



Datum van inontvangstneming : 26/10/2015

Zaak C-498/15**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

22 september 2015

Verwijzende rechter:

Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 september 2015

Verzoekende partij:

Spirál-Gép Kft.

Verwerende partij:

Budapest Rendőrfőkapitánya

7.K.27.316/2015/7

In de op wegverkeer betrekking hebbende bestuursrechtelijke zaak tussen Spirál-Gép Kft. ([*omissis*] Szeged-Szöreg, Hongarije [*omissis*]), verzoekster, en het Budapest Rendőrfőkapitánya (hoofdkantoor van de politie van Boedapest [*omissis*]), verweerder, heeft de Szeged Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [bestuurs- en arbeidsrechter te Szeged (Hongarije)] de volgende beslissing gewezen:

BESLISSING

Aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

- 1) Moet het proportionaliteitsvereiste 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 (hierna: „Eurovignet-richtlijn”) aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een sanctiestelsel als genoemd in bijlage 9 bij besluit 410/2007 van 29 december 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 [a közizgazgatási 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; hierna: „sanctieregeling”], 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 de sanctieregeling neergelegde boete zich met de in artikel 9 bis van de Eurovignet-richtlijn 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 de Eurovignet-richtlijn aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een sanctieregeling als in het hoofdgeding, waarbij op overtreders een risicoaansprakelijkheid rust, alsmede tegen de hoogte van de in die regeling voorziene sanctie?

[omissis] [nationale procesrechtelijke aspecten] [Or. 2]

MOTIVERING

Hoofdgeding

Verzoeksters chauffeur boekte van tevoren een trajectticket voor de tolweg Kaba-Bököny (Hongarije). Op 25 april 2014 reed hij met een aan verzoekster toebehorende vrachtwagen op de Hongaarse snelweg M35 tussen kilometer 24,082 en 35,1658 zonder de desbetreffende trajectafhankelijke tol te hebben betaald, welke tol verschuldigd was voor het gebruik van die tolweg (traject Hajdúböszörmény-Hajdúszoboszló). Verzoeksters chauffeur reed op het genoemde deel van de tolplichtige snelweg zonder tol te hebben betaald nadat hij was afgeweken van de route Kaba-Bököny die was vermeld op het door hem vooraf aangekochte trajectticket. Het traject Hajdúböszörmény-Hajdúszoboszló was geen deel van de geplande route van de vrachtwagen, maar door onachtzaamheid reed de chauffeur voorbij de afslag die hij had moeten nemen om de snelweg te verlaten. Daar hij niet terug kon rijden of zijn fout op een andere manier kon corrigeren, zat er voor de chauffeur van de vrachtwagen, zodra hij in de gaten kreeg dat hij te ver was gereden, niet anders op dan te stoppen op de vluchtstrook van de snelweg en vervolgens, binnen twintig minuten nadat hij er achter kwam dat hij de afslag had gemist, uit eigen beweging telefonisch een trajectticket van 1 597 HUF¹ aan te kopen voor het traject Hajdúszoboszló-Hajdúböszörmény. Dat de chauffeur afweek van de route Kaba-Bököny die was

¹ Circa 5 EUR.

vermeld op het vooraf aangekochte trajectticket, was niet ingegeven door het verkrijgen van een voordeel, en voorts is het zo dat hij geen schade heeft veroorzaakt, aangezien verzoekster[s] [chauffeur] nadien uit eigen beweging een trajectticket kocht voor de gewijzigde route.

Bij besluit [*omissis*] van 16 maart 2015 heeft het Budapest Rendőrfőkapitánya verzoekster een bestuurlijke boete van 140 000 HUF² opgelegd wegens niet-nakoming van de verplichting die op haar rust krachtens wet LXVII van 2013 betreffende de trajectafhankelijke tol voor het gebruik van snelwegen, autowegen en hoofdwegen (az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, meg tett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény; hierna: „wet LXVII van 2013”), aangezien zij niet vooraf een trajectticket had aangekocht voor het traject Hajdúböszörmény–Hajdúszoboszló.

Verzoekster heeft zich daarop tot de rechter gewend, stellende onder meer dat de in de sanctieregeling voorziene sanctie strijdig is met het Unierecht omdat zij onevenredig zwaar is.

Unierecht

Artikel 9 bis van de Eurovignet-richtlijn luidt als volgt:

„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 vast te stellen sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn.”

Hongaars recht

§ 3, leden 1 en 6, van wet LXVII van 2013 luidt als volgt:

„(1) Tolplichtige voertuigen dienen te beschikken over het recht tot weggebruik [**Or. 3**] als bedoeld in deze wet om gebruik te mogen maken van tolwegen.

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

§ 14 van wet LXVII van 2013 luidt:

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

- a) de tolplichtige vóór het gebruik van een tolgeweg geen trajectticket heeft aangekocht voor het af te leggen traject of geen geldige overeenkomst heeft

² Circa 450 EUR.

gesloten met de tolexploitant om overeenkomstig deze wet aangifte te doen bij de tolinningsinstantie en de tol te betalen;

- b) de tolplichtige een tolgeweg 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 tolgeweg 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 tolgeweg 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 tolgeweg geen trajectticket heeft aangekocht voor het af te leggen traject.”

§ 16 van wet LXVII van 2013 bepaalt dat „[o]nrechtmatig weggebruik [...] voor de toepassing van deze wet wordt aangemerkt als overtreding waarvoor een boete kan worden opgelegd overeenkomstig het bepaalde in de wegenverkeerswet”.

§ 24, lid 3, van besluit 209/2013 van 18 juni 2013 ter uitvoering van wet LXVII van 2013 [az ED törvény végrehajtásáról szóló 209/2013. (VI. 18.) Korm. Rendelet; hierna: „besluit 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.”

§ 26, lid 1, onder a), van besluit 209/2013 luidt als volgt:

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

§ 21, lid 1, onder h), van wet I van 1988 inzake het wegverkeer (a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény; hierna: „wegverkeerswet”) luidt:
[Or. 4]

„De eigenaar van het voertuig [...] moet ervoor zorgen dat het voertuig voldoet aan de specifieke regelgeving omtrent de heffing van trajectafhankelijke tol voor het gebruik van tolwegen.”

§ 21, leden 2 en 5, van de wegverkeerswet bepaalt:

„(2) Bij overtreding van het bepaalde in lid 1 krijgt de eigenaar van het voertuig [...] een bestuurlijke boete van 10 000 HUF tot 300 000 HUF opgelegd. De hoogte van de boete wegens overtreding van de onderscheiden voorschriften wordt bij besluit vastgelegd. [...]

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

De specifieke regeling waar § 21, lid 5, van de wegverkeerswet naar verwijst en die van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding, is de sanctieregeling.

§ 1, lid 1, van de sanctieregeling bepaalt:

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

§ 8 bis, leden 1 en 2, van de sanctieregeling 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.”

Bijlage 9 bij de sanctieregeling bevat de volgende tabel:

	A	B		
		B1	B2	B3
1	Overtredingen die in wet LXVII van 2013 worden genoemd	Hoogte van de boete, afhankelijk van de voertuigcategorie		
		J2	J3	J4
2	§ 14, onder a), van wet LXVII van 2013	140 000	150 000	165 000
3	§ 14, onder b), van wet LXVII van 2013	80 000	90 000	110 000
4	§ 14, onder c), van wet LXVII van 2013	140 000	150 000	165 000

Toelichting bij de tabel:

Tolcategorie J2: tolplichtige voertuigen met twee assen.

Tolcategorie J3: tolplichtige voertuigen met drie assen.

Tolcategorie J4: tolplichtige voertuigen met vier of meer assen. **[Or. 5]**

Bestuurspraktijk

Op de eigenaar rust risicoaansprakelijkheid voor de in § 21, lid 1, van de wegenverkeerswet genoemde overtredingen, zodat de bestuurlijke boete kan worden opgelegd ongeacht of er sprake is van schuld of niet. Volgens de geldende bepalingen kunnen de autoriteiten, met uitzondering van de in de regeling genoemde gevallen, geen rekening houden met de omstandigheden waarin de overtreding plaatsvond, 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 slechts van diens onvoorzichtigheid of gebrek aan zorgvuldigheid. Voor de constatering van de overtreding en het opleggen van de boete is van geen belang dat verzoekster een geldig trajectticket had voor een andere route dan de route waar de overtreding plaatsvond, of dat zij kort daarna uit eigen beweging een trajectticket aankocht.

De autoriteiten konden ten faveure van verzoekster [...] geen rekening houden met het feit dat [haar chauffeur] bij de eerstvolgende afslag een trajectticket aankocht nadat hij terwijl hij op de snelweg reed er achter was gekomen dat hij van de

geplande route was afgeweken, aangezien tolbetaling niet met terugwerkende kracht mogelijk is.

Gratieverlening door de Hongaarse wetgever

Bij § 1 van wet LIV van 2014, die in werking is getreden op 9 november 2014, is in wet LXVII van 2013 artikel 29 bis ingevoegd.

§ 29 bis, leden 1, 2, 6 en 7, van wet LXVII van 2013 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.

(2) 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, uiterlijk acht uur na de constatering van niet toegestaan weggebruik door de instantie die is aangewezen om de tolcontrole te ondersteunen, het niet vóór het gebruik van de tolgeweg aangekochte trajectticket volledig wordt aangekocht voor het zonder recht tot weggebruik gebruikte deel van het traject, van dat trajectticket geen gebruik wordt gemaakt op enig ander tijdstip en de verzoeker bij de tolheffingsinstantie een verklaring in die zin aflegt middels een onderhandse akte met dwingende bewijskracht.

[...]

(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) 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 [wet LXVII van 2013]. 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. [...]” **[Or. 6]**

De Hongaarse wetgever heeft voor vergelijkbare overtredingen als in de onderhavige zaak die tussen 1 juli 2013 en 31 maart 2014 plaatsvonden, voorzien in de mogelijkheid tot kwijtschelding van de bestuurlijke boete. In dit geval is geen gratieverlening mogelijk op de enkele grond dat de overtreding niet binnen de vermelde periode plaatsvond. In de toelichting bij de wijzigingswet wijst de Hongaarse wetgever er expliciet op dat het aan de tolheffing verbonden sanctiestelsel duidelijk is gericht op het handhaven van de regeling en niet op het opleggen van ongerechtvaardigde sancties.

Beoordeling door de rechter

Daar de Uniewetgeving niet is geharmoniseerd op het gebied van de toepasselijke sancties in geval van niet-naleving van de voorwaarden van het door de Eurovignet-richtlijn ingestelde stelsel, zijn de lidstaten bevoegd de sancties te kiezen die zij passend achten. Zij moeten deze bevoegdheid echter uitoefenen met eerbiediging van het Unierecht en de algemene beginselen daarvan, en derhalve met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel (zie arresten *Ntönik* en *Pikoulas*, C-430/05, EU:C:2007:410, punt 53; *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, punt 23, en *Chmielewski*, C-255/14, EU:C:2015:475, punt 21).

In dit verband heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie overwogen 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 in acht nemen (zie arresten *Asociatia Accept*, C-81/12, EU:C:2013:275, punt 63, en *LCL Le Crédit Lyonnais*, C-565/12, EU:C:2014:190, punt 45).

Artikel 9 bis van de Eurovignet-richtlijn laat de lidstaten een ruime mate van vrijheid bij het bepalen van de sancties die zij kunnen toepassen om ervoor te zorgen dat de tol daadwerkelijk wordt betaald.

Gelet op de aard van de overtreding waar de onderhavige zaak betrekking op heeft, rijst in een geval waarin het trajectticket uit eigen beweging achteraf, binnen twintig minuten na de overtreding, wordt aangekocht, echter de vraag of de hoogte van de boete – ongeveer negentig maal het tolbedrag – nog als evenredig kan worden aangemerkt. In gevallen als het onderhavige hebben de wetshandhavingsinstanties geen beleidsvrijheid, maar moeten zij dezelfde sanctie opleggen als wanneer er helemaal geen trajectticket zou zijn aangekocht, hetgeen strijdig lijkt met het proportionaliteitsvereiste.

De Szeged Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság is van oordeel dat in het onderhavige geval de uit § 29 bis van wet LXVII van 2013 voortvloeiende rechtsgevolgen in verhouding staan tot de ernst van de inbreuk.

Om die reden wordt de behandeling van de zaak geschorst en worden de in het dictum opgenomen prejudiciële vragen voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Ter informatie wordt erop gewezen dat bij het Hof van Justitie van de Europese Unie een verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend met betrekking tot een zaak met vergelijkbare feiten. Het betreft zaak 7.K.27.314/2015. **[Or. 7]**

[*omissis*] [nationale procesrechtelijke aspecten]

Szeged, 14 september 2015

[*omissis*]

[*omissis*] [ondertekeningen]