

Sag C-521/20**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

19. oktober 2020

Forelæggende ret:

Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Østrig)

Afgørelse af:

15. oktober 2020

Sagsøger:

J.P., B.X, XN.

Sagsøgt myndighed:

B.d.S.L.,

N.R., H.X, X.L.

Hovedsagens genstand

Mulig tilsidesættelse af det forbud, der er fastsat i artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, mod at blive retsforfulgt eller straffet flere gange for den samme lovovertrædelse – automatisk debitering af vejafgift (»Maut«) på østrigske motorveje – nationale bestemmelser, der er blevet vedtaget til gennemførelse af EU-retten – påbud om kumulering af straffe i østrigske administrative straffesager – elleve bødeafgørelser (»Straferkenntnisse«) truffet af forskellige myndigheder, hvorved der kumulativt blev pålagt en bøde, som oversteg maksimummet, for administrative overtrædelser begået inden for et tidsrum på en måned, fordi føreren af en lastvogn ikke havde bemærket, at batteriet i hans vejafgiftsdebiteringsapparat (»Mautabbuchungsgerät«) var løbet tør for strøm

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielt spørgsmål

Skal artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (navnlig sammenholdt med direktiv 1999/62/EF) fortolkes således, at kombinationen af nationale bestemmelser, der – ligesom § 20, stk. 2, i [Bundesstraßen-Mautgesetz (den østrigske landevejsafgiftslov)] (»BStMG«), sammenholdt med § 22, stk. 2, i [Verwaltungsstrafgesetz (den østrigske lov om administrative sanktioner)] (»VStG«) – påbyder en kumulativ retsforfølgning af og straf for på hinanden følgende tilsidesættelser af vejafgiftspligten, som hver for sig er begået på afgrænsede vejstrækninger, strider imod forbuddet mod at blive retsforfulgt eller straffet flere gange for den samme lovovertrædelse, når der ikke samtidig på lovsniveau er fastsat både en koordineringspligt for samtlige kompetente myndigheder og retter, der har kompetence til at gennemføre denne straffesag, og en udtrykkelig forpligtelse til effektivt at anvende proportionalitetsprincippet med hensyn til størrelsen af den samlede straf?

Anførte EU-retlige og folkeretlige bestemmelser

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 50-53

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/62/EF af 17. juni 1999 om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer, artikel 7a, 7j, stk. 2, 8a og 9a.

Tillægsprotokol nr. 7 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, artikel 4, anført i henholdsvis den engelske og den franske oprindelige udgave

Anførte nationale forskrifter

Bundesstraßen-Mautgesetz (landevejsafgiftslov, BStMG), §§ 6, 7 og 20:

»§ 6 (»Afgiftspligt«): »Benyttelsen af betalingspligtige veje med flersporede motorkøretøjer med en højst tilladt totalvægt på over 3,5 ton er underlagt en afgift baseret på antallet af tilbagelagte kilometer. [...]«

§ 7 (»Betalning af vejafgift«): »(1) Vejafgiften betales ved brug af tilladte apparater til elektronisk betaling af vejafgiften ved debitering af vejafgiftstilgodehavender eller tilladt efterfølgende afregning. Det skal sikres, at førerne af motorkøretøjerne kan udstyre deres køretøjer med disse apparater før benyttelsen af betalingspligtige veje. [...]«

§ 20 (»Omgåelse af betalingen af vejafgift«), stk. 2: »Førere af motorkøretøjer, der benytter betalingspligtige veje uden forskriftsmæssigt at have erlagt den

skyldige afgift baseret på antallet af tilbagelagte kilometer, begår en administrativ overtrædelse, som udløser en bøde på mellem 300 EUR og 3 000 EUR.«

Mautordnung für die Autobahnen und Schnellstraßen Österreichs, Version 58 (vejafgiftsordningen for motorveje og motortrafikveje i Østrig, 58. udgave) (MautO-V58)

Verwaltungsstrafgesetz (lov om administrative sanktioner, VStG), § 22, stk. 2: »Begås flere administrative overtrædelser ved flere selvstændige handlinger, eller er en lovovertrædelse omfattet af flere sanktioner, der ikke udelukker hinanden, fastsættes sanktionerne kumulativt. Det samme gælder, såfremt administrative overtrædelser er sammenfaldende med andre strafbare handlinger, som en forvaltningsmyndighed skal sanktionere.«

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Overordnet set blev sagsøgeren i perioden mellem den 27. december 2019 og den 30. januar 2020 – dvs. i næsten en måned – af den samme grund (manglende debitering af et vejafgiftstilgodehavende) tilsammen foreholdt 11 gange at have overtrådt BStMG's § 20, stk. 3, og pålagt at betale bøder på alt 3 300 EUR (forvandlingsstraf sammenlagt: 370 timer (dvs. mere end 2 uger)) herfor, uden at det kunne ses, at de pågældende myndigheder på nogen måde havde taget hensyn til den omstændighed, at der forelå en åbenbar saglig, tidsmæssig og stedlig sammenhæng mellem alle disse sager. Myndighed B udstedte syv bødeafgørelser mellem den 2. og den 4. september 2020, og myndighed B.K. udstedte fire bødeafgørelser den 18. august 2020, idet alle bødeafgørelserne vedrørte overtrædelser, der var begået på forskellige dage.
- 2 Om den foreliggende sag: Ved B's (herefter »den sagsøgte myndighed«) bødeafgørelse af 4. september blev sagsøgeren pålagt en bødestraf på 300 EUR (forvandlingsstraf: 34 timer), fordi han havde benyttet en motorvej med en lastvogn med en totalvægt på over 3,5 tons, uden forskriftsmæssigt at have erlagt den for dette køretøj foreskrevne afgift baseret på kørselsafstand, da denne lastvogns GO-Box ikke var blevet debiteret for vejafgiften.
- 3 Han havde derved overtrådt BStMG's § 20, stk. 2, sammenholdt med denne lovs §§ 6, 7, stk. 1 og 8, stk. 2, hvorfor han skulle straffes i henhold til førstnævnte bestemmelse.
- 4 Ved strafudmålingen skulle det forhold, at sagsøgeren ikke tidligere var blevet pålagt bøder, anses for at være en formildende omstændighed, idet alene den ved lov fastsatte mindstestraf var blevet fastsat.
- 5 Søgsmålet til prøvelse af denne bødeafgørelse blev den 22. september 2020 indbragt rettidigt for den forelæggende ret, Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Oberösterreich) [...].

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 6 Sagsøgeren har i det væsentlige anført, at han i en længere periode ikke var opmærksom på, at batteriet i GO-Box'en allerede var løbet tør for strøm og derfor ikke længere fungerede. I øvrigt er det uforståeligt, at han ikke omgående, men først med tre måneders forsinkelse, af ASFINAG [Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft, østrigsk infrastrukturselskab] blev gjort opmærksom på det forhold, at der ikke var sket en debitering. Bortset fra dette foreligger der samlet set i forvejen en såkaldt »fortsat forbrydelse« (»fortgesetztes Delikt«), således at der kun burde være fastsat én samlet straf i stedet for flere enkeltstraffe.
- 7 Den sagsøgte myndighed valgte ikke at træffe en klageafgørelse (»Beschwerdevorentscheidung«) og har dermed ikke tilføjet noget til begrundelsen for bødef afgørelsen.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 8 Efter dom af 26. februar 2013, Åklagaren mod Hans Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), og den nu faste praksis fra Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«) skal der ved begrebet »gennemførelse af EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, forstås samtlige tilfælde, hvor en EU-retlig bestemmelse kommer til anvendelse. Det forholder sig navnlig også således, når **formålet** med de nationale retsfor skrifter, som de nationale organer har anvendt, (også) er, at **EU-direktiver skal gennemføres** i national ret (jf. denne doms præmis 16-31).
- 9 Samlet set tjener **BStMG hovedformålet** om en **effektiv gennemførelse af »direktiv 1999/62/EF«**, og navnlig dette direktivs **artikel 7a** (størrelsen af brugsafgifternes forholdsmæssighed), **artikel 7j** (glidende trafikafvikling), **artikel 8a** (funktionskontrol) og **artikel 9a** (relevante kontrolforanstaltninger og rimelige sanktioner).
- 10 Gennemførelsen af **BStMG** udgør således – i hvert fald for så vidt som denne lov vedrører tung vejtransport – en **gennemførelse af EU-retten** som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, i den betydning, som Domstolen tillægger denne bestemmelse i fast retspraksis. Derfor finder garantierne i chartrets artikel 50-53 også anvendelse i denne sammenhæng, således at det må formodes, at nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse – på den yderligere betingelse, at den forelæggende ret er en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF (jf. herved den ved Domstolen verserende sag **C-293/20**) – kan antages til realitetsbehandling.
- 11 I henhold til **del B** i den i det foreliggende tilfælde afgørende **58. udgave af »Mautordnung für die Autobahnen und Schnellstraßen Österreichs«** (vejafgiftsordningen for motorveje og motortrafikveje i Østrig, 58. udgave) skete (sker) opkrævningen af **afgiften baseret på kørselsafstand** for lastvogne med en

totalvægt på over 3,5 tons (såkaldt »tunge lastbiler«) ved en fuldt elektronisk vejafgiftsordning. Til dette formål var (og er) det samlede vejafgiftspligtige vejnet inddelt i enkelte **vejafgiftsafsnit**, idet **vejafgiftstariffen** blev beregnet (og beregnes) således, at der afhængigt af den emissionsklasse, som den afgiftspligtige tunge lastbil var (er) omfattet af, skulle (og skal) betales **et tilsvarende beløb i euro for hver tilbagelagt kilometer** og vejafgiftstariffen blev (bliver) **opkrævet særskilt for hvert enkelt af disse vejafgiftsafsnit**.

- 12 Forudsætningen for den behørig betaling af vejafgift var (og er), at der fandtes (eller findes) et tilladt og korrekt fungerende køretøjsapparat, der var (eller er) anbragt varigt og forskriftsmæssigt i lastvognen (som regel en såkaldt »**GO-box**«). Ved passage af et vejafgiftsdebiteringssted fik (og får) GO-boxen ved hjælp af mikrobølgeteknologi forbindelse med vejafgiftsdebiteringsstedets antenner i vejkanterne og genererede (genererer) således en **vejafgiftsopkrævning for det pågældende vejafgiftsafsnit**.
- 13 Tilmeldingen til vejafgiftsordningen skete (sker) via et GO-salgskontor, hvorved betalingen af vejafgiften enten var (og er) mulig ved efterfølgende afregning eller – hvilket **typisk** er tilfældet – ved debitering af et tidligere modtaget vejafgiftstilgodehavende (**Pre-Pay-procedure**). For motorkøretøjer, der var (er) anmeldt forskriftsmæssigt til vejafgiftsordningen og udstyret med et tilladt apparat, var (og er) der i bestemte tilfælde (tekniske defekter ved apparatet eller vejafgiftsordningen, et for lavt Pre-Pay-tilgodehavende osv.) og under særlige betingelser mulighed for efterfølgende betaling af vejafgiften. Såfremt der ikke blev betalt (betales) vejafgift, kunne (kan) føreren ved en efterfølgende skriftlig opfordring opfordres til betaling af en erstatningsvejafgift (»Ersatzmaut«), og først når erstatningsvejafgiften ikke forskriftsmæssigt var blevet betalt (betales), blev der indgivet (indgives der) anmeldelse til den regionale administrative myndighed (eller til Magistrat (den kommunale myndighed)) og denne myndighed gennemførte (gennemfører) en administrativ straffeprocess.
- 14 Såfremt føreren har valgt »Pre-Pay-proceduren«, og er der **intet eller et for lille tilgodehavende** i GO-boxen, kan der ikke længere ske en behørig betaling af vejafgift. Fra dette tidspunkt er **gerningsindholdet i BStMG's § 20, stk. 2, opfyldt**. Dette berører dog ikke kun det **netop aktuelle passerende vejafgiftsafsnit**, men **også alle efterfølgende delstrækninger**. I henhold til det såkaldte »**kumulationsprincip**« i VStG's § 22, stk. 2, skal sådanne straffe pålægges kumulativt, dvs. **lægges sammen**.
- 15 Det sker ofte, at der, efter at vejafgiftstilgodehavendet er blevet opbrugt, inden for et relativt kort tidsrum umiddelbart efter hinanden køres igennem flere afgiftspligtige vejafsnit, uden at det nødvendige vejafgiftstilgodehavende i denne fase kan erhverves på et GO-salgsssted; således findes der f.eks. på hele forbundsstaten Oberösterreichs område **kun 20 GO-salgsssteder** [...].
- 16 Selv hvis den samme strækning benyttes flere gange efter en hver gang kort afbrydelse (som f.eks. i tilfælde af daglige leveringer), kan en manglende

debitering – der f.eks. er forekommet på grund af en defekt GO-box – faktisk forblive ubemærket for føreren af lastvognen over et længere tidsrum, hvis ASFINAG's opfordring til at betale den skyldige erstatningsafgift først modtages uger eller måneder senere.

- 17 De regionale administrative myndigheders stedlige kompetence er begrænset til deres område, således at der selv ved en relativt kort kørselsstrækning på en motorvej kan blive tale om en **parallel administrativ strafferetlig kompetence for flere regionale administrative myndigheder** (i givet fald også for forskellige delstater).
- 18 Når og eftersom der også i sådanne konstellationer i henhold til VStG's § 22, stk. 2, (skal) pålægges lastvognsføreren flere straffe, kan **størrelsen af hver enkelt af disse** ganske vist ved anvendelse af diverse **strafudmålingsinstrumenter** holdes så begrænset som muligt, for på denne måde at holde den samlede størrelse af straffen inden for **nogenlunde acceptable grænser**; hertil hører f.eks.: pålæggelse af alene den i BStMG's § 20, stk. 2, fastlagte **mindstestraf** for hver enkelt overtrædelse (således som dette rent præventivt praktiseres af nogle myndigheder, selv om de tilsvarende **lovbestemte betingelser egentligt ikke er opfyldt**) og/eller en nedsættelse af **indtil halvdelen af denne minstestraf** (selv om de herfor **fastsatte krav som regel ikke er opfyldt**) eller antagelsen af, at der foreligger en **fortsat forbrydelse**, med den konsekvens, at der alene kan pålægges én samlet straf i stedet for flere enkelte straffe, hvilket dog strider imod **praksis fra den øverste domstol, Verwaltungsgerichtshof** (forvaltningsdomstol).
- 19 I den østrigske retsorden findes der **ingen regel**, der i forvaltningsretlige sager påbyder en **generel anvendelse af proportionalitetsprincippet**; på samme måde **mangler** der også en **retsforskrift**, der pålægger enhver myndighed – i det mindste for konstellationen med indlysende eller næsten nødvendigvis forudsigelige parallelle sager – en forpligtelse til at **koordinere en sådan sag med en anden**.
- 20 Den forelæggende ret går ud fra, at Domstolen navnlig ved dom af 12. september 2019, Maksimovic, (C-64/18, EU:C:2019:723), har fastslået, at et i national lovgivning fastsat kumulationsprincip ikke i sig selv er i strid med EU-retten, når det **på den ene side er sikret**, at en kumulation af straffe samlet set anvendes på en effektiv, **forholdsmæssig** måde, og der **på den anden side** også ligger en sikkerhed i, at forbuddet mod at blive **retsforfulgt eller straffet flere gange for den samme lovovertrædelse** (chartrets artikel 50) i den udformning, som dette har fået ved praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) vedrørende artikel 4 i 7. tillægsprotokol til EMRK, bliver efterkommet på faktisk effektiv måde.
- 21 Sat på en spids betyder dette – således som dette senest blev sammenfattet i Menneskerettighedsdomstolens dom af 8. oktober 2020, klage nr. 67334/13, **Bajčić**, med yderligere henvisninger – hovedsageligt, at i det tilfælde, hvor der

føres flere straffesager mod en mistænkt, som vedrører en i **saglig, stedlig og tidsmæssig henseende uløseligt forbundet** (»inextricably linked together«) **ulovlig handling**, udelukkende når disse sager – både **abstrakt** og **konkret** – hver for sig behandler forskellige, men **gensidigt supplerende aspekter** af en socialt fejlagtig adfærd, når gennemførelsen af flere sager både er **fastsat ved lov** og er **forudsigelig** i henhold til fast anvendt **praksis** for den mistænkte, når disse sager faktisk hver for sig føres således, at det samlet set så vidt muligt undgås, at den mistænkte behandles **ugunstigt**, frem for alt i forbindelse med **bevisoptagelsen** og **bevisbedømmelsen**, og **frem for alt kun**, når der efterfølgende også i de andre sager **på rimelig måde tages hensyn til de straffe, der allerede har fået retskraft** i en af disse sager, ikke foreligger en tilsidesættelse af forbuddet mod at blive retsforfulgt eller straffet flere gange for den samme lovovertrædelse, idet dette bedst kan opnås derved, at der **ved lov er fastsat** en fradragsmekanisme, der sikrer, at det samlede omfang af alle enkeltstående straffe er forholdsmæssigt (jf. nævnte doms § 39).

- 22 Domstolen havde allerede tidligere i dom af 20. marts 2018, straffesag mod Luca Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), fastslået, at en kumulation, der indskrænker forbuddet mod at blive retsforfulgt eller straffet flere gange for den samme lovovertrædelse i chartrets artikel 50, frem for alt skal opfylde følgende betingelser: Kumulationen skal være **fastsat i lovgivningen** (præmis 42) og må ikke berøre det **væsentlige indhold** af garantien i chartrets artikel 50 (præmis 43); de enkelte sager skal – hver for sig og i sig selv for så vidt samlet set – tjene **anerkendte mål af almen interesse** (præmis 44 ff.); og **samlet** set skal **proportionalitetsprincippet** overholdes (præmis 46 ff.)
- 23 Desuden skal den nationale lovgivning både indeholde klare og præcise regler, der sætter borgeren i stand til at forudse, hvilke handlinger og undladelser der kan gøres til genstand for en kumulation af retsforfølgelse og sanktioner (præmis 49), og sikre, at de byrder, der følger af en sådan kumulation for de berørte personer, er begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt for at nå målet (præmis 52). Dette betyder, at der på den ene side skal findes regler, som sikrer en koordinering, for at nedsætte den yderligere byrde, der er forbundet med kumulationen for de berørte personer, til det strengt nødvendige (præmis 53), og på den anden side også bestemmelser, der skal sikre, at stregheden af alle de pålagte sanktioner svarer til den pågældende overtrædelses grovhed, dvs. **regler**, der omfatter en **forpligtelse for** de kompetente **myndigheder** til i tilfælde af indførelsen af en yderligere sanktion, effektivt at sikre, at stregheden af alle de pålagte sanktioner ikke overstiger den fastslåede overtrædelses grovhed (præmis 55 og 58).
- 24 Med henblik på det i nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse foreliggende tilfælde kan det af denne gensidige henvisning mellem praksis fra Domstolen og Menneskerettighedsdomstolen som **fælles rettesnor** udledes, at institutionaliseringen af en kumulationsordning som **minimum kræver**, at der findes et **lovgrundlag**, at der er et **påbud om koordinering** og at **proportionalitetsprincippet** anvendes.

- 25 Det er åbenbart, at det – i overensstemmelse med legalitetsprincippet i chartrets artikel 49 – kræves, at et sådant påbud om koordinering og om, forholdsmæssighed er fastsat **allerede ved lov** – og dermed er alment gældende og forudsigeligt og beregneligt for enhver.
- 26 Som allerede anført ovenfor findes der i de østrigske administrative straffeprocessuelle bestemmelser i form af VStG's § 22, stk. 2, ganske vist et lovmæssigt krav om kumulation af straffe; ved lov er der dog ikke i umiddelbar sammenhæng med dette (eller noget andet), hverken i den særlige lov på området (BStMG) eller (som dette ville have været mest hensigtsmæssigt) i det almindelige procesreglement (VStG), fastsat en forpligtelse til gensidig koordination mellem myndighederne og retterne eller til at tage hensyn til proportionalitetsprincippet, og noget sådant kan heller ikke udledes indirekte af loven.
- 27 Samlet set er der derfor tvivl om, hvorvidt kumulative straffe i henhold til BStMG's § 20, stk. 2, sammenholdt med VStG's § 22, stk. 2, VStG, **i en lang række tilfælde systemisk er i strid med chartrets artikel 50.**