



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 4 oktober 2018*

”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, proportionerliga och avskräckande påföljder – Schablonmässigt fastställd straffavgift – Proportionalitetsprincipen – Direkt tillämpning av direktivet”

I mål C-384/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Szombathely, Ungern) genom beslut av den 13 juni 2017, som inkom till domstolen den 27 juni 2017, i målet

Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N

mot

Budapest Rendőrfőkapitánya,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J. L. da Cruz Vilaça samt domarna E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (referent) 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 G. Koós och Z. Fehér, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom L. Havas och J. Hottiaux, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 26 juni 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: ungerska.

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av 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 (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 Begäran har framställts i ett mål mellan Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N (nedan kallat Link Logistic N&N) och Budapest Rendőrfőkapitánya (Chefen för polismyndigheten i Budapest, Ungern) angående ett beslut att påföra Link Logistic N&N en straffavgift för att bolaget framfört ett fordon på en motorvägssträcka utan att betala härför erforderlig 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 detta direktiv 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 motorvägnät 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 överträdelse av de nationella bestämmelser som antagits enligt detta direktiv. De skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att de tillämpas. De fastställda påföljderna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.”

Ungersk rätt

Lagen om vägtrafik

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

”Straffavgift ska påföras var och en som åsidosätter bestämmelserna i denna lag, andra särskilda lagar och föreskrifter eller gemenskapsrättsakter, i fråga om

...

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

...”

9 I 21 § vägtrafiklagen föreskrivs följande:

”(1) Den som är driftsansvarig för fordonet eller, i det fall som avses i 21a § punkt 2, den person som fordonet har anförtrotts i syfte att brukas, ansvarar för att fordonet framförs i enlighet med de i särskild lagstiftning föreskrivna bestämmelserna om

...

h) den distansbaserade avgift som ska erläggas för körning på en tullbelagd 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 § punkt 2, den person åt vilken fordonet har anförtrotts påföras en administrativ straffavgift på mellan 10 000 och 300 000 [ungerska] forint [HUF (motsvarande ungefär 32 till 974 euro)]. De straffavgifter som ska tas ut vid överträdelse av de nämnda bestämmelserna ska fastställas i ett regeringsdekret. När ett och samma agerande innebär en

överträdelse av flera bestämmelser och prövas i ett och samma förfarande, ska straffavgift påföras med ett belopp som motsvarar summan av de straffavgifter, som föreskrivs för var och en av dessa överträdelser.

...

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

Lagen om vägtullar

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

(1) För framförande av ett fordon på en tullbelagd vägsträcka krävs tillstånd enligt denna lag.

...

(6) Den som är driftsansvarig för ett fordon ... ansvarar för att regeln i punkt 1 iakttas vid framförande av fordonet.”

11 14 § lagen om vägtullar har följande lydelse:

”Om inte annat följer av de undantag som anges i 9 § föreligger otillåten körning på väg när den som är skyldig att betala vägtull

- a) underlåter att, före påbörjad körning på en tullbelagd vägsträcka, betala in tullen för motsvarande sträcka, trots att vederbörande saknar ett giltigt avtal med vägtullsoperatören som reglerar ingivandet av deklarationer enligt denna lag till den som ansvarar för uppbörden av vägtullar samt betalningen av vägtullar,
- b) framför ett fordon på en tullbelagd vägsträcka i enlighet med en deklaration, i vilken en lägre tull- eller miljökategori har angetts än den som gäller för det berörda fordonet, eller
- c) framför ett fordon på en tullbelagd vägsträcka utan att dessförinnan ha köpt en vägbiljett för denna sträcka, trots att vederbörande, med avseende på framförande av det berörda fordonet på nämnda sträcka, är bunden av ett giltigt avtal – som reglerar ingivandet av deklarationer enligt denna lag till den som ansvarar för uppbörden av vägtullar samt betalningen av vägtullar – som har ingåtts med vägtullsoperatören, men fordonets utrustning inte är laglig eftersom den inte uppfyller ett av de krav som fastställts i ett dekret som antagits enligt denna lag, i samband med framförandet av fordonet på den tullbelagda vägsträckan.”

12 I 15 § i denna lag föreskrivs följande:

”(1) Straffavgiften ska fastställas på en nivå som ger den som är skyldig att betala vägtullen incitament till att göra detta.

(2) Intäkterna från straffavgiften ska betalas in till statsbudgeten såsom budgetinkomst under den rubrik som avses i 14 § 4 d [az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (lag nr CXCV från år 2011 om de offentliga finanserna)]. Straffavgiften ska erläggas i [ungerska] forinter genom girering till ett bankkonto, som ska 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 föranleda straffavgift enligt vägtrafiklagen.”

14 I 29a § punkterna 1, 4, 6 och 7 lagen om vägtullar, som införts i denna lag genom lag nr LIV från år 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 uppbär vägtullar (nedan kallat uppbördsorganet) lämnar in en ansökan i enlighet med punkterna 6 och 7 (nedan kallad ansökan), undantas, enligt de villkor som föreskrivs i denna lag, från skyldigheten att betala straffavgift för framförande av fordon utan tillstånd i den mening som avses i 14a § i denna lag, under perioden den 1 juli 2013–31 mars 2014.

...

(4) En sökande ska, på grundval av en motiverad ansökan i enlighet med punkt 7, befrias från skyldigheten att betala sanktionsavgift för överträdelse av 14a §, när straffavgiften – inom giltighetstiden för betald vägsträcka och inte mer än en gång vid en viss kontrollpunkt i varje färdriktning – har ålagts på en tullbelagd vägsträcka eller på en väg som ansluter till nämnda väg som, inom vägnätet, i funktionellt hänseende går parallellt med den väg för vilken det berörda fordonet samtidigt hade ett framföringstillstånd som inte använts inom giltighetstiden.

...

(6) Utöver vad som föreskrivs i punkterna 2–4 gäller undantaget från skyldigheten att betala straffavgift endast under förutsättning att sökanden, innan han eller hon lämnar in sin ansökan, till uppbördsorganet har betalat administrationsavgiften på 12 000 HUF [ungefär 39 euro] per straffavgift, 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 år 2014 om ändring av [lagen om vägtullar]. 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 uppbördsorganet, ska det sistnämnda organet utfärda ett intyg om att sökanden, om villkoren i punkterna 2–4 är uppfyllda, kan beviljas eftergift från kravet att betala straffavgift. Intyg ska inte utfärdas när innehållet i ansökan och uppgifterna i uppbördsorganets databas skiljer sig åt. Uppbördsorganet ska utfärda intyget inom 120 dagar från det att ansökan har mottagits ...”

Regeringsdekret nr 410/2007

15 I 1 § punkt 1 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 av den 29 december 2007 angående trafikförseelser för

vilka böter eller straffavgift ska påföras, böternas och straffavgifternas storlek vid trafikförseelser, användning av böter och straffavgifter samt villkoren för samarbete vid vägkontroller) (nedan kallat regeringsdekret nr 410/2007) föreskrivs följande:

”I enlighet med bestämmelsen i 21 § punkt 1 [vägtrafiklagen] ska den person som har driftsansvar för fordonet ... vid överträdelse av 2–8a §§ påföras en administrativ straffavgift med belopp som har fastställts i detta dekret.”

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

”(1) Med avseende på 21 § punkt 1 h [vägtrafiklagen], ska, vid överträdelse av bestämmelserna i bilaga 9, den person som har driftsansvar för fordonet betala en straffavgift, vars storlek fastställs med hänsyn till fordonskategori.

(2) Den som är driftsansvarig för fordonet ska inte mer än en gång påföras en sådan straffavgift 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 Enligt bilaga 9 till detta dekret gäller följande:

"A	B		
	B1	B2	B3
1. Överträdelse enligt lagen om vägtullar	Straffavgiftens 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 az ED törvény végrehajtásáról szóló 209/2013 (VI. 18.) Korm. rendelet (regeringsdekret nr 209 om genomförande av lagen om vägtullar) av den 18 juni 2013 (nedan kallat regeringsdekret nr 209/2013) föreskrivs följande:

”Vägbiljetten innebär tillstånd att utan avbrott på en viss väg framföra ett fordon vars parametrar har angetts vid betalningstillfället. Vägbiljetten kan inte överlåtas och varken sträckan eller fordonets parametrar, såsom de deklarerats vid betalningstillfället, kan ändras. Vägbiljetten 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,
- från 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 26 § punkt 1 a i detta dekret har följande lydelse:

”Den som är skyldig att betala vägtullen ska, före körning på ett tullbelagt vägavsnitt, se till att hans eller hennes rättsliga förhållande med vägtullsoperatören tillåter ett effektivt utnyttjande av [det elektroniska] system för betalning av vägtullar som uppbördsorganet använder sig av, och med hjälp av detta köper en vägbiljett motsvarande den faktiska rutten.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 20 Den 29 oktober 2015, kl. 19.34, framfördes en lastbil i kategori J4, enligt kategoriindelningen i regeringsdekret nr 410/2007, vars driftsansvarige var Link Logistik N&N, ett företag som var registrerat i före detta jugoslaviska republiken Makedonien, på ett vägtullsbelagt vägavsnitt i Ungern, utan giltigt tillstånd och utan att någon distansbaserad vägtull betalats för den tillryggalagda sträckan på detta vägavsnitt.
- 21 Samma dag, kl. 19.52, fortsatte föraren av lastbilen sin färd på det nämnda vägavsnittet efter att självant ha betalat en avgift på 19 573 HUF (ungefär 63 euro) för hela det vägtullsbelagda vägavsnitt som föraren hade för avsikt att tillryggalägga.
- 22 Vas Megye Rendőrfőkapitánya (Chefen för polismyndigheten i provinsen Vas, Ungern) påförde emellertid genom beslut av den 15 januari 2016 Link Logistik N&N en straffavgift på 165 000 HUF (ungefär 532 euro) med tillämpning av 21–21b §§ vägtrafiklagen och av 1 § punkt 1 och 8a § regeringsdekret nr 410/2007, med motiveringen att det aktuella fordonet hade framförts utan att erforderlig vägtull dessförinnan hade betalats, i strid mot 14 § a lagen om vägtullar.
- 23 Chefen för polismyndigheten i Budapest fastställde detta beslut med motiveringen att de tillämpliga nationella föreskrifterna inte gav den administrativa myndigheten något utrymme för eget skön vid fastställandet av straffavgiftens belopp. Den administrativa myndigheten hade inte möjlighet att beakta skälighetshänsyn och kunde endast beakta de i lagen angivna omständigheterna, vilka inte omfattade vare sig de av klaganden åberopade omständigheterna (till exempel köp av en vägbiljett i efterhand, efter att kort tid förflutit och för hela det vägtullsbelagda avsnittet), eller omständigheter vilka eventuellt skulle ha utgjort hinder för att köpa en vägbiljett innan fordonet fördes på detta vägtullsbelagda avsnitt
- 24 Link Logistik N&N överklagade det beslut som meddelats av chefen för polismyndigheten i Budapest till den hänskjutande domstolen, Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Szombathely, Ungern) och gjorde bland annat gällande att de ungerska bestämmelserna inte var förenliga med unionsrätten. Bolaget ansåg att det uttagna avgiftsbeloppet var orimligt högt, då det uppgick till samma belopp som det som påförs personer eller företag som inte har köpt någon vägbiljett över huvud taget.
- 25 Den hänskjutande domstolen har påpekat att EU-domstolen i de mål som avgjordes genom domen av den 22 mars 2017, Euro-Team och Spirál-Gép (C-497/15 et C-498/15, EU:C:2017:229), i vilka omständigheterna liknade dem som föreligger i det nu aktuella målet, tolkade kravet på proportionalitet i artikel 9a i direktiv 1999/62, och konstaterade att de straffavgifter som föreskrevs i de ungerska bestämmelserna inte var förenliga med detta krav.
- 26 Den hänskjutande domstolen, som har att döma i det nationella målet, undrar först huruvida denna bestämmelse är direkt tillämplig.

- 27 Den hänskjutande domstolen anser att proportionalitetskravet inte är utan begränsningar. Unionsrättens företrädare och den lojalitetsplikt som åvilar medlemsstaterna kan visserligen medföra att bestämmelser i nationell rätt, som strider mot en bestämmelse i ett direktiv som inte är direkt tillämplig, inte får tillämpas. Den hänskjutande domstolen anser däremot att det inte är obligatoriskt, och inte heller alltid möjligt, att materiellt komplettera nationell rätt genom en rättslig tolkning.
- 28 Den hänskjutande domstolen anser således att en direktivkonform tolkning av nationell rätt inte får ske genom en förtäckt lagstiftningsverksamhet som inkräktar på den nationella lagstiftarens behörighet och går utöver de nationella rättstillämpande organens behörighet.
- 29 Den hänskjutande domstolen anser att det i förevarande fall inte är möjligt att – utan ingripande av lagstiftaren – medelst en tolkning av nationell rätt så att den överensstämmer med direktiv 1999/62 komplettera 21 § punkt 2 vägtrafiklagen på så sätt att man i denna bestämmelse läser in ett krav på proportionalitet, eftersom denna bestämmelse hänvisar till ett dekret för fastställandet av själva beloppet för straffavgiften och de ungerska bestämmelser som ska tolkas och tillämpas inte innehåller något sådant proportionalitetskrav.
- 30 Den hänskjutande domstolen har angett att frågan huruvida nationell rätt kan tolkas så att den överensstämmer med unionsrätten, utan att den nationella lagstiftaren inför ett proportionalitetskrav i nationell rätt, är föremål för skiljaktiga uppfattningar hos de rättsakkunniga och har gett upphov till motstridiga utlåtanden.
- 31 Mot denna bakgrund beslutade Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Szombathely) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska det proportionalitetskrav som föreskrivs i artikel 9a i [direktiv 1999/62] och som domstolen har tolkat i [domen av den 22 mars 2017, Euro-Team och Spirál-Gép (C-497/15 och C-498/15, EU:C:2017:229)] anses utgöra en direkt tillämplig bestämmelse i detta direktiv?

2) Om det proportionalitetskrav som föreskrivs i [denna bestämmelse, såsom den] har tolkats av domstolen i [domen av den 22 mars 2017, Euro-Team och Spirál-Gép (C-497/15 och C-498/15, EU:C:2017:229)], inte utgör en direkt tillämplig bestämmelse önskas svar på följande fråga:

Har en nationell domstol eller förvaltningsmyndighet vid tolkningen av nationell rätt i överensstämmelse med unionsrätten en möjlighet och skyldighet att – utan att någon lagstiftningsåtgärd vidtagits i nämnda medlemsstat – komplettera den ungerska lagstiftning som är tillämplig i det nu aktuella målet med de materiella kriterier som har slagits fast i [domen av den 22 mars 2017, Euro-Team och Spirál-Gép (C-497/15 och C-498/15, EU:C:2017:229)]?”

Prövning av tolkningsfrågorna

- 32 Den hänskjutande domstolen har ställt sina tolkningsfrågor, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida det krav på proportionalitet som föreskrivs i artikel 9a i direktiv 1999/62, beträffande sanktionsåtgärder som beslutas av medlemsstaterna för överträdelse av nationella bestämmelser som antagits med tillämpning av nämnda direktiv, ska anses utgöra en direkt tillämplig bestämmelse och, om så inte är fallet, huruvida domstolarna och förvaltningsmyndigheterna i den berörda medlemsstaten får eller ska, utan ingripande av den nationella lagstiftaren, komplettera de aktuella nationella bestämmelserna genom att lägga till materiella kriterier som slagits fast i EU-domstolens praxis.

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

- 33 Den ungerska regeringen har bestritt att tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning. Den har gjort gällande att det inte är nödvändigt att besvara den första frågan för att kunna döma i målet, eftersom EU-domstolens fasta praxis med lätthet kan tillämpas i det nationella målet. Vad gäller den andra frågan framgår det, enligt den ungerska regeringen, av de förklaringar som lämnats av den hänskjutande domstolen att den förväntar sig att EU-domstolen ska ange hur nationell rätt i det nationella målet ska kunna tolkas på ett sådant sätt att den överensstämmer med unionsrätten, vilket endast den nationella domstolen är behörig att göra.
- 34 Vad gäller den första invändningen ska det erinras om att det inom ramen för det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som har införts genom artikel 267 FEUF uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten (se, bland annat, dom av den 5 juni 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 35 Av detta följer att frågor som rör unionsrätten ska presumeras vara relevanta. En tolknings- eller giltighetsfråga från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen eller giltighetsprövningen av en unionsbestämmelse inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (se, bland annat, dom av den 31 maj 2018, *Zheng*, C-190/17, EU:C:2018:357, punkt 21).
- 36 Detta är emellertid inte fallet i förevarande mål. I begäran om förhandsavgörande ges nämligen för det första en redogörelse för de faktiska och rättsliga omständigheterna som är tillräcklig för att de ställda frågornas räckvidd ska kunna fastställas. Av begäran om förhandsavgörande kan vidare klart utläsas varför den hänskjutande domstolen vill få klarhet i hur artikel 9a i direktiv 1999/62, och särskilt det där föreskrivna proportionalitetskravet – såsom det har tolkats av EU-domstolen i dess dom av den 22 mars 2017, *Euro-Team och Spirál-Gép* (C-497/15 och C-498/15, EU:C:2017:229) – ska tolkas. Det finns slutligen ett samband mellan den begärda tolkningen och de verkliga omständigheterna och saken i det nationella målet, och tolkningsfrågorna är inte hypotetiska, eftersom domstolens svar kommer att ha en direkt betydelse för den straffavgift som klaganden i det nationella målet eventuellt ska åläggas.
- 37 Vad gäller den andra invändningen följer det visserligen av fast rättspraxis att det inte ankommer på EU-domstolen att uttala sig om tolkningen av nationella bestämmelser, eftersom en sådan tolkning omfattas av de nationella domstolarnas exklusiva behörighet (dom av den 5 juni 2018, *Grupo Norte Facility*, C-574/16, EU:C:2018:390, punkt 32).
- 38 Det kan dock konstateras att frågorna, såsom de formulerats av den hänskjutande domstolen, inte rör tolkningen av ungersk rätt utan tolkningen av unionsrätten, närmare bestämt det proportionalitetskrav som föreskrivs i artikel 9a i direktiv 1999/62 samt de konsekvenser som följer av domen av den 22 mars 2017, *Euro-Team och Spirál-Gép* (C-497/15 och C-498/15, EU:C:2017:229), vilket omfattas av EU-domstolens behörighet.
- 39 Mot bakgrund härav finner domstolen att de ställda frågorna kan tas upp till prövning.

Prövning i sak

Inledande synpunkter

- 40 Proportionalitetsprincipen är en av de allmänna principerna i unionsrätten, vilka utgör grunden för medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och inte får åsidosättas av nationella bestämmelser som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde eller som genomför unionsrätten (se, bland annat, beslut av den 12 juni 2014, Pańczyk, C-28/14, ej publicerat, EU:C:2014:2003, punkt 26). Medlemsstaterna är enligt proportionalitetsprincipen skyldiga att vidta åtgärder som är ägnade att förverkliga de mål som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 april 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punkt 68 och där angiven rättspraxis).
- 41 Denna princip säkerställs även genom artikel 49.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), i vilka det föreskrivs att straffets stränghet inte bör vara oproportionerlig i förhållande till lagöverträdelsen och vilka enligt artikel 51.1 i stadgan ska iakttas av medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten.
- 42 En påföljds stränghet ska således motsvara den aktuella överträdelsens allvar. Detta krav framgår inte bara av artikel 52.1 i stadgan utan även av principen om proportionerliga straff, som stadfästs i artikel 49.3 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 2018, Garlsson Real Estate m.fl., C-537/16, EU:C:2018:193, punkt 56).
- 43 Av förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17) framgår att i den mån som den rättighet som garanteras i artikel 49 i stadgan motsvarar en rättighet som garanteras av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), ska den, i enlighet med artikel 52.3 i stadgan, ha samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen. De krav som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har ställt rörande sanktioners proportionalitet är tillämpliga i ett sådant fall som det som är i fråga i det nationella målet, genom de sammantagna verkningarna av artiklarna 17.1, 51.1, 52.1 och 52.3 i stadgan.
- 44 Rätten till egendom stadgas i artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknat i Paris den 20 mars 1952, i vilken det föreskrivs att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. För att bestämma huruvida denna rättighet har kränkts gör Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna en bedömning av huruvida påföljder av ekonomiskt slag, såväl straffrättsliga som administrativa, med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet blir alltför betungande eller leder till en alltför stor förlust av egendom för den person som ådöms påföljden och därmed är oproportionerliga (se, bland annat, Europadomstolen, 18 juni 2013, S.C. Complex Herta Import Export S.R. L. Lipova mot Rumänien, CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, § 38, och Europadomstolen, 4 mars 2014, Grande Stevens m.fl. mot Italien, CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 199).
- 45 Av detta följer att proportionalitetsprincipen ställer krav på att den ålagda påföljden ska motsvara överträdelsens allvar och på att omständigheterna i det enskilda fallet ska beaktas vid fastställandet av påföljden och bötesbeloppet.
- 46 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen kommer att besvara de hänskjutna frågorna.

Den första och den andra frågan

- 47 Enligt domstolens fasta rättspraxis har enskilda, i samtliga fall där bestämmelser i ett direktiv med avseende på sitt innehåll framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, rätt att åberopa dem gentemot en medlemsstat vid denna stats domstolar, dels då denna stat har underlåtit att införliva direktivet med nationell rätt inom tidsfristen, dels då den inte har införlivat det på ett korrekt sätt (dom av den 15 februari 2017, *British Film Institute*, C-592/15, EU:C:2017:117, punkt 13).
- 48 Det är i detta sammanhang nödvändigt att undersöka den aktuella bestämmelsens natur, systematik och ordalydelse (dom av den 4 december 1974, *van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133, punkt 12). Detta är särskilt fallet när det i bestämmelsen i det aktuella direktivet föreskrivs en skyldighet som inte är förenad med något förbehåll eller villkor och som till sin natur inte kräver någon ytterligare rättsakt från vare sig unionsinstitutionerna eller medlemsstaterna och som inte ger de senare något utrymme för skönsmässig bedömning vid genomförandet av bestämmelsen (se, bland annat, dom av den 4 december 1974, *van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133, punkterna 6 och 13, och dom av den 22 december 2010, *Gavieiro Gavieiro och Iglesias Torres*, C-444/09 och C-456/09, EU:C:2010:819, punkt 79).
- 49 Det ska således undersökas huruvida det proportionalitetskrav som föreskrivs i artikel 9a i direktiv 1999/62 med avseende på sitt innehåll framstår som ovillkorligt och tillräckligt precist, så att en enskild kan åberopa det gentemot en medlemsstat vid denna stats myndigheter.
- 50 Medlemsstaterna ska enligt den bestämmelse fastställa det påföljdssystem som ska tillämpas för överträdelse av de nationella bestämmelser som antagits för att tillämpa detta direktiv, varvid dessa påföljder ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.
- 51 För att iaktta proportionalitetsprincipen är medlemsstaterna, vid införlivandet av direktiv 1999/62, således skyldiga att anta de rättsakter som är nödvändiga enligt nationell rätt, med hänsyn till att det i artikel 9a i direktivet föreskrivs en skyldighet som till sin natur kräver att en rättsakt antas av medlemsstaterna, vilka har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid införlivandet av denna skyldighet.
- 52 Domstolen erinrar i detta sammanhang om att detta direktiv inte innehåller några närmare regler om hur dessa nationella påföljder ska utformas och framför allt saknar uttryckliga kriterier för att avgöra om påföljderna är proportionerliga (dom av den 22 mars 2017, *Euro-Team och Spirál-Gép*, C-497/15 och C-498/15, EU:C:2017:229, punkt 38).
- 53 Eftersom artikel 9a i direktiv 1999/62 således kräver ett ingripande från medlemsstaternas sida och ger dessa ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, kan denna bestämmelse, med avseende på sitt innehåll, inte anses vara ovillkorlig och tillräckligt precis, vilket utesluter att den har direkt effekt.
- 54 Den motsatta tolkningen skulle i praktiken omintetgöra det bedömningsutrymme som uteslutande tillkommer den nationella lagstiftaren, på vilken det ankommer att utforma ett lämpligt påföljdssystem inom den ram som anges i artikel 9a i direktiv 1999/62.
- 55 Av detta följer att kravet i artikel 9a i direktiv 1999/62 på att påföljderna ska vara proportionerliga inte kan tolkas så, att den nationella domstolen inte är skyldig att träda i den nationella lagstiftarens ställe.
- 56 Artikel 9a i direktiv 1999/62 har således inte direkt effekt och ger inte enskilda någon rätt att åberopa denna bestämmelse vid de nationella myndigheterna i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet.

- 57 Det bör emellertid erinras om att medlemsstaternas skyldighet enligt ett direktiv att uppnå det resultat som föreskrivs i direktivet, och deras skyldighet enligt artikel 4.3 FEU och artikel 288 FEUF att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att denna skyldighet fullgörs, enligt fast rättspraxis åligger alla myndigheter i medlemsstaterna, inklusive domstolarna inom ramen för deras behörighet (se, bland annat, dom av den 14 september 2016, Martínez Andrés och Castrejana López, C-184/15 och C-197/15, EU:C:2016:680, punkt 50 och där angiven rättspraxis, och dom av den 24 januari 2018, Pantuso m.fl., C-616/16 och C-617/16, EU:C:2018:32, punkt 42).
- 58 Principen om direktivkonform tolkning innebär att de nationella domstolarna, för att fullgöra denna skyldighet, ska göra allt som ligger inom deras behörighet, med hänsyn till den nationella rätten i sin helhet och med tillämpning av de tolkningsmetoder som är erkända i nationell rätt, för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan och för att uppnå ett resultat som är förenligt med unionsrättens syfte (se, bland annat, dom av den 13 juli 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punkt 43, och dom av den 28 juni 2018, Crespo Rey, C-2/17, EU:C:2018:511, punkt 70 och där angiven rättspraxis).
- 59 Principen om direktivkonform tolkning av nationell rätt har emellertid vissa begränsningar. Den nationella domstolens skyldighet att beakta unionsrättens innehåll vid tolkningen och tillämpningen av relevanta bestämmelser i nationell rätt begränsas av allmänna rättsprinciper och kan inte tjäna som grund för att nationell rätt tolkas *contra legem* (se, bland annat, dom av den 13 juli 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punkt 44).
- 60 Med förbehåll för den prövning som den hänskjutande domstolen ska göra kan konstateras att det av handlingarna i målet framgår att en tolkning av nationell rätt i överensstämmelse med artikel 9a i direktiv 1999/62 skulle kunna leda till en tolkning *contra legem* genom att nämnda domstol då skulle bli tvungen att sätta ned den straffavgift som klaganden i det nationella målet ålagts, trots att det exakta avgiftsbeloppet anges i de ungerska bestämmelserna om trafikförseelser, i vilka det inte föreskrivs någon möjlighet att sätta ned straffavgiftens belopp eller att kräva att beloppet ska vara förenligt med proportionalitetsprincipen.
- 61 Av en likaså fast rättspraxis framgår emellertid att om det inte är möjligt att tolka den nationella rätten så att den överensstämmer med unionsrätten är den nationella domstolen skyldig att tillämpa unionsrätten fullt ut och skydda de rättigheter som denna rätt ger enskilda, och om så är nödvändigt underlåta att tillämpa en nationell bestämmelse som, om den tillämpades, i det konkreta fallet skulle leda till ett resultat som strider mot unionsrätten (dom av den 13 juli 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 62 Mot bakgrund av det ovan anförda ska de ställda frågorna besvaras enligt följande: Det proportionalitetskrav som föreskrivs i artikel 9a i direktiv 1999/62 kan inte anses ha direkt effekt. Den nationella domstolen ska, i enlighet med sin skyldighet att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att denna bestämmelse genomförs, tolka nationell rätt så att den överensstämmer med direktivet, eller, om en sådan tolkning inte är möjlig, underlåta att tillämpa alla nationella bestämmelser som, om de tillämpades, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet skulle leda till ett resultat som strider mot unionsrätten.

Rättegångskostnader

- 63 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande 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 (femte avdelningen) följande:

Det proportionalitetskrav som föreskrivs 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, kan inte anses ha direkt effekt.

Den nationella domstolen ska, i enlighet med sin skyldighet att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att denna bestämmelse genomförs, tolka nationell rätt så att den överensstämmer med direktivet, eller, om en sådan tolkning inte är möjlig, underlåta att tillämpa alla nationella bestämmelser som, om de tillämpades, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet skulle leda till ett resultat som strider mot unionsrätten.

Underskrifter