



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tionde avdelningen)

den 22 mars 2017¹

”Begäran om förhandsavgörande — Tillnärmning av lagstiftning — Vägtransport — Bestämmelser om skatter och avgifter — Direktiv 1999/62/EG — Avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer — Vägtull — Skyldighet för medlemsstaterna att införa effektiva, proportionella och avskräckande påföljder — Schablonmässigt fastställda böter — Proportionalitet”

I de förenade målen C-497/15 och C-498/15,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (förvaltningsdomstol och arbetsdomstol i Szeged, Ungern), genom beslut av den 14 september 2015, som inkom till domstolen den 22 september 2015, i målen

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

Spirál-Gép Kft. (C-498/15)

mot

Budapest Rendőrfőkapitánya,

meddelar

DOMSTOLEN (tionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Berger (referent) samt domarna A. Borg Barthet och F. Biltgen,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Ungerns regering, genom M. Z. Fehér, G. Koós och A. Pálffy, samtliga i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom J. Hottiaux och M. L. Havas, båda i egenskap av ombud,

¹ — Rättegångsspråk: ungerska.

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

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 9 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (EGT L 187, 1999, s. 42), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/76/EU av den 27 september 2011 (EUT L 269, 2011, s. 1) (nedan kallat direktiv 1999/62).
- 2 Respektive begäran har framställts i två mål mellan, å ena sidan, Euro-Team Kft. (mål C-497/15) respektive Spirál-Gép Kft. (mål C-498/15) och, å andra sidan, Budapest Rendőrfőkapitánya (chefen för polismyndigheten i Budapest, Ungern), angående påförande av böter för att ha kört på en motorvägssträcka utan att betala föreskriven vägtull.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 Skälen 1, 12 och 15 i direktiv 1999/62 har följande lydelse:

”(1) Det är en förutsättning för att kunna avlägsna snedvridning av konkurrensen mellan transportföretag i medlemsstaterna att avgiftssystemen harmoniseras och att rättvisa ordningar införs för att ta ut infrastrukturkostnader av åkare.

...

(12) Befintliga snedvridningar av konkurrensen kan inte avlägsnas enbart genom harmonisering av skatter eller punktskatter på bränsle, men till dess tekniskt och ekonomiskt lämpligare avgiftsformer införs kan sådana snedvridningar minskas genom möjligheten att behålla eller införa vägtullar och/eller vägavgift på motorvägar. Medlemsstaterna bör dessutom tillåtas att ta ut avgifter för användandet av broar, tunnlar och bergspass.

...

(15) Vägavgiftssatserna bör grunda sig på hur länge infrastrukturen i fråga används och bör differentieras i förhållande till den kostnad som orsakas av vägfordonen.”

- 4 I artikel 1 första stycket i direktiv 1999/62 föreskrivs följande:

”Detta direktiv är tillämpligt på fordonsskatter, vägtullar och vägavgifter som tas ut på fordon enligt definition i artikel 2.”

- 5 I artikel 2 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

...

b) *vägtull*: en specifik avgift för ett fordon, grundad på den tillryggalagda sträckan inom en viss infrastruktur och på fordonstyp och som omfattar en infrastrukturavgift och/eller en avgift för externa kostnader,

...”

6 I artikel 7.1 i direktiv 1999/62 föreskrivs följande:

”Om inte annat följer av artikel 9.1a får medlemsstaterna bibehålla eller införa vägtullar och/eller vägavgifter på det transeuropeiska vägnätet eller på vissa delar av detta nät och på alla andra delar av sina motorvägsnät som inte ingår i det transeuropeiska vägnätet på de villkor som anges i punkterna 2, 3, 4 och 5 i den här artikeln och i artiklarna 7a–7k. Detta ska inte påverka medlemsstaternas rätt att, i enlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, tillämpa vägtullar och/eller vägavgifter på andra vägar, förutsatt att införandet av vägtullar och/eller vägavgifter på sådana andra vägar inte diskriminerar internationell trafik och inte resulterar i en snedvridning av konkurrensen mellan operatörerna.”

7 I artikel 9a i detta direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall upprätta lämpliga kontroller och fastställa det påföljdssystem som skall tillämpas för överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits enligt detta direktiv. De ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att sanktionerna tillämpas. Dessa påföljder skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.”

Ungersk rätt

Lagen om vägtrafik

8 I 20 § 1 i közüti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (lag nr I från år 1988 om vägtrafik) (nedan kallad vägtrafiklagen) föreskrivs följande:

”Den som åsidosätter bestämmelserna i denna lag, andra lagar och föreskrifter eller gemenskapsrättsakter döms till böter, i fråga om

...

m) den distansbaserade avgift, som ska erläggas för körning på en avgiftsbelagd vägsträcka.

...”

9 I 21 § i vägtrafiklagen föreskrivs följande:

”(1) Den som är driftsansvarig för det aktuella fordonet, eller i det fall som avses i 21a § punkt 2, den person som fordonet har anförtrotts i syfte att brukas, ansvarar för att det fordon han eller hon är driftsansvarig för eller brukar iaktta de, i särskilda föreskrifter fastställda, reglerna om

...

h) den distansbaserade avgift som ska erläggas för körning på en avgiftsbelagd vägsträcka.

...

(2) Vid överträdelse av någon av de regler som avses i punkt 1 ska den som är driftsansvarig för fordonet, eller, i det fall som avses i 21a §, den person åt vilken fordonet har anförtrotts påföras administrativa böter på mellan 10 000 och 300 000 [ungerska forint (motsvarande ungefär 32 till 974 euro)]. Storleken på böterna vid överträdelse av olika bestämmelser fastställs i ett regeringsdekret. När ett och samma agerande innebär en överträdelse av flera bestämmelser och prövas i ett och samma förfarande, påförs böter med ett belopp som motsvarar summan av de böter som föreskrivs för var och en av dessa överträdelser.

...

(5) Regeringen ska – med beaktande av bestämmelserna i punkt 1 – i dekret fastställa den förteckning över överträdelser för vilka den som är driftsansvarig för det berörda fordonet ... ska påföras administrativa böter.”

Lagen om vägavgifter

- 10 I 3 § punkterna 1 och 6 i az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (lag nr LXVII från 2013 om betalning av en distansbaserad avgift för körning på motorväg, motortrafikled och landsväg) (nedan kallad lagen om vägavgifter) föreskrivs följande:

”(1) För körning på en avgiftsbelagd motorvägssträcka krävs tillstånd enligt denna lag.

...

(6) Den som är driftsansvarig för fordonet ansvarar för att det fordon för vilket han eller hon är driftsansvarig uppfyller villkoren i punkt 1.”

- 11 I 14 § i lagen om vägavgifter föreskrivs följande:

”Om inte annat följer av de undantag som anges i 9 § föreligger otillåten körning på väg vid

- a) underlåtenhet att, före påbörjad körning på en avgiftsbelagd vägsträcka, betala in avgiften för motsvarande sträcka, trots att vederbörande saknar ett giltigt avtal med förvaltaren av vägavgiftssystemet och kan visa upp en deklARATION för den som ansvarar för indrivning och betalning av vägavgifter i enlighet med denna lag,
- b) körning på en avgiftsbelagd vägsträcka med användning av en deklARATION, i vilken en lägre avgifts- eller miljökategori har angetts än den som gäller för det berörda fordonet, eller
- c) när det, för det berörda fordonet, finns ett giltigt avtal för körning på den avgiftsbelagda vägsträckan med förvaltaren av vägavgiftssystemet och en deklARATION kan visas upp för den som ansvarar för indrivning och betalning av vägavgifter i enlighet med denna lag, men där under körningen på den avgiftsbelagda vägsträckan i fråga något av de villkor som gäller för fordonets *on-board unit*, enligt ett dekret antaget enligt denna lag, inte har varit uppfyllt och den som är betalningsskyldig för vägavgiften inte, före påbörjad körning, har betalat in avgiften för den körda sträckan.”

- 12 I 15 § föreskrivs följande:

”(1) Bötesbeloppet ska fastställas på en nivå som ger den som är skyldig att betala vägavgiften incitament att göra det.

(2) Det som blir kvar av böterna ska betalas in till statsbudgeten såsom budgetinkomst under den rubrik som avses i 14 § punkt 4 d i lag nr CXCV från 2011 om statsfinansiering. Böterna ska erläggas i [ungerska] forinter [(HUF)] genom girering till det bankkonto som anges i beslut fattat med stöd av denna lag.”

13 I 16 § i samma lag föreskrivs följande:

”Otillåten körning på väg i den mening som avses i denna lag utgör en överträdelse som kan leda till böter enligt vägtrafiklagen.”

14 I 29a § punkterna 1, 4, 6 och 7 i lagen om vägavgifter, vilken införts i denna lag genom lag nr LIV från 2014, och trädde i kraft den 9 november 2014, föreskrivs följande:

(1) I de fall som avses i punkterna 2–4, ska sökande som till det organ som driver in vägavgifter (nedan kallad den indrivningsansvariga) lämnar in en ansökan i enlighet med punkterna 6 och 7 (nedan kallad en ansökan), undantas, enligt de villkor som föreskrivs i denna lag, från skyldigheten att betala böter för framförande av fordon utan tillstånd i den mening som avses i 14a § i denna lag, under perioden 1 juli 2013–31 mars 2014.

...

(4) En sökande ska, på grundval av en motiverad ansökan och på de villkor som avses i punkt 7, befrias från skyldigheten att betala böter för överträdelse av 14a §, när böterna – inom giltighetstiden för betald vägsträcka och inte mer än en gång vid en viss kontrollpunkt i varje färdriktning – har ålagts på en avgiftsbelagd vägsträcka eller på en väg som leder till nämnda väg som, inom vägnätet, i funktionellt hänseende går parallellt med den väg för vilken det berörda fordonet samtidigt hade ett tillstånd för framförande av fordon som inte brukats inom giltighetstiden.

...

(6) Utöver det som föreskrivs i punkterna 2–4 gäller undantaget i fråga om böterna under förutsättning att sökanden, innan han eller hon lämnar in sin ansökan, har betalat administrationsavgiften till den som driver in vägavgifterna, inklusive ett belopp på 12 000 HUF [ungefär 39 euro] per böter, inklusive mervärdesskatt, och inkommer med styrkande handlingar vid tidpunkten för ansökan. ...

(7) Ansökan kan inges inom sextio dagar efter ikraftträdandet av lag nr LIV från 2014 om ändring av [lagen om vägavgifter]. På grundval av den ingivna ansökan och under förutsättning att innehållet överensstämmer med föreskrifterna i denna lag och inte står i strid med uppgifterna i databasen hos den som driver in avgifterna, kommer den sistnämnda att utfärda ett intyg på att sökanden kan, om villkoren i punkterna 2–4 är uppfyllda, beviljas eftergift från kravet att betala böter. Intyg ska inte utfärdas när innehållet i ansökan och de uppgifter som den som driver in avgifterna förfogar över skiljer sig åt. Den som driver in avgifterna ska utfärda intyget inom 120 dagar från det att ansökan har mottagits. ...”

Regeringsdekret nr 410/2007

15 I 1 § punkt 1 i 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 (regeringsdekret nr 410 om trafikförseelser för vilka böter påförs, om de

bötesbelopp som ska påföras för trafikförseelser, om användande av böter och om villkoren för samarbete med vägkontrollanter) av den 29 december 2007 (nedan kallat regeringsdekret nr 410/2007), föreskrivs följande:

”I enlighet med vad som föreskrivs i 21 § punkt 1 [vägtrafiklagen], ska, vid överträdelse av 2–8a §§, den driftsansvariga för fordonet ... påföras administrativa böter i enlighet med vad som föreskrivs i detta dekret.”

16 I 8a § i regeringsdekret nr 410/2007 föreskrivs följande:

(1) Med avseende på 21 § punkt 1 h [vägtrafiklagen] ska, vid överträdelse av bestämmelserna i bilaga 9, den som är driftsansvarig för fordonet betala böter vars storlek fastställs med hänsyn till fordonskategori.

(2) Den som är driftsansvarig för fordonet ska inte mer än en gång påföras sådana böter som avses i punkt 1 för otillåtet framförande av samma fordon, såvida inte åtta timmar förflutit efter det första konstaterandet att fordonet framförts utan tillstånd.”

...”

17 I bilaga 9 till nämnda dekret föreskrivs följande:

"A	B		
	B1	B2	B3
1. Överträdelse enligt lagen om vägavgifter	Bötesbeloppets storlek fastställs med hänsyn till fordonskategori		
	J2	J3	J4
2. Överträdelse av 14a §	140 000	150 000	165 000
3. Överträdelse av 14b §	80 000	90 000	110 000
4. Överträdelse av 14c §	140 000	150 000	165 000"

Regeringsdekret nr 209/2013

18 I 24 § punkt 3 i az ED törvény végrehajtásáról szóló 209/2013 (VI. 18.) Korm. rendelet (regeringsdekret nr 209 om genomförande av lagen om vägavgifter) av den 18 juni 2013 (nedan kallat regeringsdekret nr 209/2013) föreskrivs följande:

”Kvittensen på inbetald avgift innebär tillstånd att utan avbrott på en viss väg framföra ett fordon vars parametrar har angetts vid betalningstillfället. Kvittensen kan inte överlåtas och varken sträckan eller fordonets parametrar, såsom de deklarerats vid betalningstillfället, kan ändras. Kvittensen avser en resa som påbörjas ett visst, på förhand fastställt, datum och är giltig

- från betalningstillfället till och med nästföljande dags slut, om giltighetstiden börjar löpa på betalningsdagen,
- på den angivna kalenderdagens början till och med nästföljande dags slut, om det rör sig om ett förköp inom en tidsperiod på högst 30 dagar.”

19 I 26 § punkt 1 a i regeringsdekret nr 209/2013 föreskrivs följande:

”Den som är skyldig att betala vägavgiften ska, före körning på en avgiftsbelagd vägsträcka, se till att hans eller hennes rättsliga förhållande med förvaltaren av vägavgiftssystemet tillåter ett effektivt utnyttjande av [det elektroniska] system för betalning av vägavgifter som den som driver in avgifterna använder sig av, och med hjälp av detta betalar en avgift motsvarande den faktiska rutten.”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 20 Euro-Team, klagande i mål C-497/15, är ett företag etablerat i Ungern. För att ett transportfordon som företaget drev, den 6 september 2014, skulle kunna köra på den avgiftsbelagda vägsträckan ”Budapest-Gyula”, betalade företaget i förväg in den föreskrivna avgiften enligt lagen om vägavgifter.
- 21 Den 6 september 2014 uppstod ett fel på fordonets navigationssystem vilket ledde till att chauffören, som är anställd hos Euro-Team, missade den avfart på vilken han skulle ha lämnat motorväg M5 i syfte att fortsätta sin körning på väg nr 5, i en lägre kategori, och på vilken fordonet hade tillstånd att färdas. Fordonet fortsatte således att färdas på motorväg M5 utan giltigt tillstånd och utan att den distansbaserade avgiften för denna motorvägssträcka hade betalats.
- 22 Denna motorvägssträcka, på ungefär 5 km, löper parallellt med väg nr 5. Vägavgiften för nämnda sträcka är 324 HUF (ungefär 1 euro), vilket är lägre än den avgift som tas ut för en motsvarande sträcka på väg nr 5, som vid tidpunkten uppgick till 520 HUF (ungefär 1,7 euro). Enligt den hänskjutande domstolen har Euro-Team, med avseende på den sträcka som står angiven på kvittensen på den i förväg inbetalda avgiften, varken erhållit någon fördel eller orsakat skada.
- 23 Budapest Rendőrfőkapitánya (chefen för polismyndigheten i Budapest, Ungern) påförde emellertid, genom beslut av den 8 december 2014, Euro-Team administrativa böter på 165 000 HUF (ungefär 535 euro) med stöd av regeringsdekret nr 410/2007 med motiveringen att företaget hade underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen om vägavgifter, genom att inte i förväg betala in vägavgiften för motorvägssträckan mellan 85 och 90 kilometer.
- 24 Euro-Team har överklagat detta beslut till den hänskjutande domstolen och bland annat gjort gällande att den påföljd som föreskrivs i regeringsdekret nr 410/2007 strider mot unionsrätten då bötesbeloppet är oproportionerligt.
- 25 Spirál-Gép, klagande i mål C-498/15, är ett företag som även det är etablerat i Ungern. För att det transportfordon som företaget utnyttjade, den 25 april 2014, skulle kunna köra på den avgiftsbelagda vägsträckan ”Kaba-Bököny”, betalade företaget i förväg in den föreskrivna avgiften enligt lagen om vägavgifter.
- 26 Samma dag körde fordonets chaufför, som anställd hos Spirál-Gép, av misstag, förbi den avfart på vilken vederbörande borde ha lämnat motorväg M35. Chauffören fortsatte därför sin körning på motorväg M35, mellan 24 och 35 kilometer, trots att denna sträcka inte var med i den planerade rutt för vilken vägavgift hade erlagts. När chauffören upptäckte sitt misstag stannade han fordonet vid vägrenen, eftersom det var omöjligt att vända om, och betalade, via telefon och på eget initiativ, vägavgiften för nämnda vägsträcka.
- 27 Den hänskjutande domstolen har i det avseendet konstaterat att Spirál-Gép, med hänsyn till den vägavgift som betalats in i förväg och den vägavgift som fordonets chaufför på eget initiativ betalade in på 1 597 HUF (ungefär 5,2 euro) varken gynnats eller orsakat skada.

- 28 Budapest Rendőrfőkapitánya (chefen för polismyndigheten i Budapest, Ungern) påförde, genom beslut av den 16 mars 2015, Spirál-Gép administrativa böter på 140 000 HUF (ungefär 454 euro) med stöd av regeringsdekret nr 410/2007 med motiveringen att företaget hade underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen om vägavgifter, genom att inte i förväg betala in vägavgiften för motorvägssträckan mellan 24 och 35 kilometer.
- 29 Spirál-Gép har överklagat detta beslut till den hänskjutande domstolen och bland annat gjort gällande att den påföljd som föreskrivs i regeringsdekret nr 410/2007 strider mot unionsrätten då bötesbeloppet är oproportionerligt.
- 30 Den hänskjutande domstolen har i båda målen angett att den som är driftsansvarig för fordonet är strikt ansvarig för en sådan överträdelse som avses i 21 § i vägtrafiklagen och att de administrativa böterna kan utdömas oberoende av skuldfrågan. Myndigheten kan därför inte, utom i de uttryckliga fall som avses i denna lag, beakta de särskilda omständigheter som den som är driftsansvarig gör gällande i det enskilda fallet eller undersöka huruvida vederbörande verkligen ska tillskrivas ansvar för överträdelsen, det vill säga huruvida den var avsiktlig eller berodde på ren oaktsamhet.
- 31 Det faktum att Euro-Team, i mål C-497/15, hade ett giltigt tillstånd att använda vägnätet på en vägsträcka som löpte parallellt med den vägsträcka på vilken överträdelsen ägde rum och att den avgift som skulle ha betalats för sistnämnda vägsträcka var lägre än den avgift som betalats för den planerade vägsträckan saknar därför betydelse. Samma sak gäller i mål C-498/15 i vilket fordonets chaufför, som är anställd hos Spirál-Gép, på eget initiativ betalade in avgiften för den aktuella motorvägssträckan 20 minuter efter det att överträdelsen hade ägt rum.
- 32 Den hänskjutande domstolen har uppgett att artikel 9a i direktiv 1999/62 ger medlemsstaterna ett stort utrymme för skönmässig bedömning vad gäller valet av påföljder för att säkerställa betalningen av vägavgifter. Med hänsyn till de särskilda omständigheterna i de mål som den har att avgöra, är den dock osäker på om de böter som en av klagandena har påförts, vars belopp uppgår till mer än 500 gånger vägavgiften, kan anses proportionerliga.
- 33 Den hänskjutande domstolen anser emellertid att bestämmelsen i 29 a § i lagen om vägavgifter, vilken inte är tillämplig i tiden (*rationae temporis*) på omständigheterna i dessa mål med hänsyn till datumen för överträdelserna, gör det möjligt att påföra böter som är proportionella i förhållande till överträdelsernas allvar.
- 34 Mot denna bakgrund beslutade Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Szeged, Ungern) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen, vilka är identiska i de båda målen:
- 1) Ska kravet på proportionalitet i artikel 9a i direktiv 1999/62/EG tolkas så, att detta utgör hinder för det påföljdssystem som införts i bilaga 9 till [regeringsdekret nr 410/2007], enligt vilket ett fast bötesbelopp påförs – det vill säga oberoende av överträdelsens allvar – vid överträdelse av reglerna om vägavgifter?
 - 2) Är de administrativa böter som föreskrivs i bilaga 9 till [regeringsdekret nr 410/2007] förenliga med kravet i artikel 9a i direktiv 1999/62 på att påföljder som föreskrivs i nationell lagstiftning ska vara effektiva, proportionella och avskräckande?
 - 3) Ska kravet på proportionalitet i artikel 9a i direktiv 1999/62 tolkas så, att detta utgör hinder för dels ett påföljdssystem som, såsom det i det nationella målet aktuella, ålägger dem som överträder reglerna ett strikt ansvar, dels bötesbeloppets storlek enligt nämnda system?"
- 35 Domstolens ordförande beslutade den 19 oktober 2015 att förena målen C-497/15 och C-498/15 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den andra tolkningsfrågan

- 36 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, som ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida kravet på proportionalitet i artikel 9 a i direktiv 1999/62 ska tolkas så, att kraven på att påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande som föreskrivs däri utgör hinder för ett påföljdssystem, såsom det i det nationella målet aktuella, enligt vilket ett schablonmässigt fastställt bötesbelopp utdöms för samtliga överträdelser, oberoende av vilken typ av överträdelser det rör sig om och hur allvarliga de är, av reglerna angående skyldigheten att i förväg betala in den föreskrivna avgiften för användning av vägnätet.
- 37 Domstolen påpekar inledningsvis att det framgår av artikel 9 a i direktiv 1999/62 att medlemsstaterna ska upprätta lämpliga kontroller och fastställa det påföljdssystem som ska tillämpas för överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits enligt detta direktiv. De ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att sanktionerna tillämpas. Dessa påföljder skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.
- 38 Emellertid innehåller nämnda direktiv inte några närmare regler om hur dessa nationella sanktioner ska utformas och framför allt innehåller det inga uttryckliga kriterier för att avgöra om sanktionerna är proportionerliga.
- 39 Det framgår av fast rättspraxis att så länge lagstiftningen om vilka sanktioner som ska tillämpas vid underlåtenhet att uppfylla krav som införts genom unionslagstiftning inte har harmoniserats inom unionen, är medlemsstaterna behöriga att välja de sanktioner som de finner lämpliga. De är dock skyldiga att vid utövandet av denna behörighet följa unionsrätten och dess allmänna principer, följaktligen också proportionalitetsprincipen (se, bland annat, dom av den 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punkt 23, och dom av den 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punkt 37).
- 40 I synnerhet får de administrativa eller repressiva åtgärder som tillåts enligt nationell lagstiftning sålunda inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska härvid den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvalda målen (dom av den 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 41 Inom ramen för direktiv 1999/62 har, enligt dess första skäl, såväl harmoniseringen av avgiftssystemen som införandet av rättvisa mekanismer för att ta ut kostnaderna för infrastrukturen av åkarna, till syfte att undvika snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaternas transportföretag.
- 42 Domstolen har i detta sammanhang slagit fast att sanktionernas stränghet ska vara anpassad till hur allvarliga de överträdelser som beivras är, och det ska särskilt säkerställas att sanktionerna verkligen har en avskräckande verkan samtidigt som proportionalitetsprincipen iakttas (dom av den 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punkt 40).
- 43 Domstolen har vidare slagit fast att medlemsstaterna ska iakttä proportionalitetsprincipen inte endast när de fastställer rekvisiten för överträdelserna och reglerna om böternas storlek, utan också vid bedömningen av de omständigheter som kan vara av betydelse för fastställandet av böterna (dom av den 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punkt 41).

- 44 I förevarande fall ska det påpekas att 21 § punkt 2 i vägtrafiklagen, genom böter på mellan 10 000 och 300 000 HUF (ungefär 32 till 974 euro), straffar den som är driftsansvarig för ett fordon och som överträder reglerna angående skyldigheten att betala en distansbaserad avgift för användning av avgiftsbelagda vägsträckor. Det är mot denna bakgrund som det i bilaga 9 till regeringsdekret nr 410/2007 har införts böter för de aktuella överträdelsena, vilka varierar beroende på vilken fordonskategori det rör sig om, vilket avgörs genom antalet kardanaxlar, och vars schablonbelopp fastställs till mellan 140 000 och 165 000 HUF (ungefär 454 och 535 euro).
- 45 Påföljder för överträdelser av nationella bestämmelser som införs med stöd av direktiv 1999/62 ska inte bara vara proportionerliga i förhållande till den begångna överträdelsen utan de ska även vara effektiva och avskräckande. I förevarande fall, i mål C-497/15, uppgick de böter som Euro Team påfördes till mer än 500 gånger den icke inbetalda vägavgiften, vilken var lägre än den avgift som företaget faktiskt hade betalat för en motsvarande vägsträcka på väg nr 5. I mål C-498/15 var bötesbeloppet mer än 87 gånger högre än den för sent inbetalda avgiften.
- 46 Med hänsyn till storleken på de påförda böterna i förhållande till den faktiska avgift som de var skyldiga att betala och som inte hade betalats in i förväg, råder det ingen tvekan om att det ungerska påföljdssystemet, med hänsyn till påföljdernas stränghet och systematiska användning är effektivt och avskräckande.
- 47 Vad gäller iakttagandet av proportionalitetsprincipen ska det konstateras att den enda möjligheten till anpassning av böterna enligt denna ordning, enligt regeringsdekret nr 410/2007, är den som rör det berörda fordonets kategori, vilken fastställs på grundval av antalet kardanaxlar. En sådan anpassning, som inte har något som helst samband med hur den driftsansvarige eller dennes chaufför har agerat, beaktar emellertid inte den begångna överträdelsens art och allvar. Såsom Europeiska kommissionen har angett i sina skriftliga yttranden kan den berörda myndigheten till exempel inte beakta den sträcka som körts utan erlagd avgift. Det bötesbelopp som påförs för underlåtenhet att fullgöra betalningsskyldigheten i det nationella målet är således schablonmässigt fastställt och varierar inte i förhållande till antalet kilometer som körts utan tillstånd eller till huruvida den som begått överträdelsen i förväg har eller inte har betalat vägavgift för en viss rutt.
- 48 Enligt kraven i direktiv 1999/62, bland annat i artikel 7–7k däri, bygger det vägavgiftssystem som avses i det nationella målet på att brukarna ska bidra till underhållet och infrastrukturen proportionellt till hur mycket de använder vägnätet och att det beaktar fordonets utsläppskategori. Avsaknaden av möjligheten att anpassa böterna till överträdelsens allvar kan strida mot denna princip.
- 49 Domstolen har redan slagit fast att tillämpningen av ett fast bötesbelopp för samtliga överträdelser av vissa lagstadgade skyldigheter – utan anpassning av bötesbeloppet till överträdelsens svårighetsgrad – framstår som oproportionerlig i förhållande till unionslagstiftningens mål (se dom av den 9 februari 2012, Urbán, C-201/10, EU:C:2012:64, punkt 41).
- 50 Den första och den andra frågan ska således besvaras enligt följande. Kravet på proportionalitet i artikel 9a i direktiv 1999/62 ska tolkas så, att det utgör hinder för ett påföljdssystem, såsom det i det nationella målet aktuella, enligt vilket ett schablonbelopp utdöms för samtliga överträdelser, oberoende av vilken typ av överträdelser det rör sig om och hur allvarliga de är, av reglerna angående skyldigheten att i förväg betala in den föreskrivna avgiften för användning av vägnätet.

Den tredje frågan

- 51 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida kravet på proportionalitet i artikel 9a i direktiv 1999/62 ska tolkas så, att det utgör hinder dels för att genom sådana sanktionsbestämmelser som dem som är i fråga i målet vid den nationella domstolen införa ett strikt ansvar för den som gör sig skyldig till en överträdelse, dels för de i dessa bestämmelser föreskrivna sanktionernas stränghet.
- 52 Det ska påpekas att det framgår av handlingarna i målet att bilaga 9 till regeringsdekret nr 410/2007 ger de nationella myndigheter som ska genomföra detta befogenheter med avseende på det schablonbelopp som fastställts för överträdelser av lagen om vägavgifter. Myndigheterna i fråga har således ingen befogenhet att beakta konkreta omständigheter i det enskilda fallet och på så sätt anpassa böterna till dessa omständigheter.
- 53 Vad för det första gäller huruvida införandet av ett strikt ansvar överensstämmer med kravet på proportionalitet ska det konstateras att domstolen vid flera tillfällen uttalat att ett sådant system enligt vilket överträdelser av unionsrätten sanktioneras inte i sig är oförenligt med denna rätt (se, bland annat, dom av den 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 54 Att inrätta bestämmelser om strikt ansvar är enligt domstolen nämligen inte oproportionerligt i förhållande till de eftersträvade målen, om dessa kan förmå de personer som berörs att rätta sig efter bestämmelserna i en viss förordning och om de eftersträvade syftena är av ett sådant allmänintresse som kan motivera inrättandet av sådana bestämmelser (dom av den 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 55 Det ska vidare påpekas att direktiv 1999/62 förpliktar de nationella lagstiftarna att ålägga tunga fordon att betala en avgift för att få nyttja vägnätet. Den lagstiftning som avses i det nationella målet, genom vilken detta direktiv införlivas, föreskriver således att den som är driftsansvarig för dessa fordon ska betala en avgift för att kunna nyttja denna infrastruktur och inför ett påföljdssystem som ska garantera att betalningsskyldigheten efterlevs. Enligt den nationella lagstiftningen har en överträdelse av denna skyldighet skett när brukaren av det avgiftsbelagda vägnätet inte, innan vederbörande tagit nätet i bruk, har betalat den föreskrivna avgiften. Ett sådant system med strikt ansvar ger de som är driftsansvariga för tunga fordon i trafik incitament till att i förväg betala in den föreskrivna avgiften.
- 56 Eftersom nämnda system med strikt ansvar ger de som är driftsansvariga för fordon incitament till att iaktta skyldigheten att i förväg betala in de föreskrivna avgifterna för att få bruka vägnätet och eftersom de mål som eftersträvas med den ungerska lagstiftningen, det vill säga att undvika snedvridning av konkurrensen mellan transportföretag och införandet av principen om att den som förorenar ska betala, är av allmänt intresse, kan införandet, genom denna lagstiftning, av ett system med strikt ansvar anses vara motiverat.
- 57 Ett system med strikt ansvar, såsom det som avses i det nationella målet, som beivrar överträdelser av ovan nämnda skyldigheter är således inte i sig oförenligt med unionsrätten.
- 58 Vad sedan gäller fastställandet av storleken på de böter som föreskrivs för varje typ av överträdelse, enligt den lagstiftning som avses i det nationella målet, ska det erinras om den rättspraxis som nämns ovan i punkterna 39 och 40. Av denna framgår att medlemsstaterna är behöriga att välja de sanktioner som de finner lämpliga. De är dock skyldiga att vid utövandet av denna behörighet följa unionsrätten och dess allmänna rättsprinciper, och följaktligen också proportionalitetsprincipen. De repressiva åtgärderna får således bland annat inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga, och inte heller vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen.

- 59 Det ska i det avseendet påpekas att medlemsstaterna ska iaktta proportionalitetsprincipen inte bara när de fastställer rekvisiten för överträdelsen och reglerna om böternas storlek, utan också vid bedömningen av de omständigheter som kan vara av betydelse för fastställandet av böterna (se, bland annat, dom av den 9 februari 2012, Urbán, C-210/10 EU:C:2012:64, punkt 54, och dom av den 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punkt 41).
- 60 När detta väl har slagits fast ska det konstateras att skyldigheten för nationella myndigheter som ska sanktionera överträdelser av betalningsskyldigheten för användning av vägnätet att påföra böter uppgående till ett fast belopp på mellan 140 000 och 165 000 HUF (ungefär 454 och 535 euro) – utan möjlighet att beakta faktiska omständigheter i det enskilda fallet och, eventuellt, sätta ned bötesbeloppet – inte uppfyller kraven enligt den rättspraxis som nämns ovan i punkterna 39 och 40.
- 61 De ungerska bestämmelserna förfaller således vara oproportionerliga, bland annat i de fall som avses i de nationella målen.
- 62 Det ska i det avseende påpekas att det är utrett, dels att den som framförde det berörda fordonet, i mål C-497/15, på grund av ett fel på fordonets navigationssystem, missade den avfart på vilken vederbörande skulle ha lämnat motorväg M5 i syfte att fortsätta sin körning på väg nr 5, i en lägre kategori, och på vilken fordonet hade tillstånd att färdas. Nämda chaufför körde således ungefär 5 km på denna motorväg utan att i förväg ha betalat in avgiften då denna motorvägssträcka löpte parallellt med vägen i den lägre kategorin. Avgiften för den vägsträcka på 5 km som körts på motorvägen var lägre än den avgift som tagits ut för motsvarande vägsträcka på vägen i den lägre kategorin. Såsom den hänskjutande domstolen har konstaterat har Euro-Team, genom denna överträdelse, varken gynnats eller orsakat skada för statsbudgeten.
- 63 Vidare, i mål C-498/15, hade den som framförde det aktuella fordonet, vilket hade tillstånd att använda vägnätet via en annan rutt, på eget initiativ, efter att ha konstaterat sitt misstag och då det inte fanns någon möjlighet att vända om, stannat fordonet på motorvägens vägren för att betala den föreskrivna avgiften. Det framgår av beslutet om hänskjutande att denna chaufför av misstag använt denna motorväg i 20 minuter, då vederbörande missat den planerade avfartsvägen. Även i det fallet, enligt den hänskjutande domstolens konstaterande, har Spirál-Gép varken gynnats eller orsakat någon skada.
- 64 Under dessa förhållanden, för det första, vad gäller villkoret att den repressiva åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga, konstaterar domstolen att de nationella behöriga myndigheterna skulle kunna uppnå dessa mål genom mindre restriktiva åtgärder, med hänsyn till att den överträdelse som har ägt rum faktiskt inte äventyrade förverkligandet av de mål som uppställs i direktiv 1999/62, nämligen harmonisering av avgiftssystemen och införande av ett rättvist system för att låta transportföretag betala kostnaderna för infrastruktur i syfte att förhindra en snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaternas transportföretag.
- 65 För det andra, vad gäller villkoret att en sanktionsåtgärd inte får vara orimlig i förhållande till nämnda mål, framgår det av beslutet om hänskjutande i mål C-497/15, att de böter som Euro Team påförts uppgick till mer än 500 gånger den icke inbetalda vägavgiften, vilken var lägre än den avgift som företaget faktiskt hade betalat för en motsvarande vägsträcka på väg nr 5. I mål C-498/15 har den hänskjutande domstolen uppgett att bötesbeloppet var mer än 87 gånger högre än den för sent inbetalda avgiften. Således är den i det nationella målet aktuella sanktionen orimligt sträng i förhållande till den begångna överträdelsen.
- 66 Av det anförda följer att den tredje frågan ska besvaras enligt följande. Kravet på proportionalitet i artikel 9a i direktiv 1999/62 ska tolkas så, att det inte utgör hinder för att genom sådana sanktionsbestämmelser som avses i det nationella målet införa ett strikt ansvar för överträdelser. Däremot ska det tolkas så att det utgör hinder för att införa så stränga sanktioner som föreskrivs i dessa bestämmelser.

Rättegångskostnader

- ⁶⁷ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tionde avdelningen) följande:

- 1) **Kravet på proportionalitet i artikel 9a i Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/76/EU av den 27 september 2011, ska tolkas så att det utgör hinder för ett påföljdssystem, såsom det i det nationella målet aktuella, enligt vilket ett schablonbelopp utdöms för samtliga överträdelser, oberoende av vilken typ av överträdelser det rör sig om och hur allvarliga de är, av reglerna angående skyldigheten att i förväg betala in den föreskrivna avgiften för användning av vägnätet.**
- 2) **Kravet på proportionalitet i artikel 9a i direktiv 1999/62, i dess lydelse enligt direktiv 2011/76, ska tolkas så, att det inte utgör hinder för att genom sådana sanktionsbestämmelser som avses i det nationella målet införa ett strikt ansvar för överträdelser. Däremot ska det tolkas så att det utgör hinder för att införa så stränga sanktioner som föreskrivs i dessa bestämmelser.**

Underskrifter