

Mål C-521/20

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

19 oktober 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Österrike)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

15 oktober 2020

Klagande:

J.P., B. X, X N.

Motparter:

B.d.S.L.,

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

Saken i det nationella målet

Eventuell överträdelse av det förbud mot upprepad lagföreläggelse och bestraffning av en och samma handling som erkänns i artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Automatisk debitering av vägtull på österrikiska motorvägar – Nationella bestämmelser som antagits för att genomföra unionsrätten – Princip om ackumulering av sanktionsåtgärder i österrikiska administrativa sanktionsförfaranden – Elva förvaltningsbeslut av straffrättslig karaktär av olika myndigheter, genom vilka kumulativt ålades böter för administrativa förseelser som begåtts inom en månad med belopp som överskred den maximala nivån, eftersom föraren av en lastbil inte hade uppmärksammat att batteriet till hans transponder för debitering av vägtull hade laddat ur.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

Fråga som hänskjuts för förhandsavgörande:

Ska artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (jämförd särskilt med Eurovinjettdirektivet 1999/62/EG) tolkas så, att kombinationen av en nationell lagstiftning, vilken – såsom 20 § stycke 2 BStMG jämförd med 22 § stycke 2 VStG – påbjuder kumulativ lagföring och bestraffning av upprepade överträdelse i samband med skyldigheten att betala vägtull på sinsemellan avgränsade vägavsnitt, strider mot förbudet mot upprepade lagföring och bestraffning av en och samma handling, om det inte i lag samtidigt föreskrivs att samtliga myndigheter och domstolar som är ansvariga för att genomföra detta straffrättsliga förfarande såväl har en samordningsskyldighet som en uttrycklig skyldighet att tillämpa proportionalitetsprincipen på ett effektivt sätt vid fastställandet av den sammanlagda sanktionsåtgärden?

Anförda unionsbestämmelser och internationella bestämmelser

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 50–53

Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer [Eurovinjettdirektivet], artiklarna 7a, 7j.2, 8a och 9a

Sjunde tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, artikel 4, åberopat i engelsk och fransk originalversion

Anförda nationella bestämmelser

Bundesstraßenmautgesetz (den federala lagen om vägtull, nedan kallad BStMG), 6, 7 och 20 §§

”6 § (Skyldighet att erlägga vägtull): ”Vägtull ska erläggas beroende på körsträcka för nyttjande av avgiftsbelagda vägavsnitt med flerspåriga fordon vars högsta tillåtna vikt överskrider 3,5 ton. ...”

7 § (Betalning av vägtull): ”1. Vägtullen ska betalas genom användning av godkända anordningar för elektronisk betalning av vägtull genom debitering från tillgodohavanden eller tillåten avräkning i efterskott. Det ska därför säkerställas att förarna kan utrusta sina fordon med dessa anordningar innan de använder avgiftsbelagda vägavsnitt. ...”

20 § (Underlåtenhet att betala vägtull) stycke 2: ”Förare som använder avgiftsbelagda vägavsnitt utan att i enlighet med 6 § på ett korrekt sätt erlägga den vägtull som ska betalas beroende på vägsträcka gör sig skyldiga till en administrativ förseelse och ska åläggas böter på 300 till 3 000 euro.”

Mautordnung für die Autobahnen und Schnellstraßen Österreichs, Version 58 (förordning om vägtull för österrikiska motorvägar och motortrafikleder, version 58, nedan kallad MautO-V58)

Verwaltungsstrafgesetz (förvaltningsstrafflagen, nedan kallad VStG), 22 § stycke 2: ”Om någon genom flera fristående oberoende handlingar gjort sig skyldig till flera administrativa förseelser eller om en handling omfattas av flera sanktioner som inte utesluter varandra, så ska dessa åläggas separat. Detsamma gäller vid ett sammanträffande av administrativa förseelser och andra handlingar som ska beivras av en förvaltningsmyndighet.”

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Sammanfattningsvis gjordes gällande sammanlagt elva överträdelser av 20 § stycke 3 BStMG som klaganden hade begått under perioden mellan den 27 december 2019 och den 30 januari 2020 – det vill säga för en knapp månad – av samma skäl (icke-debitering av vägtull från ett tillgodohavande). Klaganden ålades böter på sammanlagt 3 300 euro (frihetsberövande påföljd som alternativ till böter, sammanlagt 370 timmar [det vill säga mer än två veckor]), utan att det framgår att de berörda myndigheterna på något sätt beaktade att det förelåg ett uppenbart materiellt, tidsmässigt och geografiskt samband mellan alla dessa förfaranden. Myndigheten B. meddelade sju beslut om åläggande av administrativa sanktioner av straffrättslig karaktär mellan den 2 och den 4 september 2020 och myndigheten B.K. meddelade fyra beslut om åläggande av administrativa sanktioner av straffrättslig karaktär den 18 augusti 2020, varvid samtliga beslut avsåg överträdelser som begåtts olika dagar.
- 2 Konkret bakgrund: Genom beslut om åläggande av administrativa sanktioner av straffrättslig karaktär från B (nedan även kallad motparten) av den 4 september 2020 ålades klaganden böter på 300 euro (frihetsberövande påföljd som alternativ till böter på 34 timmar), eftersom han hade nyttjat en motorväg med ett motorfordon med en högsta tillåtna vikt på över 3,5 ton, utan att den föreskrivna vägtull som skulle erläggas beroende på körsträcka hade betalats på ett korrekt sätt, eftersom lastbilens GO-box inte hade debiterat någon vägtull.
- 3 Därigenom hade han gjort sig skyldig till en överträdelse av 20 § stycke 2 jämförd med 6 §, 7 § stycke 1 och 8 § stycke 2 BStMG, varför han skulle åläggas en sanktion enligt förstnämnda bestämmelse.
- 4 Vid bestämmandet av sanktionen skulle det faktum att klaganden tidigare var ostraffad ha beaktats som en förmildrande omständighet, även om endast den lägsta påföljd som föreskrivs enligt lag ålades.
- 5 Detta beslut om åläggande av administrativa sanktioner av straffrättslig karaktär överklagades den 22 september 2020 inom föreskriven frist till

Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich (nedan även kallad LVwG OÖ), den hänskjutande domstolen.

Parternas huvudargument

- 6 Klaganden gör i huvudsak gällande att han under en längre period inte hade märkt att batteriet i GO-boxen hade laddat ur och att den därför inte längre fungerade. I övrigt hävdar han att det var obegripligt varför ASFINAG inte omgående uppmärksammade honom på att ingen debitering ägde rum utan först med tre månaders fördröjning. Bortsett från detta är det sammantaget frågan om en så kallad fortlöpande överträdelse, vilket innebär att ett sammanlagt straff skulle ha ålagts istället för flera enskilda straff.
- 7 Motparten har avstått från att göra en omprövning av beslutet och har således inte gjort något tillägg när det gäller motiveringen av beslutet om åläggande av administrativa sanktioner av straffrättslig karaktär.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 8 Enligt dom av den 26 februari 2013, Åklagaren mot Hans Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), och EU-domstolens numera fasta praxis avses med begreppet ”tillämpa unionsrätten”, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan samtliga situationer i vilka en unionsrättslig bestämmelse tillämpas. Detta är särskilt fallet när **syftet** med den nationella lagstiftning som de nationella organen har tillämpat (även) är att **införliva EU-direktiv** med nationell rätt (se punkterna 16–31 i nämnda dom).
- 9 Vid en sammantagen betraktelse har **BStMG** främst till **syfte** att **införliva** det så kallade **Eurovinjettdirektivet 1999/62/EG** på ett **effektivt** sätt, **särskilt artikel 7a** (vägavgifterna ska vara proportionerliga), **artikel 7j** (trafikflödet), **artikel 8a** (övervakning av funktion) och **artikel 9a** (lämpliga kontroller och proportionerliga påföljder).
- 10 **Genomförandet av BStMG** utgör således – i vart fall vad gäller den tunga vägtrafiken – ett **genomförande av unionsrätten** enligt artikel 51.1 i stadgan i den tolkning som EU-domstolen har gjort av denna bestämmelse i fast praxis. Således blir även garantierna i artiklarna 50–53 i stadgan tillämpliga, vilket innebär att den aktuella begäran om förhandsavgörande förmodligen kan tas upp till prövning, dock under förutsättning att LW OÖ anses utgöra en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF (se det pågående förfarandet vid EU-domstolen i mål **C-293/20**).
- 11 Enligt **del B** av den här aktuella **version 58** av ”**förordning om väg tull för österrikiska motorvägar och motortrafikleder**” sker debiteringen av **vägtull beroende på körsträcka** för lastbilar med en sammanlagd vikt på över 3,5 ton (så kallade tunga lastbilar) genom ett helelektroniskt vägtullsystem. I detta syfte var

(och är) hela det avgiftsbelagda vägnätet indelat i **vägtullavsnitt**, varvid **avgiften** beräknades – och beräknas – så att, beroende på vilken utsläppsklass den avgiftsskyldiga tunga lastbilen tillhör, **för varje tillryggalagd kilometer ett motsvarande belopp i euro** skulle (ska) erläggas och vägtullavgiften **debiteras separat för varje enskilt sådant avsnitt**.

- 12 För en korrekt betalning av vägtullen krävdes (och krävs) att en godkänd och korrekt fungerande transponder medförs (i regel en så kallad ”**GO-box**”), vilken är permanent anbringad i vederbörlig ordning i lastbilen. När en station för debitering av vägtull passeras kommunicerar GO-boxen genom mikrovågsteknik med den antenn som är riktad mot vägen och genererar på detta sätt en **debitering för det aktuella vägtullavsnittet**.
- 13 Anmälan till vägtullsystemet sker (skedde) via ett GO-försäljningsställe, varvid betalningen av vägtullen antingen var (och är) möjlig genom debitering i efterskott eller – **i normalfallet** – genom debitering av ett tidigare förvärvat tillgodohavande (**förskottsbetalning**). För motorfordon som är vederbörligen anmälda till vägtullsystemet och utrustade med en godkänd fordonsanordning förelåg (och föreligger) i vissa situationer (såsom tekniska fel på fordonsanordningen eller vägtullsystemet, för lågt tillgodohavande från förskottsbetalningarna etcetera) och under särskilda omständigheter möjligheten att betala vägtullen i efterskott. Om vägtullen inte betalas kunde (kan) föraren i efterhand erhålla en skriftlig uppmaning att betala en ersättningsavgift och en anmälan till den lokala förvaltningsmyndigheten (respektive kommunförvaltningen) gjordes (görs) först om denna avgift inte betalades (betalas) korrekt, varpå myndigheten genomförde (genomför) ett administrativt sanktionsförfarande.
- 14 Om föraren har valt förskottsbetalning och det **inte finns något tillräckligt tillgodohavande** på GO-boxen, så är det inte längre möjligt att erlägga vägtull i vederbörlig ordning. Från och med denna tidpunkt är **rekvisitet i 20 § stycke 2 BStMG uppfyllt**. Detta avser emellertid inte bara det **vägtullavsnitt som just har passerats**, utan **även alla efterföljande delsträckor**. Enligt den så kallade **kumulationsprincipen** i 22 § stycke 2 VStG ska sådana sanktionsåtgärder åläggas parallellt, det vill säga **rent additivt**.
- 15 När tillgodohavandet har förbrukats är det vanligt att flera avgiftsbelagda sträckor passeras i direkt anslutning under en relativt kort period, utan att det nödvändiga tillgodohavandet kan fyllas på vid ett GO-försäljningsställe. Exempelvis finns det **bara 20 GO-försäljningsställen** i hela förbundslandet Oberösterreich.
- 16 Även om denna sträcka används flera gånger efter ett kortare avbrott (exempelvis vid dagliga leveranser), kan lastbilsföraren faktiskt försumma att upptäcka en underlåten debitering under en längre period på grund av en defekt GO-box när uppmaningen från ASFINAG att betala ersättningsavgift görs först flera veckor eller månader senare.

- 17 De lokala förvaltningsmyndigheterna har en behörighet som är begränsad till deras respektive distrikt, vilket innebär att det kan uppkomma en **parallell behörighet** att vidta administrativa sanktionsåtgärder för **flera lokala förvaltningsmyndigheter** (i förekommande fall från olika förbundsländer) redan vid en relativt kort körsträcka på motorvägen.
- 18 Om och på grund av att lastbilsföraren även i sådana situationer enligt 22 § stycke 2 VStG ska åläggas flera sanktionsåtgärder, kan deras **enskilda storlek** visserligen hållas så låg som möjligt genom tillämpningen av **straffbedömningsinstrument**, för att på detta sätt hålla den sammanlagda sanktionsåtgärden inom **någorlunda acceptabla gränser**. Detta omfattar exempelvis åläggandet av den **mildaste sanktionsåtgärden** som föreskrivs i 20 § stycke 2 BStMG för varje enskild överträdelse (vilket vissa myndigheter gör i rent preventivt syfte, fastän de motsvarande **rättsliga kraven egentligen inte är uppfyllda**) och/eller att denna mildaste sanktionsåtgärd sätts ned till hälften (varvid emellertid de **krav som fastställts för detta oftast inte är uppfyllda**) eller antagandet att det är frågan om en **fortlöpande överträdelse**, med följd att endast en sammantagen sanktionsåtgärd åläggs istället för flera enskilda sanktionsåtgärder, vilket emellertid strider mot **Verwaltungsgerichtshofs praxis i högsta instans**.
- 19 I den österrikiska rättsordningen finns det **inte någon bestämmelse** som uppställer något **allmänt krav på att proportionalitetsprincipen ska tillämpas** i administrativa förfaranden och **på samma sätt** saknas det även en **lagbestämmelse** enligt vilken varje myndighet – i vart fall i uppenbara situationer, respektive parallella förfaranden som nästintill är helt förutsebara – åläggs en ömsesidig skyldighet att **samordna sådana förfaranden**.
- 20 LVwG OÖ utgår från att EU-domstolen särskilt genom sin dom av den 12 september 2019, Maksimovic, (C-64/18, EU:C:2019:723), har klargjort att en kumulationsprincip i nationell rätt inte i sig strider mot unionsrätten, såvida det **å ena sidan säkerställs** att en kumulering av påföljder sammantaget hanteras på ett effektivt **proportionerligt** sätt och det **å andra sidan** även garanteras att förbudet mot **upprepad lagföring och bestraffning av en och samma handling** (artikel 50 i stadgan) i den tolkning som har gjorts i Europadomstolens praxis beträffande artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen faktiskt respekteras på ett effektivt sätt.
- 21 Närmare bestämt innebär detta – vilket senast även sammanfattats i Europadomstolens dom av den 8 oktober 2020, ärendenummer 67334/13, **Bajčić**, och där angiven rättspraxis, – framför allt att det i situationer där flera straffrättsliga förfaranden pågår mot en tilltalad, vilka hänför sig till en i **materiellt, geografiskt och tidsmässigt hänseende oupplösligt förbunden ("inextricably linked together") straffbelagd händelse**, inte är frågan om ett åsidosättande av förbudet mot upprepad lagföring och bestraffning av en och samma handling om dessa förfaranden – såväl i **abstrakt** som i **konkret** hänseende – behandlar olika, men likväl **ömsesidigt kompletterande aspekter** av

ett socialt felaktigt beteende. Detta förutsätter att genomförandet av flera förfaranden både är **föreskrivet i lag** och även enligt fast praxis är **förutsebart** för den tilltalade, att dessa förfaranden i praktiken genomförs på ett sådant sätt att det så långt möjligt förhindras att den tilltalade **missgynnas**, framför allt vid **bevisupptagningen** och **bevisvärderingen**. Detta gäller **framför allt endast om ett straff som redan vunnit laga kraft** i ett av dessa förfaranden sedan **vederbörligen beaktas** i senare förfaranden, varvid detta bäst kan uppnås genom att en mekanism för tillgodoräknande **fastställs i lag**, genom vilken säkerställs att alla enskilda straff är proportionerliga vid en sammantagen betraktelse (se 39 § i denna dom).

- 22 Redan dessförinnan hade EU-domstolen genom dom av den 20 mars 2018, i ett förhandsavgörande rörande brottmålet mot Luca Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), fastställt att en kumulering som begränsar förbudet mot upprepad lagföring och bestraffning av en och samma handling i artikel 50 i stadgan framför allt måste uppfylla följande krav: Kumuleringen måste vara **föreskriven i lag** (punkt 42) och får inte påverka det **väsentliga innehållet** i artikel 50 i stadgan (punkt 43). De enskilda förfarandena ska – vart och ett i sig samt sammantaget beaktat – svara mot **erkända mål av allmänt samhällsintresse** (punkterna 44 och 45) och **sammantaget** ska **proportionalitetsprincipen** iaktas (punkt 46 och följande punkter).
- 23 Vidare ska den nationella lagstiftningen innehålla klara och exakta bestämmelser, så att den enskilde kan förutse vilka handlingar och underlåtenheter som kan bli föremål för en kumulering av förfaranden och påföljder (punkt 49) samt dessutom säkerställa att den börda en sådan kumulering medför för den berörda personen inte går utöver vad som är strikt nödvändigt för att uppnå målet (punkt 52). Detta innebär att det dels krävs bestämmelser för att säkerställa en samordning för att begränsa den ytterligare belastning som kumuleringen medför för den berörda personen till vad som är strikt nödvändigt (punkt 53), dels att det även finns bestämmelser för att säkerställa att strängheten i de samlade påföljderna motsvarar den berörda överträdelsens allvar, det vill säga **bestämmelser** som föreskriver en **skyldighet för de behöriga myndigheterna** att, för det fall en andra påföljd åläggs, se till att strängheten i de samlade påföljderna inte överstiger vad den konstaterade överträdelsens allvar motiverar (punkterna 55 och 58).
- 24 Ur detta ömsesidiga samband mellan EU-domstolens och Europadomstolens praxis kan, med avseende på förevarande begäran om förhandsavgörande, som **gemensam vägledning** utläsas att det för en institutionalisering av ett kumuleringssystem som ett minimum krävs såväl **lagstöd** som **samordning och tillämpning av proportionalitetsprincipen**.
- 25 Det är uppenbarligen påkallat att – i enlighet med legalitetsprincipen i artikel 49 i stadgan – ett sådant krav på samordning och proportionalitet **redan föreskrivs på lagstiftningsnivå** – och således är generellt bindande samt förutsebart för var och en,

- 26 Såsom redan angetts ovan är det riktigt att det finns ett lagstadgat krav på kumulering av straff i de österrikiska förfarandebestämmelserna för administrativa påföljder i form av 22 § stycke 2 VStG. Det saknas emellertid i direkt koppling till detta krav (och även i övrigt) föreskrifter – både på lagstiftningsnivå, i den särskilda materiella lagen (**BStMG**) och (vilket hade varit mest ändamålsenligt) i den allmänna processordningen (**VStG**) – om en skyldighet för myndigheter och domstolar till ömsesidig samordning eller att beakta proportionalitetsprincipen, och något sådan kan inte heller indirekt härledas från lagstiftningen.
- 27 Sammantaget föreligger det således farhågor att flera bestraffningar samtidigt enligt 20 § stycke 2 BStMG jämförd med 22 § stycke 2 VStG, **på grund av själva systemet ,i ett stort antal fall strider mot artikel 50 i stadgan.**