna ureditev, katere edini cilj je izboljšanje pogojev življenja in dela cestnih voznikov. Zatrjuje, da čeprav je ureditev delovnega časa zaposlenih ob upoštevanju njihovega podrejenega položaja glede na njihovega delodajalca zagotovo upravičena, tako varstvo samostojnih podjetnikov, ki morajo ostati svobodni pri organiziranju svojih dejavnosti, kot sami želijo, ni potrebno.

48 Republika Finska na eni strani trdi, da vključitev samozaposlenih voznikov v področje uporabe izpodbijane direktive pomeni kršitev načela sorazmernosti. Meni, prvič, da cilj varstva oseb nikakor ne upravičuje ureditve delovnega časa teh voznikov, drugič, da je cilj varnosti v cestnem prometu že upoštevala Uredba št. 3820/85 in da bi bil ta s povečanjem nadzora spoštovanja te uredbe prav tako učinkovito zagotovljen in bi manj omejeval svobodo poklica, in, tretjič, da ta direktiva ne določa natančno, koliko bi lahko prispevala k uresničevanju cilja uskladitve konkurenčnih pogojev.

49 Na drugi strani Republika Finska trdi, da upoštevanje izpodbijane direktive za samozaposlene voznike krši načelo svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti, v skladu s katerim sme podjetnik svobodno odločiti o pomembnosti in organizaciji delovnega časa, ki ga namerava nameniti poklicni dejavnosti. Navaja, da glede samozaposlenih voznikov izpodbijana direktiva ureja vrsto drugih dejavnosti kot vožnjo, in jim nalaga vodenje evidence delovnega časa, kar nedopustno krši njihovo pravico do svobodnega organiziranja njihovih dejavnosti.

50 Najprej je treba poudariti, da je Kraljevina Španija na obravnavi navedla, da je s svojim tožbenim razlogom, ki je naveden zgoraj v točki 47 in po katerem cilj izpodbijane direktive ni varnost v cestnem prometu, želela izpostaviti Direktivino nesorazmerno oviranje svobode, ki jo morajo imeti samozaposleni vozniki pri organizaciji svojih poklicnih dejavnosti. Ta tožbeni razlog torej sovпада s tožbenim razlogom kršitve pravice do svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti in pravice do gospodarske pobude.

51 Svoboda opravljanja poklicne dejavnosti je del splošnih načel prava Skupnosti (sodbi z dne 10. januarja 1992 v zadevi Kühn, C-177/90, Recueil, str. I-35, točka 16; in z dne

5. oktobra 1994 v zadevi Nemčija proti Svetu, C-280/93, Recueil, str. I-4973, točka 78, ter zgoraj navedena sodba SAM Schiffahrt in Stapf, točka 72). Enako velja za pravico do gospodarske pobude, ki sovпада s svobodnim opravljanjem poklicne dejavnosti (sodba Sodišča z dne 21. februarja 1991 v zadevi Zuckerfabrik Süderdithmarschen in Zuckerfabrik Soest, C-143/88 in C-92/89, Recueil, str. I-415, točke od 72 do 77).

- 52 Ti pravici nista absolutni pravici, ampak ju je treba obravnavati glede na njuno vlogo v družbi. Njuno izvajanje se lahko zato omeji pod pogojem, da ustrezata ciljem splošnega interesa in da glede cilja, ki ga zasledujeta, ne pomenita čezmernega in nesprejemljivega posega, ki bi posegal v samo bistvo tako zagotovljenih pravic (glej zlasti sodbo z dne 28. aprila 1998 v zadevi Metronome Musik, C-200/96, Recueil, str. I-1953, točka 21).
- 53 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da je cilj ureditve delovnega časa samozaposlenih voznikov, ki ga določa izpodbijana direktiva, izboljšanje varnosti v cestnem prometu (glej točke od 33 do 36 zgoraj) in zato ustreza cilju splošnega interesa (glej sodbi z dne 5. oktobra 1994 v zadevi Van Schaik, C-55/93, Recueil, str. I-4837, točka 19, in z dne 12. oktobra 2000 v zadevi Snellers, C-314/98, Recueil, str. I-8633, točka 55).
- 54 Kot trdi generalna pravobranilka v točkah od 112 do 116 sklepnih predlogov, ta ureditev sicer posega v način izvajanja poklicne dejavnosti samozaposlenih voznikov, vendar pa ne vpliva na sam obstoj svobode opravljanja te dejavnosti.
- 55 Poleg tega, tako kot poudarjata Parlament in Komisija, izpodbijana direktiva glede samozaposlenih voznikov po eni strani jasno razlikuje med takimi dejavnostmi, ki so neposredno povezane s cestnim prevozom, kot so našteje v členu 3(a), točka 1,

navedene direktive, in so predmet ukrepov o ureditvi delovnega časa, določenih z navedeno direktivo, po drugi strani pa razlikuje med „splošnimi upravnimi dejavnostmi, ki niso neposredno povezane s posebnim prevozom, ki se pravkar opravlja“, in so v točki 2 iste določbe, na katere se ta direktiva nanaša.

- 56 Normodajalec Skupnosti je ob upoštevanju široke diskrecijske pravice, ki jo ima za sprejemanje ustreznih ukrepov za skupno politiko prevoza (glej zgoraj navedeno sodbo SAM Schiffahrt in Stapf, točke od 23 do 25), lahko štel, da so ukrepi – katerih namen je določitev časa, namenjenega dejavnostim, ki so neposredno povezane s cestnim prevozom, ne da bi se pri tem posegalo v svobodo voznika, ki se je odločil, da bo kot samozaposleni splošne dejavnosti, ki so del tega statusa, organiziral tako, kot jih želi – z vidika cilja varnosti v cestnem prometu ustrezni in primerni.
- 57 Glede načela sorazmernosti je treba opomniti, da na podlagi ustaljene sodne prakse to načelo, ki je del splošnih načel prava Skupnosti, zahteva, da ukrepi ne prekoračijo meje tega, kar je ustrezno in primerno za izvedbo ciljev, ki jih zasleduje zadevna ureditev, in da je med več mogočimi ustreznimi ukrepi treba uporabiti manj strogega (glej zlasti sodbi z dne 16. decembra 1999 v zadevi UDL, C-101/98, Recueil, str. I-8841, točka 30, in z dne 12. marca 2002 v zadevi Omega Air in drugi, C-27/00 in C-122/00, Recueil, str. I-2569, točka 62).
- 58 V obravnavanem primeru iz ugotovitev, ki so navedene zgoraj v točkah od 54 do 56, izhaja, da določbe izpodbijane direktive o samozaposlenih voznikih – katerih namen je, da se vozniki pri dejavnostih, ki so neposredno povezane s cestnim prevozom, izogone sprejemanju ritma dela, ki bi ogrožal varnost v cestnem prometu, ne da bi se pri tem ovirala njihova svoboda organiziranja njihove splošne upravne dejavnosti na način, ki najbolj ustreza njihovim interesom – ne kršijo načela sorazmernosti.

- 59 Treba je dodati, da v nasprotju s trditvijo Republike Finske povečanje nadzora omejitev časa vožnje, ki so določene z Uredbo št. 3820/85, ni mogoče šteti za rešitev, ki je enako učinkovita in manj stroga kot sporne določbe. Dejansko to v razumnih mejah ne bi omejilo delovnega časa, ki ga samozaposleni voznik nameni dejavnostim, ki niso vožnja in so neposredno povezane s cestnim prevozom ter lahko na račun varnosti v cestnem prometu vplivajo na voznikovo utrujenost in vožnjo.
- 60 Ob upoštevanju navedenega ureditve delovnega časa samozaposlenih voznikov, ki jo določa izpodbijana direktiva, ni mogoče šteti za nesorazmeren in nevzdržen ukrep, ki ovira samo bistvo pravice do svobode opravljanja poklicne dejavnosti in pravice do gospodarske pobude, niti za kršitev načela sorazmernosti.
- 61 Iz tega izhaja, da je treba obravnavani tožbeni razlog v celoti zavrni.

Tožbeni razlog: kršitev načela prepovedi diskriminacije in člena 74 ES

- 62 Kraljevina Španija trdi, da so samozaposleni vozniki zato, ker so vključeni v področje uporabe izpodbijane direktive, utrpeli neupravičeno diskriminacijo glede na zaposlene delavce, saj sta povsem različna položaja obravnavana enako, čeprav za to ni objektivnega razloga. Prav tako zatrjuje, da je ta vključitev kršitev določb člena 74 ES.

- 63 Kraljevina Španija dodaja, da varnost v cestnem prometu in zagotavljanje svobodne konkurence nista objektivna razloga, ki bi lahko upravičila enako obravnavanje samozaposlenih voznikov in zaposlenih delavcev. Meni, da, na eni strani, varnost v cestnem prometu ni cilj izpodbijane direktive, in da, na drugi strani, izvzetje samozaposlenih voznikov s področja navedene direktive, zlasti ob upoštevanju omejitev časa vožnje, ki jih določa Uredba št. 3820/85, ni takšno, da bi izkrivljalo konkurenco na trgu prevoza.
- 64 Treba je opomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso, načelo prepovedi diskriminacije določa, da se podobnih položajev ne sme obravnavati različno in da se različnih položajev ne sme obravnavati enako, razen če za to ni objektivnega razloga (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Omega Air in drugi, točka 79, in sodbo z dne 9. septembra 2003 v zadevi Milk Marque in National Farmers' Union, C-137/00, Recueil, str. I-7975, točka 126).
- 65 V obravnavani zadevi je treba poudariti, da glede ureditve delovnega časa, ki ga obravnava izpodbijana direktiva, samozaposleni vozniki in zaposleni delavci niso v enakem položaju. Prvi morajo v bistvu poleg dejavnosti, ki so neposredno povezane s cestnim prevozom, prevzeti še več splošnih upravnih dejavnosti, s katerimi se drugi ne ukvarjajo.
- 66 Iz besedila določb člena 3(a) izpodbijane direktive o opredelitvi delovnega časa za primer zaposlenega voznega osebja oziroma samozaposlenih delavcev izhaja, da je normodajalec Skupnosti upošteval to različnost položajev. Glede zaposlenih delavcev ta direktiva namreč v celoti določa njihov delovni čas, in sicer čas, ki ga namenijo dejavnostim v cestnem prometu, določenim v členu 3(a), točka 1, prva alinea, in tudi „čas, ko voznik ne more prosto razpolagati s svojim časom in mora biti na svojem delovnem mestu, pripravljen prevzeti običajno delo, pri čemer opravlja

nekatero z njegovim delom povezane naloge [...]“ (člen 3(a), točka 1, druga alineja). Glede samozaposlenih voznikov pa se omeji na določitev dela dejavnosti, ki so jim skupne z zaposlenimi delavci, in sicer zgoraj navedene dejavnosti cestnega prevoza, pri čemer so iz področja uporabe izključene dejavnosti, ki se nanašajo le na položaj samozaposlenega delavca, ki ustrezajo „[...] splošnim upravnim dejavnostim in niso neposredno povezane s posebnim prevozom, ki se pravkar opravlja“ (člen 3(a), točka 2).

- 67 Poleg tega je treba vztrajati, da dejavnosti, ki so povezane s cestnim prevozom, pomenijo enako za zaposlene voznike in za samozaposlene voznike ter zajemajo, v prvem in drugem primeru, ne samo vožnjo, ampak tudi vrsto drugih dejavnosti, ki so neposredno povezane s cestnim prevozom, kot so natovarjanje in raztovarjanje, pomoč potnikom pri vstopu v vozilo in izstopu iz njega, čiščenje in tehnično vzdrževanje in vsa druga dela za zagotovitev varnosti vozila, njegovega tovora in potnikov ali izpolnitev zakonskih ali uradnih obveznosti (upravne, carinske formalnosti ...). Zato je neutemeljena trditev Kraljevine Španije, da naj bi izpodbijana direktiva samo samozaposlene zavezovala, da v svojem delovnem času opravljajo druge dejavnosti kot vožnjo, in da tako glede razporeditve delovnega časa, ki ga določa Uredba št. 3820/85, postavlja plačane delavce v ugodnejši položaj, kot je položaj samozaposlenih voznikov.

- 68 Nazadnje, upoštevajoč, da je treba izpodbijano direktivo šteti za „ukrep, ki se nanaša na prevozne tarife in pogoje“ v smislu člena 74 ES, analiza iz zgornjih točk od 54 do 56 in pogoji, na podlagi katerih je v členu 2(1) navedene direktive predvidena

vklučitev samozaposlenih voznikov v področje te, izključujejo, da zakonodajalec Skupnosti ni izpolnil svoje obveznosti upoštevanja ekonomskega položaja voznikov, v tem primeru samozaposlenih voznikov.

Tožbeni razlog: kršitev členov 137(2) ES in 157 ES

69 Republika Finska trdi, da omejitve izpodbijane direktive na področju delovnega časa ovirajo zlasti mala in srednja podjetja, ki v nasprotju z velikimi podjetji nimajo kadrov, ki bi jih potrebovala za razdelitev nalog, kar bi voznikom omogočilo, da bi porabili ves čas vožnje, ki ga dovoljuje ta direktiva, medtem ko bi drugi zaposleni brez vsake omejitve delovnega časa po tej direktivi opravljali dejavnosti, ki niso vožnja vozil. Zato sklepa, da gre za kršitev člena 137(2) ES.

70 Prav tako zatrjuje, da omejitev delovnega časa samozaposlenih voznikov ovira razvoj malih podjetij, ker tveganju, ki ga imajo vsa podjetja, doda neupravičeno omejitev svobode določanja časa, ki ga želijo nameniti upravljanju podjetja, kar je v nasprotju s ciljem konkurenčnosti evropske industrije, določenim v členu 157 ES. Zatrjuje, da bi uporaba izpodbijane direktive za samozaposlene voznike najverjetneje pomenila okrepitev položaja velikih prevoznih podjetij, oslabitev konkurence in zmanjšanje možnosti zaposlovanja v malih in srednjih podjetjih.

71 Opozoriti je treba, da se Republika Finska glede člena 137(2) ES sklicuje zlasti na člen 137(2), prvi pododstavek, drugi stavek, na podlagi katerega se direktive, ki temeljijo na členu 137(2) in katerih cilj je „varovanje zdravja in varnosti delavcev“ v

smislu člena 137(1)(a), izogibajo uvajanju upravnih, finančnih in zakonskih omejitev, ki bi lahko zavirale ustanavljanje ter razvoj malih in srednjih podjetij.

- 72 Upoštevaajoč, da določbe izpodbijane direktive o samozaposlenih voznikih, ki so v obravnavani zadevi sporne, temeljijo na členu 71 ES in tudi na členu 137(2) ES, je treba poudariti, da iz določbe Pogodbe ES, navedene v prejšnji točki sicer izhaja, da je treba pri sprejemanju ukrepov na podlagi člena 137(1)(a) ES upoštevati posebne gospodarske interese malih in srednjih podjetij, vendar ta določba ne nasprotuje temu, da so ta podjetja predmet prisilnih ukrepov (glej v zvezi s členom 118(2), drugi odstavek, Pogodbe ES (člene od 117 do 120 Pogodbe ES so nadomestili člani od 136 ES do 143 ES), sodbo z dne 12. novembra 1996 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu, C-84/94, Recueil, str. I-5755, točka 44).
- 73 Ureditev delovnega časa samozaposlenih voznikov, ki jo določa izpodbijana direktiva, določa, kot je pojasnjeno zgoraj v točkah od 53 do 56, uravnoteženo upoštevanje cilja varnosti v cestnem prometu na eni strani in posebnih značilnosti položaja samozaposlenega, ki je povezan s splošnimi upravnimi dejavnostmi njegovega podjetja, na drugi strani. V takih okoliščinah ni mogoče šteti, da ovira ustanovitev in razvoj malih in srednjih podjetij.
- 74 Člen 157 ES določa, da morajo biti za zagotovitev pogojev, ki so potrebni za konkurenčnost industrije Skupnosti, ukrepi Skupnosti sprejeti v okviru politike industrije ali drugih določb Pogodbe, namenjeni predvsem spodbujanju okolja, ki je naklonjeno pobudam in razvoju podjetij v celotni Skupnosti, zlasti malih in srednjih podjetij.

- 75 V obravnavani zadevi pa je poleg tega, na kar je bilo opozorjeno v točki 73 zgoraj, treba ugotoviti, da trditev Republike Finske o kršitvi člena 157 ES deloma temelji na z vidika izvzeta splošnih upravnih dejavnosti iz opredelitve delovnega časa samozaposlenega voznika napačnem izhodišču – da je namen izpodbijane direktive ureditev časa, ki ga voznik nameni splošnemu upravljanju svojega podjetja – in deloma na goli domnevi glede pričakovanih učinkov, ki bi jih ta direktiva lahko imela na položaj velikih, malih in srednjih podjetij.
- 76 Obravnavani tožbeni razlog je zato treba zavrnil.

Tožbeni razlog: neobrazložitev

- 77 Kraljevina Španija trdi, da vključitev samozaposlenih voznikov v področje uporabe izpodbijane direktive ni ustrezno utemeljena. Navaja, da osma uvodna izjava direktive ni dovolj natančna in logična, ter poudarja, da utemeljitev normodajalca ni trdna. Dodaja, da ob upoštevanju posebnega značaja uvedbe omejitve časa, ki ga samostojni podjetnik nameni izvajanju svojih dejavnosti, taka obveznost zahteva podrobnejšo obrazložitev, kot le kratek povzetek v tej uvodni izjavi.
- 78 Republika Finska trdi, da Parlament in Svet nista izpolnila zahteve obrazložitve, ker uvodne izjave izpodbijane direktive ne določajo natančnega izkrivljanja konkurence, ki naj bi ga ta odpravila, niti ukrepov, sprejetih v ta namen. Dodaja, da bi Direktiva morala, ne da bi obrazložila vsako tehnično izbiro zakonodajalca, za vsak cilj, ki ga

zasleduje, določiti vsaj obstoječe težave in predvidene ukrepe za njihovo odpravo, ob upoštevanju zlasti tega, kako ta zakonodaja ovira pravico do gospodarske pobude.

- 79 Vendar pa je treba poudariti, da se ugotovitve o pomanjkljivostih obstoječega pravnega okvira iz prve in druge uvodne izjave izpodbijane direktive in splošna cilja varnosti v cestnem prometu ter uskladitve konkurenčnih pogojev, ki sta opredeljena v četrti, deseti in enajsti uvodni izjavi navedene direktive, nanašajo prav tako na samozaposlene voznike in zato zadostujejo zahtevam obrazložitve, ki jih določa sodna praksa na področju splošne veljave aktov (glej 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, točki 62 in 66) za upravičitev morebitne uporabe direktive za skupino oseb, ki opravljajo spremljevalne dejavnosti v prometu.
- 80 Poleg tega, tako kot upravičeno trdita Parlament in Komisija, sta bili Kraljevina Španija in Republika Finska s sodelovanjem pri delu Sveta neposredno vključeni v postopek priprave direktive in sta tako seznanjeni z razlogi, na katerih temeljijo določbe te direktive o samozaposlenih voznikih (glej v tem smislu sodbo z dne 22. junija 1993 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-54/91, Recueil, str. I-3399, točka 11).
- 81 Iz navedenega izhaja, da je treba obravnavani tožbeni razlog zavrnil.
- 82 Ob upoštevanju zgoraj navedenih ugotovitev je treba tožbi v celoti zavrnil.

Stroški

- 83 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Kraljevina Španija in Republika Finska s svojimi tožbenimi razlogi nista uspeli, zato se jima v skladu s predlogi Parlamenta in Sveta naloži plačilo njunih stroškov in stroškov, ki sta jih priglasili toženi instituciji. V skladu s členom 69 (4) tega poslovnika institucija intervenientka nosi svoje stroške. Komisija, intervenientka, nosi torej svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

- 1. Tožbi se zavrneta.**
- 2. Tožeči stranki nosita svoje stroške in stroške, ki sta jih priglasili toženi stranki.**
- 3. Komisija nosi svoje stroške.**

Podpisi