Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

7. juni 2012 *

»Præjudiciel forelæggelse — national lovgivning, som ikke anerkender en ret til domstolsprøvelse af afgørelser, der pålægger en bødestraf og klip i kørekortet for visse overtrædelser af færdselsreglerne — rent intern situation — afvisning af anmodningen om præjudiciel afgørelse«

I sag C-27/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien) ved afgørelse af 27. december 2010, indgået til Domstolen den 17. januar 2011, i sagen:

Anton Vinkov

mod

Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost,

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne C. Toader (refererende dommer) og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den nederlandske regering ved C. Wissels og B. Koopman, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved R. Troosters og V. Savov, som befuldmægtigede,

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

afsagt følgende

* Processprog: bulgarsk.

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2 i protokol nr. 7 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Strasbourg den 22. november 1984 (herefter »protokol nr. 7«), af artikel 47 og 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), af artikel 67 TEUF, 82 TEUF og artikel 91, stk. 1, litra c), TEUF, af konventionen udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om afgørelser om frakendelse af førerretten, hvis vedtagelse blev anbefalet medlemsstaterne ved Rådets retsakt af 17. juni 1998 (EFT C 216, s. 2, herefter »konventionen om frakendelse af førerretten«), af aftalen om samarbejde om retsforfølgning af færdselsforseelser og om fuldbyrdelse af afgørelser om bøder og afgifter for færdselsforseelser, som blev godkendt den 28. april 1999 af eksekutivkomitéen, der er nedsat ved konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen (EFT 2000 L 239, s. 428, herefter »samarbejdsaftalen«), samt af Rådets rammeafgørelse 2005/214/RIA af 24. februar 2005 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på bødestraffe (EUT L 76, s. 16, herefter »rammeafgørelsen«).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Anton Vinkov, der er bulgarsk statsborger, og Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost vedrørende det bulgarske færdselspolitis afgørelse, hvorved Anton Vinkov blev pålagt en bødestraf på 20 BGN og fik flere klip i kørekortet.

Retsforskrifter

Protokol nr. 7

3 Artikel 2 i protokol nr. 7 fastsætter følgende vedrørende ret til appel i straffesager:

»1. Enhver, der af en domstol er domfældt for en strafbar lovovertrædelse, har ret til at få skyldsspørgsmålet eller strafudmålingen prøvet ved en højere domstol. Udøvelsen af denne ret, herunder de betingelser hvorunder denne kan udøves, fastsættes ved lov.

2. Der kan gøres undtagelse fra denne ret med hensyn til lovovertrædelser af mindre alvorlig art, således som fastsat ved lov […]«

EU-retten

Konventionen om frakendelse af førerretten

4 Artikel 2 i konventionen om frakendelse af førerretten bestemmer:

»Medlemsstaterne forpligter sig herved til, i overensstemmelse med denne konvention, at samarbejde om at undgå, at personer, der har fået frakendt førerretten i en anden medlemsstat end den, hvor de har deres sædvanlige bopæl, kan unddrage sig følgerne af afgørelsen om frakendelse af førerretten, når de forlader den stat, hvor overtrædelsen har fundet sted.«

5 Konventionens artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»Den stat, hvor overtrædelsen har fundet sted, underretter straks bopælsstaten om enhver afgørelse om frakendelse af førerretten, der er truffet som følge af en overtrædelse, der skyldes en af de i bilaget nævnte former for adfærd.«

6 Ifølge samme konventions artikel 8, stk. 1, skal denne underretning ledsages af en række oplysninger om bl.a. de lovbestemmelser, der finder anvendelse i den medlemsstat, hvor overtrædelsen har fundet sted, på grundlag af hvilke overtrædelsen er blevet fastslået, og om fuldbyrdelsen af afgørelsen om frakendelse.

7 Stk. 3 i nævnte artikel 8 bestemmer:

»Hvis de oplysninger, der meddeles [bopælsstaten af den stat, hvor overtrædelsen har fundet sted], ikke er tilstrækkeligt fyldestgørende til, at der kan træffes en afgørelse [om frakendelse] efter denne konvention, og navnlig hvis der på grund af omstændighederne i den konkrete sag er tvivl om, hvorvidt den pågældende har haft tilstrækkelig mulighed for at forsvare sig, anmoder bopælsstatens kompetente myndigheder de kompetente myndigheder i den stat, hvor overtrædelsen har fundet sted, om straks at fremsende de fornødne supplerende oplysninger.«

Samarbejdsaftalen

8 Samarbejdsaftalens artikel 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

»De kontraherende parter forpligter sig til at tilstå hinanden det mest omfattende samarbejde vedrørende sagsanlæg for færdselsforseelser og håndhævelse af beslutninger i henseende deraf i henhold til bestemmelserne i denne aftale.«

9 Denne aftales artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»Overdragelsen af beslutningers håndhævelse kan kun kræves under denne aftale i de tilfælde, hvor:

a) alle kanaler for appel mod beslutningen er prøvet, og beslutningen er retsgyldig i den forespørgende kontraherende parts område

[...]

d) en beslutning vedrører en person, som bor eller har sit sædvanlige ophold i den forespurgte kontraherende parts område

e) størrelsen på den pålagte bøde eller økonomiske straf er på mindst 40 EUR.

[…]«

Rammeafgørelsen

10 Ifølge rammeafgørelsens artikel 1, litra a), forstås der ved »afgørelse« »en endelig afgørelse, der pålægger en fysisk eller juridisk person en bødestraf, for så vidt afgørelsen er truffet af […] en domstol i udstedelsesstaten, for en handling, der er strafbar efter udstedelsesstatens lovgivning«.

11 Rammeafgørelsens artikel 4, stk. 1, bestemmer, at en sådan afgørelse om pålæggelse af straf kan »sendes til de kompetente myndigheder i en medlemsstat, hvor den fysiske eller juridiske person, der er genstand for afgørelsen, har ejendom eller indtægt, har fast bopæl eller, for juridiske personers vedkommende, vedtægtsmæssigt hjemsted«.

12 Rammeafgørelsens artikel 5, stk. 1, bestemmer, at afgørelser vedrørende overtrædelser af færdselsreglerne »som defineret i udstedelsesstatens lovgivning medfører anerkendelse og fuldbyrdelse […] på de betingelser, der er fastsat i denne rammeafgørelse, og uden kontrol af dobbelt strafbarhed, hvis de er strafbare i udstedelsesstaten«.

13 I denne forbindelse bestemmer rammeafgørelsens artikel 20, stk. 3, følgende:

»Hvis den i artikel 4 omhandlede attest giver anledning til at formode, at der er sket en krænkelse af grundlæggende rettigheder eller grundlæggende retsprincipper som fastsat i traktatens artikel 6 [EU], kan en medlemsstat afslå at anerkende og fuldbyrde afgørelser. […]«

Bulgarsk ret

Retsplejeloven

14 Retsplejelovens artikel 628, stk. 1, bestemmer:

»Når fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse eller gyldigheden af en retsakt, der er vedtaget af et af Den Europæiske Unions organer, er nødvendig for, at en tvist kan løses på passende måde, forelægger den bulgarske ret en anmodning om præjudiciel afgørelse for Den Europæiske Unions Domstol.«

15 I henhold til retsplejelovens artikel 629 er en ret i sidste instans forpligtet til at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse med henblik på fortolkning, når dette er nødvendigt for at løse tvisten i den sag, der er indbragt for den. Hvis der er tale om et spørgsmål om vurdering af gyldighed, er alle retter forpligtet til at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse for Domstolen.

Færdselsloven

16 Færdselslovens artikel 157, stk. 4, bestemmer:

»En fører, som har opbrugt samtlige kontrolklip, frakendes førerretten og har pligt til at tilbagelevere sit kørekort til den kompetente tjeneste i indenrigsministeriet.«

17 I henhold til færdselslovens artikel 157, stk. 5, kan en person, som har fået frakendt førerretten, seks måneder efter kørekortets tilbagelevering få tilladelse til at gå op til en prøve med henblik på at generhverve denne.

18 Samme lovs artikel 171 fastsætter de administrative tvangsforanstaltninger, der finder anvendelse med henblik på at opretholde færdselssikkerheden, herunder bl.a. »inddragelse af kørekortet hos en person, som ikke har opfyldt sin forpligtelse i henhold til artikel 157, stk. 4«.

19 Færdselslovens artikel 189, stk. 5, bestemmer:

»Afgørelser, hvorved der pålægges en administrativ sanktion [»nakazatelni postanovleniya«] på 50 [BGN] eller derunder, er endelige og kan ikke indbringes for domstolene.«

Dekretet vedrørende kørekortets kontrolklip

20 Artikel 2, stk. 1, i dekret nr. I3-1959 af 27. december 2007 om fastsættelse af det maksimale antal kontrolklip, der oprindelig tildeles en fører af et motorkøretøj, om betingelserne og proceduren for udløsning af klip samt opregning af færdselsforseelser, som udløser klip, bestemmer:

»Ved førstegangsudstedelse af kørekort til motorkøretøj tildeles indehaveren indledningsvist maksimalt 39 klip, som udløses ved færdselslovovertrædelser, der er forårsaget af indehaveren.«

21 Samme dekrets artikel 3, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. Kontrolklip udløses på grundlag af en afgørelse om pålæggelse af en endelig administrativ sanktion [»nakazatelno postanovlenie«].

2. Ved pålæggelse af en sanktion for en af de administrative overtrædelser, der er nævnt i [dette] dekret, skal det antal klip, der udløses, samt det resterende antal kontrolklip angives i afgørelsen om pålæggelse af en administrativ sanktion.«

22 Dekretets artikel 4, stk. 2, bestemmer:

»Hos den, der er skyld i et færdselsuheld, udløses yderligere 4 kontrolklip.«

Lov om administrative overtrædelser og administrative sanktioner

23 Artikel 63, stk. 1 og 2, i lov om administrative overtrædelser og administrative sanktioner (Zakon za administrativnite narusheniya i nakazaniya) bestemmer:

»1. Rayonen sad [regional domstol], der beklædes af én dommer, foretager en materiel prøvelse af sagen og træffer afgørelse ved dom, som kan stadfæste, ændre eller ophæve afgørelsen om pålæggelse af en administrativ sanktion. Dommen kan appelleres til Administrativen sad [forvaltningsdomstol] […]

2. I de tilfælde, der er fastsat i loven, kan retten indstille en sag ved kendelse, […] som kan kæres […]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

24 Under bakning på en parkeringsplads i Sofia (Bulgarien) stødte Anton Vinkov sammen med en anden bil.

25 Som følge af dette uheld traf Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost v otdel »Patna politsiya« na Stolichna direktsiya na vatreshnite raboti (direktøren for administrative sanktioner i »færdselspolitiet« under hovedstadsregionens direktorat for indre anliggender) en afgørelse, hvorved det blev fastslået, at Anton Vinkov var ansvarlig for et »ikke-alvorligt færdselsuheld«, og hvorved han blev pålagt en bøde på 20 BGN samt fik fire klip i kørekortet.

26 Anton Vinkov anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Sofiyski rayonen sad (regional domstol i Sofia), som afviste sagen ved kendelse, idet den ikke kunne antages til realitetsbehandling. Denne ret fandt, at en afgørelse, hvorved der pålægges en bødestraf på under 50 BGN, ikke kan gøres til genstand for domstolsprøvelse i medfør af de bestemmelser, der finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, bl.a. færdselslovens artikel 189, stk. 5.

27 Anton Vinkov kærede denne kendelse til Administrativen sad Sofia-grad, som i medfør af færdselslovens artikel 63 er kassationsdomstol i sager vedrørende afgørelser, hvorved der pålægges en administrativ sanktion.

28 I forelæggelsesafgørelsen har Administrativen sad Sofia-grad anført, at det fremgår af de nationale bestemmelser, der finder anvendelse, således som de er fortolket af Varhoven administrativen sad (den øverste forvaltningsdomstol), at søgsmål til prøvelse af afgørelser, hvorved klip i kørekortet pålægges som sanktion, kan afvises på grund af manglende søgsmålsinteresse. Ifølge sidstnævnte rets praksis defineres klip i kørekortet i bulgarsk lovgivning hverken som en selvstændig administrativ sanktion eller som en administrativ tvangsforanstaltning, men som en foranstaltning, der skal anvendes automatisk af politimyndighederne, som blot har en bundet kompetence på dette område. En afgørelse, der foreskriver en sådan sanktion, og som er truffet på baggrund af en overtrædelse af færdselsloven, kan derfor udelukkende anfægtes, når den ligeledes foreskriver en bødestraf på over 50 BGN.

29 Administrativen sad Sofia-grad har imidlertid understreget, at i tilfælde, hvor alle klip i kørekortet opbruges – hvilket kan følge af en sammenlægning af afgørelser om klip, som ikke kan indbringes for domstolene – frakendes føreren i medfør af færdselslovens artikel 157, stk. 4, automatisk førerretten og skal tilbagelevere sit kørekort til de kompetente nationale myndigheder.

30 Henset til disse forhold er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt de EU-retlige bestemmelser inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som bl.a. sikrer princippet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser (herefter »princippet om gensidig anerkendelse«), samt de EU-retlige bestemmelser på transportområdet er til hinder for bulgarsk rets manglende anerkendelse af en ret til prøvelse af sådanne afgørelser om klip i kørekortet.

31 Den forelæggende ret har anført, at det følger af de nationale domstoles faste praksis og den bulgarske retslitteratur, at administrative afgørelser, hvorved der pålægges en sanktion som den i hovedsagen omhandlede, anses for retsafgørelser. De organer, som vedtager sådanne afgørelser, udøver nemlig en dømmende funktion, selv om de ikke er en del af retssystemet.

32 Den forelæggende ret har anført, at inden for rammerne af EU-retten fastsætter samarbejdsaftalens artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 3, i konventionen om frakendelse af førerretten en medlemsstats mulighed for at afvise at anerkende en anden medlemsstats afgørelse om straf for overtrædelser af færdselsreglerne, når der ikke i denne stat foreligger en prøvelsesret.

33 Administrativen sad Sofia-grad har anført, at nævnte afgørelse og nævnte konvention ikke finder anvendelse i Bulgarien, idet afgørelsen ikke er blandt de retsakter i Schengenreglerne, som er bindende for Republikken Bulgarien, og idet konventionen endnu ikke er trådt i kraft. Ovennævnte bestemmelser skal dog betragtes som et udtryk for en regel i den folkeretlige sædvaneret og skal derfor ifølge Domstolens praksis finde anvendelse i forhold til en afgørelse som den i hovedsagen omhandlede. I denne forbindelse har den forelæggende ret henvist til Domstolens dom af 24. november 1992, Poulsen og Diva Navigation (sag C-286/90, Sml. I, s. 6019).

34 Administrativen sad Sofia-grad har endvidere anført, at rammeafgørelsen bl.a. i artikel 20, stk. 1, fastsætter en mulighed for ikke at anerkende en afgørelse, hvorved der pålægges sanktioner, for hvilke der ikke er fastsat en prøvelsesret for en domstol, som bl.a. har kompetence på det strafferetlige område. Da den omhandlede bulgarske lovgivning ifølge den forelæggende ret fraviger de nationale bestemmelser, der sikrer denne rammeafgørelses gennemførelse, er den forelæggende ret derfor i tvivl om, hvorvidt en sådan fravigelse er tilladt, og – såfremt dette skal besvares bekræftende – om den skal fortolkes indskrænkende.

35 Hvad angår kompetencen til at forelægge et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkning af rammeafgørelsen har Administrativen sad Sofia-grad anført, at den er sidste instans i forhold til tvisten i hovedsagen. Den forelæggende ret finder, at selv om Republikken Bulgarien ikke har fremsat en udtrykkelig erklæring om godkendelse af Domstolens kompetence på det præjudicielle område i henhold til artikel 35, stk. 2, TEU, skal retsplejelovens artikel 628 – der trådte i kraft den 24. juli 2007, og som bestemmer, at nationale retter, der træffer afgørelse i sidste instans, har kompetence til at anmode om en præjudiciel afgørelse – fortolkes som en stiltiende godkendelse af Domstolens kompetence i henhold til nævnte artikel 35 TEU.

36 Hvad angår EUF-traktatens regler om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed har den forelæggende ret anført, at det følger af artikel 67, stk. 1, TEUF og artikel 82, stk. 1, TEUF, at anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse, som er grundlaget for det retlige samarbejde i straffesager, kun kan finde sted under overholdelse af de grundlæggende rettigheder og dermed af retten til adgang til effektive retsmidler, som er sikret ved chartrets artikel 47 og 48, samt ved artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«).

37 Administrativen sad Sofia-grad har i denne forbindelse anført, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dom af 21. februar 1984, Öztürk mod Tyskland (Serie A, nr. 73), har udtalt, at EMRK's artikel 6 ikke er til hinder for en afkriminalisering af mindre lovovertrædelser som den i hovedsagen omhandlede, men at de sanktioner, som knytter sig dertil, falder ind under denne artikels anvendelsesområde, såfremt de fortsat har pønal karakter. I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret anført, at den undtagelse fra prøvelsesretten, der er fastsat i protokol nr. 7's artikel 2, nr. 2, ganske vist ville kunne anvendes, for så vidt som der er tale om sanktioner, der finder anvendelse på mindre alvorlige overtrædelser af færdselsreglerne, men at der ikke i bulgarsk ret findes et kriterium, der gør det muligt at karakterisere en overtrædelse som den i hovedsagen omhandlede som værende af »mindre alvorlig« art. Det eneste kriterium, der anvendes til at fastslå, om en afgørelse, hvorved der pålægges en administrativ sanktion, kan anses for at vedrøre en alvorlig overtrædelse og gøres til

genstand for søgsmål, er nemlig i henhold til færdselslovens artikel 189, stk. 5, det beløb, som den pålagte bødestraf andrager. Dette kriterium tager imidlertid ikke hensyn til retsvirkningerne af klip i kørekortet, som kan medføre, at førerretten frakendes.

38 Endelig har den forelæggende ret henvist til visse EU-retlige bestemmelser på området for den fælles transportpolitik. Den har anført, at selv om den fælles transportpolitik er et område med delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne, og selv om strafferetsplejeregler som dem, der vedrører sanktioner for overtrædelser af færdselsreglerne, i princippet henhører under medlemsstaternes kompetence, forbyder EU-retten vedtagelse af sanktioner, der ikke står i et rimeligt forhold til alvorligheden af de begåede overtrædelser, eftersom dette udgør en hindring for den frie bevægelighed.

39 På baggrund af ovenstående betragtninger har Administrativen sad Sofia-grad besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal anvendelige retsforskrifter i national ret som dem, der er omhandlet i hovedsagen, og som vedrører retsvirkninger af en afgørelse truffet af en administrativ myndighed om pålæggelse af en bødestraf for en administrativ overtrædelse i form af et trafikuheld, fortolkes i overensstemmelse med bestemmelserne i traktaterne og den afledte ret inden for »området med frihed, sikkerhed og retfærdighed« og/eller i givet fald inden for transportområdet?

2) Følger det af bestemmelserne i traktaterne og foranstaltninger, som er truffet med hjemmel i disse inden for »området med frihed, sikkerhed og retfærdighed« for så vidt angår det retlige samarbejde i straffesager, af artikel 82, stk. 1, andet afsnit, litra a), TEUF samt af artikel 91, stk. 1, litra c), TEUF for så vidt angår transportområdet, at administrative sanktioner for overtrædelser af færdselsreglerne, der kan kvalificeres som værende af »mindre alvorlig art« som omhandlet i og sammenholdt med artikel 2 i protokol nr. 7 […], er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde?

3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende, anmodes om en besvarelse af følgende spørgsmål:

a) Udgør en administrativ overtrædelse af færdselsreglerne under de i hovedsagen beskrevne omstændigheder en »overtrædelse af mindre alvorlig art« i henhold til EU-retten, når følgende omstændigheder samtidig foreligger:

i) Handlingen, som gav anledning til et færdselsuheld, kvalificeres som culpøs, den medførte materielle skader og straffes som en administrativ overtrædelse?

ii) Det afhænger af størrelsen af den fastsatte bøde, om bødeforelægget kan anfægtes for domstolene, og om den pågældende person har mulighed for at godtgøre, at den handling, der lægges ham til last, ikke var culpøs?

iii) Det antal kontrolklip, der er fastsat ved afgørelsen, udløses automatisk på det tidspunkt, hvor afgørelsen får virkning?

iv) Den gældende ordning vedrørende kørekort, hvor der ved kørekortets udstedelse tildeles et bestemt antal kontrolklip, der udløses ved overtrædelser, indebærer ligeledes en automatisk retsvirkning bestående i udløsning af kontrolklip på grundlag af afgørelser, hvorved der pålægges administrative sanktioner, der ikke kan anfægtes?

v) Såfremt tvangsindgrebet i form af kørekortinddragelse på grund af den frakendelse af førerretten, som indtræder som en automatisk retsvirkning, når det oprindelige antal kontrolklip er blevet udløst, indbringes for domstolene, omfatter denne sag ikke en forudgående domstolsprøvelse af lovligheden af de afgørelser, hvorved der pålagdes administrative sanktioner, som ikke kunne anfægtes, og som udløste kontrolklip?

b) Tillader artikel 82 TEUF, og i givet fald ligeledes artikel 91, stk. 1, litra c), TEUF, samt de foranstaltninger, der er blevet truffet med hjemmel i de anførte bestemmelser og rammeafgørelsen […], at princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og domme, henholdsvis foranstaltninger til forbedring af transportsikkerheden, ikke finder anvendelse på en afgørelse om pålæggelse af en bødestraf i anledning af en overtrædelse af færdselsreglerne, der ifølge EU-retten skal kvalificeres som »mindre alvorlig« under de i hovedsagen beskrevne omstændigheder, fordi medlemsstaten har bestemt, at kravene om efterprøvelse ved en domstol, der ligeledes har strafferetlig kompetence, og national rets processuelle bestemmelser om appel i tilfælde af anklage for et strafbart forhold ikke skal overholdes?

4) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, anmodes om en besvarelse af følgende spørgsmål:

Tillader artikel 82 TEUF, og i givet fald ligeledes artikel 91, stk. 1, litra c), TEUF, samt de foranstaltninger, der er blevet truffet med hjemmel i de anførte bestemmelser og rammeafgørelsen […], at princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og domme, henholdsvis foranstaltninger ifølge EU-retten til forbedring af transportsikkerheden, efter medlemsstatens skøn ikke finder anvendelse på en afgørelse om pålæggelse af en bødestraf i anledning af en færdselsforseelse – idet medlemsstaten har fastsat regler om, at kravene vedrørende adgang til efterprøvelse ved en domstol, der ligeledes har strafferetlig kompetence, og national rets processuelle bestemmelser om appel i tilfælde af anklage for et strafbart forhold ikke skal overholdes – når den afgørelse, som hovedsagen angår, samtidig vedrører følgende omstændigheder:

a) Handlingen, som gav anledning til et færdselsuheld, kvalificeres som culpøs, den medførte materielle skader og straffes som en administrativ overtrædelse?

b) Henset til størrelsen af den fastsatte bøde kan bødeforelægget ikke anfægtes for domstolene, og den pågældende har ikke mulighed for at godtgøre, at den handling, der lægges ham til last, ikke var culpøs?

c) Det antal kontrolklip, der er fastsat ved afgørelsen, udløses som en automatisk retsvirkning, når afgørelsen bliver endelig?

d) Den gældende ordning vedrørende kørekort, hvor der ved kørekortets udstedelse tildeles et bestemt antal kontrolklip, der udløses ved overtrædelser, indebærer ligeledes en automatisk retsvirkning bestående i udløsning af kontrolklip på grundlag af afgørelser, hvorved der pålægges administrative sanktioner, der ikke kan anfægtes?

e) Såfremt tvangsindgrebet i form af kørekortinddragelse på grund af den frakendelse af førerretten, som indtræder som en automatisk retsvirkning, når det oprindelige antal kontrolklip er blevet udløst, indbringes for domstolene, omfatter denne sag ikke en forudgående domstolsprøvelse af lovligheden af de afgørelser, hvorved der pålagdes administrative sanktioner, som ikke kunne anfægtes, og som udløste kontrolklip?«

Om Domstolens kompetence

40 Med de præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 67 TEUF, 82 TEUF og artikel 91, stk. 1, litra c), TEUF samt de afledte retsakter på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den, der finder anvendelse i Bulgarien, som ikke anerkender en prøvelsesret af afgørelser, hvorved der pålægges sanktioner for overtrædelser af færdselsreglerne, der kvalificeres som »mindre alvorlige«, selv om disse afgørelser ikke blot pålægger en bødestraf af ringe størrelse, men ligeledes giver klip i kørekortet.

41 For så vidt angår de bestemmelser i EUF-traktaten, som den forelæggende ret ønsker fortolket, bemærkes, at eftersom samtlige disse bestemmelser udelukkende er rettet til EU-institutionerne, og eftersom ingen af dem vedrører ordningen for, hvilke sanktioner der kan anvendes på overtrædelser af færdselsreglerne, finder de ikke anvendelse på tvisten i hovedsagen.

42 Artikel 67 TEUF indleder kapitel 1 med overskriften »Almindelige bestemmelser« i traktatens afsnit V vedrørende et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Denne artikel fastsætter genstanden for, formålet med samt de grundlæggende regler for de handlinger, der foretages af EU-institutionerne, med henblik på fuldt ud at virkeliggøre dette område. Artikel 82 TEUF, der er indeholdt i samme afsnits kapitel 4, og som vedrører retligt samarbejde i straffesager, fastsætter ligeledes de foranstaltninger, som EU-lovgiver skal vedtage med henblik på at gennemføre et fuldstændigt samarbejde mellem medlemsstaterne på det strafferetlige område, og den fastsætter reglen om, at dette samarbejde skal baseres på princippet om gensidig anerkendelse.

43 Artikel 91 TEUF, der er indeholdt i EUF-traktatens afsnit VI, og som vedrører transport, fastsætter i stk. 1 de foranstaltninger, som EU-institutionerne skal vedtage med henblik på at etablere en fælles transportpolitik. Den foreskriver ingen regler på området for sanktioner af overtrædelser af færdselsreglerne.

44 Som det fremgår af Domstolens faste praksis, har Domstolen imidlertid ikke kompetence til at besvare et præjudicielt spørgsmål, såfremt den fortolkning af de EU-retlige regler, som den nationale ret har anmodet om, savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, og såfremt nævnte regler ikke kan finde anvendelse på tvisten i hovedsagen (jf. bl.a. dom af 1.10.2009, sag C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, Sml. I, s. 9021, præmis 43, og af 22.12.2010, sag C-245/09, Omalet, Sml. I, s. 13771, præmis 11).

45 De præjudicielle spørgsmål skal derfor afvises, for så vidt som de vedrører artikel 67 TEUF, 82 TEUF og artikel 91, stk. 1, litra c), TEUF.

46 Hvad angår de afledte retsakter har den forelæggende ret i forelæggelsesafgørelsens begrundelse henvist til samarbejdsaftalen, konventionen om frakendelse af førerretten og rammeafgørelsen.

47 I denne forbindelse bemærkes dog, at disse retsakters hjemmel findes i bestemmelserne i EU-traktatens afsnit VI i den affattelse, der var gældende forud for Lissabontraktaten.

48 Som det fremgår af artikel 35, stk. 1 og 2, EU, har Domstolen således ikke kompetence til at træffe præjudicielle afgørelser vedrørende rammeafgørelser, afgørelser og konventioner, der er udarbejdet i henhold til nævnte afsnit VI, medmindre den pågældende medlemsstat har fremsat en erklæring, hvorved den godkender denne kompetence.

49 Det er i denne forbindelse ubestridt, at Republikken Bulgarien ikke har fremsat en sådan erklæring. En national bestemmelse som retsplejelovens artikel 628, stk. 1, som den forelæggende ret har henvist til, og som i øvrigt blot i det væsentlige gengiver ordlyden af artikel 267 TEUF, kan på ingen måde anses for at svare til en sådan erklæring.

50 Det fremgår desuden af artikel 10 i protokol nr. 36 om overgangsbestemmelser, der er knyttet som bilag til EUF-traktaten, at for så vidt angår retsakter på området for politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, der er blevet vedtaget inden datoen for Lissabontraktatens ikrafttrædelse, forbliver Domstolens beføjelser de samme i en periode på fem år efter denne dato i henhold til nævnte afsnit VI i EU-traktaten i den version, der var gældende forud for denne dato, også når de er godkendt i henhold til sidstnævnte traktats artikel 35, stk. 2.

51 Det følger af det ovenstående, at Domstolen ikke har kompetence til at tage stilling til den forelæggende rets anmodning om præjudiciel afgørelse, for så vidt som den vedrører samarbejdsaftalen, konventionen om frakendelse af førerretten og rammeafgørelsen.

52 I forelæggelsesafgørelsens begrundelse har den forelæggende ret endvidere støttet sig på princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser, der er truffet i en anden medlemsstat vedrørende overtrædelser af færdselsreglerne, med henblik på at konkludere, at EU-retten ifølge dens opfattelse er til hinder for en national lovgivning, som ikke anerkender en ret til prøvelse af afgørelser, der vedrører klip i kørekortet.

53 I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at et sådant princip – selv hypotetisk – kun kan vedrøre grænseoverskridende sager, som omhandler anerkendelse og fuldbyrdelse af en afgørelse i en anden medlemsstat end den, hvor afgørelsen er truffet.

54 I det foreliggende tilfælde er tvisten i hovedsagen rent intern. Den omhandler nemlig en person, der har bopæl på Republikken Bulgariens område, som har anfægtet en afgørelse, hvorved denne medlemsstats myndigheder har pålagt ham en sanktion som følge af et færdselsuheld, der fandt sted i denne samme medlemsstat. En fortolkning af nævnte princip om gensidig anerkendelse er derfor uden enhver relevans for løsningen af denne tvist.

55 Den forelæggende ret ønsker desuden oplyst, om EU-retten er til hinder for de i hovedsagen omhandlede bulgarske retsregler, for så vidt som de udgør en tilsidesættelse af den adgang til effektive retsmidler, der er sikret ved EMRK's artikel 6 og chartrets artikel 47 og 48.

56 Herved bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at de krav, der må stilles til beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, også er bindende for medlemsstaterne i alle tilfælde, hvor de skal anvende EU-retten (jf. kendelse af 12.11.2010, sag C-339/10, Asparuhov Estov m.fl., Sml. I, s. 11465, præmis 13, og af 1.3.2011, sag C-457/09, Chartry, Sml. I, s. 819, præmis 25, samt af 14.12.2011, forenede sager C-483/11 og C-484/11, Boncea m.fl., præmis 29).

57 Chartrets artikel 51, stk. 1, bestemmer endvidere, at dets bestemmelser kun er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, og i henhold til artikel 6, stk. 1, TEU, som tillægger chartret samme juridiske værdi som traktaterne, skaber chartret ikke på nogen måde nye kompetencer for Unionen.

58 Inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse i medfør af artikel 267 TEUF skal Domstolen således, når en national lovgivning er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves, for at den nationale ret kan vurdere, om denne lovgivning er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte, således som de navnlig fremgår af chartret (jf. i denne retning dom af 29.5.1997, sag C-299/95, Kremzow, Sml. I, s. 2629, præmis 15, og af 15.11.2011, sag C-256/11, Dereci m.fl., Sml. I, s. 11315, præmis 72).

59 I det foreliggende tilfælde fremgår det ikke af forelæggelsesafgørelsen, at den nationale lovgivning udgør en foranstaltning til gennemførelse af EU-retten, eller at den på anden måde har tilknytningspunkter dertil. Domstolens kompetence til at behandle anmodningen om præjudiciel afgørelse, for så vidt som den vedrører den grundlæggende rettighed om adgang til effektive retsmidler, er dermed ikke godtgjort (jf. kendelsen i sagen Asparuhov Estov m.fl., præmis 14, Chartry-kendelsen præmis 25 og 26, og kendelsen i sagen Boncea m.fl., præmis 34).

60 Det følger derfor af det ovenstående, at anmodningen om præjudiciel afgørelse indgivet af Administrativen sad Sofia-grad skal afvises.

Sagens omkostninger

61 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 sagens omkostninger. 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:

Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgivet af Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien) ved afgørelse af 27. december 2010 afvises (sag C-27/11).

Underskrifter