



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
M. BOBEK  
fremsat den 26. juni 2018<sup>1</sup>

**Sag C-384/17**

**Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N  
mod  
Budapest Rendőrfőkapitánya**

(anmodning om præjudiciel afgørelse fra Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság  
(forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely, Ungarn))

»Præjudiciel forelæggelse – vejtransport – afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer – direktiv 1999/62/EF – artikel 9a krav om forholdsmæssighed af sanktioner – overensstemmende fortolkning – direkte virkning – konsekvenser for nationale domstole og administrative myndigheder – beføjelse til at pålægge en mildere sanktion inden et lovgivningsmæssigt indgreb

### I. Indledning

1. Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N (herefter »sagsøgeren«) er et selskab, der driver virksomhed inden for tunge godskøretøjer. I oktober 2015 undlod selskabet at sørge for, at chaufføren for et af selskabets køretøjer betalte vejafgift, inden dette køretøj benyttede en afgiftsbelagt vejstrækning. Sagsøgeren blev som ansvarlig for driften af køretøjet pålagt en bøde. Sagsøgeren har anlagt sag til prøvelse af bødens størrelse for de ungarske domstole. Sagsøgeren har gjort gældende, at bøden er uforholdsmæssigt stor, og at den omhandlede nationale lovgivning ikke er forenelig med EU-retten.

2. I dommen i sagen Euro-Team og Spirál-Gép<sup>2</sup> har Domstolen allerede fastslået, at den sanktionsordning, der er fastsat i den ungarske lovgivning, ikke opfyldte kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i direktiv 1999/62/EF om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer<sup>3</sup>. Domstolens analyse og konklusioner i denne afgørelse var generelle i den forstand, at de resulterede i, at det blev fastslået, at et sanktionssystem (som det i hovedsagen omhandlede) var uforeneligt med kravet om forholdsmæssighed.

3. I den foreliggende sag er Domstolen af en anden ungarsk ret blevet anmodet om at give mere specifik vejledning: Hvad er de specifikke konsekvenser af en sådan uforenelighed? Hvem skal sikre den fornødne forholdsmæssighed af sanktionerne og hvordan? I særdeleshed hvordan skal disse spørgsmål besvares for så vidt angår overgangsperioden, inden den nationale lovgiver fastsætter ny

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Dom af 22.3.2017 (C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229).

3 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 17.6.1999 (EFT 1999, L 187, s. 42).

lovgivning? I denne forbindelse er Domstolen blevet spurgt om, hvorvidt artikel 9a i direktiv 1999/62 har direkte virkning, og/eller hvorvidt national ret skal fortolkes i overensstemmelse med denne bestemmelse. Derudover har den forelæggende ret rejst et forbundet spørgsmål: Hvilken institution, retslig eller administrativ, påhviler denne forpligtelse, og præcist hvordan skal den opfyldes.

## II. Retsforskrifter

### A. EU-retten

#### 1. Direktiv 1999/62

4. 14. betragtning til direktiv 1999/62 har følgende ordlyd: »Vej- og brugsafgifter bør ikke indebære forskelsbehandling eller urimeligt omfattende formaliteter, og de bør heller ikke skabe hindringer ved de indre grænser; der bør derfor træffes hensigtsmæssige foranstaltninger, således at vej- og brugsafgifter kan betales når som helst og med forskellige betalingsmidler.«

5. I 15. betragtning lyder som følger: »[B]rugsafgiftssatsen bør fastsættes på grundlag af det tidsrum, hvori den pågældende infrastruktur benyttes og differentieres afhængig af de omkostninger, de pågældende fartøjer forårsager.«

6. Følgende anføres i 21. betragtning: »[I] overensstemmelse med proportionalitetsprincippet begrænser nærværende direktiv sig til det nødvendige med henblik på at nå de tilstræbte mål, jf. traktatens artikel 5, stk. 3.«

7. Artikel 2, litra b), i direktiv 1999/62 definerer en »vejafgift« som »betaling af et bestemt beløb for et køretøj, som afhænger af den tilbagelagte afstand på en bestemt infrastruktur og af køretøjstypen, og hvori der indgår en infrastrukturafgift og/eller en afgift for eksterne omkostninger«.

8. Artikel 2, litra c), definerer en »brugsafgift« som »betaling af et bestemt beløb, der giver et køretøj ret til at benytte de i artikel 7, stk. 1, nævnte infrastrukturer i et nærmere bestemt tidsrum«.

9. Direktivets kapitel III omhandler vej- og brugsafgifter.

10. Artikel 7, stk. 1, bestemmer: »Medlemsstaterne kan opretholde eller indføre vejafgifter og/eller brugsafgifter på det transeuropæiske vejnet eller på visse afsnit af dette net og på alle andre yderligere afsnit af deres motorvejsnet, der ikke indgår i det transeuropæiske vejnet, på de betingelser, der er fastsat i stk. 2-5 og i artikel 7a-7k, jf. dog artikel 9, stk. 1a. Dette berører ikke medlemsstaternes ret til under overholdelse af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anvende vejafgifter og/eller brugsafgifter på andre veje, forudsat at opkrævning af afgifter og/eller brugsafgifter for disse andre veje ikke indebærer forskelsbehandling af den internationale trafik og ikke medfører konkurrenceforvridning mellem virksomheder.«

11. Artikel 7a, stk. 1, bestemmer, at »[b]rugsafgifter skal stå i rimeligt forhold til længden af det tidsrum, hvori den pågældende infrastruktur benyttes, og [ikke] må [...] overstige de værdier, der er fastsat i bilag II, og de skal kunne betales for et døgn, en uge, en måned eller et år [...]«.

12. Artikel 9a bestemmer: »Medlemsstaterne indfører relevante kontrolforanstaltninger og fastlægger den sanktionsordning, der skal gælde for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der vedtages til gennemførelse af dette direktiv. De træffer de nødvendige foranstaltninger til iværksættelsen heraf. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.«

## B. Ungarsk ret

### 1. Vejtransportloven

13. § 20, stk. 1, i közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (lov nr. 1 af 1988 om vejtransport) (herefter »vejtransportloven«) bestemmer:

»Bøde kan pålægges enhver person, der overtræder bestemmelserne i denne lov, særlige forskrifter samt fællesskabsretlige forskrifter vedrørende:

[...]

m) afgift, som forholdsmæssigt med den tilbagelagte afstand skal betales for benyttelse af en afgiftsbelagt vejstrækning

[...]«

14. Vejtransportlovens § 21 har følgende ordlyd:

»(1) Den person, der står for driften af køretøjet, eller i det i § 21a, stk. 2, omhandlede tilfælde, den person, til hvem køretøjet er blevet overladt med henblik på dets brug, er ved driften eller brugen af køretøjet ansvarlig for overholdelse af reglerne, således som fastlagt i særbestemmelserne, vedrørende

[...]

h) afgift, som forholdsmæssigt med den tilbagelagte afstand skal betales for benyttelse af en afgiftsbelagt vejstrækning.«

[...]

(2) I tilfælde af overtrædelse af en af de i stk. 1 omhandlede bestemmelser kan den person, som står for driften af køretøjet eller i det i § 21a, stk. 2, omhandlede tilfælde, den person, til hvem køretøjet er blevet overladt med henblik på dets brug, pålægges en administrativ bøde på 10 000-300 000 HUF [ungarske forint (HUF)] (ca. 32-974 EUR). Størrelsen af de bøder, der kan pålægges ved overtrædelse af de forskellige bestemmelser, fastsættes ved regeringsdekret. Når samme handling udgør en overtrædelse af flere bestemmelser og prøves under én og samme sag, er handlingen sanktioneret ved bøde, hvis størrelse svarer til summen af de bødebeløb, der er fastsat for hver af disse overtrædelser.

[...]

(5) På grundlag af bestemmelserne i stk. 1 fastsætter regeringen ved regeringsdekret en liste over de overtrædelser, som kan sanktioneres ved pålæggelse af administrativ bøde [...] til den person, der står for driften af køretøjet.«

### 2. Vejafgiftsloven

15. § 3, stk. 1 og 6, i az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megített úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (lov nr. LXVII af 2013 om forholdsmæssig vejafgift for den tilbagelagte afstand ved benyttelse af motorveje, motortrafikveje og hovedveje) (herefter »vejafgiftsloven«) bestemmer:

»(1) Vejafgiftspligtige køretøjer skal have kørselstilladelse efter denne lov for at kunne benytte en afgiftsbelagt vejstrækning.

[...]

(6) Den person, der står for driften af det pågældende køretøj [...], er ansvarlig for, at køretøjet opfylder bestemmelserne i stk. 1.«

16. Vejafgiftslovens § 14 lyder som følger:

»[...] [Der] foreligger uberettiget vejbenyttelse, når:

- a) den vejafgiftspligtige ikke forud for benyttelsen af den afgiftsbelagte vejstrækning har erhvervet en vignet gældende for den tilbagelagte strækning, eller har indgået en gyldig aftale med forvalteren af vejafgiftssystemet med henblik på indberetning af erklæringer til den ansvarlige for opkrævning af vejafgiften samt betaling af vejafgiften i overensstemmelse med denne lov
- b) den vejafgiftspligtige kører på den afgiftsbelagte vejstrækning med en indberettet takst eller miljøkategori, der er lavere end den, som vedkommende henhører under, eller
- c) der for det pågældende køretøj findes en gyldig aftale om kørsel på den afgiftsbelagte vejstrækning, som er indgået med forvalteren af vejafgiftssystemet med henblik på indberetning af erklæringer til den ansvarlige for opkrævning af vejafgiften samt betaling af vejafgiften i overensstemmelse med denne lov, men et eller flere af de forskriftsmæssige krav til den i køretøjet monterede enhed, som er fastsat i de forskrifter, der er vedtaget i overensstemmelse med den i denne lov givne tilladelse, ikke er opfyldt under kørslen på den pågældende strækning, og den vejafgiftspligtige ikke forud for sin benyttelse af den afgiftsbelagte vejstrækning har erhvervet en vignet gældende for den tilbagelagte strækning.«

17. Lovens § 15 bestemmer:

»(1) Bødens størrelse fastsættes således, at de afgiftspligtige tilskyndes til at betale den påkrævede vejafgift.«

### **3. Regeringsdekret nr. 410/2007**

18. § 1, stk. 1, i közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet (regeringsdekret nr. 410/2007 om de overtrædelser af færdselsbestemmelserne, som sanktioneres med administrativ bøde, størrelsen af de bøder, der kan pålægges i tilfælde af overtrædelse af færdselsbestemmelserne, reglerne om, hvem bøderne kan pålægges, samt betingelserne for at deltage i kontrollen) af 29. december 2007 (herefter »regeringsdekret nr. 410/2007«) bestemmer:

»I henhold til [vejtransportlovens] § 21, stk. 1, skal der ved overtrædelse af bestemmelserne i §§ 2-8a pålægges den person, der står for driften af køretøjet [...], en administrativ bøde på det ved dette dekret fastsatte beløb.«

19. Regeringsdekretets § 8a har følgende ordlyd:

»(1) Ved overtrædelse af bestemmelserne i bilag 9 er den person, der står for driften af køretøjet, i henhold til bestemmelserne i [vejtransportlovens] § 21, stk. 1, litra h), pligtig at betale en bøde, hvis størrelse fastsættes ud fra køretøjets kategori.

[...]«

20. Bilag 9 til dekretet indeholder følgende tabel:

A	B		
	B1	B2	B3
1. Overtrædelse i henhold til lov nr. LXVII af 2013	Bødens størrelse afhængig af køretøjets kategori		
	J2	J3	J4
2. § 14, litra a), i lov nr. LXVII af 2013	140 000	150 000	165 000
3. § 14, litra b), i lov nr. LXVII af 2013	80 000	90 000	110 000
4. § 14, litra c), i lov nr. LXVII af 2013	140 000	150 000	165 000

### III. Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

21. Den 29. oktober 2015 kl. 19.34 kørte et tungt godskøretøj af kategorien J4, som drives af Link Logistik N&N på kilometermærke 3.670 på den afgiftsbelagte strækning af hovedvej 14 (med retning mod vejens kilometerpunkt 0). Køretøjet kørte ind på den afgiftsbelagte strækning uden først at have betalt den krævede forholdsmæssige vejafgift for den tilbagelagte afstand

22. 18 minutter senere købte chaufføren på eget initiativ en vignet for hele den planlagte strækning på betalingsvejen. Vignetten, som kostede 19 573 HUF, dækkede den del af strækningen, som allerede var kørt, og den del af strækningen, som chaufføren ville køre efterfølgende.

23. Den 15. januar 2016 fandt Vas Megye Rendőrfőkapitánya (politidirektøren i Vas-provinsen, Ungarn), som er den administrative myndighed i første instans, at på datoen for kontrollen og på det sted og i den retning, som er nævnt ovenfor, kørte køretøjet, som drives af Link Logistik, på vejen uden at have betalt vejafgift i strid med vejafgiftslovens § 14, litra a). Politidirektøren pålagde derfor Link Logistik en administrativ bøde på 165 000 HUF i henhold til §§ 21-21B i vejtransportloven med flere senere ændringer og § 1, stk. 1, og § 8A i regeringsdekret nr. 410/2007.

24. Den administrative klagemyndighed, Budapest Rendőrfőkapitánya (politidirektøren i Budapest, Ungarn), fastholdt førsteinstansens afgørelse. Klagemyndigheden anførte, at den anvendelige nationale lovgivning ikke giver den kompetente myndighed beføjelse til at foretage en skønsmæssig afvejning af omstændighederne i forhold til vurderingen af bødens størrelse. Politidirektøren i Budapest bemærkede, at national lovgivning kun tillader, at der tages hensyn til de omstændigheder, som er fastsat i loven. Disse omfatter ikke de specifikke omstændigheder, som Link Logistik har påberåbt sig, særligt ikke køb af en vignet *a posteriori* for hele den afgiftsbelagte strækning efter kort tid, eller forhold, som eventuelt kunne have forhindret køb af vignetten inden benyttelsen af den afgiftsbelagte strækning.

25. Link Logistik har anlagt søgsmål ved den forelæggende ret til prøvelse af afgørelsen fra politidirektøren (herefter »sagsøgte«). I sin stævning har sagsøgeren påberåbt sig, at den ungarske lovgivning er uforenelig med EU-retten. Sagsøgeren har anført, at bødens størrelse er uforholdsmæssigt stor, fordi den svarer til den bøde, der bliver pålagt dem, som helt undlader at købe en vignet.

26. Under disse faktiske og juridiske omstændigheder har Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely, Ungarn) besluttet at udsætte sagen og forelægge følgende spørgsmål for Domstolen:

- »1) Er kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i [direktiv 1999/62] [...], som Den Europæiske Unions Domstol har fortolket i dom af 22. marts 2017 [...] Euro-Team [og Spirál-Gép] [C-497/15 og C-498/15] (EU:C:2017:229), en bestemmelse i dette direktiv [, som er umiddelbart anvendelig]?
- 2) Såfremt kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i [direktiv 1999/62], som Den Europæiske Unions Domstol har fortolket i dom af 22. marts 2017 [...] Euro-Team [og Spirál-Gép] [C-497/15 og C-498/15] (EU:C:2017:229), ikke er en bestemmelse i dette direktiv [.som er umiddelbart anvendelig]?:

Gør en fortolkning af national ret i overensstemmelse med EU-retten det da muligt og nødvendigt for de nationale retsinstanser og myndigheder, når der ikke på nationalt plan er gjort lovgivningsmæssige indgreb, at supplere den i den foreliggende sag omhandlede ungarske lovgivning med de materielle kriterier vedrørende kravet om forholdsmæssighed, som er fastsat i den dom, der er afsagt af Den Europæiske Unions Domstol den 22. marts 2017 [...] Euro-Team [og Spirál-Gép] [C-497/15 og C-498/15] (EU:C:2017:229)?«

27. Der er afgivet skriftlige indlæg for Domstolen af den ungarske regering og Europa-Kommissionen.

#### IV. Bedømmelse

28. Dette forslag til afgørelse er struktureret som følger. Jeg vil begynde med at drøfte, hvorfor sanktioner skal være forholdsmæssige i henhold til EU-retten både helt generelt eller specifikt i henhold til artikel 9a i direktiv 1999/62 (A). Derefter vil jeg besvare den forelæggende rets to specifikke spørgsmål om, hvorvidt kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i direktiv 1999/62 har direkte virkning, eller om den kan give anledning til en pligt til overensstemmende fortolkning (B). Til sidst vil jeg tage fat på det spørgsmål, som den forelæggende ret berører i sit andet spørgsmål vedrørende de institutionelle og processuelle konsekvenser af besvarelsen: Hvem er det – de nationale retter eller administrative myndigheder – der skal sikre overholdelse af de krav, der stammer fra EU-retten, når der ikke på nationalt plan er gjort lovgivningsmæssige indgreb, og hvordan skal de gøre dette? (C).

##### A. Hvorfor sanktioner skal være forholdsmæssige

29. I de senere år har Domstolen behandlet flere sager<sup>4</sup> vedrørende foreneligheden af forskellige aspekter af det ungarske sanktionssystem med kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i direktiv 1999/62 eller i forordning (EF) nr. 561/2006<sup>5</sup>.

30. I medfør af artikel 9a i direktiv 1999/62 skal medlemsstaterne fastlægge den sanktionsordning, som skal gælde for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der vedtages til gennemførelse af direktivet. Sanktionerne skal være effektive, *stå i rimeligt forhold til overtrædelserne* og have en afskrækkende virkning.

4 – Jf. dom af 9.2.2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64), af 9.6.2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420), af 19.10.2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777), og af 22.3.2017, Euro-Team og Spirál-Gép (C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229).

5 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 15.3.2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport og om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 og (EF) nr. 2135/98 samt ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 (EUT 2006, L 102, s. 1).

31. Denne bestemmelse er for nyligt blevet fortolket af Domstolen i dommen i sagen Euro-Team og Spirál-Gép<sup>6</sup>. I den nævnte dom forenedes to sager med lignende faktiske omstændigheder: Sagsøgerne i de nævnte sager var kørt forbi den korrekte afkørsel på motorvejen, den ene på grund af en fejl i køretøjets navigationssystem, den anden på grund af førerens uopmærksomhed. De blev pålagt bøder for at anvende en strækning af motorvejen uden på forhånd at have betalt den fornødne vejafgift for den pågældende strækning. Bøderne var henholdsvis 500 og 87 gange højere end den forholdsmæssige vejafgift for strækningen. I de nævnte sager kunne myndighederne ikke tage hensyn til den individuelle og særlige situation, som gjorde sig gældende for den person, der stod for driften af køretøjet, eller efterprøve, om overtrædelsen reelt kunne tilregnes denne. Sagsøgerne gjorde gældende, at bøden ikke stod i rimeligt forhold til overtrædelsen og således var i strid med EU-retten<sup>7</sup>.

32. I relation til sådanne faktiske omstændigheder henviste Domstolen til, at så længe der ikke er gennemført nogen EU-retlig harmonisering på området for sanktioner er medlemsstaterne beføjet til at fastsætte de sanktioner, som de finder rimelige. Medlemsstaterne skal dog udøve deres beføjelser på dette område under iagttagelse af EU-retten og dennes almindelige grundsætninger, herunder proportionalitetsprincippet. Dette indebærer, at sanktionerne skal tilpasses overtrædelsernes grovhed. Endvidere gælder proportionalitetsprincippet for medlemsstaterne ikke blot for så vidt angår fastlæggelsen af de forhold, som udgør en overtrædelse, og fastlæggelsen af bestemmelserne vedrørende bødeniveauet, men ligeledes for så vidt angår vurderingen af de forhold, der kan tages hensyn til ved fastsættelsen af bøden<sup>8</sup>.

33. Følgelig fandt Domstolen, at kravet om forholdsmæssighed af sanktioner som omhandlet i artikel 9a i direktiv 1999/62 er til hinder for en sanktionsordning, som fastsætter pålæg af en bøde på et fast beløb for alle overtrædelser, uanset disses karakter og grovhed, af bestemmelserne om forudgående betalingsforpligtelse af vejafgift for benyttelse af en vejinfrastruktur. Den omstændighed, at de nationale myndigheder, der havde ansvaret for at pålægge sanktioner, ikke kunne tage hensyn til den enkelte sags konkrete og særlige omstændigheder eller i givet fald nedsætte størrelsen af denne bøde, var ikke forenelig med EU-retten<sup>9</sup>.

34. Domstolen kom også frem til samme konklusion i relation til forordning nr. 561/2006. Forordningen indeholder en bestemmelse, som svarer til artikel 9a i direktiv 1999/62<sup>10</sup>. Særligt i Urbán-dommen fandt Domstolen, at kravet om forholdsmæssighed i artikel 19, stk. 1 og 4, i forordning nr. 561/2006 skal fortolkes således, at det er til hinder for en sanktionsordning, som fastsætter pålæg af en bøde på et fast beløb for alle overtrædelser, uanset disses grovhed, af reglerne vedrørende anvendelsen af diagramark<sup>11</sup>.

35. Det fremgår derfor klart af Domstolens praksis, at i henhold til direktiv 1999/62 eller i henhold til forordning nr. 561/2006 skal sanktioner, som pålægges for overtrædelser af disse retsakter, være forholdsmæssige. Dette krav er imidlertid på ingen måde begrænset til disse to retsakter fra sekundær ret.

6 – Dom af 22.3.2017, Euro-Team og Spirál-Gép (C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229).

7 – Dom af 22.3.2017, Euro-Team og Spirál-Gép (C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229, præmis 29 og 30).

8 – Dom af 22.3.2017, Euro-Team og Spirál-Gép (C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229, præmis 39-43). Jf. også igen vedrørende det ungarske sanktionssystem for overtrædelser af reglerne om vejtransport dom af 9.2.2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, præmis 53 og 54), og af 19.10.2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, præmis 40 og 41).

9 – Dom af 22.3.2017, Euro-Team og Spirál-Gép (C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229, præmis 50 og 60).

10 – Artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 561/2006 bestemmer: »Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af bestemmelserne i denne forordning og forordning (EØF) nr. 3821/85 og træffer alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de iværksættes. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen, have afskrækkende virkning, og må ikke medføre forskelsbehandling.« Artikel 19, stk. 4, bestemmer derudover: »Medlemsstaterne sikrer, at der anvendes en ordning med forholdsmæssigt afpassede sanktioner, som kan omfatte økonomiske sanktioner, hvis [...] denne forordning [overtrædes] [...]«

11 – Dom af 9.9.2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, præmis 44). Jf. tillige dom af 9.6.2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420), og af 19.10.2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777). Jf. også med hensyn til forløberen til forordning nr. 561/2006 dom af 10.7.1990, Hansen (C-326/88, EU:C:1990:291).

36. For det første er proportionalitetsprincippet på det mest abstrakte niveau et generelt princip i EU-retten. Det skal overholdes i enhver national lovgivning, som falder inden for EU-rettens anvendelsesområde, eller som gennemfører EU-retten. Proportionalitetsprincippet kræver, at medlemsstaterne fastsætter foranstaltninger, der er egnede til at opnå det fulgte mål, og som ikke går videre end nødvendigt<sup>12</sup>.

37. For det andet er dette princip, når det anvendes specifikt i relation til sanktioner, bestemt ikke begrænset til kun at finde anvendelse inden for vejtransport. Det finder tværgående anvendelse på forskellige områder inden for EU-retten, som for eksempel told<sup>13</sup>, konkurrenceret<sup>14</sup>, beskyttelse af EU's finansielle interesser<sup>15</sup>, arbejdskraftens frie bevægelighed<sup>16</sup> eller illegal indvandring<sup>17</sup>.

38. For det tredje er princippet om forholdsmæssighed af sanktioner også garanteret på forfatningsniveau i artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Denne bestemmelse stiller krav om, at straffens omfang skal stå i rimeligt forhold til overtrædelsen grovhed. Dette omfatter, at alle pålagte strafferetlige sanktioner skal svare til den pågældende overtrædelses grovhed<sup>18</sup>.

39. [Den engelske udgave af] artikel 49, stk. 3, henviser ganske vist til *criminal offences* (strafferetlige overtrædelser, o.a.: den danske version af chartret anvender udtrykket *strafbare forhold*). Således kan det diskuteres, hvilken betydning princippet har i relation til, hvad der i hvert fald ved første øjekast er en administrativ overtrædelse. Imidlertid har Domstolen på linje med praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«)<sup>19</sup> anlagt en bred, indholdsmæssig fortolkning af begrebet »strafbart forhold«<sup>20</sup>. Dette betyder, at afhængigt af, om de kriterier, som er fastsat af Menneskerettighedsdomstolen og tiltrådt af denne Domstol, er opfyldt, vil en formelt administrativ overtrædelse også kunne klassificeres som strafbar og således være omfattet af chartrets 49, stk. 3. Uden på nogen måde at afgøre dette aspekt af sagen på forhånd anfører jeg alene, at grænsen for, hvad der er »strafferetligt«, og hvad der er »administrativt«, på ingen måde er skarp. Uanset hvordan den skal klassificeres, er den her foretagne henvisning alene formuleret på principniveau.

12 – Senest jf. f.eks. dom af 17.4.2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, præmis 68). Eller jf. dom af 6.3.2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

13 – Jf. dom af 16.12.1992, Kommissionen mod Grækenland (C-210/91, EU:C:1992:525, præmis 20), og af 12.7.2001, Louloudakis (C-262/99, EU:C:2001:407, præmis 67).

14 – Jf. artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16.12.2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 (EFT 2003, L 1, s. 1) vedrørende bøder pålagt af Kommissionen. Generelt jf. f.eks. dom af 28.6.2005, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P og C-213/02 P, EU:C:2005:408, præmis 279-281) (hensyntagen til størrelsen af virksomheden i form af dens samlede omsætning, når niveauet for bøden fastlægges).

15 – Jf. artikel 7, stk. 1, og artikel 9 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1371 af 5.7.2017 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (EUT 2017, L 198, s. 29).

16 – Dom af 14.7.1977, Sagulo m.fl. (8/77, EU:C:1977:131, præmis 13), hvor Domstolen fandt, at straffen for en person, som ikke er i besiddelse af et legitimationsdokument i henhold til Rådets direktiv 68/360/EØF af 15.10.1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabets for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477), skal stå i rimeligt forhold til arten af de begåede overtrædelser.

17 – Artikel 5, stk. 1, artikel 10 og 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/52/EF af 18.6.2009 om minimumsstandarder for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2009, L 168, s. 24), kræver, at medlemsstaterne træffer de fornødne foranstaltninger til at sikre, at overtrædelse af bestemte bestemmelser i direktivet kan straffes i forhold til arbejdsgiveren med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

18 – Jf. f.eks. dom af 20.3.2018, Garlsson Real Estate m.fl. (C-537/16, EU:C:2018:193, præmis 56), hvor Domstolen bemærkede, at et sådant krav både fulgte af chartrets artikel 49, stk. 3, og artikel 52, stk. 1 (kravet om *forholdsmæssige* begrænsninger i udøvelsen af rettigheder og friheder som er anerkendt i chartret). Jf. tillige dom af 28.7.2016, JZ (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, præmis 42-45).

19 – Jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.6.1976, Engel m.fl. mod Nederlandene (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, §§ 80-82, og af 10.2.2009, Sergey Zolotukhin mod Rusland (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, §§ 52 og 53).

20 – Jf. f.eks. dom af 5.6.2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, præmis 37), af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 35), og af 20.3.2018, Garlsson Real Estate m.fl. (C-537/16, EU:C:2018:193, præmis 28).



40. For det fjerde og endelig er kravet om sanktioners forholdsmæssighed også til stede i Menneskerettighedsdomstolens praksis. Særligt bestemmer artikel 1 i den første tillægsprotokol til den europæiske konvention om menneskerettigheder (herefter »EMRK«), at »[e]nhver fysisk eller juridisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom«. For at kunne bestemme, hvorvidt der er tale om en krænkelse af denne rettighed, vurderer Menneskerettighedsdomstolen, hvorvidt sanktioner i form af bødestrafte, der fastsættes strafferetligt, men også administrativt, er forholdsmæssige, dvs. hvorvidt de ikke udgør en uforholdsmæssig byrde eller berøvelse af ejendomsret for den person, som pålægges sanktionen<sup>21</sup>. Derved inddrager Menneskerettighedsdomstolen de individuelle omstændigheder i den enkelte sag i sin bedømmelse af, hvorvidt sanktionen er forholdsmæssig<sup>22</sup>.

41. Det fremgår af chartrets artikel 52, stk. 3, at i det omfang chartret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, har de samme betydning og omfang som i konventionen. I sidste ende og uafhængigt af spørgsmålet om anvendeligheden af chartrets artikel 49, stk. 3, finder de krav, som er skitseret ovenfor af Menneskerettighedsdomstolen vedrørende forholdsmæssigheden af sanktioner, således i sidste ende anvendelse på en sag som hovedsagen, når chartrets artikel 17, stk. 1, artikel 52, stk. 1, artikel 51, stk. 1, og artikel 52, stk. 3, sammenholdes.

42. Af det ovennævnte følger ret klart, at forholdsmæssighed af sanktioner har to niveauer: *For det første* skal den pålagte sanktion stå i rimeligt forhold til overtrædelsens grovhed. *For det andet* skal der ved fastsættelsen af en sanktion, som for eksempel størrelsen af en bøde, tages hensyn til de individuelle omstændigheder i hver sag.

43. Jeg vil tilføje to afsluttende forbehold. For det første kan kravet om forholdsmæssighed som beskrevet ovenfor ikke siges at udelukke fastsættelse af sanktioner *ved lov*. Tværtimod er det lovgivers iboende prerogativ ikke kun at bestemme, hvad der er ulovligt, men også generelt at bestemme, hvad straffen for enhver form for en sådan ulovlighed skal være. For det andet er det min opfattelse, at pligten til at tage hensyn til de individuelle omstændigheder ikke skal udstrækkes så langt, at den *i sig selv* udelukker muligheden for at have *standardsatser* for sanktioner for visse typer af overtrædelser. Der er visse typer overtrædelser, for hvilke sådanne sanktioner er passende og hensigtsmæssige: Eksempler, der falder mig ind, kunne være mindre færdselsforseelser eller parkeringsbøder.

44. *Imidlertid vil nøglen til, hvilket system inden for de to forbehold der finder eller ikke finder anvendelse, igen ligge i forholdsmæssigheden af et sådant system. Dette viser kun, hvor dybt den proportionalitetsdrevne analyse er indbygget i den nuværende retsforståelse. Dommerens rolle er ikke længere at være en »subsumeringsmaskine«<sup>23</sup>, som alene skal identificere den relevante forseelse, der skal følges op med en standardsanktion. Dommerens rolle kan ganske vist begrænses i nogle tilfælde, men på den betingelse, at det sanktionssystem, der er fastsat i lovgivningen, i sig selv allerede er forholdsmæssigt. På en måde er den (generelle) lovgivningsmæssige forholdsmæssighed og den (individuelle) forholdsmæssighed forbundne i relation til pådømmelsen. Jo mere der er af den første, jo mindre behov er der for den anden og omvendt. I alle tilfælde er udgangspunktet for anvendelsen af*

21 – For tilfælde, hvor det blev udtalt, at der var tale om en krænkelse af artikel 1 i den første tillægsprotokol på grund af den manglende forholdsmæssighed af sanktioner, jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 11.1.2007 Mamidakis mod Grækenland (CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, §§ 47 og 48), af 6.1.2008, Ismayilov mod Rusland (CE: ECHR:2008:1106JUD003035203, § 38), og af 26.2.2009, Grifhorst mod Frankrig (CE:ECHR:2009:0226JUD002833602, §§ 94-106). For tilfælde, hvor der ikke var tale om overtrædelse af artikel 1 i første tillægsprotokol ved en vurdering af forholdsmæssigheden af de pålagte sanktioner, jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 7.7.1989, Tre Traktører Aktiebolag mod Sverige (CE:ECHR:1989:0707JUD001087384, § 62), af 18.6.2013, S.C. Complex Herta Import Export S.R.L. Lipova mod Rumænien (CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, § 38), og af 4.3.2014, Grande Stevens mod Italien (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 199).

22 – Det kan tilføjes, at sanktionens strengthed, f.eks. et stort beløb, også kan indikere den strafferetlige karakter af sanktionen med henvisning til konventionens artikel 6, stk. 1 (jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 11.1.2007, Mamidakis mod Grækenland, CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, §§ 20 og 21).

23 – R. Ogorek, *Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert*, Frankfurt am Main, V. Klostermann, 1986. Hvorvidt dette billede rent faktisk var korrekt selv i det 19. århundrede, er en anden diskussion. Se f.eks. M. Gläser, *Lehre und Rechtsprechung im französischen Zivilrecht des 19. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main, V. Klostermann 1996.

*sanktionssystemet som helhed den direkte forholdsmæssighed: Jo større indgreb, der foretages i de individuelle rettigheder, for eksempel, jo mere drakoniske sanktionerne er, jo større er behovet for at inddrage de individuelle omstændigheder i den enkelte sag med mulighed for at ændre sanktionen, hvis det er hensigtsmæssigt.*

## **B. Kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i direktiv 1999/62: Direkte virkning eller overensstemmende fortolkning**

45. De to spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, er opstillet som alternativer: Har kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i direktiv 1999/62, direkte virkning? Såfremt det ikke har direkte virkning, kan national lovgivning da fortolkes i overensstemmelse med dette krav?

46. Før jeg behandler disse spørgsmål, vil jeg indledningsvis komme med to bemærkninger.

47. For det første er den foreliggende sag som anført ovenfor en efterløber til Domstolens dom i sagen Euro-Team og Spirál-Gép<sup>24</sup> og til en vis grad også dommen i Urbán-sagen<sup>25</sup>. Den forelæggende ret tager nu skridtet videre og ønsker nærmere bestemt oplyst, hvad nærmere bestemt nationale domstole og/eller administrative myndigheder er berettiget eller endog forpligtet til at gøre *som følge af EU-retten* i individuelle verserende sager i overgangsfasen mellem identificeringen af uforeneligheden og vedtagelsen af en ny lovgivningsmæssig ramme af medlemsstaternes kompetente myndigheder<sup>26</sup>. Således anmodes Domstolen på sin vis om at tage stilling til to nært beslægtede problemstillinger: *Hvordan* påvirker princippet om sanktioners forholdsmæssighed i artikel 9a i direktiv 1999/62 de nationale retssystemer? Og når det er fastlagt, er det forbundne spørgsmål, *hvem* der skal bringe det i anvendelse og på hvilken måde?

48. For det andet er nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse forelagt blot et par måneder efter afsigelsen af dommen i sagen Euro-Team og Spirál-Gép<sup>27</sup>. Denne afgørelse vedrørte de samme bestemmelser i den ungarske lovgivning, som også finder anvendelse i hovedsagen i nærværende sag. I denne sammenhæng har den ungarske regering i form af en formalitetsindsigelse gjort gældende, at det ikke tilkommer Domstolen at fortolke national ret i overensstemmelse med direktivet.

49. Den ungarske regering har ret. Det tilkommer utvivlsomt ikke denne Domstol at fortolke national ret og bestemme, hvorvidt national lovgivning kan – eller ikke kan – fortolkes i overensstemmelse med EU-retten. Denne Domstol er ikke desto mindre berettiget til at give vejledning om de konsekvenser, der følger af dommen i sagen Euro-Team og Spirál-Gép, især for så vidt angår beføjelserne og forpligtelserne for de nationale domstole og/eller administrative myndigheder i relation til effektivt at beskytte rettigheder baseret på EU-retten på nationalt plan.

50. I sin forelæggelsesafgørelse har den forelæggende ret forklaret, at der er forskellige opfattelser på nationalt plan af, hvorvidt det ud over at ophæve den uforholdsmæssige sanktion også er muligt eller endog nødvendigt at træffe afgørelse om hjemvisning af sagen til fornyet behandling ved de administrative myndigheder. Den forelæggende ret ønsker således oplyst, hvorvidt, i fraværet af

24 – Dom af 22.3.2017 (C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229).

25 – Dom af 9.2.2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64).

26 – Det er rent faktisk blevet anført af den ungarske regering, at det nationale sanktionssystem er blevet ændret, siden dommen i sagen Euro-Team og Spirál-Gép blev afsagt. De nye bestemmelser fastlægger en skala af bøder, som er defineret efter den tid, der er gået mellem første og sidste konstatering af uregelmæssig brug af den strækning, der er underlagt vejafgift. Det fremgår således, at i en situation som den i hovedsagen omhandlede ville en bøde nu beløbe sig til 40 000 HUF (ca. 127 EUR). I sine skriftlige bemærkninger har den ungarske regering indikeret, at disse nye bestemmelser trådte i kraft den 12.11.2017. De finder derfor ikke anvendelse på den foreliggende sag.

27 – Dom af 22.3.2017 (C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229).

handling fra den ungarske lovgivers side, overensstemmende fortolkning af national ret eller direkte virkning tillader eller måske endog kræver, at nationale domstole og/eller administrative myndigheder supplerer den ungarske lovgivning, før den reelt er blevet tilpasset for at opfylde kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i direktiv 1999/62.

51. Disse spørgsmål kombineret med spørgsmålet om, hvorvidt kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i direktiv 1999/62 har direkte virkning eller ej, er væsentlige spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten. Denne problemstilling vedrørende virkningen af EU-retten i overgangsperioden mellem identificeringen af uforeneligheden og lovgivers vedtagelse af nye foranstaltninger, har Domstolen allerede tidligere udtalt sig om<sup>28</sup>. I dette omfang bør disse spørgsmål således behandles af Domstolen.

### **1. Overensstemmende fortolkning eller direkte virkning**

52. Indledningsvis vil jeg komme med en generel bemærkning vedrørende direkte virkning og overensstemmende fortolkning, før det undersøges, hvorvidt kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i direktiv 1999/62 har direkte virkning eller kan give anledning til overensstemmende fortolkning. Begge begreber præsenteres i den forelæggende rets spørgsmål som to separate anliggender.

53. En sådan fremstilling afspejler udviklingen i Domstolens praksis af begge begreber som to forskellige mekanismer. De er underlagt forskellige betingelser. Hver af dem påvirker på forskellig vis den nationale retsorden, og de har forskellige proceduremæssige konsekvenser, som navnlig afhænger af deres begrænsninger samt arten af de omhandlede retsforhold.

54. Samtidigt er det, der kræves i forhold til det praktiske resultat i de enkelte sager inden for hvert af disse begreber, måske ikke så forskelligt, i særdeleshed hvad angår sager, hvor et individ har anlagt sag mod en medlemsstat. Realiteten synes nærmere at være et samspil mellem disse to virkemidler: Det vil som regel kunne diskuteres, nøjagtigt hvor en »simpel« overensstemmende fortolkning ender, og hvor direkte virkning starter. Udvisningen af denne grænse mellem direkte virkning og overensstemmende fortolkning vil endog være større i sager, der vedrører krav såsom kravet om forholdsmæssighed, der kan findes i en række retsakter med forskellig juridisk vægt på europæisk såvel som på nationalt plan.

55. Med det forbehold in mente vil jeg først behandle spørgsmålet om overensstemmende fortolkning. Det er rigtigt, at den forelæggende ret først har rejst spørgsmålet om direkte virkning. Mig bekendt har Domstolen aldrig udtrykkeligt udtalt sig om rækkefølgen eller hierarkiet mellem direkte virkning og overensstemmende fortolkning<sup>29</sup>. Imidlertid kunne man i et forslag til afgørelse, der vedrører vigtigheden af proportionalitetsprincippet (men måske ikke er begrænset til dette), også inddrage samme hensyn i forhold til at begrænse graden af indblanding i det udtrykkelige nationale lovgivningsmæssige valg af, hvad der er strengt nødvendigt. Sagt på en anden måde, hvis det med en overensstemmende fortolkning rent faktisk er muligt at opnå det formål, som kræves i henhold til EU-retten, uden at skulle dreje og bøje national ret på unaturlig vis, bør dette måske foretrækkes, fordi dette sandsynligvis også vil begrænse indvirkningen på den nationale retsordens integritet<sup>30</sup>.

28 – Jf. i denne retning dom af 19.11.2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, præmis 44 og 45), og af 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, præmis 40 og 41).

29 – For forskelle i rækkefølgen af vurderingen kan der foretages en sammenligning af dom af 27.2.2014, OSA (C-351/12, EU:C:2014:110, præmis 43 og 44), og af 25.6.2015, Indėliū ir investicijū draudimas og Nemaniūnas (C-671/13, EU:C:2015:418, præmis 56 og 57).

30 – Jf. mit forslag til afgørelse Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:194, punkt 62) eller generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse OSA (C-351/12, EU:C:2013:749, punkt 45); jf. tillige generelt S. Prechal, »Directives in EC-Law«, 2. udgave, Oxford University Press, Oxford, 2005, s. 314 og 315.

### a) Overensstemmende fortolkning

56. Med hensyn til den forelæggende rets andet spørgsmål går udtalelserne fra førnævnte i sin forelæggelsesafgørelse sammen med de skriftlige indlæg fra den ungarske regering og Kommissionen i vid udstrækning i samme retning. Særligt har den forelæggende ret fremhævet, at den retlige fortolkning ikke er ubegrænset og ikke kan udgøre skjult lovgivningsmæssig aktivitet, der vil gribe ind i den nationale lovgivers kompetence eller overskride beføjelserne hos de nationale organer, som har til opgave at anvende retsforskrifterne.

57. Den forelæggende ret har bestemt ret. Der er grænser for, hvad der kan opnås med overensstemmende fortolkning, hvilket klart bekræftes i Domstolens praksis<sup>31</sup>. På den ene side er forpligtelsen til at fortolke national ret i overensstemmelse med EU-retten »uadskilleligt forbundet med traktatens system, idet traktaten giver den nationale ret mulighed for inden for rammerne af sin kompetence at sikre sig fællesskabsrettens fulde virkning«<sup>32</sup>. På den anden side er en af begrænsningerne ved overensstemmende fortolkning, at den ikke kan tjene som grundlag for en fortolkning »*contra legem*« af national ret<sup>33</sup>.

58. Denne begrænsning er imidlertid ikke nem at vurdere. Det er ret klart, at overensstemmende fortolkning ikke kan føre til situationer, hvor der helt ses bort fra nationale bestemmelser. En regel om »at være A« kan ikke pludseligt blive til »at være ikke-A«<sup>34</sup>. Bortset fra sådanne meget klart definerede situationer vil hvad der er »*intra*«, hvad der er »*praeter*«, og hvad der allerede er »*contra legem*«, uundgåeligt afhænge af den enkelte dommers subjektive fortolkningsmæssige vurdering af, hvorvidt et bestemt resultat kan opnås baseret på en helhedsbedømmelse af national ret.

59. Dette er så meget desto mere tilfældet, fordi forpligtelsen til overensstemmende fortolkning ikke er begrænset til den specifikke retsakt, som blev vedtaget for at gennemføre en EU-retlig forpligtelse. Det er også almindeligt anerkendt, at overensstemmende fortolkning indebærer, at national ret vurderes som *helhed*<sup>35</sup>, og at enhver regel i det nationale regelværk, som med en korrekt og tilladelig fortolkning af national ret kan sikre dens fortolkningsmæssige overensstemmelse med EU-retten, tages i betragtning<sup>36</sup>. Billedlig talt er overensstemmende fortolkning ikke begrænset til en bestemt gren eller kvist af national ret, som tilfældigvis har det samme navn som den EU-foranstaltning, der skal gennemføres, men omfatter hele træet af national ret, herunder dens forfatningsretlige og forvaltningsretlige stamme og rødder. Imidlertid tilkommer det bestemt de nationale retter at vurdere spørgsmålet om, hvorvidt der noget andet sted på det nationale træ af lovgivning findes et eller andet, som kan sætte en specifik gren benævnt »forholdsmæssighed af administrative sanktioner« i et andet lys.

31 – Dom af 10.4.1984, von Colson og Kamann (14/83, EU:C:1984:153, præmis 26), og af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 111-119). Jf. tillige dom af 4.7.2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 109), og af 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 25).

32 – Dom af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 114).

33 – Jf. f.eks. dom af 4.7.2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 110), af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 100), og af 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, præmis 32).

34 – For en drøftelse vedrørende et specifikt eksempel jf. f.eks. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Unibet (C-432/05, EU:C:2006:755, punkt 55).

35 – »Princippet om overensstemmende fortolkning kræver, at de nationale retter gør alt, hvad der henhører under deres kompetence – idet de tager den nationale ret i dens helhed i betragtning og anvender fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret – for at sikre den fulde virkning af EU-retten og for at nå et resultat, der er i overensstemmelse med det, der tilsigtes med EU-retten« (for en senere gentagelse jf. f.eks. dom af 13.7.2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

36 – Den brede tilgang til pligten til overensstemmende fortolkning ved at inddrage efterfølgende national ret i denne forpligtelse bekræftes f.eks. i dom af 16.12.1993, Wagner Miret (C-334/92, EU:C:1993:945 præmis 20), og af 27.6.2000, Océano Grupo Editorial og Salvat Editores (C-240/98 – C-244/98, EU:C:2000:346, præmis 32).

60. I den foreliggende sag er det blevet antydet, at overensstemmende fortolkning ikke er mulig. Hvis problemet rent faktisk kan beskrives som indeholdende en konflikt mellem på den ene side den specifikke sektorielle ungarske lovgivning om overtrædelser af reglerne om vejtransport, som fastsætter tabeller og specifikke tal eller beløb, der ikke giver mulighed for nogen ændring af sanktionen, og på den anden side fraværet af andre bestemmelser i ungarsk ret i hvilken som helst rangfølge, som kræver, at sanktioner skal være forholdsmæssige, må man sandelig være enig i, at det ikke er muligt at fortolke, hvad der klart er et beløb X til at være et andet beløb Y. Men igen tilkommer det den nationale domstol at vurdere disse spørgsmål ud fra den generelle vejledning, som er givet i de foregående punkter.

### **b) Direkte virkning**

61. Hvis den nationale ret måtte træffe afgørelse om, at overensstemmende fortolkning ikke er en mulighed i den foreliggende sag, bliver det væsentligste spørgsmål, hvorvidt artikel 9a i direktiv 1999/62, som indeholder kravet om forholdsmæssighed af sanktioner, har direkte virkning.

62. Ved sin ordlyd og sin natur er spørgsmålet afgrænset til problemstillingen om, hvorvidt det krav om, at sanktioner skal være forholdsmæssige, som er indeholdt i artikel 9a i direktiv 1999/62, har direkte virkning. Dette indebærer en dobbelt begrænsning: For det første vedrører den vurdering, som skal foretages i relation til den forelæggende rets første spørgsmål, alene en specifik bestemmelse i et bestemt direktiv, selv om proportionalitetsprincippet finder anvendelse inden for en række områder af EU-retten som beskrevet i det forrige afsnit. Dette betyder, at en sådan potentiel afgørelse vil være begrænset til det materielle anvendelsesområde for det omhandlede direktiv. For det andet vil den samme vurdering naturligvis kun vedrøre det krav om forholdsmæssighed af sanktioner, som er indeholdt i denne artikel, men ikke andre mulige krav, som er indeholdt i samme artikel.

#### *1) Betingelserne*

63. Direkte virkning henviser til muligheden for, at en EU-retlig regel kan håndhæves direkte på nationalt plan. Hvorvidt en bestemmelse har direkte virkning skal undersøges på grundlag af den omhandlede bestemmelses art, opbygning og ordvalg<sup>37</sup>. En bestemmelse vil have direkte virkning, hvor den ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som tilstrækkeligt klar, præcis og ubetinget, således at individer ved de nationale domstole kan påberåbe sig disse bestemmelser over for staten<sup>38</sup>.

64. Inden jeg vender mig mod den foreliggende sag, er fire generelle bemærkninger, der er baseret på Domstolens praksis, nødvendige<sup>39</sup>.

65. For det første fremgår det klart af Domstolens praksis, at »klar og præcis« er en forholdsvis elastisk betegnelse. En bestemmelse kan være »klar og præcis« samtidig med, at den indeholder udefinerede – eller ovenikøbet vage – koncepter eller udefinerede juridiske begreber.

66. For det andet synes Domstolen at være mere tilbøjelig til at konkludere, at en bestemmelse til trods for anvendelsen af vage eller udefinerede begreber har direkte virkning, såfremt bestemmelsen indeholder et *forbud*. Hvor bestemmelsen bliver påberåbt som kilde for en enkeltstående rettighed, hvis konturer skal defineres, er anvendelsen af vage koncepter generelt mere problematisk. Imidlertid kan et forbud i flere tilfælde omdannes til et positivt krav og omvendt.

37 – Jf. f.eks. dom af 4.12.1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, præmis 12).

38 – Dom af 19.1.1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, præmis 25), og af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 56 og 57).

39 – For en mere detaljeret argumentation sammen med yderligere eksempler og referencer for hvert af de generelle udsagn, jf. mit nylige forslag til afgørelse Kohn (C-167/17, EU:C:2018:387, punkt 38-46).

67. For det tredje søger Domstolen ikke at afgøre, om hele bestemmelsen har direkte virkning og finder anvendelse ord for ord, når det skal vurderes, om en bestemmelse har direkte virkning i en given sag. I stedet foretager Domstolen en ekstrahering, dvs. den søger at afgøre, hvorvidt en specifik og anvendelig adfærdsregel kan udledes af den (måske længere og mere komplekse) EU-retlige bestemmelse.

68. For det fjerde antyder kriteriet om »ubetinget« i relation til direkte virkning, at den EU-retlige bestemmelse ikke nødvendiggør vedtagelse af en yderligere eller yderligere foranstaltninger af enten EU-institutionerne eller medlemsstaterne. Medlemsstaterne bør ikke være overladt nogen skønsmæssige beføjelser<sup>40</sup> i relation til deres gennemførelse eller kunne støtte ret på en mangelen anvendelse af disse beføjelser<sup>41</sup>. Til trods for tilstedeværelsen af en form for skønsmæssig beføjelse hos medlemsstaterne kan betingelserne for direkte virkning imidlertid stadig være opfyldt. Dette vil særligt være tilfældet, hvor spørgsmålet om, hvorvidt de nationale myndigheder har overskredet deres beføjelser, kan underlægges en *domstolsprøvelse*<sup>42</sup>. Dette vil som princip være tilfældet, hvis en »minimumsgaranti«, »minimumsrettigheder« eller »minimumsbeskyttelse«<sup>43</sup> kan påvises, og en domstolsprøvelse kan bestemme, hvorvidt dette minimumsniveau er blevet respekteret af medlemsstaten<sup>44</sup>.

69. I en nøddeskal er det grundlæggende spørgsmål, når det skal afgøres, om en bestemmelse, der indeholder et forbud eller en forpligtelse, har direkte virkning, hvorvidt den i bestemmelsen indeholdte regel kan underkastes domstolsprøvelse. I denne forbindelse skal kravene om »tilstrækkelig klar, præcis og ubetinget« fortolkes under henvisning til medlemsstaternes myndigheders rent faktiske formåen i forhold til at forstå og anvende denne bestemmelse selv. Hvis de nationale myndigheder bevarer skønsmæssige beføjelser eller en skønsmargin ved anvendelse af bestemmelsen, skal en sådan beføjelse være begrænset inden for bestemmelsens struktur.

## 2) Anvendelse på den foreliggende sag

70. Den forelæggende ret har anlagt det synspunkt, at kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i direktiv 1999/62 ikke er en bestemmelse med direkte virkning. Det ville ikke være muligt at udlede af direktivet, hvad sanktionen skal stå i rimeligt forhold til. Det tilkommer den nationale lovgiver at fastlægge kriterierne om forholdsmæssighed på grundlag af Domstolens definition.

71. Den ungarske regering har gjort gældende, at indholdet af artikel 9a i direktiv 1999/62 ikke er tilstrækkeligt præcist og specifikt til at kunne finde direkte anvendelse. Regeringen er af den opfattelse, at denne bestemmelse ikke skaber rettigheder til gavn for sagsøgeren, men snarere fastlægger grænser, som inden for anvendelsen af sanktioner tillader, at der foretages en afvejning mellem det objektive behov for at beskytte loven og individuelle rettigheder.

72. Kommissionen har påberåbt sig, at artikel 9a i direktiv 1999/62 er klar, præcis og ubetinget, for så vidt som de sanktioner, som pålægges af medlemsstaterne, altid skal respektere kravet om forholdsmæssighed. Således kan individer støtte ret på dette krav, som er fastsat i direktivet, over for en medlemsstat ved en ret.

40 – Dom af 4.12.1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, præmis 6).

41 – Dom af 19.1.1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, præmis 28-30).

42 – Dom af 4.12.1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, præmis 7 og 13). Jf. også dom af 24.10.1996, Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, EU:C:1996:404, præmis 59), af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 64), og af 21.3.2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, præmis 29 og 31).

43 – Jf. henholdsvis dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90, EU:C:1991:428, præmis 19), af 14.7.1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, præmis 17), og af 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 35).

44 – Jf. i denne retning f.eks. dom af 19.9.2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, præmis 37).

73. Jeg er enig med Kommissionen. Det krav om forholdsmæssighed af sanktioner, som er knæsat i artikel 9a i direktiv 1999/62, er tilstrækkeligt klart, præcist og ubetinget til at have direkte virkning.

74. Kravet er »*klart og præcist*«. For det første er betydningen og de nøjagtige konsekvenser af kravet om forholdsmæssighed i relation til sanktioner let forståelige: De pålagte sanktioner må ikke gå ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at opnå det forfulgte mål. Den egentlige ordlyd af reglen udledt af direktivets artikel 9a har ingen betydning for, om hvorvidt kravet formuleres som krævende positiv handling (»sanktioner skal være forholdsmæssige«) eller som et forbud (»sanktioner må ikke være uforholdsmæssige«).

75. For det andet står det også rimeligt klart, hvad sanktionerne skal stå i rimeligt forhold til. De skal stå i rimeligt forhold til overtrædelsens grovhed samtidig med, at der, hvis det skønnes hensigtsmæssigt, tages hensyn til de individuelle omstændigheder i hver sag. Den samlede vurdering skal foretages inden for den specifikke kontekst for direktiv 1999/62, som fastsætter formålet med og rammerne for anvendelsen af kravet om forholdsmæssighed af sanktioner.

76. For det tredje bemærkes, at med hensyn til klarhed og præcision bør *en regels klarhed* ikke forveksles med *klarhed om resultatet* af anvendelsen af denne bestemmelse i hver enkelt sag. Prøvelsen i forbindelse med direkte virkning af en bestemmelse i EU-retten er klart af den førstnævnte karakter: Er den generelle eller normative regel eller det generelle eller normative krav tilstrækkeligt klare, præcise og ubetingede til, at de kan pådømmes af en domstol? Med andre ord er den pådømmende myndighed, hvad enten det er en ret eller en administrativ myndighed, i stand til at bruge og anvende reglen direkte på en tvist, som er indbragt for den, uden yderligere præcisering af reglen? Dette betyder ikke nødvendigvis, at reglen *ex ante* vil give et klart svar på enhver juridisk sag, som falder under dens materielle anvendelsesområde (dette er slet ikke muligt grundet lovens natur). Helt generelt må det siges, at uanset, hvor mange vejledninger eller tabeller der kan udarbejdes, eller hvor mange domme der kan afsiges, for at fortolke, hvad der forstås ved en »forholdsmæssig sanktion«, vil det skøn, der er indeholdt i anvendelsen af denne regel på enkelte sager, aldrig blive fjernet.

77. For det fjerde fremstår kravet om forholdsmæssighed også klart og præcist, hvis man ser det fra de myndigheders synspunkt, som bringer kravet i anvendelse regelmæssigt, hvis ikke dagligt – navnlig domstole og administrative organer. Disse myndigheder burde absolut have kendskab til og være rustede til at bedømme forholdsmæssigheden, særligt når det gælder sanktioner<sup>45</sup>.

78. Når det gælder den *ubetingede* karakter af kravet om forholdsmæssighed af sanktioner, står det også klart, at princippet anvendelse ikke er underlagt betingelser.

79. For det første tilkommer det utvivlsomt primært den nationale lovgiver at gennemføre denne bestemmelse gennem mere specifikke foranstaltninger og at forme forholdsmæssigheden på en bestemt måde ved at opstille målestokke og talværdier. Dette kan imidlertid ikke udstrækkes til at antyde, at andre aktører såsom retslige eller administrative myndigheder af samme grund aldrig kan tage forholdsmæssighed i betragtning, særligt ikke i sager, hvor den nationale lovgiver forholder sig passiv eller på ukorrekt vis har gennemført den omhandlede regel.

80. For det andet er det så meget desto mere tilfældet, hvis den foreliggende sag klart falder inden for, hvad der kunne betegnes som en »minimumsgaranti« eller en »minimumsbeskyttelse« af kravet om forholdsmæssighed. I denne forstand kunne en form for betingethed af en regel måske påberåbes, hvis anvendelsen af reglen forblev *inden for den skønsmargin*, som med rimelighed kunne siges at være overladt medlemsstaterne. Ved at opstille et sanktionssystem, der, som Domstolen fandt, pålægger

45 – Igen for en illustration af nogle af de andre områder, hvor kravet om forholdsmæssighed af sanktioner finder anvendelse, jf. punkt 29-42 ovenfor.

sanktioner, som i deres størrelsesorden er flere hundrede gange det skyldige beløb<sup>46</sup>, mens det samtidig gøres umuligt at tage hensyn til de individuelle omstændigheder i den enkelte sag og at nedsætte bøden, går en medlemsstat imidlertid klart ud over, hvad der med rimelighed kunne opfattes som at falde inden for dens skønsmargin og dermed inden for betingelserne for gennemførelse i national ret. Sagt på en anden måde er der, ud over, hvad der med rimelighed kunne være omfattet af medlemsstatens skønsmarginer, ingen betingelser.

### 3) Foreløbig konklusion

81. Det følger af det foregående, at artikel 9a i direktiv 1999/62, for så vidt som den kræver, at sanktioner er forholdsmæssige, har direkte virkning.

## C. Den institutionelle dimension

82. Når først det er fastslået, at kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i direktiv 1999/62 har direkte virkning<sup>47</sup>, bliver det tilknyttede spørgsmål: *Hvem skal gøre hvad* i henhold til EU-retten i en sammenhæng, hvor det fremgår, at nationale domstole og administrative myndigheder ikke i henhold til national lovgivning kan tage hensyn til de faktiske omstændigheder i den enkelte sag eller, hvor det er hensigtsmæssigt, nedsætte bødens størrelse<sup>48</sup>?

83. Disse to underspørgsmål, der berøres af den forelæggende ret i sit andet spørgsmål og yderligere uddybes i forelæggelsesafgørelsen, vil nu blive taget op hver for sig. Det er mit forslag, at et krav om forholdsmæssighed med direkte virkning betyder, at det er EU-retten, som giver de nationale myndigheder beføjelser til at ændre det uforholdsmæssige sanktionsniveau, der er fastsat i lovgivningen, hvor det er hensigtsmæssigt i den enkelte sag (1). Og, selv hvis det tilkommer den enkelte medlemsstat at beslutte, hvilke beføjelser hver myndighed har i enkelte sager, tilkommer det i sidste ende de nationale domstole at sikre, at EU-retten overholdes (2).

### 1. Hvilket: Ophævelse eller ændring af sanktionen?

84. Det følger af Domstolens faste praksis, at der skal ses bort fra en bestemmelse i national ret, som er uforenelig med EU-retten<sup>49</sup>. I den foreliggende sag står det klart, at uforeneligheden af ungarsk lovgivning med kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i direktiv 1999/62 betyder, at der følgelig må ses bort fra lovgivningen.

85. Mindre klart er det, nøjagtigt *hvad* der skal ses bort fra. Er det hele retsaktens? Eller er det kun tabellen i bilaget, som fastsætter bødernes størrelse? Eller er det den enkelte beslutning, som følger tabellens indhold? Eller er det de specifikke bestemmelser i de afgørelser, som fastsætter sanktionerne?

86. Mere grundlæggende har den direkte virkning af kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i direktiv 1999/62 den betydning, at der skal ses bort fra enhver sanktion? Eller kan den direkte virkning af det nævnte krav reelt betyde, at nationale retter og/eller administrative myndigheder på grundlag af EU-retten selv kan beslutte at ændre beløbet og pålægge en forholdsmæssig sanktion, til

46 – Jf. punkt 31 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

47 – Det kan måske tilføjes, at argumentationen i dette afsnit også i det store og hele ville finde anvendelse, hvis den forelæggende ret i sidste ende måtte komme frem til, at national ret kan fortolkes i overensstemmelse med artikel 9a i direktiv 1999/62.

48 – Jf. også dom af 22.3.2017, Euro-Team og Spirál-Gép (C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229, præmis 60).

49 – Jf. f.eks. dom af 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, præmis 21), af 18.7.2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, præmis 61), og af 3.10.2013, Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, præmis 37).



erstatning af den uforholdsmæssige sanktion, der oprindeligt blev fastsat på grundlag af national ret? Med andre ord kan det krav om forholdsmæssighed, som er fastsat i artikel 9a i direktiv 1999/62, og som har direkte virkning, tilkobles national ret for at give nationale organer kompetence til at fastsætte sanktioner, som overholder kravet?

87. Denne problemstilling synes at være af betydning for den forelæggende ret, når den i sit andet spørgsmål ønsker oplyst, hvorvidt nationale retter og administrative myndigheder kan eller endog skal »supplere den i den foreliggende sag omhandlede ungarske lovgivning med de materielle kriterier vedrørende kravet om forholdsmæssighed, som er fastsat i [dommen i sagen Euro-Team og Spirál-Gép,] [når der ikke på nationalt plan er gjort lovgivningsmæssige indgreb]«.

88. Den ungarske regering er af den opfattelse, at hverken de nationale domstole eller de administrative myndigheder har kompetence eller beføjelser til at supplere den nationale lovgivning, da det kun er lovgiver, der kan vedtage eller ændre lovgivning.

89. Kommissionen er også af den opfattelse, at det er lovgiver alene, der kan vedtage et forholdsmæssigt sanktionssystem. Den omstændighed, at kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i direktiv 1999/62 har direkte virkning, gør ikke, at borgere kan støtte ret på det og opnå en ny og forholdsmæssig sanktion fra en national ret. Kommissionen synes at have den opfattelse, at så længe den nationale lovgiver ikke har vedtaget et nyt sanktionssystem, som opfylder kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i direktiv 1999/62, kan nationale domstole alene ophæve den uforholdsmæssige sanktion.

90. Jeg må indrømme, at set fra mit synspunkt fremstår den opfattelse, som Kommissionen har givet udtryk for, en smule uforholdsmæssig. I en nøddeskal svarer den til at gøre gældende, at den direkte virkning (som Kommissionen er enig i) af kravet om, at *sanktioner skal være forholdsmæssige*, i praksis betyder, at så længe lovgiver ikke har fastsat et nyt sanktionssystem, kan man *slet ikke fastsætte sanktioner*.

91. Min opfattelse af dette spørgsmål afviger måske fra Kommissionens af to årsager: Disse er baseret på strukturen af de anvendelige bestemmelser i den foreliggende sag og på konsekvenserne, når en bestemmelse i EU-retten har direkte virkning.

92. For det første har den retlige struktur af de regler, der finder anvendelse, tendens til at være som følger, når der fastsættes sanktioner for overtrædelser, som dem, der er omhandlet i den foreliggende sag: Først findes der en regel, der bestemmer, at der skal betales vejafgift og hvor meget (forpligtelsen). Dernæst er der en bestemmelse, der fastsætter, at manglende betaling af vejafgiften er strafbar (straffehjemlen). I tredje række, hvilket nogle gange er kombineret med andre gange adskilt fra sidstnævnte bestemmelse, findes angivelsen af sanktionsniveauet, hvor det typisk bestemmes, at for den og den type handlinger kan de og de sanktioner pålægges. I fjerde række under samme overskrift, enten udtrykkeligt inden for samme bestemmelse, andre gange bestemt på tværs af flere generelle retsregler eller i forskrifter for administrativ procedure, er der tendens til at være angivet en række faktorer (typisk alene i form af eksempler), som den pådømmende myndighed skal inddrage, når sanktionsniveauet fastsættes, og skønsbeføjelsen således udnyttes inden for de rammer, der er fastlagt i lovgivningen og/eller i retspraksis.

93. For det andet drejer direkte virkning sig ikke, eller i hvert fald ikke kun, om at *udelukke* en uforenelig bestemmelse i national ret. Såfremt konstateringen af direkte virkning af en bestemmelse i et direktiv altid måtte føre til, at der blot ses bort fra den uforenelige nationale lovgivning, ville jeg være tilbøjelig til at være enig i, at direkte virkning ikke ville tilføje nogen yderligere værdi, henset til

EU-rettens forrang<sup>50</sup>. EU-rettens forrang vil nødvendigvis have den konsekvens, at den resulterer i, at sanktionen ophæves. Direkte virkning er ikke nødvendig med henblik herpå.

94. Efter min opfattelse indebærer direkte virkning i sager som den foreliggende også substitution. En EU-retlig regel, som har direkte virkning, kan håndhæves selvstændigt og kan anvendes særskilt af de nationale organer uanset indholdet i den nationale lovgivning, der er vedtaget for at gennemføre den. En sådan regel, der har direkte virkning, behøver ikke udelukke noget på nationalt plan: Den kan ganske enkelt tilføre noget, som ikke tidligere var tilgængeligt i den nationale lovgivning.

95. Anvendes denne logik på nærværende sag, vil et krav om forholdsmæssighed i artikel 9a i direktiv 1999/62, som har direkte virkning, og som tilkobles det nationale retssystem, da betyde, at nationale organer gives de beføjelser, som de tilsyneladende mangler i den fjerde række nævnt ovenfor. Dette betyder ikke nødvendigvis, at der vil skulle ses bort fra nogle af de foregående skridt: Den omstændighed, at der skal betales vejafgift, gælder stadig. Det samme gør den omstændighed, at hvis man ikke betaler vejafgift, følger en sanktion, og det samme gælder den *oprindelige* sanktion, som pålægges, inden nogen ændringer af den kan finde sted, som fastsat i bilaget.

96. Hvad der imidlertid ændres, er, at som følge af den direkte virkning af kravet om forholdsmæssighed gives de nationale organer beføjelse til i sager inden for overgangsperioden, dvs. medmindre og indtil den nationale lovgiver har vedtaget et sanktionssystem, der er foreneligt med EU-retten, at ændre de pålagte sanktioner i lyset af overtrædelsens grovhed og under hensyn til sagens individuelle omstændigheder. Beløbene, som er fastsat i bilag 9 til regeringsdekret nr. 410/2007, kan ved udøvelsen af denne beføjelse til at ændre, opfattes som en maksimumsgrænse, som den pålagte bøde normalt ikke kan overstige, idet bøderne i enkelte sager kan nedsættes til beløb under denne grænse under hensyntagen til både overtrædelsens grovhed og den enkelte sags individuelle omstændigheder.

97. Af disse årsager vil jeg foreslå, at den direkte virkning af kravet om forholdsmæssighed af sanktioner reelt bør betyde »forholdsmæssige sanktioner« og ikke »slet ingen sanktioner«. I tråd med, hvad der allerede er foreslået<sup>51</sup>, kan direkte virkning også anvendes på en forholdsmæssig måde, således at der værnes om begge systemers integritet. Brug af målrettet kirurgisk præcision til at indsætte en regel i den nationale retsorden, som er nødvendig for at sikre sidstnævntes umiddelbare overensstemmelse med EU-retten, samtidig med, at døren holdes naturligt åben for den nationale lovgiver til at bestemme anderledes for fremtidige sager, er måske at foretrække fremfor reelt at invalidere den fortsatte funktion af hele det nationale sanktionssystem.

98. Et sidste punkt bør behandles som konklusion på dette afsnit. Det fremgår af fast retspraksis, at et direktiv ikke i sig selv og uafhængigt af en lov til gennemførelse heraf kan danne grundlag for at afgrænse eller skærpe strafansvaret for personer, der har overtrådt direktivets bestemmelser<sup>52</sup>. Dertil kommer, at en bestemmelse i et direktiv, som har direkte virkning, ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for private<sup>53</sup>. En sådan bestemmelse kan derfor ikke påberåbes af *en anden* person, enten offentlig eller privat, til skade for denne private person. Dette er én af årsagerne til, at Domstolen har

50 – Se f.eks. vedrørende denne diskussion K. Lenaerts, T. Corthaut, »Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law«, *European Law Review*, vol. 31 (2006), s. 287-315, S. Prechal, »Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union«, i C. Barnard. (ed.), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford University Press, 2007, s. 35-69, D. Gallo, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali, Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, 2018, s. 351-418.

51 – For så vidt angår forholdet mellem direkte virkning og overensstemmende fortolkning (punkt 55 ovenfor).

52 – Jf. f.eks. dom af 8.10.1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, præmis 13), og af 22.11.2005, Grøngaard og Bang (C-384/02, EU:C:2005:708, præmis 30).

53 – Jf. f.eks. dom af 26.2.1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, præmis 48), af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 108), og af 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, præmis 31).

udelukket muligheden for en privat person for at påberåbe sig en bestemmelse i et direktiv, som har direkte virkning, over for en anden privat person (»horisontal direkte virkning«) eller for en offentlig myndighed for at påberåbe sig en sådan bestemmelse over for en privat person (»nedadgående vertikal direkte virkning«).

99. Det kan muligvis hævdes på baggrund af denne praksis fra Domstolen, at direkte virkning ved substitution som beskrevet ville svare til at anvende en ukorrekt gennemført bestemmelse i et direktiv (artikel 9a i direktiv 1999/62) *til skade for borgeren*. Denne bestemmelse i direktivet ville således blive anvendt til at gøre borgerens situation værre og derved på sin vis til at »redde« den forsømmelige medlemsstat.

100. Efter min opfattelse er den foreliggende sag af en anden karakter. For det første vil et sådant argument være at gå skridtet for langt. Argumentet antager allerede, at i kraft af EU-rettens forrang skal anvendelsen af sanktioner kategorisk udelukkes, idet den direkte virkning af kravet om forholdsmæssighed af sanktioner betyder, at disse i praksis »reintroduceres« i billedet. Som jeg allerede har beskrevet ovenfor i punkt 92, er udgangspunktet, som en »forringelse« eller en »forbedring« af borgerens retsstilling skal måles op imod, imidlertid anderledes: Det er den nationalt pålagte pligt til at betale vejafgift og til at blive sanktioneret med det fulde beløb af den sanktion, som er fastsat i den nationale lovgivning, som konsekvens af den manglende betaling.

101. For det andet vil det ultimative resultat altid være til fordel for borgerne, hvis det holdes op imod denne målestok. Borgeren er i praksis bedre stillet på grundlag af direktivet, da han ved den groveste overtrædelse, nemlig en forsætlig overtrædelse vil blive pålagt den samme straf, men i hovedparten af tilfældene en milderes sanktion end den, som er fastsat i uforenelig national ret.

102. For det tredje vil det altid være en person som sagsøgeren, der vil påberåbe sig direktiv 1999/62 med henblik på at drage fordel af de rettigheder, som direktivet giver i forhold til en medlemsstat. Igen er det væsentligt at minde om den *præcise* karakter af den ret, der er garanteret i henhold til direktivet: nemlig fastlæggelse af forholdsmæssige sanktioner. Direktivet bestemmer ikke, at der ingen sanktioner skal være. Således er den ret, som kan udledes af artikel 9a i direktiv 1999/62, og som sagsøgeren kan påberåbe sig, ikke en ret til *ingen* sanktioner, men en ret til ikke at blive pålagt en *uforholdsmæssig* sanktion.

103. Det ville være temmelig besynderligt, hvis en borger, der påberåber sig en bestemmelse i et direktiv, som har direkte virkning, kan opnå en større beskyttelse, end borgeren nogensinde ville kunne have opnået i henhold til direktivet.

## **2. Hvem: Nationale retter og/eller administrative myndigheder?**

104. Det sidste element vedrører et problem, der er rejst af den forelæggende ret i sin forelæggelsesafgørelse, og som kommer frem i det andet spørgsmål. Jeg forstår problemets karakter som følger: National lovgivning tillader ikke administrative myndigheder at ændre sanktionerne og tage individuelle omstændigheder i betragtning ved fastsættelse af sanktionen. En forvaltningsdomstol har i henhold til national ret kun kompetence til at annullere afgørelsen fra den administrative myndighed og hjemvise sagen til fornyet behandling ved den administrative myndighed, og denne myndighed kan tilsyneladende ikke ændre sanktionen. Det er i denne sammenhæng, at jeg læser den nationale rets spørgsmål som et spørgsmål om, hvem det er, der skal sikre, at EU-retten overholdes – den nationale administrative myndighed og/eller den nationale ret?

105. Det følger af fast retspraksis, at »enhver bestemmelse i national ret eller enhver lovgivningsmæssig, administrativ eller retslig praksis, som har til følge, at EU-rettens virkning begrænses ved, at den dommer, der er kompetent til at anvende EU-retten, frakendes mulighed for, når han anvender denne, at foretage, *hvad der kræves* for at udelukke nationale

lovgivningsbestemmelser, der måtte udgøre en hindring for den fulde virkning af direkte anvendelige EU-regler, er uforenelig med de krav, der følger af selve EU-retten. [...] Dette [ville] navnlig [...] være tilfældet, såfremt [...] den hindring, der således ville opstå for EU-retten fulde virkning, kun var midlertidig«<sup>54</sup>.

106. Det er også ubestridt, at forpligtelsen til umiddelbar anvendelse af EU-retten gælder på samme måde for nationale retter<sup>55</sup> som for administrative myndigheder<sup>56</sup>. Begge er inden for rammerne af deres respektive kompetencer, forpligtede til at sikre den fulde virkning af EU-retten bestemmelser, uden at de behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af en modstridende bestemmelse i national ret ad lovgivningsvejen eller ved ethvert andet forfatningsmæssigt middel<sup>57</sup>. Endelig indebærer fuld virkning af EU-retten anvendelse af alle principper for national anvendelse af EU-retten såsom forrang, direkte virkning eller overensstemmende fortolkning.

107. Således står det i praksis ret klart, at både nationale retter og administrative myndigheder er forpligtede til at anvende EU-retten på nationalt plan. Der er bestemt grænser. Selv en bestemmelse i EU-retten, der har direkte virkning, bør ikke påvirke karakteren og arten af beføjelser, som *generelt* er tildelt domstole og administrative myndigheder i det nationale retssystem<sup>58</sup>. En sådan bestemmelse vil imidlertid have en indvirkning på de *specifikke* beføjelser, som ved dette system er tildelt dets nationale organer i forhold til at løse visse opgaver. Særligt har medlemsstaterne en forpligtelse til at tildele deres retter eller administrative myndigheder beføjelser til at træffe forskellige forholdsregler for at sikre umiddelbar og ensartet anvendelse af EU-retten<sup>59</sup>.

108. Anvendt på de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag følger det derfor af den omstændighed, at kravet om forholdsmæssighed af sanktioner, som er knæsat i artikel 9a i direktiv 1999/62, har direkte virkning, at nationale myndigheder inden for direktivets anvendelsesområde har beføjelse til at ændre sanktioner i individuelle sager på en måde, der gør dem forholdsmæssige i forhold til overtrædelsens grovhed, uden at skulle vente på, at den nationale lovgiver tilpasser den relevante lovgivning. Disse myndigheder er givet et direkte mandat i medfør af EU-retten til umiddelbart at opretholde den ret for sagsøgeren til forholdsmæssige sanktioner (eller til ikke at blive pålagt uforholdsmæssige sanktioner), som kan udledes af artikel 9a i direktiv 1999/62.

109. Inden for disse grænser tilkommer det således den enkelte medlemsstat, gennem sit eget internt strukturerede system i overensstemmelse med princippet om institutionel og strukturel autonomi, at beslutte, hvilket nationalt organ der skal varetage anvendelsen af kravet om forholdsmæssighed. Jeg tror ikke, at det vil være hverken tilrådeligt eller passende for denne Domstol at gå ud over denne generelle vejledning og reelt træffe afgørelse om, hvordan beføjelser skal tildeles på internt nationalt plan.

110. Jeg ønsker dog at tilføje to afsluttende bemærkninger.

54 – Jf. f.eks. dom af 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, præmis 22 og 23), og af 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, præmis 56 og 57). Min fremhævelse.

55 – Jf. f.eks. dom af 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, præmis 24), af 19.1.2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, præmis 55), og af 5.7.2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, præmis 34).

56 – Jf. f.eks. dom af 22.6.1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, præmis 31), af 12.1.2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, præmis 80), og af 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, præmis 34).

57 – For nylig f.eks. dom af 14.9.2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

58 – Hvor Domstolen således typisk kvalificerer rækkevidden af denne forpligtelse for retterne til at sikre sig dette »inden for rammerne af deres kompetence« (jf. f.eks. dom af 15.4.2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 99) og for nationale myndigheder at sikre sig dette »inden for rammerne af deres respektive kompetence« (jf. f.eks. dom af 12.6.1990, Tyskland mod Kommissionen, C-8/88, EU:C:1990:241, præmis 13, eller af 12.2.2008, Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, præmis 34).

59 – Jf. f.eks. dom af 19.6.1990, Factortame m.fl. (C-213/89, EU:C:1990:257, præmis 21), af 27.6.2000, Océano Grupo Editorial og Salvat Editores (C-240/98 – C-244/98, EU:C:2000:346, præmis 29), af 26.10.2006, Mostaza Claro (C-168/05, EU:C:2006:675, præmis 39). For den specifikke sammenhæng i forhold til administrative myndigheders beføjelser jf. f.eks. dom af 9.9.2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, præmis 58).

111. For det første forpligter forrang, direkte virkning og forpligtelsen til overensstemmende fortolkning alle medlemsstaternes myndigheder, både retslige og administrative. Inden for denne ramme tilkommer det national ret at afgøre, hvilken specifik enhed der ultimativt er overladt opgaven med at sikre, at disse forpligtelser respekteres, *forudsat at dette sker*. I praksis må en medlemsstat, der ønsker at bevare en regel, som begrænser forvaltningsdomstolenes prøvelse, give de administrative myndigheder kompetence til at ændre sanktionerne. Hvis en medlemsstat foretrækker at begrænse de administrative myndigheders skønsbeføjelse, må medlemsstaten i stedet tillade retterne at træffe afgørelse om forholdsmæssige sanktioner. En »negativ kompetencekonflikt«, hvor begge typer organer er nægtet en sådan beføjelse, ville imidlertid være uforenelig med den effektive håndhævelse af EU-retten.

112. For det andet foregriber EU-retten på sin vis allerede en sådan problemstilling ved at fastslå, at i en Union, som baserer sig på retsstatsprincippet, har især de nationale domstole generel kompetence til at sikre den retsbeskyttelse, som borgerne kan udlede af EU-retten, og til at sikre bestemmelsernes fulde virkning<sup>60</sup>. I sidste ende er det afgørende element i beskyttelsessystemet i henhold til EU-retten, hvad enten det er i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU eller chartrets artikel 47, stk. 1, at det er et system for effektiv *retslig* beskyttelse<sup>61</sup>. EU-retten giver således ikke alene de nationale domstole beføjelser, men pålægger dem også den ultimative forpligtelse til at sikre, at (EU-)retten overholdes på nationalt plan. Dette er i sandhed det fulde omfang af en EU-retlig dommers mandat.

## V. Forslag til afgørelse

113. I lyset af det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely, Ungarn) forelagte spørgsmål som følger:

- »– Artikel 9a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/62/EF af 17. juni 1999 om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer, for så vidt som den kræver, at sanktioner skal forholdsmæssige, har direkte virkning.
- Det tilkommer hver medlemsstat at beslutte, i overensstemmelse med princippet om institutionel og processuel autonomi, hvilket nationalt organ det skal overlades at anvende det nævnte krav om forholdsmæssighed. Imidlertid er det i fravær af en sådan beslutning de nationale retters forpligtelse at sikre den retsbeskyttelse, som borgere kan udlede af EU-retten, og at sikre den fulde virkning af disse regler, herunder, at de sanktioner, som pålægges i individuelle sager, ikke strider mod kravet om forholdsmæssighed i artikel 9a i direktiv 1999/62.«

60 – Jf. f.eks. dom af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 111).

61 – Se f.eks. Domstolens udtalelse 1/09 (Aftale om indførelse af en fælles patentdomstolsordning) af 8.3.2011 (EU:C:2011:123, præmis 69), dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 99), eller dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 32 og 33).