Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

19. Oktober 2016*

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Straßenverkehr — Verordnung (EG) Nr. 561/2006 — Art. 10 Abs. 3 — Art. 18 und 19 — Dem Fahrer auferlegte Geldbuße — Für die Durchsetzung der Sanktion notwendige Maßnahmen, die gegen das Verkehrsunternehmen ergriffen werden — Stilllegung eines Kraftfahrzeugs“

In der Rechtssache C-501/14

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Szegedi közigazgatási és munkaügyi bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szeged, Ungarn) mit Entscheidung vom 28. Oktober 2014, beim Gerichtshof eingegangen am 10. November 2014, in dem Verfahren

EL-EM-2001 Ltd

gegen

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. L. da Cruz Vilaça, der Richterin M. Berger (Berichterstatterin) sowie der Richter A. Borg Barthet, E. Levits und F. Biltgen,

Generalanwalt: Y. Bot,

Kanzler: I. Illéssy, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 29. Oktober 2015,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der EL-EM-2001 Ltd, vertreten durch D. M. Irinkov, ügyvéd,

— der Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága, vertreten durch M. Daniné Égető und B. Gyenge, jogtanácsosok,

— der ungarischen Regierung, vertreten durch M. Fehér und G. Szima als Bevollmächtigte,

— der estnischen Regierung, vertreten durch K. Kraavi-Käerdi als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Ungarisch.

— von Irland, vertreten durch A. Joyce und L. Williams als Bevollmächtigte,

— der schwedischen Regierung, vertreten durch A. Falk und E. Karlsson als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch J. Hottiaux und L. Havas als Bevollmächtigte,

— der norwegischen Regierung, vertreten durch T. Skjeie und B. Stankovic als Bevollmächtigte,

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. 19 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates (ABl. 2006, L 102, S. 1).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der EL-EM-2001 Ltd und der Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (Regionale Zoll- und Finanzgeneraldirektion für die Südliche Tiefebene der nationalen Steuer- und Zollverwaltung, Ungarn) über die Einbehaltung eines Lastkraftwagens, der im Eigentum der EL-EM-2001 steht und dessen Halterin sie ist, um die Zahlung einer dem Fahrer dieses Fahrzeugs – der zum damaligen Zeitpunkt von diesem Unternehmen beschäftigt wurde – auferlegten Geldbuße zu sichern.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Verordnung Nr. 3821/85

3 Art. 15 Abs. 7 Buchst. a der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Straßenverkehr (ABl. 1985, L 370, S. 8) in der durch die Verordnung Nr. 561/2006 geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 3821/85) sieht vor:

„Lenkt der Fahrer ein Fahrzeug, das mit einem Kontrollgerät gemäß Anhang I ausgerüstet ist, so muss er den Kontrollbeamten auf Verlangen jederzeit Folgendes vorlegen können:

i) die Schaublätter für die laufende Woche und die vom Fahrer in den vorausgehenden 15 Tagen verwendeten Schaublätter,

ii) die Fahrerkarte, falls er Inhaber einer solchen Karte ist, und

iii) alle während der laufenden Woche und der vorausgehenden 15 Tage erstellten handschriftlichen Aufzeichnungen und Ausdrucke, die gemäß der vorliegenden Verordnung und der Verordnung … Nr. 561/2006 vorgeschrieben sind.

Nach dem 1. Januar 2008 umfassen die in den Ziffern i und iii genannten Zeiträume jedoch den laufenden Tag und die vorausgehenden 28 Tage.

… “

Verordnung Nr. 561/2006

4 Die Erwägungsgründe 17, 26 und 27 der Verordnung Nr. 561/2006 lauten:

„(17) Mit dieser Verordnung sollen die sozialen Bedingungen für die von ihr erfassten Arbeitnehmer sowie die allgemeine Straßenverkehrssicherheit verbessert werden. Dazu dienen insbesondere die Bestimmungen über die maximale Lenkzeit pro Tag, pro Woche und pro Zeitraum von zwei aufeinander folgenden Wochen, die Bestimmung über die Verpflichtung der Fahrer, mindestens einmal in jedem Zeitraum von zwei aufeinander folgenden Wochen eine regelmäßige wöchentliche Ruhezeit zu nehmen, und die Bestimmungen, wonach eine tägliche Ruhezeit unter keinen Umständen einen ununterbrochenen Zeitraum von neun Stunden unterschreiten sollte. Da diese Bestimmungen angemessene Ruhepausen garantieren, ist unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit der praktischen Durchführung in den vergangenen Jahren ein Ausgleichssystem für reduzierte tägliche Ruhezeiten nicht mehr notwendig.

…

(26) Die Mitgliedstaaten sollten Sanktionen festlegen, die bei Verstößen gegen diese Verordnung zu verhängen sind, und deren Durchsetzung gewährleisten. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig, abschreckend und nicht diskriminierend sein. Die Möglichkeit, ein Fahrzeug bei einem schweren Verstoß stillzulegen, sollte in das gemeinsame Spektrum möglicher Maßnahmen der Mitgliedstaaten aufgenommen werden. Die in dieser Verordnung enthaltenen Bestimmungen über Sanktionen oder Verfahren sollten nationale Beweislastregeln unberührt lassen.

(27) Im Interesse einer klaren und wirksamen Durchsetzung dieser Verordnung sind einheitliche Bestimmungen über die Haftung von Verkehrsunternehmen und Fahrern bei Verstößen gegen diese Verordnung wünschenswert. Diese Haftung kann in den Mitgliedstaaten gegebenenfalls strafrechtliche, zivilrechtliche oder verwaltungsrechtliche Sanktionen zur Folge haben.“

5 Art. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 sieht vor:

„Durch diese Verordnung werden Vorschriften zu den Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten für Kraftfahrer im Straßengüter- und -personenverkehr festgelegt, um die Bedingungen für den Wettbewerb zwischen Landverkehrsträgern, insbesondere im Straßenverkehrsgewerbe, anzugleichen und die Arbeitsbedingungen sowie die Straßenverkehrssicherheit zu verbessern. Ziel dieser Verordnung ist es ferner, zu einer besseren Kontrolle und Durchsetzung durch die Mitgliedstaaten sowie zu einer besseren Arbeitspraxis innerhalb des Straßenverkehrsgewerbes beizutragen.“

6 Art. 10 Abs. 1 bis 3 dieser Verordnung bestimmt:

„(1) Verkehrsunternehmen dürfen angestellten oder ihnen zur Verfügung gestellten Fahrern keine Zahlungen in Abhängigkeit von der zurückgelegten Strecke und/oder der Menge der beförderten Güter leisten, auch nicht in Form von Prämien oder Lohnzuschlägen, falls diese Zahlungen geeignet sind, die Sicherheit im Straßenverkehr zu gefährden und/oder zu Verstößen gegen diese Verordnung [zu] ermutigen.

(2) Das Verkehrsunternehmen organisiert die Arbeit der in Absatz 1 genannten Fahrer so, dass diese die Bestimmungen der Verordnung … Nr. 3821/85 sowie des Kapitels II der vorliegenden Verordnung einhalten können. Das Verkehrsunternehmen hat den Fahrer ordnungsgemäß anzuweisen und regelmäßig zu überprüfen, dass die Verordnung … Nr. 3821/85 und Kapitel II der vorliegenden Verordnung eingehalten werden.

(3) Das Verkehrsunternehmen haftet für Verstöße von Fahrern des Unternehmens, selbst wenn der Verstoß im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates oder eines Drittstaates begangen wurde.

Unbeschadet des Rechts der Mitgliedstaaten, Verkehrsunternehmen uneingeschränkt haftbar zu machen, können die Mitgliedstaaten diese Haftung von einem Verstoß des Unternehmens gegen die Absätze 1 und 2 abhängig machen. Die Mitgliedstaaten können alle Beweise prüfen, die belegen, dass das Verkehrsunternehmen billigerweise nicht für den begangenen Verstoß haftbar gemacht werden kann.“

7 Art. 18 der Verordnung Nr. 561/2006 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten ergreifen die zur Durchführung dieser Verordnung erforderlichen Maßnahmen.“

8 Art. 19 dieser Verordnung lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße gegen die vorliegende Verordnung und die Verordnung … Nr. 3821/85 Sanktionen fest und treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um deren Durchführung zu gewährleisten. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig, abschreckend und nicht diskriminierend sein. Ein Verstoß gegen die vorliegende Verordnung und gegen die Verordnung … Nr. 3821/85 kann nicht mehrmals Gegenstand von Sanktionen oder Verfahren sein. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission diese Maßnahmen und die Regeln bezüglich Sanktionen bis zu dem in Artikel 29 Absatz 2 genannten Datum mit. Die Kommission informiert die Mitgliedstaaten entsprechend.

(2) Ein Mitgliedstaat ermächtigt die zuständigen Behörden, gegen ein Unternehmen und/oder einen Fahrer bei einem in seinem Hoheitsgebiet festgestellten Verstoß gegen diese Verordnung eine Sanktion zu verhängen, sofern hierfür noch keine Sanktion verhängt wurde, und zwar selbst dann, wenn der Verstoß im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats oder eines Drittstaats begangen wurde.

Dabei gilt folgende Ausnahmeregelung: Wird ein Verstoß festgestellt,

— der nicht im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats begangen wurde und

— der von einem Unternehmen, das seinen Sitz in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittstaat hat, oder von einem Fahrer, der seinen Arbeitsplatz in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittstaat hat, begangen wurde,

so kann ein Mitgliedstaat bis zum 1. Januar 2009, anstatt eine Sanktion zu verhängen, der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats oder des Drittstaats, in dem das Unternehmen seinen Sitz oder der Fahrer seinen Arbeitsplatz hat, den Verstoß melden.

(3) Leitet ein Mitgliedstaat in Bezug auf einen bestimmten Verstoß ein Verfahren ein oder verhängt er eine Sanktion, so muss er dem Fahrer gegenüber angemessene schriftliche Belege beibringen.

(4) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ein System verhältnismäßiger Sanktionen, die finanzielle Sanktionen umfassen können, für den Fall besteht, dass Unternehmen oder mit ihnen verbundene Verlader, Spediteure, Reiseveranstalter, Hauptauftragnehmer, Unterauftragnehmer und Fahrervermittlungsagenturen gegen die vorliegende Verordnung oder die Verordnung … Nr. 3821/85 verstoßen."

9 Art. 21 der Verordnung Nr. 561/2006 bestimmt:

„In Fällen, in denen ein Mitgliedstaat der Auffassung ist, dass ein Verstoß gegen diese Verordnung vorliegt, der die Straßenverkehrssicherheit eindeutig gefährden könnte, ermächtigt er die betreffende zuständige Behörde, das betreffende Fahrzeug so lange stillzulegen, bis die Ursache des Verstoßes behoben ist. Die Mitgliedstaaten können dem Fahrer auferlegen, eine tägliche Ruhezeit einzulegen. Die Mitgliedstaaten können ferner gegebenenfalls die Zulassung eines Unternehmens entziehen, aussetzen oder einschränken, falls es seinen Sitz in diesem Mitgliedstaat hat, oder sie können die Fahrerlaubnis eines Fahrers entziehen, aussetzen oder einschränken. Die Kommission entwickelt nach dem in Artikel 24 Absatz 2 genannten Verfahren Leitlinien, um eine harmonisierte Anwendung dieses Artikels zu erreichen."

Ungarisches Recht

10 § 20 des 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről (Gesetz Nr. I von 1988 über den Straßenverkehr, im Folgenden: Straßenverkehrsgesetz) bestimmt:

„(1) Gegen eine Person, die gegen die in diesem Gesetz sowie in spezifischen Rechtsnormen und in Gemeinschaftsrechtsakten festgelegten Bestimmungen betreffend

…

d) die Verwendung des Kontrollgeräts und der Tachoscheiben im Straßenverkehr sowie der für die digitalen Fahrtenschreiber notwendigen Schreiberkarten …

… verstößt, kann eine Geldbuße verhängt werden. …

(7) Bei Straßenverkehrskontrollen kann das Fahrzeug – unter Beachtung der Vorschriften über Fahrtunterbrechungen bei der Beförderung gefährlicher Güter, leicht verderblicher Lebensmittel und lebender Tiere – für die Dauer des Verwaltungsverfahrens bzw. bis zur Zahlung der Geldbuße oder Stellung einer Sicherheit für die Geldforderung unter den im Gesetz … über die allgemeinen Vorschriften … für das Verfahren und die Leistungen der Verwaltungsbehörden vorgesehenen Voraussetzungen für Sicherungsmaßnahmen einbehalten werden, ohne dass insoweit eine besondere Entscheidung ergehen muss. Das Fahrzeug kann insbesondere in den Fällen nicht einbehalten werden, in denen

a) der Sitz bzw. Wohnsitz oder der gewöhnliche Aufenthalt des Schuldners (der Schuldner) der Geldbuße sich in ungarischem Hoheitsgebiet befindet und der Schuldner über eine von der staatlichen Steuerbehörde vergebene Steuernummer bzw. Steuer-Identifikationsnummer verfügt oder

b) ein Finanzinstitut für die Erfüllung der Verpflichtung zur Zahlung der Geldbuße bürgt bzw. diese garantiert oder ein in Ungarn eingetragenes, über eine Steuernummer verfügendes Unternehmen die Zahlungsverpflichtung übernimmt und der Schuldner der Geldbuße dies im Laufe des Verfahrens überzeugend nachweist.

(7a) Sofern während der Kontrolle ein Verstoß gegen eine der Vorschriften des Abs. 1 Buchst. c, e und h fest[ge]stellt wird und der Verstoß eine Gefahr für die Sicherheit des Straßenverkehrs darstellt, kann die zuständige Behörde – ohne dass insoweit eine besondere Entscheidung ergehen muss – gemäß den im Gesetz [über die allgemeinen Vorschriften für das Verfahren und die Leistungen der Verwaltungsbehörden] festgelegten Voraussetzungen für Sicherungsmaßnahmen das Fahrzeug bis zur Beseitigung der Gefahren für die Sicherheit des Straßenverkehrs einbehalten."

11 § 5 der 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet a közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságolással összefüggő hatósági feladatokról (Regierungsverordnung Nr. 156/2009 vom 29. Juli 2009 über die Höhe von Geldbußen für Verstöße gegen bestimmte Vorschriften über die Beförderung von Waren und Personen auf der Straße und den Straßenverkehr sowie über die Festlegung der verwaltungsrechtlichen Zuständigkeiten für die Verhängung von Geldbußen) bestimmt Folgendes:

„In Bezug auf § 20 Abs. 1 Buchst. d des [Straßenverkehrsgesetzes] ist der gemäß Anhang 4 dieser Verordnung festgelegte Betrag der Geldbuße – soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist – von der Person zu entrichten, die gegen eine

…

e) in der Verordnung [Nr. 3821/85] …

geregelte Bestimmung über das Kontrollgerät und den Fahrtenschreiber sowie über deren Verwendung verstößt."

12 Art. 143 („Sicherungsmaßnahmen") des 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Gesetz Nr. CXL von 2004 über die allgemeinen Vorschriften für das Verfahren und die Leistungen der Verwaltungsbehörden) sieht vor:

„(1) Ist eine spätere Erfüllung der den Gegenstand des Verfahrens bildenden Verbindlichkeit gefährdet, kann vor Ablauf der Erfüllungsfrist innerhalb von fünf Tagen nach dem Auftreten des diese Gefahr begründenden Umstands als Sicherungsmaßnahme die Sicherung der Geldforderung bzw. die Zwangsverwaltung einer bestimmten Sache angeordnet werden.

(2) Die Sicherungsmaßnahme wird von der erstinstanzlichen Behörde angeordnet und von dem die Vollstreckung vornehmenden Organ ausgeführt.

(3) Die Sicherungsmaßnahme ist zu widerrufen, wenn

a) sie zur Sicherung einer Geldzahlungspflicht angeordnet und die Summe bei dem die Vollstreckung vornehmenden Organ hinterlegt wurde,

b) sie zur Sicherung einer bestimmten Handlung angeordnet wurde und der Verpflichtete ohne jeden Zweifel nachweist, dass er alle notwendigen Vorbereitungen zur freiwilligen Erfüllung getätigt hat und diese nur noch durch die Sicherungsmaßnahme behindert wird, oder

c) der Grund für ihre Anordnung auf andere Weise entfallen ist.

…"

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

13 EL-EM-2001 ist ein in Bulgarien eingetragenes Verkehrsunternehmen. Während eines in Ungarn durchgeführten Transports wurde ein Arbeitnehmer dieses Unternehmens, der einen Lastkraftwagen steuerte, der im Eigentum von EL-EM-2001 steht und dessen Halterin sie ist, einer Straßenverkehrskontrolle unterworfen. Dabei stellten die zuständigen Behörden einen Verstoß gegen Art. 15 Abs. 7 Buchst. a der Verordnung Nr. 3821/85 fest.

14 Am 25. Februar 2014 verhängte daher die Nemzeti Adó- és Vámhivatal Csongrád Megyei Vám- és Pénzügyőri Igazgatósága (Zoll- und Finanzdirektion für das Komitat Csongrád der nationalen Steuer- und Zollverwaltung, Ungarn, im Folgenden: erstinstanzliche Verwaltungsbehörde) gegen den Fahrer dieses Fahrzeugs eine Geldbuße in Höhe von 400 000 ungarischen Forint (HUF) (ungefähr 1 270 Euro). Zudem entschied die Behörde, eine Sicherungsmaßnahme zu ergreifen, um die Verpflichtung zur Zahlung dieser Geldbuße zu sichern, und ordnete zu diesem Zweck die Einbehaltung des Fahrzeugs bis zur Zahlung der Geldbuße an.

15 Im Rahmen eines von EL-EM-2001 eingelegten Rechtsbehelfs bestätigte die zweitinstanzliche Verwaltungsbehörde die Entscheidung, mit der die Sicherungsmaßnahme angeordnet worden war.

16 EL-EM-2001 erhob beim Szegedi közigazgatási és munkaügyi bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szeged, Ungarn) Klage auf Nichtigerklärung dieser Entscheidung.

17 Sie trug dazu vor, dass sie weder Adressatin des Verwaltungsverfahrens, das zu der angefochtenen Entscheidung geführt habe, noch Beteiligte des Verfahrens gewesen sei. Sie stützte sich darauf, dass sie als Arbeitgeberin des Fahrers des betroffenen Fahrzeugs nicht einer Sicherungsmaßnahme wie der Einbehaltung des Fahrzeugs, dessen Halterin sie sei, unterworfen werden könne, da der Verstoß vom Fahrer begangen worden sei und die erstinstanzliche Verwaltungsbehörde nur gegen ihn eine Geldbuße verhängt habe. EL-EM-2001 hob hervor, dass keine Rechtsvorschrift zu einer solchen Einbehaltung einer Sache ermächtige, die Eigentum eines Dritten sei, der nicht Beteiligter des Verwaltungsverfahrens sei und den Verstoß nicht begangen habe.

18 Die Verwaltung beantragte, die Klage von EL-EM-2001 abzuweisen, wobei sie insbesondere geltend machte, dass EL-EM-2001 Beteiligte des Verwaltungsverfahren gewesen sei und zudem auch ihr Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen die Entscheidung über die Einbehaltung des betroffenen Fahrzeugs wahrgenommen habe. Wenn eine Geldbuße verhängt werde – unabhängig davon, gegen wen –, könne die Verwaltungsbehörde nach ungarischem Recht die Einbehaltung des bei der Feststellung des Verstoßes genutzten Fahrzeugs anordnen, wenn der Fahrer des Kraftfahrzeugs oder dessen Halter eine Geldbuße zu zahlen habe.

19 Unter diesen Umständen hat das Szegedi közigazgatási és munkaügyi bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szeged) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 dahin auszulegen, dass eine Maßnahme, die zur Durchsetzung der für den Fall eines Verstoßes von einem Mitgliedstaat festgelegten und verhängten Sanktion erforderlich ist, nur gegen die Person verhängt werden kann, die den Verstoß begangen hat?

Mit anderen Worten: Ergibt sich aus Art. 18 der Verordnung Nr. 561/2006, dass eine nationale Regelung, wonach eine Maßnahme, die zur Durchsetzung einer von einem Mitgliedstaat festgelegten und verhängten Sanktion erforderlich ist, gegen eine (natürliche oder juristische) Person verhängt wird, bei der im Verwaltungsverfahren nicht festgestellt worden ist, dass sie einen Verstoß begangen hat, im Widerspruch zu der in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 561/2006 vorgesehenen Verpflichtung der Mitgliedstaaten steht?

2. Für den Fall der Verneinung der ersten Frage: Ist Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 dahin auszulegen, dass eine Maßnahme, die wegen eines durch eine andere Person begangenen Verstoßes gegen eine dritte (natürliche oder juristische) Person verhängt wird, obgleich nicht festgestellt worden ist, dass die dritte Person einen Verstoß begangen hat, unabhängig von ihrer Bezeichnung eine gegen die dritte Person verhängte Sanktion darstellt?

3. Für den Fall der Bejahung der zweiten Frage: Steht eine nationale Regelung, die es zur Durchsetzung einer Sanktion, die wegen eines vom Fahrer begangenen Verstoßes verhängt wird, ermöglicht, gegen eine andere (natürliche oder juristische) Person eine Sanktion zu verhängen, die als Maßnahme bezeichnet wird, aber Sanktionscharakter hat, im Widerspruch zu dem in Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 enthaltenen Verbot der Doppelverwertung?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

20 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Verordnung Nr. 561/2006 einer nationalen Regelung entgegensteht, die als Sicherungsmaßnahme die Einbehaltung eines im Eigentum eines Verkehrsunternehmens stehenden Fahrzeugs in einer Situation erlaubt, in der zum einen der von diesem Unternehmen beschäftigte Fahrer das Fahrzeug unter Verstoß gegen Vorschriften der Verordnung Nr. 3821/85 gefahren hat und zum anderen die nationale Behörde das Unternehmen nicht haftbar gemacht hat.

21 Die Verordnung Nr. 561/2006 zielt nach dem 17. Erwägungsgrund und Art. 1 insbesondere darauf ab, die sozialen Bedingungen für die von ihr erfassten Arbeitnehmer sowie die allgemeine Straßenverkehrssicherheit zu verbessern.

22 Nach dem 27. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 561/2006 sind im Interesse einer klaren und wirksamen Durchsetzung der Vorschriften über Lenk- und Ruhezeiten einheitliche Bestimmungen über die Haftung von Verkehrsunternehmen und Fahrern bei Verstößen gegen diese Verordnung wünschenswert, wobei diese Haftung in den Mitgliedstaaten strafrechtliche, zivilrechtliche oder verwaltungsrechtliche Sanktionen zur Folge haben kann.

23 Art. 18 der Verordnung Nr. 561/2006 sieht diesbezüglich vor, dass die Mitgliedstaaten die zur Durchführung dieser Verordnung erforderlichen Maßnahmen ergreifen.

24 Folglich verpflichtet Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 die Mitgliedstaaten, „für Verstöße gegen die vorliegende Verordnung und die Verordnung … Nr. 3821/85 Sanktionen [festzulegen] und … alle erforderlichen Maßnahmen [zu treffen], um deren Durchführung zu gewährleisten“.

25 Aus diesen Vorschriften ergibt sich, dass das mit der Verordnung Nr. 561/2006 verfolgte Ziel nicht die Harmonisierung der Sanktionen ist, die Verordnung vielmehr den Mitgliedstaaten die zu ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen und Sanktionen freistellt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. Februar 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, Rn. 22).

26 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass Art. 10 Abs. 3 der Verordnung Nr. 561/2006 die Mitgliedstaaten ausdrücklich ermächtigt, Verkehrsunternehmen für Verstöße von Fahrern des Unternehmens „uneingeschränkt haftbar“ zu machen.

27 Außerdem bestimmt Art. 19 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006, dass ein Mitgliedstaat die zuständigen Behörden ermächtigt, gegen ein Unternehmen und/oder einen Fahrer bei einem in seinem Hoheitsgebiet festgestellten Verstoß gegen diese Verordnung eine Sanktion zu verhängen, sofern hierfür noch keine Sanktion verhängt wurde.

28 Aus dieser Bestimmung geht hervor, dass durch die Verordnung Nr. 561/2006 sowohl den Verkehrsunternehmen als auch den Fahrern bestimmte Verpflichtungen auferlegt werden und dass beide für Verstöße gegen ihre jeweiligen Verpflichtungen haftbar gemacht werden (Urteil vom 9. Juni 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, Rn. 32).

29 Ferner geht aus dem Wortlaut des 27. Erwägungsgrundes eindeutig hervor, dass die Mitgliedstaaten befugt sind, Haftungsregelungen für Fahrer betreffend Verstöße gegen die Verordnung zu bestimmen, und dass sie im Hinblick auf die Art der anwendbaren Sanktionen über einen Ermessensspielraum verfügen (Urteil vom 9. Juni 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, Rn. 34).

30 Da zum einen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 verpflichtet sind, Sanktionen für Verstöße gegen diese Verordnung festzulegen, wobei diese Sanktionen wirksam, verhältnismäßig, abschreckend und nicht diskriminierend sein müssen, und da zum anderen die Verordnung die Haftung der Fahrer nicht ausschließt, können die Mitgliedstaaten Bestimmungen erlassen, die die Verhängung von Sanktionen – ausschließlich oder nicht – gegen Fahrer ermöglichen (Urteil vom 9. Juni 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, Rn. 35).

31 Darüber hinaus hat der Gerichtshof festgestellt, dass ein System der objektiven Verantwortlichkeit den Arbeitgeber dazu veranlassen kann, die Arbeit seiner Arbeitnehmer so zu planen, dass die Einhaltung der Verordnung Nr. 561/2006 sichergestellt ist, und dass die Verkehrssicherheit im Interesse der Allgemeinheit liegt, das die Festsetzung einer Geldbuße gegen den Arbeitgeber für Zuwiderhandlungen seines Arbeitnehmers sowie ein System der objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit rechtfertigen kann (Urteil vom 10. Juli 1990, Hansen, C-326/88, EU:C:1990:291, Rn. 19).

32 Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Möglichkeit, ein Fahrzeug bei einem schweren Verstoß stillzulegen, nach dem 26. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 561/2006 in das gemeinsame Spektrum möglicher Maßnahmen der Mitgliedstaaten aufgenommen werden sollte.

33 In diesem Zusammenhang sieht Art. 21 der Verordnung Nr. 561/2006 vor, dass die Mitgliedstaaten in Fällen, in denen ein Verstoß vorliegt, der die Straßenverkehrssicherheit eindeutig gefährden könnte, die zuständige Behörde ermächtigen können, das betreffende Fahrzeug so lange stillzulegen, bis die Ursache des Verstoßes behoben ist. Die Mitgliedstaaten können dem Fahrer auferlegen, eine tägliche Ruhezeit einzulegen, oder sie können gegebenenfalls auch die Zulassung eines Unternehmens entziehen, aussetzen oder einschränken, falls es seinen Sitz in diesem Mitgliedstaat hat, oder die Fahrerlaubnis eines Fahrers entziehen, aussetzen oder einschränken.

34 Nach alledem ist es unter Berücksichtigung des verfolgten Ziels – nämlich sicherzustellen, dass sowohl die Fahrer als auch die Verkehrsunternehmen ihre Pflichten aus den Verordnungen Nrn. 3821/85 und 561/2006 erfüllen – an sich mit dem Unionsrecht vereinbar, eine Sicherungsmaßnahme wie die gegen das Verkehrsunternehmen gerichtete Einbehaltung eines Fahrzeugs wegen eines von seinem Fahrer begangenen Verstoßes zu ergreifen, um die Durchsetzung einer wegen dieses Verstoßes verhängten Sanktion zu gewährleisten.

35 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 den Mitgliedstaaten vorschreibt, für Verstöße gegen diese Verordnung und die Verordnung Nr. 3821/85 Sanktionen festzulegen, die „wirksam, verhältnismäßig, abschreckend und nicht diskriminierend“ sind.

36 Allerdings enthält die Verordnung Nr. 561/2006 keine genaueren Regeln hinsichtlich der Festlegung der innerstaatlichen Sanktionen und stellt insbesondere kein ausdrückliches Kriterium für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit solcher Sanktionen auf (Urteil vom 9. Februar 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, Rn. 22).

37 Nach ständiger Rechtsprechung sind die Mitgliedstaaten in Ermangelung einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Union auf dem Gebiet der Sanktionen bei Nichtbeachtung der Voraussetzungen, die eine nach dem Unionsrecht geschaffene Regelung vorsieht, befugt, die Sanktionen zu wählen, die ihnen sachgerecht erscheinen. Sie sind jedoch verpflichtet, bei der Ausübung dieser Befugnis das Unionsrecht und seine allgemeinen Grundsätze, also auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, zu beachten (vgl. Urteil vom 9. Februar 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, Rn. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

38 Auch die anderen, eng mit den Sanktionen verbundenen Maßnahmen, die – wie die Einbehaltung eines Fahrzeugs – ihre Wirksamkeit garantieren, müssen diese Voraussetzungen erfüllen.

39 Somit darf hier die Sicherungsmaßnahme, die nach den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften gestattet ist, nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit diesen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist; stehen mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl, ist die am wenigsten belastende zu wählen und müssen die dadurch bedingten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. Februar 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, Rn. 24 und 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).

40 Der Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang entschieden, dass die Härte der Sanktionen der Schwere der mit ihnen geahndeten Verstöße entsprechen muss, indem sie insbesondere eine wirklich abschreckende Wirkung gewährleistet, zugleich aber den allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt (Urteil vom 27. März 2014, LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, Rn. 45).

41 Ferner hat der Gerichtshof entschieden, dass die Mitgliedstaaten den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht nur in Bezug auf die Festlegung der Tatbestandsmerkmale eines Verstoßes sowie der Regeln über die Höhe der Geldbußen beachten müssen, sondern auch in Bezug auf die Würdigung der Gesichtspunkte, die in die Festsetzung der Geldbuße einfließen können (Urteil vom 9. Februar 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, Rn. 54).

42 In diesem Zusammenhang steht fest, dass die im Ausgangsfall fragliche Sicherungsmaßnahme der Einbehaltung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens ergriffen wurde, das nur gegen den Fahrer durchgeführt wurde, der haftbar gemacht wurde. Das ungarische Recht sieht in dieser Hinsicht in § 20 Abs. 7 des Straßenverkehrsgesetzes in Verbindung mit Art. 143 des Gesetzes Nr. CXL von 2004 über die allgemeinen Vorschriften für das Verfahren und die Leistungen der Verwaltungsbehörden vor, dass bei Straßenverkehrskontrollen das Fahrzeug – unter Beachtung der Vorschriften über Fahrtunterbrechungen bei der Beförderung gefährlicher Güter, leicht verderblicher Lebensmittel und lebender Tiere – für die Dauer des Verwaltungsverfahrens bzw. bis zur Zahlung der Geldbuße oder Stellung einer Sicherheit für die Geldforderung einbehalten werden kann, ohne dass insoweit eine besondere Entscheidung ergehen muss, wenn die zuständige Behörde der Ansicht ist, dass eine spätere Erfüllung der den Gegenstand des Verfahrens bildenden Verbindlichkeit gefährdet ist.

43 Außerdem kann das Fahrzeug gemäß § 20 Abs. 7 des Straßenverkehrsgesetzes insbesondere dann nicht einbehalten werden, wenn der Sitz bzw. Wohnsitz oder der gewöhnliche Aufenthalt des Schuldners der Geldbuße sich in ungarischem Hoheitsgebiet befindet und der Schuldner über eine von der staatlichen Steuerbehörde vergebene Steuernummer bzw. Steuer-Identifikationsnummer verfügt oder wenn ein Finanzinstitut die Erfüllung der Verpflichtung zur Zahlung der Geldbuße garantiert bzw. für diese

bürgt oder ein in Ungarn eingetragenes, über eine Steuernummer verfügendes Unternehmen die Zahlungsverpflichtung übernimmt und der Schuldner der Geldbuße dies im Laufe des Verfahrens glaubhaft nachweist.

44 Daraus folgt, dass das einzige mit der Einbehaltung eines Fahrzeugs verfolgte Ziel die Gewährleistung der schnellen Zahlung einer als Sanktion auferlegten Geldbuße ist.

45 Zwar ist eine solche Sicherungsmaßnahme eine grundsätzlich geeignete und wirksame Maßnahme zur Erreichung der mit der Verordnung Nr. 561/2006 verfolgten Ziele, die sozialen Bedingungen für die Arbeitnehmer sowie die allgemeine Straßenverkehrssicherheit zu verbessern, jedoch geht die Einbehaltung eines Fahrzeugs, das im Eigentum eines nicht in einem Verwaltungsverfahren haftbar gemachten Verkehrsunternehmens steht, über das für die Erreichung dieser Ziele Erforderliche hinaus.

46 Wie die Kommission in Rn. 43 ihrer Erklärungen ausgeführt hat, gibt es nämlich ebenso wirksame Maßnahmen, die weniger einschneidend und weniger unverhältnismäßig im Hinblick auf das Eigentumsrecht sind, insbesondere die Aussetzung, der Entzug oder die Einschränkung der Fahrerlaubnis des Fahrers bis zur Zahlung der Geldbuße. Eine solche Maßnahme würde dem Verkehrsunternehmen ermöglichen, einen anderen Fahrer zu bestimmen, der das betroffene Fahrzeug unabhängig von der Zahlung der Geldbuße fahren könnte.

47 Was das sich aus Art. 19 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 18 der Verordnung Nr. 561/2006 ergebende Erfordernis der Wirksamkeit und abschreckenden Wirkung der fraglichen Maßnahme anbelangt, entspricht eine Maßnahme diesen Kriterien, wenn sie die Akteure des Straßenverkehrs dazu anhält, Sanktionen zu vermeiden und im Fall der Verhängung einer Geldbuße diese so rasch wie möglich zu bezahlen. Die abschreckende Wirkung ist größer, wenn der Schuldner der Geldbuße auch der Eigentümer des stillgelegten Fahrzeugs ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Urheber des Verstoßes gleichzeitig der Fahrer und der Eigentümer des Fahrzeugs ist oder wenn sowohl der Fahrer als auch das Unternehmen für einen Verstoß belangt werden.

48 Im Ausgangsverfahren wurde jedoch nur gegen den Fahrer eine Geldbuße verhängt, da die Haftung des Unternehmens, das nicht Beteiligte des Verwaltungsverfahrens war, weder festgestellt noch überhaupt in Betracht gezogen wurde. Dennoch zielt die Sicherungsmaßnahme nur auf dieses Unternehmen, obwohl es keinen Verstoß begangen hat. In dieser Situation ist die Sicherungsmaßnahme, die in der Einbehaltung des Fahrzeugs besteht, im Hinblick auf den Fahrer nicht tatsächlich abschreckend und wirksam. Eine Maßnahme wie insbesondere der Entzug, die Aussetzung oder die Einschränkung der Fahrerlaubnis des Fahrers bis zur Zahlung der Geldbuße wäre dagegen abschreckend und wirksam und entspräche den Erfordernissen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

49 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass die Verordnung Nr. 561/2006 dahin auszulegen ist, dass sie einer nationalen Regelung entgegensteht, die als Sicherungsmaßnahme die Einbehaltung eines im Eigentum eines Verkehrsunternehmens stehenden Fahrzeugs in einer Situation erlaubt, in der zum einen der von diesem Unternehmen beschäftigte Fahrer das Fahrzeug unter Verstoß gegen die Vorschriften der Verordnung Nr. 3821/85 gefahren hat und zum anderen die nationale Behörde das Unternehmen nicht haftbar gemacht hat, da eine solche Sicherungsmaßnahme nicht den Erfordernissen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entspricht.

Zur zweiten und zur dritten Frage

50 In Anbetracht der Antwort auf die erste Frage sind die zweite und die dritte Frage nicht zu beantworten.

Kosten

51 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 (Fünfte Kammer) für Recht erkannt:

Die Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates ist dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung entgegensteht, die als Sicherungsmaßnahme die Einbehaltung eines im Eigentum eines Verkehrsunternehmens stehenden Fahrzeugs in einer Situation erlaubt, in der zum einen der von diesem Unternehmen beschäftigte Fahrer das Fahrzeug unter Verstoß gegen die Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Straßenverkehr gefahren hat und zum anderen die nationale Behörde das Unternehmen nicht haftbar gemacht hat, da eine solche Sicherungsmaßnahme nicht den Erfordernissen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entspricht.

Unterschriften