Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjunde avdelningen)

den 29 oktober 2015 *

”Begäran om förhandsavgörande — Icke-diskrimineringsprincipen — Artikel 18 FEUF — Unionsmedborgarskap — Artikel 20 FEUF — Fri rörlighet för personer — Artikel 63 FEUF — Fri rörlighet för kapital — Vägtrafik — Förare med hemvist i den berörda medlemsstaten — Skyldighet att vid en poliskontroll omedelbart kunna styrka att nyttjande av fordon som är registrerade i en annan stat är lagenligt”

I mål C-583/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság genom beslut av den 11 december 2014, som inkom till domstolen den 18 december 2014, i målet

Benjámin Dávid Nagy

mot

Vas Megyei Rendőr-főkapitányság,

meddelar

DOMSTOLEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av ordföranden på sjätte avdelningen, tillika tillförordnad ordförande på sjunde avdelningen, A. Arabadjiev samt domarna C. Lycourgos (referent) och J. C. Bonichot,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Ungerns regering, genom M. Tátrai och G. Koós, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom E. Montaguti och B. Béres, båda i egenskap av ombud,

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

följande

* Rättegångsspråk: ungerska.

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 18 FEUF och 20.2 a FEUF.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Benjámin Dávid Nagy och Vas Megyei Rendőr-főkapitányság (Polisstyrelsen i provinsen Vas) (nedan kallad polisstyrelsen) gällande böter för åsidosättande av nationell lagstiftning avseende framförande på ungerskt territorium av ett fordon med utländsk registreringsskylt av en person med hemvist i Ungern.

Tillämplig lagstiftning

3 I Ungern föreskrivs följande i 20.1 1 och 20.4 §§ 1988 års lag nr I om vägtrafik (A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény) (nedan kallad vägtrafiklagen):

”1. Böter ska påföras den som åsidosätter bestämmelserna i denna lag, särskilda föreskrifter eller gemenskapsrätten gällande bruk eller framförande i Ungern av en person eller enhet med hemvist i detta land av fordon med utländska registreringsskyltar,

…

4. Den som har åsidosatt bestämmelserna i punkt 1 [l] … ska påföras böter på 10 000–800 000 [ungerska forinter (HUF) (cirka 32 euro–2 500 euro)] … Maximala bötesbelopp … regleras genom särskild föreskrift …”

4 I 25/B § vägtrafiklagen anges vidare följande:

”1. Fordon … kan framföras på väg om de försetts med tillstånd för detta ändamål och ungerska registreringsskyltar som utfärdats av trafikstyrelsen under förutsättning att

a) den som brukar fordonet är ungersk i den mening som avses i bestämmelserna i denna lag, eller

b) den som framför fordonet har hemvist i Ungern.

2. Punkt 1 a ska inte tillämpas om

a) den som brukar fordonet inte är en fysisk person och utövar sin sedvanliga verksamhet i utlandet eller innehar en registrerad filial, …

…

4. Punkt 1 b ska inte tillämpas när den som framför fordonet

a) inte har hemvist i Ungern,

b) använder fordonet inom Ungerns territorium under en tid som inte överstiger 30 dagar under en sammanhängande period på sex månader och fordonets innehavare har samtyckt till bruk av fordonet genom tillstånd som beviljats i en handling där datumet för fordonets överlämnande anges och det preciseras för vilken period bruk av fordonet medges, eller

c) har övertagit det använda fordonet från en utländsk medborgare för att använda detta när vederbörande utför sitt normala arbete.

…

5. Den som brukar eller framför fordonet har bevisbörda för att de omständigheter som anges i punkterna 2 och 4 föreligger och ska vid kontroll kunna uppvisa tillförlitliga offentliga handlingar eller intyg antingen på ungerska eller översatta till ungerska genom auktoriserad översättare eller genom en enkel översättning.”

5 I 12/A § dekret nr 156/2009 av den 29 juli 2009, om fastställelse av bötesbelopp vid överträdelse av vissa bestämmelser på området för gods- och persontransport på väg samt om behörighet att ålägga böter (A közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságolással összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. Kormányrendelet) föreskrivs följande:

”1. Den som brukar ett fordon i Ungern i strid med bestämmelserna i 20 § 1 l [vägtrafiklagen] ska, om det inte rör sig om en fysisk person, påföras böter till ett belopp på,

a) 400 000 HUF (cirka 1 250 euro) för personbilar med en cylindervolym på upp till 2000 cm^3,

b) 800 000 HUF (cirka 2 500 euro) för personbilar med en cylindervolym på över 2000 cm^3, och

c) 200 000 HUF (cirka 625 euro) för övriga fordon.

2. En fysisk person som brukar ett fordon i Ungern i strid med bestämmelserna i 20 § 1 l [vägtrafiklagen] ska påföras böter till ett belopp motsvarande hälften av de belopp som anges i punkt 1.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

6 Benjámin Dávid Nagy är ungersk medborgare bosatt i Ungern. Per den 16 maj 2013 var han inte arbetstagare i den mening som avses i unionsrätten och han var inte stadigvarande bosatt utomlands.

7 Benjámin Dávid Nagys halvbror är ungersk medborgare med hemvist i Österrike. Han är delägare i samt ställföreträdare för bolaget Alpen-Reisen Horváth OG (nedan kallat Alpen Reisen) som är registrerat i Österrike.

8 Alpen-Reisen upplät genom avtal som ingicks den 3 december 2010 till Benjámin Dávid Nagy rätten att nyttja en personbil med österrikiska registreringsskyltar, från och med den 7 december 2010 och fram tills tillståndet återkallades.

9 Benjámin Dávid Nagy förfogade inte ständigt över fordonet, utan använde det tillfälligt när hans halvbror gav honom i uppdrag att utföra vissa ärenden i samband med Alpen-Reisens verksamhet. Bolaget stod för fordonets underhållskostnader.

10 Den 16 maj 2013 framförde Benjámin Dávid Nagy denna personbil i Szombathely (Ungern) när han blev föremål för en poliskontroll. Under kontrollen förklarade Benjámin Dávid Nagy att han hade fått låna fordonet av sin halvbror för att använda det i Ungern, men han kunde inte omedelbart uppvisa något avtal om upplåtelse av rätten att nyttja fordonet. Poliserna meddelade av denna anledning körförbud och tog registreringsskyltarna i beslag.

11 Genom beslut av den 30 maj 2013 ålade polisen i Szombathely (Szombathelyi Rendőrkapitányság) Benjámin Dávid Nagy böter på 400 000 HUF (cirka 1 250 euro) för överträdelse av bestämmelserna gällande bruk av utlandsregistrerade fordon i Ungern av personer med hemvist i landet.

12 Benjámin Dávid Nagy begärde omprövning av detta beslut hos polisstyrelsen. Han anförde till stöd för sin sak att han hade tillstånd att använda personbilen från sin halvbror och att de bestämmelser i ungersk rätt som utgjorde grund för böterna stred mot unionsrätten, i synnerhet principen om fri rörlighet för personer. Han hänvisade härvid till det mål som avgjordes genom beslutet Kovacs (C-5/13, EU:C:2013:705), vilket vid denna tidpunkt fortfarande var anhängigt vid EU-domstolen och som gällde samma ungerska lagstiftning.

13 Den 15 juli 2013 beslutade polisstyrelsen vid omprövning att inte ändra beslutet från poliskommissariatet i Szombathely. Polisstyrelsen anförde att Benjámin Dávid Nagy inte på plats hade kunnat uppvisa någon handling till styrkande av att han hade rätt att nyttja fordonet i Ungern.

14 Benjámin Dávid Nagy överklagade polisstyrelsens beslut till Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (förvaltnings- och arbetsdomstol i Szombathely). Till stöd för sin talan anförde han att 20.1 l och 25/B.1 b §§ vägtrafiklagen, vilka ligger till grund för polisstyrelsens beslut av den 15 juli 2013, strider mot unionsrätten. Han bifogade härvid det avtal som ingicks den 3 december 2010 om upplåtelse av nyttjanderätten till fordonet och bekräftade att han aldrig varit anställd.

15 Den hänskjutande domstolen vilandeförklarade målet i avvaktan på det slutliga avgörandet i målet Kovács (C-5/13, EU:C:2013:705). EU-domstolen slog i beslutet fast att artikel 45 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, som är densamma som i det nationella målet, enligt vilken det i princip enbart är fordon med administrativt tillstånd och registreringsskytar utfärdade av denna medlemsstat som får framföras på vägarna i denna medlemsstat, och enligt vilken en person med hemvist i samma medlemsstat, som vill åberopa ett undantag från denna regel på grund av att denna person använder ett fordon som ställts till dennes förfogande av dennes arbetsgivare som är etablerad i en annan medlemsstat, omedelbart vid poliskontroll måste kunna styrka att han eller hon uppfyller tillämpningsvillkoren för detta undantag, såsom de som föreskrivs i den ifrågavarande nationella lagstiftningen, för att undvika att det omedelbart och undantagslöst påförs böter som motsvarar de böter som åläggs vid överträdelser av registreringsskyldigheten.

16 På grund av att Ferenc Tibor Kovács var en arbetstagare i den mening som avses i unionsrätten, besvarade EU-domstolen tolkningsfrågan utifrån artikel 45 FEUF, och inte utifrån artiklarna 18 FEUF och 20 FEUF, vilka också omfattades av begäran om förhandsavgörande.

17 Efter det att förfarandet återupptagits vid den hänskjutande domstolen, utvecklade Benjámin Dávid Nagy sin talan och angav att han på sin halvbrors begäran regelbundet, i egenskap av familjemedlem, hjälpte till med ärenden inom Alpen Reisens verksamhet där det var nödvändigt att passera gränsen mellan Ungern och Österrike, men att dessa arbetsuppgifter inte var avlönade. Enligt den hänskjutande domstolen skulle han den dag då han kontrollerades av polisen utföra ett sådant ärende.

18 Mot denna bakgrund beslutade Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 18 FEUF tolkas så, att den utgör hinder för sådan nationell lagstiftning som den ifrågavarande enligt vilken, som huvudregel, endast fordon med administrativa tillstånd och registreringsskyltar som utfärdats av denna medlemsstat får framföras i medlemsstaten och enligt vilken en person med hemvist i medlemsstaten, som inte är en arbetstagare i den mening som avses i unionsrätten och som vill åberopa de undantag som föreskrivs i denna lagstiftning med stöd av den omständigheten att vederbörande använder ett fordon som en ekonomisk aktör med säte i en annan medlemsstat har ställt till hans eller hennes förfogande, under en poliskontroll på plats ska kunna bevisa att de omständigheter som krävs enligt den nationella lagstiftningen föreligger, för att undvika att det omedelbart och undantagslöst påförs böter som motsvarar de böter som åläggs vid överträdelser av registreringsskyldigheten?

2) Ska artikel 20.2 a FEUF tolkas så, att den utgör hinder för sådan nationell lagstiftning som den ifrågavarande enligt vilken, som huvudregel, endast fordon med administrativa tillstånd och registreringsskyltar som utfärdats av denna medlemsstat får framföras i medlemsstaten och enligt vilken en person med hemvist i medlemsstaten, som inte är en arbetstagare i den mening som avses i unionsrätten och som vill åberopa de undantag som föreskrivs i denna lagstiftning med stöd av den omständigheten att vederbörande använder ett fordon som en ekonomisk aktör med säte i en annan medlemsstat har ställt till hans eller hennes förfogande, under en poliskontroll på plats ska kunna bevisa att de omständigheter som krävs enligt den nationella lagstiftningen föreligger, för att undvika att det omedelbart och undantagslöst påförs böter som motsvarar de böter som åläggs vid överträdelser av registreringsskyldigheten?”

Prövning av tolkningsfrågorna

19 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet huruvida artiklarna 18 FEUF och 20.2 a FEUF utgör hinder mot en nationell lagstiftning enligt vilken det i princip enbart är fordon med administrativt tillstånd och registreringsskyltar utfärdade av denna medlemsstat som får framföras på vägarna i denna medlemsstat och enligt vilken en person med hemvist i denna medlemsstat, vars avsikt är att åberopa ett undantag från denna regel på grund av att denna person använder ett fordon som ställts vederbörande till förfogande av fordonets ägare som är etablerad i en annan medlemsstat, vid en poliskontroll omedelbart måsta kunna bevisa att han eller hon uppfyller tillämpningsvillkoren för detta undantag, såsom de som föreskrivs i den ifrågavarande nationella lagstiftningen, för att undvika att det omedelbart och undantagslöst påförs böter som motsvarar de böter som åläggs vid överträdelser av registreringsskyldigheten.

20 Den omständigheten att den hänskjutande domstolen formellt sett har begränsat sina frågor till att avse tolkningen av artiklarna 18 FEUF och 20.2 a FEUF, utgör inte hinder för att EU-domstolen tillhandahåller den hänskjutande domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara vid avgörandet av det nationella målet, oberoende av om den hänskjutande domstolen har hänvisat därtill i frågorna eller inte (se, för ett liknande resonemang, dom ING. AUER, C-251/06, EU:C:2007:658, punkt 38, och dom van Putten m.fl., C-578/10–C-580/10, EU:C:2012:246, punkt 23).

21 De frågor som ställts ska nämligen prövas mot bakgrund av alla de bestämmelser i fördraget och i sekundärrätten som kan vara relevanta för problemet i fråga (se, för ett liknande resonemang, dom Mutsch, 137/84, EU:C:1985:335, punkt 10, och dom van Putten m.fl., C-578/10–C-580/10, EU:C:2012:246, punkt 24).

22 Av handlingarna i målet framgår att Benjámin Dávid Nagy, i egenskap av boende i Ungern, har framfört ett fordon på ungerska vägar vilket var registrerat i en annan medlemsstat och vilket hade lånats ut till honom utan vederlag av det österrikiska bolaget Alpen-Reisen, där hans halvbror är delägare och ställföreträdare.

23 Såsom Europeiska kommissionen med fog har påpekat har EU-domstolen emellertid redan slagit fast, i fråga om saklån mellan medborgare bosatta i olika medlemsstater, att ett gränsöverskridande benefikt saklån av en bil utgör en kapitalrörelse i den mening som avses i artikel 63 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom van Putten m.fl., C-578/10–C-580/10, EU:C:2012:246, punkterna 28 och 36).

24 Eftersom artikel 63 FEUF är tillämplig och denna innehåller specifika regler om icke-diskriminering, ska således artikel 18 FEUF inte tillämpas (se, för ett liknande resonemang, dom Missionswerk Werner Heukelbach, C-25/10, EU:C:2011:65, punkt 19).

25 EU-domstolen ska under dessa förhållanden inledningsvis pröva frågorna utifrån artikel 63 FEUF och därefter, i förekommande fall, utifrån artikel 20.2 a FEUF.

26 En medlemsstats åtgärder vilka till sin karaktär är sådana att de kan avhålla dem som är bosatta i landet från att avtala om lån i andra medlemsstater utgör restriktioner för kapitalrörelser i den mening som avses i artikel 63.1 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Belgien, C-478/98, EU:C:2000:497, punkt 18, och dom van Putten m.fl., C-578/10–C-580/10, EU:C:2012:246, punkt 40).

27 I punkt 29 i beslutet Kovács (C-5/13, EU:C:2013:705), som gäller samma ungerska lagstiftning som i detta mål, har EU-domstolen bedömt att denna lagstiftning, sett till följderna, medför en bibehållen skyldighet att registrera fordon i Ungern.

28 Enligt denna lagstiftning åläggs nämligen en sådan förare som klaganden i det nationella målet att ständigt ha handlingar tillgängliga som styrker att villkoren för undantag till registreringsskyldigheten är uppfyllda, vid äventyr av böter som motsvarar de böter som åläggs vid överträdelser av registreringsskyldigheten. Sådana böter är uppenbart oproportionerliga i förhållande till den ifrågavarande överträdelsen i det nationella målet, vilken är betydligt mindre allvarlig än underlåtelsen att registrera ett fordon (se, för ett liknande resonemang, beslut för ett liknande resonemang, beslut Kovács, C-5/13, EU:C:2013:705, punkterna 25 och 28).

29 Den situation som en person med hemvist i Ungern befinner sig i när denna person inom vägnätet i denna medlemsstat framför ett fordon som är registrerat där och som denna gratis förfogar över, är objektivt jämförbar med situationen när samma person under samma förhållanden framför ett fordon som är registrerat i en annan medlemsstat. Nyttjande av ett fordon som lånats ut gratis omfattas emellertid inte av de i föregående punkt nämnda skyldigheterna, om detta fordon är registrerat i Ungern.

30 Förutom det fallet då det fordon som är registrerat i en annan medlemsstat är avsett att huvudsakligen användas permanent i Ungern eller faktiskt används på detta sätt, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva, utgör en nationell lagstiftning som den här aktuella en begränsning av den fria rörligheten för kapital i den mening som avses i artikel 63.1 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom van Putten m.fl., C-578/10–C-580/10, EU:C:2012:246, punkt 50).

31 Av EU-domstolens fasta praxis framgår att en inskränkning i en grundläggande frihet som garanteras enligt EUF-fördraget endast kan godtas om den eftersträvar ett legitimt mål som är förenligt med fördraget och om den grundas på tvingande skäl av allmänintresse. I ett sådant fall krävs det dessutom att inskränkningen är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, bland annat, beslut Kovács, C-5/13, EU:C:2013:705, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

32 EU-domstolen har emellertid i punkt 34 i beslut Kovács (C-5/13, EU:C:2013:705) funnit att även om en sådan lagstiftning som den ifrågavarande är ägnad att förverkliga målet att bekämpa skattebedrägeri när det gäller registrerings- och motorfordonsskatt, ska den ändå anses gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

33 I likhet med de omständigheter som förelåg i målet Kovács (C-5/13, EU:C:2013:705), framgår det inte av utredningen att målet att bekämpa skattebedrägeri, under de omständigheter som råder i det nationella målet, endast kan uppnås om handlingar som styrker att villkoren för undantag till registreringsskyldigheten kan uppvisas omedelbart vid en poliskontroll, vid äventyr av böter som motsvarar de böter som åläggs vid överträdelser av registreringsskyldigheten. Det framgår inte heller av utredningen att detta mål inte längre kan uppnås om dessa handlingar, såsom i det nationella målet, förevisas inom en kort tid efter poliskontrollen (beslut Kovács, C-5/13, EU:C:2013:705, punkt 35).

34 Vad gäller de skäl beträffande trafikkontrollernas effektivitet som den ungerska regeringen åberopat i sitt skriftliga yttrande, erinrar EU-domstolen om följande. Böter till betydande belopp åläggs genom den ifrågavarande nationella lagstiftningen särskilt för att beivra överträdelser av registreringsskyldigheten. En sådan åtgärd går emellertid utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att säkerställa trafikkontrollernas effektivitet (se, för ett liknande resonemang, beslut Kovács, C-5/13, EU:C:2013:705, punkt 38).

35 Den ungerska regeringen har i detta avseende anfört att kravet på att inskränkningen ska vara proportionerlig, som EU-domstolen bedömde inte var uppfyllt i målet Kovács (C-5/13, EU:C:2013:705), är uppfyllt under de omständigheter som råder i förevarande mål, där det är fråga om en ”unionsmedborgare” i den mening som avses i artikel 20 FEUF, som inte är en ”arbetstagare” i den mening som avses i artikel 45 FEUF. Den ungerska regeringen har gjort gällande att behöriga nationella myndigheters kontrollmöjligheter är mindre i förevarande fall, och risken för åsidosättande av den ifrågavarande nationella lagstiftningen, särskilt vad gäller undantagen från registreringsskyldigheten enligt 25/B § vägtrafiklagen, är större vad gäller en unionsmedborgare som inte är arbetstagare. EU-domstolen finner emellertid att den omständigheten att situationen skiljer sig åt för arbetstagare och andra unionsmedborgare när det gäller kontrollmöjligheter – om det antas att en sådan skillnad verkligen är för handen – inte under några omständigheter utifrån hänsyn till trafikkontrollernas effektivitet kan motivera sådana böter som de som föreskrivs i den nationella lagstiftningen.

36 Den ifrågavarande nationella lagstiftningen utgör således ett åsidosättande av principen om fri rörlighet för kapital i den mening som avses i artikel 63 FEUF. Det saknas följaktligen anledning att besvara frågorna med avseende på artikel 20.2 a FEUF.

37 Frågorna ska således besvaras enligt följande. Artikel 63.1 FEUF utgör hinder mot en nationell lagstiftning enligt vilken det i princip enbart är fordon med administrativt tillstånd och registreringsskyltar utfärdade av den berörda medlemsstaten som får framföras på vägarna i denna medlemsstat och enligt vilken en person med hemvist i denna medlemsstat, vars avsikt är att åberopa ett undantag från denna regel på grund av att denna person använder ett fordon som ställts vederbörande till förfogande av fordonets ägare som är etablerad i en annan medlemsstat, vid en poliskontroll omedelbart måsta kunna bevisa att han eller hon uppfyller tillämpningsvillkoren för detta undantag, såsom de som föreskrivs i den ifrågavarande nationella lagstiftningen, för att undvika att det omedelbart och undantagslöst påförs böter som motsvarar de böter som åläggs vid överträdelser av registreringsskyldigheten.

Rättegångskostnader

38 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella 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 (sjunde avdelningen) följande:

Artikel 63.1 FEUF utgör hinder mot en nationell lagstiftning enligt vilken det i princip enbart är fordon med administrativt tillstånd och registreringsskyltar utfärdade av den berörda medlemsstaten som får framföras på vägarna i denna medlemsstat och enligt vilken en person med hemvist i denna medlemsstat, vars avsikt är att åberopa ett undantag från denna regel på grund av att denna person använder ett fordon som ställts vederbörande till förfogande av fordonets ägare som är etablerad i en annan medlemsstat, vid en poliskontroll omedelbart måsta kunna bevisa att han eller hon uppfyller tillämpningsvillkoren för detta undantag, såsom

de som föreskrivs i den ifrågavarande nationella lagstiftningen, för att undvika att det omedelbart och undantagslöst påförs böter som motsvarar de böter som åläggs vid överträdelser av registreringsskyldigheten.

Underskrifter