



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (десети състав)

22 март 2017 година¹

„Преюдициално запитване — Сближаване на законодателствата — Автомобилен транспорт — Данъчни разпоредби — Директива 1999/62/ЕО — Заплащане на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури — Такси за изминат участък — Задължение на държавите членки за въвеждане на ефективни, пропорционални и възпиращи санкции — Фиксирана глоба — Пропорционалност“

По съединени дела C-497/15 и C-498/15

с предмет преюдициални запитвания на основание член 267 ДФЕС, отправени от Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудовоправни спорове на Сегед (Унгария) с решения от 14 септември 2015 г., постъпили в Съда на 22 септември 2015 г., в производствата по дела

Euro-Team Kft. (C-497/15),

Spirál-Gép Kft. (C-498/15)

срещу

Budapest Rendőrfőkapitánya,

СЪДЪТ (десети състав),

състоящ се от: М. Berger (докладчик), председател на състава, А. Borg Barthet и F. Biltgen, съдии,

генерален адвокат: М. Bobek,

секретар: А. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за унгарското правителство, от М. Z. Fehér, G. Koós и А. Pálffy, в качеството на представители,
- за полското правителство, от В. Majczyna, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от J. Hottiaux и L. Navas, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

¹ — Език на производството: унгарски.

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на член 9а от Директива 1999/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 1999 година относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури (ОВ L 187, 1999 г., стр. 42; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 7, стр. 88), изменена с Директива 2011/76/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 27 септември 2011 г. (ОВ L 269, 2011 г., стр. 1, наричана по-нататък „Директива 1999/62“).
- 2 Тези запитвания са отправени по две дела между, съответно Euro-Team Kft. (дело C-497/15) и Spirál-Gép Kft. (дело C-498/15) и Budapest Rendőrfőkapitánya (главен командир в полицията на Будапеща, Унгария), по повод наложена глоба за използване на участък от магистрала, без да е заплатена необходимата ТОЛ такса.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Съображения 1, 12 и 15 от Директива 1999/62 гласят следното:
„(1) като имат предвид, че премахването на нарушенията на конкуренцията между транспортните предприятия в държавите членки изисква хармонизиране на системите за облагане с данъци и установяване на справедливи механизми за налагане на такси на превозвачите за покриване на разходите на инфраструктурата;
[...]
(12) като има предвид, че съществуващите нарушения на конкуренцията не могат да бъдат премахнати само чрез хармонизиране на данъците или на акцизите върху горивата; като имат предвид, че все пак, докато не се приемат по-подходящи от техническа и икономическа страна форми за облагане, тези нарушения могат да бъдат смекчени чрез запазване или въвеждане на такси за изминат участък и/или такси за ползване на магистрали; като имат предвид, че би следвало да се разреши на държавите членки да събират такси за ползване на мостове, тунели и планински проходи;
[...]
(15) като имат предвид, че ставките на таксите за ползване на инфраструктурата би следвало да се основават на продължителността на ползване на съответната инфраструктура и да бъдат диференцирани в зависимост от разходите, причинявани от превозните средства“.
- 4 Член 1, първа алинея от Директива 1999/62 гласи:
„Настоящата директива се отнася за данъците за превозните средства, таксите за изминат участък и таксите за ползване на инфраструктура, налагани на превозните средства, така както са определени в член 2“.

5 Член 2 от Директива 1999/62 предвижда:

„За целите на настоящата директива:

[...]

б) „ТОЛ такса“ означава определена сума, платима за превозно средство въз основа на изминатото разстояние по дадена инфраструктура и на типа превозно средство, която включва такса за инфраструктура и/или такса за външни разходи;

[...]“.

6 Съгласно член 7, параграф 1 от Директива 1999/62:

„Без да се засяга член 9, параграф 1а, държавите членки могат да продължат да прилагат или да въвеждат ТОЛ такси и/или такси за ползване на трансевропейската пътна мрежа или на определени участъци от тази мрежа, както и на онези допълнителни участъци от своята мрежа от автомагистрала, които не са част от трансевропейската пътна мрежа, съгласно условията, предвидени в параграфи 2, 3, 4 и 5 от настоящия член и в членове 7а—7к. Това не засяга правото на държавите членки при спазване на Договора за функционирането на Европейския съюз да прилагат ТОЛ такси и/или такси за ползване за други пътища, при условие че налагането на ТОЛ такси и/или такси за ползване за такива други пътища не е дискриминационно спрямо международния трафик и не води до нарушаване на конкуренцията между операторите“.

7 Член 9а от Директива 1999/62 предвижда:

„Държавите членки установяват съответен контрол и определят система от наказания, приложими за нарушаване на националните разпоредби, приети по настоящата директива. Те предприемат всички необходими мерки, за да гарантират прилагането на санкциите. Санкциите трябва да бъдат ефективни, съразмерни и възпиращи“.

Унгарското право

Законът за движението по пътищата

8 Член 20, параграф 1 от közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Закон № I от 1988 г. за движението по пътищата, наричан по-нататък „Законът за движението по пътищата“) гласи:

„С глоба се наказват лицата, които са нарушили разпоредбите, предвидени в този закон, в някои други нормативни актове и актове на общностното право, относно:

[...]

м) таксата, пропорционална на изминатото разстояние във връзка с използване на пътен участък, за който се начислява ТОЛ.

[...]“.

9 Член 21 от Закона за движение по пътищата:

„(1) Ползвателят на превозното средство или в случая по член 21/А, параграф 2 — лицето, на което е поверено превозното средство за използването му, отговаря за изпълнението на разпоредбите, предвидени в специалната правна уредба относно

[...]

h) таксата, пропорционална на изминатото разстояние във връзка с използване на пътен участък, за който се начислява ТОЛ.

[...]

(2) При нарушение на разпоредбата на параграф 1 на ползвателя на превозното средство или в случая по член 21/А — лицето, на което е поверено превозното средство за използването му се налага административна глоба в размер от 10 000 до 300 000 [унгарски] форинти [(HUF) (около 32—974 EUR)]. Размерът на приложимите глоби за нарушение на различните разпоредби се определя с отделен правилник. Когато с едно и също поведение се нарушават няколко правила и то се разглежда по една и съща процедура, се налага глоба, чийто размер съответства на сбора от сумите на глобите, предвидени за всяко от тези нарушения.

[...]

(5) Като вземе предвид разпоредбата на параграф 1, правителството определя с правилник списъка на нарушенията, за което може да се налага административна глоба [...] на ползвателя на превозното средство“.

Закон за таксите за изминат участък

10 Член 3, параграфи 1 и 6 от az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (Закон № LXVII от 2013 г. относно пътна такса според изминатото разстояние за ползване на автомагистрала, главни пътища или шосета, наричан по-нататък „Законът за таксите за изминат участък“) предвижда:

„(1) Подлежащите на магистрална такса превозни средства са длъжни да се снабдят с предвиденото в настоящия закон разрешение за преминаване, за да могат да се движат по платените пътни участъци.

[...]

(6) Ползвателят на превозното средство отговаря за изпълнението на разпоредбата на параграф 1, що се отнася до ползването от него превозно средство“.

11 Член 14 от Закона за таксите за изминат участък:

„Липсва разрешение за преминаване — без да се засягат разпоредбите на член 9 — в следните случаи:

a) когато задълженото лице не е закупило преди началото на използването на платената пътна отсечка пътен билет, съответстващ на използвания участък, и не е сключило валиден договор с оператора на платената магистрала, уреждащ представянето на документи пред лицето, на което е възложено събирането на таксите съгласно настоящия закон;

- b) когато задълженото лице се движи по платената пътна отсечка с документ, в който е посочена тарифа или екологична категория, които са по-ниски от съответстващите на въпросното превозно средство; или
- c) когато по отношение на съответното превозно средство е налице валиден договор за движение по платената пътна отсечка, сключен с оператора на платената магистрала, който урежда представянето на документи и плащания на такси на лицето, на което е възложено събирането на таксите съгласно настоящия закон, но при движението по посочената отсечка не е изпълнено някое от изискванията за правилно функциониране на бордно устройство, установени с правилника относно разрешението, съдържащо се в настоящия закон, но задълженото лице не е закупило преди началото на използването на платената пътна отсечка пътен билет, съответстващ на използвания участък“.

12 Член 15 от този закон предвижда:

„(1) Размерът на глобата се определя по начин, че да стимулира задължените лица да заплащат необходимата такса.

(2) Преходите от наложените глоби се внасят в централния бюджет като бюджетни приходи по дяла, посочен в член 14, параграф 4, буква d) от Закон № СХСV от 2011 г. относно публичните финанси. Плащането на глобата се извършва в [унгарски] форинти [(HUF)] с банков превод по банкова сметка, определена с акт, приет съгласно настоящия закон“.

13 Член 16 от посочения закон предвижда:

„Неразрешеното ползване на пътища по смисъла на настоящия закон представлява нарушение, което може да бъде наказано с глоба съгласно Закона за движение по пътищата“.

14 Член 29/A, параграфи 1, 4, 6 и 7 от Закона за таксите за изминат участък, добавен в този закон със Закон № LIV от 2014, в сила от 9 ноември 2014 г., предвижда:

„(1) В хипотезите на параграфи 2—4 заявителите, които направят заявление пред орган, определен да събира таксите (наричан по-нататък „лицето, на което е възложено събирането на таксите“), съгласно разпоредбите на параграфи 6 и 7 (наричано по-нататък „заявлението“), по отношение на разпоредбите на настоящия закон се освобождават от плащане на наложената глоба за неразрешено транзитно преминаване, определено в член 14, буква а), осъществено в периода между 1 юли от 2013 г. и 31 март 2014 г.

[...]

(4) По заявление, подадено на основание на разпоредбата на параграф 7, заявителят се освобождава от плащане на глобата, наложена съгласно член 14, буква а), когато глобата е наложена в платена пътна отсечка или на път, водещ до такава — в срока на валидност на пътния билет и еднократно на определен контролен пункт за всяка от посоките на движение — която се счита за функционално успоредна от гледна точка на пътната мрежа на отсечката, за която въпросното превозно средство е имало разрешение за преминаване в същия период от време и това разрешение не е било използвано ефективно в срока на неговата валидност.

[...]

(6) Освен разпоредбите на параграфи 2—4 за освобождаване от глоба е необходимо и преди подаване на заявление заявителят да е заплатил на лицето, на което е възложено събирането на таксите, за всяка от глобите разходи за обслужване в размер на 12 000 HUF [около 39 EUR], включително данък добавена стойност, като докаже това плащане в момента на подаване на заявлението. [...]

(7) Заявлението може да бъде подадено в срок от 60 дни от влизането в сила на Закон № LIV от 2014 г. за изменение на [Закона за таксите за изминат участък]. Лицето, на което е възложено събирането на таксите, на основание подаденото заявление, доколкото съдържанието му отговаря на разпоредбите на настоящия закон и не се разминава с информацията от базата данни на лицето, на което е възложено събирането на таксите, изпраща удостоверение, в което посочва дали заявителят може да бъде освободен от плащане на глобата с оглед изпълнението на разпоредбите на параграфи 2—4. Удостоверение не се издава, когато данните от заявлението не съвпадат с информацията от базата данни на лицето, на което е възложено събирането на таксите. Лицето, на което е възложено събирането на таксите, издава удостоверението в срок от 120 дни от получаване на заявлението. [...]

Постановление № 410/2007 на Министерски съвет

- 15 Член 1, параграф 1 от közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. Rendelet (Декрет № 410 на Министерския съвет от 29 декември 2007 г. относно списъка на нарушенията на правилата за движение по пътищата, за които се налага административна глоба, размера на глобите, които могат да бъдат наложени за нарушения на движението, предназначението на глобите и условията за участие в контрола по пътищата (наричан по-нататък „Декрет на Министерския съвет № 410/2007“), предвижда:

„Съгласно разпоредбата на член 21, параграф 1 от [Закона за движението по пътищата] при нарушение на разпоредбите на членове 2—8/А на ползвателя на превозното средство се налага [...] административна глоба в размера, определен в настоящия декрет“.

- 16 Член 8/А от Декрет на Министерския съвет № 410/2007 предвижда:

„(1) С оглед на разпоредбата на член 21, параграф 1, буква h) от [Закона за движението по пътищата] при нарушение на разпоредбите на приложение 9 ползвателят на превозното средство заплаща глоба, чийто размер се определя според категорията на превозното средство.

(2) Ползвателят на превозното средство не може да бъде наказван повече от един път с глобата по параграф 1 за движение без разрешение със същото превозно средство, преди да са изминали осем часа от установяването на неразрешеното движение с това превозно средство за първи път.

[...]“.

17 Приложение 9 от този декрет гласи:

„А	В		
	В1	В2	В3
1. Нарушение, предвидено в Закона за таксите за изминат участък.	Размер на глобата според категорията на превозното средство		
	J2	J3	J4
2. Нарушение на член 14, буква а)	140 000	150 000	165 000
3. Нарушение на член 14, буква б)	80 000	90 000	110 000
4. Нарушение на член 14, буква с)	140 000	150 000	165 000 ^а .

Декрет № 209/2013 на Министерския съвет

18 Член 24, параграф 3 от az ED törvény végrehajtásáról szóló 209/2013 (VI. 18.) Korm. rendelet (Декрет № 209 от 18 юни 2013 г. за прилагане на Закона за таксите за изминат участък) (наричан по-нататък „Декрет на Министерския съвет № 209/2013“) предвижда:

„Пътният билет представлява разрешение за преминаване за пътуване, осъществено без прекъсване в съответствие с характеристиките на пътното превозно средство, посочени в момента на закупуването му. Пътният билет е непрехвърлим и съдържанието му не може да се променя по отношение на маршрута или характеристиките на пътното превозно средство, посочени в момента на закупуването на билета. Пътният билет може да бъде използван за пътуване, започващо в предварително определен ден, и важи:

- а) от момента на закупуването му до края на следващия ден, ако срокът на валидност започва в деня на закупуването на пътния билет,
- б) когато е закупен до най-много 30 дни предварително от началото на определения календарен ден до края на следващия ден“.

19 Член 26, параграф 1, буква а) от Декрет на Министерския съвет № 209/2013 предвижда:

„Преди да започне да използва платена пътна отсечка, задълженото лице трябва да се увери, че правоотношенията му с оператора на платената магистрала действително му дават право да използва електронната система за таксуване, експлоатирана от лицето, което събира таксите, и в този смисъл, че е закупило съответния пътен билет за действително осъществяваното преминаване“.

Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси

20 Euro-Team, жалбоподател в главното производство по дело C-497/15, е предприятие, установено в Унгария. На 6 септември 2014 г. тежкотоварно превозно средство, експлоатирано от жалбоподателя, се движи по платената отсечка в участъка Будапеща—Гюла, като за тази цел жалбоподателят предварително е закупил необходимия билет съгласно законодателство за таксите за изминат участък.

21 На 6 септември 2014 г. поради грешка в навигационната система на превозното средство наетият от Euro-Team водач пропуснал изхода за излизане от магистрала М5, за да продължи маршрута си по шосе № 5, който е от по-ниска категория, за която той притежава разрешение за

ползване. Той продължава движението си по магистрала М5, без да се е снабдил с валиден билет за изминат участък и без да е платил пропорционалната такса на изминатото разстояние от магистралния участък.

- 22 Този магистрален участък с дължина от около 5 km в практическо изражение се оказва успореден на шосе № 5. Размерът на ТОЛ таксата за този участък е 324 HUF (около 1 EUR), т.е. по-ниска от съответната цена на пътната отсечка със съпоставима дължина от шосе № 5, която към момента на настъпване на фактите е 520 HUF (около 1,7 EUR). Според констатациите на запитващата юрисдикция спрямо маршрута, посочен в предварително закупения билет, Euro-Team не се е облагодетелствало и не е причинило щета.
- 23 С решение от 8 декември 2014 г. Budapest Rendőrfőkapitánya (главен командир в полицията на Будапеща, Унгария) обаче налага на Euro-Team административна глоба в размер на 165 000 HUF (около 535 EUR) съгласно Декрет на Министерския съвет № 410/2007 за това, че като е пропуснал да закупи предварително документ, съответстващ на дължимата ТОЛ такса за използване на пътната отсечка, разположена между километри 85 и 90, дружеството е нарушило задълженията си съгласно Закона за таксите за изминат участък.
- 24 Euro-Team подава жалба срещу това решение пред запитващата юрисдикция, като посочва по-специално, че предвиденото в Декрет на Министерския съвет № 410/2007 наказание противоречи на правото на Съюза, тъй като размерът на наложената глоба е непропорционален.
- 25 Spirál-Gép, жалбоподател в главното производство по дело C-498/15, е предприятие, установено в Унгария. На 25 април 2014 г. тежкотоварно превозно средство, експлоатирано от жалбоподателя, се движи по платената отсечка в участъка Kaba-Vököny, като за тази цел жалбоподателят предварително е закупил необходимия билет съгласно законодателство за таксите за изминат участък.
- 26 Същия ден наетият от Spirál-Gép водач на това превозно средство обаче пропуска поради разсеяност изхода, от който е трябвало да напусне магистрала М35. Поради това той продължава маршрута си по магистрала М35, между километри 24 и 35, макар този участък да не е включен в предвидения маршрут, за който е заплатена такса за ползване. След като установява грешката си и тъй като няма възможност да направи обратен завой, водачът спира превозното средство на аварийната лента на посочената магистрала и по собствена инициатива заплаща чрез телефона си сумата на ТОЛ таксата за този участък.
- 27 Запитващата юрисдикция констатира в това отношение, че спрямо сумата на предварително платената ТОЛ такса, както и спрямо сумата на доброволно платената от водача на превозното средство ТОЛ такса в размер на 1597 HUF (около 5,2 EUR), Spirál-Gép не се е облагодетелствало и не е причинило щета.
- 28 С решение от 16 март 2015 г. Budapest Rendőrfőkapitánya (главен командир в полицията на Будапеща) налага на Spirál-Gép административна глоба в размер на 140 000 HUF (около 454 EUR) съгласно Декрет на Министерския съвет № 410/2007 за това, че като е пропуснал да заплати предварително дължимата ТОЛ такса за пътната отсечка, разположена между километри 24 и 35, дружеството е нарушило задълженията си съгласно Закона за таксите за изминат участък.
- 29 Spirál-Gép подава жалба срещу това решение пред запитващата юрисдикция, като посочва по-специално, че предвиденото в посочения декрет на Министерския съвет наказание е непропорционално и следователно противоречи на правото на Съюза.

- 30 По двете дела запитващата юрисдикция посочва, че съгласно член 21 от Закона за движение по пътищата отговорността на ползвателя на превозното средство е обективна, като наложената административна глоба се дължи, независимо от вината. Ето защо администрацията не може да вземе предвид, с изключение на изрично предвидените в закона хипотези, личното и особеното положение на ползвателя на превозното средство, нито да разгледа въпроса дали нарушението действително може да му бъде вменено, т.е дали се дължи на умисъл или на небрежност.
- 31 Ето защо е без значение обстоятелството, че по дело C-497/15 Euro-Team е разполагало с валиден билет за ползване на пътната инфраструктура за участък, успореден на този, на който е извършено нарушението, и че сумата на дължимата ТОЛ такса за последния участък е по-ниска от платената цена за планирания маршрут. Същото важи и по дело C-498/15, по което наетият от Spirál-Gép водач на превозното средство е заплатил по собствена инициатива 20 минути след извършване на нарушението дължимата сума на ТОЛ таксата за ползване на посочената магистрала.
- 32 Запитващата юрисдикция посочва, че член 9а от Директива 1999/62 предоставя на държавите членки широко правомощие за преценка по отношение на избора на наказанията, предназначени да гарантират плащането на таксите. Тя обаче изпитва съмнения, че с оглед на особеностите на извършените нарушения по висящите пред нея производства, наложената глоба на един от жалбоподателите, чийто размер надвишава повече от 500 пъти дължимата сума на таксата, може да бъде приета за пропорционална.
- 33 Въпреки това запитващата юрисдикция счита, че разпоредбата на член 29/А от Закона за таксите за изминат участък, неприложима *rationae temporis* към фактите по двете дела с оглед на датата на извършване на нарушенията, би позволила налагането на глоби, пропорционални на тежестта на нарушенията.
- 34 При тези условия Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудовоправни спорове на Сегед, Унгария) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси, идентични за двете дела:
- „1) Трябва ли изискването за съразмерност, установено в член 9а от Директива 1999/62 [...], да се тълкува в смисъл, че не допуска система от наказания като предвидената в приложение 9 към [Декрет на Министерския съвет № 410/2007], който предвижда фиксирана глоба — независимо от тежестта на нарушението — при неизпълнение на разпоредбите за закупуване на пътен билет?
- 2) Съвместима ли е административната глоба, установена в приложение 9 към [Декрет на Министерския съвет № 410/2007], с изискването на член 9а от Директива 1999/62, съгласно която установените в националното право санкции трябва да са ефективни, съразмерни и възпиращи?
- 3) Трябва ли изискването за съразмерност, установено в член 9а от Директива 1999/62, да се тълкува в смисъл, че не допуска, от една страна, режим на наказания като разглеждания в главното производство, който предвижда обективна отговорност за нарушителите, и от друга страна, размера на предвиденото в посочения режим наказание?“.
- 35 С определение на председателя на Съда от 19 октомври 2015 г. дело C-497/15 и дело C-498/15 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производство, както и на съдебното решение.

По преюдициалните въпроси

По първия и втория въпрос

- 36 С първия и втория си въпрос, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 9а от Директива 1999/62 трябва да се тълкува в смисъл, че предвидените в този член изисквания за ефективност, пропорционалност и възпиращ характер на санкциите допускат система от наказания като разглежданата в главното производство, която предвижда налагането на фиксирана глоба за всички нарушения на правилата относно задължението за предварително заплащане на таксата за ползване на пътна инфраструктура, независимо от характера и тежестта им.
- 37 В самото начало следва да се припомни, че съгласно член 9а от Директива 1999/62 държавите членки установяват съответен контрол и определят система от наказания, приложими за нарушаване на националните разпоредби, приети по настоящата директива. Те предприемат всички необходими мерки, за да гарантират прилагането на санкциите. Санкциите трябва да бъдат ефективни, съразмерни и възпиращи.
- 38 Следва обаче да се установи, че посочената директива не съдържа по-точни правила, що се отнася до определянето на посочените санкции на национално равнище, и по-специално не предвижда изрично какъвто и да било критерий за преценка на пропорционалността на подобни санкции.
- 39 Според постоянната съдебна практика обаче при липса на хармонизация на законодателството на Съюза в областта на санкциите, приложими при неспазване на условията, предвидени от установен в това законодателство режим, държавите членки са компетентни да изберат санкции, които според тях са подходящи. Те въпреки това са задължени да упражняват компетентността си при спазване на правото на Съюза и на неговите общи принципи, а следователно и при спазване на принципа на пропорционалност (вж. по-специално решения от 9 февруари 2012 г., *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, т. 23 и от 19 октомври 2016 г., *EL-EM-2001*, C-501/14, EU:C:2016:777, т. 37).
- 40 Така в конкретния случай санкционните мерки, предвидени в разглежданото в главното производство национално законодателство, не трябва да надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимно преследваните от това законодателство цели, като се има предвид, че когато има избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до най-малко ограничителната и че причинените неудобства не трябва да са несъразмерни по отношение на преследваните цели (решение от 19 октомври 2016, *EL-EM-2001*, C-501/14, EU:C:2016:777, т. 39 и цитираната съдебна практика).
- 41 Преследваните цели в контекста на Директива 1999/62, както следва от съображение 1 от нея, се отнасят както до хармонизацията на системите на събиране на такси, така и до създаване на справедливи механизми за възлагане на себестойността на инфраструктурата на превозвачите с оглед отстраняване на нарушенията на конкуренцията между транспортните предприятия на държавите членки.
- 42 В този контекст Съдът приема, че строгостта на санкциите трябва да бъде в съответствие с тежестта на наказваните с тях нарушения, включително и като гарантират реално възпиращ ефект, като същевременно съблюдават основния принцип на пропорционалност (решение от 19 октомври 2016 г., *EL-EM-2001*, C-501/14, EU:C:2016:777, т. 40).

- 43 От друга страна, Съдът е приел, че принципът на пропорционалност е задължителен за държавите членки, що се отнася не само до определянето на състава на нарушението и до определянето на правилата относно тежестта на глобите, но и до преценката на елементите, които могат да бъдат отчитани при определянето на глобата (решение от 19 октомври 2016 г., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, т. 41).
- 44 В случая следва да се отбележи, че член 21, параграф 2 от Закона за движение по пътищата предвижда наказание глоба в размер от 10 000 до 300 000 HUF (около 32—974 EUR) за ползвателя на превозно средство, който наруши правилата относно задължението за заплащане на такса за използване на платен пътен участък, чийто размер е пропорционален на изминатото разстояние. Именно в този контекст приложение 9 към Декрет на Министерския съвет № 410/2007 въвежда глоби за разглежданите нарушения, които варират според категорията на превозните средства, определени според броя на осите, чийто фиксиран размер е между 140 000 и 165 000 HUF (около 454 и 535 EUR).
- 45 Санкциите за нарушения на националните разпоредби, приети в изпълнение на Директива 1999/62, трябва не само да бъдат пропорционални на извършените нарушения, но и да бъдат ефективни и възпиращи. В случая, по дело C-497/15, размерът на наложената глоба на Euro-Team надвишава повече от 500 пъти размера на неплатената такса, която е по-малка от действително платената сума за съпоставим участък от шосе № 5. По дело C-498/15 този размер надвишава 87 пъти несвоевременно платената такса.
- 46 С оглед на размера на наложените глоби спрямо себестойността на действително дължимата ТОЛ такса, която не е заплатена предварително, е безспорно, че от гледна точка на строгостта на определените наказания и тяхното редовно прилагане, унгарският режим на санкционни мерки е ефективен и възпиращ.
- 47 Що се отнася до спазването на принципа на пропорционалност, следва да се установи, че единственият случай на адаптиране на глобите, предвиден в този режим, установен с Декрет на Министерския съвет № 410/2007, е свързан с категорията, към която спада разглежданото превозно средство, определена въз основа на броя на осите му. Въпреки това такова адаптиране, което е лишено от каквато и да било връзка с поведението на ползвателя на превозното средство или водача му, не отчита характера и тежестта на извършеното нарушение. Както отбелязва Европейската комисия в писменото си становище, компетентният орган не може да вземе предвид, например, изминатото разстояние, за което не е заплатена необходимата ТОЛ такса. Размерът на глобата, с която се санкционира разглежданото в главното производство неизпълнение на задължението за плащане следователно, е фиксиран и не се променя в зависимост от изминатите километри без разрешение или дори от факта, че нарушителят е заплатил предварително ТОЛ таксата за даден маршрут.
- 48 Освен това съгласно изискванията на Директива 1999/62, съдържащи се по-специално в членове 7—7к, разглежданата в главното производство система на ТОЛ такса е изградена по начин, че участието на ползвателите в поддръжката на инфраструктурата да е пропорционално на използването ѝ и да отчита категорията на емисиите, към която спада използваното превозно средство. Въпреки това липсата на възможност за адаптиране на глобите в зависимост от тежестта на извършеното нарушение може да се окаже в нарушение на принципа на участие.
- 49 Съдът вече е постановил, че налагането на глоба с фиксиран размер за всяко нарушение на правилата относно определени предвидени в закона задължения, без да се предвижда различен размер на глобата в зависимост от тежестта на извършеното нарушение, изглежда непропорционално с оглед на целите, посочени в правната уредба на Съюза (вж. решение от 9 февруари 2012 г., Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, т. 41).

50 С оглед на гореизложеното на първия и втория въпрос следва да се отговори, че член 9а от Директива 1999/62 трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденото в този член изискване за пропорционалност не допуска система от наказания като разглежданата в главното производство национална правна уредба, която предвижда налагането на фиксирана глоба за всички нарушения на правилата относно задължението за предварително заплащане на таксата за ползване на пътната инфраструктура, независимо от характера и тежестта им.

По третия въпрос

51 С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 9а от Директива 1999/62 трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденото в този член изискване за пропорционалност допуска, от една страна, система от наказания като разглежданата в главното производство, която въвежда обективна отговорност за нарушителите, и от друга страна, предвидения в тази система размер на санкциите.

52 Следва да се припомни, че видно от представената пред Съда преписка приложение 9 към Декрет на Министерския съвет № 410/2007 поставя националните органи, на които е възложено изпълнението му, в положение на обвързана компетентност по отношение на фиксирания размер на глобата, предвидена в случай на нарушение на Закона за таксите за изминат участък. Поради това тези органи не разполагат с възможност да вземат предвид конкретните и особени обстоятелства във всеки отделен случай и да адаптират този размер към съответните обстоятелства.

53 На първо място, що се отнася до съвместимостта на въвеждането на обективна отговорност с принципа на пропорционалност, следва да се посочи, че Съдът многократно се е произнесъл, че подобен режим за санкциониране на нарушение на правото на Съюза сам по себе си не е несъвместим с това право (вж. по-специално решение от 9 февруари 2012 г., *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, т. 47 и цитираната съдебна практика).

54 Всъщност според Съда въвеждането на режим на обективна отговорност не е непропорционално по отношение на преследваните цели, когато този режим може да подтикне съответните лица към спазване на разпоредбите на регламент и когато преследваните цели са от общ интерес, който може да обоснове въвеждането на подобен режим (решение от 9 февруари 2012 г., *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, т. 48 и цитираната съдебна практика).

55 На следващо място, следва да се припомни, че Директива 1999/62 задължава националните законодатели да въведат заплащане на такси за тежкотоварни автомобили за използването на пътни инфраструктури. Разглежданият в главното производство национален режим, с който се въвежда посочената директива, следователно предвижда, че ползвателите на тези превозни средства дължат заплащане на такса за използването на тези инфраструктури, и въвежда механизъм на санкции, предназначен да гарантира спазването на задължението за плащане. Съгласно националното законодателство нарушение на това задължение е налице, когато ползвател на пътна инфраструктура, за която се начислява ТОЛ такса, преди да започне използването ѝ, не е заплатил дължимата ТОЛ такса. Следователно тази система на обективна отговорност насърчава ползвателите на тежкотоварни автомобили в движение да заплащат предварително дължимата ТОЛ такса.

56 Като се има предвид, от една страна, че посочената система на обективна отговорност може да насърчи ползвателите на превозни средства да спазват задълженията си за предварително заплащане на дължимите такси за използване на пътната инфраструктура и от друга страна, че преследваните от унгарското законодателство цели, а именно борба с нарушенията на

конкуренцията между транспортните предприятия и прилагането на принципа „замърсителят плаща“, са от общ интерес, въведената с това законодателство система на обективна отговорност може да се приеме за обоснована.

- 57 Следователно въвеждането на режим на обективна отговорност като разглеждания в главното производство, който санкционира нарушението на посочените задължения, само по себе си не е несъвместимо с правото на Съюза.
- 58 На второ място, що се отнася до определянето на размера на глобите, съответстващи на всеки вид нарушение, предвидено в разглеждания в главното производство режим на наказания, следва да се припомни цитираната в точки 39 и 40 от настоящото решение съдебна практика, съгласно която държавите членки са компетентни да изберат санкции, които според тях са подходящи. Въпреки това те са задължени да упражняват тази компетентност при спазване на правото на Съюза и на неговите общи принципи, а следователно и при спазване на принципа на пропорционалност. Ето защо мерките за наказание не трябва да надхвърлят по-специално границите на необходимото за постигането на легитимно преследваните от разглежданото законодателство цели, нито да са несъразмерни по отношение на тези цели.
- 59 Следва обаче да се припомни в това отношение, че принципът на пропорционалност е задължителен за държавите членки, що се отнася не само до определянето на състава на нарушението и до определянето на правилата относно тежестта на глобите, но и до преценката на елементите, които могат да бъдат отчитани при определянето на глобата (вж. по-специално решения от 9 февруари 2012 г., *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, т. 54 и от 19 октомври 2016 г., *EL-EM-2001*, C-501/14, EU:C:2016:777, т. 41).
- 60 С това уточнение следва да се припомни, че задължението, възложено на националните органи, компетентни да наказват нарушенията на задълженията за заплащане на такси за използване на пътната инфраструктура и да налагат фиксирана глоба в размер от 140 000 до 165 000 HUF (около 454 до 535 EUR), без да могат да вземат предвид конкретните и особени обстоятелства на всеки отделен случай, нито при необходимост да намаляват размера на тази глоба, не отговаря на условията, посочени в цитираната в точки 39 и 40 от настоящото решение съдебна практика.
- 61 Следователно унгарският режим на наказания изглежда непропорционален по дела като разглежданите в главното производство.
- 62 В това отношение следва да се припомни, че е безспорно, от една страна, че по дело C-497/15 водачът на съответното превозно средство поради грешка в навигационната система е пропуснал изхода, от който е трябвало да напусне магистралата, за да продължи маршрута си по шосе от по-ниска категория, за която притежава разрешение за ползване. Водачът е изминал около 5 km по тази магистрала, без да е заплатил предварително ТОЛ такса, като въпросният участък е успореден на шосето от по-ниска категория. Дължимата сума за изминат по магистрала участък от 5 km е по-малка от начислената сума за използване на съпоставим участък от шосе от по-ниска категория. Както установява запитващата юрисдикция, чрез това нарушение Euro-Team не се е облагодетелствало и не е причинило финансова щета на държавния бюджет.
- 63 От друга страна, по дело C-498/15 водачът на съответното превозно средство, притежаващ билет, който му дава право да ползва пътна инфраструктура за различен маршрут, по собствена инициатива е заплатил необходимата ТОЛ такса, след като е установил грешката си и е спрял превозното средство на аварийната лента на магистралата поради невъзможност да направи обратен завой. В случая, видно от акта за преюдициално запитване, водачът е използвал по

погрешка магистрала в продължение на 20 минути поради пропускане на предвидения изход. И в този случай съгласно констатациите на запитващата юрисдикция Spirál-Gép не се е облагодетелствало и не е причинило щета.

- 64 При тези обстоятелства, на първо място, що се отнася до условието санкционните мерки да не надхвърлят необходимото за постигането на легитимно преследваните от разглежданото в главното производство законодателство цели, следва да се констатира, че компетентните национални органи имат възможност да постигнат преследваните цели и чрез по-малко ограничителни мерки, като се има предвид, че извършените нарушения не накърняват целите, преследвани от Директива 1999/62, а именно хармонизация на системите на събиране на такси и създаване на справедливи механизми за възлагане на себестойността на инфраструктурата на превозвачите с оглед отстраняване на нарушенията на конкуренцията между транспортните предприятия на държавите членки.
- 65 На второ място, що се отнася до условието санкционните мерки да не са несъразмерни по отношение на тези цели, видно от акта за преюдициално запитване по дело C-497/15, размерът на наложената глоба на Euro-Team надвишава повече от 500 пъти размера на неплатената такса, която е по-малка от действително платената сума за съпоставим участък от шосе № 5. По дело C-498/15 запитващата юрисдикция посочва, че този размер надвишава 87 пъти несвоевременно платената такса. Вследствие на това равнището на санкцията в делата в главните производства изглежда непропорционална на извършеното нарушение.
- 66 С оглед на гореизложеното, на третия въпрос следва да се отговори, че член 9а от Директива 1999/62 трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденото в този член изискване за пропорционалност допуска система от наказания като разглежданата в главното производство, която въвежда обективна отговорност. За сметка на това посоченият член трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска предвиденото в тази система равнище на санкцията.

По съдебните разноски

- 67 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (десети състав) реши:

- 1) Член 9а от Директива 1999/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 1999 година относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури, изменена с Директива 2011/76/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 27 септември 2011 г., трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденото в този член изискване за пропорционалност не допуска система от наказания като разглежданата в главното производство, която предвижда налагането на фиксирана глоба за всички нарушения на правилата относно задължението за предварително заплащане на таксата за ползване на пътната инфраструктура, независимо от характера и тежестта им.
- 2) Член 9а от Директива 1999/62, изменена с Директива 2011/76, трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденото в този член изискване за пропорционалност допуска система от наказания като разглежданата в главното производство, която въвежда обективна отговорност. За сметка на това посоченият член трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска предвиденото в тази система равнище на санкцията.

Подписи