A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nyolcadik tanács)

2019. szeptember 26.*

„Előzetes döntéshozatal – Közúti szállítás – EUMSZ 91. és EUMSZ 92. cikk – 165/2014/EU rendelet – A 32. cikk (3) bekezdése, a 33. cikk (1) bekezdése és a 41. cikk (1) bekezdése – A menetíró készülékek használatára vonatkozó szabályok megsértése – Hatékony, visszatartó erejű és megkülönböztetéstől mentes szankciók előírására vonatkozó tagállami kötelezettség – Belföldi és külföldi illetőségű kis- és középvállalkozások – Eltérő bánásmód”

A C-600/18. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Magyarország) a Bírósághoz 2018. szeptember 24-én érkezett, 2018. szeptember 14-i határozatával terjesztett elő

az **UTEP 2006. SRL**

és

a **Vas Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály**, **Hatósági, Építésügyi és Oktatási Osztály**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nyolcadik tanács),

tagjai: F. Biltgen tanácselnök, J. Malenovský és L. S. Rossi (előadó) bírák,

főtanácsnok: G. Hogan,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az UTEP 2006. SRL képviseletében Szároz Z. jogtanácsos,

– a magyar kormány képviseletében Fehér M. Z., meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében W. Mölls, Havas L. és J. Hottiaux, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

* Az eljárás nyelve: magyar.

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 92. cikk értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet az UTEP 2006. SRL (a továbbiakban: UTEP) és a Vas Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály, Hatósági, Építésügyi és Oktatási Osztály (Magyarország) között, a menetíró készülékek használatára vonatkozó szabályozás megsértése miatt az UTEP-pel szemben, a Vas Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály, Hatósági, Építésügyi és Oktatási Osztály által kiszabott közigazgatási bírság tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A közúti közlekedésben használt menetíró készülékekről, a közúti közlekedésben használt menetíró készülékekről szóló 3821/85/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről és a közúti szállításra vonatkozó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról szóló 561/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2014. február 4-i 165/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2014. L 60., 1. o.) 32. cikke kimondja:

„(1) A szállítási vállalkozásoknak és a járművezetőknek gondoskodniuk kell a digitális menetíró készülék és a járművezetői kártya megfelelő működéséről és helyes használatáról. Analóg menetíró készüléket használó szállítási vállalkozásoknak és járművezetőknek gondoskodniuk kell az analóg menetíró készülék megfelelő működéséről és az adatrögzítő lap helyes használatáról.

[…]

(3) Tilos az adatrögzítő lapon rögzített vagy a menetíró készülékben vagy a járművezetői kártyán tárolt adatokat, illetve a menetíró készülék kinyomtatott adatait meghamisítani, eltitkolni, kitörölni vagy megsemmisíteni. Ugyanúgy tilos a menetíró készülékkel, az adatrögzítő lappal vagy a járművezetői kártyával kapcsolatos bármely olyan manipuláció, amely az adatok, illetve a kinyomtatott információk meghamisítását, törlését vagy megsemmisítését eredményezheti. […]

[…]”

4 E rendelet 33. cikke előírja:

„(1) A szállítási vállalkozás felelőssége gondoskodni arról, hogy járművezetői megfelelő képzést és utasítást kapjanak a menetíró készülék – legyen az digitális vagy analóg – helyes működésével kapcsolatban, továbbá rendszeresen ellenőrzi, hogy járművezetői helyesen használják-e a készüléket, és nem adhat nekik olyan, közvetlen, vagy közvetett ösztönzőt, amely a menetíró készülékkel való visszaélésre sarkallhat.

[…]

(3) A szállítási vállalkozás felel azért, ha saját járművezetői vagy a rendelkezésére álló járművezetők megsértik az e rendeletben előírtakat. […]”

5 Az említett rendelet 41. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok a nemzeti alkotmányos szabályokkal összhangban megállapítják az e rendelet megsértése esetén kiszabható szankciókra vonatkozó szabályokat, és minden szükséges intézkedést megtesznek azok foganatosítása érdekében. Az említett szankcióknak hatékonynak, arányosnak, visszatartó erejűnek és megkülönböztetéstől mentesnek kell lenniük, és meg kell felelniük a [közúti szállításra vonatkozó egyes szociális jogszabályokkal kapcsolatos 3820/85/EGK és a 3821/85/EGK tanácsi rendelet végrehajtásának minimumfeltételeiről és a 88/599/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. március 15-i] 2006/22/EK [európai parlamenti és tanácsi] irányelvben [(HL 2006. L 102., 35. o.)] meghatározott jogsértési kategóriáknak.”

6 A 2016. március 18-i (EU) 2016/403 bizottsági rendelettel (HL 2016. L 74., 8. o.) módosított 2006/22 irányelv (a továbbiakban: 2006/22 irányelv) 9. cikkének megfelelően ezen 2006/22 irányelv III. melléklete – különösen a 165/2014 rendelet rendelkezéseivel kapcsolatos – jogsértések listáját tartalmazza, amelyeket a súlyosságuk alapján különböző kategóriákba sorol („rendkívül súlyos jogsértések”, „nagyon súlyos jogsértések”, „súlyos jogsértések” és „enyhébb jogsértések”). E melléklet 2. pontjának – amely az ez utóbbi rendelettel kapcsolatos jogsértéseket foglalja magában – a „menetíró készülék, a járművezetői kártya vagy az adatrögzítő lap használatával” kapcsolatos jogsértésekkel foglalkozó H. pontjában a 165/2014 rendelet 32. és 33. cikkében foglalt rendelkezések megsértése a „rendkívül súlyos” vagy „nagyon súlyos” jogsértések közé tartozik.

A magyar jog

7 A kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: KKV törvény) 12/A. §-ának az alapeljárásra alkalmazandó változata előírja:

„(1) A hatósági ellenőrzést végző szervek kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén – az adó- és vámhatósági eljárást és a felnőttképzési tevékenységet folytató intézmények ellenőrzésére irányuló eljárást kivéve – bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak, illetve kötelesek megvizsgálni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott eljárás alkalmazásának lehetőségét.

(2) Nincs lehetőség a bírságtól való eltekintésre, ha

a) a jogsértés emberi életet, testi épséget vagy egészséget sért vagy veszélyeztet,

[…]”

8 A KKV törvény 20. §-ának (7) bekezdése értelmében:

„Ez a törvény a mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról szóló 2003. május 6-i 2003/361/EK bizottsági ajánlásnak [(HL 2003. L 124., 36. o.)] való megfelelést szolgálja.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

9 Az UTEP egy romániai székhelyű társaság, amely fuvarozással is foglalkozik. Nem vitatott, hogy e társaság megfelel a KKV törvény értelmében vett kis- és középvállalkozásra (KKV) vonatkozó kritériumoknak.

10 2017. május 15-én közúti ellenőrzés keretében a magyar hatóságok megállapították, hogy az UTEP-hez tartozó tehergépkocsi vezetője 2017. május 12. és 14. között eltávolította a menetíró készülék korongját, és a készüléken, valamint annak az elektromos kapcsolatain különböző manipulációkat hajtott végre. Míg ezt a hozzávetőleg 48 órát a járművezető pihenőidőként jelölte meg, a magyar hatóságok megállapították, hogy azt valójában rakodási és tankolási tevékenységekre használták fel.

11 A 2017. július 28-i határozattal lezárt közigazgatási eljárás során a magyar hatóságok azt állapították meg, hogy az UTEP megszegte a 165/2014 rendelet 32. cikkének (3) bekezdését, valamint 33. cikkének (1) és (3) bekezdését, és 800 000 forint (HUF) (hozzávetőleg 2600 euró) közigazgatási bírságot szabtak ki vele szemben, elutasítva e társaság azon érvelését, amely szerint a KKV törvény 12/A. §-ának (1) bekezdése alapján a bírság helyett írásbeli figyelmeztetést is alkalmazhattak volna. E hatóságok szerint ugyanis e § alkalmazása csak a magyarországi székhellyel rendelkező KKV-kre vonatkozik.

12 Az UTEP a kérdést előterjesztő bíróság, a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Magyarország) elé terjesztett kereseti kérelmében elsődlegesen a 2017. július 28-i határozat hatályon kívül helyezését, másodlagosan pedig a bírság összegének mérséklését kérte és azt állítja, hogy diszkriminatív és az EUMSZ 92. cikkel ellentétes az, hogy a magyar hatóságok a vele szemben kiszabott bírság helyett azért nem alkalmaztak írásbeli figyelmeztetést, mert Magyarországtól eltérő tagállamban rendelkezik székhellyel.

13 E körülmények között a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 92. cikk rendelkezéseit, mint amelyekkel ellentétben áll a [KKV törvény] 12/A. §-ának akként értelmezése, továbbá az ezzel összefüggésben kialakult hatósági gyakorlat, amely nem teszi lehetővé a [KKV törvény] 12/A. §-ának alkalmazását olyan nem Magyarországon bejegyzett – más tagállami – vállalkozások (jogalanyok) esetében, melyek egyébként megfelelnek a [KKV törvény] [KKV] fogalmának?”

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

14 Írásbeli észrevételeiben a magyar kormány úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem két okból elfogadhatatlan.

15 Egyrészt e kormány úgy véli, hogy az EUMSZ 92. cikk, amelynek értelmezését a kérdést előterjesztő bíróság kéri, az alapeljárás kimenetele szempontjából nem releváns. A bírságot ugyanis a 165/2014 rendeletet végrehajtó nemzeti szabályozás alapján szabták ki az UTEP-pel szemben. Márpedig magát a rendeletet az EUMSZ 91. cikk alapján fogadták el, ami azzal a hatással jár, hogy az EUMSZ 92. cikk elveszti minden relevanciáját.

16 Másrészt a magyar kormánynak kétségei vannak afelől, hogy a KKV törvény 12/A. §-ának (1) bekezdése alkalmazható-e az alapeljárásban, mivel e § (2) bekezdése értelmében kizárt a figyelmeztetés alkalmazása, ha a szóban forgó magatartások alkalmasak az emberi élet és testi épség veszélyeztetésére. Márpedig – amint az a 2006/22 irányelvből kitűnik – a menetíró készülék használatára vonatkozó rendelkezések megsértését a rendkívül súlyos jogsértések közé kell sorolni. Következésképpen, és függetlenül a belföldi és a külföldi illetőségű KKV-k között Magyarországon fennálló esetleges eltérő bánásmódtól, a bírság figyelmeztetéssel történő helyettesítése nem lehetséges. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés tehát a magyar kormány szerint hipotetikus jellegű.

17 Az e kormány által kifejtett első érvet illetően fontos emlékeztetni arra, hogy a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködés keretében a Bíróság feladata, hogy a nemzeti bíróságnak az előtte folyamatban lévő ügy eldöntéséhez hasznos választ adjon. Ennek érdekében adott esetben a Bíróságnak át kell fogalmaznia az elé terjesztett kérdéseket (2018. június 27-i Turbogás ítélet, C-90/17, EU:C:2018:498, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

18 Következésképpen, még ha az előterjesztő bíróság formálisan az uniós jog különös rendelkezésének értelmezésére korlátozta is kérdését, e körülmény nem akadálya annak, hogy a Bíróság megadja e bíróság számára az e jog értelmezésének minden olyan elemét, amely szükséges az utóbbi előtt lévő ügy megítéléséhez, akár hivatkozott ezekre a kérdéseinek megfogalmazásában, akár nem. E tekintetben a Bíróságnak kell a nemzeti bíróság által szolgáltatott információk összessége és különösen az előzetes döntéshozatalra utalás indokolása alapján meghatározni az uniós jog azon rendelkezéseit, amelyeknek az értelmezése az alapeljárás tárgyára figyelemmel szükséges (lásd ebben az értelemben: 2016. szeptember 29-i Essent Belgium ítélet, C-492/14, EU:C:2016:732, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

19 A jelen esetben a feltett kérdés az EUMSZ 92. cikk értelmezésére vonatkozik, amely azonban a fuvarozási ágazatra csak az EUMSZ 91. cikk (1) bekezdése alapján elfogadott uniós jogi szabályozás hiányában alkalmazható (lásd ebben az értelemben: 2019. június 18-i Ausztria kontra Németország ítélet, C-591/17, EU:C:2019:504, 158., 161. és 163. pont).

20 Márpedig a közúti szállítás területén a menetíró készülékek beszerelésére és használatára vonatkozó szabályok, valamint az említett szabályok megsértése főképp a 165/2014 rendelet rendelkezéseinek tárgyát képezi, amelynek jogalapja többek között az EUMSZ 91. cikk.

21 E tekintetben, amint azt a magyar kormány maga is elismerte, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az alapeljárás tárgyát képező bírságot a 165/2014 rendeletet átültető nemzeti szabályozásnak megfelelően, a 165/2014 rendelet 32. cikke (3) bekezdésének és 33. cikke (1) és (3) bekezdésének megsértése miatt szabták ki. Egyébiránt az említett rendelet a 41. cikkének (1) bekezdésében előírja, hogy a szankcióknak, amelyek rendszerét a tagállamok határozzák meg, és amelyek az említett rendelet rendelkezéseinek megsértése esetén alkalmazandók, többek között hatékonynak, arányosnak, visszatartó erejűnek és megkülönböztetéstől mentesnek kell lenniük.

22 Következésképpen a jelen ítélet 17. és 18. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat alapján az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést úgy kell átfogalmazni, hogy az nem az EUMSZ 92. cikk, hanem a 165/2014 rendelet 41. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

23 A magyar kormány által előadott második érvet illetően, amely az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés állítólagos hipotetikus jellegén alapul, meg kell állapítani, hogy ez az érv valójában a KKV törvény 12/A. §-a rendelkezéseinek az előterjesztő bíróság általi értelmezését vitatja. Márpedig – a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően – a nemzeti jogszabályok értelmezése kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság hatáskörébe tartozik; a Bíróságnak tartania kell magát a nemzeti jognak az említett bíróság által elé terjesztett értelmezéséhez (lásd ebben az értelemben: 2019. június 26-i Kuhar ítélet, C-407/18, EU:C:2019:537, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 Ebből az következik, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadható.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

25 Kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 165/2014 rendelet 41. cikkének (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes valamely tagállam olyan közigazgatási gyakorlata, amelynek értelmében ellentétben a külföldi illetőségű közúti szállítási KKV-kkal, az e tagállam területén letelepedett közúti szállítási KKV-kkal szemben a közigazgatási bírság helyett figyelmeztetésben megnyilvánuló, könnyített szankciót lehet kiszabni, ha az ilyen KKV-k első alkalommal, azonos súllyal sértik meg a 165/2014 rendelet rendelkezéseit.

26 Amint az a jelen ítélet 21. pontjából kitűnik, a 165/2014 rendelet 41. cikke (1) bekezdésének értelmében azoknak a szankcióknak, amelyeknek rendszerét a tagállamok határozzák meg, és amelyek az említett rendelet rendelkezéseinek megsértése esetén alkalmazandók, többek között hatékonynak, visszatartó erejűnek és megkülönböztetéstől mentesnek kell lenniük.

27 Az a követelmény, miszerint a szankcióknak megkülönböztetéstől mentesnek kell lenniük, kétségtelenül arra a helyzetre vonatkozik, amelyben a 165/2014 rendelet rendelkezéseinek azonos súllyal történő megsértése eltérő szankciókat von maga után, attól függően, hogy a közúti szállítási vállalkozások abban a tagállamban rendelkeznek-e székhellyel, vagy sem, ahol az említett jogsértést elkövették. E rendelet abból az előfeltevésből indul ki, hogy e vállalkozások, a letelepedésük helyétől függetlenül, összehasonlítható helyzetben vannak, amikor a 165/2014 rendelet rendelkezéseinek ugyanazon tagállam területén történő megsértését követik el. Következésképpen a tagállamnak biztosítania kell, hogy a 165/2014 rendelet 41. cikke (1) bekezdésének megfelelően a területén bevezetett szankciórendszer azon közúti szállítási vállalkozás letelepedésének helye alapján történő különbségtétel nélkül alkalmazandó, amely megsértette az említett rendelet rendelkezéseit.

28 Ebből következik, hogy az olyan közigazgatási gyakorlat, amelynek értelmében a külföldi illetőségű közúti szállítási KKV-t súlyosabban lehet büntetni a 165/2014 rendelet rendelkezéseinek azonos súllyal történő megsértése miatt, mint a belföldi illetőségű közúti szállítási KKV-t, ellentétes e rendelet 41. cikkének (1) bekezdésével, amennyiben az előírja, hogy a szankcióknak megkülönböztetéstől mentesnek kell lenniük.

29 A fenti megfontolásokra tekintettel az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 165/2014 rendelet 41. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes valamely tagállam olyan közigazgatási gyakorlata, amelynek értelmében ellentétben a külföldi illetőségű közúti szállítási KKV-kkal, az e tagállam területén letelepedett közúti szállítási KKV-kkal szemben a közigazgatási bírság helyett figyelmeztetésben megnyilvánuló, könnyített szankciót lehet kiszabni, ha az ilyen KKV-k első alkalommal, azonos súllyal sértik meg a 165/2014 rendelet rendelkezéseit.

A költségekről

30 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nyolcadik tanács) a következőképpen határozott:

A közúti közlekedésben használt menetíró készülékekről, a közúti közlekedésben használt menetíró készülékekről szóló 3821/85/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről és a közúti szállításra vonatkozó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról szóló 561/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2014. február 4-i 165/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 41. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes valamely tagállam olyan közigazgatási gyakorlata, amelynek értelmében

ellentétben a külföldi illetőségű közúti szállítási kis- és középvállalkozásokkal, az e tagállam területén letelepedett közúti szállítási kis- és középvállalkozásokkal szemben a közigazgatási bírság helyett figyelmeztetésben megnyilvánuló, könnyített szankciót lehet kiszabni, ha az ilyen kis- és középvállalkozások első alkalommal, azonos súllyal sértik meg a 165/2014 rendelet rendelkezéseit.

Biltgen Malenovský Rossi

Kihirdetve Luxembourgban, a 2019. szeptember 26-i nyilvános ülésen.

A. Calot Escobar
hivatalvezető

F. Biltgen
a nyolcadik tanács elnöke