



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a zecea)

22 martie 2017¹

„Trimitere preliminară — Apropierea legislațiilor — Transport rutier — Dispoziții fiscale — Directiva 1999/62/CE — Aplicare a taxelor la vehiculele grele de marfă pentru utilizarea anumitor infrastructuri — Taxă de trecere — Obligația statelor membre de a institui sancțiuni efective, proporționale și cu efect de descurajare — Amendă forfetară — Proporționalitate”

În cauzele conexate C-497/15 și C-498/15,

având ca obiect cereri de decizie preliminară formulate în temeiul articolului 267 TFUE de Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Szeged, Ungaria), prin deciziile din 14 septembrie 2015, primite de Curte la 22 septembrie 2015, în procedurile

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

Spirál-Gép Kft. (C-498/15)

împotriva

Budapest Rendőrfőkapitánya,

CURTEA (Camera a zecea),

compusă din doamna M. Berger (raportor), președinte de cameră, și domnii A. Borg Barthet și F. Biltgen, judecători,

avocat general: domnul M. Bobek,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru guvernul maghiar, de M. Z. Fehér, de G. Koós și de A. Pálffy, în calitate de agenți;
- pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de J. Hottiaux și de L. Havas, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general, pronunță prezenta

¹ — Limba de procedură: maghiara.

Hotărâre

- 1 Cererile de decizie preliminară privesc interpretarea articolului 9a din Directiva 1999/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 17 iunie 1999 de aplicare a taxelor la vehiculele grele de marfă pentru utilizarea anumitor infrastructuri (JO 1999, L 187, p. 42, Ediție specială, 07/vol. 7, p. 88), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2011/76/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 septembrie 2011 (JO 2011, L 269, p. 1) (denumită în continuare „Directiva 1999/62”).
- 2 Aceste cereri au fost formulate în cadrul a două litigii între Euro-Team Kft. (cauza C-497/15) și, respectiv, Spirál-Gép Kft. (cauza C-498/15), pe de o parte, și Budapest Rendőrfőkapitánya (Comisarul Șef al Poliției din Budapesta, Ungaria), pe de altă parte, în legătură cu aplicarea unei amenzi pentru utilizarea unui tronson de autostradă fără să fi fost plătit cuantumul taxei de trecere impus.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Considerentele (1), (12) și (15) ale Directivei 1999/62 au următorul cuprins:
 - „(1) Eliminarea denaturării regulilor concurenței între întreprinderile de transport din statele membre necesită atât armonizarea sistemelor de taxare, cât și stabilirea unor mecanisme corecte pentru impunerea costurilor de infrastructură asupra transportatorilor;
 - [...]
 - (12) Denaturările existente ale concurenței nu pot fi eliminate numai prin armonizarea taxelor sau accizelor pentru combustibili; cu toate acestea, până când se stabilesc forme de taxare mai potrivite din punct de vedere tehnic și economic, aceste denaturări pot fi atenuate prin posibilitatea de a reține sau introduce taxe de trecere și/sau de utilizare pentru folosirea autostrăzilor; în plus, trebuie ca statele membre să fie abilitate să impună taxe pentru utilizarea podurilor, tunelelor și trecătorilor montane;
 - [...]
 - (15) Valorile taxelor de utilizare trebuie să se bazeze pe durata utilizării infrastructurii respective și să fie diferențiate în funcție de costurile cauzate de vehiculele rutiere.”
- 4 Articolul 1 alineatul (1) din această directivă prevede:
 - „Prezenta directivă se aplică taxelor pe vehicul, taxelor de trecere și de utilizare impuse vehiculelor, conform celor stabilite la articolul 2.”
- 5 Articolul 2 din directiva menționată prevede:
 - „În sensul prezentei directive:
 - [...]
 - (b) «taxă de trecere» înseamnă o anumită sumă plătită pentru un vehicul în funcție de distanța parcursă pe o anumită infrastructură și de tipul vehiculului, cuprinzând o taxă de utilizare a infrastructurii și/sau o taxă bazată pe costurile externe;

[...]

- 6 Potrivit articolului 7 alineatul (1) din Directiva 1999/62:

„Statele membre pot menține sau introduce taxe de trecere și/sau taxe de utilizare în rețeaua rutieră transeuropeană sau în anumite sectoare ale acesteia și în orice alte sectoare suplimentare ale propriilor rețele de autostrăzi, care nu fac parte din rețeaua rutieră transeuropeană, în conformitate cu condițiile stabilite la alineatele (2), (3), (4) și (5) din prezentul articol și de articolele 7a-7k, fără a aduce atingere dispozițiilor articolului 9 alineatul (1a). Prezenta dispoziție nu aduce atingere dreptului statelor membre, în conformitate cu Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, de a aplica taxe de trecere și/sau taxe de utilizare pe alte drumuri, cu condiția ca impunerea acestor taxe pe astfel de drumuri să nu discrimineze traficul internațional și să nu determine denaturarea concurenței dintre operatori.”

- 7 Articolul 9a din această directivă prevede:

„Statele membre stabilesc modalități de control adecvate și determină sistemul de sancțiuni aplicabile la încălcarea dispozițiilor de drept intern adoptate în temeiul prezentei directive. Statele membre iau toate măsurile necesare pentru a se asigura că sancțiunile sunt aplicate. Sancțiunile stabilite sunt efective, proporționale și disuasive.”

Dreptul maghiar

Legea privind circulația rutieră

- 8 Articolul 20 alineatul (1) din közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Legea nr. I din 1988 privind circulația rutieră, denumită în continuare „Legea privind circulația rutieră”) prevede:

„Este pasibilă de amendă orice persoană care încalcă dispozițiile prevăzute de prezenta lege, precum și de normele de drept speciale și de actele de drept comunitar privind:

[...]

m) taxa, proporțională cu distanța parcursă, datorată pentru utilizarea unui tronson rutier cu plată.

[...]

- 9 Articolul 21 din Legea privind circulația rutieră prevede:

„(1) Operatorul vehiculului sau, în cazul prevăzut la articolul 21/A alineatul (2), persoana căreia i-a fost încredințat vehiculul în scopul utilizării sale este răspunzător (răspunzătoare) pentru respectarea normelor, în cadrul exploatării sau a utilizării vehiculului, astfel cum sunt stabilite prin dispoziții speciale, referitoare la:

[...]

h) taxa, proporțională cu distanța parcursă, datorată pentru utilizarea unui tronson rutier cu plată.

[...]

(2) În cazul încălcării uneia dintre normele vizate la alineatul (1), se poate aplica operatorului vehiculului sau, în cazul prevăzut la articolul 21/A, persoanei căreia i-a fost încredințat vehiculul în scopul utilizării, o amendă administrativă cuprinsă între 10 000 și 300 000 de forinți [maghiari (HUF)

(aproximativ între 32 și 974 de euro)]. Guvernul stabilește prin decret cuantumul amenzilor care pot fi aplicate pentru încălcarea dispozițiilor menționate. În cazul în care același comportament constituie o încălcare a mai multor norme și este examinat în cadrul aceleiași proceduri, se aplică o amendă al cărei quantum corespunde sumei cuantumurilor amenzilor prevăzute pentru fiecare dintre aceste încălcări.

[...]

(5) Guvernul stabilește prin decret, ținând seama de prevederile alineatului (1), contravențiile pentru care operatorul vehiculului în discuție [...] se sancționează cu amendă administrativă.”

Legea privind taxele rutiere

- 10 Articolul 3 alineatele (1) și (6) din az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, meggett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (Legea nr. LXVII din 2013 privind taxa, proporțională cu distanța parcursă, datorată pentru utilizarea autostrăzilor, a șoselelor rapide și a drumurilor naționale, denumită în continuare „Legea privind taxele rutiere”) prevede:

„(1) Utilizarea unui tronson rutier cu plată de un vehicul supus taxei de trecere este condiționată de obținerea autorizației de utilizare a drumului instituite prin prezenta lege.

[...]

(6) Operatorul vehiculului în cauză este răspunzător pentru respectarea dispoziției prevăzute la alineatul (1), în ceea ce privește vehiculul pe care îl exploatează.”

- 11 Articolul 14 din Legea privind taxele rutiere prevede:

„Constituie o utilizare neautorizată a unui drum – sub rezerva excepțiilor prevăzute la articolul 9 – fapta persoanei obligate la plata taxei rutiere:

- a) de a utiliza un tronson rutier cu plată fără să fi cumpărat o vignetă pentru acest tronson înainte de a începe să îl utilizeze, în condițiile în care nu este obligat printr-un contract încheiat în mod valabil cu administratorul sistemului de plată, care să reglementeze depunerea declarațiilor prevăzute de prezenta lege la entitatea responsabilă cu colectarea și cu virarea taxelor de trecere,
- b) de a utiliza un tronson rutier cu plată pe baza unei declarații care indică o categorie de tarif sau de mediu inferioară celei căreia îi corespunde vehiculul în cauză sau
- c) de a utiliza un tronson rutier cu plată fără să fi cumpărat o vignetă pentru acest tronson înainte de a începe să îl utilizeze, în condițiile în care este obligat, pentru utilizarea tronsonului menționat de către vehiculul în cauză, printr-un contract încheiat în mod valabil cu administratorul sistemului de plată, care reglementează depunerea declarațiilor prevăzute de prezenta lege la entitatea responsabilă cu colectarea și cu virarea taxelor de trecere, însă niciuna dintre condițiile privind legalitatea funcționării dispozitivului aflat la bord, astfel cum sunt stabilite prin decret adoptat în temeiul prezentei legi, nu este îndeplinită în timpul utilizării tronsonului rutier cu plată respectiv.”

- 12 Articolul 15 din această lege prevede:

„(1) Cuantumul amenzii este stabilit astfel încât să stimuleze persoanele obligate la plata acesteia să achite taxa de trecere impusă.

(2) Sumele încasate din colectarea amenzilor aplicate sunt virate la bugetul de stat cu titlu de venit bugetar înscris în rubrica prevăzută la articolul 14 alineatul (4) litera d) din Legea nr. CXCV din 2011 privind finanțele publice. Plata amenzii se efectuează în forinți [maghiari (HUF)], prin virament în contul bancar stabilit prin act adoptat în temeiul prezentei legi.”

13 Articolul 16 din legea menționată prevede:

„Utilizarea neautorizată a unui drum în sensul prezentei legi constituie o contravenție a cărei constatare poate avea drept consecință aplicarea unei amenzi în temeiul Legii privind circulația rutieră.”

14 Articolul 29/A alineatele (1), (4), (6) și (7) din Legea privind taxele rutiere, introdus în această lege prin Legea nr. LIV din 2014, care a intrat în vigoare la 9 noiembrie 2014, prevede:

„(1) În cazurile prevăzute la alineatele (2)-(4), solicitanții care au depus la organismul desemnat să colecteze taxele de trecere (denumit în continuare «entitatea responsabilă cu colectarea taxelor de trecere») o cerere în conformitate cu dispozițiile alineatelor (6) și (7) (denumită în continuare «cererea») sunt scutiți, în condițiile prevăzute de prezenta lege, de plata amenzii aplicate pentru utilizarea neautorizată a unui drum, în sensul articolului 14 litera a) din prezenta lege, între 1 iulie 2013 și 31 martie 2014.

[...]

(4) Pe baza unei cereri motivate, în condițiile prevăzute la alineatul (7), solicitantul este scutit de plata amenzii aplicate pentru încălcarea dispozițiilor articolului 14 litera a) în cazul în care amenda a fost aplicată – în perioada de valabilitate a vinierei și numai o singură dată la un punct de control determinat pentru fiecare sens de circulație – pe un tronson rutier cu plată sau pe un drum care conduce la acesta care, în cadrul rețelei rutiere, este considerat paralel din punct de vedere funcțional cu drumul pentru care vehiculul în cauză deținea, în același moment, o autorizație de utilizare care nu a fost utilizată efectiv în perioada de valabilitate.

[...]

(6) În plus față de dispozițiile alineatelor (2)-(4), scutirea de amendă este subordonată condiției ca, înainte de a depune cererea, solicitantul să fi plătit entității responsabile cu colectarea taxelor de trecere, pentru fiecare amendă, tariful pentru servicii în valoare de 12 000 HUF [aproximativ 39 de euro], inclusiv taxa pe valoarea adăugată, și să facă dovada acestei plăți la momentul depunerii cererii. [...]

(7) Cererea poate fi depusă în termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a Legii nr. LIV din 2014 de modificare a [Legii privind taxele rutiere]. Pe baza cererii depuse – în măsura în care conținutul acesteia este în conformitate cu dispozițiile prezentei legi și nu se află în contradicție cu informațiile din baza de date a entității responsabile cu colectarea taxelor de trecere, aceasta din urmă eliberează un certificat în care se precizează dacă solicitantul poate fi scutit de plata amenzii, cu respectarea dispozițiilor de la alineatele (2)-(4). Nu se eliberează un astfel de certificat atunci când conținutul cererii nu coincide cu informațiile care figurează în baza de date a entității responsabile cu colectarea taxelor de trecere. Entitatea responsabilă cu colectarea taxelor de trecere emite certificatul în termen de 120 de zile de la primirea cererii. [...]

Decretul guvernamental nr. 410/2007

- 15 Articolul 1 alineatul (1) din a 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 (Decretul guvernamental nr. 410 privind contravențiile rutiere pasibile de amenzi administrative, cuantumurile amenzilor datorate în cazul unor contravenții rutiere, utilizarea amenzilor și condițiile colaborării la controalele rutiere) din 29 decembrie 2007 (denumit în continuare „Decretul guvernamental nr. 410/2007”) prevede:

„În temeiul articolului 21 alineatul (1) din [Legea privind circulația rutieră], în cazul încălcării dispozițiilor articolelor 2-8/A, operatorul vehiculului în cauză [...] poate fi sancționat cu o amendă administrativă al cărei quantum este stabilit prin prezentul decret.”

- 16 Articolul 8/A din Decretul guvernamental nr. 410/2007 prevede:

„(1) Potrivit dispozițiilor articolului 21 alineatul (1) litera (h) din [Legea privind circulația rutieră], operatorul vehiculului în cauză este obligat să plătească, pentru orice contravenție prevăzută în anexa 9, o amendă al cărei quantum se stabilește în funcție de categoria vehiculului.

(2) Amenda aplicată operatorului vehiculului în cauză în temeiul alineatului (1) nu poate fi aplicată din nou în caz de utilizare neautorizată a drumului cu același vehicul dacă nu au trecut cel puțin 8 ore de la prima constatare a utilizării neautorizate a drumului cu acest vehicul.

[...]”

- 17 Anexa 9 la acest decret prevede:

„A	B		
	B1	B2	B3
1. Încălcarea Legii privind taxele rutiere	Quantumul amenzii în funcție de categoria vehiculului		
	J2	J3	J4
2. Încălcarea articolului 14 litera a)	140 000	150 000	165 000
3. Încălcarea articolului 14 litera b)	80 000	90 000	110 000
4. Încălcarea articolului 14 litera c)	140 000	150 000	165 000”

Decretul guvernamental nr. 209/2013

- 18 Articolul 24 alineatul (3) din az ED törvény végrehajtásáról szóló 209/2013 (VI. 18.) Korm. rendelet (Decretul guvernamental nr. 209 privind punerea în aplicare a Legii privind taxele rutiere) din 18 iunie 2013 (denumit în continuare „Decretul guvernamental nr. 209/2013”) prevede:

„Vinieta constituie o autorizație de a utiliza fără întrerupere un drum determinat pentru un vehicul ai cărui parametri au fost indicați la cumpărarea vinietai respective. Vinieta nu este transferabilă, nici itinerarul, nici parametrii vehiculului menționați în acesta, astfel cum au fost declarați la cumpărare, neputând fi modificați. Vinieta se utilizează pentru o călătorie care începe la o dată prestabilită și este validă:

- a) de la momentul cumpărării până la sfârșitul zilei următoare, dacă perioada de validitate începe la data cumpărării,

b) de la începutul zilei calendaristice indicate până la sfârșitul zilei următoare, dacă cumpărarea a avut loc într-un termen de prevânzare de maximum 30 de zile.”

19 Articolul 26 alineatul (1) litera a) din Decretul guvernamental nr. 209/2013 prevede:

„Înainte de a începe utilizarea tronsonului rutier cu plată, persoana obligată la plata taxei de trecere trebuie să se asigure că se află într-un raport juridic cu administratorul sistemului de plată a taxei de trecere care îi permite să utilizeze efectiv sistemul [electronic de plată a taxei de trecere] operat de entitatea care colectează taxele de trecere și să cumpere pe această cale o vinieta în conformitate cu itinerarul real.”

Litigiile principale și întrebările preliminare

20 Euro-Team, reclamanta din litigiul principal în cauza C-497/15, este o întreprindere stabilită în Ungaria. Pentru ca un vehicul de transport de mărfuri pe care îl operează să poată utiliza, la 6 septembrie 2014, tronsonul cu plată „Budapesta-Gyula”, aceasta a cumpărat în prealabil titlul necesar, în conformitate cu legislația privind taxele rutiere.

21 La 6 septembrie 2014, o eroare a sistemului de navigație al acestui vehicul l-a determinat pe conducătorul său, angajat de Euro-Team, să depășească ieșirea prin care ar fi trebuit să părăsească autostrada M5 pentru a-și continua traseul pe drumul nr. 5, de categorie inferioară, pentru care deținea o autorizație de utilizare. Prin urmare, acesta și-a continuat traseul pe autostrada M5, fără a deține o dovadă de plată a taxei de trecere valabilă și fără să fi plătit taxa proporțională cu distanța parcursă pe acest tronson al autostrăzii.

22 Acest segment de autostradă, lung de aproximativ 5 km, este amplasat, practic, paralel cu drumul nr. 5. Cuantumul taxei de trecere pentru segmentul menționat se ridică la 324 HUF (aproximativ 1 euro), adică un tarif inferior celui facturat pentru tronsonul comparabil al drumului nr. 5, care era la data faptelor în cuantum de 520 HUF (aproximativ 1,7 euro). Potrivit constatărilor instanței de trimitere, în raport cu itinerarul indicat pe titlul cumpărat în prealabil, Euro-Team nici nu a obținut un avantaj, nici nu a cauzat un prejudiciu.

23 Totuși, Budapest Rendőrfőkapitánya (Comisarul Șef al Poliției din Budapesta, Ungaria), prin decizia din 8 decembrie 2014, a aplicat Euro-Team o amendă administrativă în cuantum de 165 000 HUF (aproximativ 535 de euro) în temeiul Decretului guvernamental nr. 410/2007 pentru motivul că, întrucât a omis să achiziționeze în prealabil un titlu corespunzător taxei de trecere datorate pentru utilizarea tronsonului de autostradă situat între kilometrii 85 și 90, această întreprindere nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Legii privind taxele rutiere.

24 Euro-Team a introdus o acțiune împotriva acestei decizii la instanța de trimitere susținând printre altele că sancțiunea prevăzută de Decretul guvernamental nr. 410/2007 era contrară dreptului Uniunii, întrucât cuantumul amenzii aplicate este disproporționat.

25 Spirál-Gép, reclamanta din litigiul principal în cauza C-498/15, este o întreprindere stabilită de asemenea în Ungaria. Pentru ca un vehicul de transport de mărfuri pe care îl operează să poată utiliza, la 25 aprilie 2014, tronsonul cu plată „Kaba-Bököny”, aceasta a achiziționat în prealabil titlul necesar, în conformitate cu Legea privind taxele rutiere.

26 În aceeași zi, conducătorul acestui vehicul, angajat de Spirál-Gép, a depășit însă în mod accidental ieșirea prin care ar fi trebuit să părăsească autostrada M35. Ca urmare a acestui fapt, el și-a continuat traseul pe autostrada M35, între kilometrii 24 și 35, deși segmentul respectiv nu făcea parte din itinerarul prevăzut, pentru care fusese plătită o taxă de utilizare. După ce a constatat eroarea, întrucât

se afla în imposibilitate de a se întoarce, conducătorul a oprit vehiculul pe banda de oprire de urgență a acestei autostrăzi și a plătit, prin telefon și din proprie inițiativă, cuantumul taxei de trecere pentru tronsonul menționat.

- 27 Instanța de trimitere constată în această privință că, în raport cu cuantumul taxei de trecere plătite în prealabil, precum și în raport cu cuantumul taxei de trecere achitate, în mod spontan, de conducătorul vehiculului în sumă de 1 597 HUF (aproximativ 5,2 euro), Spirál-Gép nici nu a obținut un avantaj, nici nu a cauzat un prejudiciu.
- 28 Totuși, Budapest Rendőrfőkapitánya (Comisarul Șef al Poliției din Budapesta, Ungaria), prin decizia din 16 martie 2015, a aplicat Spirál-Gép o amendă administrativă în cuantum de 140 000 HUF (aproximativ 454 de euro) în temeiul Decretului guvernamental nr. 410/2007 pentru motivul că, întrucât a omis să achite în prealabil cuantumul taxei de trecere datorate pentru tronsonul de autostradă situat între kilometrii 24 și 35, această întreprindere nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Legii privind taxele rutiere.
- 29 Spirál-Gép a introdus o acțiune împotriva acestei decizii la instanța de trimitere susținând printre altele că sancțiunea prevăzută de decretul guvernamental menționat este disproporționată și, din această cauză, este contrară dreptului Uniunii.
- 30 În aceste două cauze, instanța de trimitere arată că, în temeiul articolului 21 din Legea privind circulația rutieră, operatorul vehiculului își asumă o răspundere obiectivă, cuantumul amenzii administrative aplicate fiind datorat independent de existența unei culpe. Prin urmare, administrația nu poate să țină seama, cu excepția ipotezelor vizate în mod expres de această lege, de situația individuală și specială a operatorului vehiculului și nici să analizeze dacă c îi este efectiv imputabilă, respectiv dacă aceasta decurge dintr-o intenție expresă sau dintr-o simplă neglijență.
- 31 Prin urmare, împrejurarea că, în cauza C-497/15, Euro-Team dispunea de un titlu de utilizare a infrastructurii rutiere valid pentru un tronson paralel celui pe care a fost săvârșită contravenția și că cuantumul taxei de trecere datorate pentru acest din urmă tronson era inferior prețului plătit pentru itinerarul prevăzut este lipsit de relevanță. Situația este aceeași în cauza C-498/15, în care conducătorul vehiculului angajat de Spirál-Gép a achitat din proprie inițiativă, în termen de 20 de minute de la săvârșirea contravenției, cuantumul taxei de trecere impus pentru utilizarea acestei autostrăzi.
- 32 Instanța de trimitere arată că articolul 9a din Directiva 1999/62 lasă statelor membre o largă putere de apreciere în ceea ce privește alegerea sancțiunilor care pot fi aplicate pentru a se asigura plata taxelor de trecere. Totuși, aceasta își exprimă îndoiala cu privire la faptul că, ținând seama de particularitățile contravențiilor săvârșite în litigiile pendinte în fața sa, amenda care a fost aplicată uneia dintre reclamante, al cărei cuantum este de peste 500 de ori mai mare decât cel datorat cu titlu de taxă de trecere, poate fi considerată proporțională.
- 33 Instanța de trimitere consideră însă că dispozițiile articolului 29/A din Legea privind taxele rutiere, inaplicabil *rationae temporis* faptelor din aceste cauze ținând seama de datele contravențiilor, ar permite să se aplice amenzi proporționale cu gravitatea contravențiilor respective.

- 34 În aceste împrejurări, Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Szeged, Ungaria) a hotărât să suspende judecarea cauzelor și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare, identice în ambele cauze:
- „1) Cerința caracterului proporțional prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62 [...] trebuie interpretată în sensul că se opune unui sistem de sancțiuni precum cel prevăzut în anexa 9 la [Decretul guvernamental nr. 410/2007], care prevede aplicarea unei amenzi forfetare – cu alte cuvinte, independentă de gravitatea faptei contravenționale – în cazul încălcării normelor referitoare la cumpărarea vinierei?
- 2) Amenda administrativă prevăzută în anexa 9 la [Decretul guvernamental nr. 410/2007] este conformă cu cerința impusă la articolul 9a din Directiva 1999/62, potrivit căreia sancțiunile stabilite de dreptul național trebuie să fie efective, proporționale și disuasive?
- 3) Cerința privind proporționalitatea prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62 trebuie interpretată în sensul că se opune, pe de o parte, unui sistem de sancțiuni precum cel în discuție în litigiul principal, care stabilește răspunderea obiectivă a autorilor unei contravenții, și, pe de altă parte, cuantumul sancțiunii prevăzut în sistemul menționat?”
- 35 Prin decizia președintelui Curții din 19 octombrie 2015, cauzele C-497/15 și C-498/15 au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii.

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima și la a doua întrebare

- 36 Prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 9a din Directiva 1999/62 trebuie interpretat în sensul că cerințele privind efectivitatea, proporționalitatea și caracterul disuasiv al sancțiunilor, prevăzute la acest articol, se opun unui sistem de sancțiuni precum cel în discuție în litigiile principale, care prevede aplicarea unei amenzi în cuantum forfetar pentru toate încălcările – indiferent de natura și de gravitatea acestora – ale normelor referitoare la obligația de a plăti în prealabil taxa de trecere aferentă utilizării unei infrastructuri rutiere.
- 37 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, în temeiul articolului 9a din Directiva 1999/62, statele membre stabilesc modalități de control adecvate și determină sistemul de sancțiuni aplicabile la încălcarea dispozițiilor de drept intern adoptate în temeiul acestei directive. Statele membre iau toate măsurile necesare pentru a se asigura că sancțiunile sunt aplicate. Sancțiunile respective trebuie să fie eficiente, proporționale și cu efect de descurajare.
- 38 Trebuie să se constate însă că directiva menționată nu cuprinde norme mai precise cu privire la stabilirea respectivelor sancțiuni la nivel național și, în special, nu prevede niciun criteriu explicit de apreciere a caracterului proporțional al unor asemenea sancțiuni.
- 39 Or, potrivit unei jurisprudențe constante, în lipsa unei armonizări a legislației Uniunii în domeniul sancțiunilor aplicabile în caz de nerespectare a condițiilor prevăzute de un sistem instituit prin această legislație, statele membre sunt competente să aleagă sancțiunile care le par adecvate. Acestea sunt însă obligate să își exercite competențele cu respectarea dreptului Uniunii și a principiilor sale generale și, în consecință, cu respectarea principiului proporționalității (a se vedea în special Hotărârea din 9 februarie 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punctul 23, și Hotărârea din 19 octombrie 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punctul 37).

- 40 Astfel, în speță, măsurile represive permise de legislația națională în discuție în litigiul principal nu trebuie să depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite în mod legitim de această reglementare, fiind stabilit că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconveniente cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (Hotărârea din 19 octombrie 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punctul 39 și jurisprudența citată).
- 41 În cadrul Directivei 1999/62, obiectivele urmărite sunt, astfel cum rezultă din primul considerent al acesteia, atât armonizarea sistemelor de taxare, cât și stabilirea unor mecanisme corecte pentru impunerea costurilor de infrastructură asupra transportatorilor, în vederea eliminării denaturării regulilor concurenței între întreprinderile de transport din statele membre.
- 42 Curtea a statuat în acest context că rigoarea sancțiunilor trebuie să fie adecvată gravității încălcărilor pe care le reprimă, mai ales prin asigurarea unui efect realmente disuasiv, respectându-se în același timp principiul general al proporționalității (Hotărârea din 19 octombrie 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punctul 40).
- 43 Pe de altă parte, Curtea a decis că principiul proporționalității se impune statelor membre nu numai în ceea ce privește stabilirea elementelor constitutive ale unei încălcări și stabilirea normelor referitoare la intensitatea amenzilor, ci și în ceea ce privește aprecierea elementelor care pot fi luate în considerare în vederea stabilirii cuantumului amenzii (Hotărârea din 19 octombrie 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punctul 41).
- 44 În speță, trebuie să se arate că articolul 21 alineatul (2) din Legea privind circulația rutieră sancționează cu o amendă cuprinsă între 10 000 și 300 000 HUF (aproximativ între 32 și 974 de euro) utilizatorul unui vehicul care încalcă normele referitoare la obligația de plată a taxei de utilizare a unui tronson rutier cu taxă, al cărei quantum este proporțional cu distanța parcursă. Acesta este cadrul în care anexa 9 la Decretul guvernamental nr. 410/2007 instituie amenzile pentru încălcările în discuție, care variază în funcție de categoria în care se încadrează vehiculele, stabilită pe baza numărului de axe, și al căror quantum forfetar este cuprins între 140 000 și 165 000 HUF (aproximativ între 454 și 535 de euro).
- 45 Sancțiunile pentru încălcările unor dispoziții naționale adoptate în aplicarea Directivei 1999/62 trebuie să fie nu numai proporționale cu încălcările săvârșite, ci și efective și disuasive. În speță, în cauza C-497/15, cuantumul amenzii aplicate Euro-Team este de peste 500 de ori mai mare decât cuantumul taxei rutiere neachitate, care este inferior cuantumului care a fost efectiv plătit pentru tronsonul comparabil de pe drumul nr. 5. În cauza C-498/15, acesta este de peste 87 de ori mai mare decât cel care a fost plătit cu întârziere.
- 46 Ținând seama de cuantumul amenzilor aplicate în raport cu valoarea taxei rutiere efectiv datorate și care nu a fost plătită în prealabil, este neîndoielnic faptul că sistemul maghiar al măsurilor represive, ca urmare a rigorii sancțiunilor stabilite și a aplicării lor cu regularitate, are un caracter efectiv și disuasiv.
- 47 În ceea ce privește respectarea principiului proporționalității, trebuie să se constate că singura adaptare a amenzilor prevăzută de acest sistem, care reiese din Decretul guvernamental nr. 410/2007, este cea aferentă categoriei în care se încadrează vehiculul în discuție, care este stabilită pe baza numărului axelor sale. Totuși, o asemenea adaptare, lipsită de orice legătură cu comportamentul operatorului vehiculului sau al șoferului acestuia, nu ține seama de natura și de gravitatea încălcării săvârșite. Astfel cum constată Comisia Europeană în observațiile scrise, autoritatea competentă nu poate lua în considerare, de exemplu, distanța parcursă fără să fi fost achitat cuantumul taxei de trecere impus. Cuantumul amenzii care sancționează nerespectarea obligației de plată în discuție în litigiile principale

este, așadar, forfetar și nu variază nici în funcție de kilometrii parcurși fără autorizație, nici chiar ca urmare a faptului că contravenientul a plătit sau nu a plătit în prealabil cuantumul unei taxe de trecere pentru un anumit itinerar.

- 48 În plus, în conformitate cu cerințele Directivei 1999/62, care figurează în special la articolele 7-7k din aceasta, sistemul de taxă rutieră în discuție în litigiile principale a fost conceput astfel încât participarea utilizatorilor la întreținerea infrastructurii să fie proporțională cu utilizarea ei de către aceștia și să ia în considerare clasa de emisii în care se încadrează vehiculul utilizat. Totuși, lipsa unei adaptări a amenzilor potrivit gravității încălcării săvârșite poate să contravină acestui principiu al participării.
- 49 Or, Curtea a statuat deja că aplicarea unei amenzi în quantum forfetar pentru orice încălcare a anumitor obligații prevăzute de lege, fără adaptarea cuantumului amenzii menționate în funcție de gravitatea încălcării, este disproporționată în raport cu obiectivele urmărite de reglementarea Uniunii (a se vedea Hotărârea din 9 februarie 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punctul 41).
- 50 Având în vedere cele ce precedă, trebuie să se răspundă la prima și la cea de a doua întrebare că articolul 9a din Directiva 1999/62 trebuie interpretat în sensul că cerința privind proporționalitatea, prevăzută la acest articol, se opune unui sistem de sancțiuni precum cel în discuție în litigiile principale, care prevede aplicarea unei amenzi în quantum forfetar pentru toate încălcările – indiferent de natura și de gravitatea acestora – ale normelor referitoare la obligația de a plăti în prealabil taxa rutieră aferentă utilizării unei infrastructuri rutiere.

Cu privire la a treia întrebare

- 51 Prin intermediul celei de a treia întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 9a din Directiva 1999/62 trebuie interpretat în sensul că cerința privind proporționalitatea, prevăzută la acest articol, se opune, pe de o parte, unui sistem de sancțiuni precum cel în discuție în litigiile principale, care instituie o răspundere obiectivă a autorilor unei încălcări și, pe de altă parte, nivelului sancțiunilor prevăzute de acest sistem.
- 52 Trebuie amintit că din dosarul prezentat Curții rezultă că anexa 9 la Decretul guvernamental nr. 410/2007 plasează autoritățile naționale însărcinate cu punerea sa în aplicare într-o situație de competență nediscreționară în privința cuantumului forfetar al amenzii prevăzute în caz de încălcare a Legii privind taxele rutiere. Prin urmare, aceste autorități nu dispun de posibilitatea de a ține seama de împrejurările concrete și speciale ale fiecărei spețe și, astfel, de a adapta acest quantum la împrejurările respective.
- 53 În ceea ce privește, în primul rând, compatibilitatea cu principiul proporționalității a instituirii unei răspunderi obiective, trebuie constatat că s-a hotărât deja de către Curte în repetate rânduri că un asemenea sistem de sancționare a încălcării dreptului Uniunii nu este, în sine, incompatibil cu acesta (a se vedea în special Hotărârea din 9 februarie 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punctul 47 și jurisprudența citată).
- 54 Astfel, potrivit Curții, instituirea unui regim de răspundere obiectivă nu este disproporționată în raport cu obiectivele urmărite atunci când acest regim este de natură să stimuleze persoanele în cauză să respecte dispozițiile unui regulament și când obiectivele urmărite prezintă un interes general care poate justifica instituirea unui asemenea regim (Hotărârea din 9 februarie 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punctul 48 și jurisprudența citată).
- 55 În continuare, trebuie amintit că Directiva 1999/62 solicită legiuitorilor naționali să supună vehiculele grele de marfă la plata unei taxe pentru utilizarea infrastructurilor rutiere. Regimul național în discuție în litigiile principale, care transpune această directivă, prevede astfel că operatorii acestor vehicule sunt

- supuși la plata unei taxe pentru utilizarea acestor infrastructuri și instituie un mecanism de sancțiuni destinat să asigure respectarea obligației de plată. În temeiul legislației naționale, încălcarea acestei obligații are loc în momentul în care utilizatorul unei infrastructuri rutiere cu taxă nu a achitat, anterior utilizării acesteia, cuantumul taxei de trecere impus. Un asemenea sistem de răspundere obiectivă stimulează astfel operatorii de vehicule grele de marfă aflate în circulație să achite în prealabil cuantumul taxei rutiere pe care îl datorează.
- 56 Dat fiind că, pe de o parte, sistemul de răspundere obiectivă menționat este de natură să stimuleze operatorii de vehicule să respecte obligațiile de plată prealabilă a taxelor datorate pentru utilizarea infrastructurii rutiere și că, pe de altă parte, obiectivele urmărite de legislația maghiară, și anume combaterea denaturării concurenței între întreprinderile de transport și punerea în aplicare a principiului „poluatorul plătește”, prezintă un interes general, instituirea, prin această legislație, a unui sistem de răspundere obiectivă poate fi considerată justificată.
- 57 În consecință, instituirea unui regim de răspundere obiectivă precum cel în discuție în litigiile principale, care sancționează încălcarea obligațiilor menționate, nu este, în sine, incompatibilă cu dreptul Uniunii.
- 58 În ceea ce privește, în al doilea rând, stabilirea cuantumului amenzilor corespunzător fiecărui tip de contravenții, prevăzută de sistemul de sancțiuni în discuție în litigiile principale, trebuie amintită jurisprudența citată la punctele 39 și 40 din prezenta hotărâre, potrivit căreia statele membre sunt competente să aleagă sancțiunile care le par adecvate. Acestea sunt însă obligate să își exercite această competență cu respectarea dreptului Uniunii și a principiilor sale generale și, în consecință, cu respectarea principiului proporționalității. Prin urmare, măsurile represive trebuie, în special, să nu depășească limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite în mod legitim de legislația în cauză și, în plus, nici să nu fie disproporționate în raport cu aceste obiective.
- 59 Or, trebuie amintit în această privință că principiul proporționalității se impune statelor membre nu numai în ceea ce privește stabilirea elementelor constitutive ale unei încălcări și stabilirea normelor referitoare la importanța cuantumului amenzilor, ci și în ceea ce privește aprecierea elementelor care pot fi luate în considerare în vederea stabilirii amenzii (a se vedea în special Hotărârea din 9 februarie 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punctul 54, precum și Hotărârea din 19 octombrie 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punctul 41).
- 60 Acestea fiind precizate, trebuie să se constate că obligația care revine autorităților naționale responsabile de sancționarea încălcărilor obligațiilor de plată a taxelor pentru utilizarea unei infrastructuri rutiere de a aplica o amendă forfetară în quantum cuprins între 140 000 și 165 000 HUF (aproximativ între 454 și 535 de euro), fără a putea să țină seama de împrejurările concrete și speciale ale fiecărei spețe și nici, eventual, să diminueze cuantumul acestei amenzi, nu îndeplinește condițiile impuse de jurisprudența menționată la punctele 39 și 40 din prezenta hotărâre.
- 61 Prin urmare, sistemul maghiar de sancțiuni este disproporționat, în special în cauze precum cele din litigiile principale.
- 62 În această privință, trebuie arătat că este cert că, pe de o parte, în cauza C-497/15, conducătorul vehiculului în discuție, ca urmare a unei erori a sistemului de navigație, a depășit ieșirea prin care ar fi trebuit să părăsească autostrada pentru a-și continua traseul pe un drum de categorie inferioară, pentru care deținea o autorizație de utilizare. Prin urmare, acest conducător a parcurs aproximativ 5 km pe autostrada menționată fără să fi plătit în prealabil taxa de trecere, tronsonul în discuție fiind paralel cu drumul de categorie inferioară. Cuantumul datorat pentru traseul de 5 km efectuat pe autostradă era inferior celui facturat pentru utilizarea tronsonului comparabil al drumului de categorie inferioară. Astfel cum a constatat instanța de trimitere, prin această contravenție Euro-Team nici nu a obținut un avantaj, nici nu a cauzat un prejudiciu financiar bugetului de stat.

- 63 Pe de altă parte, în cauza C-498/15, conducătorul vehiculului în discuție, deținător al unui titlu care îi permitea utilizarea unei infrastructuri rutiere pe un itinerar diferit, a achitat din proprie inițiativă cuantumul taxei de trecere impuse, după ce a constatat eroarea și a oprit vehiculul pe banda de oprire de urgență a autostrăzii, întrucât nu putea să se întoarcă. În speță, reiese din decizia de trimitere că acest șofer a utilizat din eroare o autostradă timp de 20 de minute, ca urmare a faptului că a omis să utilizeze ieșirea prevăzută. Și în acest caz, în conformitate cu constatările instanței de trimitere, Spirál-Gép nici nu a obținut un avantaj, nici nu a cauzat un prejudiciu.
- 64 În aceste condiții, în primul rând, în ceea ce privește condiția potrivit căreia măsura represivă nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite în mod legitim de legislația în discuție în litigiul principal, trebuie să se constate că ar fi de asemenea posibil, pentru autoritățile naționale competente, să atingă obiectivele vizate prin măsuri mai puțin restrictive, dat fiind că încălcările săvârșite nu aduceau atingere obiectivelor urmărite prin Directiva 1999/62, și anume armonizarea sistemelor de taxare și stabilirea unor mecanisme corecte pentru impunerea costurilor de infrastructură asupra transportatorilor, în vederea eliminării denaturării regulilor concurenței între întreprinderile de transport din statele membre.
- 65 În al doilea rând, în ceea ce privește condiția potrivit căreia măsura represivă nu trebuie să fie disproporționată în raport cu obiectivele menționate, reiese din decizia de trimitere în cauza C-497/15 că cuantumul amenzii aplicate Euro-Team este de peste 500 de ori mai mare decât cuantumul taxei rutiere neachitate, care este inferior cuantumului care a fost efectiv plătit pentru tronsonul comparabil de pe drumul nr. 5. În cauza C-498/15, instanța de trimitere precizează că acest cuantum este de 87 de ori mai mare decât cuantumul taxei rutiere plătit cu întârziere. În consecință, nivelul sancțiunii este, în litigiile principale, disproporționat în raport cu contravenția săvârșită.
- 66 Având în vedere cele ce precedă, trebuie să se răspundă la a treia întrebare că articolul 9a din Directiva 1999/62 trebuie interpretat în sensul că cerința privind proporționalitatea, prevăzută la acest articol, nu se opune unui sistem de sancțiuni precum cel în discuție în litigiile principale, care instituie o răspundere obiectivă. În schimb, acesta trebuie să fie interpretat în sensul că se opune nivelului sancțiunii prevăzut de sistemul menționat.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 67 Întrucât, în privința părților din litigiile principale, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a zecea) declară:

- 1) **Articolul 9a din Directiva 1999/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 17 iunie 1999 de aplicare a taxelor la vehiculele grele de marfă pentru utilizarea anumitor infrastructuri, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2011/76/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 septembrie 2011, trebuie interpretat în sensul că cerința privind proporționalitatea, prevăzută la acest articol, se opune unui sistem de sancțiuni precum cel în discuție în litigiile principale, care prevede aplicarea unei amenzi în quantum forfetar pentru toate încălcările – indiferent de natura și de gravitatea acestora – ale normelor referitoare la obligația de a plăti în prealabil taxa rutieră aferentă utilizării unei infrastructuri rutiere.**
- 2) **Articolul 9a din Directiva 1999/62, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2011/76, trebuie interpretat în sensul că cerința privind proporționalitatea, prevăzută la acest articol, nu se opune unui sistem de sancțiuni precum cel în discuție în litigiile principale, care instituie o răspundere obiectivă. În schimb, acesta trebuie să fie interpretat în sensul că se opune nivelului sancțiunii prevăzut de sistemul menționat.**

Semnături