



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tiende Afdeling)

22. marts 2017 **

»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 — proportionalitet«

I de forenede sager C-497/15 og C-498/15,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Szegedi Közigazgatási és munkaügyi bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szeged, Ungarn) ved afgørelser af 14. september 2015, indgået til Domstolen den 22. september 2015, i sagerne:

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

Spirál-Gép Kft. (sag C-498/15)

mod

Budapest Rendőrfőkapitánya,

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Berger (refererende dommer), og dommerne A. Borg Barthet 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 M. Z. Fehér, G. Koós og A. Pálffy, som befuldmægtigede
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget
- Europa-Kommissionen ved J. Hottiaux og L. Havas, som befuldmægtigede,

* Processprog: ungarsk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne 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 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med to tvister mellem henholdsvis Euro-Team Kft. (sag C-497/15) og Spirál-Gép Kft. (sag C-498/15) på den ene side og Budapest Rendőrfőkapitánya (politidirektøren i Budapest, Ungarn) på den anden side vedrørende pålæg af en bøde 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) den 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) brugsafgiftssatsen 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 Nævnte direktivs 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 foreskriver:

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

»Bøde kan pålægges enhver person, der overtræder bestemmelserne i denne lov, andre retsakter eller 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 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, der står for driften af køretøjet, eller i det i § 21a 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 bødebeløb, der er fastsat for hver af disse overtrædelser.

[...]

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

Vejafgiftsloven

10 Det fastsættes i § 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«):

»(1) Vejafgiftspligtige køretøjer skal have kørselstilladelse efter denne lov for retten til benyttelse af en afgiftsbelagt vejstrækning.

[...]

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

11 Vejafgiftslovens § 14 fastsætter:

»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 lov nr. CXCV af 2011 om de offentlige finanser. Betaling af bøden skal ske i [ungarske] forint [(HUF)] ved overførsel til bankkonto, som angives nærmere ved retsakt vedtaget i henhold til denne lov.«

13 Nævnte lovs § 16 foreskriver:

»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 med virkning fra den 9. november 2014 er indføjet i denne lov ved lov nr. LIV af 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 har fået tildelt opgaven med 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 enhver 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 medfør af stk. 7, fritaget for betaling af den bøde, der er blevet pålagt for overtrædelse af bestemmelserne i § 14, litra a), såfremt pålæggelsen 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 kørseltilladelse 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 et krav for at opnå bødefritagelse, 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 Det bestemmes i § 1, stk. 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 de overtrædelser af vejtransportloven, som sanktioneres med administrativ bøde, størrelsen af de bøder, der kan pålægges i tilfælde af overtrædelse af bestemmelserne på området, reglerne om, hvem bøderne kan pålægges, samt betingelserne for at deltage i kontrollen (herefter »regeringsdekret nr. 410/2007«):

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

- 16 Det bestemmes i § 8a i regeringsdekret nr. 410/2007:

»(1) Ved overtrædelse af bestemmelserne i bilag 9 er den person, der står for driften af køretøjet, i henhold til bestemmelserne i vejtransportlovens] § 21, stk. 1, litra h), 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 Af bilag 9 til dette dekret fremgår:

»A	B		
	B1	B2	B3
1. Overtrædelse i henhold til vejafgiftsloven	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 Det bestemmes i § 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«):

»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 § 26, stk. 1, litra a), i regeringsdekret nr. 209/2013 fastsætter:

»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.«

Twisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

- 20 Euro-Team, som er sagsøger i hovedsagen i sag C-497/15, er en virksomhed med hjemsted i Ungarn. For at det godskøretøj, som virksomheden anvender, den 6. september 2014 kunne benytte betalingsstrækningen »Budapest-Gyula«, havde virksomheden på forhånd købt det påkrævede mærkat i overensstemmelse med vejafgiftslovgivningen.
- 21 Den 6. september 2014 medførte en fejl i køretøjets navigationssystem, at dets fører, som var ansat af Euro-Team, kørte forbi den frakørsel, som han skulle have taget for at forlade motorvej M5 for at fortsætte sin tur på hovedvej nr. 5 af en lavere kategori, som han havde tilladelse til at benytte. Han fortsatte derfor sin tur på motorvej M5 uden gyldigt vejafgiftsmærkat og uden at have betalt den forholdsmæssige afgift for den tilbagelagte afstand på denne motorvejsstrækning.
- 22 Denne motorvejsstrækning på ca. 5 km løber i praksis parallelt med hovedvej nr. 5. Vejafgiften for den nævnte strækning beløber sig til 324 HUF (ca. 1 EUR), dvs. en lavere takst end den takst, der opkræves for den tilsvarende strækning på hovedvej nr. 5, som på daværende tidspunkt beløb sig til 520 HUF (ca. 1,7 EUR). Ifølge den forelæggende rets konstateringer har Euro-Team, med hensyn til den rute, der var anført på det på forhånd købte mærkat, hverken opnået en fordel eller forvoldt et tab.
- 23 Ved afgørelse truffet den 8. december 2014 pålagde Budapest Rendőrfőkapitánya (politidirektøren i Budapest, Ungarn) imidlertid Euro-Team en administrativ bøde, der beløber sig til 165 000 HUF (ca. 535 EUR) i henhold til regeringsdekret nr. 410/2007 med den begrundelse, at denne virksomhed ved at have undladt på forhånd at købe et mærkat for den skyldte vejafgift for benyttelse af den motorvejsstrækning, der befinder sig mellem 85 og 90 km, havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til vejafgiftsloven.
- 24 Euro-Team har påklaget denne afgørelse til den forelæggende ret, idet virksomheden bl.a. har gjort gældende, at den sanktion, der er fastsat i regeringsdekret nr. 410/2007, er i strid med EU-retten, idet størrelsen af den pålagte bøde er uforholdsmæssig.
- 25 Spirál-Gép, som er sagsøger i hovedsagen i sag C-498/15, er ligeledes en virksomhed med hjemsted i Ungarn. For at det godskøretøj, som virksomheden anvender, den 25. april 2014 kunne benytte betalingsstrækningen »Kaba-Bököny«, havde virksomheden på forhånd købt det påkrævede mærkat i overensstemmelse med vejafgiftslovgivningen.

- 26 Samme dag kørte føreren af dette køretøj, som var ansat af Spirál-Gép, imidlertid ved en fejltagelse forbi den frakørsel, som han skulle have taget for at forlade motorvej M35. Som følge heraf fortsatte han sin tur på motorvej M35, mellem kilometermærke 24 og 35, selv om denne strækning ikke var en del af den planlagte rute, der var blevet betalt afgift for. Efter at have indset sin fejl, stoppede føreren, idet det ikke var muligt at vende om, køretøjet i motorvejens nødspor og betalte over telefonen og på eget initiativ vejafgiften for den nævnte strækning.
- 27 Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at med hensyn til den forudbetalte vejafgift og med hensyn til den vejafgift, som køretøjets fører betalte spontant på 1 597 HUF (ca. 5,2 EUR), har Spirál-Gép hverken opnået en fordel eller forvoldt et tab.
- 28 Ved afgørelse truffet den 16. marts 2015 har Budapest Rendőrfőkapitánya (politidirektøren i Budapest, Ungarn) imidlertid pålagt Spirál-Gép en administrativ bøde, der beløber sig til 140 000 HUF (ca. 454 EUR) i henhold til regeringsdekret nr. 410/2007 med den begrundelse, at denne virksomhed ved at have undladt på forhånd at købe en billet for den skyldte vejafgift for benyttelse af den motorvejsstrækning, der befinder sig mellem kilometermærke 24 og 35, havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til vejafgiftsloven.
- 29 Spirál-Gép har påklaget denne afgørelse til den forelæggende ret, idet virksomheden bl.a. har gjort gældende, at den sanktion, der er fastsat i nævnte regeringsdekret, er uforholdsmæssig og dermed i strid med EU-retten.
- 30 I begge sager har den forelæggende ret anført, at den person, der står for driften af køretøjet, i medfør af vejtransportlovens § 21 har et objektivt ansvar, idet den pålagte administrative bøde forfalder til betaling uden hensyntagen til, om der foreligger egen skyld. Bortset fra de tilfælde, som denne lov udtrykkeligt henviser til, kan myndigheden derfor ikke tage hensyn til den individuelle og særlige situation, som gør sig gældende for den person, der står for driften af køretøjet, eller efterprøve, om overtrædelsen vitterligt kan tilregnes denne, dvs. om den er begået med udtrykkeligt forsæt eller som følge af simpel uagtsomhed.
- 31 Den omstændighed, at Euro-Team i sag C-497/15 var i besiddelse af et gyldigt mærkat til benyttelse af vejinfrastrukturen for en parallel strækning til den, hvorpå overtrædelsen blev begået, og at den skyldige vejafgift for den sidstnævnte strækning var mindre end den pris, der var betalt for den planlagte rute, er derfor uden betydning. Det samme gør sig gældende i sag C-498/15, hvor den af Spirál-Gép ansatte fører af køretøjet inden for 20 minutter efter, at overtrædelsen var blevet begået, på eget initiativ betalte den krævede vejafgift for benyttelse af denne motorvej.
- 32 Den forelæggende ret har bemærket, at artikel 9a i direktiv 1999/62 overlader medlemsstaterne en vid skønsbeføjelse med hensyn til valget af de sanktioner, der kan anvendes til at sikre effektiv betaling af vejafgiften. Henset til de særlige omstændigheder ved de begåede overtrædelser i de sager, der er indbragt for den, er retten dog i tvivl om, hvorvidt den bøde, som er blevet pålagt en af sagsøgerne, og hvis størrelse er mere end 500 gange større end det beløb, der skyldes i vejafgift, kan anses for forholdsmæssig.
- 33 Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at vejafgiftslovens § 29a, som, henset til tidspunktet for overtrædelserne, ikke kan finde anvendelse rationae temporis på omstændighederne i disse sager, gør det muligt at pålægge bøder, der står i rimeligt forhold til disse overtrædelser.

- 34 På denne baggrund har Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szeged, Ungarn) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, som er identiske i de to sager:
- »1) Skal kravet om forholdsmæssighed i direktiv 1999/62 [...] fortolkes således, at det er til hinder for en sanktionsordning som den, der er indført ved bilag 9 til [regeringsdekret nr. 410/2007], og hvorefter der ved tilsidesættelse af reglerne vedrørende erhvervelse af vignetter skal pålægges en bøde på et fast beløb, uanset hvor grov overtrædelsen er?
 - 2) Er den administrative bøde, som er fastsat i bilag 9 [til regeringsdekret nr. 510/2007], i overensstemmelse med kravet i artikel 9a i direktiv 1999/62, hvorefter de sanktioner, der pålægges i henhold til national ret, skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning?
 - 3) Skal kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i direktiv 1999/62 fortolkes således, at det dels er til hinder for en sanktionsordning som den i hovedsagen omtvistede, og hvori gerningsmændenes objektive ansvar fastsættes, og dels er til hinder for størrelsen af det sanktionsbeløb, der er fastsat i den pågældende ordning?«
- 35 Ved kendelse af 19. oktober 2015 har Domstolens præsident besluttet at forene sagerne C-497/15 og C-498/15 med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første og det andet spørgsmål

- 36 Med det første og det andet spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 9a i direktiv 1999/62 skal fortolkes således, at de krav om effektivitet, proportionalitet og afskrækkende virkning, der er omhandlet heri, er til hinder for en sanktionsordning som den i hovedsagen omhandlede, som fastsætter pålæg af en bøde på et fast beløb for alle overtrædelser, uanset disses karakter og grovhed, af bestemmelserne om forudgående betalingsforpligtelse af vejafgift for benyttelse af en vejinfrastruktur.
- 37 Det bemærkes indledningsvis, at medlemsstaterne i henhold til artikel 9a i direktiv 1999/62 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.
- 38 Det må imidlertid konstateres, at nævnte 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.
- 39 Det følger imidlertid af fast retspraksis, at så længe der ikke er gennemført nogen EU-retlig harmonisering på området for sanktioner ved manglende opfyldelse af betingelserne i en EU-retlig ordning, er medlemsstaterne beføjet til at træffe bestemmelser om de sanktioner, som de finder rimelige. Medlemsstaterne skal dog udøve deres beføjelser på dette område under iagttagelse af EU-retten og dennes almindelige grundsætninger og dermed under iagttagelse af proportionalitetsprincippet (jf. bl.a. dom af 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, præmis 23, og af 19.10.2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, præmis 37).

- 40 I det foreliggende tilfælde må de strafferetlige foranstaltninger, der er tilladte i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, således ikke overskride grænserne for, hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med denne lovgivning, hvilket forudsætter, at der, såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal vælges den mindst bebyrdende foranstaltning, og at de byrder, som pålægges, ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede formål (dom af 19.10.2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Inden for rammerne af direktiv 1999/62 er det forfulgte formål, således som det fremgår af første betragtning til direktivet, at afgiftssystemerne harmoniseres, og at der indføres retfærdige ordninger for opkrævning af afgifter hos transportvirksomhederne med henblik på dækning af infrastrukturomkostningerne for at fjerne fordrejning af konkurrencen mellem transportvirksomheder i medlemsstaterne.
- 42 Domstolen har i denne henseende fastslået, at sanktionerne skal tilpasses overtrædelsernes grovhed bl.a. ved at sikre en tilstrækkelig afskrækkende virkning, samtidig med at det generelle proportionalitetsprincip overholdes (dom af 19.10.2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, præmis 40).
- 43 Domstolen har endvidere fastslået, at proportionalitetsprincippet gælder for medlemsstaterne ikke blot for så vidt angår fastlæggelsen af de forhold, som udgør en overtrædelse, og fastlæggelsen af bestemmelserne vedrørende bødeniveauet, men ligeledes for så vidt angår vurderingen af de forhold, der kan tages hensyn til ved fastsættelsen af bøden (jf. dom af 19.10.2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, præmis 41).
- 44 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at vejtransportlovens § 21, stk. 2, med bøde på et beløb mellem 10 000 og 300 000 HUF (ca. 32-974 EUR) straffer den person, der står for driften af køretøjet, og som overtræder bestemmelserne om betalingspligt af afgift for benyttelse af en afgiftsbelagt vejstrækning, hvis størrelse fastsættes i forhold til den tilbagelagte afstand. Det er på denne baggrund, at bilag 9 til regeringsdekret nr. 410/2007 indfører bøder for de omhandlede overtrædelser, som varierer afhængigt af den kategori, køretøjerne henhører under, hvilket er fastlagt på grundlag af antal aksler, og hvis faste beløb er på mellem 140 000 og 165 000 HUF (ca. 454 og 535 EUR).
- 45 De sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der er vedtaget i henhold til direktiv 1999/62, skal ikke alene stå i rimeligt forhold til den begåede overtrædelse, men skal ligeledes være effektive og have afskrækkende virkning. I den foreliggende sag er størrelsen af den bøde, der er pålagt Euro-Team i sag C-497/15, mere end 500 gange større end den ikke-betalte vejafgift, som er mindre end den afgift, der faktisk er betalt for den tilsvarende strækning på hovedvej nr. 5. I sag C-498/15 er størrelsen af bøde mere end 87 gange større end den for sent indbetalte afgift.
- 46 Med hensyn til det pålagte bødebeløb i forhold til prisen på den vejafgift, der faktisk skyldes, og som ikke er blevet betalt på forhånd, er der ikke tvivl om, at den ungarske ordning med strafferetlige foranstaltninger, på grund af de fastsatte sanktioners strenghed og deres konsekvente anvendelse, er effektiv og har en afskrækkende virkning.
- 47 Med hensyn til overholdelse af proportionalitetsprincippet skal det bemærkes, at den eneste graduering af de bøder, der er fastsat ved denne ordning, som fremgår af regeringsdekret nr. 410/2007, er gradueringen for den kategori, som det pågældende køretøj henhører under, der er fastlagt på grundlag af antal aksler. En sådan graduering, som savner enhver forbindelse med den adfærd, som den person, der står for driften af køretøjet, eller dets chauffør, har udvist, tager imidlertid ikke hensyn til karakteren og grovheden af den begåede overtrædelse. Som Europa-Kommissionen har anført i sit skriftlige indlæg, kan den kompetente myndighed f.eks. ikke tage hensyn til den afstand, der er tilbagelagt uden at have betalt den påkrævede vejafgift. Det bødebeløb, som sanktionerer den

manglende overholdelse af den i hovedsagen omhandlede betalingsforpligtelse, er således fast og varierer hverken afhængigt af antal kilometer, der er tilbagelagt uden tilladelse, eller hvorvidt lovovertræderen på forhånd har betalt vejafgift for en given rute eller ej.

- 48 I overensstemmelse med kravene i direktiv 1999/62 i bl.a. dets artikel 7-7k er den i hovedsagen omhandlede vejafgiftsordning desuden blevet udformet således, at brugerne skal bidrage til vedligeholdelsen af infrastrukturen forholdsmæssigt med deres benyttelse heraf, og tager hensyn til den udstødningsklasse, som det anvendte køretøj henhører under. Den manglende graduering af bøderne efter den begåede overtrædelses grovhed kan imidlertid gå imod dette bidragsprincip.
- 49 Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at pålæg af en fast bøde for enhver tilsidesættelse af visse ved lov fastsatte forpligtelser, uden differentiering af nævnte bødes størrelse i forhold til den begåede overtrædelses grovhed, er uforholdsmæssig, henset til de i EU-retten tilsigtede formål (jf. dom af 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, præmis 41).
- 50 Henset til det ovenstående skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 9a i direktiv 1999/62 skal fortolkes således, at det proportionalitetskrav, der er omhandlet heri, er til hinder for en sanktionsordning som den i hovedsagen omhandlede, som fastsætter pålæg af en bøde på et fast beløb for alle overtrædelser, uanset disses karakter og grovhed, af bestemmelserne om forudgående betalingsforpligtelse af vejafgift for benyttelse af en vejinfrastruktur.

Det tredje spørgsmål

- 51 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 9a i direktiv 1999/62 skal fortolkes således, at det heri omhandlede proportionalitetskrav er til hinder for dels en sanktionsordning som den i hovedsagen omhandlede, som indfører et objektivi ansvar for dem, der begår overtrædelserne, dels for det sanktionsniveau, der fastsættes ved denne ordning.
- 52 Det bemærkes, at det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at bilag 9 til regeringsdekret nr. 410/2007 sætter de nationale myndigheder, som er ansvarlige for gennemførelsen heraf, i en situation med bunden kompetence hvad angår den bøde i form af et fast beløb, som fastsættes ved overtrædelse af vejafgiftsloven. Disse myndigheder har således ikke mulighed for at tage hensyn til den enkelte foreliggende sags konkrete og særlige omstændigheder og således tilpasse dette beløb til disse omstændigheder.
- 53 Hvad for det første angår foreneligheden med proportionalitetsprincippet af indførelsen af et objektivi ansvar konstateres, at Domstolen allerede gentagne gange har fastslået, at en sådan ordning som sanktion i tilfælde af overtrædelse af EU-retten, bl.a. på det sociale område inden for vejtransport, ikke i sig selv er uforenelig med EU-retten (jf. bl.a. dom af 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 Ifølge Domstolen står indførelsen af en objektivi ansvarsordning ikke i misforhold til de formål, der søges opnået, når ordningen kan tilskynde de omhandlede personer til at overholde bestemmelserne i en forordning, og når de forfulgte formål har en almen interesse, som kan begrunde indførelsen af en sådan ordning (dom af 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Det skal herefter bemærkes, at direktiv 1999/62 opfordrer de nationale lovgivere til at pålægge tunge godskøretøjer betaling af afgift for benyttelse af vejinfrastrukturen. Den i hovedsagen omhandlede nationale ordning, som gennemfører dette direktiv, fastsætter således, at de personer, der står for driften af køretøjet, pålægges at betale en afgift for benyttelse af disse infrastrukturer og indfører en sanktionsmekanisme, som skal sikre, at betalingspligten overholdes. I henhold til den nationale lovgivning er denne forpligtelse overtrådt, når brugeren af betalingsvejsinfrastrukturen, forud for

benyttelsen heraf, ikke har betalt den påkrævede vejafgift. En sådan objektiv ansvarsordning tilskynder således brugerne af tunge godskøretøjer til på forhånd at betale den vejafgift, som de er afgiftspligtige for.

- 56 Eftersom den nævnte ordning om objektivt ansvar på den ene side kan tilskynde de personer, der står for driften af et køretøj, til at overholde den forudgående betalingsforpligtelse for afgifter, der skyldes for benyttelse af vejinfrastrukturen, og at de formål, der forfølges med den ungarske lovgivning, dvs. bekæmpelse af fordrejning af konkurrencen mellem transportvirksomheder og anvendelse af princippet om, at forureneren betaler, på den anden side har en almen interesse, kan den denne lovgivnings indførelse af en objektiv ansvarsordning anses for at være begrundet.
- 57 Den omstændighed, at der indføres en objektiv ansvarsordning som den i hovedsagen omhandlede, der sanktionerer en overtrædelse af nævnte forpligtelser, er følgelig ikke i sig selv uforenelig med EU-retten.
- 58 Hvad dernæst angår fastsættelsen af bødebeløbets størrelse for hver type overtrædelse, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede sanktionsordning, skal der henvises til den i denne doms præmis 39 og 40 nævnte retspraksis, hvorefter medlemsstaterne er beføjet til at træffe bestemmelser om de sanktioner, som de finder rimelige. Medlemsstaterne skal dog udøve deres beføjelser på dette område under iagttagelse af EU-retten og dennes almindelige grundsætninger og dermed også under iagttagelse af proportionalitetsprincippet. De strafferetlige foranstaltninger må således navnlig hverken overskride grænserne for, hvad der er nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med den pågældende lovgivning, eller endvidere være uforholdsmæssige i forhold til disse formål.
- 59 Det må i denne forbindelse imidlertid bemærkes, at proportionalitetsprincippet gælder for medlemsstaterne ikke blot for så vidt angår fastlæggelsen af de forhold, som udgør en overtrædelse, og fastlæggelsen af bestemmelserne vedrørende bødernes størrelse, men ligeledes for så vidt angår vurderingen af de forhold, der kan tages hensyn til ved fastsættelsen af bøden (jf. bl.a. dom af 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, præmis 54, og af 19.10.2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, præmis 41).
- 60 Efter denne præcisering skal det bemærkes, at den forpligtelse, der påhviler de nationale myndigheder, der har ansvaret for at fastsætte sanktioner for overtrædelser af forpligtelsen til betaling af afgift for benyttelse af vejinfrastruktur, til at pålægge en fast bøde på et beløb på mellem 140 000 og 165 000 HUF (ca. 454-535 EUR), uden at de kan tage hensyn til den enkelte foreliggende sags konkrete og særlige omstændigheder, eller i givet fald nedsætte størrelsen af denne bøde, opfylder ikke de betingelser, der er opstillet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 39 og 40.
- 61 Følgelig synes den ungarske sanktionsordning uforholdsmæssig, navnlig i de i hovedsagen omhandlede sager.
- 62 Det bemærkes i denne forbindelse, at det for det første i sag C-497/15 er ubestridt, at føreren af det pågældende køretøj på grund af en fejl i navigationssystemet kom til at køre forbi den frakørsel, som han skulle have taget for at forlade motorvejen og fortsætte sin tur på en vej af en lavere kategori, som han havde kørselstilladelse til. Denne fører har derfor kørt ca. 5 km på denne motorvej uden forinden at have betalt vejafgiften, idet den pågældende strækning løber parallelt med vejen af en lavere kategori. Det skyldige beløb for turen på 5 km foretaget på motorvejen var lavere end det beløb, der opkræves for benyttelse af den tilsvarende strækning på den vej, der er af en lavere kategori. Som den forelæggende ret har fastslået, har Euro-Team ved denne overtrædelse hverken opnået en fordel eller forvoldt statskassen et økonomisk tab.
- 63 For det andet, i sag C-498/15, betalte føreren af det pågældende køretøj, som havde et mærkat, der gav ham ret til at benytte vejinfrastrukturen for en anden rute, på eget initiativ den påkrævede vejafgift efter at have indset, at han havde begået en fejl, og stoppet sit køretøj i motorvejens nødspor, idet han

ikke kunne vende om. I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at denne chauffør ved en fejl benyttede en motorvej i 20 minutter, idet han kørte forbi den planlagte frakørsel. Også i dette tilfælde har Spirál-Gép i henhold til den forelæggende rets konstateringer hverken opnået en fordel eller forvoldt et tab.

- 64 Hvad for det første angår betingelsen om, at den strafferetlige foranstaltning ikke må gå videre end nødvendigt for at opfylde de formål, der lovligt forfølges med den i hovedsagen omhandlede lovgivning, må det under disse omstændigheder konstateres, at det ligeledes vil være muligt for de kompetente nationale myndigheder at nå de tilsigtede formål ved mindre restriktive foranstaltninger, eftersom de begåede overtrædelser ikke berørte de formål, der forfølges med direktiv 1999/62, nemlig at afgiftssystemerne harmoniseres, og at der indføres retfærdige ordninger for opkrævning af afgifter hos transportvirksomhederne med henblik på dækning af infrastrukturomkostningerne for at fjerne fordrejning af konkurrencen mellem transportvirksomheder i medlemsstaterne.
- 65 Hvad for det andet angår betingelsen om, at den strafferetlige foranstaltning ikke må være uforholdsmæssig i forhold til nævnte formål, fremgår det af forelæggelsesafgørelsen i sag C-497/15, at størrelsen af den bøde, som Euro-Team er blevet pålagt, er mere end 500 gange større end den ikke-betalte vejafgift, som er mindre end den afgift, der faktisk er betalt for den tilsvarende strækning på hovedvej nr. 5. I sag C-498/15 har den forelæggende anført, at bødebøbeløbet er mere end 87 gange større end den for sent indbetalte afgift. Følgelig synes sanktionsniveauet i hovedsagerne at være uforholdsmæssigt i forhold til den begåede overtrædelse.
- 66 Henset til det ovenstående skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 9a i direktiv 1999/62 skal fortolkes således, at det heri omhandlede proportionalitetskrav ikke er til hinder for en sanktionsordning som den i hovedsagen omhandlede, som indfører et objektivi ansvar. Den skal derimod fortolkes således, at den er til hinder for det sanktionsniveau, der er fastsat ved denne ordning.

Sagens omkostninger

- 67 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 sagens omkostninger. 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 (Tiende Afdeling) for ret:

- 1) **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, skal fortolkes således, at det proportionalitetskrav, der er omhandlet heri, er til hinder for en sanktionsordning som den i hovedsagen omhandlede, som fastsætter pålæg af en bøde på et fast beløb for alle overtrædelser, uanset disses karakter og grovhed, af bestemmelserne om forudgående betalingsforpligtelse af vejafgift for benyttelse af en vejinfrastruktur.**
- 2) **Artikel 9a i direktiv 1999/62, som ændret ved direktiv 2011/76, skal fortolkes således, at det heri omhandlede proportionalitetskrav ikke er til hinder for en sanktionsordning som den i hovedsagen omhandlede, som indfører et objektivi ansvar. Den skal derimod fortolkes således, at den er til hinder for det sanktionsniveau, der er fastsat ved denne ordning.**

Underskrifter