

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

23. siječnja 1997. (*)

„Cestovni promet – Uredba Vijeća (EEZ) br. 3820/85 – Uredba Vijeća (EEZ) br. 3821/85 – Nacionalni propisi primijenjeni u provedbi Uredaba”

U predmetu C-29/95,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u, koji je uputio Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Prvostupanjski sud u Antwerpenu, Belgija), u postupku između

Eckeharda Pastoorsa,

Trans-Cap GmbH

i

Belgische Staat,

o tumačenju članka 6. Ugovora o EZ-u i općeg načela jednakosti utvrđenog pravom Zajednice,

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: G. F. Mancini, predsjednik vijeća, J. L. Murray, C. N. Kakouris (izvjestitelj), P. J. G. Kapteyn i G. Hirsch, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Tesauro,

tajnik: L. Hewlett, administratorica,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za E. Pastorsa i Trans-Cap GmbH, Rudolf Brugmans i Sigrid Verstreken, *avocats*, članovi odvjetničke komore u Anversu,
- za belgijsku vladu, Jan Devadder, administrativni direktor u Ministarstvu vanjskih poslova, vanjske trgovine i suradnje u razvoju, u svojstvu agenta, uz asistenciju Carla Raymaekersa, *avocat*, člana odvjetničke komore u Anversu,
- za francusku vladu, Edwige Belliard, zamjenica direktora u Upravi za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova i Anne de Bourgoing, *chargé de mission* u istoj upravi, u svojstvu agenata,
- za švedsku vladu, Lotty Nordling, *rättschef*, u svojstvu agenta,

- za Komisiju Europskih zajednica, Marc van der Woude, član pravne službe, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja E. Pastoorsa i društva Trans-Cap GmbH, koje zastupa Rudolf Brugmans, belgijske vlade, koju zastupa Carl Raymaekers, francuske vlade, koju zastupa Anne de Bourgoing i Komisije, koju zastupa Berend Jan Drijber, član pravne službe, u svojstvu agenta, na raspravi održanoj 4. srpnja 1996.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 3. listopada 1996.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 31. siječnja 1995., koje je Sud zaprimio 8. veljače 1995., Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Prvostupanjski sud u Antwerpenu) uputio je, na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u, zahtjev za prethodnu odluku o tumačenju članka 6. Ugovora o EZ-u i općeg načela jednakosti utvrđenog pravom Zajednice.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Trans-Cap GmbH (u daljnjem tekstu: Trans-Cap), društva za cestovni prijevoz sa sjedištem u Njemačkoj, i E. Pastoorsa, sa stalnim boravištem u toj državi, vozača u društvu Trans-Cap u belgijskoj državi, u pogledu zakonitosti obveze uplate novčanog iznosa kod utvrđivanja određenih prekršaja u cestovnom prometu.
- 3 U cilju poboljšanja radnih uvjeta i sigurnosti na cesti kao i usklađenja tržišnih uvjeta u području cestovnog prijevoza, Vijeće je, 20. prosinca 1985., donijelo Uredbu (EEZ) br. 3820/85 o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet (SL L 370, str. 1.) i Uredbu (EEZ) br. 3821/85 o tahografu u cestovnom prometu (SL L 370, str. 8.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 7., str. 4.).
- 4 Članak 17. Uredbe br. 3820/85 i članak 19. Uredbe br. 3821/85 predviđaju, istim riječima, obvezu država članica da donesu zakone i druge propise nužne za provedbu Uredbe. Te mjere, između ostalog, uključuju i organizaciju, postupak i mehanizme nadzora provedbe i kazne u slučaju povrede Uredbe. Osim toga, države članice dužne su jedna drugoj pomagati u provedbi Uredbe i u nadzoru njezine provedbe.
- 5 Istoga dana, 20. prosinca 1985., Vijeće i zastupnici vlada država članica koji su se sastali u Vijeću usvojili su Rezoluciju za poboljšanje primjene socijalnih uređaba u području cestovnog prometa (SL C 348, str. 1., u daljnjem tekstu: Rezolucija), to jest Uredbe br. 3820/85 i Uredbe br. 3821/85. Zadnja uvodna izjava te Rezolucije naglašava „potrebu da države članice osiguraju jednaku i učinkovitu primjenu dotičnih Uredaba, osobito kako bi se među prijevoznicima spriječilo narušavanje

tržišnog natjecanja.” Usto, točka 2. (b) Rezolucije predviđa obvezu država članica da u okviru važećeg međunarodnog prava ili nacionalnog prava uvedu učinkovite mjere za gonjenje vozača koji nemaju stalno boravište, a počinili su prekršaj na državnom području države članice, i za naplatu novčanih kazni izrečenih tim vozačima.

- 6 Direktiva Vijeća 88/599/EEZ od 23. studenoga 1988. o standardnim postupcima nadzora provedbe [u]redbi br. 3820/85 i br. 3821/85 (SL L 325, str. 55.) konačno, u svom članku 3. stavku 3. određuje sljedeće: „Provjere na cesti obavljaju se bez diskriminacije između vozila i vozača sa stalnim boravištem i onih koji nemaju stalno boravište.”[neslužbeni prijevod]
- 7 Ispunjavajući obveze koje proizlaze iz prethodno navedenih uređaba, Kraljevina Belgija je Zakonom od 6. svibnja 1985. (*Belgisch Staatsblad*, 13. kolovoza 1985.) Zakonu o plaćenom prijevozu stvari automobilima dodala članak 11.b. Načini provedbe ove nove odredbe pojašnjeni su u Kraljevskom dekretu od 12. srpnja 1989. o naplati i pologu novčanog iznosa kod utvrđivanja određenih prekršaja u cestovnom prometu (*Belgisch Staatsblad*, 20. srpnja 1989.).
- 8 U skladu s tim odredbama, u slučaju utvrđivanja povreda uređaba br. 3820/85 i 3821/85, ako se povreda ne tiče treće osobe, počinitelj prekršaja ima mogućnost ili odmah platiti iznos od 10 000 BFR po prekršaju (neposredna naplata), što u načelu znači da se ne pokreće kazneni postupak ili ako izostane neposredna naplata, pustiti da se protiv njega pokrene kazneni postupak predviđen zakonom. Ipak, ta druga opcija ovisi o dodatnom uvjetu koji nalaže da počinitelj prekršaja nema domicil ili stalno boravište u Belgiji: u ovom potonjem slučaju, zapravo je dužan dati polog u iznosu 15 000 BFR po prekršaju kao pokriće za novčanu kaznu i eventualne sudske troškove, pod prijetnjom zadržavanja vozila na njegov rizik i o njegovom trošku.
- 9 Dana 29. studenoga 1991. policijska jedinica iz Luke Anvers obavila je provjeru kamiona u vlasništvu društva Trans-Cap, kojim je upravljao E. Pastoors. Tijekom provjere utvrđeno je jedanaest povreda odredaba uređaba br. 3820/85 i br. 3821/85. Nakon što se posavjetovao sa svojim poslodavcem, E. Pastoors odlučio se za neposredno plaćanje i platio ukupan iznos od 110 000 BFR za jedanaest utvrđenih prekršaja.
- 10 Zatim su E. Pastoors i Trans-Cap uložili žalbu pred sudom koji je uputio zahtjev, zahtijevajući da belgijska država vrati uplaćeni novac i nadoknadi moralnu štetu koju su pretrpjeli. Tužitelji u glavnom postupku tvrdili su, u prilog svojem zahtjevu, da je sustav represije utvrđen belgijskim propisom protivan, kao prvo, pravu koje jamči članak 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija o ljudskim pravima) koji zahtijeva da njihov slučaj ispita neovisni sud i, kao drugo, članku 6. Ugovora o EZ-u.
- 11 Nacionalni je sud pred kojim je pokrenut postupak najprije utvrdio da u tom slučaju nema povrede članka 6. Konvencije o ljudskim pravima. Zatim je istaknuo da nema ni povrede članka 6. Ugovora o EZ-u ili općeg načela jednakosti kada se razlika u postupanju prema osobama koje nemaju stalno boravište može objektivno opravdati, ako se uzmu u obzir poteškoće koje se pojavljuju u kaznenim postupcima, kako u okviru istražnog postupka, tako i u izvršenju sudskih odluka, kada pojedinci nemaju domicil u državi članici na čijem je državnom području počinjen prekršaj.

- 12 Ipak, „radi pravne sigurnosti” sud koji je uputio zahtjev odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li se načelo nediskriminacije iz članka 6. Ugovora o Europskoj uniji ili opće načelo jednakosti utvrđeno pravom Zajednice tumačiti na način da im se protivi sustav kazni koji je u provedbi uredaba Vijeća (EEZ) br. 3820/85 i (EEZ) br. 3821/85 uveden nacionalnim propisom države članice koji fizičkim ili pravnim osobama koje su prekršile odredbe navedenog nacionalnog propisa omogućava izbor između:

(a) neposrednog plaćanja, u tom slučaju 10 000 BFR po prekršaju, što u načelu znači da se ne pokreće kazneni postupak,

i

(b) pokretanja redovnog kaznenog postupka protiv njih,

ali koji, ako se počinitelj prekršaja odluči za drugo rješenje, ga obvezuje na davanje pologa u određenom iznosu, u dotičnom slučaju 15 000 BFR po utvrđenom prekršaju, namijenjenog za plaćanje novčane kazne i eventualnih sudskih troškova, pri čemu se vozilo kojim upravlja počinitelj prekršaja zadržava sve do uplate pologa u navedenom iznosu, samo zbog toga jer fizička ili pravna osoba nema domicil ili stalno boravište u Belgiji, čak ako je državljanin druge države članice?”

- 13 Svojim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li članku 6. Ugovora o EZ-u protivan nacionalni propis primijenjen u provedbi uredaba br. 3820/85 i br. 3821/85, koji samo osobama koje nemaju stalno boravište i koje se u slučaju prekršaja ne odluče za to da neposredno plate predviđeni iznos kazne nego za to da se protiv njih pokrene redovni kazneni postupak nalaže obvezu uplate pologa s naslova jamstva po pojedinačnom prekršaju, u određenom iznosu koji je viši od iznosa predviđenog u slučaju neposrednog plaćanja, pod prijetnjom zadržavanja njihovog vozila.
- 14 Člankom 6. Ugovora o EZ-u, koji čini specifičan izraz općeg načela jednakosti, zabranjena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva.
- 15 U ovom slučaju dotični nacionalni propis ne podrazumijeva izravnu diskriminaciju na temelju državljanstva, utoliko što se obveza pologa novčanog iznosa s naslova jamstva odnosi na svakog počinitelja prekršaja koji nema stalno boravište, neovisno o njegovom državljanstvu.
- 16 Ipak, prema ustaljenoj sudskoj praksi, pravila jednakog postupanja prema državljanima i nedržavljanima zabranjuju ne samo očitu diskriminaciju na temelju državljanstva nego i sve prikrivene oblike diskriminacije koji primjenom drugih kriterija razlikovanja zapravo dovode do istog rezultata (presude od 29. listopada 1980., Boussac Saint-Frères, 22/80, Zb., str. 3427., t. 9., i od 8. svibnja 1990., Biehl, C-175/88, Zb., str. I-1779., t. 13.).
- 17 Nadalje, Sud je utvrdio da nacionalni propis koji predviđa razlikovanje na temelju kriterija boravišta na način da osobama koje nemaju stalno boravište odbija dati određene prednosti koje se, nasuprot tomu, daju osobama sa stalnim boravištem na državnom području, uglavnom ide na štetu državljana drugih država članica zbog toga

što su osobe koje nemaju stalno boravište najčešće i nedržavljeni i tako može predstavljati neizravnu diskriminaciju na temelju državljanstva (presuda od 14. veljače 1995., Schumacker, C-279/93, Zb. str. I-225., t. 28. i 29.).

- 18 U ovom slučaju nije sporno da se nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku tek rijetko odnosi na državljane dotične države članice koji u njoj nemaju ni boravište ni uobičajeni domicil i zapravo dovodi do istog ishoda kao i diskriminacija na temelju državljanstva.
- 19 Ipak, ta utvrđena činjenica nije dostatna da bi se u skladu sa sudskom praksom Suda, moglo zaključiti o nespojivosti takvog propisa s člankom 6. Ugovora o EZ-u. Za to je potrebno i da dotični propis nije opravdan objektivnim okolnostima (presuda od 10. veljače 1994., Mund & Fester, C-398/92, Zb., str. I-467., t. 16. i 17.).
- 20 U tom pogledu belgijska vlada ističe da je različito postupanje prema državljanima i nedržavljanima u ovom slučaju objektivno opravdano činjenicom da je pravni položaj osoba koje nemaju stalno boravište različit sa stajališta mogućnosti izvršenja sudskih odluka i činjenicom da je kazneni postupak pokrenut protiv osoba koje nemaju stalno boravište složeniji i znači veće troškove.
- 21 Uistinu, valja utvrditi da usklađenost i suradnja u građanskim i trgovačkim stvarima na razini Zajednice koje donosi Konvencija iz Bruxellesa od 27. rujna 1968. o nadležnosti i izvršenju sudskih odluka u prethodno navedenim stvarima ne pokriva kaznene stvari i da izvršenje kaznenih sudskih odluka između Kraljevine Belgije i Savezne Republike Njemačke nije osigurano odgovarajućim instrumentom. Tako postoji stvaran rizik da izvršenje presude izrečene protiv osoba koje nemaju stalno boravište bude nemoguće ili, u najmanju ruku, znatno teže i skuplje.
- 22 Stoga takva situacija objektivno opravdava razliku u postupanju između počinitelja prekršaja koji imaju stalno boravište i onih koji nemaju stalno boravište budući da obveza uplate nekog iznosa s naslova jamstva koja se ovim potonjima nalaže može spriječiti da izbjegnu učinkovitu kaznu jednostavno izjavljujući kako ne žele pristati na neposrednu naplatu novčane kazne i kako se odlučuju za pokretanje redovnog kaznenog postupka.
- 23 Uostalom, ova je razlika u postupanju u skladu s točkom 2. (b) Rezolucije.
- 24 Ipak, u skladu sa sudskom praksom Suda, kada uredba Zajednice ne predviđa specifičnu kaznu u slučaju povrede, nego upućuje na nacionalne odredbe, države članice zadržavaju diskrecijsko pravo u pogledu odabira kazni koje u svakom slučaju moraju biti, ne samo stvarne i odvraćajuće, nego i proporcionalne (presuda od 2. listopada 1991., Vandevenne i dr., C-7/90, Zb., str. I-4371., t. 11.). Stoga te kazne trebaju biti odgovarajuće i nužne za cilj koji se želi postići i ne prelaziti granice onoga što je neophodno za postizanje cilja (vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 1988., Drexler, 299/86, Zb., str. 1213., t. 18.).
- 25 U tom pogledu valja podsjetiti da nacionalni propis koji se primjenjuje u glavnom postupku obvezu uplate pologa od 15 000 BFR s naslova jamstva plaćanja novčane kazne i eventualnih sudskih troškova predviđa samo za osobe koje nemaju stalno boravište, a koje bi se odlučile za pokretanje redovnog kaznenog postupka,. Taj iznos,

koji je za 50 % viši od iznosa u slučaju odabira neposrednog plaćanja koje znači da se ne pokreće kazneni postupak, zahtijeva se odvojeno za svaki prekršaj koji se pripisuje počinitelju prekršaja. Ipak, u slučaju različitih, istovremeno utvrđenih prekršaja koji su navedeni u istom aktu, svaki od njih nije predmet zasebnog kaznenog postupka budući da svi oni dovode do jedinstvenog postupka protiv počinitelja prekršaja. Tako je nacionalna mjera kao što je ona o kojoj je riječ u sporu iz glavnog postupka, kojom se zahtijeva isplata takvih iznosa pod prijetnjom zadržavanja vozila prekršitelja bez stalnog boravišta u dotičnoj državi članici očito prekomjerna.

- 26 Stoga je nacionalni propis kao onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku očito neproporcionalan, tako da je zabranjen člankom 6. Ugovora o EZ-u.
- 27 S obzirom na prethodno navedeno, nije potrebno ispitati je li takav nacionalni propis spojiv s načelom prava Zajednice koje odgovara članku 6. Konvencije o ljudskim pravima.
- 28 Stoga na upućeno pitanje valja odgovoriti da se članku 6. Ugovora o EZ-u protiv nacionalni propis primijenjen u provedbi uredba Vijeća br. 3820/85 i br. 3821/85, koji samo osobama koje nemaju stalno boravište i koje se u slučaju prekršaja ne odlučuje za to da neposredno plate predviđeni iznos kazne nego za to da se protiv njih pokrene redovni kazneni postupak, nalaže obvezu uplate pologa s naslova jamstva po pojedinačnom prekršaju, u određenom iznosu koji je viši od iznosa predviđenog u slučaju neposrednog plaćanja, pod prijetnjom zadržavanja njihovog vozila.

Troškovi

- 29 Troškovi podnošenja očitovanja Sudu koje su imale belgijska, francuska i švedska vlada, kao i Komisija, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenoga,

SUD (šesto vijeće),

o pitanju koje je rješenjem od 31. siječnja 1995. uputio Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Prvostupanjski sud u Antwerpen), odlučuje:

Članku 6. Ugovora o EZ-u protiv se nacionalni propis primijenjen u provedbi Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3820/85 od 20. prosinca 1985. o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet (SL L 370, str. 1.) i Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3821/85 od 20. prosinca 1985. o tahografu u cestovnom prometu, koji samo osobama koje nemaju stalno boravište i koje se u slučaju prekršaja ne odlučuje za to da neposredno plate predviđeni iznos kazne nego za to da se protiv njih pokrene redovni kazneni postupak nalaže obvezu uplate pologa s naslova jamstva po pojedinačnom prekršaju, u određenom iznosu koji je viši od iznosa predviđenog u slučaju neposrednog plaćanja, pod prijetnjom zadržavanja njihovog vozila.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 23. siječnja 1997.

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski

RADNI PRIJEVOD