Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 26 september 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Vägtransporter – Artiklarna 91 och 92 FEUF – Förordning (EU) nr 165/2014 – Artikel 32.3, artikel 33.1 och artikel 41.1 – Överträdelse av bestämmelserna om användning av färdskrivare – Medlemsstaterna är skyldiga att föreskriva sanktioner som är effektiva, avskräckande och icke-diskriminerande – Små och medelstora företag som har respektive inte har hemvist i medlemsstaten – Särbehandling”

I mål C-600/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Szombathely, Ungern) genom beslut av den 14 september 2018, som inkom till domstolen den 24 september 2018, i målet

UTEP 2006. SRL

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden F. Biltgen samt domarna J. Malenovský och L.S. Rossi (referent),

generaladvokat: G. Hogan,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– UTEP 2006. SRL, genom Z. Szároz, jogtanácsos,

– Ungerns regering, genom M. Z. Fehér, i egenskap av ombud

– Europeiska kommissionen, genom W. Mölls, L. Havas och J. Hottiaux, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: ungerska.

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 92 FEUF.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan UTEP 2006. SRL (nedan kallat UTEP) och Vas Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály, Hatósági, Építésügyi és Oktatási Osztály (Kontoret för regeringsdelegationen i provinsen Vas, avdelningen för kontroll, konstruktion och utbildning, Ungern). Målet rör att nämnda myndighet har ålagt UTEP en administrativ straffavgift på grund av en överträdelse av bestämmelserna om användning av färdskrivare.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I artikel 32 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 av den 4 februari 2014 om färdskrivare vid vägtransporter, om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet (EUT L 60, 2014, s. 1), föreskrivs följande:

”1. Transportföretag och förare ska se till att den digitala färdskrivaren och förarkortet fungerar och används på rätt sätt. Transportföretag och förare som använder analoga färdskrivare ska se till att de fungerar och att diagrambladen används på rätt sätt.

…

3. Det är förbjudet att förfalska, dölja, hemlighålla eller förstöra uppgifter på diagrambladet eller i färdskrivaren eller på förarkortet samt utskrifter från färdskrivare. Det är också förbjudet att manipulera färdskrivare, diagramblad eller förarkort så att uppgifter och/eller utskrifter förfalskas, hemlighålls eller förstörs. …

…”

4 I artikel 33 i samma förordning föreskrivs följande:

”1. Transportföretag ska vara ansvariga för att se till att deras förare har lämplig utbildning och lämpliga instruktioner när det gäller färdskrivarnas korrekta funktion, oavsett om de är digitala eller analoga, och ska med jämna mellanrum kontrollera att förarna använder dem på rätt sätt och ska varken direkt eller indirekt uppmuntra förarna till missbruk av färdskrivarna.

…

3. Transportföretagen ska vara ansvariga för överträdelser av bestämmelserna i denna förordning som begåtts av deras förare eller av förare som står till företagets förfogande. …”

5 I artikel 41.1 i förordningen föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska, i enlighet med sin konstitutionella ordning, anta bestämmelser om vilka sanktioner som ska gälla vid överträdelse av denna förordning och vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att bestämmelserna genomförs. Dessa sanktioner ska vara effektiva, proportionella,

avskräckande och icke-diskriminerande samt respektera den kategoriindelning av överträdelser som fastställs i [Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/22/EG av den 15 mars 2006 om minimivillkor för genomförande av rådets förordningar (EEG) nr 3820/85 och nr 3821/85 om sociallagstiftning på vägtransportområdet samt om upphävande av rådets direktiv 88/599/EEG (EUT L 102, 2006, s. 35)]."

6 I enlighet med artikel 9 i direktiv 2006/22, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) 2016/403 av den 18 mars 2016 (EUT L 74, 2016, s. 8) (nedan kallat direktiv 2006/22), består bilaga III till direktiv 2006/22 av en förteckning över överträdelser, bland annat av bestämmelserna i förordning nr 165/2014, vilka delats in i olika kategorier beroende på deras svårighetsgrad ("[s]ynnerligen allvarlig överträdelse", "[m]ycket allvarlig överträdelse", "[a]llvarlig överträdelse" och "[m]indre överträdelse"). I punkt 2 i denna bilaga, som delar in överträdelser av nämnda förordning i olika grupper klassificeras överträdelser av bestämmelserna i artiklarna 32 och 33 i förordning nr 165/2014 under punkten H som rör överträdelser avseende "[a]nvändning av färdskrivare, förarkort eller diagramblad", såsom en "synnerligen allvarlig överträdelse" eller en "mycket allvarlig överträdelse".

Ungersk rätt

7 I 12/A § a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (lag nr XXXIV 2004 om små och medelstora företag samt om stöd för deras utveckling), i den lydelse som är tillämplig i det aktuella målet (nedan kallad lagen om små och medelstora företag), föreskrevs följande:

"1. När myndighetsorgan som genomför administrativa kontroller av små och medelstora företag, med undantag för skatte- och tullförfaranden och inspektionsförfaranden av organ som tillhandahåller utbildning för vuxna, ska sanktionera en första överträdelse, ska de varna i stället för att utfärda en straffavgift, samt undersöka huruvida det är möjligt att följa det förfarande som föreskrivs i 94 § punkt 1 a) [a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (lag nr CXL 2004 om allmänna bestämmelser om förvaltningsförfaranden och förvaltningstjänster).

2. Det är inte möjligt att ge dispens från en straffavgift när

a) överträdelsen medför skada på eller utgör en fara för människors liv, fysiska integritet eller hälsa,

…"

8 20.7 § lagen om små och medelstora företag har följande lydelse:

"Denna lag införlivar innehållet i kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag [(EUT L 124, 2003, s. 36)], i den nationella rätten."

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

9 UTEP är ett bolag med hemvist i Rumänien som bland annat bedriver transportverksamhet. Det är ostridigt att detta bolag uppfyller kriterierna för ett litet eller medelstort företag i den mening som avses i lagen om små och medelstora företag.

10 Den 15 maj 2017 konstaterade de ungerska myndigheterna, i samband med en trafikkontroll, att föraren av en lastbil som tillhörde UTEP mellan den 12 och den 14 maj 2017 hade tagit ut förarkortet från färdskrivaren samt manipulerat färdskrivaren och dess elektroniska anslutningar på olika sätt.

Trots att föraren hade registrerat denna period på cirka 48 timmar såsom vilotid, konstaterade de ungerska myndigheterna emellertid att nämnda period i själva verket hade använts till lastning och tankning.

11 De ungerska myndigheterna ansåg under det administrativa förfarandet, vilket avslutades genom beslut av den 28 juli 2017, att UTEP hade överträtt artikel 32.3 och artikel 33.1 och 33.3 i förordning nr 165/2014 och ålade bolaget en administrativ straffavgift på 800 000 ungerska forinter (HUF) (cirka 2 600 euro). De ungerska myndigheterna godtog inte heller nämnda bolags argument att det enligt 12/A § punkt 1 lagen om små och medelstora företag var möjligt att ersätta straffavgiften med en skriftlig varning. De ungerska myndigheterna anser nämligen att den artikeln endast kan tillämpas på små eller medelstora företag med hemvist i Ungern.

12 UTEP överklagade till den hänskjutande domstolen, Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Szombathely, Ungern) och yrkade i första hand, att beslutet av den 28 juli 2017 skulle upphävas och i andra hand att straffavgiftsbeloppet skulle sättas ned. UTEP gjorde i detta sammanhang gällande att de ungerska myndigheternas beslut att inte ge bolaget en skriftlig varning i stället för den straffavgift som bolaget ålagts på grund av att nämnda bolag har hemvist i en annan medlemsstat än Ungern, är diskriminerande och strider mot artikel 92 FEUF.

13 Mot denna bakgrund beslutade Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Szombathely) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Ska artikel 92 FEUF tolkas så, att den utgör hinder för en tolkning av 12/A § [lagen om små och medelstora företag] och den administrativa praxis beträffande denna, som innebär att det inte är möjligt att tillämpa denna bestämmelse på företag (juridiska personer) som inte är registrerade i Ungern utan i en annan medlemsstat, men som i övrigt faller inom begreppet små eller medelstora företag enligt nämnda lag?”

Huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till prövning

14 Den ungerska regeringen har i sitt skriftliga yttrande gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning av två skäl.

15 Den ungerska regeringen anser att artikel 92 FEUF, som den hänskjutande domstolen har begärt tolkning av, inte är relevant för avgörandet av det nationella målet. Straffavgiften ålades nämligen UTEP på grundval av den nationella lagstiftning, genom vilken förordning nr 165/2014 har införlivats. Denna förordning har antagits med tillämpning av artikel 91 FEUF, vilket medför att artikel 92 FEUF således inte är relevant.

16 Den ungerska regeringen anser vidare att det är oklart huruvida 12/A § punkt 1 lagen om små och medelstora företag är tillämplig i det nationella målet, eftersom det enligt punkt 2 i denna § inte är möjligt att tillämpa en varning om de aktuella handlingarna kan äventyra människors liv eller integritet. Det framgår emellertid av direktiv 2006/22 att överträdelser av bestämmelserna om användning av färdskrivare ska klassificeras i kategorin synnerligen allvarliga överträdelser. Det är således, oavsett den eventuella skillnaden i behandling i Ungern av små eller medelstora företag med hemvist i medlemsstaten respektive sådana företag som inte har hemvist i medlemsstaten, inte möjligt att ersätta straffavgiften med en varning. Tolkningsfrågan är således hypotetisk enligt den ungerska regeringen.

17 När det gäller den ungerska regeringens första argument ska det erinras om att det inom ramen för det samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt

för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits (dom av den 27 juni 2018, Turbogás, C-90/17, EU:C:2018:498, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

18 Den omständigheten att den hänskjutande domstolen således, formellt sett, har begränsat sin fråga till att avse tolkningen av en särskild unionsbestämmelse, utgör inte hinder för att EU-domstolen tillhandahåller den domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara vid avgörandet av det nationella målet, oberoende av om det har hänvisats därtill i frågan eller inte. Det ankommer i detta hänseende på EU-domstolen att utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, och i synnerhet utifrån skälen i beslutet om hänskjutande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i det nationella målet (dom av den 29 september 2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

19 I förevarande fall avser frågan tolkningen av artikel 92 FEUF, vilken emellertid endast är tillämplig på transportsektorn om det inte finns några bestämmelser i unionsrätten, vilka antagits med stöd av artikel 91.1 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 2019, Österrike/Tyskland, C-591/17, EU:C:2019:504, punkterna 158, 161 och 163).

20 Vad avser vägtransporter omfattas emellertid reglerna om installation och användning av färdskrivare, samt överträdelser av dessa regler, i synnerhet av bestämmelserna i förordning nr 165/2014, som bland annat har artikel 91 FEUF som rättslig grund.

21 Det framgår i detta sammanhang av beslutet om hänskjutande, såsom den ungerska regeringen själv har medgett, att den straffavgift som ligger till grund för tvisten i det nationella målet har ålagts, i enlighet med den nationella lagstiftning, genom vilken förordning nr 165/2014 har införlivats, på grund av en överträdelse av artikel 32.3 och artikel 33.1 och 33.3 i nämnda förordning. I artikel 41.1 i nämnda förordningen föreskrivs vidare att de sanktioner som ska fastställas av medlemsstaterna och som är tillämpliga vid överträdelse av den förordningen bland annat ska vara effektiva, proportionerliga, avskräckande och icke-diskriminerande.

22 I enlighet med den rättspraxis som angetts i punkterna 17 och 18 ovan ska tolkningsfrågan således omformuleras så, att den avser tolkningen av artikel 41.1 i förordning nr 165/2014 och inte av artikel 92 FEUF.

23 Vad gäller det andra argument som den ungerska regeringen har anfört om att tolkningsfrågan är hypotetisk, konstaterar EU-domstolen att detta argument i själva verket innebär ett ifrågasättande av den hänskjutande domstolens tolkning av bestämmelserna i 12/A § lagen om små och medelstora företag. Enligt domstolens fasta praxis ankommer det emellertid uteslutande på den hänskjutande domstolen att tolka den nationella lagstiftningen. EU-domstolen är således skyldig att hålla sig till den tolkning av den nationella rätten som nämnda nationella domstol har presenterat för den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juni 2019, Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

24 Härav följer att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning.

Prövning av tolkningsfrågan

25 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida artikel 41.1 i förordning nr 165/2014 ska tolkas så, att den utgör hinder för en administrativ praxis i en medlemsstat, enligt vilken små eller medelstora vägtransportföretag med hemvist i medlemsstaten, till skillnad från sådana företag som inte har hemvist i medlemsstaten, kan åläggas en mildare sanktion som består i en varning i stället för en administrativ straffavgift, när sådana små eller medelstora företag för första gången begår en överträdelse av bestämmelserna i förordning nr 165/2014 med samma svårighetsgrad.

26 Såsom framgår av punkt 21 ovan ska de sanktioner som ska fastställs av medlemsstaterna och som är tillämpliga vid överträdelse av förordning nr 165/2014, enligt artikel 41.1 i den förordningen bland annat vara effektiva, proportionerliga, avskräckande och icke-diskriminerande.

27 Kravet på icke-diskriminerande sanktioner avser otvivelaktigt den situation då en överträdelse av bestämmelserna i förordning nr 165/2014 med samma svårighetsgrad medför olika sanktioner beroende på om vägtransportföretaget har hemvist i den medlemsstat där överträdelsen har begåtts eller ej. Det förutsätts i denna förordning att dessa företag, oavsett var de har sin hemvist, befinner sig i en jämförbar situation, när de begår en överträdelse av bestämmelserna i förordning nr 165/2014 inom samma medlemsstat. En medlemsstat måste följaktligen försäkra sig om att det sanktionssystem som införts inom landet i enlighet med artikel 41.1 i förordning nr 165/2014 tillämpas utan att det görs någon åtskillnad beroende på var det vägtransportföretag som överträtt bestämmelserna i nämnda förordning har sin hemvist.

28 Härav följer att en administrativ praxis, enligt vilken ett litet eller medelstort vägtransportföretag som inte har hemvist i medlemsstaten kan bestraffas hårdare än ett litet eller medelstort företag med hemvist i medlemsstaten för en överträdelse av bestämmelserna i förordning nr 165/2014 med samma svårighetsgrad strider mot artikel 41.1 i den förordningen i den mån det däri föreskrivs att sanktionerna ska vara icke-diskriminerande.

29 Mot denna bakgrund ska frågan besvaras enligt följande. Artikel 41.1 i förordning nr 165/2014 ska tolkas så, att den utgör hinder för en administrativ praxis i en medlemsstat, enligt vilken små eller medelstora vägtransportföretag med hemvist i medlemsstaten, till skillnad från sådana företag som inte har hemvist i medlemsstaten, kan åläggas en mildare sanktion som består i en varning i stället för en administrativ straffavgift, när sådana små eller medelstora företag för första gången begår en överträdelse av bestämmelserna i förordning nr 165/2014 med samma svårighetsgrad.

Rättegångskostnader

30 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (åttonde avdelningen) följande:

Artikel 41.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 av den 4 februari 2014 om färdskrivare vid vägtransporter, om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet ska tolkas så, att den utgör hinder för en administrativ praxis i en medlemsstat, enligt vilken små eller medelstora vägtransportföretag med hemvist i medlemsstaten, till skillnad från sådana företag som inte har hemvist i medlemsstaten, kan åläggas en mildare sanktion som består i en varning i stället för en administrativ straffavgift, när sådana små eller medelstora företag för första gången begår en överträdelse av bestämmelserna i förordning nr 165/2014 med samma svårighetsgrad.

Underskrifter