



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

MICHAL BOBEK

της 26ης Ιουνίου 2018¹

Υπόθεση C-384/17

Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N

κατά

Budapest Rendőrfőkapitánya

[αίτηση του Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(δικαστηρίου διοικητικών και εργατικών διαφορών του Szombathely, Ουγγαρία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Οδικές μεταφορές – Επιβολή τελών στα βαρέα φορτηγά οχήματα που χρησιμοποιούν ορισμένα έργα υποδομής – Οδηγία 1999/62/EK – Άρθρο 9α – Απαίτηση αναλογικότητας των κυρώσεων – Σύμφωνη ερμηνεία – Άμεσο αποτέλεσμα – Συνέπειες για τα εθνικά δικαστήρια και τις εθνικές διοικητικές αρχές – Εξουσία επιβολής ηπιότερης κυρώσεως εν αναμονή νομοθετικής παρεμβάσεως»

I. Εισαγωγή

1. Η Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N (στο εξής: προσφεύγουσα) είναι εταιρία η οποία εκμεταλλεύεται βαρέα φορτηγά οχήματα. Τον Οκτώβριο του 2015, δεν διασφάλισε την από τον οδηγό καταβολή διοδίων για ένα από τα οχήματά της πριν το όχημα αυτό εισέλθει σε δρόμο για τον οποίο προβλέπονται διόδια. Στην προσφεύγουσα, ως την εκμεταλλευόμενη το όχημα αυτό, επιβλήθηκε πρόστιμο. Η προσφεύγουσα αμφισβήτησε ενώπιον των ουγγρικών δικαστηρίων το ποσό του προστίμου. Ισχυρίζεται ότι το πρόστιμο είναι δυσανάλογο και ότι η σχετική εθνική νομοθεσία είναι ασύμβατη με το δίκαιο της Ένωσης.

2. Στην απόφαση Euro-Team και Spirál-Gép², το Δικαστήριο ήδη έκρινε ότι το σύστημα κυρώσεων που προβλέπεται από την ουγγρική νομοθεσία δεν συνάδει με την απαίτηση αναλογικότητας την οποία θέτει το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62/EK περί επιβολής τελών στα βαρέα φορτηγά οχήματα που χρησιμοποιούν ορισμένα έργα υποδομής³. Η ανάλυση και οι διαπιστώσεις του Δικαστηρίου στη συγκεκριμένη απόφαση ήσαν γενικής φύσεως υπό την έννοια ότι οδήγησαν στην αναγνώριση ότι ένα σύστημα κυρώσεων (όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη) είναι ασύμβατο με την αρχή της αναλογικότητας.

3. Στην παρούσα υπόθεση, ένα άλλο ουγγρικό δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο καθοδήγηση σε πιο συγκεκριμένα ζητήματα: ποιες είναι οι συγκεκριμένες συνέπειες μιας τέτοιας ασυμβατότητας; Ποιος πρέπει να διασφαλίζει την απαιτούμενη αναλογικότητα των κυρώσεων, και πώς; Ειδικότερα, ποια πρέπει να είναι η απάντηση στα ερωτήματα αυτά όσον αφορά τη μεταβατική περίοδο μέχρις

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

² Απόφαση της 22ας Μαρτίου 2017 (C-497/15 και C-498/15, EU:C:2017:229).

³ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Ιουνίου 1999 (ΕΕ 1999, L 187, σ. 42).

όπου ο εθνικός νομοθέτης προβλέψει νέο πλαίσιο; Προς τούτο, το Δικαστήριο ερωτάται αν το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 έχει άμεσο αποτέλεσμα και/ή αν το εθνικό δίκαιο πρέπει να ερμηνευθεί κατά τρόπο σύμφωνο με τη διάταξη αυτή. Περαιτέρω, το αιτούν δικαστήριο θέτει ένα συναφές ζήτημα ως προς το ποιο όργανο, δικαστικό ή διοικητικό, έχει ένα τέτοιο καθήκον, και κατά ποιον ακριβώς τρόπο πρέπει να το ασκεί.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Η οδηγία 1999/62

4. Η αιτιολογική σκέψη 14 της οδηγίας 1999/62 έχει ως εξής: «τα διόδια και τα τέλη χρήσης δεν πρέπει να εισάγουν διακρίσεις ούτε να συνεπάγονται υπερβολικές διατυπώσεις ή να παρεμβάλλουν εμπόδια στα εσωτερικά σύνορα[...] κατά συνέπεια, θα πρέπει να ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα που να επιτρέπουν την καταβολή διοδίων και τελών χρήσης οιασδήποτε στιγμή και με διάφορους τρόπους πληρωμής».

5. Η αιτιολογική σκέψη 15 έχει ως εξής: «τα επίπεδα των τελών χρήσης θα πρέπει να βασίζονται στη διάρκεια χρήσης της εν λόγω υποδομής και θα πρέπει να διαφοροποιούνται ανάλογα με το πραγματικό κόστος που προκαλούν τα οδικά οχήματα».

6. Η αιτιολογική σκέψη 21 αναφέρει ότι: «σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, η παρούσα οδηγία περιορίζεται στα απολύτως απαραίτητα για την επίτευξη των στόχων που επιδιώκονται δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 5, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης».

7. Κατά το άρθρο 2, στοιχείο β', της οδηγίας 1999/62, ως «διόδια» νοούνται «το καταβαλλόμενο καθορισμένο χρηματικό ποσό για την πραγματοποιούμενη από όχημα διαδρομή μεταξύ δύο σημείων της υποδομής που αναφέρεται στο άρθρο 7, παράγραφος 2[...] το ύψος του εν λόγω ποσού καθορίζεται με βάση τη διανυόμενη απόσταση και την κατηγορία του οχήματος».

8. Κατά το άρθρο 2, στοιχείο γ', ως «τέλη χρήσης» νοούνται «το καταβαλλόμενο καθορισμένο χρηματικό ποσό για την απόκτηση του δικαιώματος χρήσης, από ένα όχημα και επί δεδομένο χρονικό διάστημα, της υποδομής που αναφέρεται στο άρθρο 7, παράγραφος 1».

9. Το κεφάλαιο III της οδηγίας αφορά τα διόδια και τα τέλη χρήσεως.

10. Το άρθρο 7, παράγραφος 1, ορίζει ότι: «Με την επιφύλαξη του άρθρου 9, παράγραφος 1α, τα κράτη μέλη μπορούν να διατηρούν ή να εισάγουν διόδια και/ή τέλη χρήσης στο διευρωπαϊκό οδικό δίκτυο, ή σε ορισμένα τμήματα του εν λόγω δικτύου, και σε άλλα επιπλέον τμήματα του δικτύου αυτοκινητοδρόμων που δεν είναι τμήμα του διευρωπαϊκού οδικού δικτύου υπό τις προϋποθέσεις που ορίζονται στις παραγράφους 2, 3 και 4 και 5 του παρόντος άρθρου και στα άρθρα 7α έως 7ια. Αυτό δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών, τηρουμένης της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να εφαρμόζουν διόδια και/ή τέλη χρήσης σε άλλες οδούς, υπό την προϋπόθεση ότι η επιβολή διοδίων και/ή τελών χρήσης σε τέτοιες άλλες οδούς δεν εισάγει διακρίσεις εις βάρος της διεθνούς κυκλοφορίας και δεν έχει ως αποτέλεσμα στρεβλώσεις του ανταγωνισμού μεταξύ των διαφόρων μεταφορών.»

11. Κατά το άρθρο 7α, παράγραφος 1, «τα τέλη χρήσης είναι ανάλογα με τη διάρκεια της χρήσης της υποδομής, χωρίς υπέρβαση των τιμών που καθορίζει το παράρτημα II, και ορίζονται για χρονικό διάστημα μιας ημέρας, μιας εβδομάδας, ενός μήνα ή ενός έτους [...]».

12. Το άρθρο 9α ορίζει ότι: «Τα κράτη μέλη καθιερώνουν κατάλληλους ελέγχους και προσδιορίζουν το σύστημα κυρώσεων το οποίο ισχύει για τις παραβάσεις των εθνικών διατάξεων που θεσπίζονται κατ' εφαρμογή της παρούσας οδηγίας. Λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίζουν την εφαρμογή των κυρώσεων. Οι κυρώσεις αυτές πρέπει να είναι αποτελεσματικές, ανάλογες και αποτρεπτικές.»

B. Το ουγγρικό δίκαιο

1. Ο νόμος περί οδικής κυκλοφορίας

13. Το άρθρο 20, παράγραφος 1, του közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (νόμου I του 1988, περί οδικής κυκλοφορίας, στο εξής: νόμος περί οδικής κυκλοφορίας) ορίζει τα εξής:

«Επιβάλλεται πρόστιμο σε κάθε πρόσωπο που παραβαίνει τις διατάξεις του παρόντος νόμου, ειδικών νομοθετικών ή κανονιστικών πράξεων και των πράξεων του κοινοτικού δικαίου, σχετικά με:

[...]

m) το τέλος που αναλογεί στη διανυόμενη διαδρομή, το οποίο είναι καταβλητέο για τη χρήση τμήματος οδού για το οποίο προβλέπονται διόδια.

[...]».

14. Το άρθρο 21 του νόμου περί οδικής κυκλοφορίας ορίζει τα εξής:

«(1) Το πρόσωπο που εκμεταλλεύεται το όχημα ή, στην περίπτωση του άρθρου 21/A, παράγραφος 2, το πρόσωπο στο οποίο ανατέθηκε η χρήση του οχήματος είναι υπεύθυνο για την τήρηση, κατά την εκμετάλλευση ή τη χρήση του οχήματος, των διατάξεων της ειδικής νομοθεσίας σχετικά με:

[...]

h) το τέλος που αναλογεί στη διανυόμενη διαδρομή, το οποίο είναι καταβλητέο για τη χρήση τμήματος οδού για το οποίο προβλέπονται διόδια.

[...]

(2) Σε περίπτωση παραβάσεως των προβλεπομένων στην παράγραφο 1, στο πρόσωπο που εκμεταλλεύεται το όχημα ή, στην περίπτωση του άρθρου 21/A, παράγραφος 2, στο πρόσωπο στο οποίο ανατέθηκε η χρήση του οχήματος επιβάλλεται διοικητικό πρόστιμο ύψους από 10 000 [ουγγρικά φιορίνια (HUF)] έως 300 000 HUF (περίπου 32 ευρώ έως 974 ευρώ). Το ύψος των προστίμων που είναι επιβλητέα για την παράβαση των διάφορων διατάξεων καθορίζεται με κυβερνητικό διάταγμα. Όταν η ίδια συμπεριφορά συνιστά παράβαση περισσότερων διατάξεων και εξετάζεται στο πλαίσιο της ίδιας διαδικασίας, επιβάλλεται πρόστιμο του οποίου το ποσό αντιστοιχεί στο άθροισμα των ποσών των προστίμων που προβλέπονται για κάθε μία από τις παραβάσεις αυτές.

[...]

(5) Η κυβέρνηση, λαμβάνοντας υπόψη τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 1, καθορίζει με διάταγμα τον κατάλογο των παραβάσεων για τις οποίες πρέπει να επιβληθεί διοικητικό πρόστιμο στο πρόσωπο που εκμεταλλεύεται το σχετικό όχημα.»

2. Ο νόμος περί διοδίων

15. Το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 6, του az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megített úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (νόμου LXVII του 2013, σχετικά με την καταβολή τέλους διοδίων, ανάλογου με τη διανυόμενη απόσταση, για τη χρήση αυτοκινητοδρόμων, οδών ταχείας κυκλοφορίας και εθνικών οδών, στο εξής: νόμος περί διοδίων) προβλέπει τα εξής:

«(1) Η χρήση, από όχημα που υπόκειται στην καταβολή διοδίων, τμήματος οδού για το οποίο προβλέπονται διόδια προϋποθέτει την προβλεπόμενη από τον παρόντα νόμο άδεια χρήσεως της οδού.

[...]

(6) Το πρόσωπο που εκμεταλλεύεται το όχημα είναι υπεύθυνο, όσον αφορά το εν λόγω όχημα, για την τήρηση των προβλεπομένων στην παράγραφο 1.»

16. Το άρθρο 14 του νόμου περί διοδίων έχει ως ακολούθως:

«Συνιστά μη επιτρεπόμενη χρήση οδού [...] το γεγονός ότι ο υπόχρεος για την καταβολή διοδίων:

- a) χρησιμοποιεί οδικό τμήμα για το οποίο προβλέπονται διόδια χωρίς να έχει αγοράσει για αυτό το οδικό τμήμα, πριν αρχίσει τη χρήση του, εισιτήριο διαδρομής, ενώ δεν δεσμεύεται με έγκυρη σύμβαση με τον διαχειριστή του συστήματος διοδίων για την υποβολή των προβλεπόμενων από τον παρόντα νόμο δηλώσεων στον υπεύθυνο εισπράξεως διοδίων και για την καταβολή των διοδίων·
- b) χρησιμοποιεί οδικό τμήμα για το οποίο προβλέπονται διόδια βασιζόμενος σε δήλωση αναφέρουσα δασμολογική ή περιβαλλοντική κατηγορία κατώτερη εκείνης στην οποία υπάγεται το οικείο όχημα· ή
- c) χρησιμοποιεί οδικό τμήμα για το οποίο προβλέπονται διόδια χωρίς να έχει αγοράσει για αυτό το οδικό τμήμα, πριν αρχίσει τη χρήση του, εισιτήριο διαδρομής, ενώ δεσμεύεται, για τη χρήση με το συγκεκριμένο όχημα του εν λόγω οδικού τμήματος, με έγκυρη σύμβαση με τον διαχειριστή του συστήματος διοδίων για την υποβολή των προβλεπόμενων από τον παρόντα νόμο δηλώσεων στον υπεύθυνο εισπράξεως διοδίων και για την καταβολή διοδίων, αλλά κατά την κυκλοφορία στο εν λόγω οδικό τμήμα δεν πληρούται καμία από τις προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η νόμιμη λειτουργία της τοποθετημένης στο όχημα μηχανής, όπως αυτές θεσπίζονται με διάταγμα που εκδίδεται βάσει του παρόντος νόμου.»

17. Το άρθρο 15 του νόμου αυτού ορίζει τα εξής:

«(1) Το ύψος του προστίμου καθορίζεται κατά τρόπον ώστε οι υπόχρεοι να παροτρύνονται να καταβάλουν τα προβλεπόμενα διόδια.»

3. Το κυβερνητικό διάταγμα 410/2007

18. Το άρθρο 1, παράγραφος 1, του 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 (κυβερνητικού διατάγματος 410/2007, περί των οδικών

παραβάσεων που μπορούν να επισύρουν διοικητικά πρόστιμα, περί του ύψους των προστίμων που μπορούν να επιβληθούν σε περίπτωση οδικών παραβάσεων, περί του καθεστώτος διαθέσεως των προστίμων και περί των προϋποθέσεων συνεργασίας κατά τους οδικούς ελέγχους), της 29ης Δεκεμβρίου 2007 (στο εξής: κυβερνητικό διάταγμα 410/2007), ορίζει τα εξής:

«Βάσει του άρθρου 21, παράγραφος 1, του [νόμου περί οδικής κυκλοφορίας], σε περίπτωση παραβάσεως των διατάξεων των άρθρων 2 έως 8/A στο πρόσωπο που εκμεταλλεύεται το σχετικό όχημα [...] επιβάλλεται διοικητικό πρόστιμο το ύψος του οποίου καθορίζεται με το παρόν διάταγμα.»

19. Το άρθρο 8/A του κυβερνητικού διατάγματος 410/2007 ορίζει τα εξής:

«(1) Όσον αφορά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 21, παράγραφος 1, στοιχείο h, του [νόμου περί οδικής κυκλοφορίας], το πρόσωπο που εκμεταλλεύεται το σχετικό όχημα υποχρεούται να καταβάλει, για κάθε παράβαση των διατάξεων του παραρτήματος 9, πρόστιμο το ύψος του οποίου καθορίζεται ανάλογα με την κατηγορία του οχήματος.

[...]»

20. Το παράρτημα 9 του εν λόγω διατάγματος περιλαμβάνει τον ακόλουθο πίνακα:

A	B		
	B1	B2	B3
1. Παράβαση του νόμου LXVII του 2013	Ύψος του προστίμου ανάλογα με την κατηγορία του οχήματος		
	J2	J3	J4
2. Άρθρο 14, στοιχείο a, του νόμου LXVII του 2013	140 000 ευρώ	150 000 ευρώ	165 000 ευρώ
3. Άρθρο 14, στοιχείο b, του νόμου LXVII του 2013	80 000 ευρώ	90 000 ευρώ	110 000 ευρώ
4. Άρθρου 14, στοιχείο c, του νόμου LXVII του 2013	140 000 ευρώ	150 000 ευρώ	165 000 ευρώ

III. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία και τα προδικαστικά ερωτήματα

21. Στις 29 Οκτωβρίου 2015 και ώρα 19:34, βαρύ φορτηγό όχημα της κατηγορίας J4, το οποίο εκμεταλλευόταν η Link Logistik N&N (στο εξής: Link Logistik), κινούνταν στο χιλιόμετρο 3,670 του υποκείμενου σε διόδια τμήματος της εθνικής οδού 14 (σε κατεύθυνση προς το χιλιόμετρο μηδέν). Το όχημα εισήλθε στο υποκείμενο σε διόδια τμήμα αυτό χωρίς να έχουν προηγουμένως καταβληθεί τα διόδια που αναλογούσαν στη διανυόμενη απόσταση.

22. Δεκαοκτώ λεπτά αργότερα, με δική του πρωτοβουλία, ο οδηγός, αγόρασε εισιτήριο διαδρομής για το σύνολο της προγραμματισμένης διαδρομής επί του οδικού τμήματος για το οποίο προβλέπονταν διόδια. Το εισιτήριο αυτό, το οποίο κόστιζε 19 573 HUF, κάλυπτε το τμήμα της διαδρομής που ο οδηγός είχε ήδη διανύσει αλλά και εκείνο που αυτός επρόκειτο να διανύσει.

23. Στις 15 Ιανουαρίου 2016, ο Vas Megye Rendőrfőkapitánya (αστυνομικός διευθυντής της επαρχίας Vas, Ουγγαρία), ως πρωτοβάθμια διοικητική αρχή, διαπίστωσε ότι κατά την ημερομηνία του ελέγχου, στον προαναφερθέντα τόπο και κατεύθυνση, το όχημα που εκμεταλλευόταν η Link Logistik χρησιμοποιούσε την εθνική οδό χωρίς να έχουν καταβληθεί διόδια, σε αντίθεση με το άρθρο 14,

στοιχείο α, του ουγγρικού νόμου περί διοδίων. Για τον λόγο αυτόν, ο αστυνομικός διευθυντής επέβαλε στη Link Logistik διοικητικό πρόστιμο ύψους 165 000 HUF, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 21 και 21/A του νόμου περί οδικής κυκλοφορίας, όπως έχει τροποποιηθεί επανειλημμένως, και σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 1, και το άρθρο 8/A του κυβερνητικού διατάγματος 410/2007.

24. Η δευτεροβάθμια διοικητική αρχή, ήτοι ο Rendőrfőkapitány της Βουδαπέστης (αστυνομικός διευθυντής Βουδαπέστης, Ουγγαρία), επικύρωσε την πρωτοβάθμια απόφαση. Επισήμανε ότι η εφαρμοστέα εθνική ρύθμιση δεν παρέχει στην αρμόδια αρχή την εξουσία να προβεί σε στάθμιση συμφερόντων για τον καθορισμό του ύψους του προστίμου. Ο αστυνομικός διευθυντής Βουδαπέστης παρατήρησε ότι η εθνική νομοθεσία επιτρέπει να ληφθούν υπόψη μόνον οι προβλεπόμενες στον νόμο περιστάσεις. Σε αυτές δεν περιλαμβάνονται οι συγκεκριμένες περιστάσεις τις οποίες επικαλείται η Link Logistik, όπως η εκ των υστέρων αγορά εισιτηρίου διαδρομής, για το σύνολο της διαδρομής με διόδια, μετά την πάροδο σύντομου χρονικού διαστήματος, και η ύπαρξη εμποδίων για την αγορά του εισιτηρίου διαδρομής πριν από την είσοδο στο οδικό τμήμα για το οποίο προβλέπονται διόδια.

25. Η Link Logistik προσέβαλε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου την απόφαση του αστυνομικού διευθυντή. Με την προσφυγή της, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η ουγγρική νομοθεσία είναι ασύμβατη με το δίκαιο της Ένωσης. Επισήμανε ότι το ύψος του προστίμου είναι υπέρμετρο επειδή είναι ίσο με το επιβαλλόμενο σε εκείνους που παραλείπουν εντελώς να αγοράσουν εισιτήριο διαδρομής.

26. Υπ' αυτές τις συνθήκες, το Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (δικαστήριο διοικητικών και εργατικών διαφορών του Szombathely, Ουγγαρία) αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1. Είναι η απαίτηση αναλογικότητας η οποία προβλέπεται στο άρθρο 9α της [οδηγίας 1999/62], όπως η απαίτηση αυτή έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην απόφαση της 22ας Μαρτίου 2017[, Euro-Team και Spirál-Gép (C-497/15 και C-498/15, EU:C:2017:229)], άμεσα εφαρμοστέα διάταξη της οδηγίας;

2. Σε περίπτωση που η απαίτηση αναλογικότητας η οποία προβλέπεται στο άρθρο 9α της [οδηγίας 1999/62], όπως η απαίτηση αυτή έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην απόφαση της 22ας Μαρτίου 2017[, Euro-Team και Spirál-Gép (C-497/15 και C-498/15, EU:C:2017:229)], δεν συνιστά άμεσα εφαρμοστέα διάταξη της οδηγίας:

έχει η σύμφωνη προς το δίκαιο της Ένωσης ερμηνεία του εθνικού δικαίου την έννοια ότι επιτρέπει και επιτάσσει την εκ μέρους του εθνικού δικαστηρίου και της εθνικής διοικητικής αρχής συμπλήρωση –χωρίς την επέμβαση του εθνικού νομοθέτη– της κρίσιμης εν προκειμένω ουγγρικής νομοθεσίας με την προσθήκη των ουσιαστικών κριτηρίων αναλογικότητας που καθορίζονται στην απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 22ας Μαρτίου 2017[, Euro-Team και Spirál-Gép (C-497/15 και C-498/15, EU:C:2017:229)];»

27. Η Ουγγρική Κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις.

IV. Ανάλυση

28. Οι παρούσες προτάσεις είναι διαρθρωμένες ως ακολούθως. Θα ξεκινήσω εξετάζοντας τον λόγο για τον οποίο σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, είτε γενικά είτε ειδικά βάσει του άρθρου 9α της οδηγίας 1999/62, οι κυρώσεις πρέπει να είναι αναλογικές (Α). Στη συνέχεια, θα απαντήσω στα δύο ρητά ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου, ήτοι αν η απαίτηση αναλογικότητας, η οποία διατυπώνεται στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62, έχει άμεσο αποτέλεσμα ή αν δημιουργεί καθήκον σύμφωνης με το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας του εθνικού δικαίου (Β). Τέλος, θα έλθω στο ζήτημα που το αιτούν

δικαστήριο έθιξε με το δεύτερο ερώτημά του σχετικά με τις θεσμικές και διαδικαστικές συνέπειες της απαντήσεως που θα δοθεί: ποιος –τα εθνικά δικαστήρια ή οι διοικητικές αρχές– θα διασφαλίσει, ελλείψει νομοθετικής παρεμβάσεως σε εθνικό επίπεδο, την τήρηση των απαιτήσεων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης, και πώς θα το πράξει; (Γ).

A. Γιατί οι κυρώσεις πρέπει να είναι αναλογικές;

29. Τα τελευταία χρόνια, σε διάφορες υποθέσεις⁴ έφθασε ενώπιον του Δικαστηρίου το ζήτημα της συμβατότητας διάφορων πτυχών του ουγγρικού συστήματος κυρώσεων με την απαίτηση αναλογικότητας όπως αυτή διατυπώνεται είτε στην οδηγία 1999/62 είτε στον κανονισμό (ΕΚ) 561/2006⁵.

30. Δυνάμει του άρθρου 9α της οδηγίας 1999/62, τα κράτη μέλη καθορίζουν το σύστημα κυρώσεων το οποίο ισχύει για τις παραβάσεις των εθνικών διατάξεων που θεσπίζονται κατ' εφαρμογήν της οδηγίας αυτής. Οι κυρώσεις αυτές πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές.

31. Το Δικαστήριο ερμήνευσε προσφάτως τη συγκεκριμένη διάταξη στην απόφαση Euro-Team⁶. Η απόφαση αυτή εκδόθηκε σε δύο συνεκδικασθείσες υποθέσεις με παρόμοιο πραγματικό πλαίσιο: οι προσφεύγουσες στις υποθέσεις αυτές προσπέρασαν αμφότερες τη σωστή έξοδο από τον αυτοκινητόδρομο, η μία λόγω σφάλματος του συστήματος πλοηγήσεως και η άλλη από απροσεξία. Τους επιβλήθηκαν πρόστιμα επειδή χρησιμοποίησαν τμήμα αυτοκινητοδρόμου χωρίς να έχουν προκαταβάλει τα απαιτούμενα διόδια. Το ύψος των προστίμων ήταν 500 και 87 φορές, αντιστοίχως, υψηλότερο των οφειλόμενων διοδίων. Στις εν λόγω περιπτώσεις, οι αρχές δεν μπορούσαν να λάβουν υπόψη τις ατομικές και ειδικές περιστάσεις του προσώπου που εκμεταλλεύεται το όχημα, ούτε να ελέγξουν αν η παράβαση ήταν πράγματι καταλογιστέα στο πρόσωπο αυτό. Οι προσφεύγουσες υποστήριξαν ότι το ύψος του προστίμου ήταν δυσανάλογο και, ως εκ τούτου, αντίθετο προς το δίκαιο της Ένωσης⁷.

32. Σε ένα τέτοιο πραγματικό πλαίσιο, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι, ελλείψει εναρμονίσεως της νομοθεσίας της Ένωσης στον τομέα των κυρώσεων, τα κράτη μέλη έχουν την εξουσία να επιλέγουν τις κυρώσεις που θεωρούν κατάλληλες. Ωστόσο, οφείλουν να ασκούν την εξουσία αυτή τηρώντας το δίκαιο της Ένωσης και τις γενικές αρχές του, συμπεριλαμβανομένης της αρχής της αναλογικότητας. Τούτο σημαίνει ότι η αυστηρότητα των κυρώσεων πρέπει να στοιχεί με τη σοβαρότητα των παραβάσεων. Περαιτέρω, τα κράτη μέλη πρέπει να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας όχι μόνον όσον αφορά τον καθορισμό των συστατικών στοιχείων μιας παραβάσεως και τον ορισμό των κανόνων σχετικά με το ύψος των προστίμων αλλά και όσον αφορά την εκτίμηση των στοιχείων που μπορούν να λαμβάνονται υπόψη για τον καθορισμό ενός προστίμου⁸.

33. Συνακόλουθα, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι δεν στοιχεί με την απαίτηση αναλογικότητας των προστίμων η οποία διατυπώνεται στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 σύστημα κυρώσεων το οποίο προβλέπει την επιβολή κατ' αποκοπήν προστίμου για όλες τις παραβάσεις, ανεξάρτητα από τη φύση και τη σοβαρότητά τους, στο πλαίσιο των κανόνων σχετικά με την υποχρέωση προκαταβολής των

4 Βλ. αποφάσεις της 9ης Φεβρουαρίου 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64)· της 9ης Ιουνίου 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420)· της 19ης Οκτωβρίου 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777), και της 22ας Μαρτίου 2017, Euro-Team και Spirál-Gép (C-497/15 και C-498/15, EU:C:2017:229).

5 Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για την εναρμόνιση ορισμένων κοινωνικών διατάξεων στον τομέα των οδικών μεταφορών και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 3821/85 και (ΕΚ) αριθ. 2135/98 του Συμβουλίου καθώς και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3820/85 του Συμβουλίου (ΕΕ 2006, L 102, σ. 1).

6 Απόφαση της 22ας Μαρτίου 2017, Euro-Team και Spirál-Gép (C-497/15 και C-498/15, EU:C:2017:229).

7 Απόφαση της 22ας Μαρτίου 2017, Euro-Team και Spirál-Gép (C-497/15 και C-498/15, EU:C:2017:229, σκέψεις 29 και 30).

8 Απόφαση της 22ας Μαρτίου 2017, Euro-Team και Spirál-Gép (C-497/15 και C-498/15, EU:C:2017:229, σκέψεις 39 έως 43). Βλ. επίσης, πάλι στο πλαίσιο του ουγγρικού συστήματος κυρώσεων για οδικές παραβάσεις, αποφάσεις της 9ης Φεβρουαρίου 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, σκέψεις 53 έως 54), και της 19ης Οκτωβρίου 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, σκέψεις 40 έως 41).

διοδίων που αφορούν τη χρήση οδικών υποδομών. Το γεγονός ότι οι εθνικές αρχές που ήταν αρμόδιες να επιβάλλουν κυρώσεις για τις παραβάσεις αυτές δεν μπορούσαν να λάβουν υπόψη τις εκάστοτε συγκεκριμένες περιστάσεις ή, όπου ενδεικνυόταν, να μειώσουν το ύψος του προστίμου αυτού, δεν ήταν συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης⁹.

34. Εξάλλου, το Δικαστήριο κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα στο πλαίσιο του κανονισμού 561/2006. Ο συγκεκριμένος κανονισμός περιλαμβάνει διάταξη παρόμοια αυτής του άρθρου 9α της οδηγίας 1999/62¹⁰. Ειδικότερα, στην υπόθεση Urbán, το Δικαστήριο έκρινε ότι η τασσόμενη από το άρθρο 19, παράγραφοι 1 και 4, του κανονισμού 561/2006 απαίτηση αναλογικότητας πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αντιτίθεται σε σύστημα κυρώσεων το οποίο προβλέπει την επιβολή κατ' αποκοπή προστίμου για όλες τις παραβάσεις, ανεξαρτήτως της σοβαρότητάς τους, των κανόνων σχετικά με τη χρησιμοποίηση των φύλλων καταγραφής¹¹.

35. Επομένως, από τη νομολογία είναι σαφές ότι, είτε δυνάμει της οδηγίας 1999/62 είτε βάσει του κανονισμού 561/2006, οι κυρώσεις που επιβάλλονται για παραβάσεις των νομοθετημάτων αυτών πρέπει να είναι αναλογικές. Πάντως, η απαίτηση αυτή ουδόλως περιορίζεται στις δύο αυτές πράξεις του παραγώγου δικαίου.

36. Πρώτον, σε πιο αφηρημένο επίπεδο, η αρχή της αναλογικότητας είναι γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης. Πρέπει να τηρείται από οποιαδήποτε εθνική ρύθμιση η οποία εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης ή θέτει σε εφαρμογή το δίκαιο αυτό. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν μέτρα που είναι κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην βάνουν πέραν του αναγκαίου ορίου προς τούτο¹².

⁹ Απόφαση της 22ας Μαρτίου 2017, Euro-Team και Spirál-Gép (C-497/15 και C-498/15, EU:C:2017:229, σκέψεις 50 και 60).

¹⁰ Το άρθρο 19, παράγραφος 1, του κανονισμού 561/2006 ορίζει ότι «[τ]α κράτη μέλη θεσπίζουν κανόνες σχετικά με τις κυρώσεις που επιβάλλονται για τις παραβιάσεις του παρόντος κανονισμού και του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3821/85 και λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίζεται η εφαρμογή τους. Οι κυρώσεις αυτές πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές, αποτρεπτικές και να μην εισάγουν διακρίσεις». Το άρθρο 19, παράγραφος 4, ορίζει περαιτέρω ότι: «[τ]α κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι εφαρμόζεται σύστημα αναλογικών κυρώσεων, στις οποίες ενδέχεται να περιλαμβάνονται οικονομικές κυρώσεις, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης προς τον παρόντα κανονισμό [...]».

¹¹ Απόφαση της 9ης Φεβρουαρίου 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, σκέψη 44). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 9ης Ιουνίου 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420), και της 19ης Οκτωβρίου 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777). Βλ. επίσης, όσον αφορά το προϊσχύσαν του κανονισμού 561/2006 καθεστώς, απόφαση της 10ης Ιουλίου 1990, Hansen (C-326/88, EU:C:1990:291).

¹² Εσχάτως, βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 17ης Απριλίου 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, σκέψη 68). Ή βλ. απόφαση της 6ης Μαρτίου 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, σκέψη 34 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

37. Δεύτερον, η αρχή αυτή, όταν εφαρμόζεται ειδικά σε κυρώσεις, ασφαλώς δεν περιορίζεται στον τομέα των οδικών μεταφορών. Εφαρμόζεται διατομεακά σε διάφορα πεδία του δικαίου της Ένωσης, όπως είναι, για παράδειγμα, τα τελωνεία¹³, το δίκαιο του ανταγωνισμού¹⁴, η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης¹⁵, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων¹⁶ ή η παράτυπη μετανάστευση¹⁷.

38. Τρίτον, η αρχή της αναλογικότητας των κυρώσεων διασφαλίζεται, εξάλλου, σε συνταγματικό επίπεδο με το άρθρο 49, παράγραφος 3, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης). Η διάταξη αυτή απαιτεί να μην είναι δυσανάλογη με το ποινικό αδίκημα η αυστηρότητα της ποινής. Τούτο συνεπάγεται ότι το άθροισμα όλων των επιβληθεισών ποινικών κυρώσεων πρέπει να αντιστοιχεί στη σοβαρότητα της συγκεκριμένης παραβάσεως¹⁸.

39. Ασφαλώς, το άρθρο 49, παράγραφος 3, αναφέρεται σε *ποινικά* αδικήματα. Ως εκ τούτου, η αξία του επιχειρήματος αυτού ασφαλώς μπορεί να αμφισβητηθεί όσον αφορά μια, εκ πρώτης όψεως, διοικητική παράβαση. Ωστόσο, σε ευθυγράμμιση με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: ΕΔΔΑ)¹⁹, το Δικαστήριο συνεχίζει να αποδίδει ευρεία και ουσιαστική έννοια στον όρο «ποινικό αδίκημα»²⁰. Τούτο σημαίνει ότι, ανάλογα με το αν πληρούνται τα κριτήρια που έχει ορίσει το ΕΔΔΑ και έχει υιοθετήσει το Δικαστήριο, ένα τύπος διοικητικό αδίκημα μπορεί επίσης να χαρακτηριστεί ως ποινικό και, συνεπώς, να υπαχθεί στο άρθρο 49, παράγραφος 3, του Χάρτη. Χωρίς να προδικάζω κατά οποιονδήποτε τρόπο τη συγκεκριμένη πτυχή της παρούσας υποθέσεως, απλά σημειώνω ότι το τι είναι «ποινικό» και το τι «διοικητικό» δεν είναι καθόλου σαφές. Επιπλέον, ανεξαρτήτως ταξινομήσεως, η αναφορά που γίνεται εδώ μένει απλά σε επίπεδο αρχής.

40. Τέταρτον και τελευταίον, η απαίτηση αναλογικότητας των κυρώσεων έχει επίσης αποτελέσει αντικείμενο αναλύσεως στη νομολογία του ΕΔΔΑ. Ειδικότερα, το άρθρο 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: ΕΣΔΑ) ορίζει ότι «[π]αν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του». Προκειμένου να καθορίσει αν υπάρχει προσβολή του εν λόγω δικαιώματος, το ΕΔΔΑ αξιολογεί αν οι χρηματικές

13 Βλ. αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 1992, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-210/91, EU:C:1992:525, σκέψη 20), και της 12ης Ιουλίου 2001, Λουλουδάκης (C-262/99, EU:C:2001:407, σκέψη 67).

14 Βλ. άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΚ) 1/2003 του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2002, για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού που προβλέπονται στα άρθρα 81 και 82 της Συνθήκης (ΕΕ 2003, L 1, σ. 1), όσον αφορά τα πρόστιμα που επιβάλλει η Επιτροπή. Γενικώς, βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 28ης Ιουνίου 2005, Dansk Rørindustri κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P έως C-208/02 P και C-213/02 P, EU:C:2005:408, σκέψεις 279 έως 281) (λαμβάνεται υπόψη, για τον καθορισμό του προστίμου, το μέγεθος της επιχειρήσεως βάσει του συνολικού κύκλου εργασιών της).

15 Βλ. άρθρο 7, παράγραφος 1, και άρθρο 9 της οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2017, σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης (ΕΕ 2017, L 198, σ. 29).

16 Απόφαση της 14ης Ιουλίου 1977, Sagulo κ.λπ. (8/77, EU:C:1977:131, σκέψη 13), στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι οι κυρώσεις που επιβάλλονται σε πρόσωπο που παρέλειψε να αποκτήσει δελτίο ταυτότητας βάσει της οδηγίας 68/360/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 43), δεν πρέπει να είναι δυσανάλογες με τη φύση του διαπραχθέντος αδικήματος.

17 Το άρθρο 5, παράγραφος 1, και τα άρθρα 10 και 12 της οδηγίας 2009/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 2009, σχετικά με την επιβολή ελάχιστων προτύπων όσον αφορά τις κυρώσεις και τα μέτρα κατά των εργοδοτών που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών (ΕΕ 2009, L 168, σ. 24), υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι οι παραβάσεις ορισμένων διατάξεων της οδηγίας αυτής υπόκεινται σε αποτελεσματικές, ανάλογες και αποτρεπτικές κυρώσεις εις βάρος του εργοδότη.

18 Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 20ής Μαρτίου 2018, Garlsson Real Estate κ.λπ. (C-537/16, EU:C:2018:193, σκέψη 56), όπου το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι η απαίτηση αυτή απορρέει τόσο από το άρθρο 49, παράγραφος 3, όσο και από το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη (απαίτηση αναλογικών περιορισμών στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται στον Χάρτη). Βλ., επίσης, απόφαση της 28ης Ιουλίου 2016, JZ (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, σκέψεις 42 έως 45).

19 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 8ης Ιουνίου 1976, Engel κ.λπ. κατά Κάτω Χωρών (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071 §§ 80 έως 82), και της 10ης Φεβρουαρίου 2009, Sergey Zolotukhin κατά Ρωσίας (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903 §§ 52 έως 53).

20 Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 5ης Ιουνίου 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, σκέψη 37)· της 26ης Φεβρουαρίου 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, σκέψη 35), και της 20ής Μαρτίου 2018, Garlsson Real Estate κ.λπ. (C-537/16, EU:C:2018:193, σκέψη 28).

φύσεως κυρώσεις, ποινικές αλλά και (ή ειδικά) διοικητικές, είναι αναλογικές, δηλαδή δεν συνεπάγονται υπερβολικό βάρος ή στέρηση περιουσίας για το πρόσωπο στο οποίο επιβλήθηκε η κύρωση²¹. Με τον τρόπο αυτόν, το ΕΔΔΑ λαμβάνει υπόψη τις ατομικές περιστάσεις κάθε περιπτώσεως προκειμένου να διαπιστώσει αν η κύρωση είναι αναλογική²².

41. Σύμφωνα με το άρθρο 52, παράγραφος 3, του Χάρτη, στον βαθμό που ο Χάρτης περιλαμβάνει δικαιώματα που αντιστοιχούν σε δικαιώματα που διασφαλίζονται στην ΕΣΔΑ, η έννοια και η εμβέλειά τους είναι ίδιες με εκείνες που τους αποδίδει η ΕΣΔΑ. Ως εκ τούτου, σε τελική ανάλυση, ανεξάρτητα από το ζήτημα της δυνατότητας εφαρμογής του άρθρου 49, παράγραφος 3, του Χάρτη, οι προαναφερθείσες απαιτήσεις του ΕΔΔΑ σχετικά με την αναλογικότητα των κυρώσεων έχουν εφαρμογή σε μια υπόθεση όπως αυτή της κύριας δίκης με βάση τη συνδυασμένη εφαρμογή του άρθρου 17, παράγραφος 1, του άρθρου 52, παράγραφος 1, του άρθρου 51, παράγραφος 1, και του άρθρου 52, παράγραφος 3, του Χάρτη.

42. Από τα ανωτέρω προκύπτει σαφώς ότι η κρίση περί της αναλογικότητας των κυρώσεων γίνεται σε δύο επίπεδα: *πρώτον*, η επιβληθείσα κύρωση πρέπει να είναι ανάλογη με τη σοβαρότητα της παραβάσεως. *Δεύτερον*, κατά τον καθορισμό της κυρώσεως αυτής, όπως το ύψος ενός προστίμου, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι ατομικές περιστάσεις της κάθε περίπτωσης.

43. Κλείνοντας, θέλω να προσθέσω δύο επιφυλάξεις. Πρώτον, η απαίτηση αναλογικότητας, όπως εκτέθηκε ανωτέρω, ασφαλώς δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αποκλείει τον νομοθετικό καθορισμό κυρώσεων. Όπως αντιθέτως, το εγγενές προνόμιο του νομοθέτη είναι όχι μόνο να καθορίζει τι είναι παράνομο, αλλά και να ορίζει, γενικώς, ποια είναι η κύρωση για την περί ης πρόκειται παρανομία. Δεύτερον, κατά την άποψή μου, το καθήκον να λαμβάνονται υπόψη οι ατομικές περιστάσεις δεν πρέπει να φθάσει σε τέτοιο σημείο ώστε να αποκλείσει, *per se*, τη δυνατότητα επιβολής κατ' αποκοπή κυρώσεων για ορισμένα είδη παραβάσεων. Υπάρχουν ορισμένα είδη παραβάσεων για τα οποία τέτοιες κυρώσεις είναι κατάλληλες και ενδεδειγμένες: παραδείγματα που μου έρχονται στον νου είναι ήσσονες παραβάσεις των κανόνων οδικής κυκλοφορίας ή εισιτήρια σταθμεύσεως.

44. Ωστόσο, το καθοριστικό κριτήριο όσον αφορά ποιο σύστημα, λαμβανομένων υπόψη των δύο πιο πάνω επιφυλάξεων, θα είναι ή όχι κατάλληλο έγκειται ξανά στην αναλογικότητα οποιουδήποτε τέτοιου συστήματος. Αυτό μόνο αποδεικνύει πόσο βαθιά επηρεάζει την τωρινή κατανόηση του δικαίου η ανάλυση με όρους αναλογικότητας. Ο ρόλος του δικαστή δεν είναι πλέον αυτός μιας «μηχανής υπαγωγής»²³, δηλαδή ο ρόλος απλά να προσδιορίσει ο δικαστής την περί ης πρόκειται παράβαση η οποία πρέπει να επισύρει μια ομοιόμορφη κύρωση. Ο ρόλος του δικαστή θα μπορούσε πράγματι να περιοριστεί σε ορισμένες περιπτώσεις, αλλά υπό την προϋπόθεση ότι το νομοθετικά θεσπισμένο σύστημα κυρώσεων είναι ήδη από μόνο του αναλογικό. Κατά κάποιον τρόπο, η (γενική) νομοθετική αναλογικότητα και η (ατομική) αναλογικότητα κατά την επιβολή του προστίμου είναι συγκοινωνούντα δοχεία. Όσο μεγαλύτερη είναι η πρώτη, τόσο μικρότερη είναι ίσως η ανάγκη για τη δεύτερη, και αντίστροφα. Ούτως ή άλλως, ο βασικός κανόνας λειτουργίας ενός συστήματος ως συνόλου είναι

21 Για περιπτώσεις στις οποίες διαπιστώθηκε παράβαση του άρθρου 1 του πρώτου πρωτοκόλλου λόγω ελλείψεως αναλογικότητας των κυρώσεων, βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 11ης Ιανουαρίου 2007, Μαιμιάκης κατά Ελλάδας (CE:ECHR:2007:0111JUD003553304 §§ 47 έως 48)· της 6ης Νοεμβρίου 2008, Ισμαΐλοβ κατά Ρωσίας (CE:ECHR:2008:1106JUD003035203 § 38), και της 26ης Φεβρουαρίου 2009, Grifhorst κατά Γαλλίας (CE:ECHR:2009:0226JUD002833602 §§ 94 έως 106). Για περιπτώσεις στις οποίες δεν διαπιστώθηκε παράβαση του άρθρου 1 του πρώτου πρωτοκόλλου κατόπιν εξετάσεως της αναλογικότητας των κυρώσεων που επιβλήθηκαν, βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 7ης Ιουλίου 1989, Tre Traktörer Aktiebolag κατά Σουηδίας (CE:ECHR:1989:0707JUD001087384 § 62)· της 18ης Ιουνίου 2013, S.C. Complex Herta Import Export S.R.L. Lipova κατά Ρουμανίας (CE:ECHR:2013:0618JUD001711804 § 38), και της 4ης Μαρτίου 2014, Grande Stevens κατά Ιταλίας (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010 § 199).

22 Δύναται να σημειωθεί ότι η βαρύτητα μιας κυρώσεως, όπως για παράδειγμα ένα υψηλό χρηματικό ποσό, μπορεί επίσης να υποδηλώνει τον ποινικό της χαρακτήρα για τους σκοπούς του άρθρου 6, παράγραφος 1, της Συμβάσεως (βλ., για παράδειγμα, απόφαση του ΕΔΔΑ της 11ης Ιανουαρίου 2007, Μαιμιάκης κατά Ελλάδας, CE:ECHR:2007:0111JUD003553304 §§ 20 έως 21).

23 Ogorek, R., *Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert*, Φρανκφούρτη επί του Μάιν, V. Klostermann, 1986. Το αν η εικόνα αυτή ήταν, ως πραγματικό γεγονός, πιστή, ακόμα και κατά τον 19ο αιώνα, είναι μια άλλη συζήτηση. Βλ., για παράδειγμα, Gläser, M., *Lehre und Rechtsprechung im französischen Zivilrecht des 19. Jahrhunderts*, Φρανκφούρτη επί του Μάιν, V. Klostermann, 1996.

κανόνας άμεσης αναλογικότητας: όσο μεγαλύτερη είναι η επέμβαση στα ατομικά δικαιώματα, για παράδειγμα τόσο πιο δρακόντειες είναι οι κυρώσεις, όσο μεγαλύτερη είναι η ανάγκη να λαμβάνονται υπόψη οι κατ' ιδίαν περιστάσεις κάθε συγκεκριμένης περιπτώσεως, τόσο μεγαλύτερη είναι η ανάγκη να υπάρχει εξουσία τροποποίησης της κυρώσεως, όπου αυτό προσήκει.

B. Η απαίτηση αναλογικότητας κατά το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62: άμεσο αποτέλεσμα ή σύμφωνη ερμηνεία

45. Τα δύο προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο έχουν μεταξύ τους τη σχέση κύριου και επικουρικού: έχει άμεσο αποτέλεσμα η απαίτηση αναλογικότητας η οποία προβλέπεται στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62; Αν δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα, δύναται το εθνικό δίκαιο να ερμηνευθεί κατά τρόπο σύμφωνο με την απαίτηση αυτή;

46. Πριν προχωρήσω στην εξέταση των ερωτημάτων αυτών, πρέπει εξ αρχής να διατυπώσω δύο παρατηρήσεις.

47. Πρώτον, όπως προαναφέρθηκε, η παρούσα υπόθεση ακολουθεί την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Euro-Team²⁴ και, σε κάποιο βαθμό, επίσης την απόφασή του στην υπόθεση Urbán²⁵. Θέτοντας τα πράγματα ένα βήμα πιο μπροστά, το αιτούν δικαστήριο, κατ' ουσίαν, διερωτάται τώρα τι ακριβώς τα εθνικά δικαστήρια και/ή οι διοικητικές αρχές δικαιούνται ή ακόμη και υποχρεούνται να πράξουν σε επιμέρους εκκρεμείς υποθέσεις, υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης, κατά το μεταβατικό στάδιο μεταξύ της διαπιστώσεως ασυμβατότητας και της υιοθέτησεως νέου νομοθετικού πλαισίου από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών²⁶. Επομένως, τρόπον τινά, το Δικαστήριο καλείται να λάβει θέση επί δύο αλληλένδετων ζητημάτων: κατά ποιον τρόπο η αρχή της αναλογικότητας των κυρώσεων, η οποία διατυπώνεται στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62, εκτείνεται στα εθνικά νομικά συστήματα; Άπαξ αποσαφηνιστεί αυτό, το συνδεδεμένο ερώτημα είναι ποιος θεωρείται ότι εφαρμόζει την αρχή αυτή και με ποιον τρόπο;

48. Δεύτερον, η παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως υποβλήθηκε μόλις λίγους μήνες μετά την έκδοση της αποφάσεως Euro-Team²⁷. Η εν λόγω απόφαση αφορούσε τις ίδιες διατάξεις της ουγγρικής νομοθεσίας που έχουν εφαρμογή επίσης στην υπόθεση της κύριας δίκης. Στο πλαίσιο αυτό, διατυπώνοντας το επιχείρημα ως λόγο απαραδέκτου της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, η Ουγγρική Κυβέρνηση είχε υποστηρίξει ότι δεν είναι έργο του Δικαστηρίου να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιο κατά τρόπο σύμφωνο με την οδηγία.

49. Η Ουγγρική Κυβέρνηση έχει δίκιο. Ασφαλώς δεν είναι έργο του Δικαστηρίου να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιο και να καθορίσει αν αυτό μπορεί –ή δεν μπορεί– να ερμηνευθεί κατά τρόπο σύμφωνο με το δίκαιο της Ένωσης. Ωστόσο, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να παράσχει καθοδήγηση όσον αφορά τις συνέπειες που απορρέουν από την απόφαση Euro-Team, ιδίως όσον αφορά τις εξουσίες αλλά και τις υποχρεώσεις των εθνικών δικαστηρίων και/ή των διοικητικών αρχών για την αποτελεσματική διασφάλιση, σε εθνικό επίπεδο, των δικαιωμάτων που βασίζονται στο δίκαιο της Ένωσης.

24 Απόφαση της 22ας Μαρτίου 2017 (C-497/15 και C-498/15, EU:C:2017:229).

25 Απόφαση της 9ης Φεβρουαρίου 2012 (C-210/10, EU:C:2012:64).

26 Πράγματι, η Ουγγρική Κυβέρνηση ανέφερε ότι το εθνικό σύστημα κυρώσεων μεταρρυθμίστηκε μετά την έκδοση της αποφάσεως στην υπόθεση Euro-Team. Οι νέες διατάξεις προβλέπουν διαβάθμιση των προστίμων αναλόγως της περιόδου που έχει παρέλθει μεταξύ της πρώτης και της τελευταίας φοράς που διαπιστώθηκε μη νόμιμη χρήση του δρόμου που υπόκειται σε διόδια. Φαίνεται ότι, σε μια κατάσταση όπως αυτή της κύριας δίκης, το ύψος του προστίμου ανέρχεται πλέον σε 40 000 HUF (περίπου 127 ευρώ). Με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η Ουγγρική Κυβέρνηση ανέφερε ότι οι νέες αυτές διατάξεις τέθηκαν σε ισχύ στις 12 Νοεμβρίου 2017. Ως εκ τούτου, δεν έχουν εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση.

27 Απόφαση της 22ας Μαρτίου 2017 (C-497/15 και C-498/15, EU:C:2017:229).

50. Στη διάταξη περί παραπομπής, το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι σε εθνικό επίπεδο υφίστανται αποκλίνουσες απόψεις ως προς το αν, εκτός από την ακύρωση της δυσανάλογης κυρώσεως, είναι επίσης δυνατό ή ακόμη και αναγκαίο να διαταχθεί η κίνηση νέων διαδικασιών ενώπιον των διοικητικών αρχών. Ως εκ τούτου, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν, ελλείψει ενεργειών εκ μέρους του Ούγγρου νομοθέτη, η σύμφωνη ερμηνεία του εθνικού δικαίου ή το άμεσο αποτέλεσμα επιτρέπει ή ακόμη και απαιτεί όπως τα εθνικά δικαστήρια και/ή οι διοικητικές αρχές συμπληρώσουν την ουγκρική νομοθεσία, πριν αυτή τροποποιηθεί αποτελεσματικά από τον νομοθέτη, προκειμένου να ικανοποιηθεί η απαίτηση αναλογικότητας την οποία θέτει το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62.

51. Τα ζητήματα αυτά και το ζήτημα αν η απαίτηση αναλογικότητας που τίθεται από το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 έχει άμεσο αποτέλεσμα αποτελούν σημαντικά ερμηνευτικά προβλήματα του δικαίου της Ένωσης. Η ανησυχία σχετικά με τα αποτελέσματα του δικαίου της Ένωσης κατά τη μεταβατική περίοδο μεταξύ της διαπιστώσεως ασυμβατότητας και της θεσπίσεως νέων μέτρων από τον νομοθέτη έχει ήδη κάνει το Δικαστήριο να σταθεί σε αυτήν κατά το παρελθόν²⁸. Επομένως, στην έκταση αυτή, τα ζητήματα αυτά πρέπει να εξεταστούν από το Δικαστήριο.

1. Σύμφωνη ερμηνεία ή άμεσο αποτέλεσμα

52. Πριν εξετάσω το αν η απαίτηση αναλογικότητας που περιέχεται στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 έχει άμεσο αποτέλεσμα ή μπορεί να οδηγήσει σε σύμφωνη ερμηνεία, πρέπει εξ αρχής να διατυπώσω μια γενική παρατήρηση όσον αφορά το άμεσο αποτέλεσμα και τη σύμφωνη ερμηνεία. Αμφότερες οι έννοιες αυτές εμφανίζονται στα ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου ως δύο χωριστά ζητήματα.

53. Η εμφάνιση αυτή πράγματι αντικατοπτρίζει τη γενομένη στη νομολογία εξέλιξη των δύο συγκεκριμένων κατηγοριών ως δύο χωριστών μηχανισμών. Υπόκεινται σε διαφορετικές προϋποθέσεις. Κάθε μία από αυτές εκτείνεται με διαφορετικό τρόπο στις εθνικές έννομες τάξεις, και έχουν διαφορετικές διαδικαστικές συνέπειες, ανάλογα ιδίως με τις προθεσμίες τους και με το είδος των έννομων σχέσεων που ενδιαφέρουν κάθε φορά.

54. Συγχρόνως, όμως, αυτό που απαιτείται ως πρακτικό αποτέλεσμα στις κατ' ιδίαν περιπτώσεις εντός κάθε μιας από τις κατηγορίες αυτές ενδέχεται να μη διαφέρει τόσο, ιδίως στις περιπτώσεις όπου ιδιώτης προσφεύγει κατά κράτους μέλους. Η πραγματικότητα μοιάζει πιο πολύ με ένα συνεχές που βρίσκεται μεταξύ των δύο μεθόδων: συχνά αποτελεί αντικείμενο συζητήσεως το πού τελειώνει η «απλώς και μόνο» σύμφωνη ερμηνεία και το πού αρχίζει το άμεσο αποτέλεσμα. Αυτό το όριο μεταξύ άμεσου αποτελέσματος και σύμφωνης ερμηνείας θα είναι ακόμη πιο ασαφές στις υποθέσεις σχετικά με απαιτήσεις, όπως η αναλογικότητα, που μπορούν να εντοπιστούν σε διάφορες νομικές πράξεις με διαφορετική νομική βαρύτητα τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο.

55. Έχοντας υπόψη την επιφύλαξη αυτή, θα εξετάσω πρώτα το ζήτημα της σύμφωνης ερμηνείας. Είναι αλήθεια ότι το αιτούν δικαστήριο διερωτάται πρώτα ως προς το άμεσο αποτέλεσμα. Εξ όσων γνωρίζω, το Δικαστήριο ουδέποτε εξέφερε ρητώς κάποια κρίση σχετικά με οποιαδήποτε ταξινόμηση ή ιεράρχηση μεταξύ άμεσου αποτελέσματος και σύμφωνης ερμηνείας²⁹. Ωστόσο, σε προτάσεις σχετικά με τη σημασία της αρχής της αναλογικότητας (αλλά ίσως όχι μόνο σχετικά με αυτό) η ίδια αρχή θα μπορεί επίσης να ληφθεί υπόψη για να περιοριστεί στο αυστηρώς αναγκαίο μέτρο ο βαθμός επεμβάσεως στην εκπεφρασμένη εθνική νομοθετική επιλογή. Με άλλα λόγια, αν η σύμφωνη ερμηνεία μπορεί πράγματι να επιτύχει, χωρίς ανορθόδοξη παράκαμψη ή κάμψη των εθνικών κανόνων και

²⁸ Βλ., συναφώς, αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, σκέψεις 44 έως 45), και της 8ης Σεπτεμβρίου 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, σκέψεις 40 έως 41).

²⁹ Για παράδειγμα διαφορετικής ταξινόμησης, βλ., κατ' αντιπαραβολή, αποφάσεις της 27ης Φεβρουαρίου 2014, OSA (C-351/12, EU:C:2014:110, σκέψεις 43 και 44), και της 25ης Ιουνίου 2015, Indėliū ir investicijų draudimas και Nemanūnas (C-671/13, EU:C:2015:418, σκέψεις 56 και 57).

λαμβανομένου υπόψη του είδους της επίμαχης στην κύρια δίκη έννομης σχέσεως, τον σκοπό ή τον στόχο που επιβάλλεται από το δίκαιο της Ένωσης, τότε ίσως θα πρέπει να προτιμηθεί, επειδή είναι επίσης πιθανό να ελαχιστοποιήσει τον αντίκτυπο όσον αφορά την ακεραιότητα της εθνικής έννομης τάξεως³⁰.

α) Σύμφωνη ερμηνεία

56. Όσον αφορά το δεύτερο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου, τα όσα αναφέρει στη διάταξή του περί παραπομπής σε συνδυασμό με την επιχειρηματολογία της Ουγγρικής Κυβερνήσεως και της Επιτροπής βαίνουν σε μεγάλο βαθμό προς την ίδια κατεύθυνση. Συγκεκριμένα, το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί ότι η νομική ερμηνεία έχει όρια και δεν μπορεί να συνιστά συγκεκαλυμμένη νομοθετική δραστηριότητα ή ανάληψη από τα εθνικά δικαστήρια των εξουσιών του εθνικού νομοθέτη, με αποτέλεσμα αυτά να υπερβούν τη δικαιοδοσία τους.

57. Ασφαλώς, το αιτούν δικαστήριο έχει δίκιο. Υπάρχουν όρια σε αυτό που μπορεί να επιτύχει η σύμφωνη ερμηνεία, όπως με σαφήνεια επιβεβαιώνει η νομολογία³¹. Αφενός, η υποχρέωση σύμφωνης με το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας του εθνικού δικαίου είναι «εγγενής στο σύστημα της Συνθήκης, καθόσον επιτρέπει στο εθνικό δικαστήριο να εξασφαλίζει, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, την πλήρη αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου»³². Αφετέρου, ένα από τα όρια της σύμφωνης ερμηνείας είναι ότι αυτή δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για «contra legem» ερμηνεία του εθνικού δικαίου³³.

58. Ωστόσο, το όριο αυτό δεν είναι εύκολο να αξιολογηθεί. Είναι απολύτως σαφές ότι η σύμφωνη ερμηνεία δεν μπορεί να οδηγήσει σε καταστάσεις όπου εθνικοί κανόνες θα μπορούσαν να αναιρεθούν πλήρως. Ο κανόνας ότι «το Α είναι Α» δεν μπορεί να γίνει αίφνης «το Α δεν είναι Α»³⁴. Ωστόσο, πέρα από τέτοιες ξεκάθαρες περιπτώσεις, αυτό που είναι «intra», αυτό που είναι «praeter», και αυτό που ήδη είναι «contra legem» εξαρτώνται αναπόφευκτα από την υποκειμενική ερμηνευτική εκτίμηση ενός δικαστή ως προς το αν ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα είναι εφικτό βάσει συνολικής αξιολογήσεως του εθνικού δικαίου.

59. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο καθόσον το καθήκον σύμφωνης ερμηνείας δεν περιορίζεται στη συγκεκριμένη νομική πράξη που εκδόθηκε για τη μεταφορά μιας υποχρέωσης κατά το δίκαιο της Ένωσης. Αποτελεί επίσης πάγια νομολογία ότι η αρχή της σύμφωνης ερμηνείας απαιτεί να κοιταχθεί το εθνικό δίκαιο ως σύνολο³⁵ και εφαρμόζεται σε οποιονδήποτε κανόνα του εσωτερικού κανονιστικού πλαισίου ο οποίος θα μπορούσε, με ορθή και επιτρεπτή ερμηνεία του εθνικού δικαίου, να εξασφαλίσει την ερμηνευτική του συμφωνία με το δίκαιο της Ένωσης³⁶. Μεταφορικά, η σύμφωνη ερμηνεία δεν αφορά απλώς αυτό εδώ το κλαδί ή εκείνο εκεί το κλωνάρι του εθνικού δικαίου που συμβαίνει να

30 Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Röpferl (C-187/15, EU:C:2016:194, σημείο 62) ή προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση OSA (C-351/12, EU:C:2013:749, σημείο 45)· βλ. επίσης, γενικώς, Prechal, S., *Directives in EC-Law*, 2η έκδ., Oxford University Press, Οξφόρδη, 2005, σ. 314 και 315.

31 Αποφάσεις της 10ης Απριλίου 1984, von Colson και Kamann (14/83, EU:C:1984:153, σκέψη 26), και της 5ης Οκτωβρίου 2004, Pfeiffer κ.λπ. (C-397/01 έως C-403/01, EU:C:2004:584, σκέψεις 111 έως 119). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 4ης Ιουλίου 2006, Αδενέλερ κ.λπ. (C-212/04, EU:C:2006:443, σκέψη 109), και της 24ης Ιανουαρίου 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, σκέψη 25).

32 Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2004, Pfeiffer κ.λπ. (C-397/01 έως C-403/01, EU:C:2004:584, σκέψη 114).

33 Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 4ης Ιουλίου 2006, Αδενέλερ κ.λπ. (C-212/04, EU:C:2006:443, σκέψη 110)· της 15ης Απριλίου 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, σκέψη 100), και της 11ης Νοεμβρίου 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, σκέψη 32).

34 Για εξέταση συγκεκριμένου παραδείγματος, βλ., ενδεικτικώς, προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση Unibet (C-432/05, EU:C:2006:755, σημείο 55).

35 «Η αρχή της σύμφωνης ερμηνείας επιβάλλει στα εθνικά δικαστήρια να πράττουν ό,τι είναι δυνατό στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο του εσωτερικού δικαίου και εφαρμόζοντας τις αναγνωρισμένες από το δίκαιο αυτό μεθόδους ερμηνείας, προκειμένου να διασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης και να καταλήγουν σε λύση σύμφωνη προς τον σκοπό που επιδιώκει το εν λόγω δίκαιο» [βλ. για πιο πρόσφατη αναδιατύπωση, ενδεικτικώς, απόφαση της 13ης Ιουλίου 2016, Röpferl (C-187/15, EU:C:2016:550, σκέψη 43 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία)].

36 Ως περιπτώσεις ευρείας ερμηνείας του καθήκοντος σύμφωνης ερμηνείας διά της υπαγωγής σε αυτό επίσης του μεταγενέστερου εθνικού δικαίου, βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 1993, Wagner Miret (C-334/92, EU:C:1993:945, σκέψη 20), και της 27ης Ιουνίου 2000, Océano Grupo Editorial και Salvat Editores (C-240/98 έως C-244/98, EU:C:2000:346, σκέψη 32).

φέρει το ίδιο όνομα με το προς εφαρμογή μέτρο της Ένωσης, αλλά ολόκληρο το δέντρο του εθνικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένων του κορμού και των ριζών του που αντιστοιχούν στο συνταγματικό ή στο γενικό διοικητικό δίκαιο. Ωστόσο, το αν υπάρχει κάτι αλλού σε αυτό το εθνικό νομοθετικό δένδρο που θα μπορούσε να ρίξει διαφορετικό ερμηνευτικό φως στο συγκεκριμένο κλαδί που ονομάζεται «αναλογικότητα των διοικητικών κυρώσεων», είναι όντως ένα ζήτημα που εναπόκειται στο εθνικό ή στα εθνικά δικαστήρια.

60. Εν προκειμένω, προτάθηκε ότι δεν είναι δυνατή η σύμφωνη ερμηνεία. Αν πράγματι το πρόβλημα διατυπωθεί υπό την έννοια ότι περιλαμβάνει σύγκρουση μεταξύ, αφενός, της ειδικής, τομεακής ουγκρικής νομοθεσίας για τα αδικήματα οδικής κυκλοφορίας, η οποία προβλέπει πίνακες και συγκεκριμένους αριθμούς ή ποσά και δεν παρέχει δυνατότητα μετριάσμού των κυρώσεων, και, αφετέρου, της ελλείψεως οποιασδήποτε άλλης διατάξεως της εσωτερικής νομοθεσίας οποιασδήποτε τάξεως, η οποία επιβάλλει την αναλογικότητα των κυρώσεων, τότε όντως κάποιος θα πρέπει να συμφωνήσει ότι δεν είναι δυνατόν το συγκεκριμένο ποσό X να θεωρηθεί ότι είναι το διαφορετικό ποσό Y. Σε κάθε περίπτωση, πάλι τα ζητήματα αυτά εναπόκεινται στο εθνικό δικαστήριο, το οποίο πρέπει να λάβει υπόψη τη γενική καθοδήγηση που δόθηκε στις προηγούμενα σημεία των παρουσών προτάσεων.

β) Άμεσο αποτέλεσμα

61. Αν το εθνικό δικαστήριο κρίνει ότι η σύμφωνη ερμηνεία δεν αποτελεί επιλογή εν προκειμένω, το κύριο ζήτημα που ανακύπτει τότε είναι αν το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62, το οποίο περιέχει την απαίτηση αναλογικότητας των κυρώσεων, έχει άμεσο αποτέλεσμα.

62. Σύμφωνα με το γράμμα και τη φύση του, το ερώτημα αυτό περιορίζεται στο ζήτημα του άμεσου αποτελέσματος της απαιτήσεως αναλογικότητας των κυρώσεων που περιέχεται στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62. Τούτο σημαίνει έναν διττό περιορισμό: πρώτον, ακόμη και αν, όπως εκτίθεται στην προηγούμενη ενότητα, η αρχή της αναλογικότητας έχει εφαρμογή σε διάφορους τομείς του δικαίου της Ένωσης, η ανάλυση που πρέπει να γίνει όσον αφορά το πρώτο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου συνδέεται στενά με συγκεκριμένη διάταξη συγκεκριμένης οδηγίας. Αυτό σημαίνει ότι η όποια τέτοια απόφαση θα περιορίζεται στο ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής της επίμαχης οδηγίας. Δεύτερον, η ίδια εκτίμηση θα αφορά φυσικά μόνο την απαίτηση αναλογικότητας των κυρώσεων που διατυπώνεται στο εν λόγω άρθρο, αλλά όχι τις άλλες πιθανές προϋποθέσεις που περιέχονται στο ίδιο άρθρο.

1) Οι προϋποθέσεις

63. Το άμεσο αποτέλεσμα αναφέρεται στη δυνατότητα ενός κανόνα δικαίου της Ένωσης να τύχει επικλήσεως ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Το ζήτημα αν μια διάταξη έχει άμεσο αποτέλεσμα πρέπει να εξετάζεται λαμβανομένων υπόψη της φύσεως, της οικονομίας και του γράμματος της επίμαχης διατάξεως³⁷. Μια διάταξη έχει άμεσο αποτέλεσμα όταν, από απόψεως περιεχομένου, είναι αρκούντως σαφής και ακριβής και έχει ανεπιφύλακτο χαρακτήρα ώστε να μπορεί να τύχει επικλήσεως, στο μέτρο που ορίζει δικαιώματα που οι ιδιώτες δύνανται να προβάλλουν κατά του κράτους³⁸.

64. Πριν στραφώ στην παρούσα υπόθεση, πρέπει να παραθέσω τέσσερις γενικές παρατηρήσεις, οι οποίες βασίζονται στη νομολογία³⁹.

³⁷ Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1974, Van Duyn (C-41/74, EU:C:1974:133, σκέψη 12).

³⁸ Αποφάσεις της 19ης Ιανουαρίου 1982, Becker (C-8/81, EU:C:1982:7, σκέψη 25), και της 15ης Απριλίου 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, σκέψεις 56 και 57).

³⁹ Για λεπτομερέστερη επιχειρηματολογία συνοδευόμενη με περαιτέρω παραδείγματα και παραπομπές για κάθε μία από τις γενικές παρατηρήσεις, βλ. πρόσφατες προτάσεις μου στην υπόθεση Kohn (C-167/17, EU:C:2018:387, σημεία 38 έως 46).

65. Πρώτον, από τη νομολογία είναι σαφές ότι οι όροι «σαφής και ακριβής» είναι μάλλον ελαστικοί. Μια διάταξη μπορεί να είναι «σαφής και ακριβής» μολονότι περιέχει όρους που δεν έχουν οριστεί –ή ακόμη είναι ασαφείς– ή απροσδιόριστες νομικές έννοιες.

66. Δεύτερον, το Δικαστήριο κλίνει υπέρ του συμπεράσματος ότι μια διάταξη, παρά το ότι χρησιμοποιεί ασαφείς ή απροσδιόριστες έννοιες, έχει άμεσο αποτέλεσμα όταν η διάταξη αυτή θεσπίζει *απαγόρευση*. Όταν η διάταξη τυγχάνει επικλήσεως ως πηγή αυτοτελούς δικαιώματος, του οποίου τα όρια πρέπει να οριστούν, η προσφυγή σε ασαφείς έννοιες είναι γενικά πιο προβληματική. Ωστόσο, σε διάφορες περιπτώσεις, μια απαγόρευση μπορεί να μετατραπεί σε θετική απαίτηση και αντίστροφα.

67. Τρίτον, προκειμένου να καθορίσει αν μια ρύθμιση έχει άμεσο αποτέλεσμα σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, το Δικαστήριο δεν επιδιώκει να δείξει ότι ολόκληρες διατάξεις έχουν άμεσο αποτέλεσμα και ισχύουν κατά γράμμα. Αντιθέτως, αναπτύσσει παραγωγικό συλλογισμό, ήτοι προσπαθεί να κρίνει αν ένας συγκεκριμένος, εφαρμόσιμος κανόνας συμπεριφοράς μπορεί να συναχθεί από την (ίσως εκτενέστερη και πιο περίπλοκη) διάταξη του δικαίου της Ένωσης.

68. Τέταρτον, το κριτήριο του «ανεπιφύλακτου χαρακτήρα» για την ύπαρξη άμεσου αποτελέσματος συνεπάγεται ότι η διάταξη του δικαίου της Ένωσης δεν απαιτεί την έκδοση κάποιας περαιτέρω πράξεως ή πράξεων, είτε από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης είτε από τα κράτη μέλη. Τα κράτη μέλη δεν πρέπει να έχουν διακριτική ευχέρεια⁴⁰ όσον αφορά την εφαρμογή τους ούτε μπορούν να επικαλούνται την από μέρους τους μη άσκηση της εν λόγω ευχέρειας⁴¹. Ωστόσο, παρά την ύπαρξη κάποιας διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών, οι προϋποθέσεις του άμεσου αποτελέσματος ενδέχεται να πληρούνται. Τούτο ισχύει ιδίως όταν το ζήτημα αν οι εθνικές αρχές υπερέβησαν τη διακριτική τους ευχέρεια *υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο*⁴². Κατ' αρχήν, αυτό συμβαίνει αν μπορούν να διαπιστωθούν «ελάχιστη εγγύηση», «ελάχιστα δικαιώματα» ή «ελάχιστη προστασία»⁴³ και δικαστικός έλεγχος μπορεί να καθορίσει αν αυτό το ελάχιστο επίπεδο έγινε σεβαστό από το κράτος μέλος⁴⁴.

69. Εν συντομία, προκειμένου να κριθεί αν μια διάταξη που επιβάλλει απαγόρευση ή καθήκον έχει άμεσο αποτέλεσμα, το βασικό ερώτημα είναι αν ο κανόνας που περιέχεται στην εν λόγω διάταξη δύναται να προβληθεί ενώπιον δικαστηρίου. Προς τούτο, οι απαιτήσεις «επαρκούς ακρίβειας, σαφήνειας και ανεπιφύλακτου χαρακτήρα» πρέπει να ερμηνεύονται με γνώμονα την πραγματική δυνατότητα των εθνικών αρχών να κατανοήσουν και να εφαρμόσουν οι ίδιες τη διάταξη αυτή. Αν οι εν λόγω αρχές διατηρούν διακριτική ευχέρεια ή περιθώριο εκτιμήσεως κατά την εφαρμογή της, η διακριτική αυτή ευχέρεια πρέπει να οριοθετείται από τη διάρθρωση της ίδιας της διατάξεως.

2) Εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση

70. Το αιτούν δικαστήριο θεωρεί ότι η απαίτηση αναλογικότητας που προβλέπεται στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 δεν αποτελεί διάταξη που έχει άμεση εφαρμογή. Δεν θα ήταν δυνατόν να συναχθεί από την οδηγία με τι πρέπει να είναι ανάλογη η κύρωση. Στον εθνικό νομοθέτη εναπόκειται να καθορίσει τα κριτήρια αναλογικότητας βάσει του ορισμού του Δικαστηρίου.

40 Απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, σκέψη 6).

41 Απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, σκέψεις 28 έως 30).

42 Απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, σκέψεις 7 και 13). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 1996, Kraaijeveld κ.λπ. (C-72/95, EU:C:1996:404, σκέψη 59)· της 15ης Απριλίου 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, σκέψη 64), και της 21ης Μαρτίου 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, σκέψεις 29 και 31).

43 Βλ., αντιστοίχως, αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 1991, Francovich κ.λπ. (C-6/90, EU:C:1991:428, σκέψη 19)· της 14ης Ιουλίου 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, σκέψη 17), και της 24ης Ιανουαρίου 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, σκέψη 35).

44 Βλ. υπό την έννοια αυτή, για παράδειγμα, απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, σκέψη 37).

71. Κατά την Ουγγρική Κυβέρνηση, το περιεχόμενο του άρθρου 9α της οδηγίας 1999/62 δεν είναι αρκούντως ακριβές και σαφές για να έχει άμεση εφαρμογή. Η κυβέρνηση αυτή θεωρεί ότι η διάταξη δεν δημιουργεί δικαιώματα υπέρ της προσφεύγουσας, αλλά αντιθέτως καθορίζει τα όρια που επιτρέπουν, στο πλαίσιο της επιβολής κυρώσεων, να επιτευχθεί ισορροπία μεταξύ της αντικειμενικής προστασίας του δικαίου και των ατομικών δικαιωμάτων.

72. Η Επιτροπή διατείνεται ότι το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 είναι σαφές, ακριβές και ανεπιφύλακτο, καθόσον οι κυρώσεις που επιβάλλονται από τα κράτη μέλη πρέπει πάντοτε να στοιχούν με την απαίτηση αναλογικότητας. Ως εκ τούτου, ιδιώτες δύνανται να προβάλλουν κατά του κράτους ενώπιον δικαστηρίου την εν λόγω απαίτηση που προβλέπει η οδηγία.

73. Συμφωνώ με την Επιτροπή. Η απαίτηση αναλογικότητας των κυρώσεων που διατυπώνεται στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 είναι αρκούντως ακριβής, σαφής και ανεπιφύλακτη, ώστε να έχει άμεσο αποτέλεσμα.

74. Η απαίτηση αυτή είναι *σαφής και ακριβής*. Πρώτον, η έννοια και οι ακριβείς συνέπειες της απαιτήσεως αναλογικότητας στο πλαίσιο των κυρώσεων είναι ευχερώς κατανοητές: οι επιβαλλόμενες κυρώσεις δεν πρέπει να υπερβαίνουν το αυστηρώς αναγκαίο όριο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Μικρή σημασία έχει το ποια θα είναι ακριβώς η διατύπωση της προτάσεως που πρέπει να συναχθεί από το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62, δηλαδή το αν απαιτείται θετική ενέργεια («οι κυρώσεις πρέπει να είναι αναλογικές») ή επιβάλλεται απαγόρευση («οι κυρώσεις δεν πρέπει να είναι δυσανάλογες»).

75. Δεύτερον, η απαίτηση είναι επίσης σαφέστατη ως προς αυτό με το οποίο οι κυρώσεις πρέπει να είναι ανάλογες: πρέπει να είναι ανάλογες με τη βαρύτητα του διαπραχθέντος αδικήματος, λαμβανομένων υπόψη, όπου προσήκει, των ιδιαιτέρων περιστάσεων της συγκεκριμένης περιπτώσεως. Η όλη εκτίμηση θεωρείται να πραγματοποιήθηκε εντός του ειδικού πλαισίου της οδηγίας 1999/62, η οποία εκθέτει τους σκοπούς και το πλαίσιο εφαρμογής της απαιτήσεως περί αναλογικότητας των κυρώσεων.

76. Τρίτον, όσον αφορά τους όρους περί σαφήνειας και ακρίβειας, η *σαφήνεια ενός κανόνα* δεν πρέπει να συγχέεται με τη *σαφήνεια του αποτελέσματος* της εφαρμογής του κανόνα αυτού σε κάθε επιμέρους περίπτωση. Το κριτήριο του άμεσου αποτελέσματος διατάξεως του δικαίου της Ένωσης είναι σαφώς του πρώτου είδους: είναι ο γενικός ή κανονιστικός κανόνας ή η απαίτηση αρκούντως σαφής, ακριβής και ανεπιφύλακτος ώστε να μπορεί να προβληθεί ενώπιον δικαστηρίου; Με άλλα λόγια, δύνανται το αρμόδιο όργανο, είτε πρόκειται για δικαστήριο είτε για διοικητική αρχή, να χρησιμοποιήσει και να εφαρμόσει απευθείας τον κανόνα σε διαφορά που εκκρεμεί ενώπιόν του, χωρίς περαιτέρω διευκρίνιση του κανόνα αυτού; Τούτο δεν σημαίνει (και από την ίδια τη φύση του δικαίου δεν μπορεί να σημαίνει) κατ' ανάγκην ότι ο κανόνας παρέχει εκ των προτέρων σαφή απάντηση σε οποιαδήποτε νομικής φύσεως υπόθεση εμπίπτει στο ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής του. Ως γενική παρατήρηση, ανεξαρτήτως του αριθμού των κατευθυντήριων γραμμών, πινάκων ή αποφάσεων που μπορούν να χαραχθούν ή εκδοθούν για να ερμηνευθεί η έννοια «αναλογική κύρωση», ουδέποτε θα αναιρεθεί η διακριτική ευχέρεια που είναι σύμφυτη με την εφαρμογή του κανόνα αυτού στις επιμέρους περιπτώσεις.

77. Τέταρτον, η απαίτηση αναλογικότητας είναι σαφής και ακριβής επίσης αν εξεταστεί από τη σκοπιά εκείνων των αρχών που καλούνται να την εφαρμόζουν σε τακτική, αν όχι καθημερινή, βάση –δηλαδή των εθνικών δικαστηρίων και των διοικητικών οργάνων. Οι αρχές αυτές πρέπει πράγματι να είναι εξοικειωμένες και κατάλληλα εξοπλισμένες για να διενεργούν τον έλεγχο αναλογικότητας, ιδίως στο πλαίσιο κυρώσεων⁴⁵.

⁴⁵ Πάλι, για παράδειγμα ορισμένων από τους άλλους τομείς στους οποίους εφαρμόστηκε η απαίτηση αναλογικότητας των κυρώσεων, βλ. σημεία 29 έως 42 των παρούσων προτάσεων.

78. Όσον αφορά τον *ανεπιφύλακτο* χαρακτήρα της απαιτήσεως περί αναλογικότητας των κυρώσεων, είναι επίσης σαφές ότι η εφαρμογή της αρχής αυτής δεν υπόκειται σε καμία προϋπόθεση.

79. Πρώτον, είναι αναμφισβήτητο ότι πρωτίστως στον εθνικό νομοθέτη εναπόκειται να εφαρμόσει τη διάταξη αυτή με πιο συγκεκριμένα μέσα και να διαμορφώσει την αναλογικότητα, με έναν ορισμένο τρόπο, καθορίζοντας ακριβή κριτήρια και αριθμητικά στοιχεία. Ωστόσο, τούτο δεν μπορεί να φθάσει στο σημείο να υποδηλώσει ότι, συνακόλουθα, άλλοι παράγοντες, όπως οι δικαστικές ή οι διοικητικές αρχές, δεν μπορούν ούτε καν να εξετάσουν την αναλογικότητα, ειδικά στις περιπτώσεις όπου ο εθνικός νομοθέτης παραμένει ανενεργός ή εφάρμοσε εσφαλμένως τον επίμαχο κανόνα.

80. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο αν, δεύτερον, η επίμαχη υπόθεση εμπίπτει σαφώς σε ό,τι θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως «ελάχιστη εγγύηση» ή «ελάχιστη προστασία» της απαιτήσεως αναλογικότητας. Υπό την έννοια αυτή, ο κάποιος βαθμού ανεπιφύλακτος χαρακτήρας ενός κανόνα θα μπορούσε ίσως να τύχει επικλήσεως αν η εφαρμογή του συγκεκριμένου κανόνα *παρέμενε εντός* του πεδίου διακριτικής ευχέρειας που εύλογα θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι επιφυλάσσεται για τα κράτη μέλη. Ωστόσο, θεσπίζοντας σύστημα κυρώσεων το οποίο, όπως έκρινε το Δικαστήριο, επιβάλλει κυρώσεις πάνω από το εκατονταπλάσιο του οφειλόμενου ποσού⁴⁶, καθιστώντας αδύνατο να ληφθούν υπόψη οι ατομικές περιστάσεις κάθε περιπτώσεως και να μετριάσει το πρόστιμο, το οικείο κράτος μέλος σαφώς υπερβαίνει τα όρια που εύλογα θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι εμπίπτουν στη διακριτική του ευχέρεια και ότι, ως εκ τούτου, καλύπτονται από οποιαδήποτε αίρεση μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη. Με άλλα λόγια, πέρα από αυτό που εύλογα θα μπορούσε να καλυφθεί από τη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών, υπάρχει ανεπιφύλακτος χαρακτήρας.

3) Ενδιάμεσο συμπέρασμα

81. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62, κατά το μέρος που απαιτεί οι κυρώσεις να είναι αναλογικές, έχει άμεσο αποτέλεσμα.

Γ. Η θεσμική διάσταση

82. Άπαξ αποδειχθεί ότι η απαίτηση αναλογικότητας που περιέχεται στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 έχει άμεσο αποτέλεσμα⁴⁷, ανακύπτει το αλληλένδετο ερώτημα: *ποιος* πρέπει να κάνει *τι*, υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης, εντός ενός πλαισίου όπου τα εθνικά δικαστήρια και οι διοικητικές αρχές φαίνεται να μην μπορούν, κατά το εθνικό δίκαιο, να λάβουν υπόψη τις πραγματικές περιστάσεις της επιμέρους περιπτώσεως ή, όπου αυτό ενδείκνυται, να μειώσουν το ύψος του προστίμου;⁴⁸

83. Τα δύο αυτά υποερωτήματα, των οποίων άπτεται το αιτούν δικαστήριο με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημά του και τα οποία αναπτύσσονται περαιτέρω στη διάταξη περί παραπομπής, θα εξεταστούν τώρα χωριστά. Εκείνο που υπονοείται είναι ότι η έχουσα άμεσο αποτέλεσμα απαίτηση αναλογικότητας των κυρώσεων σημαίνει ότι το δίκαιο της Ένωσης είναι εκείνο που παρέχει στις εθνικές αρχές την εξουσία να μετριάσουν, όπου αυτό ενδείκνυται σε επιμέρους περιπτώσεις, το δυσανάλογο ύψος των κυρώσεων που προβλέπεται στη νομοθεσία (1). Επιπλέον, ακόμη και αν σε κάθε κράτος μέλος εναπόκειται να καθορίσει τις αρμόδιες αρχές και τις εξουσίες που οι αρχές αυτές θα ασκούν στις επιμέρους περιπτώσεις, τελικώς στα εθνικά δικαστήρια εναπόκειται να διασφαλίσουν την τήρηση του δικαίου της Ένωσης (2).

⁴⁶ Σημείο 31 των παρουσών προτάσεων.

⁴⁷ Θα μπορούσε να προστεθεί ότι η επιχειρηματολογία που εκτίθεται στην παρούσα ενότητα θα μπορεί σε μεγάλο βαθμό να εφαρμοστεί επίσης αν το αιτούν δικαστήριο κρίνει τελικά ότι το εθνικό δίκαιο δύναται να ερμηνευθεί κατά τρόπο σύμφωνο με το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62.

⁴⁸ Βλ., επίσης, απόφαση της 22ας Μαρτίου 2017, Euro-Team και Spirál-Gép (C-497/15 και C-498/15, EU:C:2017:229, σκέψη 60).

1. Τι: ακύρωση ή μετριασμός της κυρώσεως;

84. Αποτελεί πάγια νομολογία ότι διάταξη εθνικής νομοθεσίας ασύμβατη με το δίκαιο της Ένωσης πρέπει να μένει ανεφάρμοστη⁴⁹. Εν προκειμένω, είναι σαφές ότι η ασυμβατότητα της ουγγρικής νομοθεσίας με την απαίτηση αναλογικότητας που περιέχεται στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 συνεπάγεται ότι η εν λόγω νομοθεσία πρέπει να μείνει ανεφάρμοστη.

85. Λιγότερο σαφές είναι το *τι* ακριβώς πρέπει να μείνει ανεφάρμοστο. Ολόκληρο το νομοθέτημα; Ή απλώς ο πίνακας στο παράρτημα στον οποίο εμφανίζονται τα ποσά των κυρώσεων; Ή η επιμέρους απόφαση που εκδόθηκε σύμφωνα με το περιεχόμενο του πίνακα αυτού; Ή μόνον οι ειδικές διατάξεις των αποφάσεων με τις οποίες επιβλήθηκαν οι κυρώσεις;

86. Το πιο βασικό ερώτημα, όμως, είναι αν το άμεσο αποτέλεσμα της απαιτήσεως αναλογικότητας των κυρώσεων που περιέχεται στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 σημαίνει ότι οποιαδήποτε κύρωση πρέπει να μείνει ανεφάρμοστη. Ή το άμεσο αποτέλεσμα θα μπορούσε να σημαίνει ότι τα εθνικά δικαστήρια και/ή οι διοικητικές αρχές μπορούν να αποφασίσουν από μόνα τους, βάσει του δικαίου της Ένωσης, να μετριάσουν το ύψος του προστίμου και να επιβάλουν αναλογική κύρωση σε υποκατάσταση της δυσανάλογης κυρώσεως που είχε αρχικά επιβληθεί βάσει του εθνικού δικαίου; Με άλλα λόγια, δύναται η έχουσα άμεσο αποτέλεσμα απαίτηση αναλογικότητας, όπως αυτή διατυπώνεται στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62, να ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο προκειμένου να παράσχει στα εθνικά όργανα τη δυνατότητα να επιβάλλουν κυρώσεις συμβατές με την απαίτηση αυτή;

87. Το ζήτημα αυτό φαίνεται να απασχολεί το αιτούν δικαστήριο όταν, με το δεύτερο ερώτημά του, ζητεί να διευκρινιστεί αν επιτρέπεται ή ακόμη και επιβάλλεται η εκ μέρους των εθνικών δικαστηρίων και διοικητικών αρχών «συμπλήρωση –χωρίς την επέμβαση του εθνικού νομοθέτη– της κρίσιμης εν προκειμένω ουγγρικής νομοθεσίας με την προσθήκη των ουσιαστικών κριτηρίων αναλογικότητας που καθορίζονται στην [απόφαση Euro-Team]».

88. Κατά την Ουγγρική Κυβέρνηση, ούτε τα εθνικά δικαστήρια ούτε οι διοικητικές αρχές έχουν δικαιοδοσία ή αρμοδιότητα να συμπληρώνουν την εθνική νομοθεσία, διότι μόνο στον νομοθέτη εναπόκειται να θεσπίσει ή να τροποποιήσει νομοθετική ρύθμιση.

89. Επίσης η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι μόνο στον νομοθέτη εναπόκειται να θεσπίσει ένα αναλογικό σύστημα κυρώσεων. Το γεγονός ότι η απαίτηση αναλογικότητας που περιέχεται στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 έχει άμεσο αποτέλεσμα δεν σημαίνει ότι ιδιώτες μπορούν να την επικαλεστούν και ότι μπορεί να τους επιβληθεί νέα, αναλογική ποινή από εθνικό δικαστήριο. Κατά την Επιτροπή, όσο ο εθνικός νομοθέτης δεν έχει θεσπίσει νέο σύστημα κυρώσεων σε πλήρη συμμόρφωση με την απαίτηση αναλογικότητας την οποία θέτει το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62, τα εθνικά δικαστήρια μπορούν μόνο να ακυρώσουν τη δυσανάλογη κύρωση.

90. Πρέπει να ομολογήσω ότι η θέση που υποστηρίζει η Επιτροπή μου φαίνεται κάπως δυσανάλογη. Καταλήγει, με λίγα λόγια, στο επιχείρημα ότι το άμεσο αποτέλεσμα (επί του οποίου η Επιτροπή συμφώνησε) της απαιτήσεως οι *κυρώσεις να είναι αναλογικές* σημαίνει ότι, όσο ο νομοθέτης δεν έχει θεσπίσει νέο σύστημα κυρώσεων, ουδόλως *δύνανται να υπάρξουν κυρώσεις*.

91. Η θέση μου επί του ζητήματος αυτού διαφέρει από αυτήν της Επιτροπής για δύο λόγους: οι λόγοι αυτοί στηρίζονται στη δομή των εφαρμοστέων στην παρούσα υπόθεση διατάξεων και στις συνέπειες όταν διάταξη του δικαίου της Ένωσης έχει άμεσο αποτέλεσμα.

⁴⁹ Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 9ης Μαρτίου 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, σκέψη 21)· της 18ης Ιουλίου 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, σκέψη 61), και της 3ης Οκτωβρίου 2013, Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, σκέψη 37).

92. Πρώτον, όταν επιβάλλονται κυρώσεις για παραβάσεις όπως αυτές της παρούσας διαδικασίας, η νομική διάρθρωση των εφαρμοστέων κανόνων έχει συνήθως ως εξής: κατά πρώτον, υπάρχει ένας κανόνας ο οποίος αναφέρει ότι πρέπει να καταβάλλονται διόδια και ποιο είναι το ύψος τους (η υποχρέωση). Κατά δεύτερον, υπάρχει μια διάταξη η οποία ορίζει ότι η μη καταβολή των διοδίων είναι κολάσιμη (η νομική βάση για την τιμωρία). Κατά τρίτον, κάτι που μερικές φορές συνδυάζεται με την τελευταία διάταξη και μερικές φορές διαχωρίζεται από αυτήν, υπάρχει ο καθορισμός του ύψους των κυρώσεων, όπου εκτίθεται ότι για συμπεριφορά του τάδε ή του δείνα είδους επιβάλλεται κύρωση του τάδε ή του δείνα εύρους. Κατά τέταρτον, υπό τον ίδιο τίτλο, είτε αναφέρεται ρητώς στην ίδια διάταξη είτε παραπέμπει ενίοτε σε γενικές διατάξεις ενός νόμου ή ακόμη και σε έναν κώδικα διοικητικής διαδικασίας, υπάρχει συνήθως ένας κατάλογος στοιχείων (συνήθως μόνο για ενδεικτικούς λόγους) που το αρμόδιο όργανο πρέπει να λαμβάνει υπόψη κατά τον καθορισμό του ύψους των κυρώσεων, ασκώντας ως εκ τούτου τη διακριτική του ευχέρεια εντός των ορίων που θέτουν ο νόμος και/ή η νομολογία των δικαστηρίων.

93. Δεύτερον, το άμεσο αποτέλεσμα δεν σημαίνει, ή ασφαλώς δεν σημαίνει μόνον, ότι *αποκλείεται* η ασύμβατη διάταξη του εθνικού δικαίου. Αν κάθε φορά που διαπιστώνεται το άμεσο αποτέλεσμα διατάξεως οδηγίας η συνέπεια είναι απλώς και μόνο να μείνει ανεφάρμοστη η ασύμβατη εθνική νομοθεσία, τότε είμαι υποχρεωμένος να συμφωνήσω ότι το άμεσο αποτέλεσμα δεν έχει κάποια προστιθέμενη αξία σε σχέση με την υπεροχή του δικαίου της Ένωσης⁵⁰. Η μη εφαρμογή, η οποία οδηγεί στην ακύρωση της κυρώσεως, είναι η αναγκαία συνέπεια της υπεροχής αυτής. Το άμεσο αποτέλεσμα δεν χρειάζεται προς τούτο.

94. Κατά την άποψή μου, το άμεσο αποτέλεσμα σημαίνει επίσης, σε περιπτώσεις όπως η παρούσα, υποκατάσταση. Κανόνας δικαίου της Ένωσης έχων άμεσο αποτέλεσμα δύναται να προβληθεί και να τύχει εφαρμογής ενώπιον των εθνικών οργάνων αυτόνομα, δηλαδή ανεξάρτητα από την εθνική νομοθεσία που έχει θεσπιστεί για την εφαρμογή του. Ένας τέτοιος κανόνας που έχει άμεσο αποτέλεσμα δεν χρειάζεται να αποκλείει οτιδήποτε σε εθνικό επίπεδο: μπορεί απλά να προσθέτει κάτι διαφορετικό, το οποίο προηγουμένως δεν προβλεπόταν από το πλέγμα διατάξεων του εθνικού δικαίου.

95. Κατ' εφαρμογήν της συλλογιστικής αυτής στην υπό κρίση υπόθεση, η έχουσα άμεσο αποτέλεσμα απαίτηση αναλογικότητας των κυρώσεων που περιέχεται στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 και έχει ενσωματωθεί στην εθνική έννομη τάξη συνεπάγεται ότι τα εθνικά όργανα έχουν την εξουσία που προφανώς στερούνται στο πλαίσιο του τετάρτου σταδίου που περιγράφηκε πιο πάνω. Τούτο δεν σημαίνει απαραίτητα ότι θα πρέπει να παραμεριστεί οποιοδήποτε από τα προηγούμενα στάδια: παραμένει το γεγονός ότι οφείλονται διόδια· το ίδιο συμβαίνει με το γεγονός ότι η μη καταβολή των διοδίων επισύρει κύρωση, καθώς και με την *αρχική* κύρωση, που επιβλήθηκε πριν λάβει χώρα μετριασμός της, όπως εκτίθενται στο παράρτημα.

96. Πάντως, αυτό το οποίο αλλάζει είναι ότι, λόγω της έχουσας άμεσο αποτέλεσμα απαιτήσεως αναλογικότητας των κυρώσεων, τα εθνικά όργανα έχουν την εξουσία, σε περιπτώσεις εντός της μεταβατικής περιόδου, ήτοι αν και για όσο χρόνο ο εθνικός νομοθέτης δεν έχει θεσπίσει νέο σύστημα κυρώσεων συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης, να μετριάσουν τις επιβληθείσες κυρώσεις λαμβάνοντας υπόψη τη βαρύτητα της σχετικής παραβάσεως και τις ιδιαίτερες περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως. Κατά την άσκηση της εν λόγω εξουσίας τροποποιήσεως των ποσών των κυρώσεων, τα ποσά που καθορίζονται στο παράρτημα 9 του κυβερνητικού διατάγματος 410/2007 μπορούν να

50 Βλ. για τη συζήτηση αυτή, ενδεικτικώς, Lenaerts, K., Corthaut, T., «Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law», *European Law Review*, τόμος 31, 2006, σ. 287 έως 315· Prechal, S., «Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union», σε Barnard, C. (επιμ.), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford University Press, Οξφόρδη, 2007, σ. 35 έως 69· Gallo, D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, 2018, σ. 351 έως 418.

θεωρηθούν ότι αποτελούν το ανώτατο όριο, το οποίο το επιβληθέν πρόστιμο φυσικά δεν μπορεί να υπερβεί αλλά κάτω από το οποίο μπορεί να μειωθεί σε κατ' ιδίαν περιπτώσεις, λαμβανομένων υπόψη τόσο της βαρύτητας της παραβάσεως όσο και των ιδιαίτερων περιστάσεων της συγκεκριμένης περίπτωσης.

97. Για τους λόγους αυτούς, η πρόταση μου είναι ότι στην πραγματικότητα το άμεσο αποτέλεσμα της απαιτήσεως αναλογικότητας των κυρώσεων σημαίνει «αναλογικές κυρώσεις» και όχι «δεν επιβάλλονται καθόλου κυρώσεις». Ομοίως προς αυτό που έχει ήδη προταθεί⁵¹, το άμεσο αποτέλεσμα μπορεί επίσης να εφαρμοστεί με αναλογικό τρόπο, ώστε να διασφαλίζεται σε μέγιστο βαθμό η ακεραιότητα των δύο συστημάτων. Η χρήση στοχευμένων μέσων, χειρουργικής ακρίβειας, προκειμένου να εισαχθεί, στην εθνική έννομη τάξη, ένας κανόνας που είναι αναγκαίος για να διασφαλιστεί η άμεση συμμόρφωση της τελευταίας με το δίκαιο της Ένωσης, ενώ φυσικά αφήνεται ανοικτή η πόρτα προκειμένου ο εθνικός νομοθέτης να προβλέψει διαφορετικά για μελλοντικές υποθέσεις, είναι ίσως προτιμότερη επιλογή από το να ακυρωθεί, κατ' ουσίαν, η περαιτέρω λειτουργία ολόκληρου του εθνικού συστήματος επιβολής κυρώσεων.

98. Ένα τελευταίο σημείο πρέπει να εξεταστεί καταληκτικά στην παρούσα ενότητα. Αποτελεί πάγια νομολογία ότι μια οδηγία δεν μπορεί, από μόνη της και ανεξαρτήτως του θεσπισθέντος για την εφαρμογή της εθνικού κανόνα, να έχει ως αποτέλεσμα τη στοιχειοθέτηση ή την επίταση της ποινικής ευθύνης των προσώπων που ενεργούν κατά παράβαση των διατάξεών της⁵². Επιπλέον, αυτή καθ' εαυτή μια έχουσα άμεσο αποτέλεσμα διάταξη οδηγίας δεν γεννά υποχρεώσεις σε βάρος ιδιώτη⁵³. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να γίνει επίκλησή της κατά του ιδιώτη αυτού από άλλον, είτε αυτός ο άλλος είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου είτε ιδιώτης. Αυτός είναι ένας από τους λόγους για τους οποίους το Δικαστήριο έχει αποκλείσει τη δυνατότητα ιδιώτη να επικαλεστεί μια έχουσα άμεσο αποτέλεσμα διάταξη οδηγίας κατά άλλου ιδιώτη («οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα») ή τη δυνατότητα δημόσιας αρχής να την επικαλεστεί κατά ιδιώτη («κατιόν κάθετο άμεσο αποτέλεσμα»).

99. Θα μπορούσε, ενδεχομένως, να λεχθεί, βάσει της συγκεκριμένης νομολογίας, ότι το άμεσο αποτέλεσμα μέσω υποκαταστάσεως, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, ισοδυναμεί με εφαρμογή μη ορθώς μεταφερθείσας διατάξεως οδηγίας (άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62) σε βάρος ιδιώτη. Επομένως, η εν λόγω διάταξη της οδηγίας όντως θα χρησιμοποιούνταν για τη χειροτέρευση της καταστάσεως του ατόμου και, τρόπον τινά, θα «έσωζε» το κράτος μέλος που τη μετέφερε εσφαλμένως.

100. Κατά την αντίληψή μου, η υπό κρίση υπόθεση έχει διαφορετικό χαρακτήρα. Πρώτον, ένα τέτοιο επιχείρημα βρίσκεται ένα βήμα πιο μπροστά. Βασίζεται στην παραδοχή ότι, λόγω της αρχής της υπεροχής, η εφαρμογή κυρώσεων πρέπει να αποκλείεται κατηγορηματικώς και ότι το άμεσο αποτέλεσμα της απαιτήσεως αναλογικότητας των κυρώσεων, σημαίνει ότι οι τελευταίες «επανατοποθετούνται» στο κάδρο. Ωστόσο, όπως ήδη εκτέθηκε στο σημείο 92 των παρουσών προτάσεων, η βασική κατάσταση ως προς την οποία πρέπει να κρίνεται οποιαδήποτε «χειροτέρευση» ή «βελτίωση» της νομικής θέσεως του ατόμου είναι στην πραγματικότητα διαφορετική: είναι το επιβαλλόμενο σε εθνικό επίπεδο καθήκον πληρωμής διοδίων και η επιβολή κυρώσεως ανερχόμενης σε ολόκληρο το ποσό του προβλεπόμενου σε εθνικό επίπεδο προστίμου σε περίπτωση μη πληρωμής διοδίων.

101. Δεύτερον, με βάση το εν λόγω κριτήριο, το τελικό αποτέλεσμα θα είναι πάντοτε ευνοϊκό για τους ιδιώτες. Βάσει της οδηγίας το άτομο θα βρεθεί όντως σε καλύτερη θέση, καθόσον στις πιο σοβαρές περιπτώσεις εκ προθέσεως παραβάσεως θα του επιβληθεί η ίδια κύρωση, αλλά στην πλειονότητα των περιπτώσεων η κύρωση θα είναι ηπιότερη από εκείνη που προβλέπεται στο ασύμβατο εθνικό δίκαιο.

⁵¹ Όσον αφορά τη σχέση μεταξύ άμεσου αποτελέσματος και σύμφωνης ερμηνείας (βλ. σημείο 55 των παρουσών προτάσεων).

⁵² Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 8ης Οκτωβρίου 1987, *Kolpinghuis Nijmegen* (80/86, EU:C:1987:431, σκέψη 13), και της 22ας Νοεμβρίου 2005, *Grøngaard και Bang* (C-384/02, EU:C:2005:708, σκέψη 30).

⁵³ Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 26ης Φεβρουαρίου 1986, *Marshall* (152/84, EU:C:1986:84, σκέψη 48) της 5ης Οκτωβρίου 2004, *Pfeiffer κ.λπ.* (C-397/01 έως C-403/01, EU:C:2004:584, σκέψη 108), και της 10ης Οκτωβρίου 2017, *Farrell* (C-413/15, EU:C:2017:745, σκέψη 31).

102. Τρίτον, ένας ιδιώτης, όπως η προσφεύγουσα, θα είναι πάντοτε εκείνος που θα επικαλεστεί κατά κράτους μέλους την οδηγία 1999/62 προκειμένου να ωφεληθεί από τα δικαιώματα που αυτή παρέχει. Και πάλι, είναι χρήσιμο να υπομνησθεί ποια *ακριβώς* είναι η φύση του εν λόγω δικαιώματος που εγγυάται η οδηγία: είναι η θέσπιση αναλογικών κυρώσεων. Η οδηγία δεν αναφέρει ότι δεν θα υπάρξουν κυρώσεις. Ως εκ τούτου, το δικαίωμα που απορρέει από το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62, το οποίο μπορεί να επικαλεστεί η προσφεύγουσα, δεν είναι δικαίωμα *μη* επιβολής κυρώσεων, αλλά δικαίωμα μη επιβολής *δυσανάλογης* κυρώσεως.

103. Θα ήταν περίεργο αν ιδιώτης που επικαλείται μια έχουσα άμεσο αποτέλεσμα διάταξη οδηγίας μπορούσε να απολαύει μεγαλύτερης προστασίας από εκείνη που θα μπορούσε στην πραγματικότητα να του διασφαλίσει η οδηγία.

2. Ποιος: εθνικά δικαστήρια και/ή διοικητικές αρχές;

104. Το τελευταίο στοιχείο αφορά ένα πρόβλημα που το αιτούν δικαστήριο έθεσε με τη διάταξη περί παραπομπής και το οποίο προκύπτει από το δεύτερο ερώτημα. Κατά την αντίληψή μου, η φύση του προβλήματος έχει ως εξής: η εθνική νομοθεσία δεν επιτρέπει στις διοικητικές αρχές να τροποποιούν τις κυρώσεις και να λαμβάνουν υπόψη τις ατομικές περιστάσεις όταν αποφασίζουν για την κύρωση. Η εξουσία που το εθνικό δίκαιο παρέχει σε ένα διοικητικό δικαστήριο είναι μόνο να ακυρώσει την απόφαση της διοικητικής αρχής και να παραπέμψει την υπόθεση σε νέα διαδικασία ενώπιον της διοικητικής αρχής, ενώ προφανώς δεν μπορεί να τροποποιήσει την επιβληθείσα κύρωση. Στο πλαίσιο αυτό, αντιλαμβάνομαι ότι το ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου είναι: ποιος θα διασφαλίσει τη συμμόρφωση με το δίκαιο της Ένωσης – η εθνική διοικητική αρχή και/ή το εθνικό δικαστήριο;

105. Αποτελεί πάγια νομολογία ότι «είναι ασύμβατη προς τις συμφυείς με τον χαρακτήρα του δικαίου της Ένωσης επιταγές κάθε διάταξη εθνικής έννομης τάξεως ή κάθε πρακτική, νομοθετική, διοικητική ή δικαστική, η οποία θα είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση της αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης, μη αναγνωρίζοντας στο αρμόδιο για την εφαρμογή του δικαίου αυτού δικαστήριο την εξουσία να *πράττει*, και μάλιστα κατά τη στιγμή της εφαρμογής αυτής, *ό,τι είναι αναγκαίο* για να εξοβελίσει τις εθνικές νομοθετικές διατάξεις που εμποδίζουν ενδεχομένως την πλήρη αποτελεσματικότητα των εχόντων άμεση εφαρμογή κανόνων του δικαίου της Ένωσης. [...] [α]υτό θα συνέβαινε ιδίως αν [...] ένα τέτοιο κώλυμα για την πλήρη αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης ήταν απλώς προσωρινό»⁵⁴.

106. Αποτελεί επίσης πάγια νομολογία ότι το καθήκον άμεσης εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης καταλαμβάνει επίσης τα εθνικά δικαστήρια⁵⁵ και τις διοικητικές αρχές⁵⁶. Αμφότερα, στο πλαίσιο ασκήσεως της αντίστοιχης δικαιοδοσίας ή αρμοδιότητάς τους, έχουν καθήκον να εφαρμόζουν πλήρως τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, χωρίς να υποχρεούνται να ζητούν ή να αναμένουν την προηγούμενη κατάργηση της αντίθετης διατάξεως του εθνικού δικαίου με νομοθετικά ή άλλα συνταγματικά μέσα⁵⁷. Τέλος, η πλήρης εφαρμογή των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης σημαίνει την εφαρμογή όλων των αρχών εθνικής εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, όπως η υπεροχή, το άμεσο αποτέλεσμα, ή η σύμφωνη ερμηνεία

⁵⁴ Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 9ης Μαρτίου 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, σκέψεις 22 έως 23), και της 8ης Σεπτεμβρίου 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, σκέψεις 56 έως 57). Η υπογράμμιση δική μου.

⁵⁵ Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 9ης Μαρτίου 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, σκέψη 24)· της 19ης Ιανουαρίου 2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, σκέψη 55), και της 5ης Ιουλίου 2016, Ognjanov (C-614/14, EU:C:2016:514, σκέψη 34).

⁵⁶ Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 22ας Ιουνίου 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, σκέψη 31)· της 12ης Ιανουαρίου 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, σκέψη 80), και της 10ης Οκτωβρίου 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, σκέψη 34).

⁵⁷ Προσφάτως, για παράδειγμα, απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, σκέψη 54 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

107. Επομένως, από πρακτικής απόψεως, είναι σαφέστατο ότι τόσο τα εθνικά δικαστήρια όσο και οι διοικητικές αρχές οφείλουν να εφαρμόζουν σε εθνικό επίπεδο το δίκαιο της Ένωσης. Ασφαλώς, υπάρχουν ορισμένα όρια. Ακόμη και μια έχουσα άμεσο αποτέλεσμα διάταξη του δικαίου της Ένωσης δεν πρέπει να επηρεάζει τη φύση και το είδος των αρμοδιοτήτων που γενικώς ανήκουν στα δικαστήρια και στα διοικητικά όργανα σύμφωνα με το εθνικό νομικό σύστημα⁵⁸. Πάντως, μια τέτοια διάταξη θα έχει αντίκτυπο στις ειδικές εξουσίες που το σύστημα αυτό παρέχει στα εθνικά του όργανα προκειμένου να εκτελούν ορισμένα καθήκοντα. Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προβλέπουν ορισμένα είδη προσφυγών ενώπιον των δικαστηρίων και των διοικητικών αρχών της ημεδαπής προκειμένου να διασφαλίζουν την άμεση και ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης⁵⁹.

108. Συνεπώς, εφαρμοζομένων των ανωτέρω στα πραγματικά περιστατικά της υπό κρίση υποθέσεως, από το γεγονός ότι η απαίτηση αναλογικότητας των κυρώσεων, η οποία διατυπώνεται στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62, έχει άμεσο αποτέλεσμα έπεται ότι, στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής, οι εθνικές αρχές έχουν την εξουσία να μετριάσουν τις κυρώσεις σε επιμέρους περιπτώσεις κατά τέτοιον τρόπο ώστε να τις καθιστούν αναλογικές με τη βαρύτητα της διαπραχθείσας παραβάσεως, χωρίς να πρέπει να αναμένουν τον νομοθέτη να τροποποιήσει τη σχετική νομοθεσία. Οι αρχές αυτές έχουν απευθείας εντολή, *υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης*, να αναγνωρίζουν ευθέως το δικαίωμα του αιτούντος να του επιβάλλονται αναλογικές κυρώσεις (ή να μην του επιβάλλονται δυσανάλογες κυρώσεις) το οποίο απορρέει από το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62.

109. Εντός των ορίων αυτών, σε κάθε κράτος μέλος εναπόκειται να αποφασίσει, στο δικό του εσωτερικό σύστημα, σύμφωνα με την αρχή της θεσμικής και διαδικαστικής αυτονομίας, σε ποιο εθνικό όργανο θα ανατεθεί η εφαρμογή της απαιτήσεως αναλογικότητας. Δεν θεωρώ ότι θα ήταν σκόπιμο ή λαμβάνει αποφάσεις σχετικά με το πώς πρέπει να κατανέμονται οι εξουσίες σε εθνικό επίπεδο.

110. Πάντως, θέλω να προσθέσω δύο καταληκτικές παρατηρήσεις.

111. Πρώτον, η υπεροχή, το άμεσο αποτέλεσμα και η υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας δεσμεύουν όλες τις αρχές των κρατών μελών, τόσο τις δικαστικές όσο και τις διοικητικές. Στο πλαίσιο αυτό, είναι πράγματι θέμα εθνικής νομοθεσίας σε ποιο συγκεκριμένο φορέα θα ανατεθεί τελικά η διασφάλιση της τηρήσεως των υποχρεώσεων αυτών, *υπό την προϋπόθεση ότι κάποιος θα το πράττει*. Στην πράξη, αν ένα κράτος μέλος επιθυμεί να διατηρήσει τον κανόνα ότι τα διοικητικά δικαστήρια ασκούν περιορισμένο έλεγχο, τότε πρέπει να παράσχει στις διοικητικές αρχές την εξουσία να μετριάσουν τις κυρώσεις. Αν ένα κράτος μέλος προτιμά να περιορίσει τη διακριτική ευχέρεια των διοικητικών αρχών, τότε θα πρέπει να επιτρέπει στα δικαστήρια να αποφασίζουν για τις αναλογικές κυρώσεις. Πάντως, θα ήταν ασύμβατη με την αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης τυχόν «αρνητική σύγκρουση αρμοδιοτήτων», όπου τα δύο είδη οργάνων αρνούνται οποιαδήποτε σχετική εξουσία.

112. Δεύτερον, τρόπον τινά, το δίκαιο της Ένωσης ήδη προδικάζει ένα τέτοιο πρόβλημα ορίζοντας ότι, στην Ένωση που βασίζεται στην αρχή της νομιμότητας, *ειδικά* στα εθνικά δικαστήρια εναπόκειται, κατά κανόνα, να διασφαλίζουν τη νομική προστασία που απορρέει για τους ιδιώτες από τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης και να εγγυώνται την πλήρη αποτελεσματικότητά τους⁶⁰. Τελικά, το καθοριστικό στοιχείο του συστήματος προστασίας που προβλέπεται από το δίκαιο της Ένωσης είτε

⁵⁸ Το Δικαστήριο αναγνωρίζει κατά κανόνα το εύρος του καθήκοντος αυτού, όσον αφορά τα δικαστήρια, «στο πλαίσιο της δικαιοδοσίας τους» (βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 15ης Απριλίου 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, σκέψη 99), και όσον αφορά τις εθνικές αρχές «στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους» (βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 12ης Ιουνίου 1990, Γερμανία κατά Επιτροπής, C-8/88, EU:C:1990:241, σκέψη 13, ή της 12ης Φεβρουαρίου 2008, Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, σκέψη 34).

⁵⁹ Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 19ης Ιουνίου 1990, Factortame κ.λπ. (C-213/89, EU:C:1990:257, σκέψη 21)· της 27ης Ιουνίου 2000, Océano Grupo Editorial και Salvat Editores (C-240/98 έως C-244/98, EU:C:2000:346, σκέψη 29), και της 26ης Οκτωβρίου 2006, Mostaza Claro (C-168/05, EU:C:2006:675, σκέψη 39). Για το ειδικό πλαίσιο των εξουσιών των διοικητικών αρχών, βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, σκέψη 58).

⁶⁰ Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2004, Pfeiffer κ.λπ. (C-397/01 έως C-403/01, EU:C:2004:584, σκέψη 111).

στο άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ είτε στο άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη είναι ότι πρόκειται για σύστημα αποτελεσματικής *δικαστικής* προστασίας⁶¹. Επομένως, το δίκαιο της Ένωσης όχι μόνον επιτρέπει στα εθνικά δικαστήρια αλλά και τους επιβάλλει την τελική υποχρέωση να διασφαλίζουν σε εθνικό επίπεδο την τήρηση του δικαίου της Ένωσης. Αυτή είναι στην πραγματικότητα η πλήρης έκταση της εντολής που έχει λάβει ο δικαστής του δικαίου της Ένωσης.

V. Πρόταση

113. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα ερωτήματα του Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (δικαστηρίου διοικητικών και εργατικών διαφορών του Szombathely, Ουγγαρία) ως εξής:

- Το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, της 17ης Ιουνίου 1999, περί επιβολής τελών στα βαρέα φορτηγά οχήματα που χρησιμοποιούν ορισμένα έργα υποδομής, στο μέτρο που απαιτεί οι κυρώσεις να είναι ανάλογες, έχει άμεσο αποτέλεσμα·
- Σε κάθε κράτος μέλος εναπόκειται να αποφασίσει, σύμφωνα με την αρχή της θεσμικής και διαδικαστικής αυτονομίας, σε ποιο εθνικό όργανο θα ανατεθεί η εφαρμογή της απαιτήσεως αναλογικότητας· πάντως, ελλείψει τέτοιας αποφάσεως, στα εθνικά δικαστήρια εναπόκειται να διασφαλίζουν τη νομική προστασία που απορρέει για τους ιδιώτες από τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης και να εγγυώνται το πλήρες αποτέλεσμά τους, συμπεριλαμβανομένου του καθήκοντος να διασφαλίζουν ότι οι κυρώσεις που επιβάλλονται στις επιμέρους υποθέσεις δεν αντίκεινται στην απαίτηση αναλογικότητας κατά το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62.

⁶¹ Βλ., για παράδειγμα, γνωμοδότηση 1/09 (Συμφωνία περί δημιουργίας ενοποιημένου συστήματος επιλύσεως διαφορών σε θέματα διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας) της 8ης Μαρτίου 2011 (ΕΥ:C:2011:123, σκέψη 69) απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2013, Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-583/11 P, ΕΥ:C:2013:625, σκέψη 99), ή απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, ΕΥ:C:2018:117, σκέψεις 32 και 33).