



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MICHAL BOBEK
vom 26. Juni 2018¹

Rechtssache C-384/17

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

(Vorabentscheidungsersuchen des Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szombathely, Ungarn])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Beförderung auf dem Straßenweg – Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge – Richtlinie 1999/62/EG – Art. 9a – Erfordernis der Verhältnismäßigkeit von Sanktionen – Konforme Auslegung – Unmittelbare Wirkung – Folgen für nationale Gerichte und Verwaltungsbehörden – Befugnis zur Festsetzung einer milderer Sanktion bis zum Erlass gesetzgeberischer Maßnahmen“

I. Einleitung

1. Die Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N (im Folgenden: Link Logistik oder Klägerin) ist ein Unternehmen, das schwere Nutzfahrzeuge hält. Im Oktober 2015 versäumte sie, für die Entrichtung einer Mautgebühr für eines ihrer Fahrzeuge durch den Fahrer zu sorgen, bevor dieses Fahrzeug die mautpflichtige Straße befuhr. Gegen die Klägerin als Fahrzeughalterin wurde eine Geldbuße festgesetzt. Die Klägerin beanstandete die Höhe der Geldbuße vor den ungarischen Gerichten. Sie macht geltend, dass die Geldbuße unverhältnismäßig sei und die fraglichen innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit Unionsrecht unvereinbar seien.

2. Im Urteil Euro-Team und Spirál-Gép² hat der Gerichtshof bereits die Unvereinbarkeit der in den ungarischen Rechtsvorschriften vorgesehenen Sanktionsregelung mit dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit im Sinne von Art. 9a der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge³ festgestellt. Die Prüfung und Feststellungen des Gerichtshofs in jenem Urteil waren insofern allgemeiner Natur, als sie zu einer Feststellung der Unvereinbarkeit einer Sanktionsregelung (wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden) mit dem Verhältnismäßigkeitserfordernis führten.

3. In der vorliegenden Rechtssache ersucht ein anderes ungarisches Gericht den Gerichtshof um konkretere Hinweise: Welche konkreten Auswirkungen hat eine solche Unvereinbarkeit? Wer hat die erforderliche Verhältnismäßigkeit der Sanktionen wie zu gewährleisten? Wie sind diese Fragen insbesondere für den Übergangszeitraum zu beantworten bis der nationale Gesetzgeber einen neuen Rechtsrahmen setzt? Insofern hat der Gerichtshof zu entscheiden, ob Art. 9a der Richtlinie 1999/62

¹ Originalsprache: Englisch.

² Urteil vom 22. März 2017 (C-497/15 und C-498/15, EU:C:2017:229).

³ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 (Abl. 1999, L 187, S. 42).

unmittelbare Wirkung hat und/oder das nationale Recht im Einklang mit dieser Bestimmung auszulegen ist. Das vorliegende Gericht hat ferner ein damit in Zusammenhang stehendes Problem aufgeworfen: Welcher Justiz- oder Verwaltungsbehörde obliegt eine solche Verpflichtung, und wie ist diese genau zu erfüllen.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Richtlinie 1999/62

4. Der 14. Erwägungsgrund der Richtlinie 1999/62 lautet: „Die Maut- und Benutzungsgebühren sollten nicht mit Diskriminierungen, übermäßigem Verwaltungsaufwand oder Behinderungen an den Binnengrenzen verbunden sein. Deshalb sollten geeignete Maßnahmen ergriffen werden, die gewährleisten, dass die Maut- und Benutzungsgebühren jederzeit und mit verschiedenen Zahlungsmitteln entrichtet werden können.“

5. Im 15. Erwägungsgrund heißt es: „Die Benutzungsgebühren sollten entsprechend der Dauer der Benutzung der betreffenden Verkehrswege festgelegt werden und unter Berücksichtigung der von den Straßenfahrzeugen verursachten Kosten differenziert werden.“

6. Der 21. Erwägungsgrund bestimmt: „Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beschränkt sich diese Richtlinie gemäß Artikel 5 Absatz 3 des Vertrags auf das für die Erreichung der damit verfolgten Ziele erforderliche Maß.“

7. In Art. 2 Buchst. b der Richtlinie 1999/62 wird die „Mautgebühr“ definiert als „eine für eine Fahrt eines Fahrzeugs auf einem bestimmten Verkehrsweg zu leistende Zahlung, deren Höhe sich nach der zurückgelegten Wegstrecke und dem Fahrzeugtyp richtet und die eine Infrastrukturgebühr und/oder eine Gebühr für externe Kosten beinhaltet“.

8. „Benutzungsgebühr“ ist nach Art. 2 Buchst. c „eine zu leistende Zahlung, die während eines bestimmten Zeitraums zur Benutzung der in Artikel 7 Absatz 1 genannten Verkehrswege durch ein Fahrzeug berechtigt“.

9. Kapitel III der Richtlinie regelt die Maut- und Benutzungsgebühren.

10. Art. 7 Abs. 1 bestimmt: „Unbeschadet des Artikels 9 Absatz 1a dürfen die Mitgliedstaaten unter den in den Absätzen 2, 3, 4 und 5 dieses Artikels und in den Artikeln 7a bis 7k genannten Bedingungen Maut- und/oder Benutzungsgebühren auf dem transeuropäischen Straßennetz oder auf bestimmten Abschnitten dieses Netzes und zusätzlich auf anderen Abschnitten ihrer Autobahnnetze, die nicht zum transeuropäischen Straßennetz gehören, beibehalten oder einführen. Das Recht der Mitgliedstaaten, unter Beachtung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Maut- und/oder Benutzungsgebühren auf anderen Straßen zu erheben, bleibt hiervon unberührt, sofern die Erhebung von Maut- und/oder Benutzungsgebühren auf solchen anderen Straßen den internationalen Verkehr nicht diskriminiert und nicht zur Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen führt.“

11. Nach Art. 7a Abs. 1 Satz 1 müssen „[d]ie Benutzungsgebühren ... im Verhältnis zu der Dauer der Benutzung der betreffenden Verkehrswege stehen, wobei die in Anhang II angegebenen Werte nicht überschritten werden dürfen, und sie müssen für einen Tag, eine Woche, einen Monat oder ein Jahr gültig sein“.

12. Art. 9a bestimmt: „Die Mitgliedstaaten sehen geeignete Kontrollen vor und legen Sanktionen zur Ahndung von Verstößen gegen die aufgrund dieser Richtlinie erlassenen innerstaatlichen Vorschriften fest. Sie treffen die zur Anwendung dieser Vorschriften erforderlichen Maßnahmen. Die Sanktionen müssen wirksam, angemessen und abschreckend sein.“

B. Ungarisches Recht

1. Straßenverkehrsgesetz

13. § 20 Abs. 1 des Közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Gesetz Nr. I von 1988 über den Straßenverkehr, im Folgenden: Straßenverkehrsgesetz) bestimmt:

„Gegen eine Person, die gegen die in diesem Gesetz sowie in spezifischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften und in Gemeinschaftsrechtsakten festgelegten Bestimmungen betreffend

...

m) die für die Nutzung mautpflichtiger Streckenabschnitte zu entrichtende streckenbezogene Gebühr

... verstößt, kann eine Geldbuße verhängt werden.“

14. § 21 des Straßenverkehrsgesetzes sieht vor:

„(1) Der Fahrzeughalter oder, im Fall von § 21/A Abs. 2, die Person, der das Fahrzeug zur Nutzung überlassen wurde, ist dafür verantwortlich, dass mit dem von ihm gehaltenen oder benutzten Kraftfahrzeug die durch besondere Rechtsvorschriften festgelegten Vorschriften über

...

h) die für die Nutzung des mautpflichtigen Streckenabschnitts fällige streckenbezogene Gebühr

eingehalten werden ...

(2) Bei einem Verstoß gegen eine der in Abs. 1 genannten Vorschriften wird gegen den Fahrzeughalter oder, im Fall von § 21/A Abs. 2, die Person, der das Fahrzeug zur Nutzung überlassen wurde, eine Geldbuße in Höhe von 10 000 [ungarischen] Forint bis 300 000 [ungarischen] Forint [(HUF) (ungefähr 32 Euro bis 974 Euro)] festgesetzt. Die Höhe der bei einem Verstoß gegen diese Vorschriften zu verhängenden Geldbußen wird durch Regierungsverordnung festgelegt. Verstößt ein und dasselbe Verhalten gegen mehrere Vorschriften und wird es im Rahmen desselben Verfahrens geprüft, wird es mit einer Geldbuße geahndet, die der Summe der für jeden einzelnen Verstoß vorgesehenen Geldbußen entspricht.

...

(5) Unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Abs. 1 werden durch Regierungsverordnung die Verstöße bestimmt, für die gegen den Fahrzeughalter ... eine Geldbuße festgesetzt werden kann.“

2. Mautgebührengesetz

15. § 3 Abs. 1 und 6 des Az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (Gesetz Nr. LXVII von 2013 über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Autobahnen, Schnellstraßen und Hauptstraßen, im Folgenden: Mautgebührengesetz) sieht vor:

„(1) Für die Benutzung mautpflichtiger Straßenabschnitte durch mautpflichtige Kraftfahrzeuge ist eine Straßennutzungsberechtigung nach diesem Gesetz erforderlich.

...

(6) Der Halter des betreffenden Kraftfahrzeugs ist dafür verantwortlich, dass das von ihm gehaltene Kraftfahrzeug die in Abs. 1 festgelegten Vorgaben einhält.“

16. § 14 des Mautgebührengesetzes sieht vor:

„Eine unberechtigte Straßennutzung liegt ... vor, wenn

- a) der zur Mautzahlung Verpflichtete nicht vor Beginn der Nutzung des mautpflichtigen Straßenabschnitts ein Streckenticket für diesen Straßenabschnitt erworben hat und nicht über einen gültigen, mit dem Verwalter des Mautsystems geschlossenen Vertrag über die Abgabe von Mauterklärungen bei der Mauterhebungsstelle und die Mautentrichtung nach diesem Gesetz verfügt,
- b) der zur Mautzahlung Verpflichtete den mautpflichtigen Straßenabschnitt auf der Grundlage einer Maut- oder Umweltschutzerklärung nutzt, in der eine niedrigere als die für ihn geltende Maut- oder Umweltschutzkategorie angegeben ist, oder
- c) für die Nutzung des mautpflichtigen Straßenabschnitts in Bezug auf das betreffende Kraftfahrzeug ein gültiger, mit dem Verwalter des Mautsystems geschlossener Vertrag über die Abgabe von Mauterklärungen bei der Mauterhebungsstelle und die Mautentrichtung nach diesem Gesetz vorliegt, während der Nutzung des mautpflichtigen Straßenabschnitts jedoch eine der Voraussetzungen für das vorschriftsmäßige Funktionieren des Bordgeräts, die in einer aufgrund der Ermächtigung nach diesem Gesetz erlassenen Rechtsverordnung festgelegt sind, nicht erfüllt ist und der zur Zahlung der Maut Verpflichtete nicht vor Beginn der Nutzung des mautpflichtigen Straßenabschnitts ein Streckenticket für diesen Streckenabschnitt erworben hat.“

17. § 15 des Mautgebührengesetzes sieht vor:

„(1) Die Höhe der Geldbuße wird so festgelegt, dass die zur Zahlung Verpflichteten dazu angehalten werden, den geforderten Mautbetrag zu entrichten.“

3. *Regierungsverordnung Nr. 410/2007*

18. § 1 Abs. 1 der 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 (Regierungsverordnung Nr. 410 vom 29. Dezember 2007 über die bußgeldbewehrten Straßenverkehrsverstöße, die Höhe der möglichen Geldbußen bei solchen Verstößen, die Verwendung der Geldbußen und die Voraussetzungen für die Beteiligung an den Kontrollen, im Folgenden: Regierungsverordnung Nr. 410/2007) bestimmt:

„Gemäß § 21 Abs. 1 des Straßenverkehrsgesetzes wird bei einem Verstoß gegen die Bestimmungen der §§ 2 bis 8/A gegen den Fahrzeughalter ... eine Geldbuße in der in dieser Verordnung festgelegten Höhe festgesetzt.“

19. In § 8/A der Regierungsverordnung Nr. 410/2007 heißt es:

„(1) In Verbindung mit § 21 Abs. 1 Buchst. h des [Straßenverkehrsgesetzes] hat der Fahrzeughalter bei einem Verstoß gegen die in Anhang 9 genannten Rechtsvorschriften eine Geldbuße in der für die Fahrzeugkategorie festgelegten Höhe zu zahlen.

...“

20. Anhang 9 der Regierungsverordnung enthält die folgende Tabelle:

A	B		
	B1	B2	B3
1. Verstoß gegen das Mautgebührengesetz	Höhe der Geldbuße für die betreffende Fahrzeugkategorie		
	J2	J3	J4
2. Verstoß gegen § 14 Buchst. a des Mautgebührengesetzes	140 000	150 000	165 000
3. Verstoß gegen § 14 Buchst. b des Mautgebührengesetzes	80 000	90 000	110 000
4. Verstoß gegen § 14 Buchst. c des Mautgebührengesetzes	140 000	150 000	165 000

III. Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

21. Am 29. Oktober 2015 um 19.34 Uhr war der Lastkraftwagen der Kategorie J4, dessen Halter Link Logistik war, auf der Straße Nr. 14 bei Kilometer 3,67 (in aufsteigender Richtung) unterwegs. Der Lastkraftwagen fuhr in den mautpflichtigen Straßenabschnitt ein, ohne im Voraus die geforderte streckenbezogene Maut entrichtet zu haben.

22. 18 Minuten später kaufte der Fahrer von sich aus ein Straßenticket für die gesamte geplante Fahrt auf der mautpflichtigen Straße. Das Straßenticket, das 19 573 HUF kostete, erfasste den bereits zurückgelegten Teil der Fahrt und den Teil, den der Fahrer noch zurücklegen würde.

23. Am 15. Januar 2016 stellte der Vas Megye Rendőrfőkapitánya (Polizeipräsident für das Komitat Vas, Ungarn) als erstinstanzliche Behörde fest, dass der von Link Logistik gehaltene Lastkraftwagen zum oben genannten Zeitpunkt und Ort sowie in der oben genannten Fahrtrichtung, die Gegenstand der behördlichen Kontrolle gewesen seien, unter Verstoß gegen § 14 Buchst. a des Mautgebührengesetzes ohne Zahlung der Maut unterwegs gewesen sei. Deshalb verhängte der Polizeipräsident nach den §§ 21 bis 21/B des Straßenverkehrsgesetzes in dessen mehrfach geänderter Fassung sowie § 1 Abs. 1 und § 8/A der Regierungsverordnung Nr. 410/2007 eine Geldbuße in Höhe von 165 000 HUF gegen Link Logistik.

24. Die zweitinstanzlich mit der Angelegenheit befasste Behörde, der Budapest Rendőrfőkapitánya (Polizeipräsident in Budapest, Ungarn), bestätigte die erstinstanzliche Entscheidung. Er verwies darauf, dass die einschlägige nationale Regelung der zuständigen Behörde bei der Festsetzung der Höhe der Geldbuße keine Befugnis zur Interessenabwägung einräume. Die nationale Regelung erlaube nur die Berücksichtigung der in den Rechtsvorschriften zugelassenen Gesichtspunkte. Nicht darunter fielen die von Link Logistik konkret angeführten Gesichtspunkte, insbesondere der nachträgliche, innerhalb kurzer Zeit erfolgte Erwerb des Streckentickets für die gesamte mautpflichtige Strecke und das Vorliegen von Hindernissen für den Erwerb eines Streckentickets vor dem Gebrauch des mautpflichtigen Straßenabschnitts.

25. Link Logistik focht den Bescheid des Polizeipräsidenten (im Folgenden: Beklagter) vor dem vorliegenden Gericht an. Sie berief sich darauf, dass die ungarische Regelung nicht mit dem Unionsrecht im Einklang stehe. Der Betrag der Geldbuße sei überhöht, da er genauso hoch sei wie die Geldbuße, die gegen Personen verhängt werde, die überhaupt kein Streckenticket erworben hätten.

26. Vor diesem tatsächlichen und rechtlichen Hintergrund hat das Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szombathely, Ungarn) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist das in Art. 9a der Richtlinie 1999/62 festgelegte und im Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union Euro-Team (C-497/15 und C-498/15, EU:C:2017:229) ausgelegte Erfordernis der Angemessenheit eine unmittelbar anwendbare Richtlinienbestimmung?
2. Falls das in Art. 9a der Richtlinie 1999/62 festgelegte und im Urteil des Gerichtshofs Euro-Team (C-497/15 und C-498/15, EU:C:2017:229) ausgelegte Verhältnismäßigkeitserfordernis keine unmittelbar anwendbare Richtlinienbestimmung ist:

Ermöglicht und erfordert die Auslegung des mitgliedstaatlichen Rechts im Einklang mit dem Unionsrecht, dass die mitgliedstaatlichen Gerichte und Verwaltungsbehörden die im vorliegenden Fall einschlägige innerstaatliche ungarische Regelung um die im Urteil des Gerichtshofs Euro-Team (C-497/15 und C-498/15, EU:C:2017:229) festgelegten inhaltlichen Kriterien der Angemessenheit ergänzen, ohne dass eine innerstaatliche Rechtsvorschrift erlassen worden ist?

27. Die ungarische Regierung und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

IV. Würdigung

28. Die vorliegenden Schlussanträge sind folgendermaßen aufgebaut: Ich werde zunächst erläutern, warum Sanktionen im Unionsrecht verhältnismäßig sein sollten, sei es im Allgemeinen oder speziell gemäß Art. 9a der Richtlinie 1999/62 (A). Anschließend werde ich die zwei ausdrücklichen Fragen des vorliegenden Gerichts beantworten, nämlich ob das in Art. 9a der Richtlinie 1999/62 enthaltene Verhältnismäßigkeitserfordernis unmittelbare Wirkung hat oder ob es zu einer konformen Auslegung verpflichten kann (B). Schließlich werde ich mich mit dem vom vorliegenden Gericht in seiner zweiten

Vorlagefrage angesprochenen Problem befassen, das die institutionellen und verfahrenstechnischen Implikationen der Antwort betrifft: Ob die nationalen Gerichte oder Behörden die Einhaltung der unionsrechtlichen Erfordernisse gewährleisten sollen, wenn auf nationaler Ebene keine gesetzgeberischen Maßnahmen getroffen wurden, und wie sie dies bewerkstelligen sollen (C).

A. Warum sollten Sanktionen verhältnismäßig sein?

29. In den letzten Jahren ist der Gerichtshof mit mehreren Rechtssachen⁴ befasst gewesen, die die Vereinbarkeit verschiedener Aspekte des ungarischen Sanktionssystems mit dem Verhältnismäßigkeitserfordernis entweder nach der Richtlinie 1999/62 oder nach der Verordnung (EG) Nr. 561/2006⁵ betrafen.

30. Nach Art. 9a der Richtlinie 1999/62 legen die Mitgliedstaaten Sanktionen zur Ahndung von Verstößen gegen die aufgrund der Richtlinie erlassenen innerstaatlichen Vorschriften fest. Die Sanktionen müssen wirksam, *angemessen* und abschreckend sein.

31. Diese Vorschrift hat der Gerichtshof vor Kurzem im Urteil Euro-Team⁶ ausgelegt. Das Urteil ist in zwei verbundenen Rechtssachen ergangen, deren tatsächlicher Hintergrund ähnlich war: Die Klägerinnen in jenen Rechtssachen hatten jeweils die Ausfahrt verpasst, an der sie die Autobahn hätten verlassen müssen, wobei dies im einen Fall auf einen Fehler des Navigationssystems des Fahrzeugs und im anderen Fall auf Unaufmerksamkeit des Fahrers zurückzuführen war. Gegen sie wurden Geldbußen wegen der Benutzung eines Streckenabschnitts der Autobahn ohne vorherige Entrichtung des entsprechenden Mautbetrags verhängt. Die Geldbußen betragen das 500- bzw. 87-Fache des nicht entrichteten Mautbetrags. In beiden Fällen konnte die Verwaltung weder die individuelle und besondere Situation des Fahrzeughalters berücksichtigen noch prüfen, ob ihm der Verstoß tatsächlich zurechenbar war. Die Klägerinnen machten geltend, dass die Höhe der Geldstrafe unangemessen sei und damit gegen das Unionsrecht verstoße⁷.

32. Vor diesem tatsächlichen Hintergrund hat der Gerichtshof daran erinnert, dass die Mitgliedstaaten in Ermangelung einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Union auf dem Gebiet der Sanktionen befugt sind, die Sanktionen zu wählen, die ihnen sachgerecht erscheinen. Sie sind jedoch verpflichtet, bei der Ausübung dieser Befugnis das Unionsrecht und seine allgemeinen Grundsätze zu beachten, einschließlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Insofern muss die Härte der Sanktionen der Schwere der mit ihnen geahndeten Verstöße entsprechen. Ferner müssen die Mitgliedstaaten den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht nur in Bezug auf die Festlegung der Tatbestandsmerkmale eines Verstoßes sowie der Regeln über die Höhe der Geldbußen beachten, sondern auch in Bezug auf die Würdigung der Gesichtspunkte, die in die Festsetzung der Geldbuße einfließen können⁸.

4 Vgl. Urteile vom 9. Februar 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64), vom 9. Juni 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420), vom 19. Oktober 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777), und vom 22. März 2017, Euro-Team und Spirál-Gép (C-497/15 und C-498/15, EU:C:2017:229).

5 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates (ABl. 2006, L 102, S. 1).

6 Urteil vom 22. März 2017, Euro-Team und Spirál-Gép (C-497/15 und C-498/15, EU:C:2017:229).

7 Urteil vom 22. März 2017, Euro-Team und Spirál-Gép (C-497/15 und C-498/15, EU:C:2017:229, Rn. 29 und 30).

8 Urteil vom 22. März 2017, Euro-Team und Spirál-Gép (C-497/15 und C-498/15, EU:C:2017:229, Rn. 39 bis 43). Vgl. auch ebenfalls im Zusammenhang mit der ungarischen Sanktionsregelung für Verkehrsdelikte Urteile vom 9. Februar 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, Rn. 53 bis 54), und vom 19. Oktober 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, Rn. 40 und 41).

33. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass das in Art. 9a der Richtlinie 1999/62 genannte Verhältnismäßigkeitserfordernis einer Sanktionsregelung entgegensteht, die bei allen Verstößen gegen die Vorschriften über die Pflicht, den Mautbetrag für die Nutzung eines Verkehrswegs im Vorhinein zu entrichten, unabhängig von der Art und Schwere des Verstoßes die Verhängung einer Geldbuße in pauschaler Höhe vorsieht. Der Umstand, dass die mit der Ahndung von Verstößen betrauten nationalen Behörden den konkreten und besonderen Umständen des Einzelfalls nicht Rechnung tragen und gegebenenfalls die Geldbuße herabsetzen konnten, ist mit Unionsrecht unvereinbar⁹.

34. Im Zusammenhang mit der Verordnung Nr. 561/2006 ist der Gerichtshof zum gleichen Ergebnis gekommen. Die Verordnung enthält eine Bestimmung, die Art. 9a der Richtlinie 1999/62 vergleichbar ist¹⁰. Insbesondere im Urteil *Urbán* hat der Gerichtshof festgestellt, dass das Verhältnismäßigkeitserfordernis des Art. 19 Abs. 1 und 4 der Verordnung Nr. 561/2006 dahin auszulegen ist, dass es einer Sanktionsregelung entgegensteht, die bei allen Verstößen gegen die Vorschriften für die Benutzung der Schaublätter unabhängig von der Schwere des Verstoßes die Verhängung einer Geldbuße in pauschaler Höhe vorsieht¹¹.

35. Insofern geht aus der Rechtsprechung eindeutig hervor, dass Sanktionen für Verstöße sowohl gegen die Richtlinie 1999/62 als auch gegen die Verordnung Nr. 561/2006 verhältnismäßig sein müssen. Das Verhältnismäßigkeitserfordernis ist jedoch keineswegs auf diese beiden sekundärrechtlichen Rechtsakte beschränkt.

36. Erstens ist – auf der abstraktesten Ebene – der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts. Er ist durch eine nationale Regelung zu wahren, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt oder dieses durchführt. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu treffen, die für die Erreichung der angestrebten Ziele geeignet sind und nicht über das zu ihrer Erreichung Erforderliche hinausgehen¹².

⁹ Urteil vom 22. März 2017, *Euro-Team und Spirál-Gép* (C-497/15 und C-498/15, EU:C:2017:229, Rn. 50 und 60).

¹⁰ Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 bestimmt: „Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße gegen die vorliegende Verordnung und die Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 Sanktionen fest und treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um deren Durchführung zu gewährleisten. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig, abschreckend und nicht diskriminierend sein.“ In Art. 19 Abs. 4 heißt es ferner: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ein System verhältnismäßiger Sanktionen, die finanzielle Sanktionen umfassen können, für den Fall besteht, dass ... gegen die vorliegende Verordnung ... verstoßen [wird].“

¹¹ Urteil vom 9. Februar 2012, *Urbán* (C-210/10, EU:C:2012:64, Rn. 44). Vgl. auch Urteile vom 9. Juni 2016, *Eurospeed* (C-287/14, EU:C:2016:420), und vom 19. Oktober 2016, *EL-EM-2001* (C-501/14, EU:C:2016:777). Vgl. auch in Bezug auf den Vorläufer der Verordnung Nr. 561/2006 Urteil vom 10. Juli 1990, *Hansen* (C-326/88, EU:C:1990:291).

¹² Vgl. aus jüngerer Zeit z. B. Urteil vom 17. April 2018, *Egenberger* (C-414/16, EU:C:2018:257, Rn. 68). Oder vgl. Urteil vom 6. März 2014, *Siragusa* (C-206/13, EU:C:2014:126, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37. Zweitens ist dieser Grundsatz, wenn er speziell auf Sanktionen angewandt wird, keineswegs auf den Bereich des Straßenverkehrs beschränkt. Er gilt bereichsübergreifend für unterschiedliche Gebiete des Unionsrechts, z. B. Zollwesen¹³, Wettbewerbsrecht¹⁴, Schutz der finanziellen Interessen der Union¹⁵, Freizügigkeit der Arbeitnehmer¹⁶ und illegale Einwanderung¹⁷.

38. Drittens wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch auf verfassungsrechtlicher Ebene durch Art. 49 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) gewährleistet. Aus dieser Bestimmung ergibt sich, dass das Strafmaß zur Straftat nicht unverhältnismäßig sein darf. Dies beinhaltet, dass die Summe aller verhängten strafrechtlichen Sanktionen der Schwere der betreffenden Straftat entsprechen muss¹⁸.

39. Zwar bezieht sich Art. 49 Abs. 3 auf *Straftaten*. Daher könnte seine argumentative Wirkung im Hinblick auf – jedenfalls auf den ersten Blick – eine verwaltungsrechtliche Zuwiderhandlung in Frage gestellt werden. Der Gerichtshof hat den Begriff „Straftat“ jedoch im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)¹⁹ weit und materiell ausgelegt²⁰. Folglich kann eine formell gesehen verwaltungsrechtliche Zuwiderhandlung, je nachdem, ob die vom EGMR definierten und vom Gerichtshof herangezogenen Kriterien erfüllt sind, auch als Straftat eingestuft werden und somit Art. 49 Abs. 3 der Charta unterliegen. Ohne einer Entscheidung dieser Frage in der vorliegenden Rechtssache vorgreifen zu wollen, möchte ich lediglich darauf hinweisen, dass es keineswegs klar umrissen ist, was eine „Straftat“ und was eine „verwaltungsrechtliche Zuwiderhandlung“ darstellt. Darüber hinaus betrifft das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen unabhängig von der Einstufung nur grundsätzliche Erwägungen.

40. Schließlich findet sich viertens das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit auch in der Rechtsprechung des EGMR. Insbesondere hat nach Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) „[j]ede natürliche oder juristische Person ... das Recht auf Achtung ihres Eigentums“. Um festzustellen, ob ein Eingriff in dieses Recht vorliegt, prüft der EGMR, ob Geldbußen bzw. Geldstrafen, d. h. sowohl

13 Vgl. Urteile vom 16. Dezember 1992, Kommission/Griechenland (C-210/91, EU:C:1992:525, Rn. 20), und vom 12. Juli 2001, Louloudakis (C-262/99, EU:C:2001:407, Rn. 67).

14 Vgl. Art. 7 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. 2003, L 1, S. 1) im Hinblick auf die von der Kommission verhängten Geldbußen. Vgl. allgemeiner hierzu z. B. Urteil vom 28. Juni 2005, Dansk Rørindustri u. a./Kommission (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P bis C-208/02 P und C-213/02 P, EU:C:2005:408, Rn. 279 bis 281) (Berücksichtigung der Größe des Unternehmens anhand seines Gesamtumsatzes bei der Festsetzung des Betrags der Geldbuße).

15 Vgl. Art. 7 Abs. 1 und Art. 9 der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. 2017, L 198, S. 29).

16 Urteil vom 14. Juli 1977, Sagulo u. a. (8/77, EU:C:1977:131, Rn. 13), in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass die Sanktion, die gegen eine Person verhängt wird, die es unterlassen hat, sich eines der in der Richtlinie 68/360/EWG des Rates vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (ABl. 1968, L 257, S. 13) genannten Ausweispapiere zu beschaffen, nicht außer Verhältnis zu der Art des begangenen Verstoßes stehen darf.

17 Nach Art. 5 Abs. 1, Art. 10 und Art. 12 der Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (ABl. 2009, L 168, S. 24), müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass Zuwiderhandlungen gegen bestimmte Vorschriften der Richtlinie mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Sanktionen gegen den Arbeitgeber geahndet werden.

18 Vgl. z. B. Urteil vom 20. März 2018, Garlsson Real Estate u. a. (C-537/16, EU:C:2018:193, Rn. 56), in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass sich diese Anforderung sowohl aus Art. 49 Abs. 3 als auch aus Art. 52 Abs. 1 der Charta ergibt (Anforderung der *verhältnismäßigen* Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten). Vgl. auch Urteil vom 28. Juli 2016, JZ (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, Rn. 42 bis 45).

19 Vgl. u. a. Urteile des EGMR vom 8. Juni 1976, Engel u. a./Niederlande (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, §§ 80 bis 82), und vom 10. Februar 2009, Sergey Zolotukhin/Russland (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, §§ 52 und 53).

20 Vgl. z. B. Urteile vom 5. Juni 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, Rn. 37), vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 35), und vom 20. März 2018, Garlsson Real Estate u. a. (C-537/16, EU:C:2018:193, Rn. 28).

strafrechtliche Sanktionen als auch (oder insbesondere) Verwaltungssanktionen, verhältnismäßig sind, d. h. keine übermäßige Belastung oder Entziehung des Eigentums der mit der Sanktion belegten Person zur Folge haben²¹. Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Sanktion berücksichtigt der EGMR die konkreten Umstände des jeweiligen Falles²².

41. Aus Art. 52 Abs. 3 der Charta geht hervor, dass, soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, diese die gleiche Bedeutung und Tragweite haben, wie sie ihnen in der EMRK verliehen wird. Somit sind die oben genannten Anforderungen des EGMR an die Verhältnismäßigkeit von Sanktionen unabhängig von der Anwendbarkeit des Art. 49 Abs. 3 der Charta auf einen Fall wie den des Ausgangsverfahrens gemäß Art. 17 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 52 Abs. 1, Art. 51 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 3 der Charta anwendbar.

42. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich ganz eindeutig, dass die Verhältnismäßigkeit von Sanktionen zwei Aspekte hat: *Erstens* muss die verhängte Sanktion in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere der Zuwiderhandlung stehen. *Zweitens* müssen bei der Festsetzung der Sanktion, z. B. der Höhe einer Geldbuße, die konkreten Umstände des jeweiligen Falles berücksichtigt werden.

43. Abschließend möchte ich zwei Vorbehalte äußern. Erstens darf das oben dargelegte Erfordernis der Verhältnismäßigkeit keineswegs so verstanden werden, als schließe es die *gesetzgeberische* Festsetzung von Sanktionen aus. Vielmehr ist es das ureigene Vorrecht des Gesetzgebers, nicht nur festzulegen, was rechtswidrig ist, sondern auch, ganz allgemein die Sanktion für einen solchen Rechtsverstoß festzusetzen. Zweitens sollte meiner Meinung nach die Verpflichtung zur Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles nicht so weit gehen, als dass sie *per se* die Möglichkeit *pauschaler* Sanktionen für bestimmte Arten von Zuwiderhandlungen ausschließt. Es gibt bestimmte Arten von Zuwiderhandlungen, für die solche Sanktionen geeignet und angemessen sind, beispielsweise leichte Verkehrsdelikte oder Strafzettel für Falschparken.

44. Welches System im Rahmen dieser beiden Vorbehalte angemessen ist, ist jedoch wiederum eine Frage der Verhältnismäßigkeit des jeweiligen Systems. Dies beweist, wie tief die Prüfung der Verhältnismäßigkeit im aktuellen Rechtsverständnis verankert ist. Die Rolle des Richters ist nicht mehr diejenige eines „Subsumtionsautomaten“²³, der lediglich die einschlägige Zuwiderhandlung bestimmen muss, auf die eine einheitliche Sanktion zu folgen hat. Zwar kann die Rolle des Richters in einigen Fällen in der Tat begrenzt sein, doch setzt dies voraus, dass die im Wege der Gesetzgebung eingeführte Sanktionsregelung für sich genommen bereits verhältnismäßig ist. In gewisser Weise stehen die (allgemeine) *gesetzgeberische* Verhältnismäßigkeit und die (individuelle) Verhältnismäßigkeit des *Richterspruchs* in einer Wechselbeziehung. Je größer die eine ist, desto weniger bedarf es vielleicht der anderen. In jedem Fall funktioniert das System als Ganzes grundsätzlich nach der Regel der direkten Proportionalität: je größer z. B. der Eingriff in individuelle Rechte, desto drakonischer die Sanktionen, und je größer die Notwendigkeit, die individuellen Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen, desto größer die Befugnis, gegebenenfalls die Sanktion abzumildern.

21 Zur Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls wegen Unverhältnismäßigkeit von Sanktionen vgl. z. B. Urteile des EGMR vom 11. Januar 2007, Mamidakis/Griechenland (CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, §§ 47 und 48), vom 6. November 2008, Ismayilov/Russland (CE:ECHR:2008:1106JUD003035203, § 38), und vom 26. Februar 2009, Grifhorst/Frankreich (CE:ECHR:2009:0226JUD002833602, §§ 94 bis 106). Beispiele für das Verneinen eines Verstoßes gegen Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls nach der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der verhängten Sanktionen finden sich z. B. in den Urteilen des EGMR vom 7. Juli 1989, Tre Traktörer Aktiebolag/Schweden (CE:ECHR:1989:0707JUD001087384, § 62), vom 18. Juni 2013, S.C. Complex Herta Import Export S.R.L. Lipova/Rumänien (CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, § 38), und vom 4. März 2014, Grande Stevens/Italien (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 199).

22 Die Schwere der Sanktion, z. B. eine hohe Geldstrafe, kann ebenfalls auf die strafrechtliche Natur der Sanktion im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK hindeuten (vgl. z. B. Urteil des EGMR vom 11. Januar 2007, Mamidakis/Griechenland, CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, §§ 20 und 21).

23 Ogorek, R., *Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert*, Frankfurt am Main, V. Klostermann, 1986. Ob dieses Bild im 19. Jahrhundert tatsächlich zutraf, ist eine andere Frage. Vgl. z. B. Gläser, M., *Lehre und Rechtsprechung im französischen Zivilrecht des 19. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main, V. Klostermann, 1996.

B. Das Verhältnismäßigkeitserfordernis nach Art. 9a der Richtlinie 1999/62: unmittelbare Wirkung oder konforme Auslegung

45. Das vorlegende Gericht hat die beiden Vorlagefragen alternativ formuliert: Hat das Verhältnismäßigkeitserfordernis nach Art. 9a der Richtlinie 1999/62 unmittelbare Wirkung? Falls es keine unmittelbare Wirkung hat: Kann das innerstaatliche Recht im Einklang mit diesem Erfordernis ausgelegt werden?

46. Vor der Beantwortung dieser Fragen empfehlen sich zunächst zwei Anmerkungen.

47. Erstens und wie oben dargelegt folgt die vorliegende Rechtssache auf das Urteil des Gerichtshofs Euro-Team²⁴ und in gewissem Ausmaß bereits auf das Urteil Urbán²⁵. Mit anderen Worten möchte das vorlegende Gericht nunmehr im Wesentlichen wissen, welche genauen Befugnisse oder Verpflichtungen nationalen Gerichten und/oder Verwaltungsbehörden in individuellen anhängigen Rechtssachen *aus der Sicht des Unionsrechts* während des Übergangszeitraums zwischen der Feststellung der Unvereinbarkeit und dem Erlass eines neuen Rechtsrahmens durch die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten obliegen²⁶. Somit hat der Gerichtshof in gewisser Weise zu zwei miteinander verbundenen Aspekten Stellung zu nehmen: *Wie* wirkt sich der in Art. 9a der Richtlinie 1999/62 verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Sanktionen auf die nationalen Rechtssysteme aus? Nach der Klärung dessen stellt sich die damit verbundene Frage, *wer* diesen Grundsatz auf welche Weise anwenden soll.

48. Zweitens ist das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen nur wenige Monate nach dem Erlass des Urteils Euro-Team²⁷ eingereicht worden. Jenes Urteil betrifft die gleichen ungarischen Rechtsvorschriften, die auch im Ausgangsverfahren der vorliegenden Rechtssache anwendbar sind. In diesem Zusammenhang hat die ungarische Regierung geltend gemacht, es sei nicht Sache des Gerichtshofs, nationales Recht im Einklang mit der Richtlinie auszulegen, und sie hat im Rahmen dieses Arguments die Rüge der Unzulässigkeit erhoben.

49. Die ungarische Regierung hat insofern recht, als es zweifellos nicht Sache des Gerichtshofs ist, nationales Recht auszulegen und festzustellen, ob es im Einklang mit Unionsrecht ausgelegt werden kann. Der Gerichtshof ist jedoch befugt, Hinweise zu den Konsequenzen zu erteilen, die sich aus dem Urteil Euro-Team ergeben, insbesondere zu den Befugnissen und Verpflichtungen nationaler Gerichte und/oder Verwaltungsbehörden bei der wirksamen Gewährleistung der auf dem Unionsrecht basierenden Rechte auf nationaler Ebene.

50. In seiner Vorlageentscheidung erläutert das vorlegende Gericht, dass auf nationaler Ebene unterschiedliche Meinungen zu der Frage vertreten werden, ob es zusätzlich zur Aufhebung der unverhältnismäßigen Sanktion auch möglich oder gar notwendig ist, die Durchführung eines neuen Verfahrens vor den Verwaltungsbehörden anzuordnen. Folglich möchte das vorlegende Gericht wissen, ob bei Untätigkeit des ungarischen Gesetzgebers eine konforme Auslegung des nationalen Rechts *oder* eine unmittelbare Wirkung die nationalen Gerichte und/oder Verwaltungsbehörden ermächtigt oder sogar verpflichtet, die ungarische Regelung zu ergänzen, bevor sie wirksam geändert worden ist, um dem Verhältnismäßigkeitserfordernis nach Art. 9a der Richtlinie 1999/62 Genüge zu tun.

24 Urteil vom 22. März 2017 (C-497/15 und C-498/15, EU:C:2017:229).

25 Urteil vom 9. Februar 2012 (C-210/10, EU:C:2012:64).

26 In der Tat hat die ungarische Regierung erklärt, dass die nationale Sanktionsregelung nach der Verkündung des Urteils Euro-Team reformiert worden sei. Die neuen Bestimmungen definieren die Staffelung der Bußgelder anhand des Zeitraums, der zwischen der ersten und der letzten Feststellung der ordnungswidrigen Benutzung einer mautpflichtigen Straße verstrichen ist. Anscheinend beliefe sich die Höhe der Geldbuße in einem Fall wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nun auf 40 000 HUF (ca. 127 Euro). In ihren schriftlichen Erklärungen hat die ungarische Regierung darauf hingewiesen, dass die neuen Bestimmungen am 12. November 2017 in Kraft getreten seien. Folglich sind sie auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar.

27 Urteil vom 22. März 2017 (C-497/15 und C-498/15, EU:C:2017:229).

51. Diese Fragen und die Entscheidung, ob das Verhältnismäßigkeitserfordernis nach Art. 9a der Richtlinie 1999/62 unmittelbare Wirkung hat, hängen erheblich von der Auslegung des Unionsrechts ab. Mit dieser Frage, nämlich den Auswirkungen des Unionsrechts im Übergangszeitraum zwischen der Feststellung der Unvereinbarkeit und dem Erlass neuer Maßnahmen durch den Gesetzgeber, hat sich der Gerichtshof in der Vergangenheit bereits beschäftigt²⁸. Folglich sollten diese Fragen insoweit vom Gerichtshof behandelt werden.

1. Konforme Auslegung oder unmittelbare Wirkung

52. Bevor untersucht wird, ob das Verhältnismäßigkeitserfordernis nach Art. 9a der Richtlinie 1999/62 unmittelbare Wirkung hat oder eine konforme Auslegung erfordern kann, empfiehlt sich eine allgemeine Vorbemerkung zur unmittelbaren Wirkung und zur konformen Auslegung. Die beiden Begriffe werden in den Fragen des vorlegenden Gerichts als zwei verschiedene Kategorien dargestellt.

53. Diese Darstellung spiegelt zwar die Entwicklung der Rechtsprechung, die beide Kategorien als zwei unterschiedliche Mechanismen behandelt. Sie unterliegen verschiedenen Voraussetzungen. Sie wirken sich unterschiedlich auf die nationalen Rechtsordnungen aus und haben unterschiedliche verfahrensrechtliche Folgen, insbesondere bedingt durch ihre Grenzen und die Art der fraglichen Rechtsbeziehungen.

54. Gleichzeitig ist jedoch das, was als praktisches Ergebnis in den einzelnen Fällen innerhalb der beiden Kategorien verlangt wird, möglicherweise kaum zu unterscheiden, insbesondere in Fällen, in denen eine natürliche Person den Mitgliedstaat verklagt. Tatsächlich scheinen diese zwei Begriffe nahtlos ineinander überzugehen: Häufig wird es umstritten sein, wo die „bloße“ konforme Auslegung endet und eine unmittelbare Wirkung beginnt. Die Grenze zwischen unmittelbarer Wirkung und konformer Auslegung wird noch fließender, wenn es um Fälle geht, die Anforderungen wie das Verhältnismäßigkeitserfordernis betreffen, das in zahlreichen Rechtsakten unterschiedlicher rechtlicher Gewichtung auf europäischer und nationaler Ebene anzutreffen ist.

55. Mit diesem Vorbehalt im Hinterkopf wende ich mich zunächst der Frage der konformen Auslegung zu. Zwar fragt das vorlegende Gericht als Erstes nach der unmittelbaren Wirkung. Meines Wissens hat sich der Gerichtshof noch nie ausdrücklich zu einer etwaigen Reihenfolge oder Hierarchie in Bezug auf unmittelbare Wirkung und konforme Auslegung geäußert²⁹. Jedoch könnte in Schlussanträgen, die sich (wenn auch vielleicht nicht ausschließlich) mit der Bedeutung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit befassen, dieser Grundsatz auch berücksichtigt werden, um das Ausmaß der Einmischung in die zum Ausdruck gebrachte gesetzgeberische Entscheidung auf das strikt Notwendige zu beschränken. Mit anderen Worten ist die konforme Auslegung, wenn sich mit ihr in der Tat ohne eine unnatürliche Verdrehung und Überstrapazierung der nationalen Vorschriften und im Hinblick auf die Art der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechtsbeziehung das unionsrechtlich vorgeschriebene Ziel erreichen lässt, vielleicht zu bevorzugen, da sie die Auswirkungen auf die Integrität des nationalen Rechtssystems wahrscheinlich minimiert³⁰.

28 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. November 2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, Rn. 44 und 45), und vom 8. September 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, Rn. 40 und 41).

29 Als Beispiel für unterschiedliche Prüfungsreihenfolgen vgl. Urteile vom 27. Februar 2014, OSA (C-351/12, EU:C:2014:110, Rn. 43 bis 44), und vom 25. Juni 2015, Indėlių ir investicijų draudimas und Nemaniūnas (C-671/13, EU:C:2015:418, Rn. 56 und 57).

30 Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:194, Nr. 62) oder die Schlussanträge von Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache OSA (C-351/12, EU:C:2013:749, Nr. 45); vgl. auch allgemein Prechal, S., *Directives in EC-Law*, 2. Aufl., Oxford University Press, Oxford, 2005, S. 314 und 315.

a) Konforme Auslegung

56. Was die zweite Vorlagefrage betrifft, gehen die Feststellungen des vorlegenden Gerichts in seiner Vorlageentscheidung und die Erklärungen der ungarischen Regierung und der Kommission weitgehend in dieselbe Richtung. Insbesondere weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass die Rechtsauslegung nicht unbegrenzt ist und nicht zu einer verdeckten Gesetzgebung oder einer Übernahme der Befugnisse des Gesetzgebers durch die nationalen Gerichte und insofern einer Überschreitung ihrer Zuständigkeit führen darf.

57. Das vorlegende Gericht hat sicherlich recht. Wie eindeutig aus der Rechtsprechung hervorgeht, unterliegt die konforme Auslegung Grenzen³¹. Zum einen ist die Verpflichtung zur gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung „dem EG-Vertrag immanent, da dem nationalen Gericht dadurch ermöglicht wird, im Rahmen seiner Zuständigkeit die volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten“³². Zum anderen besteht eine der Grenzen der konformen Auslegung darin, dass sie nicht zu einem Ergebnis *contra legem* führen darf³³.

58. Diese Grenze ist jedoch nicht so leicht zu bestimmen. Es ist ziemlich eindeutig, dass eine konforme Auslegung nicht dazu führen darf, dass innerstaatliche Vorschriften vollständig ausgehöhlt werden können. Eine Vorschrift, die „A“ bestimmt, kann nicht plötzlich zu „Nicht-A“ werden³⁴. Jenseits solcher eindeutigen Fälle hängt jedoch die Frage, was *intra legem*, *praeter legem* oder bereits *contra legem* ist, zwangsläufig davon ab, ob ein Richter im Rahmen einer subjektiven, auf Auslegung beruhenden Prüfung ein bestimmtes Ergebnis auf der Grundlage einer umfassenden Würdigung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften für erreichbar hält.

59. Dies gilt umso mehr, als die Pflicht zur konformen Auslegung nicht auf den konkreten Rechtsakt beschränkt ist, der zur Umsetzung einer unionsrechtlichen Verpflichtung erlassen wurde. Nach ständiger Rechtsprechung ist im Rahmen der konformen Auslegung das innerstaatliche Recht *als Ganzes* einzubeziehen³⁵, d. h. jede Vorschrift der nationalen Rechtsordnung, die bei einer sachgemäßen und zulässigen Auslegung des innerstaatlichen Rechts die Vereinbarkeit mit Unionsrecht gewährleisten könnte³⁶. Metaphorisch gesprochen beschränkt sich die konforme Auslegung nicht auf die Prüfung eines bestimmten Zweigs oder Astes des innerstaatlichen Rechts, der den gleichen Namen wie die umzusetzende Unionsmaßnahme trägt, sondern sie erfasst den gesamten Baum des innerstaatlichen Rechts, einschließlich seines verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Stamms und Wurzelwerks. Ob sich jedoch an irgendeiner Stelle des innerstaatlichen Gesetzesbaums eine Regelung verbirgt, die eine andere Auslegung des konkreten Astes nahelegt, der als „Verhältnismäßigkeit von Verwaltungssanktionen“ bezeichnet wird, ist in der Tat eine Frage, die das nationale Gericht bzw. die nationalen Gerichte zu entscheiden haben.

31 Urteile vom 10. April 1984, von Colson und Kamann (14/83, EU:C:1984:153, Rn. 26), und vom 5. Oktober 2004, Pfeiffer u. a. (C-397/01 bis C-403/01, EU:C:2004:584, Rn. 111 bis 119). Vgl. auch Urteile vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a. (C-212/04, EU:C:2006:443, Rn. 109), und vom 24. Januar 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, Rn. 25).

32 Urteil vom 5. Oktober 2004, Pfeiffer u. a. (C-397/01 bis C-403/01, EU:C:2004:584, Rn. 114).

33 Vgl. z. B. Urteile vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a. (C-212/04, EU:C:2006:443, Rn. 110), vom 15. April 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, Rn. 100), und vom 11. November 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, Rn. 32).

34 Für die Erörterung eines konkreten Beispiels vgl. z. B. Schlussanträge von Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Unibet (C-432/05, EU:C:2006:755, Nr. 55).

35 „[D]er Grundsatz der unionsrechtskonformen Auslegung [verlangt] von den nationalen Gerichten ..., unter Berücksichtigung des gesamten innerstaatlichen Rechts und unter Anwendung der dort anerkannten Auslegungsmethoden alles zu tun, was in ihrer Zuständigkeit liegt, um die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten und zu einem Ergebnis zu gelangen, das mit dem vom Unionsrecht verfolgten Ziel im Einklang steht“ (zur Formulierung in einer jüngeren Rechtssache vgl. z. B. Urteil vom 13. Juli 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

36 Für ein weites Verständnis des Umfangs der Pflicht zur konformen Auslegung unter Einbeziehung der im Nachhinein erlassenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften im Rahmen der konformen Auslegung vgl. z. B. Urteile vom 16. Dezember 1993, Wagner Miret (C-334/92, EU:C:1993:945, Rn. 20), und vom 27. Juni 2000, Océano Grupo Editorial und Salvat Editores (C-240/98 bis C-244/98, EU:C:2000:346, Rn. 32).

60. Im vorliegenden Fall wird geltend gemacht, dass eine konforme Auslegung nicht möglich sei. Wenn das Problem tatsächlich so formuliert wird, dass ein Konflikt dadurch vorliegt, dass zum einen konkrete, sektorbezogene ungarische Rechtsvorschriften zu Straßenverkehrsdelikten existieren, die Tabellen und eindeutige Beträge enthalten und keine Möglichkeit zur Milderung von Sanktionen bieten, und zum anderen keine andere ungarische Rechtsvorschrift beliebigen Ranges existiert, nach der Sanktionen verhältnismäßig sein müssen, dann ist es in der Tat nicht möglich, einen eindeutigen Betrag als einen anderen Betrag auszulegen. Dieses Problem ist jedoch wiederum vom nationalen Gericht unter Berücksichtigung der allgemeinen Hinweise in den vorstehenden Nummern zu klären.

b) Unmittelbare Wirkung

61. Sollte das nationale Gericht feststellen, dass eine konforme Auslegung im vorliegenden Fall nicht in Betracht kommt, lautet die entscheidende Frage, ob Art. 9a der Richtlinie 1999/62, wonach Sanktionen verhältnismäßig sein müssen, unmittelbare Wirkung hat.

62. Aufgrund ihrer Formulierung und ihrer Natur ist diese Frage auf das Problem der unmittelbaren Wirkung des in Art. 9a der Richtlinie 1999/62 enthaltenen Erfordernisses der Verhältnismäßigkeit von Sanktionen begrenzt. Dies zieht zweierlei Beschränkungen nach sich: Erstens betrifft die Prüfung, die im Zusammenhang mit der ersten Frage des nationalen Gerichts vorzunehmen ist, ausschließlich eine spezielle Vorschrift einer bestimmten Richtlinie, auch wenn – wie im vorstehenden Abschnitt dargelegt – der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf zahlreichen Gebieten des Unionsrechts angewandt wird. Folglich ist eine potenzielle Feststellung der unmittelbaren Wirkung auf den materiellen Anwendungsbereich der fraglichen Richtlinie begrenzt. Zweitens betrifft die Prüfung naturgemäß nur das in Art. 9a genannte Erfordernis der Verhältnismäßigkeit von Sanktionen und keine anderen etwaigen Aussagen dieses Artikels.

1) Voraussetzungen

63. Die unmittelbare Wirkung bezieht sich auf die Eignung einer unionsrechtlichen Regelung, auf nationaler Ebene einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich zu sein. Ob eine Bestimmung unmittelbare Wirkung hat, ist unter Berücksichtigung ihrer Rechtsnatur und Systematik und ihres Wortlauts zu prüfen³⁷. Eine Bestimmung hat unmittelbare Wirkung, wenn sie inhaltlich hinreichend bestimmt, genau und unbedingt ist, so dass sich die Einzelnen auf sie berufen können, soweit diese Rechte festlegt, die dem Staat gegenüber geltend gemacht werden können³⁸.

64. Bevor ich mich dem vorliegenden Fall zuwende, empfehlen sich vier allgemeine Bemerkungen auf der Grundlage der Rechtsprechung³⁹.

65. Erstens geht aus der Rechtsprechung eindeutig hervor, dass „bestimmt und genau“ eine eher dehnbare Wendung ist. Eine Bestimmung kann „bestimmt und genau“ sein, aber unbestimmte – oder gar vage – Begriffe oder unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten.

66. Zweitens scheint der Gerichtshof sich mit der Schlussfolgerung, dass eine Bestimmung ungeachtet in ihr verwendeter vager oder unbestimmter Begriffe unmittelbare Wirkung hat, leichter zu tun, wenn die Bestimmung ein *Verbot* enthält. Soweit eine Berufung auf die Bestimmung als Quelle eines eigenständigen Rechts erfolgt, dessen Konturen näher bestimmt werden müssen, ist die Berufung auf vage Begriffe im Allgemeinen problematischer. In einigen Fällen kann ein Verbot jedoch in eine positive Anforderung bzw. eine Anforderung in ein Verbot umgewandelt werden.

37 Vgl. z. B. Urteil vom 4. Dezember 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, Rn. 12).

38 Urteile vom 19. Januar 1982, Becker (C-8/81, EU:C:1982:7, Rn. 25), und vom 15. April 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, Rn. 56 und 57).

39 Für eine ausführlichere Darstellung mit weiteren Beispielen und Verweisen für jede der allgemeinen Anmerkungen vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, Nrn. 38 bis 46).

67. Drittens verfolgt der Gerichtshof bei der Entscheidung darüber, ob eine Bestimmung in einem konkreten Fall unmittelbare Wirkung hat, nicht das Ziel festzustellen, ob die gesamte Bestimmung unmittelbare Wirkung hat und dem Wortlaut nach anwendbar ist. Er nimmt vielmehr eine auszugsweise Betrachtung vor, d. h., er versucht festzustellen, ob der (vielleicht umfangreicheren und komplexeren) Norm des Unionsrechts eine konkrete, anwendbare Verhaltensnorm entnommen werden kann.

68. Viertens setzt das Kriterium der „Unbedingtheit“ für die unmittelbare Wirkung voraus, dass die Bestimmung des Unionsrechts keiner weiteren Maßnahme der Unionsorgane oder der Mitgliedstaaten bedarf. Den Mitgliedstaaten darf bei ihrer Durchführung kein Ermessen eingeräumt⁴⁰, und es darf ihnen nicht gestattet sein, sich darauf zu berufen, dass sie von diesem Ermessen keinen Gebrauch gemacht haben⁴¹. Trotz bestehenden Ermessens des Mitgliedstaats können die Voraussetzungen für eine unmittelbare Wirkung indes gleichwohl erfüllt sein. Dies wird insbesondere der Fall sein, wenn *gerichtlich überprüft werden kann*, ob die nationalen Behörden ihr Ermessen überschritten haben⁴². Dies wird grundsätzlich der Fall sein, wenn eine „Mindestgarantie“, „Mindestrechte“ oder ein „Mindestschutz“⁴³ feststellbar sind und durch eine gerichtliche Überprüfung geklärt werden kann, ob die Mitgliedstaaten dieses Mindestmaß gewahrt haben⁴⁴.

69. Einfach ausgedrückt kommt es bei der Entscheidung darüber, ob eine Bestimmung, die ein Verbot oder ein Gebot vorsieht, unmittelbare Wirkung hat, grundlegend darauf an, ob die darin enthaltene Regelung einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich ist. Insofern sind die Voraussetzungen der „hinreichenden Bestimmtheit, Genauigkeit und Unbedingtheit“ im Hinblick darauf auszulegen, ob die nationalen Behörden tatsächlich in der Lage sind, die Bestimmung zu verstehen und selbst anzuwenden. Falls den nationalen Behörden bei der Anwendung der Bestimmung ein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum zusteht, muss dieser Spielraum durch die Struktur der Bestimmung selbst begrenzt sein.

2) Anwendung auf den vorliegenden Fall

70. Das vorlegende Gericht hält das Verhältnismäßigkeitserfordernis nach Art. 9a der Richtlinie 1999/62 nicht für eine unmittelbar anwendbare Bestimmung der Richtlinie. Aus der Richtlinie lasse sich nicht ableiten, wozu die Sanktion in einem angemessenen Verhältnis stehen solle. Es obliege dem nationalen Gesetzgeber, die Kriterien der Verhältnismäßigkeit auf der Grundlage der Definition des Gerichtshofs festzulegen.

71. Nach Auffassung der ungarischen Regierung ist der Inhalt von Art. 9a der Richtlinie 1999/62 nicht genau und konkret genug, um unmittelbar angewandt zu werden. Die Bestimmung begründe keine Rechte zugunsten der Klägerin, sondern lege vielmehr Grenzen fest, die im Rahmen der Anwendung von Sanktionen ermöglichten, ein Gleichgewicht zwischen dem objektiven Schutz der Rechtsordnung und individuellen Rechten herzustellen.

72. Die Kommission macht geltend, Art. 9a der Richtlinie 1999/62 sei insofern bestimmt, genau und unbedingt, als die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Sanktionen stets das Verhältnismäßigkeitserfordernis beachten müssten. Folglich könnten Einzelpersonen dem Staat das in der Richtlinie verankerte Verhältnismäßigkeitserfordernis vor Gericht entgegenhalten.

40 Urteil vom 4. Dezember 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, Rn. 6).

41 Urteil vom 19. Januar 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, Rn. 28 bis 30).

42 Urteil vom 4. Dezember 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, Rn. 7 und 13). Vgl. auch Urteile vom 24. Oktober 1996, Kraaijeveld (C-72/95, EU:C:1996:404, Rn. 59), vom 15. April 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, Rn. 64), und vom 21. März 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, Rn. 29 und 31).

43 Vgl. Urteile vom 19. November 1991, Francovich u. a. (C-6/90, EU:C:1991:428, Rn. 19), vom 14. Juli 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, Rn. 17), und vom 24. Januar 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, Rn. 35).

44 Vgl. in diesem Sinne z. B. Urteil vom 19. September 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, Rn. 37).

73. Ich stimme der Kommission zu. Das in Art. 9a der Richtlinie 1999/62 enthaltene Erfordernis der Verhältnismäßigkeit von Sanktionen ist hinreichend bestimmt, genau und unbedingt, um unmittelbar wirksam zu sein.

74. Das Erfordernis ist *bestimmt und genau*. Erstens sind die Bedeutung und die genauen Folgen des Verhältnismäßigkeitserfordernisses im Zusammenhang mit Sanktionen leicht zu verstehen: Die verhängten Sanktionen dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels unbedingt notwendig ist. Dem Wortlaut nach macht es bei der Art. 9a der Richtlinie 1999/62 entnommenen Aussage kaum einen Unterschied, ob das Erfordernis als Gebot, das ein positives Tun erfordert („Sanktionen müssen angemessen sein“), oder als Verbot („Sanktionen dürfen nicht unangemessen sein“) formuliert wird.

75. Zweitens ist es auch ziemlich eindeutig, wozu die Sanktionen in einem angemessenen Verhältnis stehen sollen: Sie sollen der Schwere der begangenen Zuwiderhandlung entsprechen und gegebenenfalls die individuellen Umstände des Einzelfalls berücksichtigen. Diese umfassende Beurteilung soll im Rahmen des spezifischen Kontextes der Richtlinie 1999/62 stattfinden, die die Ziele und den Rahmen der Anwendbarkeit des Erfordernisses der Verhältnismäßigkeit von Sanktionen beschreibt.

76. Was drittens die Bestimmtheit und Genauigkeit betrifft, sollte die *Bestimmtheit einer Vorschrift* nicht mit der *Bestimmtheit des Ergebnisses* der Anwendung dieser Vorschrift im Einzelfall verwechselt werden. Die Prüfung der unmittelbaren Wirkung einer unionsrechtlichen Bestimmung beruht eindeutig auf dem erstgenannten Konzept: Ist die allgemeine oder normative Vorschrift oder Anforderung hinreichend bestimmt, genau und unbedingt, um einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich zu sein? Mit anderen Worten: Ist die für die Entscheidung zuständige Stelle – sei es ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde – in der Lage, die Vorschrift unmittelbar auf eine bei ihr anhängige Streitigkeit anzuwenden, ohne dass es einer näheren Erläuterung der Vorschrift bedarf? Dies bedeutet nicht zwangsläufig (und kann aufgrund der Natur des Rechts nicht zwangsläufig bedeuten), dass die Vorschrift *ex ante* eine eindeutige Antwort für jeden Rechtsstreit liefert, der ihrem sachlichen Geltungsbereich unterliegt. Grundsätzlich wird das Ermessen, das der Anwendung der Vorschrift auf Einzelfälle immanent ist, niemals auf null reduziert, ganz gleich, wie viele Leitlinien, Tabellen oder Urteile erlassen werden, um auszulegen, was „angemessene Sanktion“ bedeutet.

77. Viertens erscheint das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit auch aus Sicht derjenigen Stellen bestimmt und genau, die es regelmäßig, wenn nicht täglich, anzuwenden haben, nämlich nationale Gerichte und Verwaltungsbehörden. Diese Stellen sollten allerdings mit der Verhältnismäßigkeitsprüfung, insbesondere im Zusammenhang mit Sanktionen, vertraut und darauf vorbereitet sein⁴⁵.

78. Was die *Unbedingtheit* des Verhältnismäßigkeitserfordernisses betrifft, ist offensichtlich, dass die Anwendbarkeit dieses Grundsatzes keinen Bedingungen unterliegt.

79. Erstens ist es zweifellos vorrangig Sache des nationalen Gesetzgebers, die Bestimmung durch konkrete Maßnahmen umzusetzen und die Verhältnismäßigkeit auf bestimmte Weise zu definieren, indem genaue Maßstäbe und Zahlen festgelegt werden. Dies lässt jedoch nicht den Schluss zu, dass andere Akteure wie z. B. Gerichte oder Verwaltungsbehörden keine Verhältnismäßigkeitsprüfung vornehmen dürfen, insbesondere in Fällen, in denen der nationale Gesetzgeber untätig bleibt oder die fragliche Vorschrift fehlerhaft umgesetzt hat.

⁴⁵ Für eine Darstellung einiger anderer Bereiche, in denen das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit gilt, siehe oben, Nrn. 29 bis 42.

80. Dies gilt erst recht, wenn zweitens der betreffende Fall eindeutig in den Bereich dessen fällt, was als „Mindestgarantie“ oder „Mindestschutz“ des Verhältnismäßigkeitserfordernisses bezeichnet werden kann. Insofern könnte vielleicht ein gewisser Grad an Bedingtheit einer Vorschrift geltend gemacht werden, wenn die Anwendung der Vorschrift *innerhalb* des Ermessens *verbleibt*, das vernünftigerweise als den Mitgliedstaaten vorbehalten hätte angesehen werden können. Durch die Festlegung einer Sanktionsregelung, die – wie der Gerichtshof festgestellt hat – Sanktionen verhängt, die den geschuldeten Betrag um das vielfach Hundertfache übersteigen⁴⁶, und gleichzeitig keine Berücksichtigung der individuellen Umstände des Einzelfalls zur Milderung der Geldbuße zulässt, geht ein Mitgliedstaat jedoch eindeutig über den Bereich hinaus, von dem vernünftigerweise angenommen werden kann, dass er sich in den Grenzen seines Ermessens hält und somit unter die Bedingung einer Umsetzung fällt. Mit anderen Worten: Jenseits dessen, was vernünftigerweise vom Ermessen der Mitgliedstaaten erfasst sein könnte, gibt es keine Bedingtheit.

3) Zwischenergebnis

81. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass Art. 9a der Richtlinie 1999/62, soweit er die Angemessenheit von Sanktionen verlangt, unmittelbar wirksam ist.

C. Institutionelle Dimension

82. Nach der Feststellung, dass das Verhältnismäßigkeitserfordernis in Art. 9a der Richtlinie 1999/62 unmittelbare Wirkung hat⁴⁷, lautet die damit verbundene Frage: *Wer* muss aus Sicht des Unionsrechts *was* tun, wenn eine Situation vorliegt, in der die nationalen Gerichte und Verwaltungsbehörden nach nationalem Recht offenbar nicht befugt sind, den konkreten Umständen des Einzelfalls Rechnung zu tragen und gegebenenfalls die Geldbuße herabzusetzen⁴⁸?

83. Diese beiden Teilfragen, die das vorlegende Gericht in seiner zweiten Vorlagefrage anspricht und in seiner Vorlageentscheidung näher dargelegt hat, werden im Folgenden gesondert behandelt. Der Vorschlag lautet, dass ein unmittelbar wirksames Erfordernis der Verhältnismäßigkeit von Sanktionen bedeutet, dass das Unionsrecht die nationalen Stellen berechtigt, die Unverhältnismäßigkeit der gesetzlich vorgesehenen Sanktion abzumildern, sofern dies im Einzelfall angemessen ist (1). Ferner obliegt es, auch wenn jeder Mitgliedstaat selbst zu entscheiden hat, welche Befugnisse von welchen Stellen im Einzelfall auszuüben sind, letztlich den nationalen Gerichten, die Einhaltung des Unionsrechts zu gewährleisten (2).

1. Was: Aufhebung oder Milderung der Sanktion?

84. Nach ständiger Rechtsprechung darf eine Bestimmung des nationalen Rechts, die mit Unionsrecht unvereinbar ist, nicht angewandt werden⁴⁹. In der vorliegenden Rechtssache ist offenkundig, dass die Unvereinbarkeit der ungarischen Regelung mit dem in Art. 9a der Richtlinie 1999/62 enthaltenen Verhältnismäßigkeitserfordernis dazu führt, dass die ungarische Regelung unangewandt bleiben muss.

⁴⁶ Oben, Nr. 31 der vorliegenden Schlussanträge.

⁴⁷ Es sei angemerkt, dass die in diesem Abschnitt dargelegten Argumente weitgehend auch gälten, wenn das vorlegende Gericht der Auffassung wäre, dass das nationale Recht im Einklang mit Art. 9a der Richtlinie 1999/62 ausgelegt werden könne.

⁴⁸ Vgl. auch Urteil vom 22. März 2017, Euro-Team und Spirál-Gép (C-497/15 und C-498/15, EU:C:2017:229, Rn. 60).

⁴⁹ Vgl. z. B. Urteile vom 9. März 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, Rn. 21), vom 18. Juli 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, Rn. 61), und vom 3. Oktober 2013, Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, Rn. 37).

85. Weniger eindeutig ist, *was* genau unangewandt bleiben muss. Der gesamte Rechtsakt? Oder nur die Tabelle im Anhang, die die Höhe der Sanktionen festlegt? Oder der individuelle Bescheid, der den Inhalt der Tabelle umsetzt? Oder nur die einzelnen Bestimmungen in den Bescheiden, die die Sanktionen festsetzen?

86. Noch grundlegender: Hat die unmittelbare Wirkung des in Art. 9a der Richtlinie 1999/62 enthaltenen Verhältnismäßigkeitserfordernisses zur Folge, dass jede Sanktion unangewandt bleiben muss? Oder könnte die unmittelbare Wirkung tatsächlich bedeuten, dass die nationalen Gerichte und/oder Verwaltungsbehörden selbst auf der Grundlage des Unionsrechts entscheiden können, den Betrag herabzusetzen und eine verhältnismäßige Sanktion zu verhängen, die die ursprünglich aufgrund des nationalen Rechts verhängte unverhältnismäßige Sanktion ersetzt? Mit anderen Worten: Kann das unmittelbar wirksame Verhältnismäßigkeitserfordernis, so wie es in Art. 9a der Richtlinie 1999/62 festgelegt ist, in das nationale Recht integriert werden, um die nationalen Stellen zu ermächtigen, Sanktionen zu verhängen, die mit diesem Erfordernis vereinbar sind?

87. Dieses Problem scheint das vorliegende Gericht zu beschäftigen, wenn es sich in seiner zweiten Vorlagefrage erkundigt, ob die nationalen Gerichte und Verwaltungsbehörden „die im vorliegenden Fall einschlägige innerstaatliche ungarische Regelung um die im Urteil ... Euro-Team ... festgelegten inhaltlichen Kriterien der Angemessenheit ergänzen“ können oder sogar müssen, „ohne dass eine innerstaatliche Rechtsvorschrift erlassen worden ist“.

88. Die ungarische Regierung ist der Auffassung, dass weder die nationalen Gerichte noch die Verwaltungsbehörden die Zuständigkeit oder Befugnis zur Ergänzung des nationalen Rechts besäßen, da nur der Gesetzgeber zum Erlass und zur Änderung von Gesetzen ermächtigt sei.

89. Auch die Kommission ist der Auffassung, dass ausschließlich der Gesetzgeber zum Erlass einer verhältnismäßigen Sanktionsregelung befugt sei. Aus der unmittelbaren Wirkung des Verhältnismäßigkeitserfordernisses nach Art. 9a der Richtlinie 1999/62 lasse sich nicht ableiten, dass sich Einzelpersonen auf das Erfordernis berufen könnten und die Verhängung einer neuen, verhältnismäßigen Sanktion durch ein nationales Gericht bewirken könnten. Solange der nationale Gesetzgeber keine neue Sanktionsregelung erlassen habe, die vollständig im Einklang mit dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit im Sinne von Art. 9a der Richtlinie 1999/62 stehe, bliebe den nationalen Gerichten nur die Möglichkeit, die unverhältnismäßige Sanktion aufzuheben.

90. Offen gestanden erscheint mir die Auffassung der Kommission eher unverhältnismäßig. Einfach ausgedrückt führt sie zu der These, dass die (von der Kommission anerkannte) unmittelbare Wirkung des Erfordernisses, dass *Sanktionen angemessen sein müssen*, tatsächlich bedeutet, dass es, solange der Gesetzgeber keine neue Sanktionsregelung erlassen hat, *überhaupt keine Sanktionen* geben kann.

91. Aus zwei Gründen vertrete ich hierzu eine andere Auffassung als die Kommission: Diese beruhen auf der Struktur der vorliegend anwendbaren Bestimmungen und den Folgen der unmittelbaren Wirkung einer unionsrechtlichen Bestimmung.

92. Erstens haben im Zusammenhang mit der Verhängung von Sanktionen für Zuwiderhandlungen, wie sie vorliegend in Rede stehen, die anzuwendenden Vorschriften tendenziell die folgende rechtliche Struktur: Als Erstes gibt es eine Regelung, die die Bezahlung der Maut vorschreibt und deren Höhe festlegt (Verpflichtung). Als Zweites gibt es eine Bestimmung, der zufolge die Nichtentrichtung der Maut zu ahnden ist (Rechtsgrundlage für die Ahndung). Das dritte Element bestimmt, zuweilen im Zusammenhang mit der zuletzt genannten Bestimmung, zuweilen gesondert, die Höhe der Sanktionen, wobei typischerweise festgelegt wird, dass für ein bestimmtes Verhalten ein bestimmtes Sanktionsspektrum verhängt werden kann. Als Viertes gibt es unter dem gleichen Stichwort entweder ausdrücklich in derselben, in Rede stehenden Bestimmung oder in verschiedenen allgemeinen Bestimmungen eines Gesetzes oder eines Verwaltungsverfahrensgesetzes tendenziell eine

(typischerweise nur zur Veranschaulichung aufgenommene) Aufzählung von Faktoren, die die für die Entscheidung zuständige Stelle bei der Festsetzung der Höhe der Sanktionen und somit bei der Ausübung ihres Ermessens innerhalb der Grenzen, die durch das Gesetz und/oder die Rechtsprechung festgelegt sind, berücksichtigen sollte.

93. Zweitens besteht die unmittelbare Wirkung nicht bzw. sicherlich nicht ausschließlich darin, eine unvereinbare nationale Rechtsvorschrift *auszuschließen*. Würde die Feststellung, dass eine Bestimmung einer Richtlinie unmittelbare Wirkung hat, immer nur zur Unanwendbarkeit der unvereinbaren nationalen Rechtsvorschriften führen, stimme ich der Auffassung zu, dass die unmittelbare Wirkung gegenüber dem Vorrang des Unionsrechts keinen zusätzlichen Nutzen brächte⁵⁰. Die Unanwendbarkeit und die daraus folgende Aufhebung der Sanktion ist die notwendige Folge des Vorrangs des Unionsrechts. Die unmittelbare Wirkung wird dafür nicht benötigt.

94. Meiner Meinung nach bedeutet die unmittelbare Wirkung in Fällen wie dem vorliegenden auch Ersetzung. Eine unmittelbar wirksame unionsrechtliche Vorschrift ist einer unabhängigen gerichtlichen Überprüfung und Anwendung vor den nationalen Stellen zugänglich, und zwar unabhängig von den nationalen Rechtsvorschriften, die erlassen wurden, um dieser Vorschrift Wirkung zu verleihen. Eine solche unmittelbar wirksame Vorschrift muss auf der nationalen Ebene keine Regelung ausschließen: Vielmehr kann sie der nationalen Rechtsordnung etwas hinzufügen, was ihr bislang gefehlt hat.

95. Wendet man diese Logik auf den vorliegenden Fall an, so hat ein unmittelbar wirksames Verhältnismäßigkeitserfordernis, das in Art. 9a der Richtlinie 1999/62 festgelegt ist und in das nationale Recht integriert wird, zur Folge, dass die nationalen Stellen die Befugnis erhalten, die ihnen offenkundig in dem oben beschriebenen vierten Schritt gefehlt hat. Dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass einer der vorherigen Schritte unangewandt bleiben muss: Der Umstand, dass die Maut fällig ist, bleibt ebenso weiterhin gültig wie die Tatsache, dass die unterlassene Entrichtung der Maut eine Strafe nach sich zieht, und auch die im Anhang festgelegte *ursprüngliche* Höhe der Sanktionen, bevor sie gegebenenfalls herabgesetzt werden kann.

96. Die Veränderung besteht jedoch darin, dass die nationalen Stellen aufgrund des unmittelbar wirksamen Erfordernisses der Verhältnismäßigkeit von Sanktionen ermächtigt werden, in Fällen innerhalb des Übergangszeitraums, d. h. solange der nationale Gesetzgeber keine neue mit dem Unionsrecht vereinbare Sanktionsregelung erlassen hat, die verhängten Sanktionen im Hinblick auf die Schwere der fraglichen Zuwiderhandlung und der Umstände des Einzelfalls abzumildern. Bei der Ausübung dieser Änderungsbefugnis können die in Anhang 9 der Regierungsverordnung Nr. 410/2007 aufgeführten Beträge als Höchstgrenze angesehen werden, die eine Sanktion naturgemäß nicht überschreiten darf, unter die sie jedoch in Einzelfällen herabgesetzt werden darf, wobei die Schwere der Zuwiderhandlung und die individuellen Umstände des jeweiligen Falles zu berücksichtigen sind.

97. Aus diesen Gründen schlage ich vor, dass die unmittelbare Wirkung des Erfordernisses der Verhältnismäßigkeit von Sanktionen im Sinne von „angemessene Sanktionen“ und nicht „überhaupt keine Sanktionen“ zu verstehen ist. Wie bereits dargelegt⁵¹, kann die unmittelbare Wirkung auch unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit angewandt werden und somit die Integrität beider Systeme bestmöglich gewährleisten. Eine Vorschrift, die zur Gewährleistung der Vereinbarkeit der nationalen

50 Vgl. zu dieser Diskussion z. B. Lenaerts, K., Corthaut, T., „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law“, *European Law Review*, Bd. 31, 2006, S. 287 bis 315; Prechal, S., „Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union“, in Barnard, C. (Hrsg.), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford University Press, 2007, S. 35 bis 69; Gallo, D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali, Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, 2018, S. 351 bis 418.

51 Ich verweise auf meine Ausführungen zum Verhältnis zwischen unmittelbarer Wirkung und konformer Auslegung (oben, Nr. 55).

Rechtsordnung mit dem Unionsrecht erforderlich ist, mit zielgerichteter chirurgischer Präzision in die nationale Rechtsordnung einzufügen und natürlich gleichzeitig dem nationalen Gesetzgeber die Möglichkeit zu lassen, für künftige Fälle andere Vorschriften zu erlassen, ist vielleicht dem Außerkraftsetzen der gesamten nationalen Sanktionsregelung vorzuziehen.

98. Zum Abschluss dieses Abschnitts sollte ein letzter Punkt erörtert werden. Nach ständiger Rechtsprechung kann eine Richtlinie für sich allein und unabhängig von zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsvorschriften nicht die Wirkung haben, die strafrechtliche Verantwortlichkeit derjenigen, die gegen die Vorschriften der Richtlinie verstoßen, festzulegen oder zu verschärfen⁵². Darüber hinaus kann eine unmittelbar wirksame Bestimmung einer Richtlinie nicht selbst Verpflichtungen für eine Privatperson begründen⁵³. Folglich kann sie nicht von *anderen* Personen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts zum Nachteil der Privatperson geltend gemacht werden. Dies ist einer der Gründe, warum der Gerichtshof es ausgeschlossen hat, dass eine Privatperson eine unmittelbar wirksame Bestimmung einer Richtlinie gegen eine andere Privatperson geltend machen kann („horizontale unmittelbare Wirkung“) oder eine öffentliche Stelle die Bestimmung gegen eine Privatperson geltend machen kann („absteigende vertikale unmittelbare Wirkung“).

99. Es könnte eventuell angeführt werden, dass die beschriebene unmittelbare Wirkung durch Ersetzung auf der Grundlage dieser Rechtsprechung dazu führen würde, dass eine fehlerhaft umgesetzte Bestimmung einer Richtlinie (Art. 9a der Richtlinie 1999/62) *zum Nachteil* des Einzelnen angewandt wird. Die Bestimmung der Richtlinie würde somit tatsächlich dazu verwendet, die Lage des Einzelnen zu verschlechtern und den säumigen Mitgliedstaat in gewisser Weise zu „retten“.

100. Meiner Meinung nach verhält es sich im vorliegenden Fall anders. Erstens geht dieses Argument zu weit. Es setzt bereits voraus, dass die Anwendbarkeit von Sanktionen aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts kategorisch auszuschließen ist, so dass die unmittelbare Wirkung des Erfordernisses der Verhältnismäßigkeit von Sanktionen bedeutet, dass die Sanktionen „wiedereingeführt“ werden. Wie jedoch bereits oben in Nr. 92 dargelegt, ist die Ausgangslage, mit der eine „Verschlechterung“ oder „Verbesserung“ der Rechtsposition des Einzelnen verglichen werden muss, tatsächlich eine andere: Es ist die durch nationales Recht festgelegte Verpflichtung zur Entrichtung der Maut und die Verhängung des vollen Betrags der vom nationalen Recht vorgesehenen Sanktion bei Verstoß gegen diese Verpflichtung.

101. Zweitens ist das Endergebnis vor diesem Maßstab immer günstig für die Einzelpersonen. Die betroffenen Personen werden auf der Grundlage der Richtlinie in der Tat besser dastehen, da sie in besonders krassen Fällen absichtlicher Rechtsverletzung mit der gleichen Sanktion wie nach dem unvereinbaren nationalen Recht, in der Mehrheit der Fälle aber mit einer milderen Sanktion belegt werden.

102. Drittens wird es immer eine Einzelperson – wie die Klägerin – sein, die sich auf die Richtlinie 1999/62 beruft, um in den Genuss der Rechte zu kommen, die die Richtlinie gegen einen Mitgliedstaat gewährt. Trotzdem ist es hilfreich, sich in Erinnerung zu rufen, welches Recht *eigentlich* nach der Richtlinie gewährt wird: die Festsetzung angemessener Sanktionen. Die Richtlinie bestimmt nicht, dass es keine Sanktionen geben darf. Somit ist das aus Art. 9a der Richtlinie 1999/62 abgeleitete Recht, auf das sich die Klägerin berufen kann, nicht das Recht auf *keine* Sanktionen, sondern das Recht, nicht mit einer *unverhältnismäßigen* Sanktion belegt zu werden.

⁵² Vgl. z. B. Urteile vom 8. Oktober 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, Rn. 13), und vom 22. November 2005, Grøngaard und Bang (C-384/02, EU:C:2005:708, Rn. 30).

⁵³ Vgl. z. B. Urteile vom 26. Februar 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84), vom 5. Oktober 2004, Pfeiffer u. a. (C-397/01 bis C-403/01, EU:C:2004:584, Rn. 108), und vom 10. Oktober 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, Rn. 31).

103. Es wäre ziemlich eigenartig, wenn ein Einzelner, der sich auf eine unmittelbar wirksame Bestimmung einer Richtlinie beruft, größeren Schutz erhalten könnte, als ihm die Richtlinie jemals selbst hätte gewähren können.

2. Wer: nationale Gerichte und/oder Verwaltungsbehörden?

104. Der letzte Aspekt bezieht sich auf ein Problem, das das vorliegende Gericht in seiner Vorlageentscheidung angesprochen hat und das sich in der zweiten Frage offenbart. Ich verstehe das Problem folgendermaßen: Nach dem nationalen Gesetz sind die Verwaltungsbehörden nicht berechtigt, Sanktionen zu ändern und bei der Festsetzung einer Sanktion die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Ein Verwaltungsgericht ist nach dem nationalen Recht nur befugt, die Entscheidung der Verwaltungsbehörde aufzuheben und die Sache an die Verwaltungsbehörde zurückzuverweisen; die verhängte Sanktion kann es offenbar nicht abändern. In diesem Zusammenhang verstehe ich die Frage des vorlegenden Gerichts so: Wer soll die Einhaltung des Unionsrechts gewährleisten: die nationale Verwaltungsbehörde und/oder das nationale Gericht?

105. Nach ständiger Rechtsprechung „ist jede Bestimmung einer nationalen Rechtsordnung oder jede Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Gerichtspraxis, die dadurch zu einer Abschwächung der Wirksamkeit des Unionsrechts führen würde, dass dem für die Anwendung dieses Rechts zuständigen Gericht die Befugnis abgesprochen wird, bereits zum Zeitpunkt dieser Anwendung *alles Erforderliche zu tun*, um diejenigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften beiseite zu lassen, die unter Umständen ein Hindernis für die volle Wirksamkeit der unmittelbar geltenden Normen des Unionsrechts bilden, mit den in der Natur des Unionsrechts liegenden Erfordernissen unvereinbar. [D]ies [wäre] der Fall ..., wenn ... das daraus resultierende Hindernis für die volle Wirksamkeit des Unionsrechts nur vorübergehender Art wäre“⁵⁴.

106. Ferner steht fest, dass die Pflicht zur sofortigen Anwendung von Unionsrecht gleichermaßen den nationalen Gerichten⁵⁵ und den Verwaltungsbehörden⁵⁶ obliegt. Beide sind im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit oder Befugnis gehalten, für die volle Wirksamkeit der unionsrechtlichen Bestimmungen Sorge zu tragen, ohne die vorherige Beseitigung jeder entgegenstehenden nationalen Bestimmung auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten zu müssen⁵⁷. Schließlich beinhaltet die volle Wirksamkeit der unionsrechtlichen Bestimmungen die Anwendung aller Grundsätze der nationalen Anwendung des Unionsrechts, wie z. B. dessen Vorrang, unmittelbare Wirkung und konforme Auslegung.

107. In der Praxis ist es daher ziemlich eindeutig, dass beide – nationale Gerichte und Verwaltungsbehörden – verpflichtet sind, Unionsrecht auf nationaler Ebene anzuwenden. Sicherlich gibt es Grenzen. Auch eine unmittelbar wirksame Bestimmung des Unionsrechts sollte Wesen und Art der Zuständigkeiten, die den Gerichten und Verwaltungsbehörden nach dem nationalen Rechtssystem *im Allgemeinen* obliegen, nicht berühren⁵⁸. Eine solche Bestimmung wird sich jedoch

54 Vgl. z. B. Urteile vom 9. März 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, Rn. 22 und 23), und vom 8. September 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, Rn. 56 und 57). Hervorhebung nur hier.

55 Vgl. z. B. Urteile vom 9. März 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, Rn. 24), vom 19. Januar 2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, Rn. 55), und vom 5. Juli 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, Rn. 34).

56 Vgl. z. B. Urteile vom 22. Juni 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, Rn. 31), vom 12. Januar 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, Rn. 80), und vom 10. Oktober 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, Rn. 34).

57 Vgl. aus jüngerer Zeit z. B. Urteil vom 14. September 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

58 Insofern beschränkt der Gerichtshof typischerweise den Umfang der Verpflichtung der Gerichte auf den „Rahmen ihrer Zuständigkeit“ (vgl. z. B. Urteil vom 15. April 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, Rn. 99) und den Umfang der Verpflichtung der nationalen Behörden auf den „Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten“ (vgl. z. B. Urteile vom 12. Juni 1990, Deutschland/Kommission, C-8/88, EU:C:1990:241, Rn. 13, und vom 12. Februar 2008, Kempfer, C-2/06, EU:C:2008:78, Rn. 34).

auf die *speziellen* Befugnisse auswirken, die das Rechtssystem seinen nationalen Institutionen überträgt, um bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Insbesondere sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bestimmte Arten von Rechtsbehelfen vor den Gerichten und Verwaltungsbehörden bereitzustellen, um die sofortige und einheitliche Anwendung von Unionsrecht zu gewährleisten⁵⁹.

108. Angewandt auf den Sachverhalt des vorliegenden Falles ergibt sich daher aus dem Umstand, dass das in Art. 9a der Richtlinie 1999/62 verankerte Erfordernis der Verhältnismäßigkeit von Sanktionen unmittelbar wirksam ist, dass die nationalen Stellen innerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie befugt sind, Sanktionen im Einzelfall so abzumildern, dass sie der Schwere der begangenen Zuwiderhandlung angemessen sind, ohne abwarten zu müssen, dass der nationale Gesetzgeber die einschlägigen Rechtsvorschriften ändert. Diese Institutionen haben *aus Sicht des Unionsrechts* ein direktes Mandat zur sofortigen Durchsetzung des Rechts der Klägerin auf angemessene Sanktionen (bzw. des Rechts, nicht mit unverhältnismäßigen Sanktionen belegt zu werden), das sich aus Art. 9a der Richtlinie 1999/62 ableitet.

109. Innerhalb dieser Grenzen ist es in der Tat an jedem Mitgliedstaat, durch das ihm eigene intern strukturierte System im Einklang mit dem Grundsatz der institutionellen und Verfahrensautonomie zu entscheiden, welche nationale Stelle mit der Anwendung des Verhältnismäßigkeitserfordernisses betraut werden soll. Meiner Meinung nach wäre es weder ratsam noch angemessen, wenn der Gerichtshof über diese allgemeinen Hinweise hinausgehen und tatsächlich entscheiden würde, wie die Befugnisse auf der nationalen Ebene zu verteilen sind.

110. Ich möchte allerdings zwei abschließende Bemerkungen hinzufügen.

111. Erstens sind alle Institutionen der Mitgliedstaaten, sowohl Gerichte als auch Verwaltungsbehörden, an den Vorrang des Unionsrechts, die unmittelbare Wirkung und die Verpflichtung zur konformen Auslegung gebunden. Innerhalb dieses Rahmens ist es Sache des nationalen Rechts, welche konkrete Stelle letztlich dafür zu sorgen hat, dass diese Verpflichtungen eingehalten werden, *vorausgesetzt, dass überhaupt eine Stelle dafür sorgt*. In der Praxis bedeutet dies, dass ein Mitgliedstaat, wenn er den Verwaltungsgerichten nur eine eingeschränkte Überprüfung ermöglicht, den Verwaltungsbehörden die Befugnis zur Milderung von Sanktionen erteilen muss. Beschränkt ein Mitgliedstaat dagegen das Ermessen der Verwaltungsbehörden, muss er die Gerichte ermächtigen, über angemessene Sanktionen zu entscheiden. Ein „negativer Zuständigkeitskonflikt“, in dem beide Arten von Institutionen eine solche Befugnis ablehnen, wäre allerdings nicht mit der wirksamen Durchsetzung des Unionsrechts vereinbar.

112. Zweitens greift das Unionsrecht einem etwaigen solchen Problem bereits vor, indem es festlegt, dass in einer am Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit ausgerichteten Union die Befugnis, den Rechtsschutz zu gewährleisten, der sich für den Einzelnen aus den unionsrechtlichen Bestimmungen ergibt, und deren volle Wirkung sicherzustellen, automatisch *vor allem* den nationalen Gerichten obliegt⁶⁰. Schließlich besteht das maßgebliche Element des unionsrechtlichen Schutzsystems sowohl nach Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV als auch nach Art. 47 Abs. 1 der Charta darin, dass es sich um ein System des wirksamen *gerichtlichen* Rechtsschutzes handelt⁶¹. Somit sind die nationalen Gerichte unionsrechtlich nicht nur ermächtigt, sondern auch grundsätzlich verpflichtet, die Wahrung des Rechts (der Union) auf nationaler Ebene zu gewährleisten. Dies ist der volle Umfang des Mandats eines Gerichts nach dem Unionsrecht.

⁵⁹ Vgl. z. B. Urteile vom 19. Juni 1990, Factortame u. a. (C-213/89, EU:C:1990:257, Rn. 21), vom 27. Juni 2000, Océano Grupo Editorial und Salvat Editores (C-240/98 bis C-244/98, EU:C:2000:346, Rn. 29), und vom 26. Oktober 2006, Mostaza Claro (C-168/05, EU:C:2006:675, Rn. 39). Für den speziellen Kontext der Befugnisse von Verwaltungsbehörden vgl. z. B. Urteil vom 9. September 2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, Rn. 58).

⁶⁰ Vgl. z. B. Urteil vom 5. Oktober 2004, Pfeiffer u. a. (C-397/01 bis C-403/01, EU:C:2004:584, Rn. 111).

⁶¹ Vgl. z. B. Gutachten 1/09 (Übereinkommen zur Schaffung eines einheitlichen Patentgerichtssystems) vom 8. März 2011 (EU:C:2011:123, Rn. 69); Urteil vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat (C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 99), oder Urteil vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 32 bis 33).

V. Ergebnis

113. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Fragen des Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szombathely, Ungarn) wie folgt zu beantworten:

- Art. 9a der Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge ist, soweit er die Angemessenheit von Sanktionen verlangt, unmittelbar wirksam.
- Es ist an jedem Mitgliedstaat, im Einklang mit dem Grundsatz der institutionellen und Verfahrensautonomie zu entscheiden, welche nationale Stelle mit der Anwendung des Verhältnismäßigkeitserfordernisses betraut werden soll. Ergeht jedoch keine solche Entscheidung, obliegt es den nationalen Gerichten, den Rechtsschutz zu gewährleisten, der sich für den Einzelnen aus den unionsrechtlichen Bestimmungen ergibt, und deren volle Wirkung sicherzustellen, einschließlich indem sie gewährleisten, dass die im Einzelfall verhängten Sanktionen nicht gegen das Verhältnismäßigkeitserfordernis des Art. 9a der Richtlinie 1999/62 verstoßen.