DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
23. januar 1997 *

I sag C-29/95,

angående en anmodning, som Rechtbank van eerste aanleg, Antwerpen (Belgien), i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Eckehard Pastoors,

Trans-Cap GmbH

mod

Belgische Staat,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 6 og af det almindelige lighedsprincip, der gælder i fællesskabsretten,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. F. Mancini, og dommerne J. L. Murray, C. N. Kakouris (refererende dommer), P. J. G. Kapteyn og G. Hirsch,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Eckehard Pastoors og Trans-Cap GmbH ved advokaterne Rudolf Brugmans og Sigrid Verstreken, Antwerpen

— den belgiske regering ved kontorchef Jan Devadder, Juridisk Tjeneste, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget, bistået af advokat Carl Raymaekers, Antwerpen

— den franske regering ved kontorchef Edwige Belliard og fuldmægtig Anne de Bourgoing, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— den svenske regering ved afdelingschef Lotty Nordling, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Marc van der Woude, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 4. juli 1996 er afgivet mundtlige indlæg af Eckehard Pastoors og Trans-Cap GmbH ved advokat Rudolf Brugmans, af den belgiske regering ved Carl Raymaekers, af den franske regering ved Anne de Bourgoing og

af Kommissionen ved Berend Jan Drijber, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. oktober 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 31. januar 1995, indgået til Domstolen den 8. februar 1995, har Rechtbank van eerste aanleg, Antwerpen, i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 6 og af det almindelige lighedsprincip, der gælder i fællesskabsretten.

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en retssag, der verserer mellem på den ene side Trans-Cap GmbH (herefter »Trans-Cap«), et landevejstransportselskab med hjemsted i Tyskland, og Eckehard Pastoors, der har bopæl i Tyskland og arbejder for Trans-Cap som lastbilchauffør, og på den anden side den belgiske stat. Sagen vedrører spørgsmålet om lovligheden af pligten til at betale et pengebeløb, såfremt der er konstateret visse overtrædelser inden for vejtransportområdet.

3 Med henblik på at forbedre arbejdsvilkårene og færdselssikkerheden samt harmonisere konkurrencevilkårene inden for vejtransport udstedte Rådet den 20. december 1985 forordning (EØF) nr. 3820/85 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for vejtransport (EFT L 370, s. 1) samt forordning (EØF) nr. 3821/85 om kontrolapparatet inden for vejtransport (EFT L 370, s. 8).

4 Artikel 17 i forordning nr. 3820/85 og artikel 19 i forordning nr. 3821/85 bestemmer enslydende, at medlemsstaterne udsteder de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der er nødvendige til gennemførelse af forordningerne, og at disse bestemmelser bl. a. skal omfatte tilrettelæggelse af samt fremgangsmåde og midler til kontrollens gennemførelse samt de i tilfælde af overtrædelse gældende sanktioner. Medlemsstaterne skal endvidere yde hinanden bistand til forordningernes gennemførelse og kontrollen dermed.

5 Samtidig — den 20. december 1985 — vedtog Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, en resolution om en forbedret gennemførelse af de sociale forordninger inden for vejtransport (EFT C 348, s. 1, herefter »resolutionen«), dvs. af forordning nr. 3820/85 og nr. 3821/85. Det understreges i den sidste betragtning til resolutionen, at »det er nødvendigt at sikre, at medlemsstaterne gennemfører de pågældende forordninger ensartet og effektivt, for således at undgå fordrejninger i vilkårene for konkurrencen mellem transportvirksomheder«. I henhold til resolutionens punkt 2, litra b), skal medlemsstaterne vedtage effektive fremgangsmåder med henblik på retsforfølgning af udenlandske førere, der har overtrådt bestemmelserne på en medlemsstats område, og med henblik på inddrivelse af bøder, der er blevet pålagt sådanne førere, inden for rammerne af gældende international eller national ret.

6 Endelig bestemmes følgende i artikel 3, stk. 3, i Rådets direktiv 88/599/EØF af 23. november 1988 om standardkontrolprocedurer for gennemførelse af forordning nr. 3820/85 og af forordning nr. 3821/85 (EFT L 325, s. 55): »Der foretages vejkontrol af indenlandske og udenlandske køretøjer og førere uden forskelsbehandling.«

7 Med henblik på gennemførelsen af de forpligtelser, der følger af de nævnte forordninger, har Kongeriget Belgien ved lov af 6. maj 1985 (*Belgisch Staatsblad* af 13.8.1985) indsat en artikel 11b i loven af 1. august 1960 om transport af gods med

motorkøretøjer mod vederlag. Gennemførelsesbestemmelserne til denne nye bestemmelse er blevet fastsat ved kongelig anordning af 12. juli 1989 om opkrævning af og sikkerhedsstillelse i form af et pengebeløb, såfremt der er konstateret bestemte overtrædelser inden for vejtransportområdet (*Belgisch Staatsblad* af 20.7.1989).

8 Det fremgår af disse bestemmelser, at såfremt der er konstateret overtrædelser af forordning nr. 3820/85 og nr. 3821/85, og ingen tredjemænd er berørt af overtrædelsen, har den sigtede valget mellem øjeblikkelig betaling af et beløb på 10 000 BFR pr. overtrædelse (øjeblikkelig opkrævning), hvorved strafforfølgningen principielt bortfalder, eller — hvis han vælger ikke at betale straks — at lade sagen behandle ved, at der i henhold til loven rejses straffesag mod ham. For denne sidstnævnte valgmulighed gælder der imidlertid en yderligere betingelse, såfremt den sigtede ikke har bopæl eller fast opholdssted i Belgien, idet han i så fald skal stille en sikkerhed på 15 000 BFR pr. overtrædelse til dækning af den eventuelle bøde samt sagsomkostninger, da køretøjet ellers kan tilbageholdes for hans regning og risiko.

9 Den 29. november 1991 foretog gendarmeriafdelingen for Antwerpens havn en kontrol af en lastvogn, der blev ført af Eckehard Pastoors, og som ejes af Trans-Cap. Under kontrollen blev der konstateret elleve overtrædelser af bestemmelserne i forordning nr. 3820/85 og nr. 3821/85. Efter at have rådført sig med sin arbejdsgiver valgte Eckehard Pastoors at følge reglerne om øjeblikkelig betaling, og han betalte således et samlet beløb på 110 000 BFR for de elleve konstaterede overtrædelser.

10 Eckehard Pastoors og Trans-Cap anlagde derefter sag ved den forelæggende ret og krævede, at den belgiske stat skulle tilbagebetale det betalte beløb og godtgøre det ikke-økonomiske tab, som de havde lidt. Sagsøgerne i hovedsagen gjorde til støtte for deres krav gældende, at sanktionsordningen i henhold til de belgiske bestemmelser for det første var i strid med den ret, der sikres ved artikel 6 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »menneskerettighedskonventionen«), hvorefter de har krav på en rettergang ved en uafhængig domstol, og for de andet med traktatens artikel 6.

11 Den nationale domstol, der behandlede sagen, fastslog først, at der ikke i det foreliggende tilfælde var sket en overtrædelse af artikel 6 i menneskerettighedskonventionen. Den fandt endvidere, at der heller ikke forelå en overtrædelse af traktatens artikel 6 eller af det almindelige lighedsprincip, eftersom særreglerne for ikkehjemmehørende personer kunne være objektivt begrundet, når man tog hensyn til de vanskeligheder, der forekommer i straffesager, såvel i forbindelse med efterforskningen som ved fuldbyrdelsen ved retsafgørelserne, såfremt de personer, der strafforfølges, ikke har bopæl i den medlemsstat, på hvis område en lovovertrædelse er blevet begået.

12 Den nationale domstol har imidlertid »af hensyn til retssikkerheden« besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union eller det i fællesskabsretten gældende almindelige lighedsprincip fortolkes således, at de er til hinder for, at der i en medlemsstats nationale bestemmelser, som er udstedt til gennemførelse af Rådets forordninger nr. 3820/85 og nr. 3821/85, indføres en sanktionsordning, hvorefter fysiske eller juridiske personer, som sigtes for overtrædelser af bestemmelserne, gives valget mellem

a) øjeblikkelig betaling af et beløb, i det foreliggende tilfælde 10 000 BFR pr. overtrædelse, hvorved strafforfølgningen som regel bortfalder,

eller

b) fortsættelse af den sædvanlige straffesag mod dem,

dog således at forstå, at såfremt den sigtede vælger den anden mulighed, er det alene en person, som ikke har bopæl eller fast opholdssted i Belgien, også selv om den pågældende er statsborger i en anden medlemsstat, som forpligtes til at stille et beløb — i det foreliggende tilfælde 15 000 BFR pr. konstateret overtrædelse — som sikkerhed for betaling af eventuelle bøder og sagsomkostninger, således at det af vedkommende person førte køretøj tilbageholdes, indtil sikkerhedsstillelse er tilvejebragt?«

13 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret reelt at få fastslået, om traktatens artikel 6 er til hinder for nationale bestemmelser, der er udstedt til gennemførelse af forordning nr. 3820/85 og nr. 3821/85, og hvorefter kun ikkehjemmehørende personer, som i tilfælde af overtrædelse vælger ikke øjeblikkeligt at betale det fastsatte bødebeløb, men at der rejses en normal straffesag imod dem, er undergivet en forpligtelse — som er sanktioneret med tilbageholdelse af køretøjet — til for hver overtrædelse at stille et bestemt beløb som sikkerhed, der er højere end det beløb, der er fastsat ved øjeblikkelig betaling.

14 Traktatens artikel 6, der er et specielt udtryk for det almindelige lighedsprincip, forbyder al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet.

15 I den foreliggende sag medfører de pågældende nationale bestemmelser ikke en direkte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, idet forpligtelsen til at stille et pengebeløb som sikkerhed påhviler enhver, der overtræder bestemmelserne og ikke er hjemmehørende i Belgien, uafhængigt af vedkommendes nationalitet.

16 Det følger imidlertid af fast praksis, at reglerne om ligebehandling af egne statsborgere og udlændinge ikke blot forbyder åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men desuden enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat (dom af 29.10.1980, sag 22/80, Boussac Saint-Frères, Sml. s. 3437, præmis 9, og af 8.5.1990, sag C-175/88, Biehl, Sml. I, s. 1779, præmis 13).

17 Desuden har Domstolen fastslået, at der er fare for, at nationale bestemmelser, hvorefter der sondres på grundlag af bopæl, således at der ikke indrømmes ikke-hjemmehørende personer visse fordele, som til gengæld indrømmes personer, der er hjemmehørende på statens område, navnlig rammer borgere fra andre medlemsstater, fordi ikke-hjemmehørende personer som oftest er statsborgere i andre stater, og at bestemmelserne derfor kan indebære en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet (dom af 14.2.1995, sag C-279/93, Schumacker, Sml. I, s. 225, præmis 28 og 29).

18 Det er i den foreliggende sag ikke bestridt, at de nationale bestemmelser, der er omtvistet i hovedsagen, kun meget sjældent berører statsborgere i den pågældende medlemsstat, som hverken har bopæl eller fast opholdssted i staten, og at de reelt fører til samme resultat som en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

19 Efter Domstolens praksis er denne konstatering imidlertid ikke tilstrækkelig til, at det kan konkluderes, at sådanne bestemmelser er i strid med traktatens artikel 6. Hertil kræves også, at de omhandlede bestemmelser ikke er sagligt begrundet (dom af 10.2.1994, sag C-398/92, Mund & Fester, Sml. I, s. 467, præmis 16 og 17).

20 Den belgiske regering har i denne forbindelse gjort gældende, at den forskellige behandling af egne statsborgere og udlændinge i den foreliggende sammenhæng er objektivt begrundet, fordi ikke-hjemmehørende personers retsstilling er forskellig med hensyn til mulighederne for at fuldbyrde retsafgørelserne, og fordi en straffesag, der er anlagt mod ikke-hjemmehørende personer, er mere kompliceret og medfører større omkostninger.

21 Det må konstateres, at den harmonisering og det samarbejde, der er tilvejebragt på fællesskabsniveau vedrørende borgerlige sager, herunder handelssager, ved Bruxelles-konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser inden for de nævnte områder, ikke omfatter straffesager, og at fuldbyrdelse af retsafgørelser i straffesager i forholdet mellem

Kongeriget Belgien og Forbundsrepublikken Tyskland ikke er sikret ved en tilsvarende retsakt. Der består således en reel risiko for, at det er umuligt eller i det mindste betydeligt vanskeligere og forbundet med større omkostninger at fuldbyrde en dom, hvorved en ikke-hjemmehørende person er blevet domfældt.

22 Denne situation begrunder følgelig objektivt en forskel i behandlingen af hjemmehørende og ikke-hjemmehørende lovovertrædere, hvorved de sidstnævntes forpligtelse til at betale et beløb som sikkerhed er egnet til at forhindre, at de kan unddrage sig en effektiv sanktion ved blot at erklære, at de ikke ønsker at samtykke i, at bøden opkræves øjeblikkeligt, og at de vælger, at der rejses en normal straffesag.

23 Denne forskel i behandlingen er endvidere i overensstemmelse med punkt 2, litra b), i resolutionen.

24 Det følger imidlertid af Domstolens praksis, at når der ikke findes en særlig bestemmelse i en fællesskabsforordning, der fastsætter en sanktion for overtrædelse, men der med hensyn hertil henvises til nationale bestemmelser, har medlemsstaterne et skøn med hensyn til valget af sanktioner, som under alle omstændigheder ikke alene skal være effektive og have en afskrækkende virkning, men også stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen (dom af 2.10.1991, sag C-7/90, Vandevenne m.fl., Sml. I, s. 4371, præmis 11). Disse sanktioner skal således være hensigtsmæssige og nødvendige for at nå det ønskede mål, men må ikke overskride grænserne for, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre det (jf. i denne retning dom af 25.2.1988, sag 299/86, Drexl, Sml. s. 1213, præmis 18).

25 Det skal i denne henseende bemærkes, at i henhold til de nationale bestemmelser, der finder anvendelse i hovedsagen, påhviler det kun ikke-hjemmehørende personer, der vælger muligheden for, at der rejses en normal straffesag, at stille et beløb på 15 000 BFR som sikkerhed for betaling af eventuelle bøder og sagsomkostninger. Dette beløb, der er 50% højere end det beløb, der skal betales, såfremt det er muligheden for øjeblikkelig betaling, der vælges, hvorved strafforfølgningen falder bort, kræves særskilt for hver overtrædelse, som den pågældende sigtes for. I tilfælde, hvor en række overtrædelser er fastslået samtidig og optaget i en og samme

rapport, gøres hver enkelt af disse imidlertid ikke til genstand for en særskilt straffesag, da de alle behandles under en enkelt sag mod den sigtede. Følgelig må en national bestemmelse som den i hovedsagen omtvistede, hvorefter de nævnte beløb skal indbetales — idet ikke-hjemmehørende personer, der er sigtede, ellers får tilbageholdt køretøjet — antages at være for vidtgående.

26 Nationale bestemmelser som dem, der omhandles i hovedsagen, er følgelig klart uforholdsmæssige, og de er derfor forbudt ifølge traktatens artikel 6.

27 Det er i betragtning af det anførte ufornødent at tage stilling til, om sådanne nationale bestemmelser er forenelige med et fællesskabsretligt princip, der svarer til artikel 6 i menneskerettighedskonventionen.

28 Det forelagte spørgsmål skal følgelig besvares med, at traktatens artikel 6 er til hinder for nationale bestemmelser, der er udstedt til gennemførelse af Rådets forordning nr. 3820/85 og nr. 3821/85, og hvorefter kun ikke-hjemmehørende personer, som i tilfælde af overtrædelse vælger ikke øjeblikkeligt at betale det fastsatte bødebeløb, men at der rejses en normal straffesag imod dem, er undergivet en forpligtelse — som er sanktioneret med tilbageholdelse af køretøjet — til for hver overtrædelse at stille et bestemt beløb som sikkerhed, der er højere end det beløb, der er fastsat ved øjeblikkelig betaling.

Sagens omkostninger

29 De udgifter, der er afholdt af den belgiske, den franske og den svenske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Rechtbank van eerste aanleg, Antwerpen, ved dom af 31. januar 1995, for ret:

EF-traktatens artikel 6 er til hinder for nationale bestemmelser, der er udstedt til gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 af 20. december 1985 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for vejtransport og af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 af 20. december 1985 om kontrolapparatet inden for vejtransport, og hvorefter kun ikke-hjemmehørende personer, som i tilfælde af overtrædelse vælger ikke øjeblikkeligt at betale det fastsatte bødebeløb, men at der rejses en normal straffesag imod dem, er undergivet en forpligtelse — som er sanktioneret med tilbageholdelse af køretøjet — til for hver overtrædelse at stille et bestemt beløb som sikkerhed, der er højere end det beløb, der er fastsat ved øjeblikkelig betaling.

Mancini Murray Kakouris

Kapteyn Hirsch

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. januar 1997.

R. Grass G. F. Mancini

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling