Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. TANCHEV
fremsat den 2. februar 2017 [1]

Sag C-102/16

Vaditrans BVBA
mod
Belgische Staat

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien))

»Anmodning om præjudiciel afgørelse – vejtransport – forordning (EF) nr. 561/2006 – føreres hviletider – artikel 8, stk. 6 – artikel 8, stk. 8 – artikel 19 – omstændigheder, hvorunder hviletid kan tilbringes i køretøjet – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 49«

1. Hovedproblemstillingen i denne anmodning om præjudiciel afgørelse, der er indgivet til Domstolen af Raad van State (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien), vedrører spørgsmålet, om artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning (EF) nr. 561/2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport (herefter »forordning nr. 561/2006«) [2] er til hinder for, at førere tilbringer de regulære ugentlige hviletider som omhandlet i forordningen i køretøjet. Den forelæggende ret ønsker også oplyst, om visse bestemmelser i forordning nr. 561/2006 tilsidesætter det strafferetlige legalitetsprincip, der er forankret i artikel 49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2. Man må ikke tro, at denne sag vedrører rent tekniske punkter i EU's vejtransportpolitik. Den indebærer behandling af komplekse sociale problemstillinger, som er yderst relevante for unionsborgeres dagligdag og for medlemsstaterne, såsom at holde Europas veje sikre og beskytte arbejdstagere.

I. Relevante retsforskrifter

1. EU-retten

3. Artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 bestemmer:

»6. I to på hinanden følgende uger skal en fører tage mindst:

– [T]o regulære ugentlige hviletider.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 af 15.3.2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport og om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 og (EF) nr. 2135/98 samt ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 (EUT 2006, L 102, s. 1) (herefter »forordning nr. 561/2006«).

– [E]n regulær ugentlig hviletid og en reduceret ugentlig hviletid på mindst 24 timer. Denne reduktion skal dog kompenseres med et tilsvarende hvil, som skal tages samlet inden tre uger efter udløbet af den pågældende uge.

En ugentlig hviletid skal starte senest ved afslutningen af seks på hinanden følgende 24 timers perioder efter afslutningen af den foregående ugentlige hviletid.

[…]

8. Daglige hviletider og reducerede ugentlige hviletider, der tages borte fra hjemstedet, kan tilbringes i køretøjet, hvis dette er udstyret med passende sovefaciliteter til hver fører, og køretøjet holder stille.«

4. Artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 561/2006 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af bestemmelserne i denne forordning og forordning (EØF) nr. 3821/85 og træffer alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de iværksættes. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen, have afskrækkende virkning, og må ikke medføre forskelsbehandling. […]«

2. National ret

5. De relevante bestemmelser i national ret findes i kongelig anordning af 19. april 2014 »om ændring af kongelig anordning af 19. juli 2000 om betaling og deponering af et pengebeløb i forbindelse med konstaterede overtrædelser ved transport af personer og gods ad landevej«[3] (herefter »den anfægtede anordning«)[4].

6. Artikel 2 i den anfægtede anordning bestemmer:

»I bilag I, tillæg 1, til [kongelig anordning af 19. juli 2000] suppleres litra c), »køre- og hviletider«, med et punkt 8, der lyder således:

»8.	Den regulære ugentlige hviletid, der er obligatorisk på det tidspunkt, hvor kontrollen foretages, tilbringes i køretøjet.	- Forordning (EF) nr. 561/2006, artikel 8, stk. 6, og 8, stk. 8 - ERTA's artikel 8.	EUR 1 800«

II. Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

7. Vaditrans BVBA (herefter »sagsøgeren«) er et belgisk selskab, der driver virksomhed med vejtransport.

8. Den 8. august 2014 anlagde sagsøgeren sag ved Raad van State (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) med påstand om annullation af den anfægtede anordning. Artikel 2 i den anfægtede anordning pålægger en bøde på 1 800 EUR for manglende overholdelse af forbuddet, mod at førere tilbringer deres regulære ugentlige hviletid i køretøjet.

3 – *Belgisch Staatsblad*, 11.6.2014, s. 44159.

4 – I henhold til »Rapport til Kongen«, der er bilagt den anfægtede anordning, er anordningen en del af en handlingsplan, som det belgiske ministerråd vedtog den 28.11.2013 for at bekæmpe snyd med udstationering af EU-arbejdstagere til Belgien, såkaldt social dumping.

9. Sagsøgeren har til støtte for sit søgsmål anfægtet den fortolkning af artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006, der er implicit indeholdt i artikel 2 i den anfægtede anordning. Bestemmelsen i den anfægtede anordning hviler på den formodning, at en regulær ugentlig hviletid i medfør af forordning nr. 561/2006 ikke kan tilbringes i køretøjet. Sagsøgeren har påstået, at en sådan fortolkning bygger på en begrundelse *a contrario*, hvilket indebærer en tilsidesættelse af det strafferetlige legalitetsprincip.

10. Den belgiske stat (herefter »sagsøgte«) har gjort gældende, at artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 er til hinder for, at en regulær ugentlig hviletid som omhandlet i forordningen tilbringes i køretøjet, og at artikel 2 i den anfægtede anordning ikke tilsidesætter det strafferetlige legalitetsprincip.

11. Det er under disse omstændigheder, at Raad van State har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Skal artikel 8, stk. 6 og 8, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 af 15. marts 2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport og om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 og (EF) nr. 2135/98 samt ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 fortolkes således, at de regulære ugentlige hviletider som omhandlet i artikel 8, stk. 6, i denne forordning ikke må tilbringes i køretøjet?

2. Såfremt det første spørgsmål skal besvares bekræftende, strider artikel 8, stk. 6 og 8, sammenholdt med artikel 19 i forordning nr. 561/2006, da imod det strafferetlige legalitetsprincip, der er forankret i artikel 49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, ved at førnævnte forordningsbestemmelser ikke indeholder noget udtrykkeligt forbud mod at tilbringe de regulære ugentlige hviletider som omhandlet i nævnte forordnings artikel 8, stk. 6, i køretøjet?

3. Såfremt det første spørgsmål skal besvares benægtende, indrømmer forordning nr. 561/2006 da medlemsstaterne ret til i national ret at bestemme, at det er forbudt at tilbringe de regulære ugentlige hviletider som omhandlet i nævnte forordnings artikel 8, stk. 6, i køretøjet?«

12. Sagsøgeren, den østrigske, den belgiske, den estiske, den franske, den tyske og den spanske regering samt Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

III. Bedømmelse

13. Jeg er nået til den konklusion, at artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 skal fortolkes således, at førere ikke kan tilbringe deres ugentlige hviletider som omhandlet i forordningen i køretøjet. Jeg er også nået til den konklusion, at artikel 8, stk. 6 og 8, sammenholdt med artikel 19 i forordning nr. 561/2006 ikke tilsidesætter det strafferetlige legalitetsprincip, der er forankret i chartrets artikel 49. Henset til disse konklusioner er mit svar på det tredje spørgsmål kun relevant, hvis Domstolen er uenig i mit svar på det første spørgsmål. Min detaljerede begrundelse findes nedenfor, men jeg vil først behandle visse indledende problemstillinger om formaliteten, som Rådet og sagsøgeren har rejst.

3. Formaliteten

14. Rådet har stillet spørgsmålstegn ved, om det andet spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, da den forelæggende ret ikke i overensstemmelse med artikel 94, litra c), i Domstolens procesreglement har forklaret, hvorfor den er i tvivl om gyldigheden af de relevante bestemmelser i forordning nr. 561/2006, eller hvorfor en præjudiciel afgørelse af disse bestemmelsers gyldighed løser tvisten i hovedsagen. Herudover har sagsøgeren stillet spørgsmålstegn ved det tredje spørgsmåls relevans.

15. Efter min opfattelse kan de præjudicielle spørgsmål antages til realitetsbehandling af følgende grunde.

16. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan alene afvise at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten eller afgørelsen af en EU-retlig regels gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske eller retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål [5].

17. Endvidere er det hensigtsmæssigt at erindre om, at i henhold til Domstolens praksis, og som afspejlet i artikel 94, litra c), i Domstolens procesreglement [6], følger det af den samarbejdsånd, som skal gøre sig gældende for den præjudicielle forelæggelse, at det er absolut nødvendigt, at den nationale ret i afgørelsen gør rede for de præcise grunde til, at den har fundet, at en besvarelse af dens spørgsmål vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser er nødvendig for at afgøre tvisten. Det er derfor vigtigt, at den nationale ret navnlig angiver de præcise grunde, der har ført den til at rejse spørgsmålet om gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, og redegør for de ugyldighedsgrunde, som efter dens opfattelse derfor foreligger [7].

18. I denne sag har den forelæggende ret udtalt, at den har behov for en fortolkning af de relevante bestemmelser i forordning nr. 561/2006 for at kunne træffe afgørelse om et af sagsøgerens anbringender.

19. Den forelæggende ret har herved henvist til artikel 267, stk. 3, TEUF, som pålægger en national ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, såsom Raad van State, at forelægge spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af EU-retten for Domstolen, hvis den skønner, at en afgørelse af dette spørgsmål er nødvendig, før den afsiger sin dom.

20. Den forelæggende ret har udtalt, at afhængig af Domstolens afgørelse vedrørende fortolkningen af de relevante bestemmelser i forordning nr. 561/2006 »opstår der spørgsmål« om, hvorvidt disse bestemmelser tilsidesætter det strafferetlige legalitetsprincip som anerkendt i chartrets artikel 49, for så vidt som de ikke udtrykkeligt indfører et forbud mod at tilbringe de regulære ugentlige hviletider i køretøjet.

21. Den forelæggende ret har følgelig tilstrækkeligt detaljeret redegjort for grundene til, at den har rejst spørgsmålet om gyldigheden af de relevante bestemmelser i forordning nr. 561/2006 [8], og de ugyldighedsgrunde, som efter dens opfattelse foreligger, således at Domstolen kan give et nyttigt svar.

22. Endvidere har den belgiske, den franske, den tyske og den spanske regering samt Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen været i stand til at fremføre deres synspunkter vedrørende det spørgsmål om gyldighed, som gyldigt er blevet forelagt Domstolen.

5 – Jf. f.eks. dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 25).

6 – Artikel 94, litra c), i Domstolens procesreglement bestemmer, at en anmodning om præjudiciel afgørelse ud over de spørgsmål, som forelægges, bl.a indeholder »en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret finder, at der er tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen«. Jf. også Anbefalinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål (EUT 2016, C 439, s. 1), punkt 7 og 15.

7 – Jf. f.eks. dom af 4.5.2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, præmis 24 og 25).

8 – Dom af 22.10.1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, præmis 12-20).

23. Endelig er der i forelæggelsesafgørelsen ingen antydning af, at spørgsmålene skulle være uden betydning for de faktiske omstændigheder i hovedsagen eller dennes genstand eller vedrører et rent hypotetisk problem. Der er derfor ikke tilstrækkelige grunde til at tilbagevise formodningen om, at forelæggelsen er relevant.

24. På baggrund af ovenstående betragtninger konkluderer jeg, at de af Raad van State forelagte spørgsmål i denne sag bør antages til realitetsbehandling.

4. Det første spørgsmål

25. Domstolen har endnu ikke direkte behandlet spørgsmålet, om artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 skal fortolkes således, at de regulære ugentlige hviletider for førere som omhandlet i artikel 8, stk. 6, kan tilbringes i køretøjet [9].

26. Den østrigske, den belgiske, den franske og den tyske regering samt Kommissionen har argumenteret for, at artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 skal fortolkes således, at en fører ikke må tilbringe de regulære ugentlige hviletider i køretøjet [10], mens sagsøgeren samt den estiske og den spanske regering er af den modsatte opfattelse.

27. I henhold til Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af [11]. En EU-retlig bestemmelses forarbejder kan ligeledes give relevante elementer med henblik på dens fortolkning [12].

28. Det er på dette grundlag, at jeg er nået til den konklusion, at artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 skal fortolkes således, at førere ikke kan tilbringe deres regulære ugentlige hviletider i køretøjet. Min begrundelse for denne konklusion er følgende.

1. Ordlyd

29. Som det fremgår af punkt 3 ovenfor, opstiller artikel 8, stk. 6, første afsnit, den regel, at i to på hinanden følgende uger skal en fører tage mindst to regulære ugentlige hviletider eller en regulær ugentlig hviletid og en reduceret ugentlig hviletid, i hvilket tilfælde visse betingelser skal være opfyldt. Artikel 8, stk. 6, andet afsnit, i forordning nr. 561/2006 bestemmer videre: »En ugentlig hviletid skal starte senest ved afslutningen af seks på hinanden følgende 24 timers perioder efter afslutningen af den foregående ugentlige hviletid.«

30. Artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 bestemmer: »Daglige hviletider og reducerede ugentlige hviletider, der tages borte fra hjemstedet, kan tilbringes i køretøjet, hvis dette er udstyret med passende sovefaciliteter til hver fører, og køretøjet holder stille.«

9 – Ved kendelse af 18.2.2016, Š. m.fl. (C-325/15, EU:C:2016:107, præmis 22-37), fastslog Domstolen, at et tilsvarende spørgsmål ikke kunne tages til realitetsbehandling, da der ikke var givet en tilstrækkelig forklaring på grundene til spørgsmålet.

10 – Navnlig har den belgiske regering henvist til Kommissionens svar på et parlamentarisk spørgsmål fra 2007, hvori blev anført, at: »Når føreren tager den regulære ugentlige hviletid borte fra hjemstedet, kan denne tid ikke tilbringes i køretøjet.« (Parlamentarisk spørgsmål E-4333/2007, 3.10.2007, andet afsnit). Siden da har Kommissionen besvaret mange spørgsmål om den foreliggende problemstilling på tilsvarende måde (jf. f.eks. parlamentarisk spørgsmål E-005884/2014, 9.9.2014, punkt 1, andet afsnit, E-006597/2014 og E-007161/14, 23.10.2014, første afsnit, E-000351/2015, 3.3.2015, første afsnit), mens Kommissionen i et nyere svar har antydet, at besvarelsen af problemet ikke er åbenlys (parlamentarisk spørgsmål E-010601/2015, 17.9.2015, andet afsnit).

11 – Jf. f.eks. dom af 16.7.2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, præmis 35), og af 13.10.2016, Mikołajczyk (C-294/15, EU:C:2016:772, præmis 26).

12 – Jf. f.eks. dom af 27.10.2016, Kommissionen mod Tyskland (C-220/15, EU:C:2016:815, præmis 39).

31. Artikel 8, stk. 6 og stk. 8, i forordning nr. 561/2006 bør læses i lyset af forordningens artikel 4, som opstiller definitioner for de heri anvendte ord.

32. Artikel 4, litra f), i forordning nr. 561/2006 definerer »hvil« som »enhver sammenhængende periode, i hvilken føreren frit kan disponere over sin tid«.

33. Artikel 4, litra g), i forordning nr. 561/2006 definerer ordene »daglig hviletid« som »den daglige periode, i hvilken føreren frit kan disponere over sin tid«, og anfører, at dette dækker »regulær daglig hviletid« og »reduceret daglig hviletid«, som er særskilt defineret i forordningen.

34. Artikel 4, litra h), i forordning nr. 561/2006 definerer »ugentlig hviletid« som »en ugentlig periode, i hvilken føreren frit kan disponere over sin tid«, og anfører, at dette dækker »regulær ugentlig hviletid« og »reduceret ugentlig hviletid«. »[R]egulær ugentlig hviletid« betyder specifikt »ethvert hvil på mindst 45 timer«, mens »reduceret ugentlig hviletid« betyder »ethvert hvil, som er mindre end 45 timer, men som, med forbehold af betingelserne i artikel 8, stk. 6, kan reduceres til mindst 24 timer i træk«.

35. Artikel 4, litra g) og h), i forordning nr. 561/2006 opstiller derfor sondringen mellem anvendelsen af ordene regulær og reduceret daglig og ugentlig hviletid i forordningen.

36. Dette fremgår klart af artikel 8, stk. 6, i forordning nr. 561/2006, som henviser til både regulær og reduceret hviletid. Derimod henviser artikel 8, stk. 6, andet afsnit, i forordning nr. 561/2006 til en »ugentlig hviletid«, hvorved begge er omfattet.

37. Dette fremgår også klart af artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006. I medfør af henvisningen til »[d]aglige hviletider« i artikel 8, stk. 8, som omfatter både regulære og reducerede daglige hviletider, sammen med »reducerede ugentlige hviletider« antyder bestemmelsens ordlyd stærkt, at regulære ugentlige hviletider er undtaget fra dennes anvendelsesområde. Hvis EU-lovgiver havde haft til hensigt, at artikel 8, stk. 8, skulle omfatte både regulære ugentlige hviletider og reducerede ugentlige hviletider, ville ordene »ugentlige hviletider« være blevet anvendt for at sikre, at begge var omfattet.

38. Hvis artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 fortolkes som omfattende en regulær ugentlig hviletid, gør det følgelig ordlyden af artikel 8, stk. 8, ulogisk og overflødig. Det er også ulogisk at fortolke artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 således, at de giver en fører mulighed for at tilbringe regulære ugentlige hviletider i køretøjet under mindre strenge betingelser end dem, der skal være opfyldt i tilfælde af daglige hviletider og reducerede ugentlige hviletider.

39. I modsætning til de af sagsøgeren anførte argumenter er en fortolkning af artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006, hvorefter en fører ikke kan tilbringe regulære ugentlige hviletider i køretøjet, ikke i strid med definitionen af »hvil« i forordningens artikel 4, litra f), ved at begrænse de midler, hvormed føreren frit kan disponere over sin tid. Sprogbrugen findes også i definitionerne af daglig og ugentlig hviletid i samme artikels litra g) og h), som føres videre i reglerne i artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006.

40. Det kan derfor udledes, at ved kun at fastlægge daglige hviletider og reducerede ugentlige hviletider i ordlyden af artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 skal forordningens artikel 8, stk. 6 og 8, fortolkes således, at en fører ikke kan tilbringe sin regulære ugentlige hviletid som omhandlet i artikel 8, stk. 6, i køretøjet.

41. Eftersom artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 med andre ord udtrykkeligt fastlægger daglige hviletider og reducerede ugentlige hviletider, medfører det *a contrario*, at en fører ikke kan tilbringe regulære ugentlige hviletider i køretøjet.

42. En sådan konklusion *a contrario* er ikke uden fortilfælde i Domstolens praksis vedrørende forordning nr. 561/2006. F.eks. fandt Domstolen i Eurospeed-dommen [13], at eftersom forordningens artikel 19, stk. 2, første punktum, udtrykkeligt fastslår, at den mulighed, som de kompetente myndigheder i en medlemsstat har for at pålægge en virksomhed og/eller en fører en sanktion for overtrædelse af denne forordning, foreligger, »også selv om [denne overtrædelse] er begået på en anden medlemsstats eller et tredjelands område«, indebærer dette nemlig, at en medlemsstat *a contrario* har beføjelse til under alle omstændigheder at pålægge enten en virksomhed eller en fører eller dem begge en sanktion for en overtrædelse begået på medlemsstatens område.

2. Tilblivelse

43. I henhold til Domstolens praksis er forarbejderne til EU-foranstaltning eller -bestemmelses nyttig for forståelsen af EU-lovgivers hensigt med foranstaltningen eller en bestemt bestemmelse og dermed som bekræftelse af den anvendte fortolkning [14]. Dette er navnlig tilfældet, når den pågældende EU-retlige bestemmelse er blevet ændret under en beslutningsproces, hvoraf EU-lovgivers hensigt kan udledes [15].

44. I den foreliggende sag er forarbejderne til artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 et stærkt indicium for, at EU-lovgiver havde til hensigt at udelukke regulære ugentlige hviletider fra bestemmelsens anvendelsesområde.

45. Kommissionens oprindelige forslag, der førte til forordning nr. 561/2006 [16] bestemte: »Daglige og ugentlige hviletider kan tilbringes i køretøjet, hvis dette er udstyret med passende sovefaciliteter til hver fører, og køretøjet holder stille« [17].

46. Europa-Parlamentet slettede under sin førstebehandling henvisningen til ugentlige hviletider i bestemmelsens ordlyd [18]. Begrundelsen var: »Daglige hviletider, men ikke ugentlige hviletider, kan tilbringes i et køretøj, der holder stille. Hvis det tillades, at ugentlige hviletider tilbringes på denne måde, udgør det en forringelse sammenlignet med den nuværende lovgivning og er utilstrækkelig for så vidt angår føreres hygiejne og velbefindende« [19].

47. Kommissionen vedtog i det ændrede forslag »kompromisløsningen« ved at foreslå, at kun reduceret ugentlig hviletid borte fra hjemstedet kunne tilbringes i køretøjet [20].

48. Rådet anvendte denne fremgangsmåde i sin fælles holdning, idet det anførte: »[S]om et kompromis har Rådet vedtaget en bestemmelse, hvorefter kun *reducerede* ugentlige hviletider kan tilbringes i køretøjet« [21].

13 – Dom af 9.6.2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420, præmis 33).

14 – Jf. f.eks. dom af 11.9.2014, Kommissionen mod Tyskland (C-525/12, EU:C:2014:2202, præmis 47), og af 16.11.2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, præmis 26).

15 – Jf. f.eks. dom af 16.4.2015, Angerer (C-477/13, EU:C:2015:239, præmis 33), og generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Karen Millen Fashions (C-345/13, EU:C:2014:206, punkt 79-82).

16 – Oprindeligt bestemte artikel 11, stk. 5, i Rådets forordning (EØF) nr. 543/69 af 25.3.1969 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport (dansk specialudgave, serie I, bind 1969(I), s. 158) (herefter »forordning nr. 543/69«): »Den daglige hviletid skal tilbringes uden for køretøjet. Såfremt køretøjet er udstyret med en soveplads, kan den dog tilbringes på denne soveplads på betingelse af, at køretøjet holder stille.« Derefter bestemte artikel 8, stk. 7, i Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 af 20.12.1985 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for vejtransport (EFT 1985, L 370, s. 1), som ophævede forordning nr. 543/69: »Daglig hviletid kan holdes i køretøjet, hvis dette er udstyret med en soveplads og holder stille.«

17 – KOM(2001) 573 endelig, 12.10.2001. Det Økonomiske og Sociale Udvalg anførte i punkt 3.14 i sin udtalelse om dette forslag (EFT 2002, C 221, s. 19), at det »ville være ønskeligt, om den ugentlige hviletid blev tilbragt uden for køretøjet«.

18 – Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning, 14.1.2003 (EUT 2004, C 38 E, s. 152).

19 – Europa-Parlamentets rapport, 12.11.2002, A5-0388/2002 endelig, Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse, 29.5.2002, ændring 22.

20 – Begrundelse, KOM(2003) 490 endelig, 11.8.2003, punkt 26.

21 – Rådets fælles holdning, Dok 11337/2/04 REV 2, 9.12.2004, s. 19; Doc 11337/2/04 REV 2 ADD 1, 9.12. 2004, s. 5.

49. Parlamentet ændrede under sin andenbehandling igen bestemmelsen, således at den kun henviste til daglige hviletider, idet det anførte: »Muligheden for, at føreren kan tilbringe reducerede ugentlige hviletider i køretøjet, er blevet slettet« [22].

50. Kommissionen mente i sin udtalelse om disse ændringer »stadig, at en reduceret ugentlig hviletid kan tilbringes i et hensigtsmæssigt udstyret køretøj, da køretøjernes indretning er blevet forbedret meget i de sidste 20 år« [23].

51. I den fælles indstilling fra Forligsudvalget blev ordlyden af det, der nu er artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006, fastslagt [24].

52. Det kan udledes af forkastelsen af Kommissionens oprindelige udkast og aftalen om kun at medtage daglige hviletider og reducerede ugentlige hviletider, der tages borte fra hjemstedet, at EU-lovgiver tilsigtede at udelukke regulære ugentlige hviletider fra anvendelsesområdet for artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006.

3. Generel opbygning og sammenhæng

53. Som drøftet i mit forslag til afgørelse i Pinckernelle-sagen [25] omfatter den almindelige opbygning og den sammenhæng, som en EU-retlige bestemmelse indgår i, bl.a. undersøgelsen af den sammenhæng, som den pågældende bestemmelse indgår i i forhold til andre bestemmelser i den samme EU-foranstaltning og i andre EU-foranstaltninger, som er forbundet med eller knyttet til den pågældende EU-foranstaltning på en væsentlig måde.

54. For det første viser undersøgelsen af andre stykker i artikel 8 i forordning nr. 561/2006 [26] og af visse betragtninger [27] til forordningen EU-lovgivers hensigt om at sondre mellem ordene »regulær ugentlig hviletid« og »reduceret ugentlig hviletid« og de generelle ord »ugentlig hviletid«.

55. Hvad for det andet angår forbudne foranstaltninger har den estiske regering gjort gældende, at fortolkningen af artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006, hvorefter en fører kan tilbringe regulære ugentlige hviletider i køretøjet, støttes af direktiv 2006/22/EF (herefter »direktiv 2006/22«) [28] og visse foranstaltninger, som Kommissionen har vedtaget i henhold til dette direktiv. Regeringen har argumenteret for, at dette skyldes, at bilagene til disse foranstaltninger ikke henviser til en overtrædelse af artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 med den begrundelse, at en fører tilbringer regulære ugentlige hviletider i køretøjet.

22 – Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning, 13.4.2005 (EUT 2006, C 33 E, s. 424); Europa-Parlamentets rapport, 23.3.2005, A6-0076/2005 endelig, ændring 31.

23 – KOM(2005) 0301 endelig, 27.6.2005, punkt 4.2.2, første afsnit.

24 – Fælles indstilling godkendt af Forligsudvalget, Dok PE-CONS 3671/3/05 REV 3, 31.1.2006; Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning, 2.2.2006, Dok 7580/06, 21.3.2006.

25 – Generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2016:996, punkt 40 og den deri nævnte retspraksis).

26 – Jf. f.eks. artikel 8, stk. 3 og 6a, i forordning nr. 561/2006.

27 – Jf. f.eks. 34. betragtning til forordning nr. 561/2006.

28 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/22/EF af 15.3.2006 om minimumsbetingelser for gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 og (EØF) nr. 3821/85 med hensyn til sociale bestemmelser inden for vejtransportvirksomhed og om ophævelse af Rådets direktiv 88/599/EØF (EUT 2006, L 102, s. 35) (herefter »direktiv 2006/22«).

56. Forordning nr. 561/2006 er en af fire indbyrdes forbudne EU-lovgivningsmæssige foranstaltninger, der fastsætter sociale bestemmelser for vejtransport og håndhævelsen heraf[29]. Direktiv 2002/15/EF[30] opstiller supplerende bestemmelser om tilrettelæggelse af arbejdstid for personer, der udfører mobile vejtransportaktiviteter, forordning (EU) nr. 165/2014 (herefter »forordning nr. 165/2014«)[31] vedrører takografer (fartskiver) inden for vejtransport, og direktiv 2006/22[32] fastsætter minimumsbetingelser for håndhævelse af disse regler.

57. Direktiv 2006/22 indeholdt et bilag III med en »ikke-udtømmende« liste over det, der skulle anses for en overtrædelse af det, der nu er forordning nr. 561/2006 og forordning nr. 165/2014. Dette bilag III blev efterfølgende erstattet af et nyt bilag i Kommissionens direktiv 2009/5/EF[33], som indeholder »retningslinjer med henblik på at kategorisere overtrædelser« af de to forordninger, der er inddelt i kategorier efter, hvor alvorlige overtrædelserne er[34]. Kommissionens forordning (EU) 2016/403[35] ændrer bilag III til direktiv 2006/22 yderligere ved at ændre alvorsgraden for visse overtrædelser[36].

58. Det følger heraf, at hverken direktiv 2006/22 eller nogen af de foranstaltninger, der er truffet efterfølgende indtil nu med hjemmel i direktivet, tilsigter på omfattende eller udtømmende vis at opregne alle mulige overtrædelser af forordning nr. 561/2006. Et argument, der bygger på, at der ikke er en henvisning til en overtrædelse af artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 i disse foranstaltninger med den begrundelse, at en fører ikke kan tilbringe regulære ugentlige hviletider i køretøjet, er efter min opfattelse derfor ikke overbevisende.

4. Formål

59. I henhold til 17. betragtning og artikel 1 tilsigter forordning nr. 561/2006 at forbedre arbejdsvilkårene for ansatte i vejtransportsektoren, at forbedre færdselssikkerheden og at harmonisere vilkårene for konkurrencen inden for vejtransport[37].

60. Som anført i indlæggende fra den belgiske, den franske og den tyske regering samt Kommissionen bidrager fortolkningen, hvorefter artikel 8, stk. 6 og 8, er til hinder for, at en fører tilbringer regulære ugentlige hviletider i køretøjet, til opnåelsen af forordningens formål om at forbedre føreres arbejdsvilkår og færdselssikkerheden. Dette illustreres af Parlamentets begrundelse for at slette ugentlige hviletider fra det oprindelige forslag, således at det ikke ville føre til en forværring af arbejdsvilkårene[38].

29 – Jf. Kommissionens seneste rapport om gennemførelsen af forordning nr. 561/2006, COM(2014) 709 final, 21.11.2014, s. 2.

30 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/15/EF af 11.3.2002 om tilrettelæggelse af arbejdstid for personer, der udfører mobile vejtransportaktiviteter (EFT 2002, L 80, s. 35).

31 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 165/2014 af 4.2.2014 om takografer inden for vejtransport, om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 om kontrolapparatet inden for vejtransport og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport (EUT 2014, L 60, s. 1) (herefter »forordning nr. 165/2014«).

32 – Jf. punkt 28 ovenfor.

33 – Kommissionens direktiv 2009/5/EF af 30.1.2009 om ændring af bilag III til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/22/EF om minimumsbetingelser for gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 og (EØF) nr. 3821/85 med hensyn til sociale bestemmelser inden for vejtransportvirksomhed (EUT 2009, L 29, s. 45).

34 – Jf. Kommissionens rapport, KOM(2009) 225 endelig, 15.5.2009, s. 2.

35 – Kommissionens forordning (EU) 2016/403 af 18.3.2016 om udbygning af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1071/2009 for så vidt angår klassificering af alvorlige overtrædelser af Unionens regler, som kan medføre, at en vejtransportvirksomhed ikke opfylder vandelskravet, og om ændring af bilag III til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/22/EF (EUT 2016, L 74, s. 8) (herefter »Kommissionens forordning 2016/403«).

36 – Kommissionens forordning 2016/403, 11. betragtning og artikel 2.

37 – Jf. i denne henseende, dom af 9.2.2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, præmis 25), af 9.6.2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420, præmis 38 og 39 og den deri nævnte retspraksis), og af 19.10.2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, præmis 21). Artikel 1 i forordning nr. 561/2006 angiver nærmere: »Forordningen sigter også mod at fremme bedre kontrol og retshåndhævelse i medlemsstaterne og bedre arbejdspraksis i vejtransporterhvervet.«

38 – Jf. punkt 46 ovenfor.

61. Sagsøgeren og den estiske regering har gjort gældende, at følgen af en sådan fortolkning af artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 er, at føreren må finde sig i værre vilkår, end hvis han måtte tilbringe regulære hviletider i køretøjet, og at et sådant krav er vanskeligt at bevise.

62. Forordning nr. 561/2006 opstiller ikke udtrykkeligt regler for, hvordan en fører kan tilbringe regulære ugentlige hviletider. Problemstillinger som de ovenfor hævdede kan behandles af medlemsstaterne eller i givet fald i sammenhæng med EU-beslutningsprocessen. De kan dog ikke være en begrundelse for ikke at overholde de regler, som regulerer føreres hviletider i forordning nr. 561/2006.

63. Den for Domstolen foreliggende problemstilling blev faktisk luftet som en del af den offentlige høring om forbedring af EU's sociallovgivning inden for vejtransport, som Kommissionen iværksatte fra den 5. september 2016 til 11. december 2016 [39].

64. En undersøgelse af den efterfølgende evaluering af EU's sociallovgivning inden for vejtransport og håndhævelsen heraf [40] vurderede medlemsstaternes anvendelse af artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006 [41]. I et bilag [42] anførte undersøgelsen, at af de undersøgte 24 medlemsstater [43] kunne førere i 19 medlemsstater ikke tilbringe deres regulære ugentlige hviletid i køretøjet [44], mens førere i otte medlemsstater kunne gøre det [45] (i tre medlemsstater gjaldt begge muligheder) [46].

65. Denne sammenlignende undersøgelse viser, at en fortolkning af artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006, hvorefter en fører ikke kan tilbringe regulære ugentlige hviletider i køretøjet, er i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er anvendt i hovedparten af medlemsstaterne.

66. På baggrund af ovenstående betragtninger konkluderer jeg, at artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 bør fortolkes således, at en fører ikke kan tilbringe de regulære ugentlige hviletider som omhandlet i artikel 8, stk. 6, i køretøjet.

5. Det andet spørgsmål

67. Hvis Domstolen besvarer det første spørgsmål således, at artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 skal fortolkes således, at en fører ikke kan tilbringe regulære ugentlige hviletider i køretøjet, har den forelæggende ret med det andet spørgsmål nærmere bestemt spurgt, om artikel 8, stk. 6 og 8, sammenholdt med artikel 19 i forordning nr. 561/2006, er ugyldige, idet de tilsidesætter det strafferetlige legalitetsprincip, der er afspejlet i chartrets artikel 49, for så vidt som disse bestemmelser ikke udtrykkeligt bestemmer, at en fører ikke kan tilbringe regulære ugentlige hviletider i køretøjet.

39 – Findes på https://ec.europa.eu/transport/modes/road/consultations/2016-social-legislation-road_en. Der blev sendt to spørgeskemaer til berørte parter, som indeholdt spørgsmål om denne problemstilling. Jf. det generelle spørgeskema, spørgsmål 14 og 20, og specielle spørgeskema, spørgsmål 13 og 21.

40 – Europa-Kommissionen, Efterfølgende evaluering af sociallovgivningen inden for vejtransport og håndhævelsen heraf, endelig rapport, undersøgelseskontrakt nr. MOVE/D3/2014-256, juni 2016, til rådighed på http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/facts-fundings/evaluations/doc/2016-ex-post-eval-road-transport-social-legislation-final-report.pdf (herefter »undersøgelsen«).

41 – Jf. navnlig undersøgelsen, s. 28, 63-65, 71, 134 og 135.

42 – Undersøgelsen, bilag A, afsnit 9.1.1, s. 209 og 210.

43 – Ud af samlet 26 stater, herunder Norge og Schweiz. Irland, Italien, Malta og Spanien er ikke nævnt.

44 – Østrig, Belgien, Kroatien, Cypern, Den Tjekkiske Republik, Danmark, Estland, Finland, Frankrig, Grækenland, Ungarn, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Sverige og Det Forenede Kongerige.

45 – Bulgarien, Kroatien, Tyskland, Letland, Litauen, Luxembourg, Polen og Slovakiet.

46 – Kroatien, Polen og Slovakiet.

68. Sagsøgeren og den spanske regering har anført, at det andet spørgsmål bør besvares bekræftende. Sagsøgeren har navnlig gjort gældende, at når der ikke er specifikke regler herom, fører en fortolkning af forordning nr. 561/2006, hvorefter en fører ikke kan tilbringe regulære ugentlige hviletider i køretøjet, til en fortolkning *a contrario*, hvilket er forbudt i henhold til legalitetsprincippet.

69. Den belgiske, den franske og den tyske regering samt Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at de ovennævnte bestemmelser ikke er ugyldige med den begrundelse, at det tilkommer medlemsstaterne at fastsætte de relevante sanktioner for overtrædelse af forordning nr. 561/2006. Det er derfor et nationalt og ikke et EU-retligt anliggende.

70. Jeg er af den opfattelse, at de argumenter, hvorved gyldigheden af artikel 8, stk. 6 og 8, sammenholdt med artikel 19 i forordning nr. 561/2006 hvad angår det strafferetlige legalitetsprincip, der er forankret i chartrets artikel 49, anfægtes, bør forkastes. Min begrundelse er den følgende.

71. Chartrets artikel 49, stk. 1, første sætning, bestemmer: »Ingen kan kendes skyldig i strafbar lovovertrædelse på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en strafbar overtrædelse af national eller international ret på den tid, da den blev begået« [47].

72. I henhold til Domstolens praksis er princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), som er garanteret i chartrets artikel 49, et særligt udtryk for det generelle legalitetsprincip, og det indebærer, at EU-regler klart skal definere overtrædelserne og de straffe, som de medfører. Dette krav er opfyldt, når en person ud fra den relevante bestemmelses ordlyd og, om fornødent, ved hjælp af retternes fortolkning heraf kan vide, hvilke handlinger og undladelser der medfører strafansvar [48].

73. Princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, kan derfor ikke fortolkes således, at det er til hinder for en gradvis klarlægning af reglerne om straffeansvar, ved at domstolene fortolker reglerne fra sag til sag, forudsat at resultatet med rimelighed kunne forudses på det tidspunkt, da overtrædelsen blev begået, navnlig henset til den på dette tidspunkt i retspraksis anlagte fortolkning af den pågældende lovbestemmelse [49]. Jeg er af den opfattelse, at en fortolkning af artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006, hvorefter en fører ikke må tilbringe ugentlige hvileperioder i køretøjet, er i overensstemmelse med disse parametre.

74. Når det er sagt, er jeg under alle omstændigheder af den opfattelse, at det er nødvendigt at skabe klarhed med hensyn til den anfægtede foranstaltning og de konsekvenser, der følger heraf med hensyn til anvendelsen af chartret.

47 – Chartrets artikel 49, stk. 1, med undtagelse af sidste punktum, og stk. 2, svarer til artikel 7 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Jf. Forklaringer til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17), forklaring ad artikel 49 og ad artikel 52, punkt 1, 12. led.

48 – Jf. f.eks. dom af 3.6.2008, Intertanko m.fl. (C-308/06, EU:C:2008:312, præmis 70 og 71 og den deri nævnte retspraksis), af 29.3.2011, ThyssenKrupp Nirosta mod Kommissionen (C-352/09 P, EU:C:2011:191, præmis 80), og generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Taricco m.fl. (C-105/14, EU:C:2015:293, punkt 113). Jf. også f.eks. Menneskerettighedsdomstolen, 21.10.2013, Del Río Prada mod Spanien, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, §§ 77-80 og den deri nævnte retspraksis, og 20.10.2015, Vasiliauskas mod Litauen, CE:ECHR:2015:1020JUD003534305, § 154 og den deri nævnte retspraksis.

49 – Jf. f.eks. dom af 22.10.2015, AC-Treuhand mod Kommissionen (C-194/14 P, EU:C:2015:717, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også f.eks. Menneskerettighedsdomstolen, 20.10.2015, Vasiliauskas mod Litauen, CE:ECHR:2015:1020JUD003534305, § 155 og den deri nævnte retspraksis.

75. I den foreliggende sag kræver forordning nr. 561/2006 ikke, at medlemsstaterne pålægger strafferetlige sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse. Medlemsstaterne har derimod *muligheden* for at straffe overtrædelse af forordning nr. 561/2006 med henvisning til en strafferetlig sanktion [50].

76. På dette grundlag kan chartrets artikel 49 ikke påberåbes til støtte for at anfægte gyldigheden af artikel 8, stk. 6 og 8, sammenholdt med artikel 19, i forordning nr. 561/2006 [51]. Under omstændigheder, hvor en medlemsstat har valgt at gennemføre forordning nr. 561/2006 ved brug af strafferetlige sanktioner, forpligter chartrets artikel 51, stk. 1, imidlertid nødvendigvis den pågældende medlemsstat til at overholde alle chartrets bestemmelser, herunder artikel 49 og det strafferetlige legalitetsprincip, der er fastsat heri.

77. Den forelæggende ret har ikke stillet spørgsmål om, hvorvidt artikel 2 i den anfægtede anordning er forenelig med det strafferetlige legalitetsprincip, som afspejlet i chartrets artikel 49. Denne problemstilling er derfor ikke omfattet af forelæggelsesafgørelsen i denne sag. Om den relevante nationale lovgivning overholder det strafferetlige legalitetsprincip, tilkommer den forelæggende ret at afgøre. Retten kan naturligvis fremsætte anmodning om endnu en præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF.

6. Det tredje spørgsmål

78. Hvis Domstolen besvarer det første spørgsmål således, at artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 skal fortolkes således, at en fører kan tilbringe regulære ugentlige hviletider i køretøjet, har den forelæggende ret med det tredje spørgsmål nærmere bestemt spurgt, om forordning nr. 561/2006 giver mulighed for nationale regler, såsom artikel 2 i den anfægtede anordning, som forbyder en fører at gøre dette.

79. I afsnit III.B i dette forslag til afgørelse konkluderede jeg, at artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 skal fortolkes således, at en fører ikke kan tilbringe regulære ugentlige hviletider i køretøjet. Hvis Domstolen besvarer det første spørgsmål på denne måde, følger det heraf, at det er ufornødent for Domstolen at give et svar på dette spørgsmål.

80. Jeg vil ikke desto mindre subsidiært redegøre for min opfattelse med hensyn til besvarelsen af det tredje spørgsmål.

50 – I overensstemmelse med 26. betragtning til og artikel 18 og artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 561/2006 har medlemsstaterne ansvaret for at fastsætte bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af denne forordning og sikre, at de iværksættes. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen, have afskrækkende virkning og må ikke medføre forskelsbehandling. I henhold til 27. betragtning kan virksomhedernes og førernes ansvar for overtrædelser »resultere i strafferetlige, civilretlige eller administrative sanktioner, afhængigt af, hvad de enkelte medlemsstater bestemmer«. På grundlag af disse bestemmelser har Domstolen fastslået, at formålet med forordning nr. 561/2006 ikke er at harmonisere sanktionerne, idet medlemsstaterne tværtimod stilles frit med hensyn til de foranstaltninger, der skal vedtages, og de sanktioner, der er nødvendige for at iværksætte den. Det fremgår utvetydigt af 27. betragtning til denne forordning, at medlemsstaterne har beføjelse til at fastsætte en ordning om ansvar for førerne i forhold til overtrædelser af den nævnte forordning, og at medlemsstaterne for så vidt angår arten af de sanktioner, der finder anvendelse, råder over en skønsmargin. Jf. dom af 19.10.2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, præmis 25 og 29 og den deri nævnte retspraksis).

51 – Med andre ord kan den foreliggende sag ikke sammenlignes med en tvist, der inden for rammerne af en præjudiciel procedure vedrører spørgsmålet om gyldigheden af en EU-foranstaltning med henvisning til en tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder, der er fastlagt i chartret, og ikke en medlemsstats gennemførelse af EU-retten. Jf. eksempelvis dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl. (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238), og af 4.5.2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, pæmis 152-165).

81. Sagsøgeren, den estiske og den spanske regering samt Kommissionen har gjort gældende, at dette spørgsmål skal besvares benægtende. Den spanske regering er af den opfattelse, at det tilkommer EU-lovgiver at opstille et sådant forbud, og at medlemsstaterne ikke kan gøre det selvstændigt. Den estiske regering og Kommissionen har navnlig understreget, at et sådant forbud ikke er omfattet af de begrænsede muligheder, som medlemsstaterne har i henhold til forordning nr. 561/2006, og at det vil stride mod forordningens formål om at harmonisere konkurrencevilkårene inden for vejtransport at give hver medlemsstat mulighed for at vedtage særregler på området.

82. Den belgiske og den tyske regering har gjort gældende, at dette spørgsmål skal besvares bekræftende. Navnlig har den belgiske regering understreget, at den fortsat har kompetence til at opstille et sådant forbud, som er begrundet, idet det tjener de vigtige interesser i beskyttelse af arbejdstagerne, f.eks. mod social dumping, og at sikre færdselssikkerheden. Den tyske regering har anført, at medlemsstaterne har kompetence til at vedtage regler, der forhindrer farlige eller krænkende situationer, såsom dem, der involverer hvileområder eller parkeringsfaciliteter for førere, og at et sådant forbud udgør et nyttigt supplement til opfyldelse af forordningens formål om at beskytte førere og at forbedre færdselssikkerheden.

83. Jeg er af den opfattelse, at hvis artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 fortolkes således, at en fører kan vælge at tilbringe ugentlige (såvel som daglige) hviletider i køretøjet, kan medlemsstaterne ikke i national ret opstille et forbud mod, at føreren tilbringer regulære ugentlige hviletider i køretøjet. Under disse omstændigheder er et sådant forbud i direkte modstrid med denne regel, som fortolket af Domstolen, nemlig ved at forhindre en fører i at gøre noget, som er tilladt i medfør af reglerne i artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 [52].

84. Jeg konkluderer følgelig, at hvis Domstolen måtte beslutte, at artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 skal fortolkes således, at en fører kan tilbringe regulære ugentlige hviletider i køretøjet, er forordning nr. 561/2006 til hinder for nationale regler, som forbyder en fører at gøre dette, såsom artikel 2 i den anfægtede anordning.

IV. Forslag til afgørelse

85. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål fra Raad van State (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) på følgende måde:

»1) Artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 skal fortolkes således, at en fører ikke må tilbringe de regulære ugentlige hviletider som omhandlet i forordningens artikel 8, stk. 6, i køretøjet.

2) Undersøgelsen af det andet spørgsmål har ikke vist nogen omstændigheder, der kan anfægte gyldigheden af artikel 8, stk. 6 og 8, sammenholdt med artikel 19 i forordning nr. 561/2006, i lyset af det strafferetlige legalitetsprincip, der kommer til udtryk i chartrets artikel 49.

3) Det er ufornødent at besvare det tredje spørgsmål.

Subsidiært, og såfremt artikel 8, stk. 6 og 8, i forordning nr. 561/2006 skal fortolkes således, at en fører kan tilbringe ugentlige hviletider i køretøjet, er forordning nr. 561/2006 til hinder for nationale regler, såsom artikel 2 i den anfægtede anordning, som forbyder en fører at tilbringe de regulære ugentlige hviletider som omhandlet i forordningens artikel 8, stk. 6, i køretøjet.«

52 – Jf. i denne henseende dom af 15.7.1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66, s. 585, navnlig på s. 593 og 594), og af 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).