ARREST VAN HET HOF (Tiende kamer)

22 maart 2017 * [i]

„Prejudiciële verwijzing – Harmonisatie van de wetgevingen – Wegvervoer – Fiscale bepalingen – Richtlijn 1999/62/EG – Aanrekening van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen door zware vrachtvoertuigen – Tolgeld – Verplichting voor de lidstaten om doeltreffende en evenredige sancties vast te stellen die een afschrikkende werking hebben – Forfaitaire geldboete – Evenredigheid”

In de gevoegde zaken C-497/15 en C-498/15, betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter te Szeged, Hongarije) bij beslissingen van 14 september 2015, ingekomen bij het Hof op 22 september 2015, in de procedures

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

Spirál-Gép Kft. (C-498/15)

tegen

Budapest Rendőrfőkapitánya,

wijst

HET HOF (Tiende kamer),

samengesteld als volgt: M. Berger (rapporteur), kamerpresident, A. Borg Barthet en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Koós en A. Pálfy als gemachtigden,

– de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

* Procestaal: Hongaars.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Hottiaux en L. Havas als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 9 bis van richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (PB 1999, L 187, blz. 42), zoals gewijzigd bij richtlijn 2011/76/EU van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2011 (PB 2011, L 269, blz. 1; hierna: „richtlijn 1999/62").

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen tussen respectievelijk Euro-Team Kft. (zaak C-497/15) en Spirál-Gép Kft. (zaak C-498/15) en de Budapest Rendőrfőkapitánya (hoofdkantoor van de politie van Boedapest, Hongarije) betreffende een geldboete die is opgelegd wegens het gebruik van een gedeelte van de snelweg zonder dat het verschuldigde tolgeld is betaald.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 1, 12 en 15 van richtlijn 1999/62 luiden als volgt:

„(1) Overwegende dat de opheffing van concurrentieverstoringen tussen de vervoersondernemingen van de lidstaten zowel harmonisatie van de heffingsstelsels als invoering van rechtvaardige mechanismen voor de toerekening aan vervoersondernemers van de infrastructuurkosten vooropstelt;

[...]

(12) Overwegende dat de bestaande concurrentievervalsingen niet louter door harmonisatie van belastingen of brandstofaccijnzen kunnen worden opgeheven, maar in afwachting van in technisch en economisch opzicht geschiktere heffingsvormen wel kunnen worden afgezwakt door de mogelijkheid tolgelden en/of gebruiksrechten voor het gebruik van autosnelwegen te handhaven of in te voeren; dat de lidstaten bovendien gemachtigd moeten worden heffingen op te leggen voor het gebruik van bruggen, tunnels en bergpassen;

[...]

(15) Overwegende dat de gebruiksrechtentarieven gerelateerd moeten zijn aan de duur van het gebruik van de betrokken infrastructuren en moeten worden gedifferentieerd naargelang de door de wegvoertuigen veroorzaakte werkelijke kosten."

4 Artikel 1, eerste alinea, van richtlijn 1999/62 bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op de belastingen op voertuigen, tolgelden en gebruiksrechten die worden geheven op voertuigen zoals omschreven in artikel 2."

5 Artikel 2 van richtlijn 1999/62 preciseert:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

b) ‚tolgeld': een bedrag dat moet worden betaald voor een bepaalde afstand afgelegd met een voertuig op een infrastructuurvoorziening en voor een bepaald type voertuig, en dat een infrastructuurheffing en/of een externekostenheffing bevat;

[...]"

6 Artikel 7, lid 1, van richtlijn 1999/62 luidt:

„Onverminderd artikel 9, lid 1 bis, mogen de lidstaten tolgelden en/of gebruiksrechten op het trans-Europese wegennet of op bepaalde trajecten daarvan, en op andere bijkomende trajecten van hun autosnelwegennet die geen onderdeel zijn van het trans-Europees wegennet, handhaven of invoeren, mits aan de in de leden 2, 3, 4 en 5 van dit artikel en de in de artikelen 7 bis tot en met 7 duodecies gestelde voorwaarden is voldaan. Dit doet geen afbreuk aan het recht van de lidstaten om met inachtneming van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie tolgelden en/of gebruiksrechten toe te passen op andere wegen, mits het opleggen van tolgelden en/of gebruiksrechten op dergelijke andere wegen geen discriminerende werking heeft jegens het internationaal verkeer en niet tot concurrentievervalsing tussen de vervoerders leidt."

7 Artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 bepaalt:

„De lidstaten voeren adequate controles in en stellen een sanctieregeling vast voor inbreuken op de nationale bepalingen die ter uitvoering van deze richtlijn worden aangenomen. Zij nemen alle nodige maatregelen met het oog op de toepassing daarvan. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn."

Hongaars recht

Wet betreffende het wegverkeer

8 § 20 van de közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (wet nr. I van 1988 betreffende het wegverkeer; hierna: „wegverkeerswet") bepaalt:

„Een geldboete kan worden opgelegd aan eenieder die deze wet schendt of inbreuk maakt op de bijzondere en de communautaire regelgeving inzake:

[...]

m) de voor het gebruik van een tolweg verschuldigde trajectafhankelijke tol.

[...]”

9 § 21 van de wegverkeerswet luidt:

„(1) De eigenaar van het voertuig of, in de situatie waarvan sprake is in § 21/A, lid 2, de persoon aan wie het voertuig is toevertrouwd en die het mag gebruiken, dient bij de exploitatie of het gebruik van het voertuig de voorschriften na te leven zoals deze in bijzondere bepalingen zijn vastgesteld met betrekking tot:

[...]

h) de voor het gebruik van een tolweg verschuldigde trajectafhankelijke tol.

[...]

(2) Bij overtreding van de in lid 1 genoemde voorschriften wordt de eigenaar van het voertuig of, in de situatie waarvan sprake is § 21/A, lid 2, de persoon aan wie het voertuig is toevertrouwd en die het mag gebruiken, een bestuurlijke boete van 10 000 tot 300 000 Hongaarse forint opgelegd [HUF (ongeveer 32 tot 974 EUR)]. De hoogte van de boete wegens overtreding van de onderscheiden voorschriften wordt bij besluit vastgelegd. Wanneer eenzelfde gedraging een inbreuk op verschillende voorschriften oplevert en dit strafbare feit wordt vervolgd in het kader van eenzelfde procedure, wordt deze bestraft met een geldboete ter hoogte van de som van de geldboeten die voor elk van deze inbreuken zijn vastgesteld.

[...]

(5) De regering stelt, met inachtneming van het bepaalde in lid 1, bij besluit een lijst op van overtredingen die bestraft kunnen worden met een bestuurlijke boete [...] voor de eigenaar van het betrokken voertuig.”

Wet betreffende de tolwegenheffingen

10 § 3, leden 1 en 6, van de az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (wet LXVII van 2013 betreffende de trajectafhankelijke tol voor het gebruik van snelwegen, autowegen en hoofdwegen; hierna: „wet betreffende de tolwegenheffingen”), bepaalt:

„(1) Tolplichtige voertuigen dienen te beschikken over het recht tot weggebruik als bedoeld in deze wet om gebruik te mogen maken van tolwegen.

[...]

(6) De eigenaar van het betrokken voertuig [...] moet ervoor zorgen dat het door hem gebruikte voertuig voldoet aan het bepaalde in lid 1.”

11 § 14 van de wet betreffende de tolwegenheffingen luidt als volgt:

„Van recht tot weggebruik is, onverminderd de in § 9 genoemde uitzonderingen, geen sprake wanneer:

a) de tolplichtige vóór het gebruik van een tolweg geen trajectticket heeft aangekocht voor het af te leggen traject of geen geldige overeenkomst heeft gesloten met de tolexploitant om overeenkomstig deze wet aangifte te doen bij de tolinningsinstantie en de tol te betalen,

b) de tolplichtige een tolweg gebruikt na een te laag tarief of te lage milieuklasse te hebben aangegeven, of

c) er voor het betrokken voertuig weliswaar een geldige overeenkomst bestaat om een tolweg te gebruiken, welke overeenkomst met de tolexploitant is gesloten om overeenkomstig deze wet aangifte te doen bij de tolinningsinstantie en de tol te betalen, maar er tijdens het gebruik van de tolweg niet wordt voldaan aan een van de eisen voor het conform de regelgeving functioneren van het boordinstrument (On-Board-Unit) die zijn vastgesteld in een uitvoeringsbesluit van deze wet, en de tolplichtige vóór het gebruik van de tolweg geen trajectticket heeft aangekocht voor het af te leggen traject."

12 § 15 van deze wet bepaalt:

„(1) De hoogte van de geldboete wordt aldus vastgesteld dat de schuldenaars van de heffing ertoe worden aangezet het verschuldigde tolgeld te betalen.

(2) De opbrengst van de opgelegde geldboeten wordt overgemaakt aan de centrale begroting als budgettaire inkomsten die worden ingeschreven onder de post van § 14, lid 4, punt d), van wet nr. CXCV van 2011, betreffende de overheidsmiddelen. De geldboete wordt bij giroverrichting betaald in [Hongaarse] forint [HUF] op de bankrekening die wordt aangegeven in een krachtens de onderhavige wet vastgesteld besluit."

13 § 16 van die wet preciseert:

„Onrechtmatig weggebruik wordt voor de toepassing van deze wet aangemerkt als overtreding waarvoor een boete kan worden opgelegd overeenkomstig het bepaalde in de wegverkeerswet".

14 § 29/A, leden 1, 4, 6 en 7, van de wet betreffende de tolwegenheffingen, dat in deze wet is ingevoegd bij wet nr. LIV van 2014 en in werking is getreden op 9 november 2014, luidt als volgt:

„(1) In de in de leden 2 tot en met 4 genoemde gevallen hoeven degenen die bij de instantie die is aangewezen om de tolheffing te innen (hierna: ‚tolinningsinstantie') een verzoek indienen overeenkomstig het bepaalde in de leden 6 en 7 (hierna: ‚verzoek'), krachtens deze wet niet de boete te betalen die hun is opgelegd wegens niet toegestaan weggebruik als bedoeld in § 14, onder a), dat plaatsvond tussen 1 juli 2013 en 31 maart 2014.

[...]

(4) Op basis van een verzoek waaraan het bepaalde in lid 7 ten grondslag ligt, hoeft de verzoeker niet de boete te betalen die is opgelegd wegens overtreding van het bepaalde in § 14, onder a), indien het opleggen van de boete – tijdens de geldigheidsduur van het trajectticket en hoogstens

éénmaal per rijrichting bij een controlepunt – plaatsvond op een tolweg of een naar de tolweg leidende weg die voor het wegennetwerk een parallelle functie heeft ten opzichte van de weg waarvoor het betrokken voertuig op dat tijdstip recht tot weggebruik had, en van dat recht geen gebruik is gemaakt tijdens de geldigheidsduur ervan.

[...]

(6) Naast het bepaalde in de leden 2 tot en met 4 dient de verzoeker om de boete niet te hoeven betalen, vóór indiening van het verzoek, aan de tolinningsinstantie 12 000 HUF (inclusief btw) [ongeveer 39 EUR] administratiekosten per boete te betalen en bij indiening van het verzoek aan te tonen dat hij betaald heeft. [...]

(7) Het verzoek kan worden ingediend binnen zestig dagen na de inwerkingtreding van wet LIV van 2014 tot wijziging van [de wet betreffende de tolwegenheffingen]. De tolinningsinstantie gaat, als de inhoud van het verzoek voldoet aan het bepaalde in deze wet en niet afwijkt van de informatie in de databank van de tolinningsinstantie, op basis van het ingediende verzoek over tot afgifte van een verklaring dat de verzoeker de boete niet hoeft te betalen aangezien voldaan is aan het bepaalde in de leden 2 tot en met 4. Een dergelijke verklaring wordt niet afgegeven wanneer de in het verzoek opgenomen gegevens niet overeenkomen met de in de databank van de tolinningsinstantie aanwezige informatie. De tolinningsinstantie gaat binnen honderdtwintig dagen na de ontvangst van het verzoek over tot afgifte van de verklaring. [...]”

Regeringsdecreet nr. 410/2007

15 § 1, lid 1, van de 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 (regeringsdecreet nr. 410/2007, betreffende de lijst van verkeersovertredingen die worden bestraft met een bestuurlijke boete, de hoogte van de boete die kan worden opgelegd bij overtreding van de desbetreffende bepalingen, de regeling omtrent de bestemming van de boete en de voorwaarden voor deelname aan controles), van 29 december 2007 (hierna: „regeringsdecreet nr. 410/2007”) bepaalt:

„Overeenkomstig het bepaalde in § 21, lid 1, van de [wegverkeerswet] wordt bij overtreding van in de §§ 2 tot en met 8/A opgenomen voorschriften aan de eigenaar van het voertuig [...] een bestuurlijke boete opgelegd waarvan de hoogte in deze regeling wordt vastgesteld.”

16 § 8/A van regeringsdecreet nr. 410/2007 luidt:

„(1) In het licht van het bepaalde in § 21, lid 1, onder h), van de [wegverkeerswet] moet de eigenaar van het voertuig bij overtreding van de in bijlage 9 opgenomen voorschriften een boete betalen waarvan de hoogte afhankelijk is van de voertuigcategorie.

(2) De eigenaar van het voertuig kan voor niet toegestaan weggebruik met hetzelfde voertuig slechts éénmaal met de in lid 1 bedoelde boete worden bestraft zolang geen acht uur zijn verstreken sinds de eerste constatering van niet toegestaan weggebruik met dat voertuig.

[...]”

17 Bijlage 9 bij dit decreet bepaalt:

„A	B		
	B1	B2	B3
1. Inbreuk op de wet betreffende de tolwegenheffingen	Hoogte van de boete, afhankelijk van de voertuigcategorie		
	J2	J3	J4
2. Inbreuk op § 14, onder a)	140 000	150 000	165 000
3. Inbreuk op § 14, onder b)	80 000	90 000	110 000
4. Inbreuk op § 14, onder c)	140 000	150 000	165 000”

Regeringsdecreet nr. 209/2013

18 § 24, lid 3, van de az ED törvény végrehajtásáról szóló 209/2013 (VI. 18.) Korm. rendelet (regeringsdecreet nr. 209 tot uitvoering van de wet betreffende de tolwegenheffingen) van 18 juni 2013 (hierna: „regeringsdecreet nr. 209/2013”) luidt:

„Het trajectticket geldt als recht tot weggebruik in één richting, voor een ononderbroken reis, en met betrekking tot de voertuiggegevens die zijn vermeld bij aankoop. Het trajectticket is voertuiggebonden, en het traject en de bij aankoop vermelde voertuiggegevens mogen niet worden gewijzigd. Het trajectticket kan worden gebruikt voor een reis op een vooraf geplande datum, met inachtneming van de volgende bepalingen:

a) als het trajectticket vanaf het moment van aankoop geldig is, vanaf de aankoop tot het einde van de volgende dag;

b) als het vooraf, vanaf 30 dagen van tevoren, is aangekocht, vanaf de aanvang van de geplande kalenderdag tot het einde van de volgende dag.”

19 § 26, lid 1, onder a), van regeringsdecreet nr. 209/2013 bepaalt:

„Vóór het gebruik van een tolweg moet de tolplichtige verifiëren of hij krachtens zijn rechtsbetrekking met de tolexploitant daadwerkelijk gebruik mag maken van het elektronisch tolheffingssyteem dat door de tolinningsinstantie wordt gebruikt, en of hij een trajectticket heeft aangekocht voor de route die daadwerkelijk wordt afgelegd.”

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

20 Euro-Team, verzoekster in het hoofdgeding in zaak C-497/15, is een in Hongarije gevestigde onderneming. Opdat een haar toebehorende vrachtwagen op 6 september 2014 het tolweggedeelte „Budapest-Gyula” kon gebruiken, had zij overeenkomstig de wetgeving betreffende de tolwegenheffingen vooraf het vereiste trajectticket gekocht.

21 Door een fout van het navigatiesysteem van dat voertuig heeft de bestuurder ervan, een werknemer van Euro-Team, op 6 september 2014 de afslag gemist die hij had moeten nemen om de autosnelweg M5 te verlaten en verder te rijden op autoweg nr. 5, een verkeersweg van lagere rang waarvoor hij een gebruiksrecht had. Hij heeft zijn reis dan ook voortgezet op de autosnelweg M5, zonder dat hij over een geldig tolticket beschikte en zonder dat hij de evenredige vergoeding had betaald voor de door hem op dit gedeelte van de snelweg afgelegde afstand.

22 Het betrokken snelweggedeelte, dat ongeveer 5 km lang is, loopt in feite parallel met autoweg nr. 5. De voor dit traject verschuldigde tol bedraagt 324 HUF (ongeveer 1 EUR), wat een lager tarief is dan de prijs die wordt aangerekend voor het parallelle gedeelte van autoweg nr. 5, die ten tijde van de feiten 520 HUF (ongeveer 1,70 EUR) bedroeg. Volgens de vaststellingen van de verwijzende rechter heeft Euro-Team ten opzichte van het traject dat op het vooraf aangekochte ticket was aangegeven, noch een voordeel verkregen, noch schade veroorzaakt.

23 De Budapest Rendőrfőkapitánya (hoofdkantoor van de politie van Boedapest, Hongarije) heeft Euro-Team evenwel bij besluit van 8 december 2014 krachtens regeringsdecreet nr. 410/2007 een bestuurlijke boete van 165 000 HUF (ongeveer 535 EUR) opgelegd omdat deze laatste vooraf geen trajectticket had gekocht ter betaling van de tol voor het gebruik van de snelweg tussen de kilometerpalen 85 en 90, en deze onderneming daardoor de verplichtingen niet was nagekomen die haar bij de wet betreffende de tolwegenheffingen worden opgelegd.

24 Euro-Team heeft daarop bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen dit besluit, waarbij zij met name heeft betoogd dat de in het regeringsdecreet nr. 410/2007 vastgestelde sanctie onverenigbaar was met het Unierecht, aangezien het bedrag van de opgelegde geldboete onevenredig zwaar was.

25 Spirál-Gép, verzoekster in het hoofdgeding in zaak C-498/15, is eveneens een in Hongarije gevestigde onderneming. Opdat een haar toebehorende vrachtwagen op 25 april 2014 het tolweggedeelte „Kaba-Bököny” kon gebruiken, heeft zij overeenkomstig de wetgeving betreffende de tolwegenheffingen vooraf het vereiste trajectticket gekocht.

26 Later die dag heeft de bestuurder van dit voertuig, een werknemer van Spirál-Gép, door onoplettendheid evenwel de afslag gemist die hij had moeten nemen om de snelweg M35 te verlaten. Daardoor heeft hij zijn reis voortgezet op snelweg M35, van kilometerpaal 24 tot kilometerpaal 35, hoewel dit gedeelte geen deel uitmaakte van het voorziene traject waarvoor de voor het gebruik ervan verschuldigde tol was betaald. Nadat hij zijn vergissing had bemerkt, heeft de bestuurder, die geen rechtsomkeer kon maken, halt gehouden op de pechstrook en het bedrag van de voor dit traject verschuldigde tol op eigen initiatief betaald per telefoon.

27 De verwijzende rechter stelt dienaangaande vast dat Spirál-Gép, gelet op het vooraf betaalde tolgeld alsook op het tolgeld dat de bestuurder van het voertuig ter hoogte van 1 597 HUF (ongeveer 5,20 EUR) spontaan heeft betaald, noch een voordeel heeft verkregen, noch schade heeft veroorzaakt.

28 De Budapest Rendőrfőkapitánya (hoofdkantoor van de politie van Boedapest, Hongarije) heeft Spirál-Gép echter bij besluit van 16 maart 2015 krachtens regeringsdecreet nr. 410/2007 een bestuurlijke boete van 140 000 HUF (ongeveer 454 EUR) opgelegd, op grond dat zij vooraf geen trajectticket had gekocht ter betaling van de tol voor het gebruik van de snelweg tussen de kilometerpalen 24 en 35, en deze onderneming daardoor de verplichtingen niet was nagekomen die haar bij de wet betreffende de tolwegenheffingen worden opgelegd.

29 Spirál-Gép heeft daarop bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen dit besluit, waarbij zij met name heeft betoogd dat de in dat regeringsdecreet vastgestelde sanctie onevenredig zwaar en dus in strijd met het Unierecht was.

30 In deze twee zaken geeft de verwijzende rechter aan dat volgens § 21 van de wet betreffende de tolwegenheffingen op de gebruiker van het voertuig een objectieve aansprakelijkheid rust wat de betaling van de hem opgelegde bestuurlijke boete betreft, los van elke fout. Behoudens de uitdrukkelijk in deze wet vermelde gevallen kan het bestuur dus geen rekening houden met de individuele en specifieke situatie van de eigenaar van het voertuig, en evenmin nagaan of de overtreding inderdaad kan worden toegerekend aan de eigenaar, en dus of de overtreding al dan niet het gevolg is van diens bewuste handelen dan wel van zijn gebrek aan zorgvuldigheid.

31 De omstandigheid dat Euro-Team in zaak C-497/15 een geldig gebruiksrecht had voor de snelweginfrastructuur die parallel liep met die waarop de overtreding is begaan en dat de voor dat traject verschuldigde tol lager was dan de prijs die voor het voorziene traject is betaald, is volgens hem dan ook irrelevant. Hetzelfde geldt in zaak C-498/15, waarin de bestuurder van het voertuig – een werknemer van Spirál-Gép – uit eigen beweging binnen de 20 minuten nadat de inbreuk was begaan, het voor het gebruik van die snelweg verlangde tolgeld heeft betaald.

32 De verwijzende rechter merkt op dat artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 de lidstaten een ruime mate van vrijheid laat bij het bepalen van de sancties die zij kunnen toepassen om ervoor te zorgen dat de tol daadwerkelijk wordt betaald. Gelet op de specifieke omstandigheden waarin de in de bij hem aanhangige zaken aan de orde zijnde overtredingen zijn begaan, heeft hij eventueel twijfels of de geldboete die aan één van verzoeksters is opgelegd, waarvan het bedrag meer dan 500 maal hoger is dan het verschuldigde tolgeld, als evenredig kan worden beschouwd.

33 De verwijzende rechter is echter van mening dat krachtens § 29/A van de wet betreffende de tolwegenheffingen, dat rationae temporis niet van toepassing is op de feiten in de onderhavige zaken gelet op de data waarop de inbreuken zijn gepleegd, geldboeten zouden kunnen worden opgelegd die evenredig zijn aan de zwaarte van die inbreuken.

34 In die omstandigheden heeft de Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter te Szeged, Hongarije) besloten om de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen die in beide zaken in dezelfde bewoordingen zijn geformuleerd:

„1) Moet het proportionaliteitsvereiste van artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 [...] aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een sanctiestelsel als dit welk is ingevoerd bij bijlage 9 bij [regeringsdecreet nr. 410/2007], waarbij in geval van niet-naleving van de voorschriften met betrekking tot de aankoop van een trajectticket als boete een forfaitair bedrag wordt opgelegd, ongeacht de ernst van de overtreding?

2) Verdraagt de in bijlage 9 bij [regeringsdecreet nr. 410/2010] neergelegde boete zich met de in artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 gestelde eis dat de naar nationaal recht vast te stellen sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn?

3) Moet het proportionaliteitsvereiste van artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een sanctieregeling als in het hoofdgeding, waarbij op overtreders een objectieve aansprakelijkheid rust, alsmede tegen de hoogte van de in die regeling voorziene sanctie?”

35 Bij beschikking van de president van het Hof van 19 oktober 2015 zijn de zaken C-497/15 en C-498/15 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

36 Met zijn eerste en tweede vraag, die samen dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 aldus moet worden uitgelegd dat de in dat artikel vastgelegde vereisten van doeltreffendheid, evenredigheid en het afschrikkende karakter van sancties in de weg staan aan een sanctieregeling zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, die erin voorziet dat een forfaitaire geldboete kan worden opgelegd voor alle inbreuken – ongeacht de aard en de ernst ervan – op de voorschriften houdende de verplichting om voor het gebruik van een snelweg vooraf tolgeld te betalen.

37 Vooraf zij eraan herinnerd dat artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 bepaalt dat de lidstaten adequate controles invoeren en een sanctieregeling vaststellen voor inbreuken op de nationale bepalingen die ter uitvoering van deze richtlijn worden aangenomen. Zij nemen alle nodige maatregelen met het oog op de toepassing daarvan. De vast te stellen sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn.

38 Geconstateerd moet evenwel worden dat deze richtlijn geen nauwkeurigere regels bevat voor de invoering van deze nationale sancties en met name geen uitdrukkelijk criterium ter beoordeling van de evenredigheid van deze sancties vaststelt.

39 Volgens vaste rechtspraak zijn de lidstaten bij ontbreken van harmonisatie van de Uniewetgeving op het gebied van de toepasselijke sancties in geval van niet-naleving van de voorwaarden van het door deze regeling ingestelde stelsel, bevoegd de sancties te kiezen die hun passend voorkomen. Zij moeten deze bevoegdheid echter uitoefenen met eerbiediging van het Unierecht en de algemene beginselen daarvan, en dus ook met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel (zie met name arresten van 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punt 23, en 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punt 37).

40 Derhalve mogen in casu de repressieve maatregelen die krachtens de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling zijn toegestaan, niet buiten de grenzen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met deze wettelijke regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan de nagestreefde doelen (zie arrest van 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 Met betrekking tot richtlijn 1999/62 betreffen de door deze richtlijn nagestreefde doelstellingen, zoals uit overweging 1 ervan blijkt, zowel de harmonisatie van de heffingsstelsels als de invoering van rechtvaardige mechanismen voor de toerekening aan vervoersondernemers van de infrastructuurkosten, teneinde concurrentieverstoringen tussen de vervoersondernemingen van de lidstaten te kunnen opheffen.

42 Het Hof heeft in dit verband geoordeeld dat de strengheid van de sancties in verhouding dient te staan tot de ernst van de strafbaar gestelde feiten. De sancties moeten met name een reële afschrikkende werking hebben en tegelijkertijd het algemene evenredigheidsbeginsel eerbiedigen (arrest van 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punt 40).

43 Voorts heeft het Hof geoordeeld dat de lidstaten niet alleen voor de vaststelling van de constitutieve bestanddelen van een inbreuk en van de regels inzake de hoogte van de geldboeten aan het evenredigheidsbeginsel zijn gebonden, maar eveneens voor de beoordeling van de factoren die in overweging kunnen worden genomen bij de bepaling van de geldboete (zie arrest van 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punt 41).

44 In casu moet erop worden gewezen dat artikel 21, lid 2, van de wet betreffende de tolwegenheffingen een gebruiker van een voertuig die inbreuk maakt op de voorschriften houdende de verplichting om voor het gebruik van een snelweg tolgeld te betalen dat afhankelijk is van de afgelegde afstand, bestraft met een geldboete van 10 000 tot 300 000 HUF (ongeveer 32 tot 974 EUR). Het is in deze context dat bijlage 9 bij regeringsdecreet nr. 410/2007 geldboeten voor de betrokken inbreuken invoert die verschillen naargelang van de categorie waartoe de voertuigen behoren – welke categorie wordt bepaald op basis van het aantal assen van de voertuigen – en waarvan de forfaitaire bedragen variëren van 140 000 tot 165 000 HUF (ongeveer 454 tot 535 EUR).

45 De sancties op de inbreuken op de krachtens richtlijn 1999/62 vastgestelde nationale bepalingen moeten niet alleen evenredig zijn aan de begane overtredingen, maar ook doeltreffend en afschrikkend. In casu is het bedrag van de in zaak C-497/15 aan Euro-Team opgelegde geldboete meer dan 500 maal hoger dan het bedrag van het niet-betaalde tolgeld, dat lager is dan het bedrag dat daadwerkelijk is betaald voor het vergelijkbare traject van autoweg nr. 5. In zaak C-498/15 is de geldboete meer dan 87 maal hoger dan het laattijdig betaalde bedrag.

46 Gelet op de bedragen van de opgelegde geldboeten ten opzichte van de kostprijs van het daadwerkelijk verschuldigde tolgeld dat niet vooraf is betaald, lijdt het geen twijfel dat de Hongaarse regeling van repressieve maatregelen, gelet op de strengheid van de vastgestelde sancties en de nauwgezette toepassing ervan, een reëel doeltreffend en afschrikkend karakter heeft.

47 Wat de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel betreft, moet worden geconstateerd dat de differentiatie van de geldboeten waarin deze regeling blijkens regeringsdecreet nr. 410/2007 voorziet, louter betrekking heeft op de categorie waartoe het betrokken voertuig behoort en die wordt vastgesteld op basis van het aantal assen ervan. Een dergelijke modulatie, die geenszins verband houdt met de gedragingen van de eigenaar van het voertuig of van de bestuurder ervan, houdt echter geen rekening met de aard en de zwaarte van de begane inbreuk. Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft aangegeven, kan de bevoegde autoriteit bijvoorbeeld geen rekening houden met de afstand die is afgelegd zonder dat het verlangde tolgeld is betaald. Het bedrag van de geldboete waarmee de niet-nakoming van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde betalingsverplichting wordt bestraft is dus forfaitair van aard en verschilt niet naargelang van het aantal kilometers dat zonder toestemming is afgelegd, waarbij zelfs volledig voorbij wordt gegaan aan de vraag of de overtreder het tolgeld voor een bepaald project al dan niet vooraf heeft betaald.

48 Bovendien is het tolheffingstelsel dat aan de orde is in het hoofdgeding overeenkomstig de vereisten van richtlijn 1999/62 die met name in de artikelen 7 tot en met 7 duodecies ervan zijn neergelegd, aldus ontworpen dat de bijdrage van de gebruikers tot het onderhoud van de infrastructuur evenredig is aan hun gebruik ervan en rekening houdt met de emissieklasse waartoe het gebruikte voertuig behoort. Het ontbreken van enige modulatie van de geldboeten volgens de ernst van de begane overtreding doet mogelijkerwijs evenwel af aan dat bijdragebeginsel.

49 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat het onevenredig aan de door de Unieregeling nagestreefde doelstellingen lijkt wanneer een forfaitaire geldboete wordt opgelegd voor elke inbreuk op bepaalde in de wet vastgestelde verplichtingen zonder dat rekening wordt gehouden met de ernst van de inbreuk (zie arrest van 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punt 41).

50 Gelet op het voorgaande dient op de eerste en de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 aldus moet worden uitgelegd dat het in dit artikel neergelegde evenredigheidsvereiste zich verzet tegen een sanctieregeling zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, die erin voorziet dat een forfaitaire geldboete kan worden opgelegd voor alle inbreuken – ongeacht de aard en de ernst ervan – op de voorschriften houdende de verplichting om voor het gebruik van een snelweg vooraf tolgeld te betalen.

Derde vraag

51 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 aldus moet worden uitgelegd dat het in dat artikel neergelegde evenredigheidsvereiste zich verzet tegen enerzijds een sanctieregeling zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding waarbij een objectieve aansprakelijkheid voor de inbreukplegers wordt ingevoerd, en anderzijds de hoogte van de bij deze regeling vastgestelde sancties.

52 In herinnering moet worden gebracht dat uit de aan het Hof overgelegde stukken blijkt dat bijlage 9 bij regeringsdecreet nr. 410/2007 de met de uitvoering van dat decreet bevoegde autoriteiten een gebonden bevoegdheid verleent met betrekking tot het forfaitaire bedrag van de geldboete die wordt toegepast ingeval inbreuk wordt gemaakt op de wet betreffende de tolwegenheffingen. Deze autoriteiten kunnen bijgevolg geen rekening houden met de concrete en specifieke omstandigheden van elk geval en zij kunnen dat bedrag dus niet aanpassen aan die omstandigheden.

53 Wat in de eerste plaats de vraag betreft of invoering van een objectieve aansprakelijkheid verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel, moet worden geconstateerd dat het Hof reeds meermaals heeft geoordeeld dat een dergelijk stelsel ter bestraffing van inbreuken op het Unierecht op zich niet onverenigbaar is met dat recht (zie met name arrest van 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

54 Naar het oordeel van het Hof is de invoering van een stelsel van objectieve aansprakelijkheid immers niet onevenredig aan de nagestreefde doelstellingen, wanneer dit stelsel voor de betrokkenen een stimulans kan vormen om een bepaalde regeling na te leven en de nagestreefde doelstellingen een algemeen belang vertegenwoordigen dat de invoering van een dergelijk stelsel kan rechtvaardigen (arrest van 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55 Bovendien moet eraan worden herinnerd dat richtlijn 1999/62 de nationale wetgevers ertoe aanzet om vrachtwagens te onderwerpen aan de betaling van een vergoeding voor het gebruik van de autosnelwegen. De in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling houdende uitvoering van deze richtlijn bepaalt dan ook dat de eigenaars van die voortuigen tolgeld moeten betalen voor het gebruik van deze infrastructuur en voert een sanctiestelsel in dat ervoor moet zorgen dat die betalingsverplichting wordt nagekomen. Volgens de nationale wetgeving is sprake van niet-nakoming van deze verplichting wanneer de gebruiker van een tolsnelweg de voor het gebruik van die weg verschuldigde vergoeding niet vooraf heeft betaald. Een dergelijk stelsel van objectieve aansprakelijkheid zet de eigenaars van aan het verkeer deelnemende vrachtwagens er aldus toe aan, vooraf het door hen verschuldigde tolgeld te betalen.

56 Aangezien dit stelsel van objectieve aansprakelijkheid enerzijds de voertuigeigenaars ertoe aanzet om de verplichting van voorafgaande betaling van de voor het gebruik van de snelweginfrastructuur verschuldigde tol te eerbiedigen, en anderzijds de door de Hongaarse wetgeving nagestreefde doelstellingen, namelijk het bestrijden van concurrentievervalsing tussen de vervoerondernemingen en de verwezenlijking van het beginsel volgens hetwelk de vervuiler betaalt, een algemeen belang dienen, kan de invoering door deze wetgeving van een stelsel van objectieve aansprakelijkheid als gerechtvaardigd worden beschouwd.

57 Bijgevolg is het op zich niet in strijd met het Unierecht wanneer wordt voorzien in een stelsel van objectieve aansprakelijkheid als dat in het hoofdgeding, dat schending van die verplichting bestraft.

58 Wat in de tweede plaats de vaststelling betreft van de hoogte van de geldboete voor elk type inbreuk, waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling voorziet, moet worden herinnerd aan de in de punten 39 en 40 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak volgens welke de lidstaten bevoegd zijn de sancties te kiezen die zij passend achten. De lidstaten moeten deze bevoegdheid echter uitoefenen met eerbiediging van het Unierecht en de algemene beginselen daarvan, en dus ook met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel. De repressieve maatregelen mogen dus met name niet verder gaan dan noodzakelijk is ter verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken wettelijke regeling worden nagestreefd, noch onevenredig zijn aan deze doelen.

59 Dienaangaande moet in herinnering worden gebracht dat de lidstaten niet alleen voor de vaststelling van de constitutieve bestanddelen van een inbreuk en van de regels inzake de hoogte van de geldboeten aan het evenredigheidsbeginsel zijn gebonden, maar eveneens voor de beoordeling van de factoren die in overweging kunnen worden genomen bij de bepaling van de geldboete (zie met name arresten van 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punt 54, en 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punt 41).

60 Vastgesteld moet echter worden dat de verplichting van de nationale autoriteiten die belast zijn met de bestraffing van de niet-nakoming van de verplichtingen tot betaling van het tolgeld voor het gebruik van de wegeninfrastructuur en de oplegging van forfaitaire geldboeten ter hoogte van 140 000 tot 165 000 HUF (ongeveer 454 tot 535 EUR), zonder dat zij rekening kunnen houden met de specifieke en bijzondere omstandigheden van elk concreet geval en zij evenmin het bedrag van die geldboete eventueel kunnen verlagen, niet voldoet aan de voorwaarden die door de in de punten 39 en 40 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak worden opgelegd.

61 Derhalve lijkt de Hongaarse sanctieregeling onevenredig, met name in de zaken die aan de orde zijn in het hoofdgeding.

62 In dit verband moet erop worden gewezen dat enerzijds vaststaat dat in zaak C-497/15 de bestuurder van het betrokken voertuig wegens een fout van het navigatiesysteem de afslag heeft gemist waar hij de snelweg had moeten verlaten om zijn traject voort te zetten op een autoweg van een lagere categorie, waarvoor hij een gebruiksvergunning had. Deze bestuurder heeft dus ongeveer 5 km op deze snelweg afgelegd zonder dat hij daarvoor vooraf het tolgeld had betaald, waarbij dit traject parallel loopt met de weg van een lagere categorie. Het voor dit op de autosnelweg afgelegde traject van 5 km verschuldigde tolgeld was lager dan de prijs die wordt gefactureerd voor het gebruik van het vergelijkbare traject op de weg van een lagere categorie. Zoals de verwijzende rechter heeft vastgesteld, heeft Euro -Team door deze overtreding noch een voordeel verkregen, noch de begroting van de Staat geschaad.

63 In zaak C-498/15, anderzijds, heeft de bestuurder van het betrokken voertuig, die in het bezit was van een ticket waarmee hij de snelweg kon gebruiken voor een ander traject, het vereiste tolgeld uit eigen beweging betaald nadat hij zijn vergissing had bemerkt en hij zijn voertuig op de pechstrook van de snelweg tot staan had gebracht, aangezien hij geen rechtsomkeer kon maken. In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat deze bestuurder gedurende 20 minuten per vergissing een autosnelweg heeft gebruikt omdat hij niet de voorziene afrit had genomen. Ook in dit geval heeft Spirál-Gép volgens de vaststellingen van de verwijzende rechter noch een voordeel verkregen noch schade veroorzaakt.

64 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat, wat ten eerste de voorwaarde betreft dat de repressieve maatregelen niet verder mogen gaan dan hetgeen geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke regeling worden nagestreefd, de bevoegde nationale autoriteiten de met deze maatregelen beoogde doelstellingen ook zouden kunnen bereiken met minder restrictieve maatregelen, aangezien de begane overtredingen geen afbreuk deden aan de doelstellingen die door richtlijn 1999/62 worden nagestreefd, te weten de harmonisatie van de heffingstelsels en de invoering van rechtvaardige mechanismen voor de toerekening aan vervoersondernemers van de infrastructuurkosten, teneinde verstoringen van de mededinging tussen de vervoersondernemingen van de lidstaten op te heffen.

65 Wat in de tweede plaats te voorwaarde betreft dat de repressieve maatregel niet onevenredig mag zijn aan deze doelstellingen, blijkt uit de verwijzingsbeslissing in zaak C-497/15 dat het bedrag van de aan Euro-Team opgelegde geldboete meer dan 500 maal hoger is dan het bedrag van het niet-betaalde tolgeld, dat lager is dan het bedrag dat daadwerkelijk is betaald voor het vergelijkbare traject van autoweg nr. 5. In zaak C-498/15 geeft de verwijzende rechter aan dat dit bedrag meer dan 87 maal hoger is dan het laattijdig betaalde tolgeld. Bijgevolg lijkt de hoogte van de sanctie in de hoofdgedingen onevenredig te zijn ten opzichte van de begane overtreding.

66 Gelet op het voorgaande dient op de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 aldus moet worden uitgelegd dat het in dit artikel neergelegde evenredigheidsvereiste zich niet verzet tegen een sanctieregeling zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, waarbij een objectieve aansprakelijkheid wordt ingevoerd. Dit artikel moet daarnaast evenwel aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de hoogte van de sanctie waarin deze regeling voorziet.

Kosten

67 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tiende kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 9 bis van richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen, zoals gewijzigd bij richtlijn 2011/76/EU van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2011, moet aldus worden uitgelegd dat het in dat artikel neergelegde evenredigheidsvereiste zich verzet tegen een sanctieregeling zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, die erin voorziet dat een forfaitaire geldboete kan worden opgelegd voor alle inbreuken – ongeacht de aard en de ernst ervan – op de voorschriften houdende de verplichting om voor het gebruik van een snelweg vooraf tolgeld te betalen.**

2) **Artikel 9 bis van richtlijn 1999/62, zoals gewijzigd bij richtlijn 2011/76, moet aldus worden uitgelegd dat het in dit artikel neergelegde evenredigheidsvereiste zich niet verzet tegen een sanctieregeling zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, waarbij een objectieve aansprakelijkheid wordt ingevoerd. Dit artikel moet daarnaast evenwel aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de hoogte van de sanctie waarin deze regeling voorziet.**

ondertekeningen

[i] De formulering van punt 42 van de Nederlandse tekst is gewijzigd na de oorspronkelijke publicatie.