Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

26. september 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – vejtransport – artikel 91 TEUF og 92 TEUF – forordning (EU) nr. 165/2014 – artikel 32, stk. 3, artikel 33, stk. 1, og artikel 41, stk. 1 – tilsidesættelse af reglerne om anvendelse af takografer – medlemsstaternes forpligtelse til at fastsætte sanktioner, som er effektive, har en afskrækkende virkning og ikke medfører forskelsbehandling – hjemmehørende og ikke-hjemmehørende små og mellemstore virksomheder – differentieret behandling«

I sag C-600/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF indgivet af Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely, Ungarn) ved afgørelse af 14. september 2018, indgået til Domstolen den 24. september 2018, i sagen

UTEP 2006. SRL

mod

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

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. Biltgen, og dommerne J. Malenovský og L.S. Rossi (refererende dommere),

generaladvokat: G. Hogan,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– UTEP 2006. SRL ved jogtanácsos Z. Szároz,

– den ungarske regering ved M.Z. Fehér, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved W. Mölls, L. Havas og J. Hottiaux, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

* Processprog: ungarsk.

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 92 TEUF.

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem UTEP 2006. SRL (herefter »UTEP«) og Vas Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály, Hatósági, Építésügyi és Oktatási Osztály (ledelsen for regeringens delegation i Vas-distriktet, afdelingen for tilsyn, byggeri og uddannelse, Ungarn) vedrørende det forhold, at sidstnævnte har pålagt UTEP en administrativ bøde for overtrædelse af bestemmelserne om anvendelse af takografer.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 32 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 165/2014 af 4. februar 2014 om takografer inden for vejtransport, om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 om kontrolapparatet inden for vejtransport og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport (EUT 2014 L 60, s. 1) bestemmer som følger:

»1. Transportvirksomheder og førere sørger for, at de digitale takografer fungerer og anvendes korrekt, og det samme gælder for førerkort. Transportvirksomheder og førere, der anvender analoge takografer, sørger for, at de fungerer korrekt, og at diagramarkene anvendes korrekt.

[…]

3. Det er forbudt at forfalske, skjule, fjerne eller ødelægge data, der er registreret på diagramarket eller lagret i takografen eller førerkortet, samt udskrifter fra takografen. Det er også forbudt at manipulere med takografen, diagramarket eller førerkortet, således at data og/eller udskrevne oplysninger forfalskes, fjernes eller ødelægges. […]

[…]«

4 Forordningens artikel 33 bestemmer som følger:

»1. Transportvirksomheder er ansvarlig[e] for at sikre, at deres førere er behørigt uddannet og har modtaget de nødvendige instrukser for så vidt angår takografers korrekte funktion, det være sig digitale eller analoge takografer, foretager regelmæssig kontrol for at sikre, at deres førere anvender takograferne korrekt, og må ikke give deres førere nogen direkte eller indirekte incitamenter, der kan tilskynde til misbrug af takografer.

[…]

3. Transportvirksomheder holdes ansvarlig[e] for overtrædelser af denne forordning begået af deres førere eller af førere, der er til deres rådighed. […]«

5 Forordningens artikel 41, stk. 1, bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne fastsætter i overensstemmelse med nationale forfatningsmæssige ordninger bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af denne forordning og træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de gennemføres. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen, have en afskrækkende virkning, ikke medføre forskelsbehandling og skal være i overensstemmelse med de overtrædelseskategorier, der er fastlagt i [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/22/EF af 15. marts 2006 om minimumsbetingelser for gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 og (EØF) nr. 3821/85 med hensyn til sociale bestemmelser inden for vejtransportvirksomhed og om ophævelse af Rådets direktiv 88/599/EØF (EUT 2006, L 102, s. 35)].«

6 I henhold til artikel 9 i direktiv 2006/22, som ændret ved Kommissionens forordning (EU) 2016/403 af 18. marts 2016 (EUT 2016, L 74, s. 8) (herefter »direktiv 2006/22«), består bilag III til dette direktiv 2006/22 i en liste over overtrædelser af bl.a. forordning nr. 165/2014 klassificeret i forskellige kategorier efter deres alvorsgrad (»alvorligste overtrædelser«, »meget alvorlige overtrædelser«, »alvorlige overtrædelser« og »mindre overtrædelser«). Punkt 2 i dette bilag, som grupperer overtrædelser af sidstnævnte forordning, henfører under punkt H, som omhandler overtrædelser vedrørende »[a]nvendelse af fartskriver, førerkort eller diagramark«, overtrædelser af bestemmelserne i artikel 32 og 33 i forordning nr. 165/2014 under de »alvorligste overtrædelser« eller »meget alvorlige overtrædelser«.

Ungarsk ret

7 § 12/A i kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (lov nr. XXXIV af 2004 om små og mellemstore virksomheder og støtte til deres udvikling) i den affattelse, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lov om små og mellemstore virksomheder«), bestemte som følger:

»1. Når organer, der gennemfører officielle kontroller med små og mellemstore virksomheder – med undtagelse af skatte-, afgifts- og toldprocedurer og procedurer vedrørende tilsyn med institutioner, der udbyder voksenundervisning – skal pålægge sanktioner for en første overtrædelse, udsteder de en advarsel frem for en bøde og undersøger, hvorvidt det er muligt at følge den procedure, der er fastsat i § 94, stk. 1, litra a), i a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény [lov nr. CXL af 2004 om fastsættelse af generelle bestemmelser om forvaltning og administrative tjenester].

2. Udstedelse af en bøde kan ikke undlades, når:

a) overtrædelsen indebærer en skade på eller en trussel mod menneskers liv, fysiske integritet eller helbred

[…]«

8 § 20, stk. 7, i lov om små og mellemstore virksomheder bestemmer som følger:

»Nærværende lov indføjer indholdet af Kommissionens henstilling 2003/361/EF af 6. maj 2003 om definitionen af mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder [(EFT 2003, L 124, s. 36)] i den nationale lovgivning.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

9 UTEP er et selskab med hjemsted i Rumænien, som bl.a. udøver transportvirksomhed. Det er ubestridt, at dette selskab opfylder kriterierne for at udgøre en lille eller mellemstor virksomhed som omhandlet i lov om små og mellemstore virksomheder.

10 Den 15. maj 2017 fastslog de ungarske myndigheder i forbindelse med en færdselskontrol, at føreren af en lastbil tilhørende UTEP i tidsrummet mellem den 12. og den 14. maj 2017 havde fjernet diagramskiven fra takografen og foretaget forskellige manipuleringer af apparatet og dets elektriske forbindelser. Selv om dette tidsrum på ca. 48 timer af føreren var blevet angivet som hviletid, konstaterede de ungarske myndigheder, at det reelt var blevet anvendt til lastning og losning.

11 Under den administrative procedure, som blev afsluttet ved afgørelse af 28. juli 2017, fastslog de ungarske myndigheder, at UTEP havde overtrådt artikel 32, stk. 3, og artikel 33, stk. 1 og 3, i forordning nr. 165/2014, og pålagde selskabet en administrativ bøde på 800 000 ungarsk forint (HUF) (ca. 2 600 EUR), idet de forkastede selskabets argumentation om, at § 12/A, stk. 1, i lov om små og mellemstore virksomheder havde gjort det muligt at erstatte bøden med en skriftlig advarsel. Ifølge disse myndigheder var det kun små og mellemstore virksomheder med hjemsted i Ungarn, som kunne anvende denne artikel.

12 UTEP, som for den forelæggende ret, Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely, Ungarn), har anlagt et søgsmål principalt med påstand om annullation af afgørelsen af 28. juli 2017 og subsidiært med påstand om nedsættelse af bøden, har anført, at de ungarske myndigheders nægtelse af at give selskabet en skriftlig advarsel i stedet for den bøde, som selskabet blev pålagt, med den begrundelse, at dette selskab har hjemsted i en anden medlemsstat, medfører forskelsbehandling og er i strid med artikel 92 TEUF.

13 Det er på denne baggrund, at Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely) har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 92 TEUF fortolkes således, at den er til hinder for en fortolkning af § 12/A i [lov om små og mellemstore virksomheder] og for den praksis, som myndighederne har fulgt i forbindelse hermed, hvorefter det ikke er muligt at anvende § 12/A i [lov om små og mellestore virksomheder] på virksomheder (retlige enheder), som ikke er registreret i Ungarn, men derimod i en anden medlemsstat, og som i øvrigt henhører under begrebet [små og mellemstore virksomheder], som er fastlagt i nævnte lov?«

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

14 Den ungarske regering har i sine skriftlige indlæg gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises af to grunde.

15 For det første er den ungarske regering af den opfattelse, at artikel 92 TEUF, som den forelæggende ret har anmodet om en fortolkning af, er helt uden relevans med henblik på at træffe afgørelse i tvisten i hovedsagen. UTEP blev således pålagt bøden på grundlag af de nationale bestemmelser til gennemførelse af forordning nr. 165/2014. Denne forordning blev vedtaget i medfør af artikel 91 TEUF, hvilket medfører, at artikel 92 TEUF bliver helt uden relevans.

16 For det andet er den ungarske regering i tvivl om, hvorvidt § 12/A, stk. 1, i lov om små og mellemstore virksomheder finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, for så vidt det følger af § 12/A, stk. 2, at anvendelsen af en advarsel er udelukket, når den omhandlede adfærd vil kunne bringe menneskers liv eller integritet i fare. Som det fremgår af direktiv 2006/22, skal overtrædelser af bestemmelserne om

anvendelse af fartskriveren henføres under kategorien alvorligste overtrædelser. En erstatning af bøden med en advarsel er følgelig ikke mulig, og dette gælder uafhængigt af en eventuel forskellig behandling, i Ungarn, mellem små og mellemstore virksomheder med hjemsted i denne medlemsstat og små og mellemstore virksomheder uden hjemsted i denne medlemsstat. Det præjudicielle spørgsmål er således, efter den ungarske regerings opfattelse, af hypotetisk karakter.

17 For så vidt angår det af den ungarske regering fremførte argument skal det bemærkes, at det som led i det samarbejde mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, som den forelægges (dom af 27.6.2018, Turbogás, C-90/17, EU:C:2018:498, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

18 Det følger heraf, at selv om den forelæggende ret formelt har begrænset sine spørgsmål alene til en fortolkning af en bestemt bestemmelse i EU-retten, er en sådan omstændighed ikke til hinder for, at Domstolen oplyser den forelæggende ret om alle de momenter ved fortolkningen af denne ret, der kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den, uanset om den henviser til dem i sit spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen ud fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, og navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. i denne retning dom af 29.9.2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

19 I den foreliggende sag vedrører det forelagte spørgsmål fortolkningen af artikel 92 TEUF, som kun finder anvendelse på transportsektoren, hvis der ikke foreligger EU-retlige bestemmelser vedtaget på grundlag af artikel 91, stk. 1, TEUF (jf. i denne retning dom af 18.6.2019, Østrig mod Tyskland, C-591/17, EU:C:2019:504, præmis 158, 161 og 163).

20 På vejtransportområdet er reglerne om montering og anvendelse af takografer samt overtrædelser af disse regler navnlig indeholdt i bestemmelserne i forordning nr. 165/2014, hvis retsgrundlag navnlig er artikel 91 TEUF.

21 I denne henseende fremgår det, som den ungarske regering selv har anerkendt, af forelæggelsesafgørelsen, at den bøde, som er baggrunden for tvisten i hovedsagen, blev pålagt i henhold til de nationale bestemmelser, som gennemfører forordning nr. 165/2014, for en manglende overholdelse af sidstnævntes forordnings artikel 32, stk. 3, og artikel 33, stk. 1 og 3. Denne forordning bestemmer desuden, i artikel 41, stk. 1, at de sanktioner, ordningen for hvilke fastsættes af medlemsstaterne, og som finder anvendelse ved overtrædelse af forordningens bestemmelser, bl.a. skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen, have en afskrækkende virkning og ikke medføre forskelsbehandling.

22 I medfør af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 17 og 18, skal det præjudicielle spørgsmål derfor omformuleres, således at det vedrører en fortolkning af artikel 41, stk. 1, i forordning nr. 165/2014 og ikke af artikel 92 TEUF.

23 For så vidt angår det andet argument, som den ungarske regering har fremført, og som vedrører den angiveligt hypotetiske karakter af det præjudicielle spørgsmål må det fastslås, at dette argument reelt svarer til at anfægte den af den forelæggende ret anlagte fortolkning af § 12/A i lov om små og mellemstore virksomheder. Det følger af Domstolens faste praksis, at det udelukkende tilkommer den forelæggende ret at fortolke den nationale lovgivning, idet Domstolen skal holde sig til den fortolkning af national ret, som den forelæggende ret har beskrevet for den (jf. i denne retning dom af 26.6.2019, Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

24 Anmodningen om præjudiciel afgørelse kan derfor antages til realitetsbehandling.

Om det præjudicielle spørgsmål

25 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 41, stk. 1, i forordning nr. 165/2014 skal fortolkes således, at den er til hinder for en administrativ praksis i en medlemsstat, hvorefter små og mellemstore virksomheder inden for vejtransport, som har hjemsted på denne medlemsstats område, til forskel fra små og mellemstore virksomheder inden for vejtransport, som ikke er hjemmehørende i denne medlemsstat, kan pålægges en mildere sanktion, som består i en advarsel i stedet for en administrativ bøde, når sådanne små og mellemstore virksomheder for første gang begår en overtrædelse af bestemmelserne i forordning nr. 165/2014 af en samme alvorsgrad.

26 Som det fremgår af nærværende doms præmis 21, følger det af artikel 41, stk. 1, i forordning nr. 165/2014, at de sanktioner, ordningen for hvilke fastsættes af medlemsstaterne, og som finder anvendelse ved overtrædelse af forordningens bestemmelser, bl.a. skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen, have en afskrækkende virkning og ikke medføre forskelsbehandling

27 Kravet om, at sanktionerne ikke må medføre forskelsbehandling vedrører utvivlsomt den situation, hvor en overtrædelse af bestemmelserne i forordning nr. 165/2014 af en samme alvorsgrad medfører forskellige sanktioner, altafhængig af, om vejtransportvirksomhederne er hjemmehørende i den medlemsstat, på hvis område den nævnte overtrædelse er blevet begået. Denne forordning er baseret på den forudsætning, at disse virksomheder, uanset hvor de har hjemsted, befinder sig i en sammenlignelig situation, når de begår en overtrædelse af bestemmelserne i forordning nr. 165/2014 på en medlemsstats område. En medlemsstat skal derfor sikre sig, at den sanktionsordning, som er indført på dens område i overensstemmelse med artikel 41, stk. 1, i forordning nr. 165/2014, finder anvendelse, uden at der foretages en sondring baseret på hjemstedet for den vejtransportvirksomhed, som overtræder bestemmelserne i den nævnte forordning.

28 Heraf følger, at en administrativ praksis, hvorefter en ikke-hjemmehørende lille eller mellemstor virksomhed inden for vejtransport vil kunne pålægges en hårdere sanktion end en hjemmehørende lille eller mellemstor virksomhed for en overtrædelse af bestemmelserne i forordning nr. 165/2014 af samme alvorsgrad, er i strid med denne forordnings artikel 41, stk. 1, for så vidt som den fastsætter, at sanktionerne ikke må medføre forskelsbehandling.

29 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 41, stk. 1, i forordning nr. 165/2014 skal fortolkes således, at den er til hinder for en administrativ praksis i en medlemsstat, hvorefter små og mellemstore virksomheder inden for vejtransport, som har hjemsted på denne medlemsstats område, til forskel fra små og mellemstore virksomheder inden for vejtransport, som ikke er hjemmehørende i denne medlemsstat, kan pålægges en mildere sanktion, som består i en advarsel i stedet for en administrativ bøde, når sådanne små og mellemstore virksomheder for første gang begår en overtrædelse af bestemmelserne i forordning nr. 165/2014 af en samme alvorsgrad.

Sagsomkostninger

30 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Ottende Afdeling) for ret:

Artikel 41, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 165/2014 af 4. februar 2014 om takografer inden for vejtransport, om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 om kontrolapparatet inden for vejtransport og om ændring af Europa-Parlamentets

og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport skal fortolkes således, at den er til hinder for en administrativ praksis i en medlemsstat, hvorefter små og mellemstore virksomheder inden for vejtransport, som har hjemsted på denne medlemsstats område, til forskel fra små og mellemstore virksomheder inden for vejtransport, som ikke er hjemmehørende i denne medlemsstat, kan pålægges en mildere sanktion, som består i en advarsel i stedet for en administrativ bøde, når sådanne små og mellemstore virksomheder for første gang begår en overtrædelse af bestemmelserne i forordning nr. 165/2014 af en samme alvorsgrad.

Underskrifter