

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

21. november 2024 (*)

» Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – transport ad landevej – fiskale bestemmelser – direktiv 1999/62/EF – afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer – sanktioner, der finder anvendelse på overtrædelser af nationale lovbestemmelser vedtaget i henhold til dette direktiv – artikel 9a – krav om forholdsmæssighed – nationale bestemmelser, der sanktionerer alle overtrædelser med en bøde med et fast beløb «

I sag C-61/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Administrativen sad – Haskovo (forvaltningsdomstol i Haskovo, Bulgarien) ved afgørelse af 31. januar 2023, indgået til Domstolen den 7. februar 2023, i sagen

»Ekostroy« EOOD

mod

Agentsia »Patna infrastruktura«,

procesdeltager:

Okrazhna prokuratura – Haskovo,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af Domstolens vicepræsident, T. von Danwitz, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne A. Kumin (refererende dommer) og I. Ziemele,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- »Ekostroy« EOOD ved advokat A.P. Petrova,
- den bulgarske regering ved T. Mitova og S. Ruseva, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved P. Messina og I. Zaloguin, som befuldmægtigede,

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

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 9a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/62/EF af 17. juni 1999 om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse

infrastrukturer (EFT 1999, L 187, s. 42), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/76/EU af 27. september 2011 (EUT 2011, L 269, s. 1) (herefter »direktiv 1999/62«).

- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem »Ekostroy« EOOD, som er en virksomhed etableret i Bulgarien, og Agentsia »Patna infrastruktura« (vejinfrastrukturagenturet, Bulgarien) (herefter »API«) vedrørende en økonomisk sanktion, som Ekostroy var blevet pålagt for at have benyttet en motorvejsstrækning uden at have betalt beløbet for den påkrævede vejafgift og vedrørende en eventuel betaling af en kompensationsvejafgift med et fast beløb.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Følgende fremgår af første betragtning til direktiv 1999/62:

»Det er en forudsætning for at kunne fjerne forurening 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[.]«

- 4 Dette direktivs artikel 1, stk. 1, fastsætter følgende:

»Dette direktiv gælder for køretøjsafgifter samt vej- og brugsafgifter på køretøjer som defineret i artikel 2.«

- 5 Det nævnte direktivs artikel 2 bestemmer:

»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

[...]

- d) »køretøj«: et motorkøretøj eller en kombination af sammenkoblede køretøjer, som er beregnet til eller benyttes til vejgodstransport, og hvis højeste tilladte totalvægt er på over 3,5 ton

- e) »EURO 0«-, »EURO I«-, »EURO II«-, »EURO III«-, »EURO IV«-, »EURO V«- og »EEV«- køretøj: et køretøj, der opfylder emissionsgrænserne som anført i bilag 0

- f) »køretøjstype«: et køretøj kategoriseret efter antal aksler, dets dimensioner eller vægt eller anden køretøjsklassifikation, som afspejler slidskader på vejene [...]

[...]«

- 6 Samme direktivs artikel 7-7k vedrører bl.a. de grundlæggende principper og regler for indførelse af og/eller opretholdelse af et vejafgiftssystem, brugsafgifter, afgifter og afgiftsfastsættelse.

- 7 Artikel 9a i direktiv 1999/62 har følgende ordlyd:

»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.«

Bulgarsk ret

Lov om administrative overtrædelser og administrative sanktioner

- 8 Artikel 2, stk. 1, i zakon za administrativne narusenja i kazivanja (lov om administrative overtrædelser og sanktioner, DV nr. 92 af 28.11.1969) foreskriver følgende i den affattelse, der finder anvendelse i hovedsagen (herefter »ZANN«):

»De handlinger, der udgør administrative overtrædelser, og de sanktioner, der kan pålægges for dem, fastsættes ved lov eller dekret.«

- 9 ZANN's artikel 13 fastsætter:

»(1) Følgende administrative sanktioner kan fastsættes og pålægges i tilfælde af administrative overtrædelser:

[...]

b) bøde

[...]«

- 10 I henhold til ZANN's artikel 15, stk. 1, er bøden en sanktion, der indebærer betaling af et bestemt pengebeløb.

- 11 ZANN's artikel 27 bestemmer:

»(1) Den administrative sanktion fastsættes i henhold til bestemmelserne i nærværende lov inden for de grænser, der er fastsat for overtrædelsen.

(2) Ved fastsættelsen af sanktionen tages der hensyn til overtrædelsens grovhed, begrundelserne for, at den blev begået, og andre formildende og skærpende omstændigheder samt ophavsmandens formuesituation.

(3) De formildende omstændigheder indebærer, at der anvendes en mindre alvorlig sanktion, og de skærpende omstændigheder en mere alvorlig sanktion.

(4) Bortset fra de tilfælde, der er omhandlet i artikel 15, stk. 2, kan sanktioner for overtrædelser ikke erstattes af mildere sanktioner.

(5) Det er heller ikke tilladt at fastsætte sanktionen under det minimumsbeløb, der er fastsat for sanktioner i form af bøde og midlertidig fratagelse af retten til at udøve et bestemt erhverv eller en bestemt aktivitet, medmindre andet er foreskrevet ved lov.«

- 12 ZANN's artikel 28, stk. 1, har følgende ordlyd:

»I tilfælde af en ubetydelig administrativ overtrædelse pålægger sanktionsmyndigheden ikke lovovertræderen en sanktion, men meddeler skriftligt den pågældende om, at hvis vedkommende inden for en frist på et år, efter at denne advarsel får virkning, begår en anden administrativ overtrædelse af samme art, der udgør et ubetydeligt tilfælde, vil den pågældende blive pålagt en administrativ sanktion for denne anden overtrædelse. Sanktionsmyndigheden anvender i forbindelse med advarslen artikel 20, stk. 2-4, og artikel 21.«

- 13 ZANN's artikel 83, stk. 1 og 2, bestemmer:

»(1) I de tilfælde, der er fastsat ved de relevante love, dekreter og ministerielle eller kommunale bekendtgørelser, kan juridiske personer eller enkeltmandsvirksomheder pålægges en økonomisk sanktion for manglende opfyldelse af forpligtelser over for staten eller kommunen i forbindelse med udøvelsen af deres virksomhed.

(2) Den i stk. 1 omhandlede bøde pålægges efter de procedurer, der er fastsat i denne lov, såfremt andet ikke er bestemt i den relevante retsakt.«

14 Paragraf 1 i de supplerende bestemmelser til ZANN indeholder følgende passage:

»For så vidt angår denne lov gælder følgende:

1. Den »elektroniske meddelelse« er en elektronisk erklæring i papirform, på magnetisk medie eller i anden form, der udfærdiges via et administrativt elektronisk system på grundlag af oplysninger om overtrædelser, der modtages og behandles af automatiserede tekniske anordninger eller systemer.

[...]

4. Ved »ubetydeligt tilfælde« forstås det tilfælde, hvor en overtrædelse begås af en fysisk person, eller hvor en enkeltmandsvirksomhed eller en juridisk person over for staten eller kommunen undlader at opfylde en forpligtelse, og denne overtrædelse eller undladelse udgør en mindre grad af social fare i forhold til de sædvanlige tilfælde af overtrædelse eller manglende opfyldelse af den pågældende type af forpligtelse, henset til fraværet af eller den ubetydelige karakter af de skadelige virkninger, eller henset til andre formildende omstændigheder.«

Vejloven

15 Artikel 10 i zakon za patisjtjata (vejloven) (DV nr. 26 af 29.3.2000) fastsætter følgende i den affattelse, der finder anvendelse i hovedsagen (herefter »ZP«):

»(1) Der indføres for brug af det afgiftspligtige vejnet et blandet afgiftssystem for de forskellige kategorier af vej køretøjer samt afgifter beregnet på grundlag af varigheden og afgifter beregnet på grundlag af den tilbagelagte afstand:

1. en brugsafgift på det afgiftspligtige vejnet – en vignette til vej køretøjer som omhandlet i artikel 10a, stk. 7; betaling af vignetten giver et enkelt vej køretøj ret til at benytte det afgiftspligtige vejnet i en bestemt periode

2. en afgift for den tilbagelagte afstand – en vejafgift for vej køretøjer som omhandlet i artikel 10b, stk. 3; betaling af vejafgift giver et enkelt vej køretøj ret til at tilbagelægge afstanden mellem to punkter på den pågældende vej eller vejstrækning, idet den tilbagelagte afstand beregnes på grundlag af det samlede antal forskellige vejafgiftssegmenter, som det pågældende vej køretøj benytter, og de skyldige afgifter fastsættes på grundlag af det samlede beregnede afgiftsbeløb for de pågældende vejafgiftssegmenter; afgiften for den tilbagelagte afstand fastsættes ud fra vejens eller vejstrækningens tekniske karakteristika, den tilbagelagte afstand, vej køretøjets kategori, antallet af aksler og dets miljømæssige kendetegn og fastsættes selvstændigt for hver enkelt vej eller vejstrækning.

(2) Såfremt der på det afgiftspligtige vejnet konstateres kørsel med et vej køretøj, for hvilket den dertil svarende i stk. 1 omhandlede afgift ikke er blevet betalt, kan føreren af vej køretøjet, køretøjets ejer eller en tredjemand betale en kompensationsafgift, hvorved den pågældende fritages for sit administrative ansvar af strafferetlig karakter. I dette tilfælde fritages alle andre personer, som kunne bære et sådant ansvar for dette vej køretøj, ligeledes for administrativt ansvar af strafferetlig karakter.

[...]

(6) Beløbene for de afgifter, der er omhandlet i stk. 1, 2, 4 og 5 samt i artikel 10b, stk. 5, fastsættes af ministerrådet på forslag af ministeren for regional udvikling og offentlige arbejder i en tarif. Betingelserne og fremgangsmåden for opkrævning af de i stk. 4 og 5 omhandlede afgifter fastsættes ved bekendtgørelse fra ministerrådet på forslag af ministeren for regional udvikling og offentlige arbejder. [...]

(7) Betingelserne, proceduren og reglerne for oprettelse og drift af et blandet afgiftssystem for de forskellige kategorier af vej køretøjer, beregnet på grundlag af varigheden og den tilbagelagte afstand, fastsættes ved bekendtgørelse fra ministerrådet i overensstemmelse med kravene i direktiv [1999/62] og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/52/EF af 29. april 2004 om

interoperabilitet mellem elektroniske bompengesystemer i Fællesskabet [(EUT 2004, L 166, s. 124)]. Bekendtgørelsen fastsætter ligeledes betingelserne og proceduren for opkrævning af de afgifter, der er omhandlet i stk. 1 og 2 og i artikel 10b, stk. 5.

[...]

16 ZP's artikel 10b bestemmer:

- »(1) Vejafgifterne fastsættes på grundlag af vejens eller vejstrækningens tekniske karakteristika, den tilbagelagte afstand, vejkøretøjets kategori og antallet af dets aksler samt dets miljømæssige kendetegn, og de fastsættes for hver vej eller vejstrækning.
- (2) Kontrollen af vejkøretøjet ved indkørsel til og udkørsel fra det afgiftspligtige vejnet, beregningen af den afstand, det har tilbagelagt, og betalingen af vejafgiften foretages via det elektroniske vejafgiftssystem. [...]
- (3) Vejafgiften betales af køretøjets ejer eller bruger for alle vejkøretøjer med en maksimal teknisk tilladt totalvægt på over 3,5 ton, bortset fra de i artikel 10a, stk. 9, omhandlede, og betalingen af denne vejafgift giver det vejkøretøj, for hvilket den er betalt, ret til at tilbagelægge en bestemt strækning mellem to punkter.
- (4) Beløbet for den skyldige vejafgift fastsættes på grundlag af oplysninger om de faktisk modtagne vejafgifter, attesteret i henhold til den fremgangsmåde, der er fastsat i den i artikel 10, stk. 7, omhandlede bekendtgørelse, eller ved køb af et enkeltvejskort, som giver brugeren af vejen ret til at tilbagelægge den afstand, som vedkommende forinden har givet meddelelse om på en bestemt vej, idet dette kort kun gælder for et vejkøretøj, hvis registreringsnummer er blevet korrekt angivet af køretøjets ejer eller bruger. Den i artikel 10, stk. 7, omhandlede bekendtgørelse fastsætter ligeledes fremgangsmåden for beregning og betaling af den skyldige vejafgift.
- (4a) Ansvar for ukorrekt indberettede oplysninger på vejkortet påhviler ejeren eller brugeren. Hvis oplysninger er indberettet ukorrekt for så vidt angår vejkøretøjets registreringsnummer, herunder med hensyn til det land, hvor det er indregistreret, eller for så vidt angår vejkortets gyldighedsperiode, anses vejafgiften for ikke at være betalt for vejkøretøjet.
- (5) Hvis det af grunde uden forbindelse med tekniske fejl i det elektroniske vejafgiftssystem, der drives af [API], ikke er muligt at fastlægge den faktisk tilbagelagte afstand, anses det pågældende vejkøretøj for at have tilbagelagt en afstand svarende til den længste strækning mellem to punkter i det afgiftspligtige vejnet, fastsat på grundlag af den mest direkte vej via det afgiftspligtige vejnet, i hvilket tilfælde ejeren eller brugeren betaler en maksimal afgift, der fastsættes i henhold til den i artikel 10, stk. 6, omhandlede tarif.

[...]

17 Paragraf 1 i de supplerende bestemmelser til ZP indeholder følgende passage:

»Punkt 31: Et »afgiftspligtigt vejnet« er et system af veje og vejstrækninger, hvortil adgangen er betinget af opkrævelse af en vignet eller en vejafgift, idet dette system er fastsat af ministerrådet i henhold til artikel 10, stk. 3.

[...]

Punkt 35: Ved »vejafgiftssegment« forstås en bestemt del af en vej eller en vejstrækning i et afgiftspligtigt vejnet, som er individualiseret ved hjælp af et identifikationsnummer og trafikretningen, og hvortil adgangen er betinget af en vejafgift, der afhænger af vejafgiftssegmentets længde og den sats, der er fastsat i den i artikel 10, stk. 6, omhandlede tarif for vejen eller, alt efter omstændighederne, vejstrækningen.«

Færdselsloven

- 18 Artikel 102, stk. 2, i zakon za dvizjenieto po patisjtjata (færdselsloven, DV nr. 20 af 5.3.1999) fastsætter følgende i den affattelse, der finder anvendelse i hovedsagen (herefter »ZDP«):

»Ejeren må ikke tillade kørsel med et vej køretøj på en vej, der er en del af det afgiftspligtige vejnet, hvis forpligtelserne vedrørende dette vej køretøj for så vidt angår fastsættelsen af beløbet for og betalingen af den dertil svarende afgift, jf. [ZP's] artikel 10, stk. 1, på grundlag af vej køretøjets kategori, ikke er blevet opfyldt. Hvis en bruger af køretøjet er angivet i registreringsattesten, skal vedkommende opfylde forpligtelsen.«

- 19 ZDP's artikel 167a fastsætter:

»(1) [API] udøver kontrol med betalingen af den tilsvarende afgift som omhandlet i [ZP's] artikel 10, stk. 1, via det elektroniske vejafgiftssystem.

[...]

(3) Det elektroniske vejafgiftssystem, der er omhandlet i [ZP's] artikel 10, stk. 1, genererer rapporter for hver overtrædelse, der konstateres i henhold til artikel 179, stk. 3-3c, hvortil der automatisk vedlægges statiske billeder i form af fotografier og/eller billeder i bevægelse [i form af] videooptagelser. Rapporterne, vedlagt statiske billeder i form af fotografier og/eller billeder i bevægelse [i form af] videooptagelser, udgør beviselementer for de omstændigheder, de beskriver, for så vidt angår vej køretøjet, nummerpladen, dato, tidspunkt og sted for kørsel på en vejstrækning, der er en del af det afgiftspligtige vejnet, samt placeringen af det tekniske udstyr, der er en del af systemet.

[...]«

- 20 Artikel 179 i ZDP bestemmer i stk. 3-3b:

»(3) Føreren af et vej køretøj, der kører på en vej, der er en del af det afgiftspligtige vejnet, uden at have betalt den skyldige afgift, jf. [ZP's] artikel 10, stk. 1, nr. 1, for dette køretøj, pålægges en bøde på 300 [bulgarske leva (BGN)].

(3a) Føreren af et vej køretøj af den i [ZP's] artikel 10b, stk. 3, omhandlede kategori, som kører på en vej, der er en del af det afgiftspligtige vejnet, uden at de dertil svarende forpligtelser for dette køretøj med hensyn til fastlæggelsen af den afstand, der tilbagelægges på den vejstrækning på det afgiftspligtige vejnet, som føreren er begyndt at benytte, er blevet opfyldt i overensstemmelse med kravene i [ZP], eller som ikke har købt et vej kort for dette vejnet, pålægges en bøde på 1 800 BGN alt efter vej køretøjskategorien.

(3b) Ejeren af et vej køretøj af den i [ZP's] artikel 10b, stk. 3, omhandlede kategori, for hvilket den afgift, der skyldes i henhold til samme lovs artikel 10, stk. 1, nr. 2, helt eller delvist ikke er blevet betalt, herunder som følge af en urigtig angivelse af oplysninger som omhandlet i samme lovs artikel 10b, stk. 1, pålægges en bøde på 2 500 BGN. Hvis en bruger af vej køretøjet er blevet registreret, pålægges vedkommende bøden. Hvis ejeren eller den registrerede bruger er en juridisk person, pålægges denne en økonomisk sanktion på 2 500 BGN.«

- 21 ZDP's artikel 187a, stk. 1 og 2, bestemmer:

»(1) Hvis der konstateres overtrædelser som omhandlet i artikel 179, stk. 3-3b, anses vej køretøjet i tilfælde af den overtrædende persons fravær for at være ført af ejeren, eller af brugeren, når en bruger af køretøjet er anført i køretøjets registreringsattest, medmindre det godtgøres, at vej køretøjet blev ført af tredjemand.

(2) Hvis ejeren af vej køretøjet er en juridisk person eller en enkeltmandsvirksomhed, pålægges den ejer, der har givet tilladelse til at anvende vej køretøjet uden at have opfyldt forpligtelserne vedrørende fastsættelse af beløbet for og betalingen af den tilsvarende afgift som omhandlet i [ZP's] artikel 10, stk. 1, en økonomisk sanktion, der fastsættes på følgende måde:

1. i henhold til artikel 179, stk. 3 – et beløb på 300 BGN
2. i henhold til artikel 179, stk. 3a – et beløb på 1 800 BGN
3. i henhold til artikel 179, stk. 3b – et beløb på 2 500 BGN.«

22 I henhold til ZDP's artikel 189h er overtrædelser af denne lov ikke omfattet af ZANN's artikel 28 og 58d.

Tariffen for afgifter for adgang til Republikkens vejnet og brug deraf

23 Artikel 27 i tariffen for afgifterne for adgang til og brug af Republikkens vejnet, der blev vedtaget ved ministerrådets bekendtgørelse nr. 370 af 20. december 2019 (DV nr. 101 af 27.12.2019), i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »afgiftstariffen«), fastsætter størrelsen af den afgift for den tilbagelagte strækning, som skal betales for vejkøretøjs benyttelse af den betalingspligtige vejinfrastruktur. Med hensyn til motorveje udgør denne afgift 0,08 BGN/km for en lastbil i kategorien Euro III med en teknisk tilladt vægt på over 12 ton og med to eller tre aksler og 0,16 BGN/km for en lastbil i denne kategori, men med fire aksler og derover.

24 Afgiftstariffens artikel 28, stk. 1, bestemmer, at når kørsel med et vejkøretøj konstateres på det afgiftspligtige vejnet, selv om den dertil svarende afgift, jf. ZP's artikel 10, stk. 1, nr. 2, ikke er blevet betalt som omhandlet i ZP's artikel 10b, stk. 3, udgør den kompensationsafgift, som føreren af et vejkøretøj, der er indregistreret i Bulgarien, dets ejer eller tredjemand skal betale, 750 BGN, såfremt køretøjet er en lastbil med en maksimal teknisk tilladt totalvægt på over 12 ton med fire aksler og derover.

25 Det fremgår af afgiftstariffens artikel 29, stk. 1, at såfremt det af grunde uden forbindelse med fejl i det elektroniske vejafgiftssystem ikke er muligt at fastslå den faktisk tilbagelagte afstand, anses et vejkøretøj, der er indregistreret i Bulgarien, for at have tilbagelagt en afstand svarende til den længste vejstrækning mellem to punkter i det afgiftspligtige vejnet, fastsat på grundlag af den mest direkte vej via det afgiftspligtige vejnet, i hvilket tilfælde ejeren eller brugeren skal betale en maksimal afgift på 167 BGN, når køretøjet er en lastbil af kategori EURO III med en maksimal teknisk tilladt totalvægt på over 12 ton med fire aksler og derover.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

26 Den 18. januar 2022 blev det konstateret, at en lastbil med en maksimal teknisk tilladt totalvægt på 44 ton, henhørende under kategorien EURO III, med fem aksler, der tilhørte Ekostroy, kørte på en motorvej, der er en del af det afgiftspligtige vejnet i Bulgarien. I henhold til afgiftstariffens artikel 27 udgør afgiften for et køretøj af denne type 0,16 BGN/km.

27 Efter at have bemærket, at det kontrollerede køretøjs faktiske tekniske karakteristika ikke svarede til dem, som Ekostroy havde angivet samme dag i sin vejafgiftsangivelse, nemlig et køretøj med kun to aksler, for hvilket afgiften er på 0,08 BGN/km, konstaterede API en overtrædelse af ZDP's artikel 102, stk. 2.

28 Ved en elektronisk meddelelse pålagde API Ekostroy en økonomisk sanktion på 2 500 BGN på grundlag af ZDP's artikel 187a, stk. 2, nr. 3, sammenholdt med denne lovs artikel 179, stk. 3b. API krævede ligeledes betaling af en vejafgift på 167 BGN i henhold til ZP's artikel 10b, stk. 5, fordi det var umuligt at fastlægge den afstand, som køretøjet faktisk havde tilbagelagt. Det fremgik imidlertid af samme meddelelse, at det i henhold til ZP's artikel 10, stk. 2, var muligt for Ekostroy at blive fritaget for den økonomiske sanktion og vejafgiften mod betaling af en kompenserende vejafgift på 750 BGN inden for en frist på 14 dage fra modtagelsen af den elektroniske meddelelse.

29 Ekostroy anfægtede den elektroniske meddelelse ved Rajonen sad – Svilengrad (kredsdomstolen i Svilengrad, Bulgarien). Ved dom af 12. juli 2022 opretholdt denne retsinstans API's afgørelse og frifandt sidstnævnte i søgsmålet.

- 30 Ekostroy har iværksat appel af denne dom ved Administrativen sad – Haskovo (forvaltningsdomstol i Haskovo, Bulgarien), som er den forelæggende ret.
- 31 Denne retsinstans nærer tvivl om, hvorvidt de sanktioner, der er fastsat i ZDP's artikel 179, stk. 3-3b, og som ifaldes for overtrædelser af de forpligtelser, der er omfattet af de lovbestemmelser, der gennemfører artikel 9a i direktiv 1999/62, dvs. en bøde, hvis overtræderen er en fysisk person, og en økonomisk sanktion, hvis overtræderen er en juridisk person, er i overensstemmelse med de krav, der følger af denne sidstnævnte bestemmelse. Denne bøde og kompensationsafgiften, hvis betaling fritager lovovertræderen for administrativt ansvar af strafferetlig karakter, er således begge fastsat til et fast beløb.
- 32 Den forelæggende ret har i denne henseende præciseret, at den ikke har beføjelse til at ændre beløbet for de sanktioner, der er fastsat i ZDP's artikel 179, stk. 3-3b, alt efter overtrædelsens art eller grovhed. Denne lovs artikel 189h forbyder således den forelæggende ret at fastsætte en mildere sanktion eller at anse et forhold for et ubetydeligt tilfælde i forhold til lovgivningen, selv om dette er tilfældet.
- 33 Den forelæggende ret er således af den opfattelse, at den ikke er i stand til at foretage en vurdering af disse sanktioners forholdsmæssighed og tage hensyn til de forskellige elementer, der karakteriserer hvert enkelt tilfælde, såsom spørgsmålet om, hvorvidt den skyldige afgift helt eller delvist er ubetalt, hvilken afstand der er blevet tilbagelagt, uden at afgiften er blevet betalt, eller om overtrædelsen er blevet begået forsætligt eller uagtsomt.
- 34 Denne retsinstans har imidlertid fremhævet, at den i hovedsagen omhandlede sanktionsordning er forskellig fra den, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til dom af 22. marts 2017, Euro-Team og Spirál-Gép (C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229). For det første indeholdt den lovgivning, der fandt anvendelse i den sag, således ikke nogen mulighed for at undgå pålæggelse af en sanktion mod betaling af en »kompensationsafgift« på et beløb fastsat i en tilsvarende tarif. For det andet fastsætter den i hovedsagen omhandlede bulgarske lovgivning, at den pågældende fysiske eller juridiske person uafhængigt af pålæggelsen af sanktioner skal betale den ubetalte vejafgift for benyttelsen af vejnettet. Denne afgift fastsættes, i tilfælde af at det ikke er muligt at fastlægge den reelt tilbagelagte afstand, i henhold til et fast maksimumsbeløb, til den i ZP's artikel 10, stk. 6, omhandlede tarif, idet det pågældende vej køretøj i henhold til samme lovs artikel 10b, stk. 5, anses for at have tilbagelagt en afstand svarende til den længste vejstrækning mellem to punkter i det afgiftspligtige vejnet, fastsat som den mest direkte vej via det afgiftspligtige vejnet.
- 35 På denne baggrund har Administrativen sad – Haskovo (forvaltningsdomstol i Haskovo) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 9a i [direktiv 1999/62] fortolkes således, at det i denne artikel fastsatte krav om, at sanktionerne for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der vedtages til gennemførelse af dette direktiv, skal stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen, er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, som fastsætter pålæggelse af en bøde (mod fysiske eller juridiske personer) af en fast størrelse for overtrædelser af pligten til forudgående konstatering og betaling af afgiftsbeløbet for at benytte vejinfrastrukturen uanset overtrædelsens karakter og grovhed, idet der er fastsat mulighed for at frigøre sig fra det forvaltningsstrafferetlige ansvar ved at betale en såkaldt »kompensationsafgift«?»

Om det præjudicielle spørgsmål

- 36 Den forelæggende ret ønsker med sit eneste spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 9a i direktiv 1999/62 skal fortolkes således, at det proportionalitetskrav, der er omhandlet heri, er til hinder for en sanktionsordning, som fastsætter pålæg af en bøde eller en økonomisk sanktion på et fast beløb for alle overtrædelser, uanset deres art og grovhed, af bestemmelserne om pligt til forudgående at betale vejafgift for benyttelse af en vejinfrastruktur, med mulighed for at blive fritaget for disse sanktioner ved betaling af en »kompensationsafgift« på et fast beløb.
- 37 Artikel 9a foreskriver, at medlemsstaterne skal indføre relevante kontrolforanstaltninger og fastlægge den sanktionsordning, der skal gælde for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der vedtages til

gennemførelse af dette direktiv, og at de skal træffe de nødvendige foranstaltninger til iværksættelsen af disse sanktioner, som skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.

38 I den foreliggende sag har den forelæggende ret begrænset sig til at forespørge Domstolen om rækkevidden af det princip om sanktionernes proportionalitet, der er omhandlet i denne bestemmelse.

39 I denne henseende er medlemsstaterne, for at gennemføre proportionalitetsprincippet i henhold til direktiv 1999/62, forpligtede til at vedtage de nødvendige retsakter i henhold til deres nationale lovgivning, idet direktivets artikel 9a fastsætter en forpligtelse, der i kraft af sin karakter kræver en retsakt fra disse medlemsstater, som råder over en vid skønsmargen ved gennemførelsen af denne forpligtelse (dom af 4.10.2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, præmis 51).

40 Det nævnte direktiv indeholder imidlertid ikke mere præcise bestemmelser med hensyn til fastsættelsen af de nævnte nationale sanktioner, og det fastsætter navnlig ikke noget udtrykkeligt kriterium med henblik på bedømmelsen af, hvorvidt sådanne sanktioner står i et rimeligt forhold til overtrædelsen (dom af 4.10.2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

41 Det følger 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 beføjede 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 (dom af 22.3.2017, Euro-Team og Spirál-Gép, C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

42 Proportionalitetsprincippet hører til EU-retten almindelige principper, som skal overholdes af en national lovgivning, der falder ind under EU-retten anvendelsesområde eller gennemfører denne, herunder når der ikke er sket en EU-retlig harmonisering på området for de anvendelige sanktioner (dom af 4.5.2023, Agenția Națională de Integritate, C-40/21, EU:C:2023:367, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

43 De strafferetlige foranstaltninger, der er tilladt i den relevante nationale lovgivning, må 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 22.3.2017, Euro-Team og Spirál-Gép, C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis). Navnlig skal den pålagte sanktions strengthed stå i et rimeligt forhold til grovheden af den overtrædelse, som den har til formål at undertrykke (dom af 4.5.2023, Agenția Națională de Integritate, C-40/21, EU:C:2023:367, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

44 Hvad angår de formål, der forfølges med direktiv 1999/62, fremgår det af første betragtning til dette direktiv, at de både omfatter harmonisering af afgiftssystemerne og indførsel af retfærdige ordninger for opkrævning af afgifter hos transportvirksomhederne med henblik på dækning af infrastrukturomkostningerne for at fjerne fordrejning af konkurrencen mellem transportvirksomheder i medlemsstaterne.

45 Domstolen har i denne sammenhæng fastslået, at sanktionernes strengthed skal tilpasses overtrædelsernes grovhed, bl.a. ved at sikre en tilstrækkelig afskrækkende virkning, samtidig med at det generelle proportionalitetsprincip overholdes (dom af 22.3.2017, Euro-Team og Spirál-Gép, C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

46 I øvrigt gælder proportionalitetsprincippet 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 (dom af 22.3.2017, Euro-Team og Spirál-Gép, C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

- 47 Dette princip kræver således ikke blot, at den pålagte sanktion svarer til overtrædelsens grovhed, men også at der tages hensyn til de konkrete omstændigheder i sagen ved fastsættelsen af sanktionen og bødens størrelse (dom af 4.10.2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, præmis 45).
- 48 I den foreliggende sag fastsætter ZDP's artikel 179, stk. 3-3b, bøder og økonomiske sanktioner, som beløber sig til faste beløb på henholdsvis 300 BGN, 1 800 BGN eller 2 500 BGN, i tilfælde af overtrædelse af diverse materielle bestemmelser i denne lov.
- 49 Derudover giver ZDP, som den forelæggende ret har anført, ikke den retsinstans, for hvilken sagen verserer, mulighed for at ændre de pålagte bøder eller økonomiske sanktioner, herunder mulighed for at nedsætte de faste beløb alt efter den begåede overtrædelses art eller grovhed. Nærmere bestemt giver den i hovedsagen omhandlede sanktionsordning ikke mulighed for at tage hensyn til graden af forsæt eller uagtsomhed vedrørende den begåede fejl, og den udelukker bl.a., således som det fremgår af ZDP's artikel 189h, den hensyntagen til formildende omstændigheder, der i princippet er foreskrevet i ZANN.
- 50 Den eneste graduering af bøderne, der er fastsat i denne ordning, er således den, der vedrører den kategori, som det pågældende køretøj henhører under, og som fastsættes på grundlag af antallet af dets 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 den begåede overtrædelses art og grovhed. Den påkendende ret kan ved pålæggelsen af sanktionen således navnlig ikke tage hensyn til den afstand, køretøjet har tilbagelagt, uden at chaufføren har betalt den påkrævede vejafgift, idet beløbet for den bøde, der pålægges for den manglende overholdelse af betalingspligten, er fastsat til et fast beløb og hverken ændres på grundlag af det antal kilometer, der er tilbagelagt uden tilladelse, eller efter hvorvidt den overtrædende person forudgående har eller ikke har betalt vejafgift for en given rute eller ej. I øvrigt er enhver graduering udelukket, selv hvis afstanden efterfølgende kan beregnes.
- 51 Det bemærkes endvidere, at i overensstemmelse med kravene i direktiv 1999/62, og navnlig de i direktivets artikel 7-7k anførte, er den i hovedsagen omhandlede vejafgiftssystem desuden blevet udformet således, at brugernes bidrag til vedligeholdelsen af infrastrukturen er forholdsmæssige med deres benyttelse heraf, og tager hensyn til den udstødningsklasse, som det anvendte køretøj henhører under. Den manglende mulighed for graduering af bøderne eller de økonomiske sanktioner efter den begåede overtrædelses grovhed kan imidlertid gå imod dette bidragsprincip.
- 52 Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse fastsætter den i hovedsagen omhandlede sanktionsordning således ingen mulighed for, at de nationale domstole kan tilpasse sanktionen individuelt.
- 53 Under disse omstændigheder forekommer pålæg af en fast bøde eller økonomisk sanktion for enhver tilsidesættelse af visse af de lovbestemte forpligtelser uden graduering af denne bødes eller økonomiske sanktions størrelse i forhold til den begåede overtrædelses grovhed, således som den i hovedsagen omhandlede sanktionsordning foreskriver det, uforholdsmæssig, henset til de i EU-retten tilsigtede formål (jf. i denne retning dom af 22.3.2017, Euro-Team og Spirál-Gép, C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 Den omstændighed, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning i det foreliggende tilfælde fastsætter en mulighed for at blive fritaget for administrativt ansvar af strafferetlig karakter ved betaling af en »kompensationsafgift«, kan ikke ændre konklusionen om, at en sådan national lovgivning er i strid med EU-retten.
- 55 Denne »kompensationsafgift« er fastsat til et fast beløb på 750 BGN, når køretøjet er en lastvogn med en maksimal teknisk tilladt totalvægt på over 12 ton med mindst fire aksler, og dette beløb synes heller ikke at kunne gradueres i forhold til overtrædelsens grovhed, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 56 Det synes desuden at fremgå af de sagsakter, som Domstolen råder over, at størrelsen af »kompensationsafgiften« varierer afhængigt af, hvilken type køretøj der er tale om. Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse bekræfter lovgivningen om »kompensationsafgift« i et sådant

tilfælde ligeledes, at den i hovedsagen omhandlede sanktionsordning er uforholdsmæssig i forhold til de formål, der forfølges med EU-lovgivningen, som nævnt i denne doms præmis 44.

- 57 Henset til det ovenstående skal det præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 9a i direktiv 1999/62 skal fortolkes således, at det proportionalitetskrav, der er omhandlet deri, er til hinder for en sanktionsordning, som fastsætter pålæg af en bøde eller en økonomisk sanktion på et fast beløb for alle overtrædelser, uanset deres art og grovhed, af bestemmelserne om pligt til forudgående betaling af vejafgift for benyttelse af en vejinfrastruktur, herunder når denne ordning åbner mulighed for at blive fritaget for administrativt ansvar af strafferetlig karakter ved betaling af en »kompensationsafgift« på et fast beløb.

Sagsomkostninger

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

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

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 deri, er til hinder for en sanktionsordning, som fastsætter pålæg af en bøde eller en økonomisk sanktion på et fast beløb for alle overtrædelser, uanset deres art og grovhed, af bestemmelserne om pligt til forudgående betaling af vejafgift for benyttelse af en vejinfrastruktur, herunder når denne ordning åbner mulighed for at blive fritaget for administrativt ansvar af strafferetlig karakter ved betaling af en »kompensationsafgift« på et fast beløb.

Underskrifter

* Processprog: bulgarsk.