



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

4. oktober 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – transport ad landevej – fiskale bestemmelser – direktiv 1999/62/EF – afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer – vejafgift – medlemsstaternes forpligtelse til at fastsætte sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning – fast bøde – proportionalitetsprincippet – spørgsmålet om, hvorvidt direktivet er umiddelbart anvendeligt«

I sag C-384/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely, Ungarn) ved afgørelse af 13. juni 2017, indgået til Domstolen den 27. juni 2017, i sagen

Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N

mod

Budapest Rendőrfőkapitánya,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.L. da Cruz Vilaça, og dommerne E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (refererende dommer) og F. Biltgen,

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den ungarske regering ved G. Koós og Z. Fehér, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved L. Havas og J. Hottiaux, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. juni 2018,

afsagt følgende

* Processprog: ungarsk.

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 9a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/62/EF af 17. juni 1999 om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer (EFT 1999, L 187, s. 42), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/76/EU af 27. september 2011 (EUT 2011, L 269, s. 1) (herefter »direktiv 1999/62«).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N (herefter »Link Logistic N&N«) og Budapest Rendőrfőkapitánya (politidirektøren i Budapest, Ungarn) vedrørende pålæg af en bøde til Link Logistic N&N for at have benyttet en motorvejsstrækning uden at have betalt den påkrævede vejafgift.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Følgende fremgår af 1., 12. og 15. betragtning til direktiv 1999/62:
 - »(1) Det er en forudsætning for at kunne fjerne fordrejning af konkurrencen mellem transportvirksomheder i medlemsstaterne, at afgiftssystemerne harmoniseres, og at der indføres retfærdige ordninger for opkrævning af afgifter hos transportvirksomhederne med henblik på dækning af infrastrukturomkostningerne.
 - [...]
 - (12) [D]en eksisterende konkurrencefordrejning kan ikke fjernes alene ved harmonisering af afgifterne, herunder brændstofafgifterne, men de kan, indtil der er indført afgiftsformer, der er teknisk og økonomisk mere velegnede, dæmpes, ved at der gives mulighed for at bibeholde eller indføre vejafgifter og/eller brugsafgifter for anvendelse af motorveje; endvidere bør medlemsstaterne have lov til at kræve afgifter for anvendelse af broer, tunneler og bjergpas.
 - [...]
 - (15) [B]rugsafgiftssatsen bør fastsættes på grundlag af det tidsrum, hvori den pågældende infrastruktur benyttes og differentieres afhængig af de omkostninger, de pågældende fartøjer forårsager«
- 4 Direktivets artikel 1, stk. 1, bestemmer:
 - »Dette direktiv gælder for køretøjsafgifter samt vej- og brugsafgifter på køretøjer som defineret i artikel 2.«
- 5 Direktivets artikel 2 fastsætter:
 - »I dette direktiv forstås ved:
 - [...]
 - b) »vejafgift«: betaling af et bestemt beløb for et køretøj, som afhænger af den tilbagelagte afstand på en bestemt infrastruktur og af køretøjstypen, og hvori der indgår en infrastrukturafgift og/eller en afgift for eksterne omkostninger
 - [...]«

6 Artikel 7, stk. 1, i direktiv 1999/62 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne kan opretholde eller indføre vejafgifter og/eller brugsafgifter på det transeuropæiske vejnet eller på visse afsnit af dette net og på alle andre yderligere afsnit af deres motorvejsnet, der ikke indgår i det transeuropæiske vejnet, på de betingelser, der er fastsat i stk. 2-5 og i artikel 7a-7k, jf. dog artikel 9, stk. 1a. Dette berører ikke medlemsstaternes ret til under overholdelse af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anvende vejafgifter og/eller brugsafgifter på andre veje, forudsat at opkrævning af afgifter og/eller brugsafgifter for disse andre veje ikke indebærer forskelsbehandling af den internationale trafik og ikke medfører konkurrenceforvridning mellem virksomheder.«

7 Dette direktivs artikel 9a bestemmer:

»Medlemsstaterne indfører relevante kontrolforanstaltninger og fastlægger den sanktionsordning, der skal gælde for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der vedtages til gennemførelse af dette direktiv. De træffer de nødvendige foranstaltninger til iværksættelsen heraf. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.«

Ungarsk ret

Vejtransportloven

8 § 20, stk. 1, i közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (lov nr. I af 1988 om vejtransport, herefter »vejtransportloven«) bestemmer:

»Bøde kan pålægges enhver person, der overtræder bestemmelserne i denne lov, særlige forskrifter samt fællesskabsretlige forskrifter vedrørende:

[...]

m) afgift, som forholdsmæssigt med den tilbagelagte afstand skal betales for benyttelse af en afgiftsbelagt vejstrækning

[...]«

9 Vejtransportlovens § 21 fastsætter:

»(1) Den person, der står for driften af køretøjet, eller i det i § 21a, stk. 2, omhandlede tilfælde den person, til hvem køretøjet er blevet overladt med henblik på dets brug, er ved driften eller brugen af køretøjet ansvarlig for overholdelse af reglerne, således som fastlagt i særbestemmelserne, vedrørende

[...]

h) afgift, som forholdsmæssigt med den tilbagelagte afstand skal betales for benyttelse af en afgiftsbelagt vejstrækning.

[...]

(2) I tilfælde af overtrædelse af en af de i stk. 1 omhandlede bestemmelser kan den person, som står for driften af køretøjet, eller i det i § 21a, stk. 2, omhandlede tilfælde den person, til hvem køretøjet er blevet overladt med henblik på dets brug, pålægges en administrativ bøde på 10 000-300 000 [ungarske] forint (HUF)] (ca. 32-974 EUR). Størrelsen af de bøder, der kan pålægges ved overtrædelse

af de forskellige bestemmelser, fastsættes ved regeringsdekret. Når samme handling udgør en overtrædelse af flere bestemmelser og prøves under én og samme sag, er handlingen sanktioneret ved bøde, hvis størrelse svarer til summen af de bødeløb, der er fastsat for hver af disse overtrædelser.

[...]

(5) På grundlag af bestemmelserne i stk. 1 fastsætter regeringen ved regeringsdekret en liste over de overtrædelser, som kan sanktioneres ved pålæggelse af administrativ bøde [...] til den person, der står for driften af køretøjet.«

Vejafgiftsloven

- 10 § 3, stk. 1 og 6, i az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (lov nr. LXVII af 2013 om forholdsmæssig vejafgift for den tilbagelagte afstand ved benyttelse af motorveje, motortrafikveje og hovedveje, herefter »vejafgiftsloven«) bestemmer:

»(1) Vejafgiftspligtige køretøjer skal have kørselstilladelse efter denne lov for at kunne benytte en afgiftsbelagt vejstrækning.

[...]

(6) Den person, der står for driften af [...] køretøjet, er ansvarlig for, at køretøjet opfylder bestemmelserne i stk. 1.«

- 11 Vejafgiftslovens § 14 bestemmer som følger:

»Med forbehold af de i § 9 fastsatte undtagelser foreligger der uberettiget vejbenyttelse, når:

- a) den vejafgiftspligtige ikke forud for benyttelsen af den afgiftsbelagte vejstrækning har erhvervet en vignet gældende for den tilbagelagte strækning, eller har indgået en gyldig aftale med forvalteren af vejafgiftssystemet med henblik på indberetning af erklæringer til den ansvarlige for opkrævning af vejafgiften samt betaling af vejafgiften i overensstemmelse med denne lov
- b) den vejafgiftspligtige kører på den afgiftsbelagte vejstrækning med en indberettet takst eller miljøkategori, der er lavere end den, som vedkommende henhører under, eller
- c) der for det pågældende køretøj findes en gyldig aftale om kørsel på den afgiftsbelagte vejstrækning, som er indgået med forvalteren af vejafgiftssystemet med henblik på indberetning af erklæringer til den ansvarlige for opkrævning af vejafgiften samt betaling af vejafgiften i overensstemmelse med denne lov, men et eller flere af de forskriftsmæssige krav til den i køretøjet monterede enhed, som er fastsat i de forskrifter, der er vedtaget i overensstemmelse med den i denne lov givne tilladelse, ikke er opfyldt under kørslen på den pågældende strækning, og den vejafgiftspligtige ikke forud for sin benyttelse af den afgiftsbelagte vejstrækning har erhvervet en vignet gældende for den tilbagelagte strækning.«

- 12 Lovens § 15 bestemmer:

»(1) Bødens størrelse fastsættes således, at de afgiftspligtige tilskyndes til at betale den påkrævede vejafgift.

(2) Indtægter fra pålagte bøder indgår til statskassen som budgetindtægter, som bogføres under den rubrik, der er henvist til i § 14, stk. 4, litra d), i az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (lov nr. CXCV af 2011 om de offentlige finanser). Betaling af bøden skal ske i [ungarske] forint ved overførsel til bankkonto, som angives nærmere ved retsakt vedtaget i henhold til denne lov.«

13 Den nævnte lovs § 16 bestemmer:

»Uberettiget vejbenyttelse i denne lovs forstand udgør en overtrædelse, som kan straffes med bøde i medfør af bestemmelserne i vejtransportloven.«

14 Vejafgiftslovens § 29a, stk. 1, 4, 6 og 7, som er indføjet i denne lov ved lov nr. LIV af 2014, og som gælder fra den 9. november 2014, bestemmer:

(1) I de i stk. 2-4 omhandlede tilfælde bliver de ansøgere, som i henhold til bestemmelserne i stk. 6 og 7 indgiver en ansøgning (herefter »ansøgningen«) til det organ, der er udpeget til at opkræve vejafgiften (herefter »den ansvarlige for opkrævning af vejafgiften«), i medfør af bestemmelserne i denne lov fritaget for betaling af den bøde, de er blevet pålagt som følge af uberettiget vejbenyttelse som omhandlet i § 14, litra a), der måtte have fundet sted i tidsrummet fra den 1. juli 2013 til den 31. marts 2014.

[...]

(4) Ansøgeren bliver på grundlag af en ansøgning, der indgives i overensstemmelse med stk. 7, fritaget for betaling af den bøde, der er blevet pålagt for overtrædelse af bestemmelserne i § 14, litra a), såfremt pålægelsen af bøden har fundet sted på en afgiftsbelagt vejstrækning eller på en tilkørselsvej til en sådan – inden for det tidsrum, hvor vignetten er gyldig, og i højst ét tilfælde på et givent kontrolsted i hver kørselsretning – som ud fra vejnettets opbygning rent funktionelt anses for at løbe parallelt med den strækning, hvortil det pågældende køretøj havde en kørselstilladelse i det samme tidsrum, og såfremt denne tilladelse faktisk ikke er blevet benyttet inden for det tidsrum, hvor den var gyldig.

[...]

(6) Ud over bestemmelserne i stk. 2-4 er det for at opnå bødefritagelse et krav, at ansøgeren inden indgivelsen af ansøgningen for hver bøde har indbetalt serviceomkostninger på 12 000 HUF [ca. 39 EUR] inklusive merværdiafgift til den ansvarlige for opkrævning af vejafgiften, og at vedkommende godtgør denne indbetaling på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen [...]

(7) Ansøgningen kan indgives indtil 60 dage efter ikrafttrædelsen af lov nr. LIV af 2014 om ændring af [vejafgiftsloven]. På grundlag af den indgivne ansøgning, og forudsat at ansøgningens indhold er i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov og ikke afviger fra oplysningerne i den database, som forvaltes af den ansvarlige for opkrævning af vejafgiften, udsteder sidstnævnte en attest med angivelse af, om ansøgeren kan fritages for betaling af bøden, idet der henses til, om vedkommende har opfyldt bestemmelserne i stk. 2-4. En sådan attest udstedes ikke, hvis oplysningerne i ansøgningen ikke er i overensstemmelse med oplysningerne i den database, som forvaltes af den ansvarlige for opkrævning af vejafgiften. Den ansvarlige for opkrævning af vejafgiften udsteder attesten inden for 120 dage efter modtagelsen af ansøgningen [...]

Regeringsdekret nr. 410/2007

15 § 1, stk. 1, i 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 (regeringsdekret nr. 410 om de overtrædelser af vejtransportloven, som sanktioneres med administrativ

bøde, størrelsen af de bøder, der kan pålægges i tilfælde af overtrædelse af færdselsbestemmelserne, reglerne om, hvem bøderne kan pålægges, samt betingelserne for at deltage i kontrollen) af 29. december 2007 (herefter »regeringsdekret nr. 410/2007«) bestemmer:

»I henhold til [vejtransportlovens] § 21, stk. 1, skal der ved overtrædelse af bestemmelserne i §§ 2-8a pålægges den person, der står for driften af køretøjet [...], en administrativ bøde på det ved dette dekret fastsatte beløb.«

16 § 8a i regeringsdekret nr. 410/2007 har følgende ordlyd:

»(1) Ved overtrædelse af bestemmelserne i bilag 9 er den person, der står for driften af køretøjet, i henhold til bestemmelserne i § 21, stk. 1, litra h), i [vejtransportloven] pligtig at betale en bøde, hvis størrelse fastsættes ud fra køretøjets kategori.

(2) Den person, der står for driften af køretøjet, kan ikke sanktioneres mere end én gang med den i stk. 1 nævnte bøde for uberettiget vejbenyttelse med det samme køretøj, medmindre der er forløbet otte timer fra det tidspunkt, hvor der første gang er blevet konstateret en uberettiget vejbenyttelse med det pågældende køretøj.

[...]«

17 Bilag 9 til dette dekret har følgende ordlyd:

»A	B		
	B1	B2	B3
1. Overtrædelse i henhold til lov om vejafgift	Bødens størrelse afhængig af køretøjets kategori		
	J2	J3	J4
2. Overtrædelse af § 14, litra a)	140 000	150 000	165 000
3. Overtrædelse af § 14, litra b)	80 000	90 000	110 000
4. Overtrædelse af § 14, litra c)	140 000	150 000	165 000«

Regeringsdekret nr. 209/2013

18 § 24, stk. 3, i az ED törvény végrehajtásáról szóló 209/2013 (VI. 18.) Korm. rendelet (regeringsdekret nr. 209 om gennemførelse af lov om vejafgift) af 18. juni 2013 (herefter »regeringsdekret nr. 209/2013«) har følgende ordlyd:

»Vignetten fungerer som kørselstilladelse til en rejse, som foretages uden afbrydelse og i overensstemmelse med de specifikationer for køretøjet, der blev angivet på tidspunktet for vignettens køb. Vignetten kan ikke overdrages, og det er ikke muligt at ændre dens indhold for så vidt angår ruten og de på købstidspunktet angivne specifikationer for køretøjet. Vignetten kan anvendes til en rejse, som påbegyndes på den på forhånd fastsatte dato og i overensstemmelse med følgende bestemmelser:

a) fra købstidspunktet til og med den følgende dag, hvis gyldighedsperioden påbegyndes på købsdatoen

b) fra begyndelsen af den anførte kalenderdag til og med den følgende dag, hvis købet har fundet sted op til maksimalt 30 dage forinden.»

19 Dekretets § 26, stk. 1, litra a), bestemmer:

»Forud for benyttelsen af en afgiftsbelagt vejstrækning skal den vejafgiftspligtige sikre sig, at retsforholdet mellem denne og forvalteren af vejafgiftsordningen vitterligt giver vedkommende lov til at anvende det elektroniske vejafgiftssystem, som forvaltes af den, der opkræver vejafgiften, samt at der i denne forbindelse er erhvervet en vignet svarende til den faktiske rute.»

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 20 Den 29. oktober 2015, kl. 19.34, kørte et tungt godskøretøj af kategorien J4 i henhold til regeringsdekret nr. 410/2007, som drives af Link Logistik N&N, en i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien registreret virksomhed, i Ungarn på en afgiftsbelagt vejstrækning uden at være i besiddelse af gyldig dokumentation for betaling af vejafgift og uden at have betalt den forholdsmæssige vejafgift for den tilbagelagte strækning.
- 21 Den samme dag, kl. 19.52, fortsatte føreren af godskøretøjet, efter på sit eget initiativ at have betalt et afgiftsbeløb på 19 573 HUF (ca. 63 EUR) for hele den afgiftsbelagte vejstrækning, som han havde til hensigt at benytte, sin rute ad den nævnte strækning.
- 22 Vas Megye Rendőrfőkapitánya (politidirektøren i Vas-provinsen, Ungarn) pålagde imidlertid Link Logistik N&N en administrativ bøde, der beløb sig til 165 000 HUF (ca. 532 EUR), ved afgørelse af 15. januar 2016 i henhold til vejtransportlovens §§ 21-21b samt § 1, stk. 1, og § 8a i regeringsdekret nr. 410/2007, fordi det pågældende køretøj i strid med vejafgiftslovens § 14, litra a), havde kørt uden først at have betalt den påkrævede vejafgift.
- 23 Politidirektøren i Budapest tiltrådte denne afgørelse med den begrundelse, at den gældende nationale lovgivning hvad angår bødens størrelse ikke efterlader den administrative myndighed nogen skønsmargen. Denne har ikke kompetence til at inddrage rimelighedshensyn og kan udelukkende støtte sig til de elementer, der er fastsat i loven, som hverken omfatter de af Link Logistik N&N påberåbte omstændigheder som den inden for kort tid a posteriori købte vignet for hele den afgiftsbelagte strækning eller de omstændigheder, der eventuelt har været til hinder for købet af en vignet forud for benyttelsen af den afgiftsbelagte strækning.
- 24 Link Logistik N&N har anlagt sag til prøvelse af afgørelsen fra politidirektøren i Budapest ved den forelæggende ret, Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely, Ungarn) og har gjort gældende, at den ungarske lovgivning ikke er i overensstemmelse med EU-retten. Link Logistik N&N er af den opfattelse, at i det omfang virksomheden skulle betale et så højt beløb som det, der pålægges personer og virksomheder, der ikke har købt nogen vignet, er beløbet uforholdsmæssigt stort.
- 25 Den forelæggende ret har henvist til, at Domstolen i de sager, som gav anledning til dom af 22. marts 2017, Euro-Team og Spirál-Gép (C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229), hvis faktiske omstændigheder svarer til de i hovedsagen omhandlede, fortolkede det i artikel 9a i direktiv 1999/62 fastsatte krav om forholdsmæssighed og fastslog, at størrelsen af de i henhold til ungarsk lovgivning pålagte bøder ikke opfyldte dette krav.
- 26 Den forelæggende ret, som skal træffe afgørelse i hovedsagen, har først rejst spørgsmålet om, hvorvidt denne bestemmelse er umiddelbart anvendelig.

- 27 Dernæst er den forelæggende ret af den opfattelse, at et sådant krav ikke er uden grænser. Selv om princippet om EU-rettens forrang og det krav om loyalitet, som gælder for medlemsstaterne, kan indebære, at de skal undlade at anvende national ret, når denne ret er i strid med en direktivbestemmelse, som ikke er umiddelbart anvendelig, er det ikke nødvendigt, og endog i nogle tilfælde umuligt, materielt at supplere national ret ved hjælp af en retlig fortolkning.
- 28 Den forelæggende ret er derfor af den opfattelse, at en fortolkning af national ret i overensstemmelse med et direktiv ikke kan antage form af skjult lovgivningsmæssig aktivitet, der vil gribe ind i den nationale lovgivers kompetence, eller overskride beføjelserne hos de organer, som har til opgave at anvende retsforskrifterne.
- 29 Ifølge den forelæggende ret er det i det foreliggende tilfælde ikke – uden den nationale lovgivers indgreb – muligt inden for rammerne af en fortolkning af den nationale lovgivning i overensstemmelse med direktiv 1999/62 at supplere vejtransportlovens § 21, stk. 2, ved heri at indsætte et krav om forholdsmæssighed, i det omfang denne bestemmelse hvad angår fastsættelsen af selve størrelsen af bøderne for det første henviser til et dekret, og den ungarske lovgivning, der skal anvendes og fortolkes, for det andet ikke indeholder dette krav om forholdsmæssighed.
- 30 Den forelæggende ret har anført, at spørgsmålet om, hvorvidt den nationale lovgivning, uden den nationale lovgivers indførelse af et krav om forholdsmæssighed i denne lovgivning, kan fortolkes i overensstemmelse med EU-retten, deler eksperterne og giver anledning til forskellige opfattelser.
- 31 Det er på denne baggrund, at Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely) har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i [direktiv 1999/62] [...], som Den Europæiske Unions Domstol har fortolket i dom af 22. marts 2017 [...] Euro-Team [og Spirál-Gép] [C-497/15 og C-498/15] (EU:C:2017:229), en bestemmelse i dette direktiv[, som er umiddelbart anvendelig]?
- 2) Såfremt kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i [direktiv 1999/62], som Den Europæiske Unions Domstol har fortolket i dom af 22. marts 2017 [...] Euro-Team [og Spirál-Gép] [C-497/15 og C-498/15] (EU:C:2017:229), ikke er en bestemmelse i dette direktiv[, som er umiddelbart anvendelig]:

Gør en fortolkning af national ret i overensstemmelse med EU-retten det da muligt og nødvendigt for de nationale retsinstanser og myndigheder, når der ikke på nationalt plan er gjort lovgivningsmæssige indgreb, at supplere den i den foreliggende sag omhandlede ungarske lovgivning med de materielle kriterier vedrørende kravet om forholdsmæssighed, som er fastsat i den dom, der er afsagt af Den Europæiske Unions Domstol den 22. marts 2017 [...], Euro-Team [og Spirál-Gép] [C-497/15 og C-498/15] (EU:C:2017:229)?«

Om de præjudicielle spørgsmål

- 32 Med sine præjudicielle spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om det krav om forholdsmæssighed af sanktioner, der er vedtaget af medlemsstaterne på området for tilsidesættelse af nationale bestemmelser, der er vedtaget i medfør af direktiv 1999/62, som er fastsat i dette direktivs artikel 9a, er en bestemmelse, som er umiddelbart anvendelig, og, såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, om retterne og de administrative myndigheder i den pågældende medlemsstat, med henblik på en fortolkning af national ret i overensstemmelse med EU-retten, uden den nationale lovgivers indgreb, kan eller skal supplere den omhandlede nationale lovgivning ved at tilføje materielle kriterier, der er defineret i Domstolens praksis.

Formaliteten

- 33 Den ungarske regering har anfægtet, at de forelagte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, og har hvad angår det første spørgsmål gjort gældende, at Domstolens faste praksis nemt kan anvendes i hovedsagen, hvorfor en besvarelse af dette spørgsmål ikke er nødvendig for at afgøre tvisten i hovedsagen, og hvad angår det andet spørgsmål, at det fremgår af den af den forelæggende ret fremlagte redegørelse, at denne ret afventer Domstolens angivelse af, hvordan den i hovedsagen skal fortolke den nationale lovgivning i overensstemmelse med EU-retten, hvilket alene henhører under den nationale rets kompetence.
- 34 Hvad angår den første formalitetsindsigelse skal det bemærkes, at det inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende tilkommer den nationale ret, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, som den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor i princippet forpligtet til at træffe afgørelse (jf. navnlig dom af 5.6.2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan alene afvise at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten eller vurdering af gyldigheden af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i tvisten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål (jf. navnlig dom af 31.5.2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, præmis 21).
- 36 Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag. For det første angives de faktiske og retlige omstændigheder tilstrækkelig klart i forelæggelsesafgørelsen til at fastlægge rækkevidden af de forelagte spørgsmål. Dernæst fremgår det klart af anmodningen om præjudiciel afgørelse, hvorfor den forelæggende ret har rejst spørgsmål om fortolkningen af artikel 9a i direktiv 1999/62, herunder navnlig om kravet om forholdsmæssighed som fortolket af Domstolen i dom af 22. marts 2017, Euro-Team og Spirál-Gép (C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229). Endelig er der en forbindelse mellem den ønskede fortolkning og tvisten i hovedsagens realitet og genstand, og de præjudicielle spørgsmål er ikke hypotetiske, eftersom Domstolens besvarelse vil have en direkte indvirkning på den bøde, der eventuelt kan pålægges sagsøgeren i hovedsagen.
- 37 Hvad angår den anden formalitetsindsigelse skal det bemærkes, at det ganske vist er fast retspraksis, at det ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om fortolkningen af nationale bestemmelser, idet en sådan fortolkning nemlig henhører under de nationale retters enekompetence (dom af 5.6.2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, præmis 32).
- 38 Det skal imidlertid konstateres, at spørgsmålene, således som de er blevet formuleret af den forelæggende ret, ikke vedrører fortolkningen af ungarsk ret, men fortolkningen af EU-retten, nærmere bestemt af kravet om forholdsmæssighed, således som dette er fastsat i direktiv 1999/62, samt de konsekvenser, som følger af dom af 22. marts 2017, Euro-Team og Spirál-Gép (C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229), hvilket henhører under Domstolens kompetence.
- 39 Henset til det ovenstående må det fastslås, at de forelagte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

Indledende bemærkninger

- 40 Det skal bemærkes, at proportionalitetsprincippet hører til EU-retten almindelige grundsætninger, som har grundlag i medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, og som skal overholdes ved national lovgivning, der falder under EU-retten anvendelsesområde eller gennemfører denne (jf. bl.a. kendelse af 12.6.2014, Pańczyk, C-28/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2003, præmis 26). Proportionalitetsprincippet kræver, at medlemsstaterne vedtager foranstaltninger, der er egnede til at opnå det fulgte mål, og som ikke går videre end nødvendigt (jf. i denne retning dom af 17.4.2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Dette princip, som ligeledes er sikret i artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), der fastsætter, at straffens omfang skal stå i rimeligt forhold til overtrædelsen, skal i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1 overholdes af medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten.
- 42 Således skal stregheden af den pålagt sanktion svare til den pågældende overtrædelses grovhed, idet et sådant krav følger af såvel chartrets artikel 52, stk. 1, som af princippet om straffes proportionalitet i chartrets artikel 49, stk. 3 (jf. i denne retning dom af 20.3.2018, Garlsson Real Estate m.fl., C-537/16, EU:C:2018:193, præmis 56).
- 43 Det følger af forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17), at i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3, i det omfang den i chartrets artikel 49 sikrede rettighed også svarer til en rettighed, der er sikret i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), er dens betydning og rækkevidde den samme som den, der er fastsat i EMRK. Som følge heraf finder Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols krav i forbindelse med forholdsmæssigheden af sanktioner anvendelse i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede, når chartrets artikel 17, stk. 1, artikel 51, stk. 1, og artikel 52, stk. 1 og 3, sammenholdes.
- 44 Det skal derudover bemærkes, at for at undersøge, om der foreligger en tilsidesættelse af ejendomsretten, således som den er fastsat i artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Paris den 20. marts 1952, som fastsætter, at enhver fysisk eller juridisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom, vurderer Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol under hensyn til omstændighederne i sagen, hvorvidt sanktioner i form af bødestrafte, der fastsættes såvel strafferetligt som administrativt, ikke udgør en uforholdsmæssig byrde eller berøvelse af ejendomsretten for den person, som sanktionerne berører, således at sanktionerne er uforholdsmæssige (jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, 18.6.2013, S. C. Complex Herta Import Export S.R. L. Lipova mod Rumænien, CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, § 38, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, 4.3.2014, Grande Stevens m.fl. mod Italien, CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 199).
- 45 Det følger heraf, at proportionalitetsprincippet kræver, dels at den pålagte sanktion svarer til overtrædelsens grovhed, dels at der tages hensyn til de konkrete omstændigheder i sagen ved fastsættelsen af sanktionen og bødens størrelse.
- 46 Det er i lyset af disse betragtninger, at de forelagte spørgsmål skal besvares.

Det første og det andet spørgsmål

- 47 Det skal bemærkes, at i henhold til Domstolens faste praksis kan borgerne i alle tilfælde, hvor bestemmelserne i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, ved de nationale domstole påberåbe sig disse bestemmelser over for en medlemsstat, enten når denne stat ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt (dom af 15.2.2017, *British Film Institute*, C-592/15, EU:C:2017:117, præmis 13).
- 48 I denne henseende skal den omhandlede bestemmelses art, opbygning og ordlyd undersøges (dom af 4.12.1974, *van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133, præmis 12). Det er navnlig tilfældet, når bestemmelsen i det omhandlede direktiv fastsætter en forpligtelse, der ikke er underlagt nogen forbehold eller betingelser, som i kraft af sin karakter ikke kræver nogen yderligere retsakt hverken fra EU-institutionerne eller fra medlemsstaternes side og ikke overlader disse sidstnævnte noget skøn med hensyn til dens gennemførelse (jf. bl.a. dom af 4.12.1974, *van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133, præmis 6 og 13, og af 22.12.2010, *Gavieiro Gavieiro og Iglesias Torres*, C-444/09 og C-456/09, EU:C:2010:819, præmis 79).
- 49 Det skal derfor i det foreliggende tilfælde undersøges, om det i artikel 9a i direktiv 1999/62 fastsatte krav om forholdsmæssighed ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetinget og tilstrækkelig præcist til at kunne påberåbes af en person over for en medlemsstat ved medlemsstatens nationale myndigheder.
- 50 I overensstemmelse med denne bestemmelse fastlægger medlemsstaterne den sanktionsordning, der skal gælde for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der vedtages til gennemførelse af dette direktiv, og de nævnte sanktioner skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.
- 51 Som følge heraf er medlemsstaterne, for at gennemføre proportionalitetsprincippet inden for rammerne af direktiv 1999/62, forpligtede til at vedtage de nødvendige retsakter i henhold til deres nationale lovgivning, idet direktivets artikel 9a fastsætter en forpligtelse, der i kraft af sin karakter kræver en retsakt fra disse medlemsstater, som råder over en vid skønsmargen ved gennemførelsen af denne forpligtelse.
- 52 Det skal i den forbindelse bemærkes, at dette direktiv ikke indeholder mere præcise bestemmelser med hensyn til fastsættelsen af de nævnte nationale sanktioner, og at det navnlig ikke fastsætter noget udtrykkeligt kriterium med henblik på bedømmelsen af, hvorvidt sådanne sanktioner står i et rimeligt forhold til overtrædelsen (dom af 22.3.2017, *Euro-Team og Spirál-Gép*, C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229, præmis 38).
- 53 Da artikel 9a i direktiv 1999/62 således gør medlemsstaternes indgriben nødvendig og giver dem en betydelig skønsmargen, kan den ikke ud fra et indholdsmæssigt synspunkt betragtes som ubetinget og tilstrækkelig præcis, hvilket udelukker dens direkte virkning.
- 54 En modsat fortolkning ville i praksis udgøre en udelukkelse af den skønsmargen, der kun er tillagt de nationale lovgivere, som det tilkommer at udarbejde en passende sanktionsordning inden for rammerne defineret i artikel 9a i direktiv 1999/62.
- 55 Det følger heraf, at under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede kan det i artikel 9a i direktiv 1999/62 fastsatte krav om forholdsmæssighed af sanktioner ikke fortolkes således, at det pålægger den nationale ret at sætte sig i den nationale lovgivers sted.

- 56 Derfor har artikel 9a i direktiv 1999/62 ikke direkte virkning og tillægger ikke borgerne, i en situation som den i hovedsagen omhandlede, retten til at påberåbe sig denne bestemmelse ved de nationale myndigheder.
- 57 Det skal dog bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at den forpligtelse for medlemsstaterne, der følger af et direktiv, til at virkeliggøre dets mål, og pligten i medfør af artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 288 TEUF til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af denne forpligtelse, påhviler alle myndighederne i medlemsstaterne, herunder også domstolene inden for deres kompetence (jf. bl.a. dom af 14.9.2016, Martínez Andrés og Castrejana López, C-184/15 og C-197/15, EU:C:2016:680, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis, og af 24.1.2018, Pantuso m.fl., C-616/16 og C-617/16, EU:C:2018:32, præmis 42).
- 58 For at opfylde denne forpligtelse kræver princippet om overensstemmende fortolkning, at de nationale myndigheder gør alt, hvad der henhører under deres kompetence – idet de tager den nationale ret i dens helhed i betragtning og anvender fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret – for at sikre den fulde virkning af EU-retten og for at nå et resultat, der er i overensstemmelse med det, der tilsigtes med EU-retten (jf. bl.a. dom af 13.7.2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, præmis 43, og af 28.6.2018, Crespo Rey, C-2/17, EU:C:2018:511, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 Dette princip om overensstemmende fortolkning af national ret er dog underlagt visse begrænsninger. De nationale retters forpligtelse til at henholde sig til indholdet af EU-retten, når de fortolker og anvender de relevante nationale retsregler, begrænses således af generelle retsprincipper og kan ikke tjene som grundlag for en fortolkning contra legem af national ret (jf. bl.a. dom af 13.7.2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, præmis 44).
- 60 Under forbehold af de undersøgelser, der skal foretages af den forelæggende ret, fremgår det imidlertid af de sagsakter, der er fremlagt Domstolen, at en fortolkning af national ret i overensstemmelse med artikel 9a i direktiv 1999/62 kunne give anledning til en fortolkning contra legem, idet retten skal nedsætte størrelsen af den bøde, der er pålagt sagsøgeren i hovedsagen, selv om den ungarske lovgivning om overtrædelse af færdselsbestemmelserne nøjagtigt angiver bødernes størrelse uden at fastsætte muligheden for en nedsættelse af sidstnævnte eller kræve, at de er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.
- 61 Det følger dog også af fast retspraksis, at hvis en sådan overensstemmende fortolkning ikke er mulig, er den nationale ret forpligtet til at anvende EU-retten i sin helhed og beskytte de rettigheder, som denne giver borgerne, og den skal herved om nødvendigt undlade at anvende enhver bestemmelse, som under de foreliggende omstændigheder vil kunne føre til et resultat, som er i strid med EU-retten (dom af 13.7.2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, dels at det krav om forholdsmæssighed, der er fastsat i artikel 9a i direktiv 1999/62, ikke kan anses for at have direkte virkning, dels at den nationale ret i medfør af sin forpligtelse til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af denne bestemmelse skal fortolke den nationale ret i overensstemmelse med sidstnævnte bestemmelse eller, hvis en sådan overensstemmende fortolkning ikke er mulig, undlade at anvende enhver national bestemmelse, i det omfang anvendelsen heraf under omstændighederne i den foreliggende sag fører til et resultat, som er i strid med EU-retten.

Sagsomkostninger

- 63 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

Det krav om forholdsmæssighed, der er fastsat i artikel 9a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/62/EF af 17. juni 1999 om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/76/EU af 27. september 2011, kan ikke anses for at have direkte virkning.

Den nationale ret skal i medfør af sin forpligtelse til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af denne bestemmelse fortolke den nationale ret i overensstemmelse med sidstnævnte bestemmelse eller, hvis en sådan overensstemmende fortolkning ikke er mulig, undlade at anvende enhver national bestemmelse, i det omfang anvendelsen heraf under omstændighederne i den foreliggende sag fører til et resultat, der er i strid med EU-retten.

Underskrifter