Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

21 päivänä marraskuuta 2024*

Ennakkoratkaisupyyntö – Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen – Maantiekuljetukset – Verosäännökset – Direktiivi 1999/62/EY – Verojen ja maksujen kantaminen raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä – Kyseisen direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomisesta määrättävät seuraamukset – 9 a artikla – Oikeasuhteisuutta koskeva vaatimus – Kansallinen säännöstö, jonka mukaan kaikista rikkomisista määrätään kiinteämääräinen seuraamusmaksu

Asiassa C-61/23,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Administrativen sad – Haskovo (Haskovon hallintotuomioistuin, Bulgaria) on esittänyt 31.1.2023 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 7.2.2023, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

”Ekostroy” EOOD

vastaan

Agentsia ”Patna infrastruktura”,

jossa asian käsittelyyn osallistuu

Okrazhna prokuratura – Haskovo,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: varapresidentti T. von Danwitz, joka hoitaa kuudennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit A. Kumin (esittelevä tuomari) ja I. Ziemele,

julkisasiamies: P. Pikamäe,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– ”Ekostroy” EOOD, edustajanaan A. P. Petrova, advokat,

* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

– Bulgarian hallitus, asiamiehinään T. Mitova ja S. Ruseva,

– Euroopan komissio, asiamiehinään P. Messina ja I. Zaloguin,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä 17.6.1999 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 1999/62/EY (EYVL 1999, L 187, s. 42), sellaisena kuin se on muutettuna 27.9.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/76/EU (EUVL 2011, L 269, s. 1) (jäljempänä direktiivi 1999/62), 9 a artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Bulgariaan sijoittautunut yritys ”Ekostroy” EOOD ja toisaalta Agentsia ”Patna infrastruktura” (tieinfrastruktuurivirasto, Bulgaria) (jäljempänä API) ja joka koskee Ekostroylle määrättyä rahamääräistä seuraamusta moottoritieosuuden käyttämisestä ilman, että se on maksanut vaadittua tietullin määrää, sekä mahdollisesti kiinteämääräisen tiemaksuhyvityksen maksamista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 1999/62 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden kuljetusyritysten välisen kilpailun vääristymien poistaminen edellyttää sekä maksujärjestelmien yhdenmukaistamista että oikeudenmukaisen järjestelyn käyttöönottoa infrastruktuurikustannusten veloittamiseksi liikenteenharjoittajilta.”

4 Kyseisen direktiivin 1 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan 2 artiklassa määritellyistä ajoneuvoista kannettaviin ajoneuvoveroihin, tietulleihin ja käyttäjämaksuihin.”

5 Mainitun direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

b ’tietullilla’ tiettyä määrää, joka ajoneuvosta on maksettava tietyssä infrastruktuurissa kuljetun matkan ja ajoneuvotyypin perusteella ja joka sisältää infrastruktuurimaksun ja/tai ulkoisiin kustannuksiin perustuvan maksun;

– –

d) ’ajoneuvolla’ moottoriajoneuvoa tai auton ja puoliperävaunun yhdistelmää, joka on tarkoitettu tai jota käytetään tavarankuljetukseen maanteillä ja jonka suurin sallittu kokonaispaino on yli 3,5 tonnia;

e) ’EURO 0 -ajoneuvolla’, ’EURO I -ajoneuvolla’, ’EURO II -ajoneuvolla’, ’EURO III -ajoneuvolla’, ’EURO IV -ajoneuvolla’, ’EURO V -ajoneuvolla’ ja ’EYA-ajoneuvolla’ tämän direktiivin liitteessä 0 esitettyjen päästörajojen mukaisia ajoneuvoja;

f) ’ajoneuvotyypillä’ ajoneuvoluokkaa, johon ajoneuvo kuuluu sen akselien lukumäärän mukaan, sen mittojen tai painon mukaan taikka muun ajoneuvon tielle aiheuttamia vahinkoja kuvaavan luokituksen – – mukaan – –

– –”

6 Saman direktiivin 7–7 k artikla koskevat muun muassa tietullijärjestelmän käyttöönottoa ja/tai ylläpitoa, käyttäjämaksuja, maksuja ja hinnoittelua koskevia periaatteita ja perussääntöjä.

7 Direktiivin 1999/62 9 a artiklan sanamuoto on seuraava:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava riittävä valvonta ja säädettävä tämän direktiivin mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavasta seuraamusjärjestelmästä. Niiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet seuraamusten täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.”

Bulgarian oikeus

Laki hallinnollisista rikkomuksista ja seuraamuksista

8 Hallinnollisista rikkomuksista ja seuraamuksista annetun lain (zakon za administrativnite narushenia i nakazania; DV nro 92, 28.11.1969), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä ZANN), 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Hallinnollisina rikkomuksina pidettävistä teoista ja niistä määrättävistä seuraamuksista säädetään lailla tai asetuksella.”

9 ZANN:n 13 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Hallinnollisista rikkomuksista voidaan määrätä seuraavia hallinnollisia seuraamuksia:

– –

b) seuraamusmaksu;

– –”

10 ZANN:n 15 §:n 1 momentin mukaan seuraamusmaksu on seuraamus, joka edellyttää tietyn rahasumman maksamista.

11 ZANN:n 27 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Hallinnollinen seuraamus vahvistetaan tämän lain säännösten mukaisesti kyseisen rikkomuksen osalta säädetyissä rajoissa.

(2) Seuraamusta määritettäessä on otettava huomioon rikkomisen vakavuus, sen tekemisen syyt ja muut lieventävät ja raskauttavat seikat sekä tekijän varallisuustilanne.

(3) Lieventävät seikat edellyttävät lievemmän seuraamuksen soveltamista ja raskauttavat seikat ankaramman seuraamuksen soveltamista.

(4) Edellä 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tapauksia lukuun ottamatta rikkomuksiin liittyviä seuraamuksia ei saa korvata lievemmillä seuraamuksilla.

(5) Ei ole myöskään sallittua määrätä seuraamusta säädettyä vähimmäismäärää alhaisemmaksi, kun kyseessä on seuraamusmaksu tai tietyn ammatin tai toiminnan harjoittamista koskevan oikeuden väliaikainen menettäminen, laissa säädettyjä tilanteita lukuun ottamatta.”

12 ZANN:n 28 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jos kyseessä on vähäinen hallinnollinen rikkomus, seuraamusten määräämisestä vastaava viranomainen ei määrää rikkomuksen tekijälle seuraamusta vaan antaa tälle kirjallisen varoituksen siitä, että jos tämä vuoden kuluessa varoituksen voimaantulosta syyllistyy toiseen samanlaiseen vähäisenä pidettävään hallinnolliseen rikkomukseen, tälle määrätään hallinnollinen seuraamus tästä toisesta rikkomuksesta. Seuraamusten määräämisestä vastaava viranomainen soveltaa varoituksen ohella 20 artiklan 2–4 kohtaa ja 21 artiklaa.”

13 ZANN:n 83 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Asiaa koskevassa laissa, asetuksessa, ministerineuvoston päätöksessä tai kunnanvaltuuston määräyksessä tarkoitetuissa tapauksissa oikeushenkilöille ja yksityisille elinkeinonharjoittajille voidaan määrätä rahamääräinen seuraamus sillä perusteella, että ne eivät toimintaansa harjoittaessaan ole noudattaneet velvollisuuksiaan valtiota tai kuntaa kohtaan.

(2) Edellisessä momentissa tarkoitettu seuraamus määrätään tässä laissa säädetyin edellytyksin, jollei asianomaisessa normatiivisessa toimessa toisin säädetä tai määrätä.”

14 ZANN:n täydentävien säännösten 1 momentti sisältää seuraavan kohdan:

”Tässä laissa tarkoitetaan:

1. ’Sähköisellä asiakirjalla’ tarkoitetaan paperilla taikka magneettisella tai muulla välineellä olevaa sähköistä erittelyä, joka on laadittu hallinnollisen ja tietoteknisen järjestelmän avulla automatisoitujen teknisten laitteiden tai järjestelmien vastaanottamien ja käsittelemien rikkomuksiin liittyvien tietojen perusteella

– –

4. ’Vähäinen tapaus’ tarkoittaa tilannetta, jossa luonnollisen henkilön tekemä rikkomus tai se, että yksityinen elinkeinonharjoittaja tai oikeushenkilö ei ole noudattanut velvollisuuksiaan valtiota tai kuntaa kohtaan, merkitsee vähäisempää yhteiskunnallista vaaraa kuin kyseisen tyyppisen

velvollisuuden tavanomaiset rikkomista tai noudattamatta jättämistä koskevat tapaukset, kun otetaan huomioon haitallisten vaikutusten puuttuminen tai vähäpätöisyys taikka muut lieventävät seikat.”

Tielaki

15 Tielain (zakon za patishtata; DV nro 26, 29.3.2000), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin (jäljempänä ZP), 10 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Maksullisen tieverkon käyttöä varten otetaan käyttöön eri ajoneuvoluokkia koskeva yhdistetty maksujärjestelmä sekä aikaperusteiset maksut ja kuljettuun matkaan perustuvat maksut:

1. maksullisen tieverkon käyttömaksu – 10 a §:n 7 momentissa tarkoitettu tieliikenneajoneuvojen vinjettimaksu; vinjetin maksaminen oikeuttaa käyttämään maksullista tieverkkoa yhdellä tieliikenneajoneuvolla tietyn ajan;

2. kuljetusta matkasta perittävä maksu – 10 b §:n 3 momentissa tarkoitettu tieliikenneajoneuvojen tietulli; tietullin maksaminen oikeuttaa kulkemaan yhdellä tieliikenneajoneuvolla asianomaisella tiellä tai tieosuudella kahden pisteen välisen matkan siten, että kuljettu matka lasketaan asianomaisen tieliikenneajoneuvon käyttämien eri tietulliosuuksien kokonaissumman perusteella ja maksettavat maksut määritetään asiaomaisille tietulliosuuksille laskettujen maksujen kokonaissumman perusteella; kuljetusta matkasta perittävä maksu määritetään tien tai tieosuuden teknisten ominaisuuksien, kuljetun matkan, tieliikenneajoneuvon luokan, akselien lukumäärän ja ajoneuvon ympäristöominaisuuksien perusteella kullekin tielle tai tieosuudelle erikseen.

(2) Jos tieliikenneajoneuvon todetaan liikkuneen maksullisessa tieverkossa eikä siitä ole suoritettu 1 momentissa tarkoitettua vastaavaa maksua, tieliikenneajoneuvon kuljettaja, sen omistaja tai kolmas osapuoli voi maksaa hyvitysmaksun, jolloin hänet vapautetaan hallintorikosoikeudellisesta vastuusta. Hallintorikosoikeudellisesta vastuusta vapautetaan tällöin myös kaikki muut henkilöt, jotka voidaan asettaa tällaiseen vastuuseen kyseisestä tieliikenneajoneuvosta.

– –

(6) Edellä 1, 2, 4 ja 5 momentissa sekä 10b §:n 5 momentissa tarkoitettujen maksujen suuruus määritetään aluekehityksestä ja julkisista rakennusurakoista vastaavan ministerin esityksestä ministerineuvoston määräämän hinnaston mukaisesti. Edellä 4 ja 5 momentissa tarkoitettujen maksujen perintää koskevat edellytykset ja menettely määritetään ministerineuvoston päätöksellä aluekehityksestä ja julkisista rakennusurakoista vastaavan ministerin esityksestä. – –

(7) Tieliikenneajoneuvojen eri luokista perittäviä ja ajan ja kuljetun matkan perusteella laskettavia maksuja koskevan yhdistetyn maksujärjestelmän perustamista ja toimintaa koskevat edellytykset, menettelyt ja säännöt määritetään ministerineuvoston päätöksellä direktiivin [1999/62] ja sähköisten tiemaksujärjestelmien yhteentoimivuudesta yhteisössä 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/52/EY [(EUVL 2004, L 166, s. 124)] vaatimusten mukaisesti. Päätöksessä määritetään myös 1 ja 2 momentissa sekä 10b §:n 5 momentissa tarkoitettujen maksujen perintää koskevat edellytykset ja menettely.

– –”

16 ZP:n 10b §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Tietullit vahvistetaan tien tai tieosuuden teknisten ominaisuuksien, kuljetun matkan, tieliikenneajoneuvon luokan, sen akselien lukumäärän ja sen ympäristöominaisuuksien perusteella kullekin tielle tai tieosuudelle.

(2) Tieliikenneajoneuvon valvonta maksulliseen tieverkkoon saapumisen ja sieltä poistumisen yhteydessä, ajoneuvon kulkeman matkan kirjaaminen sekä tietullin maksaminen suoritetaan sähköisen tietullijärjestelmän kautta. – –

(3) Tietullin maksaa tieliikenneajoneuvon omistaja tai käyttäjä kaikista tieliikenneajoneuvoista, joita ei tarkoiteta 10a §:n 9 momentissa ja joiden suurin teknisesti sallittu kokonaispaino on yli 3,5 tonnia, ja tietullin maksaminen oikeuttaa tieliikenneajoneuvon, josta tietulli on maksettu, kulkemaan tietyn matkan kahden pisteen välillä.

(4) Maksettavan tietullin määrä määritetään tosiasiallisesti saatujen tietullitietojen perusteella, jotka on varmennettu 10 §:n 7 momentissa tarkoitetussa päätöksessä vahvistettujen tarkempien sääntöjen mukaisesti tai ostamalla yksittäinen tiekortti, joka oikeuttaa tienkäyttäjän kulkemaan tietyllä tiellä hänen etukäteen ilmoittamansa matkan ja joka on voimassa ainoastaan sellaisen tieliikenneajoneuvon osalta, jonka rekisteritunnuksen ajoneuvon omistaja tai käyttäjä on asianmukaisesti ilmoittanut. Edellä 10 §:n 7 momentissa tarkoitetussa päätöksessä määritetään myös maksettavan tietullin laskemista ja maksamista koskevat tarkemmat säännöt.

(4a) Vastuu tiekortissa virheellisesti ilmoitetuista tiedoista on ajoneuvon omistajalla tai käyttäjällä. Jos tieliikenneajoneuvon rekisteritunnusta, mukaan lukien valtio, jossa ajoneuvo on rekisteröity, tai tiekortin voimassaoloaikaa koskevat tiedot on ilmoitettu virheellisesti, tietullia ei katsota maksetuksi kyseisestä ajoneuvosta.

(5) Jos ei ole mahdollista määrittää tosiasiallisesti kuljettua matkaa muista kuin [API:n] ylläpitämän sähköisen tietullijärjestelmän teknisestä toimintahäiriöstä johtuvista syistä, kyseisellä tieliikenneajoneuvolla katsotaan kuljetun matkan, joka vastaa maksullisen tieverkon kahden pisteen välistä pisintä osuutta, joka määritetään maksullisen tieverkon suorinta reittiä pitkin, jolloin omistaja tai käyttäjä maksaa 10 §:n 6 momentin mukaisen hinnaston mukaisesti määritetyn enimmäismaksun.

– –”

17 ZP:n täydentävien säännösten 1 momentti sisältää seuraavan kohdan:

”31 kohta: ’Maksullinen tieverkko’ on tie- ja tieosuusjärjestelmä, johon pääsy edellyttää vinjetin tai tietullin maksamista ja jonka ministerineuvosto on määrittänyt 10 §:n 3 momentin nojalla.

– –

35 kohta: ’Tietulliosuudella’ tarkoitetaan tietulliverkkoon kuuluvan tien tai tieosuuden tiettyä osaa, joka on yksilöity tunnistenumeron ja liikennesuunnan perusteella ja johon pääsystä peritään tietulli, joka lasketaan tietulliosuuden pituuden ja 10 §:n 6 momentin mukaisen hinnaston mukaisesti määritetyn maksun perusteella tielle tai tapauksen mukaan tieosuudelle.”

Tieliikennelaki

18 Tieliikennelain (zakon za dvizhenieto po patishtata; DV nro 20, 5.3.1999), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä ZDP), 102 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tieliikenneajoneuvon omistaja ei voi sallia ajoneuvon liikennöintiä maksulliseen tieverkkoon kuuluvalla tiellä, jos kyseistä ajoneuvoa koskevia velvollisuuksia, jotka liittyvät [ZP:n] 10 §:n 1 momentin mukaisen vastaavan maksun määrän määrittämiseen ja maksamiseen tieliikenneajoneuvon luokan perusteella, ei ole noudatettu. Jos ajoneuvon käyttäjä mainitaan rekisteröintitodistuksessa, hän täyttää velvollisuuden.”

19 ZDP:n 167a §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) [API] valvoo [ZP:n] 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun vastaavan maksun maksamista sähköisen tietullijärjestelmän kautta.

– –

(3) [ZP:n] 10 §:n 1 momentissa tarkoitetussa sähköisessä tietullijärjestelmässä laaditaan ilmoitus jokaisesta 179 §:n 3–3c momentin nojalla todetusta rikkomuksesta, ja ilmoituksiin liitetään automaattisesti valokuvina staattisia kuvia ja/tai videotallenteina liikkuvia kuvia. Ilmoitukset, joihin on liitetty valokuvina staattisia kuvia ja/tai videotallenteina liikkuvia kuvia, ovat todisteita näissä kuvissa näkyvistä olosuhteista eli tieliikenneajoneuvosta, rekisterikilvestä, liikennöinnin päivämäärästä, kellonajasta ja paikasta maksulliseen tieverkkoon kuuluvalla tieosuudella sekä järjestelmään kuuluvan teknisen laitteen sijainnista.

– –”

20 ZDP:n 179 §:n 3–3b momentissa säädetään seuraavaa:

”(3) Maksulliseen tieverkkoon kuuluvalla tiellä liikennöivän tieliikenneajoneuvon kuljettajalle, joka ei ole maksanut [ZP:n] 10 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista maksua kyseisestä ajoneuvosta, määrätään 300 [Bulgarian levin (BGN)] suuruinen seuraamusmaksu.

(3a) [ZP:n] 10b §:n 3 momentissa tarkoitetun tieliikenneajoneuvon kuljettajalle, joka ajaa maksulliseen tieverkkoon kuuluvalla tiellä ilman, että kyseiseen ajoneuvoon liittyviä vastaavia velvollisuuksia määrittää [ZP:n] vaatimusten mukaisesti kuljettu matka maksulliseen tieverkkoon kuuluvalla tieosuudella, jota hän on alkanut käyttää, tai joka ei ole ostanut kyseisen tieverkon tiekorttia, määrätään tieliikenneajoneuvon luokan mukaan 1 800 BGN:n suuruinen seuraamusmaksu.

(3b) [ZP:n] 10 b §:n 3 momentissa tarkoitetun ajoneuvoluokan mukaisen sellaisen tieliikenneajoneuvon omistajalle, josta saman lain 10 b §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla maksettavaa maksua ei ole suoritettu kokonaan tai osittain, mukaan lukien saman lain 10 b §:n 1 momentissa tarkoitettujen virheellisten tietojen antaminen, määrätään 2 500 BGN:n suuruinen seuraamusmaksu. Jos tieliikenneajoneuvon käyttäjä on rekisteröity, hänelle määrätään seuraamusmaksu. Jos omistaja tai rekisteröity käyttäjä on oikeushenkilö, sille määrätään 2 500 BGN:n suuruinen rahamääräinen seuraamus.”

21 ZDP:n 187a §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Jos 179 §:n 3–3b momentissa tarkoitetun rikkomuksen todetaan tapahtuneen, tieliikenneajoneuvoa katsotaan rikkomuksen tekijän puuttuessa kuljettaneen ajoneuvon omistaja tai käyttäjä, kun ajoneuvon rekisteröintitodistuksessa on mainittu ajoneuvon käyttäjä, jollei kolmannen osapuolen osoiteta kuljettaneen tieliikenneajoneuvoa.

(2) Jos tieliikenneajoneuvon omistaja on oikeushenkilö tai elinkeinonharjoittaja, omistajalle, joka on antanut luvan käyttää tieliikenneajoneuvoa mutta joka ei ole täyttänyt [ZP:n] 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun vastaavan maksun määrän määrittämistä ja maksamista koskevia velvollisuuksia, määrätään rahamääräinen seuraamus, joka määritetään seuraavasti:

1. 179 §:n 3 momentin mukaan 300 BGN:n suuruinen summa

2. 179 §:n 3a momentin mukaan 1 800 BGN:n suuruinen summa

3. 179 §:n 3b momentin mukaan 2 500 BGN:n suuruinen summa.”

22 ZDP:n 189 h §:n mukaan kyseisen lain rikkomista ei säännellä ZANN:n 28 ja 58 d §:llä.

Valtakunnallisessa tieverkossa ajamisesta ja sen käytöstä perittävien maksujen hinnasto

23 Ministerineuvoston päätöksellä nro 370 (DV nro 101, 27.12.2019) hyväksytyn valtakunnallisessa tieverkossa ajamisesta ja sen käytöstä perittävien maksujen hinnasto, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin (jäljempänä hinnasto), 27 §:ssä vahvistetaan maksun suuruus kuljetulle matkalle, jonka osalta tieliikenneajoneuvojen käyttö maksullisessa tieinfrastruktuurissa edellyttää maksua. Moottoriteiden osalta maksu on 0,08 BGN/km sellaisen Euro III -luokan raskaan tavaraliikenteen ajoneuvon osalta, jonka teknisesti sallittu paino on yli 12 tonnia ja jossa on kaksi tai kolme akselia, ja 0,16 BGN/km samaan luokkaan kuuluvalta raskaalta tavaraliikenteen ajoneuvolta, jossa on vähintään neljä akselia.

24 Hinnaston 28 §:n 1 momentissa määrätään, että jos tieliikenneajoneuvolla todetaan liikennöidyn maksullisessa tieverkossa ilman, että ZP:n 10 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista vastaavaa maksua on maksettu ZP:n 10b §:n 3 momentin nojalla, Bulgariassa rekisteröidyn tieliikenneajoneuvon kuljettajan, omistajan tai kolmannen osapuolen maksettavaksi tuleva hyvitysmaksu on 750 BGN, jos ajoneuvo on raskas tavaraliikenteen ajoneuvo, jonka suurin teknisesti sallittu kokonaispaino on yli 12 tonnia ja jossa on vähintään neljä akselia.

25 Hinnaston 29 §:n 1 momentin mukaan on niin, että jos tosiasiallisesti kuljettua matkaa on mahdotonta määrittää muista kuin sähköisen tietullijärjestelmän teknisestä toimintahäiriöstä johtuvista syistä, Bulgariassa rekisteröidyllä tieliikenneajoneuvolla katsotaan kuljetun matkan, joka vastaa maksullisen tieverkon kahden pisteen välistä pisintä osuutta, joka määritetään maksullisen tieverkon suorinta reittiä pitkin, jolloin omistaja tai käyttäjä maksaa 167 BGN:n suuruisen enimmäismaksun, kun ajoneuvo on EURO III -luokan raskas tavaraliikenteen ajoneuvo, jonka suurin teknisesti sallittu kokonaispaino on yli 12 tonnia ja jossa on vähintään neljä akseleita.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

26 Raskaan tavaraliikenteen ajoneuvon, jonka suurin teknisesti sallittu kokonaispaino on 44 tonnia, joka kuuluu EURO III -luokkaan, jossa on viisi akselia ja jonka omistaja on Ekostroy, havaittiin liikkuvan 18.1.2022 Bulgarian maksulliseen tieverkkoon kuuluvalla moottoritiellä. Hinnaston 27 §:n mukaan maksu tämäntyyppisestä ajoneuvosta on 0,16 BGN/km.

27 API totesi, että tarkastetun ajoneuvon tosiasialliset tekniset ominaisuudet eivät vastanneet sitä, mitä Ekostroy oli ilmoittanut tietulli-ilmoituksessaan samana päivänä, eli ajoneuvoa, jossa on vain kaksi akselia ja josta perittävä maksu on 0,08 BGN/km, minkä jälkeen se totesi ZDP:n 102 §:n 2 momenttia rikotun.

28 API määräsi sähköisellä asiakirjalla Ekostroylle 2 500 BGN:n suuruisen rahamääräisen seuraamuksen ZDP:n 187 a §:n 2 momentin 3 kohdan ja 179 §:n 3 b momentin perusteella. API vaati Ekostroyta myös maksamaan 167 BGN:n suuruisen tiemaksun ZP:n 10b §:n 5 momentin nojalla, koska ajoneuvolla tosiasiallisesti kuljetun matkan määrittäminen oli mahdotonta. Samassa asiakirjassa todettiin kuitenkin, että Ekostroy saattoi ZP:n 10 §:n 2 momentin nojalla vapautua rahamääräisestä seuraamuksesta ja tiemaksusta maksamalla 14 päivän kuluessa sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta 750 BGN:n suuruisen tiemaksuhyvityksen.

29 Ekostroy riitautti sähköisen asiakirjan Rayonen sad – Svilengradissa (Svilengradin piirioikeus, Bulgaria). Kyseinen tuomioistuin pysytti 12.7.2022 antamallaan tuomiolla API:n päätöksen ja hylkäsi kanteen.

30 Ekostroy valitti tästä tuomiosta Administrativen sad – Haskovoon (Haskovon hallintotuomioistuin, Bulgaria), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin.

31 Kyseinen tuomioistuin on epävarma siitä, täyttävätkö ZDP:n 179 §:n 3, 3a ja 3b momentissa säädetyt seuraamukset, joita sovelletaan direktiivin 1999/62 9 a artiklan täytäntöön panemiseksi annetuissa säädöksissä tarkoitettujen velvollisuuksien rikkomiseen, eli seuraamusmaksu silloin, kun rikkomuksen tekijä on luonnollinen henkilö, ja rahamääräinen seuraamus silloin, kun rikkomuksen tekijä on oikeushenkilö, viimeksi mainitussa säännöksessä asetetut vaatimukset. Kyseinen seuraamusmaksu ja hyvitysmaksu, jotka maksamalla rikkomuksen tekijä välttyy hallintorikosoikeudelliselta vastuulta, ovat nimittäin myös kiinteämääräisiä.

32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää tältä osin, ettei sillä ole oikeutta muuttaa ZDP:n 179 §:n 3–3b momentissa säädettyjen seuraamusten määriä rikkomuksen luonteen tai vakavuuden perusteella. Kyseisen lain 189 h §:ssä sitä nimittäin kielletään määräämästä lievempää seuraamusta tai pitämästä tekoa vähäisenä lain säännösten kannalta, vaikka näin olisikin.

33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei siis katso voivansa arvioida näiden seuraamusten oikeasuhteisuutta eikä ottaa huomioon kullekin yksittäistapaukselle ominaisia eri seikkoja, kuten sitä, onko suoritettava maksu maksettu kokonaan tai osittain, millainen matka on kuljettu maksamatta maksua tai onko rikkomus tehty tahallisesti vai huolimattomuudesta.

34 Kyseinen tuomioistuin korostaa kuitenkin, että pääasiassa kyseessä oleva seuraamusjärjestelmä eroaa 22.3.2017 annettuun tuomioon Euro Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229) johtaneessa asiassa kyseessä olleesta järjestelmästä. Ensinnäkään kyseiseen asiaan sovellettavaan säännöstöön ei sisältynyt mahdollisuutta välttyä seuraamuksen määräämiseltä

maksamalla vastaavassa hinnastossa määritetyn mukainen ”hyvitysmaksu”. Toiseksi pääasiassa kyseessä olevassa Bulgarian lainsäädännössä säädetään, että seuraamusten määräämisestä riippumatta asianomaisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön on maksettava tieverkon käytöstä maksamatta oleva tietulli. Tietulli määritetään ZP:n 10 §:n 6 momentissa tarkoitetun hinnaston mukaan kiinteän enimmäismäärän mukaisena silloin, kun tosiasiallisesti kuljettua matkaa ei ole mahdollista määrittää, ja saman lain 10b §:n 5 momentin mukaan kyseisellä tieliikenneajoneuvolla katsotaan kuljetun matkan, joka vastaa maksullisen tieverkon kahden pisteen välistä pisintä osuutta, joka määritetään maksullisen tieverkon suorinta reittiä pitkin.

35 Administrativen sad – Haskovo on tässä tilanteessa päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [direktiivin 1999/62] 9 a artiklaa tulkittava siten, että kyseisessä artiklassa säädetty vaatimus, jonka mukaan kyseisen direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomisesta määrättävien seuraamusten on oltava oikeasuhteisia, on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään kiinteämääräisen seuraamusmaksun tai rahamääräisen seuraamuksen määräämisestä tieinfrastruktuurin käytöstä perittävän tietullin etukäteistä määrittämistä ja maksamista koskevaan velvollisuuteen liittyvien sääntöjen rikkomisesta ottamatta huomioon rikkomuksen luonnetta ja vakavuutta ja jossa säädetään mahdollisuudesta vapautua hallintorikosoikeudellisesta vastuusta maksamalla niin sanottu hyvitysmaksu?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ainoalla kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 1999/62 9 a artiklaa tulkittava siten, että siinä tarkoitettu oikeasuhteisuutta koskeva vaatimus on esteenä seuraamusjärjestelmälle, jossa säädetään kiinteämääräisen seuraamusmaksun tai rahamääräisen seuraamuksen määräämisestä kaikista tieinfrastruktuurin käytöstä perittävän tietullin etukäteismaksua koskevaan velvollisuuteen liittyvien sääntöjen rikkomisista ottamatta huomioon rikkomuksen luonnetta ja vakavuutta, mihin liittyy mahdollisuus vapautua näistä seuraamuksista maksamalla kiinteämääräinen ”hyvitysmaksu”.

37 Direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava riittävä valvonta ja säädettävä tämän direktiivin mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavasta seuraamusjärjestelmästä, niiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet seuraamusten täytäntöönpanon varmistamiseksi ja seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

38 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tyytyy kysymään unionin tuomioistuimelta, mikä on kyseisessä säännöksessä tarkoitetun seuraamusten oikeasuhteisuutta koskevan periaatteen ulottuvuus.

39 Jotta suhteellisuusperiaate pantaisiin tältä osin täytäntöön direktiivin 1999/62 nojalla, jäsenvaltioiden on toteutettava niiden kansallisen oikeuden mukaiset tarpeelliset oikeudelliset toimet, sillä kyseisen direktiivin 9 a artiklassa vahvistetaan velvoite, joka luonteeltaan vaatii näiden jäsenvaltioiden, joilla on laaja harkintavalta tämän velvoitteen täytäntöönpanossa, toteuttamaa toimea (tuomio 4.10.2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, 51 kohta).

40 Mainittuun direktiiviin ei kuitenkaan sisälly täsmällisempiä sääntöjä näiden kansallisten seuraamusten vahvistamisesta eikä siinä varsinkaan vahvisteta mitään nimenomaista perustetta tällaisten seuraamusten oikeasuhteisuuden arvioimiseksi (tuomio 4.10.2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun unionin lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu niiden seuraamusten osalta, joita sovelletaan unionin lainsäädännössä vahvistetussa järjestelmässä säädettyjen edellytysten noudattamatta jättämisen vuoksi, jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia valitsemaan niistä asianmukaisilta vaikuttavat seuraamukset. Niiden on kuitenkin käytettävä toimivaltaansa unionin oikeuden ja sen yleisten periaatteiden mukaisesti (tuomio 22.3.2017, Euro-Team ja Spirál-Gép, C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Suhteellisuusperiaate kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, joita on noudatettava kansallisessa lainsäädännössä, joka kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan tai jolla unionin oikeutta sovelletaan, myös silloin, kun unionin lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu sovellettavien seuraamusten osalta (tuomio 4.5.2023, Agenția Națională de Integritate, C-40/21, EU:C:2023:367, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Merkityksellisen kansallisen lainsäädännön mukaan sallituilla rankaisutoimenpiteillä ei siten saada ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä soveltuu asianomaisella lainsäädännöllä hyväksytysti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseen ja on tarpeellista tämän kannalta, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (tuomio 22.3.2017, Euro-Team ja Spirál-Gép, C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Erityisesti määrättävän seuraamuksen on ankaruudeltaan oltava oikeassa suhteessa sillä rangaistavan rikkomuksen vakavuuteen nähden (tuomio 4.5.2023, Agenția Națională de Integritate, C-40/21, EU:C:2023:367, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Direktiivillä 1999/62 tavoitelluista päämääristä on todettava, kuten sen johdanto-osan ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, että kyseessä on maksujärjestelmien yhdenmukaistaminen ja oikeudenmukaisen järjestelyn käyttöönottaminen infrastruktuurikustannusten veloittamiseksi liikenteenharjoittajilta jäsenvaltioiden kuljetusyritysten välisen kilpailun vääristymien poistamiseksi.

45 Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä todennut, että seuraamusten on ankaruudeltaan vastattava niillä rangaistavien loukkausten vakavuutta ja että niillä on erityisesti varmistettava todellinen varoittava vaikutus yleistä suhteellisuusperiaatetta kuitenkin noudattaen (tuomio 22.3.2017, Euro-Team ja Spirál-Gép, C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Mainittu periaate ei velvoita jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun nämä määrittävät rikkomisen tunnusmerkistöä ja seuraamusmaksujen määrää koskevia sääntöjä, vaan myös silloin, kun nämä arvioivat, mitä seikkoja voidaan ottaa huomioon seuraamusmaksun määrää vahvistettaessa (tuomio 22.3.2017, Euro-Team ja Spirál-Gép, C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Näin ollen kyseinen periaate ei edellytä ainoastaan sitä, että määrätty seuraamus vastaa rikkomisen vakavuutta, vaan myös sitä, että seuraamuksen määrittämisessä ja seuraamusmaksun määrän vahvistamisessa otetaan huomioon yksittäistapauksen yksilölliset olosuhteet (tuomio 4.10.2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, 45 kohta).

48 Nyt käsiteltävässä asiassa ZDP:n 179 §:n 3–3b momentissa säädetään kyseisen lain eri aineellisten säännösten rikkomisesta määrättävistä seuraamusmaksuista ja rahamääräisistä seuraamuksista, jotka ovat kiinteämääräisiä summia suuruudeltaan 300 BGN, 1 800 BGN tai 2 500 BGN.

49 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tältä osin, että ZDP:ssä ei anneta asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle oikeutta muuttaa määrättyjä seuraamusmaksuja tai rahamääräisiä seuraamuksia eikä etenkään alentaa niiden kiinteitä määriä rikkomisen luonteen tai vakavuuden perusteella. Tarkemmin sanottuna pääasiassa kyseessä olevassa seuraamusjärjestelmässä ei ole mahdollista ottaa huomioon tehdyn virheen tahallisuuden tai huolimattomuuden astetta, ja siinä suljetaan pois erityisesti ZANN:ssä lähtökohtaisesti säädetty lieventävien seikkojen soveltaminen, kuten ZDP:n 189 h §:stä ilmenee.

50 Näin ollen ainoa kyseisessä järjestelmässä säädetty seuraamusmaksujen mukautus koskee luokkaa, johon kyseinen ajoneuvo kuuluu ja joka vahvistetaan ajoneuvon akselien lukumäärän perusteella. Kyseisellä mukautuksella, joka ei ole minkäänlaisessa suhteessa liikenteenharjoittajan tai ajoneuvon kuljettajan käyttäytymiseen, ei oteta huomioon rikkomisen luonnetta eikä vakavuutta. Näin ollen asiaa käsittelevä tuomioistuin ei etenkään voi seuraamusta määrätessään ottaa huomioon sitä, kuinka pitkän matkan kuljettaja on ajanut ajoneuvolla maksamatta vaadittua tietullin määrää, koska maksuvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä määrättävän seuraamusmaksun määrä on kiinteämääräinen eikä se vaihtele luvattomasti ajettujen kilometrien mukaan eikä edes sen mukaan, onko rikkomuksen tekijä maksanut etukäteen tietullin tietystä reitistä. Mukautus ei ole mahdollista edes silloin, kun matka voitaisiin laskea jälkikäteen.

51 Lisäksi on muistutettava, että muun muassa direktiivin 1999/62 7–7 k artiklasta ilmenevien vaatimusten mukaisesti pääasiassa kyseessä oleva tietullijärjestelmä on toteutettu siten, että käyttäjien osallistuminen infrastruktuurin kunnossapitoon määräytyy suhteessa siihen, miten paljon ne infrastruktuuria käyttävät, ja että siinä otetaan huomioon käytetyn ajoneuvon päästöluokitus. Se, ettei seuraamusmaksuja tai rahamääräisiä seuraamuksia ole mahdollista mukauttaa tehdyn rikkomuksen vakavuuden perusteella, voi olla ristiriidassa tämän osallistumisperiaatteen kanssa.

52 Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkistuksesta muuta johdu, pääasiassa kyseessä olevassa seuraamusjärjestelmässä ei näin ollen säädetä minkäänlaisesta mahdollisuudesta määrittää seuraamus yksilöllisesti kansallisissa tuomioistuimissa.

53 Tässä tilanteessa kiinteämääräisen seuraamusmaksun tai rahamääräisen seuraamuksen soveltaminen kaikkiin laissa säädettyjen tiettyjen velvollisuuksien noudattamatta jättämisiin siten, ettei kyseisen seuraamusmaksun tai rahamääräisen seuraamuksen määrässä ole rikkomuksen vakavuudesta riippuvia eroja, kuten pääasiassa kyseessä olevassa seuraamusjärjestelmässä säädetään, on unionin lainsäädännöllä tavoiteltavien päämäärien kannalta katsoen selvästi suhteellisuusperiaatteen vastaista (ks. vastaavasti tuomio 22.3.2017, Euro-Team ja Spirál-Gép, C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 Se, että pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä säädetään mahdollisuudesta vapautua hallintorikosoikeudellisesta vastuusta maksamalla ”hyvitysmaksu”, ei muuta päätelmää, jonka mukaan tällainen kansallinen säännöstö on unionin oikeuden vastainen.

55 Tämä ”hyvitysmaksu” on nimittäin vahvistettu kiinteämääräiseksi maksuksi, joka on 750 BGN silloin, kun ajoneuvo on raskas tavaraliikenteen ajoneuvo, jonka suurin teknisesti sallittu kokonaispaino on yli 12 tonnia ja jossa on vähintään neljä akselia, eikä vaikuta myöskään siltä, että tätä määrää voitaisiin mukauttaa rikkomuksen vakavuuden perusteella, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava.

56 Lisäksi unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta näyttää ilmenevän, että ”hyvitysmaksun” määrä vaihtelee ajoneuvotyypin mukaan. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkistuksesta muuta johdu, tällaisessa tapauksessa ”hyvitysmaksua” koskevalla säännöstöllä vahvistetaan myös pääasiassa kyseessä olevan seuraamusjärjestelmän suhteellisuusperiaatteen vastaisuus unionin lainsäädännöllä tavoiteltavien päämäärien kannalta, sellaisina kuin ne on mainittu tämän tuomion 44 kohdassa.

57 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että direktiivin 1999/62 9 a artiklaa on tulkittava siten, että siinä tarkoitettu oikeasuhteisuutta koskeva vaatimus on esteenä seuraamusjärjestelmälle, jossa säädetään kiinteämääräisen seuraamusmaksun tai rahamääräisen seuraamuksen määräämisestä kaikista tieinfrastruktuurin käytöstä perittävän tietullin etukäteismaksua koskevaan velvollisuuteen liittyvien sääntöjen rikkomisista ottamatta huomioon rikkomuksen luonnetta ja vakavuutta, ja näin on myös silloin, kun kyseisen järjestelmän mukaan on mahdollista vapautua hallintorikosoikeudellisesta vastuusta maksamalla kiinteämääräinen ”hyvitysmaksu”.

Oikeudenkäyntikulut

58 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kuudes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä 17.6.1999 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 1999/62/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 27.9.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/76/EU, 9 a artiklaa

on tulkittava siten, että siinä tarkoitettu oikeasuhteisuutta koskeva vaatimus on esteenä seuraamusjärjestelmälle, jossa säädetään kiinteämääräisen seuraamusmaksun tai rahamääräisen seuraamuksen määräämisestä kaikista tieinfrastruktuurin käytöstä perittävän tietullin etukäteismaksua koskevaan velvollisuuteen liittyvien sääntöjen rikkomisista ottamatta huomioon rikkomuksen luonnetta ja vakavuutta, ja näin on myös silloin, kun kyseisen järjestelmän mukaan on mahdollista vapautua hallintorikosoikeudellisesta vastuusta maksamalla kiinteämääräinen ”hyvitysmaksu”.

Allekirjoitukset