



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 19 oktober 2016*

”Begäran om förhandsavgörande — Vägtransport — Förordning (EG) nr 561/2006 — Artikel 10.3 — Artiklarna 18 och 19 — Föraren påförs böter — Nödvändiga åtgärder för att genomföra sanktionen vidtas gentemot transportföretaget — Fortsatt färd med fordonet hindras”

I mål C-501/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Szegedi közgazgatási és munkaügyi bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Szeged, Ungern) genom beslut av den 28 oktober 2014, som inkom till domstolen den 10 november 2014, i målet

EL-EM-2001 Ltd

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.L. da Cruz Vilaça samt domarna M. Berger (referent), A. Borg Barthet, E. Levits och F. Biltgen,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 29 oktober 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- EL-EM-2001 Ltd, genom D. M. Irinkov, ügyvéd,
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága, genom M. Daniné Égető och B. Gyenge, jogtanácsosok,
- Ungerns regering, genom M. Fehér och G. Szima, båda i egenskap av ombud,
- Estlands regering, genom K. Kraavi-Käerdi, i egenskap av ombud,
- Irland, genom A. Joyce och L. Williams, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: ungerska.

- Sveriges regering, genom A. Falk och E. Karlsson, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom J. Hottiaux och L. Havas, båda i egenskap av ombud,
- Norges regering, genom T. Skjeie och B. Stankovic, båda i egenskap av ombud,

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

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 19.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85 (EUT L 102, 2006, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan EL-EM-2001 Ltd och Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (myndigheten för tull- och skattekontroll i regionen Dél-Alföld, Ungern) angående att man hindrat den fortsatta färden med en lastbil, som ägs och nyttjas av EL-EM-2001, i syfte att säkerställa uppbörden av de böter som påförts föraren av det fordonet, vilken var anställd vid nämnda företag.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 3821/85

- 3 I artikel 15.7 a i rådets förordning (EEG) nr 3821/85 av den 20 december 1985 om färdskrivare vid vägtransporter (EGT L 370, 1985, s. 8; svensk specialutgåva, område 7, volym 3, s. 120), i dess lydelse enligt förordning nr 561/2006 (nedan kallad förordning nr 3821/85), föreskrivs följande:

”Föraren av ett fordon utrustat med färdskrivare i överensstämmelse med bilaga I skall alltid på kontrolltjänstemans begäran kunna visa upp följande:

- i) Diagramblad för den innevarande veckan och de diagramblad som föraren använt under de föregående 15 dagarna.
- ii) Förarkortet, om föraren innehar ett sådant.
- iii) Eventuell registrering som gjorts för hand och utskrift som gjorts under den innevarande veckan och de föregående 15 dagarna enligt kraven i denna förordning och förordning ... nr 561/2006.

Efter den 1 januari 2008 skall de tidsperioder som avses i leden i och iii emellertid täcka innevarande dag och de föregående 28 dagarna.

...”

Förordning nr 561/2006

4 Skälen 17, 26 och 27 i förordning nr 561/2006 har följande lydelse:

”(17) Denna förordning syftar till att förbättra de sociala förhållandena för anställda som omfattas av förordningen, liksom till att förbättra den allmänna trafiksäkerheten. Detta uppnås huvudsakligen genom bestämmelser i vilka det anges en maximal körtid per dag, per vecka och per period om två på varandra följande veckor, samt genom en bestämmelse enligt vilken föraren är skyldig att ha en normal veckovila minst en gång per två på varandra följande veckor samt bestämmelser i vilka det anges att en dygnsvila under inga omständigheter får vara kortare än nio timmars sammanhängande viloperiod. Eftersom dessa bestämmelser garanterar adekvat vila och hänsyn också tas till de erfarenheter man fått under de senaste åren genom att tillämpa bestämmelserna i praktiken, är det inte längre nödvändigt med ett kompensationssystem för reducerade dygnsviloperioder.

...

(26) Medlemsstaterna bör fastställa sanktioner vid överträdelser av denna förordning och se till att de verkställs. Dessa sanktioner måste vara effektiva, proportionella, avskräckande och icke-diskriminerande. I medlemsstaternas gemensamma regelsystem för åtgärder bör även ingå möjligheten att hindra fortsatt färd med fordonet vid allvarliga överträdelser. De bestämmelser i förordningen som gäller sanktioner eller rättsliga förfaranden bör inte inverka på nationella regler när det gäller bevisbördan.

(27) För att på ett otvetydigt och effektivt sätt kunna kontrollera att bestämmelserna efterlevs bör bestämmelserna om transportföretagens och förarnas ansvar vid överträdelser av denna förordning harmoniseras. Ansvar kan innebära straff-, civil- och förvaltningsrättsliga sanktioner beroende på vad som tillämpas i medlemsstaten.”

5 I artikel 1 i förordning nr 561/2006 föreskrivs följande:

”I syfte att harmonisera konkurrensvillkoren mellan olika landtransporter, i synnerhet inom vägtransportsektorn, och förbättra arbetsförhållandena och trafiksäkerheten, fastställs i denna förordning bestämmelser om körtider, raster och viloperioder för förare som utför person- och godstransporter på väg. Denna förordning syftar dessutom till att främja bättre övervakning och tillsyn i medlemsstaterna samt förbättrade arbetsmetoder inom vägtransportsektorn.”

6 I artikel 10.1–10.3 i förordningen anges följande:

”1. Transportföretagets betalning till förare som är anställda eller som står till företagets förfogande får inte, även om det sker i form av bonus eller lönetillägg, beräknas på grundval av tillryggalagda sträckor och/eller transporterad godsmängd, om betalningen är av sådan art att den utgör en fara för trafiksäkerheten och/eller uppmuntrar till överträdelse av denna förordning.

2. Transportföretaget skall organisera det arbete som avses i punkt 1 så att föraren kan följa förordning ... nr 3821/85 och kapitel II i den här förordningen. Transportföretaget skall informera föraren på lämpligt sätt och regelbundet kontrollera att förordning ... nr 3821/85 och kapitel II i den här förordningen följs.

3. Ett transportföretag skall vara ansvarigt för överträdelser som begåtts av företagets förare, även om överträdelsen har begåtts i en annan medlemsstat eller i ett tredjeland.

Utan att det påverkar medlemsstaternas rätt att hålla transportföretag fullt ansvariga får medlemsstaterna göra detta ansvar avhängigt av företagets överträdelse av punkterna 1 och 2. Medlemsstaterna får ta i beaktande alla bevis för att transportföretaget inte rimligtvis kan hållas ansvarigt för den överträdelse som begåtts.”

7 I artikel 18 i förordning nr 561/2006 anges följande:

”Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra denna förordning.”

8 Artikel 19 i denna förordning har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall fastställa sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i denna förordning och förordning ... nr 3821/85 och skall vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att se till att de genomförs. Dessa sanktioner skall vara effektiva, proportionella, avskräckande och icke-diskriminerande. Ingen överträdelse av denna förordning eller förordning ... nr 3821/85 skall bli föremål för mer än en sanktion eller mer än ett förfarande. Medlemsstaterna skall anmäla dessa åtgärder och bestämmelser om sanktioner till kommissionen senast det datum som fastställs i artikel 29. Kommissionen skall därefter underrätta medlemsstaterna om detta.

2. En medlemsstat skall göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att besluta om sanktioner för företag och/eller förare för sådana överträdelser av denna förordning som upptäcks inom den berörda medlemsstatens territorium, om ingen sanktion tidigare har beslutats för överträdelsen, även om överträdelsen har begåtts i en annan medlemsstat eller i ett tredjeland.

Om en överträdelse som upptäcks

- inte begicks på den berörda medlemsstatens territorium, och
- har begåtts av ett företag som är etablerat i, eller en förare vars anställningsort ligger i en annan medlemsstat eller ett tredjeland,

får medlemsstaten fram till den 1 januari 2009, i stället för att besluta om en sanktion, rapportera omständigheterna kring överträdelsen till den behöriga myndigheten i den medlemsstat eller det tredjeland där företaget är etablerat, eller där föraren har sin anställningsort.

3. När en medlemsstat inleder ett förfarande eller beslutar om sanktioner för en viss överträdelse, skall den skriftligen lägga fram vederbörliga bevis om detta för föraren.

4. Medlemsstaterna skall se till att ett system med proportionella sanktioner, som kan inbegripa ekonomiska sanktioner, är i kraft om överträdelser av denna förordning eller förordning ... nr 3821/85 har konstaterats hos ett företag eller med företaget samverkande godsanvändare, speditörer, researrangörer, huvudentreprenörer, underentreprenörer eller företag som hyr ut förare.”

9 I artikel 21 i förordning nr 561/2006 anges följande:

”För att ta itu med fall där en medlemsstat anser att denna förordning har överträtts på ett sätt som uppenbart kan utgöra ett hot mot trafiksäkerheten, skall den ge den lämpliga behöriga myndigheten rätt att hindra fortsatt färd med det berörda fordonet fram till dess att orsaken till överträdelsen har åtgärdats. Medlemsstaterna kan tvinga föraren att ta ut en dygnsvila. En medlemsstat kan vid behov också tillämpa definitiv eller tillfällig återkallelse eller begränsning av ett företags trafiktillstånd om företaget är etablerat i den medlemsstaten, eller definitiv eller tillfällig återkallelse eller begränsning av en förares körkort. Kommissionen skall i enlighet med förfarandet i artikel 24.2 utarbeta riktlinjer för att främja en harmoniserad tillämpning av denna artikel.”

Ungersk rätt

10 I 20 § közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (lag nr I från år 1988 om vägtrafik) (nedan kallad vägtrafiklagen) anges följande:

”1) Till böter döms den som överträder bestämmelser i denna lag, i speciallagstiftning eller i gemenskapsrättsakter, i fråga om

...

d) användning av färdskrivare och färdskrivardiagram för vägtransporter samt de kort som krävs för digitala färdskrivare,

...

7) Det är, i enlighet med villkoren för säkerhetsåtgärder som fastställs i lagen om allmänna bestämmelser om administrativa förfaranden och tjänster, i samband med en vägtrafikkontroll möjligt att hindra fortsatt färd med ett fordon – förutsatt att bestämmelserna om avbrytande av transporter av farligt gods, livsmedel med kort hållbarhetstid och levande djur iakttas – för den tid som handläggningen av det administrativa förfarandet pågår eller till dess att bötesbeloppet erläggs eller att säkerhet ställs för betalningen av en penningfordran, utan att det krävs ett särskilt beslut i detta avseende. Det är inte tillåtet att hindra fortsatt färd med ett fordon i bland annat följande fall:

a) När den bötfällda personens säte, bostad eller den plats där denne stadigvarande vistas är belägen i Ungern och vederbörande har erhållit ett skatteregistreringsnummer eller ett skatteidentifieringsnummer från den statliga skattemyndigheten.

b) När ett finansinstitut går i borgen eller ställer en säkerhet med avseende på skyldigheten att erlägga bötesbeloppet, eller när betalningsskyldigheten övertas av ett företag som har ett skatteregistreringsnummer och är registrerat i landet, förutsatt att den bötfällda personen förebringa tillräcklig bevisning härom under förfarandet.

7a) I den mån som det vid prövningen framkommer att en av de regler som anges i punkt 1 c, e och h har åsidosatts och att denna överträdelse medför en trafiksäkerhetsrisk, har behörig myndighet rätt att hindra fortsatt färd med fordonet till dess att trafiksäkerhetsrisken har upphört, i enlighet med villkoren för säkerhetsåtgärder som fastställs i lagen om allmänna bestämmelser om administrativa förfaranden och tjänster, utan att det krävs ett särskilt beslut i detta avseende.”

11 I 5 § 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 (regeringsdekret nr 156/2009 om bötesbelopp som kan åläggas vid överträdelse av vissa bestämmelser om transport av gods och personer på väg och om vägtrafik samt myndigheternas uppgifter i samband med att böter åläggs) av den 29 juli 2009 föreskrivs följande:

”Såvitt avser 20 § punkt 1 d [vägtrafiklagen] ska bötesbelopp som fastställts i enlighet med bilaga 4 till detta dekret – om inte annat följer av bestämmelser i lag eller förordning – betalas av den person som överträder en bestämmelse om färdskrivare och färdskrivardiagram och om deras användning, som föreskrivs i

...

e) förordning [nr 3821/85].

...”

- 12 I 143 § közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (lag nr CXL från år 2004 om allmänna bestämmelser om administrativa förfaranden och tjänster), med rubriken ”Säkerhetsåtgärder”, föreskrivs följande:

”1) Om det föreligger risk för att den skyldighet som ligger till grund för förfarandet inte uppfylls, är det möjligt att såsom säkerhetsåtgärd – före utgången av fristen för att uppfylla skyldigheten och inom fem dagar efter det att den omständighet uppkommit som innebär att sådan risk föreligger – anta ett beslut om att säkerhet ska ställas för betalning av en penningfordran eller om att viss egendom ska beslagtas.

2) Beslut om att en säkerhetsåtgärd ska vidtas antas av myndigheten i första instans och den genomförs därefter av det verkställande organet.

(3) Beslut om att en säkerhetsåtgärd ska vidtas ska återkallas om

- a) det antogs i syfte att säkerställa att en betalningsskyldighet uppfylldes och det belopp som nämnda skyldighet avser har erlagts till det verkställande organet,
- b) det antogs i syfte att säkerställa att en handling fullgörs och att det har ställts utom varje rimligt tvivel att de förberedande handlingar som krävs har genomförts för att nämnda handling ska fullgöras på frivillig väg, för vilket säkerhetsåtgärden därmed utgör det enda hindret, eller om
- c) det skäl som låg till grund för att vidta säkerhetsåtgärden av annan anledning inte längre föreligger.

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 13 EL-EM-2001 är ett transportföretag som är registrerat i Bulgarien. I samband med en transport som genomfördes i Ungern, stoppades en av företagets anställda, som framförde en lastbil som både ägs och nyttjas av nämnda företag, vid en vägtrafikkontroll. De behöriga myndigheterna konstaterade vid nämnda kontroll att det skett en överträdelse av artikel 15.7 a i förordning nr 3821/85.
- 14 Nemzeti Adó- és Vámhivatal Csongrád Megyei Vám- és Pénzügyőri Igazgatósága (regionala myndigheten för tull- och skattekontroll i Csongrád, som lyder under den statliga skatte- och tullmyndigheten, Ungern) (nedan kallad den administrativa myndigheten i första instans) beslutade därför, den 25 februari 2014, att påföra föraren av det aktuella fordonet böter som uppgick till 400 000 ungerska forint (HUF) (cirka 1 270 euro). Därutöver beslutade samma myndighet att vidta en säkerhetsåtgärd, i syfte att säkerställa att skyldigheten att erlagga bötesbeloppet skulle uppfyllas, som bestod i att fortsatt färd med det aktuella fordonet skulle hindras till dess att bötesbeloppet erlades.
- 15 Sedan EL-EM-2001 överklagat detta beslut, fastställde den administrativa myndigheten i andra instans beslutet att vidta säkerhetsåtgärden.
- 16 EL-EM-2001 överklagade detta beslut till Szegedi közigazgatási és munkaügyi bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Szeged, Ungern).
- 17 EL-EM-2001 gjorde därvid gällande att det administrativa förfarande som utmynnade i det angripna beslutet inte riktades mot företaget och att det inte var part i förfarandet. Företaget åberopade till stöd härför att eftersom det var föraren av det berörda fordonet som hade gjort sig skyldig till överträdelsen och det endast var föraren som påfördes böter av den administrativa myndigheten i första instans, kan

företaget i dess egenskap av förarens arbetsgivare inte vara föremål för en sådan säkerhetsåtgärd såsom beslutet att hindra fortsatt färd med det fordon som företaget nyttjar. Företaget framhöll att det inte finns något rättsligt stöd för ett sådant beslut att hindra fortsatt färd med egendom som tillhör tredje man, som inte är part i det administrativa förfarandet och som inte gjort sig skyldig till någon överträdelse.

- 18 Myndigheten yrkade att det överklagande som ingetts av EL-EM-2001 skulle ogillas. Den anförde därvid att företaget skulle anses vara part i det administrativa förfarandet och att företaget dessutom hade utövat sin rätt att överklaga beslutet att hindra fortsatt färd med det aktuella fordonet. När ett beslut om att påföra böter antas, och oavsett vem som är skyldig att erlagga bötesbeloppet, menar samma myndighet att den enligt ungersk lagstiftning, i det fall där föraren eller den som nyttjar fordonet påförts böter, har rätt att besluta att hindra fortsatt färd med det fordon som användes i samband med att överträdelsen konstaterades.
- 19 Mot denna bakgrund beslutade Szegedi közigazgatási és munkaügyi bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Szeged) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska artikel 19.1 i förordning nr 561/2006 tolkas på så sätt att nödvändiga åtgärder för genomförande av en sanktion, som en medlemsstat har fastställt och påfört med anledning av en överträdelse, endast kan vidtas gentemot den person som har gjort sig skyldig till överträdelsen?

Utgör med andra ord, mot bakgrund av artikel 18 i förordning nr 561/2006, den skyldighet som åligger medlemsstaterna enligt artikel 19.1 första meningen i förordning nr 561/2006, hinder för nationell lagstiftning enligt vilken nödvändiga åtgärder för genomförande av en sanktion, som en medlemsstat har fastställt och påfört med anledning av en överträdelse, vidtas mot en (fysisk eller juridisk) person som det inom ramen för det administrativa förfarandet inte har visats har gjort sig skyldig till någon överträdelse?

- 2) Om den första frågan ska besvaras nekande, ska artikel 19.1 i förordning nr 561/2006 tolkas på så sätt att en åtgärd som vidtas mot tredje man (fysisk eller juridisk person) på grund av en överträdelse som en annan person har begått och utan att det har visats att nämnda tredje man har gjort sig skyldig till någon överträdelse, oavsett hur den betecknas, ska anses utgöra en sanktion mot samma tredje man?
- 3) Om den andra frågan ska besvaras jakande, utgör förbudet mot dubbelbestraffning som följer av artikel 19.1 i förordning nr 561/2006 hinder för en nationell lagstiftning som, i syfte att genomföra en sanktion som påförts en förare av ett fordon på grund av en överträdelse som denne begått, gör det möjligt att påföra en annan (fysisk eller juridisk) person en sanktion – som betecknas som åtgärd, men som i själva verket utgör en sanktion?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 20 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i om förordning nr 561/2006 utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det såsom en säkerhetsåtgärd är tillåtet att hindra fortsatt färd med ett fordon som tillhör ett transportföretag i en situation där dels föraren, som är anställd av företaget, har framfört fordonet i strid med bestämmelserna i förordning nr 3821/85, dels den nationella myndigheten inte hållit nämnda företag ansvarigt för överträdelsen.

- 21 Domstolen erinrar härvidlag om att förordning nr 561/2006, enligt skäl 17 och artikel 1 i densamma, syftar till att förbättra de sociala förhållandena för anställda som omfattas av förordningen, liksom till att förbättra den allmänna trafiksäkerheten.
- 22 I skäl 27 i förordning nr 561/2006 anges att det, för att det på ett otvetydigt och effektivt sätt ska vara möjligt att kontrollera att bestämmelserna om körtid och vila efterlevs, bör ske en harmonisering av bestämmelserna om transportföretagens och förarnas ansvar vid överträdelser av denna förordning. Ansvaret kan innebära straff-, civil- och förvaltningsrättsliga sanktioner i medlemsstaterna.
- 23 Enligt artikel 18 i förordning nr 561/2006 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra denna förordning.
- 24 I artikel 19.1 i förordning nr 561/2006 föreskrivs att medlemsstaterna ska fastställa ”sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i denna förordning och förordning ... nr 3821/85” och att de ska vidta ”alla de åtgärder som är nödvändiga för att se till att de genomförs”.
- 25 Av dessa bestämmelser följer att syftet med förordning nr 561/2006 inte är att harmonisera sanktionerna. Tvärtom är medlemsstaterna fria att bestämma vilka åtgärder som ska vidtas och vilka sanktioner som krävs för att genomföra åtgärderna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punkt 22).
- 26 Domstolen framhåller härvidlag att det i artikel 10.3 i förordning nr 561/2006 uttryckligen anges att medlemsstaterna har rätt att hålla transportföretag ”fullt ansvariga” för överträdelser som begåtts av företagets förare.
- 27 På samma sätt föreskrivs i artikel 19.2 i förordning nr 561/2006 att medlemsstaterna ska göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att besluta om sanktioner för företag och/eller förare för sådana överträdelser av denna förordning som upptäcks inom den berörda medlemsstatens territorium, om ingen sanktion tidigare har beslutats för överträdelserna.
- 28 Det framgår klart av bestämmelsens lydelse att förordning nr 561/2006 innebär att både transportföretag och förare åläggs bestämda skyldigheter och att både transportföretag och förare hålls ansvariga om deras respektive skyldigheter åsidosätts (dom av den 9 juni 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, punkt 32).
- 29 Av lydelsen av skäl 27 i nämnda förordning framgår otvetydigt att medlemsstaterna får införa bestämmelser om förarens ansvar för överträdelser av förordningen och att medlemsstaterna har ett utrymme för skönsässig bedömning när det gäller de tillämpliga sanktionernas art (dom av den 9 juni 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, punkt 34).
- 30 Eftersom, för det första, medlemsstaterna enligt artikel 19.1 i förordning nr 561/2006 är skyldiga att införa bestämmelser om sådana sanktioner för överträdelser av denna förordning som är effektiva, proportionerliga, avskräckande och icke-diskriminerande, och eftersom, för det andra, förordningen inte utesluter ansvar för förarna, följer det härav att dessa medlemsstater får införa bestämmelser som gör det möjligt att besluta om sanktioner för förarna, antingen enbart för dessa eller för dessa jämte andra personer (dom av den 9 juni 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, punkt 35).
- 31 Domstolen har dessutom slagit fast att ett strikt ansvar kan förmå arbetsgivaren att organisera sina anställdas arbete på ett sådant sätt att förordning nr 561/2006 följs. Vidare har det slagits fast att trafiksäkerheten utgör ett skäl av allmänintresse som kan göra det berättigat att påföra arbetsgivaren böter för de överträdelser som begås av dennes anställda och att införa en ordning med strikt straffrättsligt ansvar (dom av den 10 juli 1990, Hansen, C-326/88, EU:C:1990:291, punkt 19).

- 32 Det ska slutligen erinras om att det i skäl 26 i förordning nr 561/2006 anges att möjligheten att hindra fortsatt färd med fordonet vid allvarliga överträdelse bör ingå i medlemsstaternas gemensamma regelsystem för åtgärder.
- 33 I artikel 21 i förordning nr 561/2006 föreskrivs i detta avseende att i fall där en medlemsstat anser att det skett en överträdelse som uppenbart kan utgöra ett hot mot trafiksäkerheten, får den ge den behöriga myndigheten rätt att hindra fortsatt färd med det berörda fordonet fram till dess att orsaken till överträdelsen har åtgärdats. Medlemsstaterna kan tvinga föraren att ta ut en dygnsvila. En medlemsstat kan vid behov också tillämpa definitiv eller tillfällig återkallelse eller begränsning av ett företags trafiktillstånd om företaget är etablerat i den medlemsstaten, eller definitiv eller tillfällig återkallelse eller begränsning av en förarens körkort.
- 34 Av det ovanstående följer att med beaktande av det mål som eftersträvas och som består i att såväl förare som transportföretag ska iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt förordningarna nr 3821/85 och 561/2006, är det i sig förenligt med unionsrätten att vidta en säkerhetsåtgärd, såsom åtgärden att hindra fortsatt färd med ett fordon vilken drabbar transportföretaget med anledning av en överträdelse som nämnda företags förare gjort sig skyldig till, i syfte att säkerställa att en sanktion som det fattats beslut om på grund av nämnda överträdelse genomförs.
- 35 Domstolen erinrar om att medlemsstaterna enligt artikel 19.1 i förordning nr 561/2006 ska fastställa sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i denna förordning och förordning nr 3821/85 som ska vara "effektiva, proportionella, avskräckande och icke-diskriminerande".
- 36 Nämnda förordning innehåller emellertid inte några mer ingående regler om hur dessa nationella sanktioner ska utformas och framför allt innehåller den inga uttryckliga kriterier för att avgöra om sanktionerna är proportionerliga (dom av den 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punkt 22).
- 37 Det framgår av fast rättspraxis att så länge lagstiftningen om vilka sanktioner som ska tillämpas vid underlåtenhet att uppfylla krav som införts genom unionslagstiftning inte har harmoniserats inom unionen, är medlemsstaterna behöriga att välja de påföljder som de finner lämpliga. De är dock skyldiga att vid utövandet av denna behörighet följa unionsrätten och dess allmänna principer, följaktligen också proportionalitetsprincipen (dom av den 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punkt 23 och där angiven rättspraxis).
- 38 Även övriga åtgärder som har ett nära samband med sanktionerna och som, såsom beslut att hindra fortsatt färd med ett fordon, säkerställer att sanktionerna är effektiva, ska uppfylla dessa krav.
- 39 I förevarande fall får således den säkerhetsåtgärd som är tillåten enligt den aktuella nationella lagstiftningen inte gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska härvidlag den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträfvade målen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punkterna 24 och 53 och där angiven rättspraxis).
- 40 Domstolen har i detta sammanhang slagit fast att sanktionernas stränghet ska vara anpassad till hur allvarliga de överträdelse som beivras är, och det ska särskilt säkerställas att sanktionerna verkligen har en avskräckande verkan samtidigt som proportionalitetsprincipen iakttas (dom av den 27 mars 2014, Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, punkt 45).
- 41 Domstolen har vidare slagit fast att medlemsstaterna ska iaktta proportionalitetsprincipen inte endast när de fastställer rekvisiten för överträdelsen och reglerna om böternas storlek, utan också vid bedömningen av de omständigheter som kan vara av betydelse för fastställandet av böterna (dom av den 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punkt 54).

- 42 Domstolen konstaterar att det står klart att säkerhetsåtgärden att hindra fortsatt färd med fordonet, som är i fråga i det nationella målet, vidtogs inom ramen för ett administrativt förfarande som endast avsåg föraren, som hållits ansvarig. I den ungerska lagstiftningen föreskrivs i detta avseende i 20 § 7 vägtrafiklagen jämförd med 143 § lag nr CXL från år 2004 om allmänna bestämmelser om administrativa förfaranden och tjänster att det i samband med vägtrafikkontroller är möjligt att hindra fortsatt färd med ett fordon – förutsatt att bestämmelserna om avbrytande av transporter av farligt gods, livsmedel med kort hållbarhetstid och levande djur iakttas – för den tid som handläggningen av det administrativa förfarandet pågår eller till dess att bötesbeloppet erläggs eller att säkerhet ställs för betalningen av en penningfordran, om den behöriga myndigheten bedömer att det finns risk för att den skyldighet som ligger till grund för förfarandet inte uppfylls, utan att det krävs ett särskilt beslut i detta avseende.
- 43 Domstolen konstaterar vidare att det i 20 § 7 vägtrafiklagen anges att man inte kan hindra fortsatt färd med ett fordon i bland annat de fall där den bötfällda personens säte, bostad eller den plats där denne stadigvarande vistas är belägen i Ungern och nämnda person har erhållit ett skatteregistreringsnummer eller ett skatteidentifieringsnummer från den statliga skattemyndigheten, eller när ett finansinstitut går i borgen eller ställer en säkerhet med avseende på skyldigheten att erlägga bötesbeloppet eller betalningsskyldigheten övertas av ett företag som har ett skatteregistreringsnummer och är registrerat i landet, förutsatt att den bötfällda personen förebringar tillräcklig bevisning härom under förfarandet.
- 44 Härav följer att syftet med beslutet att hindra fortsatt färd med ett fordon uteslutande är att säkerställa att de böter som påförts såsom sanktion erläggs utan dröjsmål.
- 45 En sådan säkerhetsåtgärd är visserligen i princip ändamålsenlig och effektiv för att uppnå målen att förbättra arbetstagarnas sociala förhållanden och den allmänna trafiksäkerheten som avses i förordning nr 561/2006. Beslutet att hindra fortsatt färd med ett fordon som tillhör ett transportföretag som inte hållits ansvarigt inom ramen för ett administrativt förfarande går emellertid utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- 46 Såsom kommissionen har påpekat i punkt 43 i sitt yttrande finns det andra åtgärder att tillgå som är lika effektiva men mindre ingripande och mer rimliga, med hänsyn till rätten till egendom. Nämnda mindre ingripande åtgärder kan bland annat utgöras av återkallelse eller begränsning av en förarens körkort till dess att bötesbeloppet erläggs. En sådan åtgärd skulle göra det möjligt för transportföretaget att utse en annan förare som skulle kunna köra det berörda fordonet oberoende av huruvida bötesbeloppet betalas eller inte.
- 47 Vad beträffar kravet att den aktuella åtgärden ska vara effektiv och avskräckande, vilket följer av artikel 19.1 i förordning nr 561/2006 jämförd med artikel 18 i samma förordning, framhåller domstolen att en åtgärd uppfyller dessa kriterier när den ger de aktörer som är inblandade i vägtransporten incitament att undvika sanktioner och, för det fall att böter har påförts, att erlägga bötesbeloppet utan dröjsmål. Den avskräckande verkan är större när den som är skyldig att erlägga böter även är ägare till det fordon vars fortsatta färd hindrats. Så är exempelvis fallet när den person som gjort sig skyldig till överträdelsen både är fordonets förare och ägare eller när sanktioner påförs såväl föraren som företaget för en överträdelse.
- 48 I det nationella målet har böter endast påförts föraren, eftersom det inte har visats, eller ens gjorts gällande, att företaget, som inte har varit part i det administrativa förfarandet, är ansvarigt för överträdelsen. Säkerhetsåtgärden riktar sig emellertid uteslutande mot det företaget, trots att det inte har gjort sig skyldigt till någon överträdelse. I en sådan situation är det beslut att hindra fortsatt färd med fordonet som säkerhetsåtgärden består i, i själva verket inte avskräckande och effektivt i förhållande till föraren. En åtgärd såsom exempelvis en återkallelse eller begränsning av förarens körkort till dess att bötesbeloppet erläggs skulle däremot vara avskräckande och effektiv och motsvara de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

- 49 Av det anförda följer att den första frågan ska besvaras enligt följande. Förordning nr 561/2006 utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det såsom en säkerhetsåtgärd är tillåtet att hindra fortsatt färd med ett fordon som tillhör ett transportföretag i en situation där dels föraren, som är anställd av företaget, har framfört fordonet i strid med bestämmelserna i förordning nr 3821/85, dels den behöriga nationella myndigheten inte hållit nämnda företag ansvarigt för överträdelsen, eftersom en sådan åtgärd inte uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

Den andra och den tredje frågan

- 50 Mot bakgrund av svaret på den första frågan saknas det anledning att besvara den andra och den tredje frågan.

Rättegångskostnader

- 51 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande 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 (femte avdelningen) följande:

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det såsom en säkerhetsåtgärd är tillåtet att hindra fortsatt färd med ett fordon som tillhör ett transportföretag i en situation där dels föraren, som är anställd av företaget, har framfört fordonet i strid med bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 3821/85 av den 20 december 1985 om färdskrivare vid vägtransporter, dels den behöriga nationella myndigheten inte hållit nämnda företag ansvarigt för överträdelsen, eftersom en sådan åtgärd inte uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

Underskrifter