



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zehnte Kammer)

20. Dezember 2017*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Straßenverkehr – Ruhezeiten des Fahrers – Verordnung (EG) Nr. 561/2006 – Art. 8 Abs. 6 und 8 – Möglichkeit, die nicht am Standort eingelegten täglichen Ruhezeiten und reduzierten wöchentlichen Ruhezeiten im Fahrzeug zu verbringen – Ausschluss der regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten“

In der Rechtssache C-102/16

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Raad van State (Staatsrat, Belgien) mit Entscheidung vom 4. Februar 2016, beim Gerichtshof eingegangen am 19. Februar 2016, in dem Verfahren

Vaditrans BVBA

gegen

Belgische Staat

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zehnte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten E. Levits sowie der Richterin M. Berger (Berichterstatlerin) und des Richters F. Biltgen,

Generalanwalt: E. Tanchev,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Vaditrans BVBA, vertreten durch F. Vanden Bogaerde, advocaat,
- der belgischen Regierung, vertreten durch L. Van den Broeck und J. Van Holm als Bevollmächtigte,
- der deutschen Regierung, vertreten durch T. Henze und A. Lippstreu als Bevollmächtigte,
- der estnischen Regierung, vertreten durch K. Kraavi-Käerdi als Bevollmächtigte,
- der spanischen Regierung, vertreten durch V. Ester Casas als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

- der französischen Regierung, vertreten durch R. Coesme und D. Colas als Bevollmächtigte,
- der österreichischen Regierung, vertreten durch C. Pesendorfer als Bevollmächtigte,
- des Europäischen Parlaments, vertreten durch L. G. Knudsen, M. Menegatti und R. van de Westelaken als Bevollmächtigte,
- des Rates der Europäischen Union, vertreten durch R. Wiemann und K. Michoel als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch J. Hottiaux und F. Wilman als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 2. Februar 2017

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 8 Abs. 8 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates (ABl. 2006, L 102, S. 1).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Vaditrans BVBA und dem Belgische Staat (Belgischer Staat) über die Nichtigkeitserklärung des Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzage het vervoer over de weg (Königlicher Erlass zur Änderung des Königlichen Erlasses vom 19. Juli 2000 über die Erhebung und die Hinterlegung eines Geldbetrags bei der Feststellung bestimmter Zuwiderhandlungen im Straßenverkehr) vom 19. April 2014 (*Belgisches Staatsblatt* vom 11. Juni 2014, S. 44159) (im Folgenden: Königlicher Erlass vom 19. April 2014), der u. a. eine Sanktion von 1 800 Euro vorsieht, die von Lastkraftfahrern zu zahlen ist, die ihre verpflichtend einzuhaltende wöchentliche Ruhezeit in ihrem Fahrzeug und nicht an einem anderen Ort verbringen.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 Die Erwägungsgründe 1, 17, 26 und 27 der Verordnung Nr. 561/2006 lauten:
„(1) Durch die Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr [(ABl. 1985, L 370, S. 1)] sollten die Wettbewerbsbedingungen zwischen Binnenverkehrsträgern, insbesondere im Straßenverkehrsgewerbe, harmonisiert und die Arbeitsbedingungen und die Sicherheit im Straßenverkehr verbessert werden. Die in diesen Bereichen erzielten Fortschritte sollten gewahrt und ausgebaut werden.

...

(17) Mit dieser Verordnung sollen die sozialen Bedingungen für die von ihr erfassten Arbeitnehmer sowie die allgemeine Straßenverkehrssicherheit verbessert werden. Dazu dienen insbesondere die Bestimmungen über die maximale Lenkzeit pro Tag, pro Woche und pro Zeitraum von zwei aufeinander folgenden Wochen, die Bestimmung über die Verpflichtung der Fahrer, mindestens einmal in jedem Zeitraum von zwei aufeinander folgenden Wochen eine regelmäßige wöchentliche Ruhezeit zu nehmen, und die Bestimmungen, wonach eine tägliche Ruhezeit unter keinen Umständen einen ununterbrochenen Zeitraum von neun Stunden unterschreiten sollte. ...

...

(26) Die Mitgliedstaaten sollten Sanktionen festlegen, die bei Verstößen gegen diese Verordnung zu verhängen sind, und deren Durchsetzung gewährleisten. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig, abschreckend und nicht diskriminierend sein. Die Möglichkeit, ein Fahrzeug bei einem schweren Verstoß stillzulegen, sollte in das gemeinsame Spektrum möglicher Maßnahmen der Mitgliedstaaten aufgenommen werden. Die in dieser Verordnung enthaltenen Bestimmungen über Sanktionen oder Verfahren sollten nationale Beweislastregeln unberührt lassen.

(27) Im Interesse einer klaren und wirksamen Durchsetzung dieser Verordnung sind einheitliche Bestimmungen über die Haftung von Verkehrsunternehmen und Fahrern bei Verstößen gegen diese Verordnung wünschenswert. Diese Haftung kann in den Mitgliedstaaten gegebenenfalls strafrechtliche, zivilrechtliche oder verwaltungsrechtliche Sanktionen zur Folge haben.“

4 Art. 1 dieser Verordnung sieht vor:

„Durch diese Verordnung werden Vorschriften zu den Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten für Kraftfahrer im Straßengüter- und -personenverkehr festgelegt, um die Bedingungen für den Wettbewerb zwischen Landverkehrsträgern, insbesondere im Straßenverkehrsgewerbe, anzugleichen und die Arbeitsbedingungen sowie die Straßenverkehrssicherheit zu verbessern. Ziel dieser Verordnung ist es ferner, zu einer besseren Kontrolle und Durchsetzung durch die Mitgliedstaaten sowie zu einer besseren Arbeitspraxis innerhalb des Straßenverkehrsgewerbes beizutragen.“

5 Art. 4 dieser Verordnung definiert unter den Buchst. g und h die tägliche und die wöchentliche Ruhezeit wie folgt:

„g) ‚tägliche Ruhezeit‘ den täglichen Zeitraum, in dem ein Fahrer frei über seine Zeit verfügen kann und der eine ‚regelmäßige tägliche Ruhezeit‘ und eine ‚reduzierte tägliche Ruhezeit‘ umfasst;

- ‚regelmäßige tägliche Ruhezeit‘ eine Ruhepause von mindestens 11 Stunden. Diese regelmäßige tägliche Ruhezeit kann auch in zwei Teilen genommen werden, wobei der erste Teil einen ununterbrochenen Zeitraum von mindestens 3 Stunden und der zweite Teil einen ununterbrochenen Zeitraum von mindestens 9 Stunden umfassen muss;
- ‚reduzierte tägliche Ruhezeit‘ eine Ruhepause von mindestens 9 Stunden, aber weniger als 11 Stunden;

h) ‚wöchentliche Ruhezeit‘ den wöchentlichen Zeitraum, in dem ein Fahrer frei über seine Zeit verfügen kann und der eine ‚regelmäßige wöchentliche Ruhezeit‘ und eine ‚reduzierte wöchentliche Ruhezeit‘ umfasst;

- ‚regelmäßige wöchentliche Ruhezeit‘ eine Ruhepause von mindestens 45 Stunden;

- ‚reduzierte wöchentliche Ruhezeit‘ eine Ruhepause von weniger als 45 Stunden, die vorbehaltlich der Bedingungen des Artikels 8 Absatz 6 auf eine Mindestzeit von 24 aufeinander folgenden Stunden reduziert werden kann“.

6 Art. 8 Abs. 6 dieser Verordnung bestimmt:

„In zwei jeweils aufeinander folgenden Wochen hat der Fahrer mindestens folgende Ruhezeiten einzuhalten:

- zwei regelmäßige wöchentliche Ruhezeiten oder
- eine regelmäßige wöchentliche Ruhezeit und eine reduzierte wöchentliche Ruhezeit von mindestens 24 Stunden. Dabei wird jedoch die Reduzierung durch eine gleichwertige Ruhepause ausgeglichen, die ohne Unterbrechung vor dem Ende der dritten Woche nach der betreffenden Woche genommen werden muss.

Eine wöchentliche Ruhezeit beginnt spätestens am Ende von sechs 24-Stunden-Zeiträumen nach dem Ende der vorangegangenen wöchentlichen Ruhezeit.“

7 Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 lautet:

„Sofern sich ein Fahrer hierfür entscheidet, können nicht am Standort eingelegte tägliche Ruhezeiten und reduzierte wöchentliche Ruhezeiten im Fahrzeug verbracht werden, sofern das Fahrzeug über geeignete Schlafmöglichkeiten für jeden Fahrer verfügt und nicht fährt.“

8 Art. 18 dieser Verordnung bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten ergreifen die zur Durchführung dieser Verordnung erforderlichen Maßnahmen.“

9 Art. 19 Abs. 1 dieser Verordnung sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße gegen die vorliegende Verordnung und die Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 Sanktionen fest und treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um deren Durchführung zu gewährleisten. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig, abschreckend und nicht diskriminierend sein. Ein Verstoß gegen die vorliegende Verordnung und gegen die Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 kann nicht mehrmals Gegenstand von Sanktionen oder Verfahren sein ...“

Belgisches Recht

10 Der Bericht an den König, der dem Königlichen Erlass vom 19. April 2014 vorausging, gehört zu einem vom Ministerrat am 28. November 2013 angenommenen Aktionsplan zur Bekämpfung der betrügerischen Entsendung von EU-Arbeitnehmern nach Belgien (sogenanntes „Sozialdumping“).

11 Der Königliche Erlass vom 19. April 2014 sieht zum einen eine Erhöhung der Geldbuße bei Verletzung der Pflicht, einen für die Sendung ausgestellten Frachtbrief im Fahrzeug mitzuführen, und zum anderen eine Geldbuße bei Verstoß gegen das Verbot, die regelmäßige wöchentliche Ruhezeit im Fahrzeug zu verbringen, vor.

12 Art. 2 des Königlichen Erlasses vom 19. April 2014 bestimmt:

„In Anhang 1 Anlage 1 zum [Königlichen Erlass vom 19. Juli 2000] wird Buchst. c (,Lenk- und Ruhezeiten‘) um folgende Nr. 8 ergänzt:

,8	Die zum Zeitpunkt der Kontrolle obligatorisch einzuhaltende regelmäßige wöchentliche Ruhezeit wird im Fahrzeug verbracht.	– Verordnung (EG) Nr. 561/2006, Art. 8 Abs. 6 und 8. – AETR, Art. 8.	1 800 Euro“
----	---	---	-------------

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 13 Vaditrans, ein Transportunternehmen mit Sitz in Belgien, reichte am 8. August 2014 beim Raad van State (Staatsrat, Belgien) eine Klage auf Nichtigerklärung des Königlichen Erlasses vom 19. April 2014 ein, wonach eine Geldbuße von 1 800 Euro verhängt werden kann, wenn der Fahrer eines Lkws seine regelmäßige wöchentliche Ruhezeit im Fahrzeug verbringt.
- 14 Zur Stützung ihrer Klage macht Vaditrans geltend, dass Art. 2 des Königlichen Erlasses vom 19. April 2014 nicht mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Strafen vereinbar sei, da diese Bestimmung die Einlegung der regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeit im Fahrzeug sanktioniere, während die Verordnung Nr. 561/2006 ein solches Verbot nicht vorsehe.
- 15 Der Belgische Staat, vertreten durch den Minister der Mobilität, ist hingegen der Ansicht, aus der Verordnung Nr. 561/2006 ergebe sich eindeutig, dass ein Fahrer seine regelmäßige wöchentliche Ruhezeit nicht in seinem Fahrzeug verbringen dürfe.
- 16 Das vorliegende Gericht stellt insoweit fest, dass der Königliche Erlass vom 19. April 2014 auf dem insbesondere in Art. 8 Abs. 6 und 8 dieser Verordnung verankerten Grundsatz beruhe, wonach es einem Fahrer untersagt sei, seine regelmäßige wöchentliche Ruhezeit in seinem Fahrzeug zu verbringen. Ohne inhaltlich näher auf die Frage einzugehen, ist das vorliegende Gericht der Ansicht, dass ein Zweifel hinsichtlich der Stichhaltigkeit dieser Auffassung bestehe und dass es sich um eine Frage der Auslegung des Unionsrechts handele, für die der Gerichtshof zuständig sei.
- 17 Das vorliegende Gericht geht im Übrigen davon aus, dass sich zwei andere Fragen, die es auch nicht näher behandelt, je nach Beantwortung der oben genannten Frage durch den Gerichtshof stellen. Im Fall der Bejahung der Frage durch den Gerichtshof sei zu bestimmen, ob die Verordnung Nr. 561/2006 mit dem in Art. 49 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) niedergelegten Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Strafen vereinbar sei. Im Fall der Verneinung der Frage möchte es wissen, ob ein Mitgliedstaat ein Verbot wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende in sein innerstaatliches Recht einführen darf.
- 18 Unter diesen Umständen hat der Raad van State (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Ist Art. 8 Abs. 6 und 8 der Verordnung Nr. 561/2006 dahin auszulegen, dass die regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten im Sinne von Art. 8 Abs. 6 dieser Verordnung nicht im Fahrzeug verbracht werden dürfen?

2. Sofern die erste Frage bejaht wird: Verstößt Art. 8 Abs. 6 und 8 der Verordnung Nr. 561/2006 in Verbindung mit deren Art. 19 in diesem Fall dadurch gegen den in Art. 49 der Charta verankerten Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Strafrecht, dass die vorerwähnten Verordnungsbestimmungen kein ausdrückliches Verbot vorsehen, die regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten im Sinne von Art. 8 Abs. 6 dieser Verordnung im Fahrzeug zu verbringen?
3. Sofern die erste Frage verneint wird: Gestattet es diese Verordnung in diesem Fall den Mitgliedstaaten, in ihrem innerstaatlichen Recht festzulegen, dass es verboten ist, die regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten im Sinne von Art. 8 Abs. 6 dieser Verordnung im Fahrzeug zu verbringen?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

- 19 Hinsichtlich der ersten Frage vertreten die belgische, die deutsche, die französische und die österreichische Regierung sowie die Europäische Kommission die Ansicht, dass Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 einem Fahrer nicht erlaube, die regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten in seinem Fahrzeug zu verbringen. Vaditrans sowie die estnische und die spanische Regierung vertreten hingegen den gegenteiligen Standpunkt.
- 20 Insoweit sind nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs bei der Auslegung einer Unionsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (vgl. u. a. Urteil vom 6. Juli 2017, Air Berlin, C-290/16, EU:C:2017:523, Rn. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie im vorliegenden Fall die Entstehungsgeschichte dieser Regelung (Urteil vom 1. Juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, Rn. 30).
- 21 Was erstens den Wortlaut von Art. 8 Abs. 6 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 betrifft, so ist zu beachten, dass der Fahrer nach dieser Bestimmung in zwei jeweils aufeinanderfolgenden Wochen mindestens zwei regelmäßige wöchentliche Ruhezeiten oder eine regelmäßige wöchentliche Ruhezeit und eine reduzierte wöchentliche Ruhezeit einzuhalten hat, wobei in diesem Fall bestimmte Anforderungen erfüllt sein müssen.
- 22 Nach Art. 8 Abs. 6 Unterabs. 2 dieser Verordnung beginnt eine wöchentliche Ruhezeit spätestens am Ende von sechs 24-Stunden-Zeiträumen nach dem Ende der vorangegangenen wöchentlichen Ruhezeit.
- 23 Schließlich sieht Art. 8 Abs. 8 dieser Verordnung vor, dass, sofern sich ein Fahrer hierfür entscheidet, nicht am Standort eingelegte tägliche Ruhezeiten und reduzierte wöchentliche Ruhezeiten im Fahrzeug verbracht werden können, sofern das Fahrzeug über geeignete Schlafmöglichkeiten für jeden Fahrer verfügt und nicht fährt.
- 24 Bei der Auslegung von Art. 8 Abs. 6 und 8 der Verordnung Nr. 561/2006 ist deren Art. 4 zu berücksichtigen, da darin die in dieser Verordnung verwendeten Begriffe definiert werden.
- 25 Art. 4 Buchst. f der Verordnung Nr. 561/2006 definiert „Ruhepause“ als „jeden ununterbrochenen Zeitraum, in dem ein Fahrer frei über seine Zeit verfügen kann“.

- 26 Art. 4 Buchst. g dieser Verordnung erläutert den Begriff „tägliche Ruhezeit“ als „den täglichen Zeitraum, in dem ein Fahrer frei über seine Zeit verfügen kann“ und der eine „regelmäßige tägliche Ruhezeit“ und eine „reduzierte tägliche Ruhezeit“ umfasst, wobei er in weiterer Folge auch diese beiden Begriffe definiert.
- 27 Nach Art. 4 Buchst. h dieser Verordnung bezeichnet „wöchentliche Ruhezeit“ „den wöchentlichen Zeitraum, in dem ein Fahrer frei über seine Zeit verfügen kann“, wobei dieser Begriff eine „regelmäßige wöchentliche Ruhezeit“ und eine „reduzierte wöchentliche Ruhezeit“ umfasst. Mit „regelmäßige wöchentliche Ruhezeit“ ist „eine Ruhepause von mindestens 45 Stunden“ gemeint und mit „reduzierte wöchentliche Ruhezeit“ „eine Ruhepause von weniger als 45 Stunden, die vorbehaltlich der Bedingungen des Artikels 8 Absatz 6 [der Verordnung Nr. 561/2006] auf eine Mindestzeit von 24 aufeinander folgenden Stunden reduziert werden kann“.
- 28 Somit trifft Art. 4 Buchst. g und h der Verordnung Nr. 561/2006 eine Unterscheidung bei der jeweiligen Verwendung der Begriffe der täglichen Ruhezeit und der wöchentlichen Ruhezeit in der Form, dass diese Ruhezeiten regelmäßig oder reduziert sein können.
- 29 Diese Unterscheidung ist auch in Art. 8 Abs. 6 Unterabs. 1 dieser Verordnung vorgesehen, der sowohl auf regelmäßige als auch auf reduzierte wöchentliche Ruhezeiten Bezug nimmt. Im Gegensatz dazu verweist Art. 8 Abs. 6 Unterabs. 2 dieser Verordnung lediglich auf eine „wöchentliche Ruhezeit“, womit beide zuvor genannten Begriffe gemeint sind.
- 30 Art. 8 Abs. 8 dieser Verordnung übernimmt die von Art. 4 Buchst. g und h eingeführte Unterscheidung und bezieht sich auf „tägliche Ruhezeiten“, die regelmäßige und reduzierte tägliche Ruhezeiten umfassen, sowie auf „reduzierte wöchentliche Ruhezeiten“.
- 31 Da in Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 ausdrücklich von täglichen Ruhezeiten und reduzierten wöchentlichen Ruhezeiten die Rede ist, leitet sich daraus ab, dass ein Fahrer regelmäßige wöchentliche Ruhezeiten nicht im Fahrzeug verbringen darf.
- 32 Hätte nämlich der Unionsgesetzgeber in Art. 8 Abs. 8 dieser Verordnung sowohl auf die regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten, als auch auf die reduzierten wöchentlichen Ruhezeiten abstellen wollen, hätte er sich damit begnügen können, die Formulierung „wöchentliche Ruhezeiten“ zu verwenden, um die beiden Arten dieser Ruhezeiten zu erfassen.
- 33 Wenn zudem alle Ruhezeiten eines Fahrers im Fahrzeug verbracht werden dürften, wäre die in Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 getroffene Unterscheidung sinnlos und diese Bestimmung verlöre so ihre praktische Wirksamkeit.
- 34 Diese Auslegung von Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 wird durch die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung untermauert, da diese anhand der Abänderungen dieser Vorschrift den Willen des Unionsgesetzgebers erkennen lässt.
- 35 Aus den Gründen, die der Generalanwalt in den Nrn. 45 bis 51 seiner Schlussanträge ausführlicher dargestellt hat, lässt das Verfahren zum Erlass des Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 nämlich den Schluss zu, dass der Unionsgesetzgeber offensichtlich die regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten vom Anwendungsbereich dieser Bestimmung ausnehmen wollte.
- 36 So ist festzustellen, dass der ursprüngliche Vorschlag der Kommission betreffend Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 (ursprünglich Art. 8 Abs. 6, siehe Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr, KOM[2001] 573 endg. vom 12. Oktober 2001 [ABl. 2002, C 51 E, S. 234]) alle

Ruhezeiten, also sowohl die täglichen Ruhezeiten als auch die wöchentlichen Ruhezeiten erfasste, sofern zum einen das Fahrzeug über geeignete Schlafmöglichkeiten für jeden Fahrer verfügte und zum anderen nicht fuhr.

- 37 Nachdem jedoch das Europäische Parlament in der Legislativen Entschließung vom 14. Januar 2003 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. 2004, C 38 E, S. 152) die Bezugnahme auf die wöchentlichen Ruhezeiten aus dem Wortlaut dieser Bestimmung gestrichen und dies damit begründet hatte, dass die neue Regelung ohne diese Änderung u. a. zu einer in Bezug auf die Gesundheitspflege und das Wohlbefinden der Fahrer unangemessenen Situation führen würde, legte die Kommission einen Kompromiss vor, indem sie vorschlug, dass nur die reduzierte wöchentliche Ruhezeit entfernt vom Standort im Fahrzeug verbracht werden könne (vgl. Art. 8 Abs. 6 sowie Rn. 26 der Begründung, KOM[2003] 490 endg.).
- 38 Dieser Ansatz wurde vom Rat der Europäischen Union in den Gemeinsamen Standpunkt übernommen, der, obwohl das Parlament neuerlich eine Abänderung vornehmen wollte (Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. April 2005 zu dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen [EWG] Nr. 3821/85 und [EG] Nr. 2135/98 des Rates [ABl. 2006, C 33 E, S. 424]), letztlich im vom Vermittlungsausschuss gebilligten gemeinsamen Entwurf (Doc PE-CONS 3671/3/05 REV 3, 31. Januar 2006; Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments, 2. Februar 2006; Doc 7580/06, 21. März 2006) beibehalten wurde; dessen Wortlaut wurde in Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 übernommen.
- 39 Was zweitens den Zusammenhang betrifft, in den Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 eingebettet ist, ist darauf hinzuweisen, dass dieser die vorstehende Auslegung bestätigt.
- 40 Wie den Rn. 21 bis 33 des vorliegenden Urteils zu entnehmen ist, stehen nämlich einige Bestimmungen der Verordnung Nr. 561/2006, konkret Art. 4 Buchst. f und g sowie Art. 8 Abs. 6 dieser Verordnung, die die in Art. 8 Abs. 8 dieser Verordnung enthaltenen Begriffe definieren, jeder anderen Auslegung entgegen, da sonst der Aufbau, der diese einzelnen Bestimmungen miteinander verbindet, ins Wanken geraten würde.
- 41 Was drittens den Zweck des Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 angeht, ist festzustellen, dass dieser ebenfalls die in den Rn. 31 bis 33 des vorliegenden Urteils vertretene Auslegung stützt.
- 42 So sollen nach ständiger Rechtsprechung mit dieser Verordnung nach ihrem 17. Erwägungsgrund und Art. 1 die Arbeitsbedingungen der im Straßenverkehrsgewerbe beschäftigten Arbeitnehmer und die allgemeine Straßenverkehrssicherheit verbessert sowie die Wettbewerbsbedingungen im Straßenverkehrsgewerbe angeglichen werden (vgl. u. a. Urteile vom 9. Februar 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, Rn. 25, vom 9. Juni 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, Rn. 38 und 39 sowie die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 19. Oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, Rn. 21).
- 43 Mit der Auslegung, nach der Art. 8 Abs. 6 und 8 der Verordnung Nr. 561/2006 dem Fahrer verbietet, die regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten im Fahrzeug zu verbringen, sollen offensichtlich die Ziele dieser Verordnung erreicht werden, die in der Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Fahrer und der Straßenverkehrssicherheit bestehen. Die vom Parlament in der Legislativen Entschließung vom 14. Januar 2003 vorgebrachte Begründung bestätigt diese Feststellung.
- 44 Auch wenn sich – wie die Kommission in ihrer Stellungnahme vom 27. Juni 2005 (KOM[2005] 301 endg.) ausgeführt hat – die Fahrzeugkonzeption, in den letzten 20 Jahren vor ihrer Stellungnahme erheblich verbessert hat, und die Einrichtung der Kabinen in den letzten Jahren gewiss noch weiter

entwickelt wurde, ist trotz allem eine Lkw-Kabine offensichtlich kein geeigneter Ort für längere Ruhezeiträume als die täglichen Ruhezeiten und die reduzierten wöchentlichen Ruhezeiten. Die Fahrer müssten die Möglichkeit haben, ihre regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten an einem Ort zu verbringen, der geeignete und angemessene Unterbringungsbedingungen bietet.

- 45 Wäre zudem Art. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 dahin auszulegen, dass die regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten vom Fahrer in seinem Fahrzeug eingelegt werden dürften, würde dies bedeuten, dass ein Fahrer alle seine Ruhezeiten in der Fahrzeugkabine verbringen dürfte. Somit würden die Ruhezeiten dieses Fahrers in diesem Fall an einem Ort eingelegt, der keine geeigneten Unterbringungsbedingungen bietet. Eine solche Auslegung von Art. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 kann aber nicht zur Erreichung des mit dieser Verordnung verfolgten Ziels der Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Fahrer beitragen.
- 46 Vaditrans und die estnische Regierung machen geltend, dass eine solche Auslegung die etwaige Verschlechterung der Bedingungen zur Folge haben könne, unter denen die Fahrer die wöchentlichen Ruhezeiten einlegen dürften. Zudem könnte es schwierig sein, den Nachweis für die Einhaltung dieses Erfordernisses zu erbringen, weil der bürokratische Aufwand für die Fahrzeugführer damit beträchtlich erhöht würde.
- 47 Insoweit ist festzustellen, dass die Verordnung Nr. 561/2006 zwar keine ausdrückliche Regelung trifft, wie der Fahrzeugführer die regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten verbringen muss, doch wie der Generalanwalt in Nr. 62 seiner Schlussanträge betont hat, können Überlegungen, wie sie von Vaditrans und der estnischen Regierung vorgebracht werden, keinen Grund dafür liefern, die zwingenden Bestimmungen dieser Verordnung über die Ruhezeiten der Fahrer zu missachten.
- 48 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 8 Abs. 6 und 8 der Verordnung Nr. 561/2006 dahin auszulegen ist, dass ein Fahrer die regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten im Sinne von Art. 8 Abs. 6 dieser Verordnung nicht in seinem Fahrzeug verbringen darf.

Zur zweiten Frage

- 49 Hinsichtlich der zweiten Frage machen Vaditrans und die spanische Regierung, die eine Bejahung dieser Frage vorschlagen, geltend, dass in Ermangelung einer ausdrücklichen entsprechenden Regelung eine Auslegung der Verordnung Nr. 561/2006 dahin, dass sie es einem Fahrer verbiete, regelmäßige wöchentliche Ruhezeiten im Fahrzeug zu verbringen, auf einen nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit nicht gestatteten Umkehr- oder Analogieschluss hinauslaufe.
- 50 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach dem insbesondere in Art. 49 Abs. 1 Satz 1 der Charta niedergelegten Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), der eine besondere Ausformung des allgemeinen Grundsatzes der Rechtssicherheit darstellt, niemand wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden darf, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war.
- 51 Dieser Grundsatz erfordert nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass eine Unionsregelung Straftaten und die für sie angedrohten Sanktionen klar definieren muss. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn der Rechtsunterworfenen anhand des Wortlauts der einschlägigen Bestimmung und nötigenfalls mit Hilfe ihrer Auslegung durch die Gerichte erkennen kann, welche Handlungen und Unterlassungen seine strafrechtliche Verantwortung begründen (vgl. u. a. Urteile vom 3. Juni 2008, Intertanko u. a., C-308/06, EU:C:2008:312, Rn. 71, sowie vom 22. Oktober 2015, AC-Treuhand/Kommission, C-194/14 P, EU:C:2015:717, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 52 Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen darf folglich nicht so verstanden werden, dass er die schrittweise Klärung der Vorschriften über die strafrechtliche Verantwortlichkeit durch richterliche Auslegung von Fall zu Fall untersagt, vorausgesetzt, dass das Ergebnis zum Zeitpunkt der Begehung der Zuwiderhandlung insbesondere unter Berücksichtigung der Auslegung, die zu dieser Zeit in der Rechtsprechung zur fraglichen Rechtsvorschrift vertreten wurde, hinreichend vorhersehbar ist (Urteil vom 22. Oktober 2015, AC-Treuhand/Kommission, C-194/14 P, EU:C:2015:717, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 53 Es ist aber festzustellen, dass – wie sich aus der Beantwortung der ersten Frage ergibt – Art. 8 Abs. 6 und 8 der Verordnung Nr. 561/2006 ein Verbot enthält, die regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten im Fahrzeug zu verbringen, ohne dass diese Bestimmung selbst irgendeine Sanktion enthält. Auch Art. 19 dieser Verordnung legt keine Sanktion fest, sondern verpflichtet vielmehr die Mitgliedstaaten, für Verstöße gegen diese Verordnung Sanktionen vorzusehen und alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um deren Durchführung zu gewährleisten.
- 54 Diese Sanktionen sollen, wie im Übrigen auch dem 26. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 561/2006 zu entnehmen ist, wirksam, verhältnismäßig, abschreckend und nicht diskriminierend sein. Art. 19 dieser Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten zwar, zusätzliche Voraussetzungen hinsichtlich der festzulegenden Regeln in Bezug auf Sanktionen für Verstöße gegen diese Verordnung zu erfüllen, diese Voraussetzungen haben jedoch keinerlei Auswirkung auf die Art der Sanktionen, was durch den 27. Erwägungsgrund der Verordnung bestätigt wird, wonach die Mitgliedstaaten im Fall eines Verstoßes gegen die Verordnung strafrechtliche, zivilrechtliche oder verwaltungsrechtliche Sanktionen verhängen können.
- 55 Hierzu ergibt sich aus ständiger Rechtsprechung, dass dann, wenn eine Verordnung der Union keine besondere Vorschrift enthält, die für den Fall eines Verstoßes gegen diese Verordnung eine Sanktion vorsieht, oder insoweit auf die nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften verweist, die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 3 EU-Vertrag verpflichtet sind, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten. Dabei müssen die Mitgliedstaaten, denen allerdings die Wahl der Sanktionen verbleibt, namentlich darauf achten, dass Verstöße gegen das Unionsrecht nach sachlichen und verfahrensrechtlichen Regeln geahndet werden, die denjenigen ähneln, die bei nach Art und Schwere gleichartigen Verstößen gegen das nationale Recht gelten, und jedenfalls der Sanktion einen wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Charakter verleihen (vgl. u. a. Urteile vom 10. Juli 1990, Hansen, C-326/88, EU:C:1990:291, Rn. 17, und vom 27. März 2014, LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 56 Der Gerichtshof hat bereits mehrmals sekundäre Rechtsakte, die den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegen, Sanktionen vorzusehen, um die wirksame Umsetzung dieser Rechtsakte sicherzustellen, im Licht des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen ausgelegt. So kann nach dieser Rechtsprechung eine Richtlinie für sich allein und unabhängig von zu ihrer Umsetzung erlassenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats nicht die Wirkung haben, die strafrechtliche Verantwortlichkeit derjenigen, die gegen die Vorschriften dieser Richtlinie verstoßen, festzulegen oder zu verschärfen (vgl. u. a. Urteil vom 7. Januar 2004, X, C-60/02, EU:C:2004:10, Rn. 61).
- 57 Dieser Rechtsprechung ist auch zu entnehmen, dass diese Erwägungen des Gerichtshofs zu den Richtlinien auf die Verordnungen zu übertragen sind, also Normen, die ihrem Wesen nach keine nationalen Umsetzungsmaßnahmen erfordern, wenn diese Verordnungen den Mitgliedstaaten die Befugnis einräumen, Sanktionen für die nach diesen Verordnungen verbotenen Verhaltensweisen vorzusehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. Januar 2004, X, C-60/02, EU:C:2004:10, Rn. 62).

- 58 Somit verfügen die Mitgliedstaaten, da es ihnen nach der Verordnung Nr. 561/2006 obliegt, die Sanktionen für Verstöße gegen diese Verordnung zu erlassen, im Hinblick auf die Art der anwendbaren Sanktionen über einen Ermessensspielraum (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. Juni 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, Rn. 34).
- 59 Daher hat die Prüfung der zweiten Frage nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 561/2006 im Hinblick auf den in Art. 49 Abs. 1 der Charta verankerten Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Strafrecht beeinträchtigen könnte.

Zur dritten Frage

- 60 In Anbetracht der Antwort auf die erste Frage ist die dritte Frage nicht zu beantworten.

Kosten

- 61 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zehnte Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Art. 8 Abs. 6 und 8 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates ist dahin auszulegen, dass ein Fahrer die regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten im Sinne von Art. 8 Abs. 6 dieser Verordnung nicht in seinem Fahrzeug verbringen darf.**
- 2. Die Prüfung der zweiten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 561/2006 im Hinblick auf den in Art. 49 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Strafrecht beeinträchtigen könnte.**

Unterschriften