

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

9. rujna 2004.(*)

„Direktiva 2002/15/EZ – Organizacija radnog vremena radnika u cestovnom prijevozu
– Samozaposleni vozači – Pravna osnova – Sloboda obavljanja zanimanja – Načelo
jednakog postupanja – Proporcionalnost – Obveza obrazlaganja”

U spojenim predmetima C-184/02 i C-223/02,

povodom tužbi za poništenje na temelju članka 230. UEZ-a, podnesenih 16. svibnja i
12. lipnja 2002.,

Kraljevina Španjolska, koju je prvo zastupala R. Silva de Lapuerta, a zatim N. Díaz
Abad, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxemburgu,

tužitelj u predmetu C-184/02,

i

Republika Finska, koju zastupa T. Pynnä, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za
dostavu u Luxemburgu,

tužitelj u predmetu C-223/02,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupaju M. Gómez-Leal i C. Pennera (C-184/02), te
H. von Herten i G. Ricci (C-223/02), u svojstvu agenata, s izabranom adresom za
dostavu u Luxemburgu,

i

Vijeća Europske unije, koje zastupaju A. Lopes Sabino i G.-L. Ramos Ruano (C-
184/02), te A. Lopes Sabino i H. Erno (C-223/02), u svojstvu agenata,

tuženikâ,

koje podupire **Komisija Europskih zajednica**, koju zastupaju F. Castillo de la Torre i
W. Wils (C-184/02), te M. Huttunen i W. Wils (C-223/02), u svojstvu agenata, s
izabranom adresom za dostavu u Luxemburgu,

intervenijent,

SUD (prvo vijeće)

u sastavu: P. Jann, predsjednik Vijeća, A. Rosas, S. von Bahr, K. Lenaerts (izvjestitelj)
i K. Schieman, suci,

nezavisna odvjetnica: C. Stix-Hackl,

tajnik: M. Múgica Arzamendi, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 5. veljače 2004.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijele stranke,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. ožujka 2004.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 U svojoj tužbi Kraljevina Španjolska (C-184/02) traži poništenje Direktive 2002/15/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2002. o organizaciji radnog vremena osoba koje obavljaju mobilne djelatnosti cestovnog prijevoza (SL L 80, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 96.) (u daljnjem tekstu: pobijana direktiva). Ispravak tužbe izvršen je 3. lipnja 2002.
- 2 U svojoj tužbi Republika Finska (C-223/02) traži poništenje pobijane direktive u mjeri u kojoj se ona odnosi na samozaposlene vozače.
- 3 Rješenjima predsjednika Suda od 4. listopada odnosno 7. studenoga 2002. Komisiji Europskih zajednica je dopušteno intervenirati u prilog zahtjevima Parlamenta i Vijeća.
- 4 S obzirom na vezu između dva predmeta, predsjednik prvog vijeća Suda je rješenjem od 7. siječnja 2004. odlučio spojiti predmete C-184/02 i C-223/02 u svrhu usmenog postupka i presude, u skladu s člankom 43. Poslovnika Suda.

Pravni okvir

- 5 Vijeće je 20. prosinca 1985. donijelo Uredbu (EEZ) br. 3820/85 o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni prijevoz (SL L 370, str. 1.). Ta uredba, primjenjiva na zaposlene i samozaposlene vozače, u bitnome uređuje vrijeme vožnje i razdoblja odmora u cestovnom prijevozu.
- 6 Vijeće je 23. studenoga 1993. donijelo Direktivu 93/104/EZ o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL L 307, str. 18.). Ta direktiva uređuje minimalna razdoblja dnevnog odmora, tjednog odmora i godišnjeg odmora, stanke i maksimalno tjedno radno vrijeme, te određene vidove noćnog rada, smjenskog rada i radnog ritma.
- 7 Sektor cestovnog prijevoza, koji je prvotno bio isključen iz područja primjene Direktive 93/104, uključen je u područje primjene Direktive 2000/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 2000. o izmjenama Direktive Vijeća 93/104/EZ o

određenim vidovima organizacije radnog vremena kako bi se obuhvatili sektori i djelatnosti koji su bili isključeni iz te direktive (SL L 195, str. 41.). Prema toj direktivi o izmjenama, odredbe Direktive 93/104 koje se odnose na razdoblja dnevnog i tjednog odmora, stanke i trajanje noćnog rada ipak se ne primjenjuju na mobilne radnike.

8 Pobjijana je direktiva donesena 2002. godine. Na temelju njezinog članka 1., njezina je svrha „odrediti minimalne zahtjeve u odnosu na organizaciju radnog vremena s ciljem poboljšanja zaštite zdravlja i sigurnosti osoba koje obavljaju mobilne djelatnosti cestovnog prijevoza, te poboljšanja cestovne sigurnosti i usklađivanja uvjeta tržišnog natjecanja”.

9 Članak 2. pobjijane direktive, koji govori o njezinom području primjene, u stavku 1. predviđa sljedeće:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na mobilne radnike zaposlene u tvrtkama s poslovnim nastanom u državi članici, koji sudjeluju u djelatnostima cestovnog prijevoza obuhvaćenih Uredbom (EEZ) br. 3820/85 ili, u nedostatku tog, sporazumom AETR.

Ne dovodeći u pitanje odredbe sljedećeg podstavka ovog članka, ova se Direktiva primjenjuje na samozaposlene vozače od 23. ožujka 2009.

Komisija Europskom parlamentu i Vijeću dostavlja izvješće najkasnije dvije godine prije ovog datuma. Tim se izvješćem analiziraju posljedice izuzeća samozaposlenih vozača iz područja primjene Direktive u vezi s cestovnom sigurnosti, uvjetima tržišnog natjecanja, strukturom struke kao i socijalnim aspektima. Uzimaju se u obzir okolnosti u svakoj državi članici povezane sa strukturom prometne industrije i radnim okruženjem struke cestovnog prijevoza. Komisija na temelju tog izvješća podnosi prijedlog čiji cilj prema potrebi može biti:

- utvrđivanje načina da se za uključivanje samozaposlenih vozača u područje primjene Direktive u vezi s određenim samozaposlenim vozačima koji ne sudjeluju u djelatnostima cestovnog prijevoza u drugim državama članicama i koji zbog objektivnih razloga ne podliježu mjesnim ograničenjima, kao što su rubna lokacija, velike unutarnje udaljenosti i posebno okružje tržišnog natjecanja, ili

– neuključivanje samozaposlenih vozača u područje primjene Direktive.”

10 Članak 3. pobjijane direktive definira izraze „radno vrijeme”, „razdoblja raspoloživosti”, „radno mjesto”, „mobilni radnik”, „samozaposleni vozač”, „osoba koja obavlja mobilne djelatnosti cestovnog prijevoza”, „tjedan”, „noć” i „noćni rad”.

11 U članku 3. stavku (a) pobjijane direktive, „radno vrijeme” definira se kako slijedi:

„1. u slučaju mobilnih radnika: vrijeme od početka do završetka rada, tijekom kojeg se mobilni radnik nalazi na svom radnome mjestu, na raspolaganju poslodavcu i obavlja svoje funkcije ili djelatnosti, odnosno:

vrijeme posvećeno svim djelatnostima cestovnog prijevoza. To su sljedeće djelatnosti:

- i. vožnja;
- ii. utovar i istovar;
- iii. pomoć putnicima kod ulaska i izlaska iz vozila;
- iv. čišćenje i tehničko održavanje;

v. svi ostali poslovi čija je svrha osiguravanje sigurnosti vozila, njegova tereta i putnika ili ispunjavanje pravnih ili regulatornih obveza izravno povezanih s vožnjom koja je u tijeku, uključujući nadzor utovara i istovara, administrativne formalnosti s policijom, carinom, imigracijskim službenicima itd.,

– vrijeme tijekom kojeg radnik ne može slobodno raspolagati svojim vremenom te mora biti na svom radnom mjestu, spreman poduzeti svoje uobičajene poslove, pri čemu su neki poslovi povezani s dežurstvima, posebno tijekom vremena čekanja na utovar ili istovar, kada vrijeme trajanja nije unaprijed poznato, odnosno prije polaska ili neposredno prije stvarnog početka dotičnog razdoblja, ili pod općim uvjetima ugovorenima među socijalnim partnerima i/ili na temelju uvjeta zakonodavstva država članica;

2. u slučaju samozaposlenih vozača primjenjuje se ista definicija za vrijeme od početka do kraja rada, tijekom kojega se samozaposleni vozač nalazi na svom radnome mjestu, na raspolaganju strankama i obavlja svoje zadaće ili aktivnosti osim općih administrativnih poslova koji nisu izravno povezani s određenom vožnjom koja je u tijeku.

[...]

- 12 U prvoj alineji članka 3. stavka (e) pobijane direktive, „samozaposleni vozač” definira se kao „osoba čija je glavna djelatnost cestovni prijevoz putnika ili tereta kao javni prijevoz u smislu zakonodavstva Zajednice, koji posjeduje licenciju za tu djelatnost, koji radi za sebe i nije vezan za poslodavca ugovorom o radu ili drugim oblikom radnog odnosa, koja je slobodna organizirati radne aktivnosti, čiji prihod izravno ovisi o zaradi i koji ima slobodu samostalno ili u suradnji sa samozaposlenim vozačima, stupati u poslovne odnose s više klijenata”.
- 13 Pobijana direktiva u bitnome uređuje maksimalno tjedno radno vrijeme (članak 4.), stanke (članak 5.), razdoblja odmora za vježbenike i naučnike (članak 6.), te noćni rad (članak 7.).

Dopuštenost tužbe u predmetu C-184/02

- 14 Parlament i Vijeće osporavaju dopuštenost tužbe u ovom predmetu. Oni ističu da u tužbi Parlament nije određen kao tuženik iako pobijana direktiva jest direktiva koju su ove dvije institucije donijele u skladu s postupkom predviđenim u članku 251. UEZ-a. Oni također napominju da se u tužbi zahtijeva da se samo Vijeću naloži snošenje troškova.

- 15 Oni potom navode da iz prvog stavka članka 21. Statuta Suda EZ-a u vezi s člankom 38. stavkom 1. točkom (b) i stavkom 7. Poslovnika slijedi da propuštanje navođenja Parlamenta kao tuženika nije tek administrativna greška te ne može biti ispravljena. U tim okolnostima oni ne prihvaćaju da dopis koji je Kraljevina Španjolska uputila tajništvu Suda nakon podnošenja tužbe, a u kojem se Parlament dodaje kao tuženik, omogućuje dopuštenost tužbe.
- 16 Valja napomenuti da je ispravak koji je Kraljevina Španjolska izvršila nakon podnošenja svoje tužbe, a u kojem određuje Parlament i Vijeće kao tuženike, izvršen unutar roka za podnošenje tužbe.
- 17 U svakom slučaju, to što se u izvorniku tužbe Direktiva 2002/15 „Europskog parlamenta i Vijeća” navodi kao predmet tužbe za poništenje znači neizravno ali izvjesno određenje kako Parlamenta tako i Vijeća kao tuženika, te ne ostavlja sumnje da je namjera tužitelja od početka bila pokrenuti postupak protiv te dvije institucije. Ispravak spomenut u prethodnoj točki mora se u tim okolnostima smatrati pojašnjenjem, a ne izmjenom ili popravkom tužbe u odnosu na element naveden u članku 38. stavku 1. Poslovnika.
- 18 Iz toga slijedi da je tužba u predmetu C-184/02 dopuštena.

Dopuštenost tužbe u predmetu C-223/02

- 19 Parlament i Komisija osporavaju dopuštenost tužbe u ovom predmetu, smatrajući da je, protivno uvjetima iz članka 38. stavka 1. Poslovnika, netočno naveden predmet postupka i tužbeni zahtjev. Parlament ističe da Republika Finska ne određuje izrijekom odredbe pobijane direktive čije poništenje zahtijeva. Komisija ističe da ta država članica u tužbi ne navodi traži li poništenje svih odredbi spomenutih u točki 2. tužbe, nekih odredbi ili nekih riječi u tim odredbama.
- 20 Ipak, iz tužbe je nesumnjivo jasno da je predmet postupka pobijana direktiva u mjeri u kojoj se odnosi na samozaposlene vozače definirane u članku 3. stavku (e), te da se tužbenim zahtjevom Republike Finske traži poništenje te direktive u toj mjeri.
- 21 Popis navoda iz pobijane direktive u točki 2. tužbe koji posebno upućuju na samozaposlene vozače a to su osma uvodna izjava i odredbe članka 2. stavka 1. i članka 3. stavka (a) točke 2., te stavaka (e) i (f) direktive, doprinosi tome da je predmet navedene tužbe za poništenje dovoljno precizno ograničen.
- 22 Iz toga slijedi da je tužba u predmetu C-223/02 dopuštena.

Meritum

- 23 Podupirući svoje zahtjeve za poništenje, tužitelji iznose tužbene razloge, od kojih su neki zajednički za oba postupka, a neki se odnose samo na jedan od njih, navodeći postojanje prekomjernih ovlasti, povredu slobode obavljanja zanimanja i slobode poduzetništva, povredu načela proporcionalnosti, činjenicu da predmet pobijane direktive nije sigurnost na cestama, povredu načela nediskriminacije i članka 74. UEZ-a, povredu članka 137. stavka 2. UEZ-a i članka 157. UEZ-a, te izostanak obrazloženja.

Tužbeni razlog vezan uz postojanje prekomjernih ovlasti

- 24 Republika Finska smatra da ni članak 71. UEZ-a ni članak 137. stavak 2. UEZ-a ne daju Zajednici ovlast urediti radno vrijeme samozaposlenih vozača.
- 25 U pogledu članka 71. UEZ-a, ona tvrdi da pobijana direktiva uređuje korištenje vremena samozaposlenih vozača u mjeri koja uvelike premašuje ciljeve sigurnosti na cestama i usklađivanja uvjeta tržišnog natjecanja obuhvaćenih tim člankom. U odnosu na cilj sigurnosti na cestama, ona ističe da pobijana direktiva uređuje ne samo vrijeme vožnje, nego i ukupno radno vrijeme samozaposlenih vozača, iako nije dokazano da aktivnosti povezane s prijevozom koje nisu sama vožnja predstavljaju čimbenike rizika za sigurnost na cestama. U odnosu na cilj usklađivanja uvjeta tržišnog natjecanja, ona smatra da taj cilj također ne može opravdati uključivanje samozaposlenih vozača u područje primjene pobijane direktive, s obzirom na to da, prvo, uvodne izjave te direktive ne omogućuju mjerenje njezinih stvarnih učinaka na uvjete tržišnog natjecanja i, drugo, da odredbe te direktive zapravo mogu povećati narušavanja tržišnog natjecanja dovodeći mala i srednja poduzeća u nepovoljniji položaj.
- 26 U odnosu na članak 137. stavak 2. UEZ-a, Republika Finska smatra da ta odredba ne daje Zajednici ovlast donositi mjere koje se tiču radnog vremena samozaposlenih osoba.
- 27 Valja istaknuti da se pobijana direktiva temelji na članku 71. UEZ-a i članku 137. stavku 2. UEZ-a.
- 28 Iz članka 71. stavka 1. UEZ-a proizlazi da je Vijeće, u svrhu provedbe zajedničke prometne politike te uzimajući u obzir posebna obilježja prometa, u skladu s postupkom suodlučivanja iz članka 251. UEZ-a, između ostaloga nadležno utvrditi „mjere za poboljšanje sigurnosti prometa” (točka (c)) i „sve druge odgovarajuće odredbe” (točka (d)).
- 29 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, Ugovor povjerava Vijeću, dajući mu zadatak donošenja zajedničke prometne politike, široke zakonodavne ovlasti u odnosu na donošenje odgovarajućih zajedničkih pravila (presude od 28. studenoga 1978., Schumalla, 97/78, Zb., str. 2311., t. 4., te od 17. srpnja 1997., SAM Schiffahrt i Stapf, C-248/95 i C-249/95, Zb., str. I-4475., t. 23.).
- 30 Iz teksta članka 71. stavka 1. točke (c) UEZ-a i pojašnjenja Suda o pojmu „druge odgovarajuće odredbe” u članku 71. stavku 1. točki (d) UEZ-a (prethodno navedena presuda Schumalla, t. 6.) jasno proizlazi da je na temelju članka 71. UEZ-a zakonodavac Zajednice ovlašten, kao što Republika Finska osim toga i priznaje, donositi zajedničke odredbe za poboljšanje sigurnosti na cestama i uklanjanje nacionalnih nejednakosti koje mogu dovesti do znatnog narušavanja uvjeta tržišnog natjecanja u prometnom sektoru.
- 31 Republika Finska, međutim, prigovara da odredbe pobijane direktive koje se odnose na samozaposlene vozače, protivno navedenom u njezinom članku 1., ne doprinose ciljevima sigurnosti na cestama i usklađivanju uvjeta tržišnog natjecanja obuhvaćenih člankom 71. UEZ-a.

- 32 Osnovanost toga argumenta valja ispitati.
- 33 Prvo, u odnosu na cilj sigurnosti prometa na cestama, članak 3. stavak (a) točka 2. pobijane direktive definira da u slučaju samozaposlenih vozača razdoblja obavljanja profesionalne djelatnosti treba smatrati radnim vremenom. Promatrana zajedno s odredbama članka 4. te direktive o maksimalnom tjednom radnom vremenu, ta definicija postavlja gornju granicu sati koje samozaposleni vozač može svakoga tjedna posvetiti aktivnostima izravno povezanim s cestovnim prijevozom. Kako bi se osiguralo pridržavanje te tjedne gornje granice, članak 9. pobijane direktive zahtijeva vođenje evidencije radnog vremena. Povrh toga, članak 5. direktive utvrđuje, osobito za samozaposlene vozače, i učestalost te minimalno trajanje stanki.
- 34 Mjere navedene u prethodnoj točki imaju za cilj razumno ograničiti tjedni radni ritam samozaposlenog vozača, u odnosu na aktivnosti koje zbog svojeg učinka na njegov umor mogu utjecati na njegovu vožnju, te mu nametnuti minimalna razdoblja odmora. One, dakle, nedvojbeno za cilj imaju poboljšanje sigurnosti na cestama koja, protivno tvrdnjama Republike Finske, može biti ugrožena ne samo predugim razdobljima vožnje, već i pretjeranim brojem aktivnosti koje nisu vožnja, kao što su one navedene u točkama (ii) do (v) prve alineje članka 3. stavka (a) točke 1. pobijane direktive, a koje su izravno povezane s obavljanjem cestovnog prijevoza (vidjeti u tom smislu presude od 9. lipnja 1994., Michielsen i GTS, C-394/92, Zb., str. I-2497., t. 14., te od 18. siječnja 2001., Skills Motor Coaches i drugi, C-297/99, Zb., str. I-573., t. 24. i 25.).
- 35 Pobijana direktiva u članku 7. također predviđa da samozaposleni vozači trebaju podlijegati ograničenjima koja ona utvrđuje u odnosu na duljinu noćnog rada. S obzirom na posebne učinke koje noćni rad može imati na ljudsko tijelo, na umor radnika u cestovnom prijevozu, pa tako i na njegovu vožnju, takva mjera također je usmjerena na poboljšanje sigurnosti na cestama.
- 36 Stoga valja smatrati da je uređenje radnog vremena samozaposlenih vozača predviđeno pobijanom direktivom usmjereno ka cilju sigurnosti na cestama. Kao što Parlament i Komisija ispravno naglašavaju, to je uređenje korisna nadopuna odredbama Uredbe br. 3820/85, koje se odnose na samo jedan od čimbenika ugrožavanja sigurnosti na cestama, a to su preduga razdoblja koja radnik u cestovnom prijevozu provede vozeći.
- 37 Gornja se analiza ne može dovesti u pitanje okolnošću, na koju se poziva Kraljevina Španjolska, da treći podstavak članka 2. stavka 1. pobijane direktive predviđa da Komisija s ciljem utvrđivanja definitivnog statusa samozaposlenih vozača u odnosu na tu direktivu treba Parlamentu i Vijeću najkasnije do 23. ožujka 2007. podnijeti izvješće povezano posebice s posljedicama koje na sigurnost na cestama ima sadašnje isključenje samozaposlenih vozača iz područja primjene te direktive.
- 38 Kao što je Parlament naveo u svojim podnescima, te kao što su razne institucije potvrdile na raspravi, ta je odredba rezultat kompromisa u Vijeću u odnosu na prijedlog Komisije da „zbog razloga uglavnom povezanih sa sigurnošću na cestama” ti vozači odmah budu obuhvaćeni pobijanom direktivom (vidjeti točke 4. i 5. Komunikacije Komisije Europskom parlamentu i Vijeću od 21. lipnja 2000. naslovljene „Prema sigurnijem i konkurentnijem visoko kvalitetnom sustavu cestovnog prijevoza u Zajednici”, COM (2000) 364 *final*). Ona ne može poljuljati

osnovanost razmatranja o učincima predugih razdoblja obavljanja aktivnosti cestovnog prijevoza i noćnog rada na umor vozača, pa tako i na njegovu vožnju. Posljedično, zbog nje se ne može odustati od zaključka da cilj sigurnosti na cestama u potpunosti opravdava uređenje radnog vremena samozaposlenih vozača predviđeno pobijanom direktivom.

- 39 Zatim, u odnosu na cilj usklađivanja uvjeta tržišnog natjecanja, odredbe pobijane direktive navedene u točkama 33. i 35. ove presude namijenjene su koordinaciji nacionalnih zakonodavstava u odnosu na ključne aspekte vremena koje samozaposleni vozači provode obavljajući djelatnost cestovnog prijevoza. U tom smislu one doprinose uklanjanju nejednakosti među državama članicama koje mogu narušiti tržišno natjecanje u djelatnosti samozaposlenog cestovnog prijevoznika.
- 40 Povrh toga, smatralo se da zajedničke odredbe koje, poput onih navedenih u točkama 33. i 35. ove presude imaju za cilj poboljšanje sigurnosti na cestama, ne mogu a da ne doprinesu uklanjanju nejednakosti koje mogu dovesti do znatnog narušavanja uvjeta tržišnog natjecanja u prometnom sektoru i tako se pokažu „odgovarajućima” u smislu članka 71. stavka 1. točke (d) UEZ-a za ostvarenje zajedničke prometne politike (vidjeti prethodno navedenu presudu Schumalla, t. 6.).
- 41 U svjetlu prethodno navedenoga, valja zaključiti da je uređenje radnog vremena samozaposlenih vozača predviđeno pobijanom direktivom takvo da doprinosi ostvarenju ciljeva sigurnosti na cestama i usklađivanja uvjeta tržišnog natjecanja utvrđenih u članku 1. te direktive. Iz toga slijedi da članak 71. UEZ-a nudi pravnu osnovu koja je odgovarajuća i dostatna za primjenu pobijane direktive na tu kategoriju cestovnih prijevoznika.
- 42 U odnosu na članak 137. stavak 2. UEZ-a, valja primijetiti da je zakonodavni postupak koji ta odredba predviđa za donošenje mjera za poboljšanje radne okoline radi zaštite zdravlja i sigurnosti radnika jednak onome koji je predviđen u članku 71. UEZ-a.
- 43 Dakle, pozivanje na članak 137. stavak 2. UEZ-a kao sekundarnu pravnu osnovu pobijane direktive u svakom slučaju nije utjecalo na postupak koji je primijenjen za njezino donošenje.
- 44 U tim okolnostima nema potrebe odlučivati o tome pruža li i članak 137. stavak 2. prikladnu pravnu osnovu za mjere predviđene pobijanom direktivom u odnosu na samozaposlene vozače (vidjeti također presudu od 10. prosinca 2002., *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, C-491/01, Zb., str. I-11453., t. 98., i, *a contrario*, presudu od 11. lipnja 1991., *Komisija/Vijeće, tzv. „Titanijev dioksid”*, C-300/89, Zb., str. I-2867., t. 18. do 21.).
- 45 S obzirom na prethodno navedeno, ovaj tužbeni razlog valja odbiti.

Tužbeni razlozi vezani uz povredu slobode obavljanja zanimanja i slobode poduzetništva, povredu načela proporcionalnosti i činjenicu da predmet pobijane direktive nije sigurnost na cestama

- 46 Kraljevina Španjolska s jedne strane tvrdi da uključivanje samozaposlenih vozača u područje primjene pobijane direktive ima učinak sprečavanja samozaposlenih

cestovnih prijevoznika da sve svoje vrijeme i napore posvete napretku svoga poslovanja, te predstavlja nedopustivo zadiranje u njihovu slobodu obavljanja zanimanja i slobodu poduzetništva.

- 47 S druge strane, Kraljevina Španjolska tvrdi da protivno onome što navode četvrta i deseta uvodna izjava te članak 1. pobijane direktive, cilj sigurnosti na cestama ne može biti ostvaren tom direktivom koja pripada socijalnom zakonodavstvu i čiji je isključivi cilj unapređenje uvjeta života i rada radnika u cestovnom prijevozu. Ona tvrdi da, iako doista postoji opravdanje za uređenje radnog vremena zaposlenika s obzirom na njihov podređeni položaj u odnosu na njihove poslodavce, takva potreba za zaštitom ne postoji kod samozaposlenih radnika kojima se mora ostaviti sloboda da svoju djelatnost organiziraju kako žele.
- 48 Prvo, Republika Finska tvrdi da uključivanje samozaposlenih vozača u područje primjene pobijane direktive predstavlja povredu načela proporcionalnosti. Ona prvenstveno tvrdi da cilj zaštite osoba nije opravdanje za uređivanje radnog vremena tih vozača; drugo, da je cilj sigurnosti na cestama već uzet u obzir u Uredbi 3820/85 te da bi bio ostvaren jednako učinkovito i s manje zadiranja u slobodu obavljanja zanimanja da se strože nadgleda pridržavanje toga uređenja te, treće, da ta direktiva ne navodi u kojoj bi mjeri mogla doprinijeti ostvarenju cilja usklađivanja uvjeta tržišnog natjecanja.
- 49 S druge strane, Republika Finska tvrdi da podvrgavanje samozaposlenih vozača pobijanoj direktivi krši načelo slobode obavljanja zanimanja, prema kojemu poduzetnik mora moći slobodno odlučiti o važnosti i organizaciji radnog vremena koje namjerava posvetiti svojoj poslovnoj djelatnosti. Ona tvrdi da u odnosu na samozaposlene vozače direktiva uređuje niz aktivnosti koje nisu vožnja te od njih zahtijeva vođenje evidencije radnog vremena, što predstavlja nedopustivo zadiranje u njihovo pravo da slobodno organiziraju svoje djelatnosti.
- 50 Najprije valja naglasiti da je na raspravi Kraljevina Španjolska pojasnila da je njezin tužbeni razlog, spomenut prethodno u točki 47., da cilj pobijane direktive nije sigurnost na cestama, usmjeren protiv nerazmjernog zadiranja te direktive u slobodu koju samozaposleni vozači moraju imati u organizaciji svoje profesionalne djelatnosti. Taj se tužbeni razlog stoga objedinjuje s tužbenim razlogom Kraljevine Španjolske o povredi slobode obavljanja zanimanja i slobode poduzetništva.
- 51 Sloboda obavljanja zanimanja jedno je od općih načela prava Zajednice (presude od 10. siječnja 1992., Kühn, C-177/90, Zb., str. I-35., t. 16.; od 5. listopada 1994., Njemačka/Vijeće, C-280/93, Zb., str. I-4973., t. 78.; kao i prethodno navedena presuda SAM Schiffahrt i Stapf, t. 72.). Isto vrijedi i za slobodu poduzetništva, koja se stapa sa slobodom obavljanja zanimanja (presuda od 21. veljače 1991., Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest, C-143/88 i C-92/89, Zb., str. I-415., t. 72. do 77.).
- 52 Te slobode ipak nisu apsolutna prava, no mora ih se promatrati u odnosu na njihovu socijalnu funkciju. Shodno tome, moguće je nametnuti ograničenja na njihovo ostvarenje, pod uvjetom da ta ograničenja zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa i da, s obzirom na željeni cilj, ne predstavljaju nerazmjerni i neprihvatljiv

zahvat kojim se povređuje sama bit tako zajamčenih prava (vidjeti, među ostalim, presudu od 28. travnja 1998., *Metronome Musik*, C-200/96, Zb., str. I-1953., t. 21.).

- 53 U ovom predmetu uređenje radnog vremena samozaposlenih vozača predviđeno pobijanom direktivom namijenjeno je poboljšanju sigurnosti na cestama (vidjeti prethodno navedene točke 33. do 36.), te posljedično odgovara cilju od općeg interesa (vidjeti presude od 5. listopada 1994., *Van Schaik*, C-55/93, Zb., str. I-4837., t. 19., i od 12. listopada 2000., *Snellers*, C-314/98, Zb., str. I-8633., t. 55.).
- 54 Kao što nezavisni odvjetnik primjećuje u točkama 112. do 116. svojega mišljenja, iako to uređenje utječe na način na koji se obavlja zanimanje samozaposlenog vozača, ono ne utječe na samo postojanje slobode obavljanja tog zanimanja.
- 55 Štoviše, kao što ističu Parlament i Komisija, pobijana direktiva u pogledu samozaposlenih vozača pravi jasnu razliku između, s jedne strane, aktivnosti izravno povezanih s cestovnim prijevozom koje su navedene u članku 3. stavku (a) točki 1. te direktive i koje su predmet mjera organizacije radnog vremena uvedenih tom direktivom te, s druge strane, „općih administrativnih poslova koji nisu izravno vezani uz određenu vožnju koja je u tijeku”, spomenutih u točki 2. iste odredbe, a na koje se direktiva ne odnosi.
- 56 S obzirom na široko diskrecijsko pravo koje uživa pri donošenju odgovarajućih mjera za zajedničku prometnu politiku (vidjeti prethodno navedenu presudu *SAM Schiffahrt i Stapf*, t. 23. do 25.), zakonodavac Zajednice mogao je smatrati da mjere s ciljem utvrđivanja vremena namijenjenog za obavljanje aktivnosti izravno povezanih s cestovnim prijevozom, ne ometajući time slobodu samozaposlenog vozača da po svojoj volji organizira opće poslove svojstvene tom statusu, predstavljaju mjere koje su odgovarajuće i razumne u odnosu na cilj sigurnosti na cestama.
- 57 U odnosu na načelo proporcionalnosti valja napomenuti da na temelju ustaljene sudske prakse to načelo, koje je jedno od općih načela prava Zajednice, zahtijeva da predmetne mjere ne prekoračuju granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje zadanih legitimnih ciljeva predmetnog propisa, pri čemu, kad je moguće odabrati između više prikladnih mjera, valja primijeniti onu koja je najmanje ograničavajuća (vidjeti osobito presude od 16. prosinca 1999., *UDL*, C-101/98, Zb., str. I-8841., t. 30., i od 12. ožujka 2002., *Omega Air i drugi*, C-27/00 i C-122/00, Zb., str. I-2569, t. 62.).
- 58 U ovom predmetu razmatranja prethodno navedena u točkama 54. do 56. dovode do zaključka da odredbe pobijane direktive koje se odnose na samozaposlene vozače, čiji je cilj osigurati da oni u odnosu na aktivnosti izravno povezane s cestovnim prijevozom ne usvoje takav radni obrazac kojim bi ugrozili sigurnost na cestama, ne zadirući u njihovu slobodu da organiziraju svoje opće administrativne poslove na način koji smatraju najprikladnijim svojim interesima, ne krše načelo proporcionalnosti.
- 59 Valja dodati da se, protivno očitovanjima Republike Finske, stroža provedba ograničenja radnog vremena utvrđena Uredbom br. 3820/85 ne može smatrati jednako učinkovitim i manje ograničavajućim rješenjem od predmetnih odredaba. To ne bi pomoglo da se razumno ograniči trajanje radnog vremena koje samozaposleni vozač

posvećuje aktivnostima koje nisu vožnja, a izravno su povezane s cestovnim prijevozom i na njegov umor i vožnju mogu utjecati na štetu sigurnosti na cestama.

- 60 Vodeći računa o navedenom, uređenje radnog vremena samozaposlenih vozača predviđeno u pobijanoj direktivi ne može se smatrati nerazmjernim i neprihvatljivim zahvatom kojim se povređuje sama bit slobode obavljanja zanimanja i slobode poduzetništva, kao ni povredom načela proporcionalnosti.
- 61 Iz toga slijedi da ove tužbene razloge valja odbiti u cijelosti.

Tužbeni razlog vezan uz povredu načela nediskriminacije i članka 74. UEZ-a

- 62 Kraljevina Španjolska ističe da samozaposleni prijevoznici, zbog toga što su uključeni u područje primjene pobijane direktive, trpe neopravdanu diskriminaciju u usporedbi sa zaposlenim radnicima, s obzirom na to da se potpuno različite situacije tretiraju na jednaki način iako za to ne postoji objektivno opravdanje. Ona također smatra da se tim uključivanjem krše odredbe članka 74. UEZ-a.
- 63 Kraljevina Španjolska dodaje da sigurnost na cestama i osiguravanje slobodnog tržišnog natjecanja ne predstavljaju objektivne razloge koji bi mogli opravdati da se samozaposleni vozači tretiraju na jednaki način kao zaposleni radnici. Ona smatra da, s jedne strane, sigurnost na cestama nije cilj pobijane direktive i, s druge strane, da isključivanje samozaposlenih vozača iz područja primjene te direktive ne može narušiti tržišno natjecanje na tržištu prijevoza, posebice s obzirom na ograničenja vremena vožnje utvrđena Uredbom br. 3820/85.
- 64 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo nediskriminacije zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (vidjeti osobito prethodno navedenu presudu Omega Air i dr., t. 79. i presudu od 9. rujna 2003., Milk Marque i National Farmers' Union, C-137/00, Zb., str. I-7975., t. 126.).
- 65 U ovom predmetu valja primijetiti da što se tiče organizacije radnog vremena na koju se odnosi pobijana direktiva, samozaposleni i zaposleni vozači nisu u istoj situaciji. Prvi, uz aktivnosti izravno povezane s cestovnim prijevozom, moraju preuzeti i opći administrativni posao koji se potonjih ne tiče.
- 66 Iz odredaba članka 3. stavka (a) pobijane direktive, koje se odnose na definiciju radnog vremena u slučaju zaposlenih mobilnih radnika za razliku od slučaja samozaposlenih vozača, jasno je da je zakonodavac Zajednice vodio računa o toj razlici. U odnosu na zaposlene radnike, direktiva uređuje čitavo njihovo radno vrijeme, tj. vrijeme posvećeno djelatnostima cestovnog prijevoza navedenima u prvoj alineji članka 3. stavka (a) točke 1., kao i „vrijeme tijekom kojeg radnik ne može slobodno raspolagati svojim vremenom te mora biti na svojem radnom mjestu, spreman poduzeti svoje uobičajene poslove, pri čemu su neki poslovi povezani uz s dežurstvima [...]” (članak 3. stavak (a) točka 1. druga alineja). U odnosu na samozaposlene vozače, ona se ograničava na uređenje dijela njihovih aktivnosti koje su njima i zaposlenim radnicima zajedničke, a to su prethodno navedene aktivnosti cestovnog prijevoza, dok iz svojeg područja primjene isključuje aktivnosti svojstvene

statusu samozaposlenog radnika koje odgovaraju „općim administrativnim poslovima koji nisu izravno vezani uz određenu vožnju koja je u tijeku” (članak 3.(a) točka 2.).

67 Štoviše, valja naglasiti da djelatnosti povezane s cestovnim prijevozom zaposlenim i samozaposlenim vozačima znače isto, te u oba slučaja obuhvaćaju ne samo vožnju nego i niz drugih djelatnosti izravno povezanih s cestovnim prijevozom, kao što su utovar i istovar, pomoć putnicima kod ulaska i izlaska iz vozila, čišćenje i tehničko održavanje, te svi ostali poslovi čija je svrha osiguravanje sigurnosti vozila, njegova tereta i putnika ili ispunjavanje pravnih i regulatornih obveza (administrativne i carinske formalnosti itd.). Stoga je neutemeljen argument Kraljevine Španjolske da pobijana direktiva obvezuje isključivo samozaposlene vozače da u svoje radno vrijeme ubroje aktivnosti koje nisu vožnja, te da na taj način zaposlene radnike dovodi u povoljniji položaj od samozaposlenih vozača s obzirom na pripisivanje dozvoljene duljine radnog vremena vremenu vožnje koje dopušta Uredba br. 3820/85.

68 Naposljetku, dopuštajući da se pobijana direktiva mora smatrati mjerom poduzetom „u odnosu na prijevozne naknade i uvjete” u smislu članka 74. UEZ-a, prema analizi u točkama 54. do 56. ove presude i uvjetima prema kojima je u članku 2. stavku 1. te direktive predviđeno da samozaposleni vozači moraju biti uključeni u područje njezine primjene isključeno je da je zakonodavac Zajednice propustio ispuniti svoju obvezu da uzme u obzir gospodarski položaj prijevoznikâ, u ovom slučaju onih koji su samozaposleni.

Tužbeni razlog vezan uz povredu članka 137. stavka 2. UEZ-a i članka 157. UEZ-a

69 Republika Finska navodi da ograničenja radnog vremena u pobijanoj direktivi opterećuju uglavnom mala i srednja poduzeća koja, za razliku od velikih poduzeća, nemaju potrebne ljudske resurse za provedbu podjele rada kojom bi vozačima omogućila iskorištenje cjelokupnog vremena vožnje koje dozvoljava ta direktiva, dok bi ostali zaposlenici, neopterećeni ograničenjima radnog vremena koja proizlaze iz te direktive, obavljali aktivnosti koje nisu vožnja vozila. Ona stoga zaključuje da je došlo do povrede članka 137. stavka 2. UEZ-a.

70 Ona nadalje ističe da ograničenje radnog vremena samozaposlenih vozača koči razvoj malih poduzeća, jer rizicima svojstvenima svakom poslu dodaje neopravdana ograničenja slobode posvećivanja željenog vremena upravljanju poslovanjem, što je u suprotnosti s ciljem konkurentnosti europske industrije utvrđenim u članku 157. UEZ-a. Ona potvrđuje da primjena pobijane direktive na samozaposlene vozače može proizvesti učinak jačanja položaja velikih prijevoznika, slabeći tržišno natjecanje i smanjujući mogućnosti zapošljavanja u malim i srednjim poduzećima.

71 Valja primijetiti da se u odnosu na članak 137. stavak 2. UEZ-a Republika Finska poziva posebice na odredbu u drugoj rečenici prve alineje točke (b), prema kojoj direktive koje se temelje na članku 137. stavku 2. i za cilj imaju zaštitu zdravlja i sigurnosti radnika u smislu članka 137. stavka 1. točke (a), neće sadržavati upravna, financijska ili pravna ograničenja kojima bi se otežavalo osnivanje i razvoj malih i srednjih poduzeća.

72 Dopuštajući da se odredbe pobijane direktive o samozaposlenim vozačima, jedine koje se osporavaju u ovom predmetu, temelje ne samo na članku 137. stavku 2. UEZ-a

nego i na članku 71. UEZ-a, valja istaknuti da odredba Ugovora o EZ-u iz prethodne točke doista znači da posebne ekonomske interese malih i srednjih poduzeća treba uzeti u obzir pri donošenju mjera obuhvaćenih člankom 137. stavkom 1. točkom (a) UEZ-a, no ne sprečava da se ta poduzeća podvrgnu ograničavajućim mjerama (vidjeti, u odnosu na drugi podstavak članka 118. stavka 2. Ugovora o EZ-u (članci 117. do 120. Ugovora o EZ-u zamijenjeni su člancima 136. UEZ-a do 143. UEZ-a), presudu od 12. studenoga 1996., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, C-84/94, Zb., str. I-5755, t. 44.).

- 73 Uređenje radnog vremena samozaposlenih vozača predviđeno pobijanom direktivom izraz je, kao što je pojašnjeno u točkama 53. do 56. ove presude, uravnoteženog razmatranja cilja sigurnosti na cestama s jedne strane i posebnih obilježja statusa samozaposlenog radnika u vezi s općim administrativni poslom, s druge strane. U tim se okolnostima ne može smatrati da ono stvara ograničenja kojima bi se otežavalo osnivanje i razvoj malih i srednjih poduzeća.
- 74 Ono što, pak, predviđa članak 157. UEZ-a jest da radi osiguranja uvjeta potrebnih za konkurentnost industrije Zajednice, akcije koje Zajednica poduzima kao dio svoje industrijske politike ili u okviru odredaba Ugovora moraju, između ostalog, poticati okruženje pogodno za inicijativu i razvoj poduzetnika diljem Zajednice, a posebno malih i srednjih poduzetnika.
- 75 Međutim, u ovom je predmetu, osim navedenog u točki 73., razvidno da se argument Republike Finske o povredi članka 157. UEZ-a dijelom temelji na pretpostavci koja je netočna s obzirom na isključenje općeg administrativnog posla iz definicije radnog vremena samozaposlenih vozača, da pobijana direktiva za cilj ima urediti vrijeme koje ti vozači posvećuju općem vođenju poslovanja, a dijelom na pukom nagađanju o pretpostavljenom učinku koji bi ta direktiva mogla imati na položaj velikih odnosno malih i srednjih poduzeća.
- 76 Ovaj tužbeni razlog stoga valja odbiti.

Tužbeni razlozi povezani s propuštanjem navođenja razloga

- 77 Kraljevina Španjolska smatra da se uključivanje samozaposlenih vozača u područje primjene pobijane direktive ne temelji na odgovarajućem opravdanju. Ona se žali na nedostatak logike i preciznosti u osmoj uvodnoj izjavi direktive te naglašava da obrazloženje zakonodavca nije čvrsto. Dodaje da, s obzirom na iznimnu prirodu uvođenja ograničenja vremena koje samozaposleni subjekt posvećuje obavljanju svojih aktivnosti, takva mjera umjesto kratkog sažetka u toj uvodnoj izjavi iziskuje detaljnije obrazloženje.
- 78 Republika Finska smatra da se Parlament i Vijeće nisu pridržavali obveze obrazlaganja, s obzirom na to da se u uvodnim izjavama pobijane direktive ne spominju narušavanja tržišnog natjecanja koja bi ona trebala ukinuti, kao ni sredstva predviđena u tu svrhu. Ona dodaje da bi direktiva trebala, ako ne navesti razloge za svaki odabir zakonodavca u tehničkom smislu, onda barem u odnosu na svaki željeni cilj utvrditi postojeće probleme i načine koje predviđa za njihovo otklanjanje, posebno s obzirom na zadiranje tog zakonodavstva u slobodu poduzetništva.

- 79 Valja, međutim, istaknuti da se razmatranja o prazninama u postojećem zakonodavstvu, iznesena u prvoj i drugoj uvodnoj izjavi pobijane direktive, te o općim ciljevima sigurnosti na cestama i usklađivanja uvjeta tržišnog natjecanja koja su iznesena u četvrtoj, desetoj i jedanaestoj uvodnoj izjavi te direktive, odnose također na samozaposlene vozače, pa su stoga dostatne u pogledu obveza obrazlaganja koje je sudska praksa utvrdila za akte opće primjene (vidjeti presude od 19. studenoga 1998., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, C-150/94, Zb., str. I-7235., t. 25. i 26., i od 7. studenoga 2000., Luksemburg/Parlament i Vijeće, C-168/98, Zb., str. I-9131., t. 62. i 66.), radi opravdanja moguće buduće primjene direktive na tu skupinu osoba koje obavljaju mobilne djelatnosti prijevoza.
- 80 Povrh toga, kao što Parlament i Komisija ispravno primjećuju, Kraljevina Španjolska i Republika Finska su sudjelujući u radu Vijeća bile neposredno uključene u postupak izrade pobijane direktive te su prema tome upoznate s razlozima koji su činili osnovu za odredbe te direktive koje se odnose na samozaposlene vozače (vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 1993., Njemačka/Komisija, C-54/91, Zb., str. I-3399., t. 11.).
- 81 Iz toga proizlazi da ispitane tužbene razloge valja odbiti.
- 82 U svjetlu prethodno navedenoga, tužbe valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

- 83 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova ako je postavljen takav zahtjev. Budući da Kraljevina Španjolska i Republika Finska nisu uspjele u svojim tužbenim zahtjevima, treba im u skladu sa zahtjevima Parlamenta i Vijeća naložiti snošenje vlastitih troškova i troškova tuženih institucija. U skladu s člankom 69. stavkom 4. Poslovnika, institucije koje interveniraju u postupak snose vlastite troškove. Komisija koja je intervenirala mora stoga snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) proglašava i presuđuje:

1. Tužbe se odbijaju.

2. Tužiteljima se nalaže snošenje vlastitih troškova, kao i troškova tuženikâ.

3. Komisiji se nalaže snošenje vlastitih troškova.

[Potpisi]

* Jezici predmeta: španjolski i finski