Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Achte Kammer)

26. September 2019*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Straßenverkehr – Art. 91 und 92 AEUV – Verordnung (EU) Nr. 165/2014 – Art. 32 Abs. 3, Art. 33 Abs. 1 und Art. 41 Abs. 1 – Verstoß gegen die Regeln über die Benutzung von Fahrtenschreibern – Pflicht der Mitgliedstaaten, wirksame, abschreckende und nicht diskriminierende Sanktionen vorzusehen – Gebietsansässige und gebietsfremde kleine und mittlere Unternehmen – Unterschiedliche Behandlung“

In der Rechtssache C-600/18

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szombathely, Ungarn) mit Entscheidung vom 14. September 2018, beim Gerichtshof eingegangen am 24. September 2018, in dem Verfahren

UTEP 2006. SRL

gegen

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

erlässt

DER GERICHTSHOF (Achte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten F. Biltgen, des Richters J. Malenovský und der Richterin L. S. Rossi (Berichterstatterin),

Generalanwalt: G. Hogan,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der UTEP 2006. SRL, vertreten durch Z. Szároz, jogtanácsos,

– der ungarischen Regierung, vertreten durch M. Z. Fehér als Bevollmächtigten,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch W. Mölls, L. Havas und J. Hottiaux als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Ungarisch.

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 92 AEUV.

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der UTEP 2006. SRL (im Folgenden: UTEP) und der Vas Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály, Hatósági, Építésügyi és Oktatási Osztály (Regierungsbehörde für das Komitat Vas, Hauptabteilung, Abteilung Behörden, Bau und Bildung, Ungarn) über eine von dieser wegen eines Verstoßes gegen die Regelung über die Benutzung von Fahrtenschreibern gegen UTEP verhängten Geldbuße.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Art. 32 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Fahrtenschreiber im Straßenverkehr, zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. 2014, L 60, S. 1) bestimmt:

„(1) Das Verkehrsunternehmen und die Fahrer sorgen für das einwandfreie Funktionieren und die ordnungsgemäße Benutzung des digitalen Fahrtenschreibers sowie der Fahrerkarte. Die Verkehrsunternehmen und die Fahrer, die einen analogen Fahrtenschreiber verwenden, stellen das einwandfreie Funktionieren des Fahrtenschreibers und die ordnungsgemäße Benutzung des Schaublatts sicher.

…

(3) Es ist verboten, die auf dem Schaublatt aufgezeichneten, im Fahrtenschreiber oder auf der Fahrerkarte gespeicherten oder vom Fahrtenschreiber ausgedruckten Daten zu verfälschen, zu verschleiern, zu unterdrücken oder zu vernichten. Verboten ist ebenfalls jede Manipulation am Fahrtenschreiber, am Schaublatt oder an der Fahrerkarte, durch die die Daten und/oder Ausdrucke verfälscht, unterdrückt oder vernichtet werden könnten. …

…“

4 Art. 33 der Verordnung sieht vor:

„(1) Das Verkehrsunternehmen hat verantwortlich dafür zu sorgen, dass seine Fahrer hinsichtlich des ordnungsgemäßen Funktionierens des Fahrtenschreibers angemessen geschult und unterwiesen werden, unabhängig davon, ob dieser digital oder analog ist; es führt regelmäßige Überprüfungen durch, um sicherzustellen, dass seine Fahrer den Fahrtenschreiber ordnungsgemäß verwenden, und gibt seinen Fahrern keinerlei direkte oder indirekte Anreize, die zu einem Missbrauch des Fahrtenschreibers anregen könnten.

…

(3) Ein Verkehrsunternehmen haftet für Verstöße gegen diese Verordnung, die von Fahrern des Unternehmens bzw. von den Fahrern begangen werden, die ihm zur Verfügung stehen. …“

5 Art. 41 Abs. 1 der Verordnung Nr. 165/2014 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten erlassen in Einklang mit den nationalen Verfassungsbestimmungen Vorschriften über die bei einem Verstoß gegen diese Verordnung zu verhängenden Sanktionen und treffen alle erforderlichen Maßnahmen, damit diese Sanktionen angewandt werden. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein und dürfen nicht diskriminierend sein, sie müssen ferner den in der Richtlinie 2006/22/EG [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über Mindestbedingungen für die Durchführung der Verordnungen (EWG) Nrn. 3820/85 und 3821/85 des Rates über Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Kraftverkehr sowie zur Aufhebung der Richtlinie 88/599/EWG des Rates (ABl. 2006, L 102, S. 35)] festgelegten Kategorien von Verstößen entsprechen.“

6 Im Einklang mit Art. 9 der Richtlinie 2006/22 in der durch die Verordnung (EU) 2016/403 der Kommission vom 18. März 2016 (ABl. 2016, L 74, S. 8) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2006/22) enthält Anhang III der Richtlinie 2006/22 eine Liste von Verstößen – u. a. gegen die Bestimmungen der Verordnung Nr. 165/2014 –, die nach ihrer Schwere in verschiedene Kategorien eingeteilt sind („schwerste Verstöße“, „sehr schwerwiegende Verstöße“, „schwerwiegende Verstöße“ und „geringfügige Verstöße“). In Nr. 2 dieses Anhangs, wo die Verstöße gegen die Bestimmungen der Verordnung Nr. 165/2014 zusammengefasst sind, werden unter Buchst. H, der Verstöße bei der „Benutzung von Fahrtenschreibern, Fahrerkarten oder Schaublättern“ betrifft, Verstöße gegen die Bestimmungen der Art. 32 und 33 dieser Verordnung zu den „schwersten“ oder „sehr schwerwiegenden“ Verstößen gezählt.

Ungarisches Recht

7 § 12/A des A kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (Gesetz Nr. XXXIV von 2004 über kleine und mittlere Unternehmen sowie die Förderung ihrer Entwicklung) in seiner auf das Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung (im Folgenden: KMU-Gesetz) sah vor:

„(1) Die eine behördliche Kontrolle durchführenden Organe ahnden bei kleinen und mittleren Unternehmen einen erstmaligen Rechtsverstoß – außer in Steuer- und Zollverfahren sowie in Verfahren zur Kontrolle von Einrichtungen der Erwachsenenbildung – statt mit einer Geldbuße mit einer Verwarnung bzw. prüfen die Möglichkeit der Anwendung des Verfahrens nach § 94 Absatz 1 Buchstabe a des [A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Gesetz Nr. CXL von 2004 über die allgemeinen Vorschriften für das Verfahren und die Leistungen der Verwaltungsbehörden)].

(2) Von einer Geldbuße kann nicht abgesehen werden, wenn

a) der Rechtsverstoß das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder die Gesundheit eines Menschen verletzt oder gefährdet,

…“

8 In § 20 Abs. 7 des KMU-Gesetzes heißt es:

„Dieses Gesetz dient zur Umsetzung der Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen [ABl. 2003, L 124, S. 36].“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

9 UTEP ist eine in Rumänien ansässige Gesellschaft, die u. a. Transporte durchführt. Es steht fest, dass sie die Kriterien eines kleinen oder mittleren Unternehmens (KMU) im Sinne des KMU-Gesetzes erfüllt.

10 Am 15. Mai 2017 stellten die ungarischen Behörden im Rahmen einer Straßenverkehrskontrolle fest, dass der Fahrer eines UTEP gehörenden Lastkraftwagens zwischen dem 12. und 14. Mai 2017 die Tachoscheibe aus dem Fahrtenschreiber entfernt und verschiedene Manipulationen an dem Gerät und dessen Stromverbindungen vorgenommen hatte. Während dieser Zeitraum von etwa 48 Stunden vom Fahrer als Ruhezeit angegeben worden war, fanden die ungarischen Behörden heraus, dass er in Wirklichkeit für Lade- und Betankungsarbeiten genutzt worden war.

11 Im Verwaltungsverfahren, das durch Bescheid vom 28. Juli 2017 abgeschlossen wurde, gingen die ungarischen Behörden davon aus, dass UTEP gegen Art. 32 Abs. 3 sowie gegen Art. 33 Abs. 1 und 3 der Verordnung Nr. 165/2014 verstoßen habe, und verhängten gegen sie ein Bußgeld in Höhe von 800 000 ungarischen Forint (HUF) (etwa 2 600 Euro); zugleich wiesen sie das Vorbringen von UTEP zurück, dass das Bußgeld nach § 12/A Abs. 1 des KMU-Gesetzes durch eine schriftliche Verwarnung hätte ersetzt werden können. Nach Ansicht der ungarischen Behörden kann diese Vorschrift nämlich nur in Ungarn ansässigen KMU zugutekommen.

12 UTEP hat beim vorlegenden Gericht, dem Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szombathely, Ungarn), eine Klage erhoben, mit der sie die Nichtigerklärung des Bescheids vom 28. Juli 2017 und, hilfsweise, eine Herabsetzung der Geldbuße begehrt. Sie vertritt die Ansicht, die Weigerung der ungarischen Behörden, anstelle der gegen sie verhängten Geldbuße nur eine schriftliche Verwarnung auszusprechen, weil sie nicht in Ungarn ansässig sei, sei diskriminierend und verstoße gegen Art. 92 AEUV.

13 Unter diesen Umständen hat das Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szombathely) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Sind die Bestimmungen des Art. 92 AEUV dahin auszulegen, dass sie einer Auslegung von § 12/A des KMU-Gesetzes und der sich im Zusammenhang damit herausgebildeten Behördenpraxis entgegenstehen, wonach es nicht möglich ist, § 12/A des KMU-Gesetzes auf nicht in Ungarn registrierte Unternehmen (Rechtssubjekte) aus anderen Mitgliedstaaten, die ansonsten dem Begriff des KMU im Sinne des KMU-Gesetzes entsprechen, anzuwenden?

Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

14 In ihren schriftlichen Erklärungen macht die ungarische Regierung geltend, das Vorabentscheidungsersuchen sei aus zwei Gründen unzulässig.

15 Zum einen sei Art. 92 AEUV, um dessen Auslegung das vorlegende Gericht ersuche, für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits unerheblich. Die Geldbuße sei nämlich auf der Grundlage der nationalen Regelung, mit der die Verordnung Nr. 165/2014 umgesetzt werde, gegen UTEP verhängt worden. Diese Verordnung wiederum sei nach Art. 91 AEUV erlassen worden, wodurch Art. 92 AEUV jede Bedeutung verliere.

16 Zum anderen sei zweifelhaft, ob § 12/A Abs. 1 des KMU-Gesetzes auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbar sei, da nach Abs. 2 dieser Vorschrift keine Verwarnung ausgesprochen werden könne, wenn die betreffenden Verhaltensweisen geeignet seien, das Leben oder die körperliche Unversehrtheit von Personen zu gefährden. Wie aus der Richtlinie 2006/22 hervorgehe, gehörten Verstöße gegen die

Vorschriften über die Benutzung des Fahrtenschreibers zur Kategorie der schwersten Verstöße. Folglich sei es – unabhängig davon, ob gebietsansässige und gebietsfremde KMU in Ungarn möglicherweise ungleich behandelt würden – nicht möglich, die Geldbuße durch eine Verwarnung zu ersetzen. Die Vorlagefrage habe somit hypothetischen Charakter.

17 Was das erste Argument der ungarischen Regierung betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass es im Rahmen des durch Art. 267 AEUV eingeführten Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof Aufgabe des Gerichtshofs ist, dem nationalen Gericht eine für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits sachdienliche Antwort zu geben. Hierzu hat er die ihm vorgelegten Fragen gegebenenfalls umzuformulieren (Urteil vom 27. Juni 2018, Turbogás, C-90/17, EU:C:2018:498, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

18 Auch wenn das vorlegende Gericht seine Frage formal auf die Auslegung einer bestimmten Vorschrift des Unionsrechts beschränkt hat, hindert dies den Gerichtshof folglich nicht daran, diesem Gericht alle Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts zu geben, die ihm bei der Entscheidung des bei ihm anhängigen Verfahrens von Nutzen sein können, unabhängig davon, ob es bei seiner Fragestellung darauf Bezug genommen hat. Der Gerichtshof hat insoweit aus dem gesamten vom nationalen Gericht vorgelegten Material, insbesondere aus der Begründung der Vorlageentscheidung, diejenigen Elemente des Unionsrechts herauszuarbeiten, die unter Berücksichtigung des Gegenstands des Ausgangsrechtsstreits einer Auslegung bedürfen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 29. September 2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

19 Im vorliegenden Fall betrifft die Vorlagefrage die Auslegung von Art. 92 AEUV, der jedoch im Bereich des Verkehrs nur Anwendung findet, wenn es auf Unionsebene keine auf der Grundlage von Art. 91 Abs. 1 AEUV erlassene Regelung gibt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Juni 2019, Österreich/Deutschland, C-591/17, EU:C:2019:504, Rn. 158, 161 und 163).

20 Im Bereich des Straßenverkehrs sind die Regeln über den Einbau und die Benutzung von Fahrtenschreibern sowie die Verstöße gegen diese Regeln insbesondere Gegenstand der Bestimmungen der Verordnung Nr. 165/2014, deren Rechtsgrundlage u. a. Art. 91 AEUV ist.

21 Wie die ungarische Regierung selbst eingeräumt hat, ergibt sich hierzu aus der Vorlageentscheidung, dass die Geldbuße, die zum Ausgangsrechtsstreit geführt hat, gemäß der nationalen Regelung, mit der die Verordnung Nr. 165/2014 umgesetzt wurde, wegen eines Verstoßes gegen Art. 32 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 1 und 3 dieser Verordnung verhängt wurde. Im Übrigen sieht die Verordnung in ihrem Art. 41 Abs. 1 vor, dass die Mitgliedstaaten Vorschriften über die bei einem Verstoß gegen sie zu verhängenden Sanktionen erlassen und dass diese Sanktionen u. a. wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen und nicht diskriminierend sein dürfen.

22 Daher ist die Vorlagefrage in Anwendung der in den Rn. 17 und 18 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung dahin umzuformulieren, dass sie nicht die Auslegung von Art. 92 AEUV betrifft, sondern die Auslegung von Art. 41 Abs. 1 der Verordnung Nr. 165/2014.

23 Zum zweiten Argument der ungarischen Regierung, wonach die Vorlagefrage hypothetischen Charakter habe, ist festzustellen, dass es in Wirklichkeit darauf hinausläuft, die vom vorlegenden Gericht herangezogene Auslegung der Bestimmungen von § 12/A des KMU-Gesetzes in Frage zu stellen. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist es aber ausschließlich Sache des vorlegenden Gerichts, das nationale Recht auszulegen, und der Gerichtshof hat von der Auslegung des nationalen Rechts auszugehen, die das vorlegende Gericht unterbreitet hat (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Juni 2019, Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).

24 Folglich ist das Vorabentscheidungsersuchen zulässig.

Zur Vorlagefrage

25 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 41 Abs. 1 der Verordnung Nr. 165/2014 dahin auszulegen ist, dass er einer Verwaltungspraxis eines Mitgliedstaats entgegensteht, wonach im Bereich des Straßenverkehrs tätige KMU bei einem erstmaligen Verstoß gleichen Schweregrads gegen die Bestimmungen der Verordnung Nr. 165/2014 in der Weise unterschiedlich behandelt werden, dass gebietsansässigen KMU eine mildere, in einer Verwarnung anstelle einer Geldbuße bestehende Sanktion auferlegt werden kann, während dies bei gebietsfremden KMU nicht möglich ist.

26 Wie sich aus Rn. 21 dieses Urteils ergibt, müssen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 41 Abs. 1 der Verordnung Nr. 165/2014 Vorschriften über die bei einem Verstoß gegen die Verordnung zu verhängenden Sanktionen erlassen, wobei diese Sanktionen u. a. wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen und nicht diskriminierend sein dürfen.

27 Das Erfordernis, dass die Sanktionen nicht diskriminierend sein dürfen, erfasst unzweifelhaft den Fall, dass ein Verstoß gleichen Schweregrads gegen die Bestimmungen der Verordnung Nr. 165/2014 zu unterschiedlichen Sanktionen führt, je nachdem, ob die im Bereich des Straßenverkehrs tätigen Unternehmen in dem Mitgliedstaat, in dessen Gebiet dieser Verstoß begangen wurde, ansässig sind oder nicht. Die Verordnung Nr. 165/2014 geht von der Prämisse aus, dass sich diese Unternehmen unabhängig davon, wo sie ansässig sind, in einer vergleichbaren Situation befinden, wenn sie im Gebiet desselben Mitgliedstaats gegen ihre Bestimmungen verstoßen. Folglich muss ein Mitgliedstaat dafür sorgen, dass die in seinem Hoheitsgebiet im Einklang mit Art. 41 Abs. 1 der Verordnung Nr. 165/2014 erlassenen Vorschriften über Sanktionen Anwendung finden, ohne dass danach unterschieden wird, an welchem Ort das im Bereich des Straßenverkehrs tätige Unternehmen, das gegen die Vorschriften der Verordnung verstoßen hat, ansässig ist.

28 Demzufolge steht eine Verwaltungspraxis, wonach bei einem Verstoß gleichen Schweregrads gegen die Bestimmungen der Verordnung Nr. 165/2014 einem gebietsfremden im Bereich des Straßenverkehrs tätigen KMU eine schwerere Sanktion auferlegt werden kann als einem gebietsansässigen KMU, im Widerspruch zu Art. 41 Abs. 1 der Verordnung, der vorsieht, dass die Sanktionen nicht diskriminierend sein dürfen.

29 In Anbetracht dessen ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 41 Abs. 1 der Verordnung Nr. 165/2014 dahin auszulegen ist, dass er einer Verwaltungspraxis eines Mitgliedstaats entgegensteht, wonach im Bereich des Straßenverkehrs tätige KMU bei einem erstmaligen Verstoß gleichen Schweregrads gegen die Bestimmungen der Verordnung Nr. 165/2014 in der Weise unterschiedlich behandelt werden, dass gebietsansässigen KMU eine mildere, in einer Verwarnung anstelle einer Geldbuße bestehende Sanktion auferlegt werden kann, während dies bei gebietsfremden KMU nicht möglich ist.

Kosten

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

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

Art. 41 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Fahrtenschreiber im Straßenverkehr, zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung

bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr ist dahin auszulegen, dass er einer Verwaltungspraxis eines Mitgliedstaats entgegensteht, wonach im Bereich des Straßenverkehrs tätige kleine und mittlere Unternehmen bei einem erstmaligen Verstoß gleichen Schweregrads gegen die Bestimmungen der Verordnung Nr. 165/2014 in der Weise unterschiedlich behandelt werden, dass gebietsansässigen kleinen und mittleren Unternehmen eine mildere, in einer Verwarnung anstelle einer Geldbuße bestehende Sanktion auferlegt werden kann, während dies bei gebietsfremden kleinen und mittleren Unternehmen nicht möglich ist.

Unterschriften