DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 23 januari 1997 *

I mål C-29/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Belgien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Eckehard Pastoors,

Trans-Cap GmbH

och

Belgische Staat,

angående tolkningen av artikel 6 i EG-fördraget och av den allmänna likabehandlingsprincipen i gemenskapsrätten,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden G.F. Mancini samt domarna J.L. Murray, C.N. Kakouris (referent), P.J.G. Kapteyn och G. Hirsch,

* Rättegångsspråk: nederländska.

generaladvokat: G. Tesauro,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Eckehard Pastoors och Trans-Cap GmbH, genom advokaterna Rudolf Brugmans och Sigrid Verstreken, Antwerpen,

— Belgiens regering, genom administrative direktören Jan Devadder, ministeriet för utrikesärenden, utrikeshandel och biståndssamarbete, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten Carl Raymaekers, Antwerpen,

— Frankrikes regering, genom Edwige Belliard, directeur adjoint, utrikesministeriets rättsavdelning och Anne de Bourgoing, chargé de mission vid samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

— Sveriges regering, genom rättschefen Lotty Nordling, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Marc van der Woude, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 4 juli 1996 av: Eckehard Pastoors och Trans-Cap GmbH, företrädda av Rudolf Brugmans, den belgiska regeringen, företrädd av Carl Raymaekers, den franska regeringen,

företrädd av Anne de Bourgoing, och kommissionen, företrädd av Berend Jan Drijber, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

och efter att den 3 oktober 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen har genom beslut av den 31 januari 1995, som inkom till domstolen den 8 februari 1995, enligt artikel 177 i EG-fördraget begärt ett förhandsavgörande angående tolkningen av artikel 6 i EG-fördraget och av den allmänna likabehandlingsprincipen i gemenskapsrätten.

2 Frågan har uppkommit i en tvist mellan å ena sidan vägtransportbolaget Trans-Cap GmbH (nedan kallat Trans-Cap) med säte i Tyskland och den av Trans-Cap anställde lastbilschauffören Eckehard Pastoors med hemvist i Tyskland och å andra sidan belgiska staten, angående lagligheten av tvånget att betala ett penningbelopp då vissa lagöverträdelser inom vägtransporten konstateras.

3 I syfte att förbättra arbetsförhållandena och trafiksäkerheten, liksom att harmonisera konkurrensvillkoren inom vägtransportsektorn, antog rådet den 20 december 1985 förordning (EEG) nr 3820/85 om harmonisering av viss social lagstiftning om vägtransporter (EGT L 370, s. 1) och förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter (EGT L 370, s. 8).

4 I artikel 17 i förordning nr 3820/85 och artikel 19 i förordning nr 3821/85 föreskrivs att medlemsstaterna skall anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa förordningarna. Sådana författningar skall bland annat avse organisation, förfarande och medel för kontroll samt påföljder vid överträdelser. Medlemsstaterna skall dessutom bistå varandra vid förordningarnas tillämpning och vid kontrollen av att de följs.

5 Vid samma datum, den 20 december 1985, antog rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, som församlats i rådet, en resolution som syftar till att förbättra tillämpningen av de sociala förordningarna om vägtransporter (EGT C 348, s. 1, nedan kallad resolutionen; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). Med sociala förordningar avsågs närmare bestämt förordningarna nr 3820/85 och 3821/85. I det sista övervägandet i resolutionen understryks att "det är nödvändigt att säkerställa att medlemsstaterna tillämpar ifrågavarande förordningar homogent och effektivt för att undvika snedvridningar i konkurrensen mellan transportföretagen". För övrigt föreskrivs i punkt 2 b i resolutionen att medlemsstaterna skall besluta om effektiva förfaranden för att lagföra utländska förare som har överträtt bestämmelserna på en medlemsstats område och för att driva in böter som ådömts sådana förare inom ramen för gällande internationell eller nationell rätt.

6 I artikel 3.3 i rådets direktiv 88/599/EEG av den 23 november 1988 om standardkontrollprocedurer för tillämpningen av förordningarna nr 3820/85 och 3821/85 (EGT L 325, s. 55; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) föreskrivs slutligen att: "Vägkontrollerna skall utföras utan diskriminering mellan inhemska och utländska fordon och förare."

7 För att uppfylla förpliktelserna i de ovannämnda förordningarna fogade Konungariket Belgien genom lag av den 6 maj 1985 (*Belgisch Staatsblad* av den 13 augusti 1985) artikel 11 b till lagen av den 1 augusti 1960 om onerösa godstransporter med

motorfordon. Föreskrifterna för tillämpning av denna nya bestämmelse preciserades i kunglig kungörelse av den 12 juli 1989 om uppbörd och deponering av ett penningbelopp då vissa överträdelser av bestämmelserna om vägtransport konstateras (*Belgisch Staatsblad* av den 20 juli 1989).

8 Överträds förordningarna nr 3820/85 och 3821/85 utan att det berör tredje man, kan överträdaren enligt dessa bestämmelser antingen omedelbart betala 10 000 BFR för varje överträdelse (omedelbar uppbörd), genom vilket det straffrättsliga förfarandet i princip avbryts, eller, när så inte sker, låta förfarandet mot honom ha sin gång. Den senare möjligheten är dock underkastad ett ytterligare villkor när den anmälde lagöverträdaren inte har hemvist eller fast uppehållsort i Belgien: i detta fall måste han deponera 15 000 BFR för varje överträdelse för att täcka eventuella böter och rättegångskostnader vid äventyr av att fordonet tas i förvar för kvarstad på överträdarens bekostnad.

9 Den 29 november 1991 utförde gendarmeriet i Antwerpens hamn en kontroll av den lastbil som Eckehard Pastoors körde och som ägdes av Trans-Cap. Vid kontrollen konstaterades elva överträdelser av förordningarna nr 3820/85 och 3821/85. Efter att ha rådgjort med sin arbetsgivare valde Eckehard Pastoors att utge omedelbar betalning och betalade därför ett belopp om totalt 110 000 BFR för de elva konstaterade överträdelserna.

10 Eckehard Pastoors och Trans-Cap väckte därefter talan vid den hänskjutande domstolen och yrkade att belgiska staten skulle återbetala det inbetalda beloppet och ersätta den ideella skada de lidit. Kärandena vid den nationella domstolen anförde till stöd för sina yrkanden att det system för beivrande av överträdelser som föreskrivs i belgisk lag i första hand strider mot den rättighet som garanteras i artikel 6 i konventionen angående de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad konventionen om de mänskliga rättigheterna), det vill säga att deras sak skall prövas av en oberoende domstol och, i andra hand, mot artikel 6 i fördraget.

11 Den nationella domstolen konstaterade först att det inte förelåg någon överträdelse av artikel 6 i konventionen om de mänskliga rättigheterna. Därefter anförde den att det inte heller förelåg någon överträdelse av artikel 6 i fördraget eller av likabehandlingsprincipen, eftersom skillnaden i behandling av personer som inte är bosatta i landet var objektivt befogad med hänsyn till svårigheterna i det straffrättsliga förfarandet, såväl vid förundersökningen som vid verkställigheten av rättsliga beslut, när de tilltalade inte är bosatta i den medlemsstat på vars område överträdelsen begåtts.

12 Likväl har den nationella domstolen "av rättssäkerhetsskäl" beslutat att avvakta med avgörandet och underställa domstolen följande fråga:

"Skall förbudet mot diskriminering i artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen eller den allmänna likabehandlingsprincipen som befästs i gemenskapsrätten tolkas så, att de står i motsats till ett påföljdssystem som instiftats av en medlemsstat för att följa rådets förordningar (EEG) nr 3820/85 och (EEG) nr 3821/85 som ger fysiska och juridiska personer som anmäls för överträdelse av sagda lagstiftning möjlighet att välja mellan:

a) att omedelbart betala ett belopp, i detta fall 10 000 BFR per överträdelse, vilket som allmän regel avbryter det straffrättsliga förfarandet,

och

b) att ett icke förenklat straffrättsligt förfarande fullföljs,

men som i det senare fallet förpliktar den som inte har hemvist eller varaktig bostad i Belgien att, även om han är medborgare i en annan medlemsstat, deponera ett belopp, i detta fall 15 000 BFR för varje konstaterad överträdelse, som säkerhet för eventuella böter och rättegångskostnader, varvid det av honom framförda fordonet skall tas i förvar för kvarstad fram till dess att beloppet deponerats?"

13 Den hänskjutande domstolen önskar genom sin fråga huvudsakligen få ett klargörande av huruvida artikel 6 i fördraget utgör hinder för nationella föreskrifter som utfärdats för att genomföra förordningarna nr 3820/85 och 3821/85, när dessa föreskrifter innebär att endast utomlands bosatta personer, som vid överträdelse inte väljer att omedelbart betala det belopp vartill den föreskrivna påföljden uppgår utan i stället väljer att ett icke förenklat straffrättsligt förfarande fullföljs, är skyldiga att, vid äventyr av att deras fordon tas i förvar för kvarstad, deponera ett belopp som för varje överträdelse överstiger det belopp som föreskrivs vid omedelbar betalning.

14 I artikel 6 i fördraget, vari den allmänna likabehandlingsprincipen kommer till särskilt uttryck, förbjuds all diskriminering på grund av nationalitet.

15 I detta fall leder inte den nationella lagstiftningen till någon direkt diskriminering på grund av nationalitet, eftersom skyldigheten att deponera pengar som säkerhet åvilar alla överträdare som inte är bosatta i Belgien, oberoende av deras nationalitet.

16 Det följer emellertid av fast rättspraxis att reglerna om likabehandling av ett lands medborgare och utlänningar inte bara förbjuder öppen diskriminering på grund av nationalitet utan även all dold diskriminering som, genom tillämpning av andra urskiljningskriterier, i själva verket leder till samma resultat (domar av den 29 oktober 1980 i mål C-22/80, Boussac Saint-Frères (Rec. 1980, s. 3427), punkt 9 och av den 8 maj 1990 i mål C-175/88, Biehl, (Rec. 1990, s. I-1779), punkt 13).

17 För övrigt har domstolen ansett att nationella föreskrifter som föreskriver en distinktion grundad på bosättningskriteriet och på så sätt förvägrar utomlands bosatta vissa förmåner, som däremot beviljas invånare bosatta på landets territorium, riskerar att till största delen vara till förfång för medborgare från andra medlemsstater, eftersom de som inte är bosatta i landet oftast är icke-medborgare. Kriteriet kan således utgöra en indirekt diskriminering på grund av nationalitet (dom av den 14 februari 1995 i mål C-279/93, Schumacker REG. 1995 s. I-225, punkterna 28 och 29).

18 I detta fall är det ostridigt att de nationella föreskrifter som det är fråga om i tvisten vid den nationella domstolen endast mycket sällan berör medborgare i medlemsstaten i fråga som varken har hemvist eller fast uppehållsort där och att de därför leder till samma resultat som indirekt diskriminering på grund av nationalitet.

19 Likväl räcker enligt domstolens praxis inte detta konstaterande för slutsatsen att sådana föreskrifter är oförenliga med artikel 6 i fördraget. Det krävs dessutom att föreskrifterna inte är befogade på grund av objektiva omständigheter (dom av den 10 februari 1994 i mål C-398/92, Mund & Fester (Rec. 1994, s. I-467), punkterna 16 och 17.)

20 Den belgiska regeringen har i detta hänseende gjort gällande att skillnaden i behandlingen av medborgare och utlänningar i detta fall är objektivt befogad, av det skälet att den rättsliga situationen för personer som inte är bosatta i landet är en annan vad gäller möjligheterna till verkställighet av rättsliga beslut, liksom av det skälet att straffrättsliga förfaranden som inleds mot utomlands bosatta personer är mer komplicerade och leder till högre kostnader.

21 Det bör konstateras att harmoniseringen och samarbetet som skett på gemenskapsnivå genom Brysselkonventionen av den 27 september 1968 om domstols behörighet och verkställighet av domar och beslut på privaträttens område inte täcker det straffrättsliga området och att verkställigheten av straffrättsliga avgöranden mellan Konungariket Belgien och Förbundsrepubliken Tyskland inte är tillförsäkrad

genom något jämförbart instrument. Således föreligger en reell risk för att verkställigheten av en fällande dom som meddelats mot en person som inte är bosatt i landet blir omöjlig eller åtminstone avsevärt svårare och dyrare.

22 Denna situation motiverar därför objektivt en skillnad i behandlingen av överträdare som är bosatta i landet och dem som inte är det, eftersom förpliktelsen att deponera pengar som säkerhet är ägnad att förhindra att de undandrar sig en faktisk påföljd genom att helt enkelt förklara att de inte önskar medge omedelbar uppbörd av böterna och således välja ett icke förenklat straffrättsligt förfarande.

23 Denna skillnad i behandling överensstämmer för övrigt med punkt 2 b i resolutionen.

24 När en gemenskapsförordning inte föreskriver någon särskild påföljd för överträdelse, utan hänvisar till nationella bestämmelser, behåller likväl medlemsstaterna enligt domstolens praxis ett utrymme för skönsmässig bedömning beträffande valet av påföljder, vilka i vilket fall som helst måste vara inte bara effektiva och avskräckande utan också proportionella (dom av den 2 oktober 1991 i mål C-7/90, Vandevenne m. fl. (Rec. 1991, s. I-4371), punkt 11). Dessa påföljder måste således vara lämpliga och nödvändiga för att uppnå det eftersträvade målet utan att överskrida gränserna för vad som är oumbärligt för att uppnå det (se i detta hänseende dom av den 25 februari 1988 i mål C-299/86, Drexl (Rec. 1988, s. 1213), punkt 18).

25 Det finns skäl att i detta hänseende erinra om att de nationella föreskrifter som är tillämpliga på tvisten vid den nationella domstolen innebär att endast personer som inte är bosatta i landet och som väljer ett icke förenklat straffrättsligt förfarande är skyldiga att deponera 15 000 BFR som säkerhet för eventuella böter och rättegångskostnader. Detta belopp, som är 50 procent högre än vad som skall betalas vid den omedelbara reglering som avbryter det straffrättsliga förfarandet, utkrävs separat för varje överträdelse som tillskrivs överträdaren. När olika överträdelser konstateras på samma gång och ingår i samma förundersökning, är emellertid inte

var och en av dem föremål för ett särskilt straffrättsligt förfarande, utan dessa leder i så fall till ett enda förfarande mot överträdaren. En nationell åtgärd som den det är fråga om i målet vid den nationella domstolen, där det begärs att dessa belopp skall betalas vid äventyr av att i utlandet bosatta överträdares fordon tas i förvar för kvarstad, förefaller således överdriven och kan inte anses vara nödvändig för att täcka eventuella extra kostnader som uppkommer i ett straffrättsligt förfarande mot personer som inte är bosatta i landet.

26 Följaktligen är de nationella föreskrifter som de som är föremål för talan vid den nationella domstolen uppenbart oproportionerliga och därför förbjudna enligt artikel 6 i fördraget.

27 Med hänsyn till ovanstående finns det inte skäl att undersöka huruvida dessa nationella föreskrifter är förenliga med någon princip i gemenskapsrätten som motsvarar artikel 6 i konventionen om de mänskliga rättigheterna.

28 Följaktligen bör den ställda frågan besvaras så, att artikel 6 i fördraget utgör hinder för nationella föreskrifter som utfärdats för att genomföra rådets förordningar nr 3820/85 och 3821/85, när dessa föreskrifter innebär att endast utomlands bosatta personer, som vid överträdelse väljer att inte omedelbart utge det belopp vartill den föreskrivna påföljden uppgår, utan i stället väljer att ett icke förenklat straffrättsligt förfarande fullföljs, är skyldiga att, vid äventyr av att fordonet tas i förvar för kvarstad, deponera ett belopp som för varje överträdelse överstiger det belopp som föreskrivs vid omedelbar betalning.

Rättegångskostnader

29 De kostnader som har förorsakats den belgiska, den franska och den svenska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. 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.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

— angående den fråga som genom beslut av den 31 januari 1995 förts vidare av Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen — följande dom:

Artikel 6 i EG-fördraget utgör hinder för nationella föreskrifter som utfärdats för att genomföra rådets förordning (EEG) nr 3820/85 av den 20 december 1985 om harmonisering av viss social lagstiftning om vägtransporter och rådets förordning (EEG) nr 3821/85 av den 20 december 1985 om färdskrivare vid vägtransporter, när dessa föreskrifter innebär att endast utomlands bosatta personer, som vid överträdelse väljer att inte omedelbart utge det belopp vartill den föreskrivna påföljden uppgår, utan i stället väljer att ett icke förenklat straffrättsligt förfarande fullföljs, är skyldiga att, vid äventyr av att fordonet tas i förvar för kvarstad, deponera ett belopp som för varje överträdelse överstiger det belopp som föreskrivs vid omedelbar betalning.

Mancini Murray Kakouris

Kapteyn Hirsch

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 januari 1997.

R. Grass G.F. Mancini

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen