



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

MICHAL BOBEK

26 päivänä kesäkuuta 2018¹

Asia C-384/17

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Szombathelyn hallinto- ja työtuomioistuin, Unkari))

Ennakkoratkaisupyyntö – Maantiekuljetukset – Verojen ja maksujen kantaminen raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä – Direktiivi 1999/62/EY – 9 a artikla – Seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimus – Yhdenmukainen tulkinta – Välitön oikeusvaikutus – Vaikutukset kansallisten tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten kannalta – Valtuudet määrätä lievempiä seuraamuksia valmisteilla olevia lainsäädäntötoimia odotettaessa

I Johdanto

1. Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N (kantaja) on yritys, joka harjoittaa liikennettä raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilla. Lokakuussa 2015 yhdellä kantajan ajoneuvolla liikennöitiin tietullin alaisella tieosuudella, eikä kantaja ollut varmistanut, oliko kuljettaja maksanut etukäteen vaaditun tietullin. Kantajalle, joka siis harjoittaa liikennettä kyseisellä ajoneuvolla, määrättiin seuraamusmaksu. Kantaja on riitauttanut seuraamusmaksun määrän Unkarin tuomioistuimissa. Kantaja väittää, että seuraamusmaksu on suhteeton ja että kyseinen kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa.

2. Unionin tuomioistuin on jo katsonut tuomiossa Euro-Team ja Spirál-Gép,² ettei Unkarin lainsäädännössä vahvistettu seuraamusjärjestelmä täytä verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä annetun direktiivin 1999/62/EY³ 9 a artiklassa säädettyä oikeasuhteisuuden vaatimusta. Analyysi ja päätelmät, jotka unionin tuomioistuin esitti kyseisessä tuomiossa, olivat yleisluontoisia siinä mielessä, että (pääasiassa esillä olevan kaltaisen) seuraamusjärjestelmän todettiin olevan ristiriidassa oikeasuhteisuuden vaatimuksen kanssa.

3. Nyt käsiteltävässä asiassa toinen Unkarin tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuimelta täsmällisempiä ohjeita siitä, mitkä ovat tämän ristiriidan erityiset seuraukset. Kenen tehtävänä on varmistaa, että seuraamukset täyttävät oikeasuhteisuuden vaatimuksen, ja miten tämä pitäisi tehdä? Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii erityisesti sitä, miten näihin kysymyksiin olisi vastattava siirtymäkaudella, eli ennen kuin kansallinen lainsäätävä hyväksyy uuden lainsäädäntökehityksen. Näin

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

² Tuomio 22.3.2017 (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229).

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, annettu 17.6.1999 (EYVL 1999, L 187, s. 42).

ollen se tiedusteleo unionin tuomioistuimelta, onko direktiivin 1999/62 9 a artiklalla välitön oikeusvaikutus ja/tai onko kansallista lainsäädäntöä tulkittava kyseisen säännöksen mukaisesti. Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleo, mille lainkäyttöelimelle tai hallinnolliselle elimelle tämä tehtävä kuuluu ja miten se on tarkalleen ottaen suoritettava.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1 Direktiivi 1999/62

4. Direktiivin 1999/62 johdanto-osan 14 perustelukappaleessa todetaan, että ”tietullit ja käyttäjämaksut eivät saa olla syrjiviä eikä niistä saa aiheutua liiallisia muodollisuuksia tai esteitä sisärajoilla; sen vuoksi olisi toteutettava asianmukaiset toimenpiteet, jotta tietullit ja käyttäjämaksut voidaan maksaa milloin tahansa ja erilaisilla maksuvälineillä”.

5. Johdanto-osan 15 perustelukappaleessa todetaan, että ”käyttäjämaksujen määrien olisi perustuttava kyseisen infrastruktuurin käytön kestoon, ja niiden olisi oltava porrastettuja sen mukaan, millaisia kustannuksia maantieajoneuvot aiheuttavat”.

6. Johdanto-osan 21 perustelukappaleessa todetaan, että ”tämä direktiivi rajoittuu suhteellisuusperiaatteen mukaisesti siihen, mikä on tarpeen sen tavoitteiden saavuttamiseksi perustamissopimuksen 5 artiklan kolmannen kohdan määräysten mukaisesti – –”.

7. Direktiivin 1999/62 2 artiklan b alakohdan mukaan tietullilla tarkoitetaan ”tiettyä määrää, joka ajoneuvosta on maksettava tiettyssä infrastruktuurissa kuljetun matkan ja ajoneuvotyypin perusteella ja joka sisältää infrastruktuurimaksun ja/tai ulkoisiin kustannuksiin perustuvan maksun”.

8. Saman 2 artiklan c alakohdan mukaan käyttäjämaksulla tarkoitetaan ”tiettyä summaa, jonka maksaminen oikeuttaa ajoneuvon käyttämään tietyn ajan 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja infrastruktuureja”.

9. Direktiivin III luvussa säädetään tietulleista ja käyttäjämaksuista.

10. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön tietullit ja/tai käyttäjämaksut Euroopan laajuudessa tieverkossa tai sen tiettyissä osissa ja lisäksi kaikissa muissa moottoritieverkkonsa osissa, jotka eivät kuulu Euroopan laajuiseen tieverkkoon, tämän artiklan 2–5 kohdassa sekä 7 a–7 k artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti, sanotun kuitenkin rajoittamatta 9 artiklan 1 a kohdan soveltamista. Tämä ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen soveltaa Euroopan unionin toiminnasta tehtyä sopimusta noudattaen tietulleja ja/tai käyttäjämaksuja muilla teillä, edellyttäen ettei tietullien ja/tai käyttäjämaksujen veloittamisella tällaisilla muilla teillä syrjitä kansainvälistä liikennettä ja ettei se johda kilpailun vääristymiseen liikenteenharjoittajien välillä.”

11. Direktiivin 7 a artiklan 1 kohdan mukaan ”käyttäjämaksujen on oltava oikeassa suhteessa infrastruktuurin käytön kestoon niin, ettei liitteessä II säädettyjä määriä ylitetä, ja niiden on oltava voimassa päivän, viikon, kuukauden tai vuoden”.

12. Direktiivin 9 a artiklassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on toteutettava riittävä valvonta ja säädettyä tämän direktiivin mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavasta seuraamusjärjestelmästä. Niiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet seuraamusten täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.”

B Unkarin oikeus

1 Tieliikennelaki

13. Tieliikenteestä vuonna 1988 annetun lain nro I (közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, jäljempänä tieliikennelaki) 20 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jokaiselle, joka rikkoo tämän lain säännöksiä, erityisiä oikeussäännöksiä tai yhteisön oikeuden säädöksiä, jotka koskevat

--

m) tietullin maksuvelvollisuuden piiriin kuuluvilla tieosuuksilla perittäviä, ajettavaan matkaan suhteutettuja maksuja,

voidaan määrätä seuraamusmaksu.”

14. Tieliikennelain 21 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Liikenteenharjoittaja tai – 21/A §:n 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa – ajoneuvon haltija on vastuussa siitä, että ajoneuvoa käytetään erityissäännöksistä ilmenevien niiden sääntöjen mukaisesti, jotka koskevat

--

h) tietullin maksuvelvollisuuden piiriin kuuluvilla tieosuuksilla perittäviä, ajettavaan matkaan suhteutettuja maksuja.

--

(2) Jos 1 momentin säännöksiä rikotaan, liikenteenharjoittajalle tai – 21/A §:n 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa – ajoneuvon haltijalle on määrättävä vähintään 10 000:n ja enintään 300 000 Unkarin forintin [(HUF; n. 32–974 euroa)] suuruinen hallinnollinen seuraamusmaksu. Näiden säännösten rikkomisesta määrättävien seuraamusmaksujen määrästä säädetään hallituksen asetuksella. Jos samalla menettelyllä rikotaan useita sääntöjä ja näitä rikkomuksia tutkitaan samassa menettelyssä, määrättävän seuraamusmaksun on vastattava määrältään eri rikkomuksista säädettyjen seuraamusmaksujen yhteenlaskettua määrää.

--

(5) Hallitus määrittää 1 momentin säännökset huomioon ottaen asetuksella ne rikkomukset, joista voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu liikenteenharjoittajalle.”

2 Tietullilaki

15. Moottoriteillä, moottoriliikenneteillä ja maanteillä kuljettuun matkaan suhteutetuista maksuista annetun vuoden 2013 lain nro LXVII (az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, meggett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény, jäljempänä tietullilaki) 3 §:n 1 ja 6 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Tietullin maksamisvelvollisuuden soveltamisalaan kuuluville moottoriajoneuvoille on hankittava tässä laissa säädetty lupa maksullisten tieosuuksien käyttöä varten.

--

(6) Liikenteenharjoittaja vastaa siitä, että sen käyttämä ajoneuvo on 1 momentissa säädettyjen vaatimusten mukainen.”

16. Tietullilain 14 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Lupaa tien käyttämiseen ei -- ole, jos

- a) tietullin maksamiseen velvollinen on laiminlyönyt velvollisuutensa lunastaa käytettävää tieosuutta koskevan maksutositteen ennen maksullisen tieosuuden käytön aloittamista eikä ole tehnyt tietullien hallinnoinnista vastaavan tahon kanssa pätevää sopimusta laissa tarkoitetun ilmoituksen jättämisestä tietullien keräämisestä vastaavalle taholle ja tietullien maksamisesta
- b) tietullin maksamiseen velvollinen käyttää maksullista tieosuutta sellaisen ilmoituksen perusteella, johon perustuva tariffi tai ympäristönsuojeluluokitus on alhaisempi kuin sovellettava tariffi tai ympäristönsuojeluluokitus; tai
- c) tietullin maksamiseen velvollisen ja tietullien hallinnoinnista vastaavan tahon välillä on olemassa kyseistä ajoneuvoa koskeva, voimassa oleva sopimus, joka koskee tietullien keräämisestä vastaavalle taholle tämän lain mukaan tehtäviä ilmoituksia ja tietullien maksamista, mutta tietullin maksamiseen velvollinen ei ole maksullisella tieosuudella liikennöitäessä noudattanut jotain ajoneuvossa olevan valvontalaitteen toiminnalle tässä laissa annetun valtuutuksen nojalla annetuissa säännöksissä säädetyistä ehdoista ja laiminlyö ennen maksullisen tieosuuden käytön aloittamista tietullin maksamisvelvollisuuteen liittyvän maksutositteen lunastamisen käyttämänsä tieosuuden osalta.”

17. Mainitun lain 15 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Seuraamusmaksun määrä on vahvistettava siten, että se kannustaa maksuvelvollisia vaaditun tietullin maksamiseen. --”

3 Hallituksen asetus nro 410/2007

18. Hallinnolliseen seuraamusmaksuun johtavista tieliikenerikkomuksista, tieliikenerikkomuksista määrättävien seuraamusmaksujen määrästä ja käyttämisestä sekä yhteistyön edellytyksistä liikennetarkastusten yhteydessä 29.12.2007 annetun hallituksen asetuksen nro 410/2007 (közgazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegek köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben törtéző közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet, jäljempänä hallituksen asetus nro 410/2007) 1 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa vahvistetaan niiden hallinnollisten seuraamusmaksujen määrät, jotka tieliikennelain 21 §:n 1 momentin mukaan on määrättävä liikenteenharjoittajalle, jos 2–8/A §:n säännöksiä on rikottu.”

19. Hallituksen asetuksen nro 410/2007 8/A §:ssä säädetään seuraavaa:

(1) [Tieliikennelain] 21 §:n 1 momentin h kohdassa tarkoitetulla liikenteenharjoittajalla on velvollisuus maksaa liitteessä 9 olevien säännösten rikkomisesta seuraamusmaksu, jonka määrä määräytyy ajoneuvon luokan mukaan.

--”

20. Asetuksen liite 9 sisältää seuraavan taulukon:

A	B		
	B1	B2	B3
1. Vuonna 2013 annetussa laissa nro LXVII tarkoitettu rikkomus	Seuraamusmaksun määrä ajoneuvoluokittain		
	J2	J3	J4
2. Vuoden 2013 lain nro LXVII 14 §:n a kohta	140 000	150 000	165 000
3. Vuoden 2013 lain nro LXVII 14 §:n b kohta	80 000	90 000	110 000
4. Vuoden 2013 lain nro LXVII 14 §:n c kohta	140 000	150 000	165 000

III Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

21. Link Logistik N&N:n (jäljempänä Link Logistik) liikennöimällä raskaan tavaraliikenteen J4-ajoneuvoluokan ajoneuvolla ajettiin 29.10.2015 klo 19.34 maantien nro 14 tietullin alaisen osuuden kilometripylvään 3+670 ohi (maantien alkukohdan suuntaan). Ajoneuvoa liikennöitiin tietullin alaisella osuudella, vaikka siitä ei ollut maksettu etukäteen vaadittua matkan pituuteen suhteutettua tietullimaksua.

22. Kuljettaja maksoi kuitenkin 18 minuuttia myöhemmin omasta aloitteestaan tietullin koko siltä matkalta, joka hänen oli tarkoitus ajaa tietullin alaisella osuudella. Maksu oli 19 573 forinttia, ja se kattoi jo ajatun osuuden sekä suunnitellun loppumatkan.

23. Ensimmäisen asteen hallintoviranomainen Vas Megye Rendőrfőkapitánya (Vasin maakunnan poliisipäällikkö, Unkari) totesi 15.1.2016, että Link Logistikin liikennöimä ajoneuvo oli käyttänyt tarkastuspäivänä edellä mainitussa paikassa ja edellä mainittuun suuntaan tietullin alaista tietä maksamatta tietullia, mikä oli vastoin tietullilain 14 §:n a kohtaa. Tällä perusteella Vas Megye Rendőrfőkapitánya määräsi Link Logistikille 165 000 forintin suuruisen hallinnollisen seuraamusmaksun tieliikennelain, sellaisena kuin se on useaan otteeseen muutettuna, 21–21/B §:n sekä hallituksen asetuksen nro 410/2007 1 §:n 1 momentin ja 8/A §:n nojalla.

24. Toisen asteen hallintoviranomainen Budapest Rendőrfőkapitánya (Budapestin poliisipäällikkö, Unkari) vahvisti ensimmäisen asteen hallintoviranomaisen päätöksen. Se totesi, ettei sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä anneta toimivaltaiselle viranomaiselle toimivaltaa suorittaa intressivertailua seuraamusmaksun määrää arvioidessaan. Budapest Rendőrfőkapitánya huomautti, että kansallisen lainsäädännön mukaan ainoastaan laissa säädetyt olosuhteet voidaan ottaa huomioon. Ne eivät kata erityisiä olosuhteita, joihin Link Logistik vetosi, kuten tietullin maksaminen jälkikäteen koko tietullin alaiselta tieosuudelta lyhyen ajan kuluttua sekä sellaisten esteiden olemassaolo, joiden vuoksi tietullia ei voitu maksaa ennen tietullin alaisen tieosuuden alkamista.

25. Link Logistik riitautti vastaajana olevan Budapest Rendőrfőkapitányan päätöksen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Se väitti kanteessaan, ettei Unkarin lainsäädäntö ole yhteensopiva unionin oikeuden kanssa. Kantajan mukaan seuraamusmaksun määrä on liiallinen, koska se vastaa tietullin kokonaan maksamatta jättäville määrättävän seuraamusmaksun määrää.

26. Nämä tosiseikat ja oikeudelliset seikat huomioon ottaen Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Szombathelyn hallinto- ja työtuomioistuin, Unkari) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [direktiivin 1999/62] 9 a artiklassa säädetty oikeasuhteisuuden vaatimus, sellaisena kuin – – unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut [22.3.2017 antamassaan tuomiossa Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229)], suoraan sovellettava direktiivin säännös?

2) Jos [direktiivin 1999/62] 9 a artiklassa vahvistettu oikeasuhteisuuden vaatimus, sellaisena kuin – – unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut [22.3.2017 antamassaan tuomiossa Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229)], ei ole suoraan sovellettava direktiivin säännös,

sallitaanko ja edellytetäänkö kansallisen lainsäädännön unionin oikeuden mukaisessa tulkinnassa, että kansallinen tuomioistuin ja kansalliset hallintoviranomaiset täydentävät – kansallisen lainsäädännön puuttuessa – nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellistä Unkarin lainsäädäntöä oikeasuhteisuuden vaatimusta koskevilla aineellisilla perusteilla, jotka on vahvistettu – – unionin tuomioistuimen [22.3.2017 antamassa tuomiossa Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229)]?”

27. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Unkarin hallitus ja Euroopan komissio.

IV Arviointi

28. Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne on seuraavanlainen: Käsittelen aluksi syitä, joiden takia seuraamusten on oltava unionin oikeuden mukaan oikeasuhteisia sekä yleisesti että erityisesti direktiivin 1999/62 9 a artiklan perusteella (A osa). Tämän jälkeen vastaan kahteen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen nimenomaisesti esittämään kysymyksen siitä, onko direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädetyllä oikeasuhteisuuden vaatimuksella suora oikeusvaikutus tai edellyttääkö se yhdenmukaista tulkintaa (B osa). Lopuksi (C osa) tarkastelen asiakysymystä, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin sivuaa toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään ja joka koskee annettavan vastauksen institutionaalisia ja prosessuaalisia vaikutuksia: onko kansallisten tuomioistuinten tai hallintoviranomaisten vastuulla varmistaa unionin oikeudessa säädettyjen vaatimusten täyttyminen kansallisten lainsäädäntötoimien puuttuessa ja miten niiden olisi tehtävä se?

A Miksi seuraamusten on oltava oikeasuhteisia?

29. Viime vuosien aikana unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi on saatettu useita asioita,⁴ joissa on kyse Unkarin seuraamusjärjestelmän eri osien yhteensopivuudesta direktiivissä 1999/62 tai asetuksessa (EY) N:o 561/2006⁵ säädetyn oikeasuhteisuuden vaatimuksen kanssa.

30. Direktiivin 1999/62 9 a artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tämän direktiivin mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavasta seuraamusjärjestelmästä. Seuraamusten on oltava tehokkaita, *oikeasuhteisia* ja varoittavia.

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

5 Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 3821/85 ja (EY) N:o 2135/98 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 kumoamisesta 15.3.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetys (EUVL 2006, L 102, s. 1).

31. Unionin tuomioistuin tulkitsi tätä säännöstä hiljattain tuomiossa Euro-Team ja Spirál-Gép.⁶ Kyseisessä tuomiossa käsiteltiin kahta samanlaisiin tosiseikkoihin perustuvaa yhdistettyä asiaa: kummassakin asiassa kantaja oli ajanut ohi oikeasta moottoritien poistumisliittymästä – toisella syynä oli virhe ajoneuvon GPS-järjestelmässä, ja toinen ajoi ohi epähuomiossa. Kyseisille kantajille oli määrätty seuraamusmaksu sillä perusteella, että he käyttivät kyseistä moottoritieosuutta maksamatta etukäteen kyseisellä tieosuudella perittävää tietullia. Määrätyistä seuraamusmaksuista toinen oli 500 ja toinen 87 kertaa korkeampi kuin perittävä tietulli. Kyseisissä asioissa oli kyse siitä, etteivät viranomaiset voineet ottaa huomioon liikenteenharjoittajan henkilökohtaista ja yksilöllistä tilannetta tai tutkia, voidaanko rikkomisen todellakin lukea tämän syyksi. Kantajat väittivät, että seuraamus oli suhteeton ja näin ollen unionin oikeuden vastainen.⁷

32. Unionin tuomioistuin muistutti tässä yhteydessä, että silloin, kun unionin lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu seuraamusten osalta, jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia valitsemaan niistä asianmukaisilta vaikuttavat seuraamukset. Niiden on kuitenkin käytettävä toimivaltaansa unionin oikeuden ja sen yleisten periaatteiden, näin ollen myös suhteellisuusperiaatteen, mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että seuraamusten on ankaruudeltaan vastattava niillä rangaistavien loukkausten vakavuutta. Unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut, ettei suhteellisuusperiaate velvoita jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun nämä määrittävät rikkomisen tunnusmerkistöä ja seuraamusmaksujen määrää koskevia sääntöjä, vaan myös silloin, kun nämä arvioivat, mitä seikkoja voidaan ottaa huomioon seuraamusmaksun määrää vahvistettaessa.⁸

33. Unionin tuomioistuin katsoi näin ollen, että direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädetty oikeasuhteisuuden vaatimus on esteenä seuraamusjärjestelmälle, jonka mukaan tieinfrastruktuurin käytöstä kannettavan tietullin etukäteistä maksuvelvollisuutta koskevien sääntöjen kaikista rikkomisista – olivatpa nämä luonteeltaan tai vakavuudeltaan millaisia hyvänsä – määrätään kiinteämääräinen seuraamusmaksu. Se, etteivät rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista vastaavat kansalliset viranomaiset voineet ottaa huomioon kunkin yksittäistapauksen konkreettisia ja erityisiä olosuhteita tai tarvittaessa alentaa kyseisen seuraamusmaksun määrää, oli vastoin unionin oikeutta.⁹

34. Unionin tuomioistuin on päätenyt samaan lopputulokseen myös asetuksen N:o 561/2006 yhteydessä. Kyseinen asetus sisältää samanlaisen säännöksen kuin direktiivin 1999/62 9 a artikla.¹⁰ Tuomiossa Urbán unionin tuomioistuin katsoi erityisesti, että asetuksen N:o 561/2006 19 artiklan 1 ja 4 kohdassa tarkoitettua oikeasuhteisuuden vaatimusta on tulkittava siten, että se on esteenä seuraamusjärjestelmälle, jonka mukaan ajopiirturilevyjen käyttöä koskevien sääntöjen rikkomisista määrätään rikkomuksen vakavuudesta riippumatta aina sama rahamäärältään kiinteä sakko.¹¹

35. Oikeuskäytännöstä siis ilmenee, että sekä direktiivin 1999/62 että asetuksen N:o 561/2006 rikkomisesta määrättyjen seuraamusten on oltava oikeasuhteisia. Tätä vaatimusta ei kuitenkaan ole millään tavoin rajattu siten, että se sisältyisi vain kyseiseen kahteen johdetun oikeuden säädökseen.

6 Tuomio 22.3.2017, Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229).

7 Tuomio 22.3.2017, Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229, 29–30 kohta).

8 Tuomio 22.3.2017, Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229, 39–43 kohta). Ks. myös Unkarin tieliikenne rikkomuksia koskevaan seuraamusjärjestelmään liittyvä tuomio 9.2.2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, 53–54 kohta) ja tuomio 19.10.2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, 40–41 kohta).

9 Tuomio 22.3.2017, Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229, 50 ja 60 kohta).

10 Asetuksen N:o 561/2006 19 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on vahvistettava tämän asetuksen ja asetuksen (ETY) N:o 3821/85 säännösten rikkomiseen sovellettavia seuraamuksia koskevat säännöt, sekä toteutettava tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia, varoittavia ja syrjimättömiä.” Saman asetuksen 19 artiklan 4 kohdassa säädetään lisäksi seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niillä on oikeasuhteisten seuraamusten järjestelmä, joka voi sisältää taloudellisia seuraamuksia ja jota sovelletaan, jos – – rikkoivat tämän asetuksen – – säännöksiä.”

11 Tuomio 9.2.2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, 44 kohta). Ks. myös tuomio 9.6.2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420) ja tuomio 19.10.2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777). Ks. myös asetuksen N:o 561/2006 edeltäjän osalta tuomio 10.7.1990, Hansen (C-326/88, EU:C:1990:291).

36. On ensinnäkin todettava abstraktilla tasolla, että suhteellisuusperiaate kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin. Sitä on noudatettava unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvassa tai sen täytäntöönpanemiseksi annetussa kansallisessa lainsäädännössä. Sen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toteutetut toimenpiteet ovat asianmukaisia eikä niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi.¹²

37. Toiseksi on todettava, ettei suhteellisuusperiaate tietenkään rajoitu pelkästään tieliikenteeseen etenäkään silloin, kun on kyse seuraamuksista. Sitä sovelletaan unionin oikeuden eri aloilla, joista voidaan mainita tulliasiat,¹³ kilpailuoikeus,¹⁴ unionin taloudellisten etujen suojaaminen,¹⁵ työntekijöiden vapaa liikkuvuus¹⁶ sekä laitton maahanmuutto.¹⁷

38. Kolmanneksi suhteellisuusperiaatteen noudattaminen seuraamusten alalla on turvattu myös perustuslaillisesti, koska siitä määrätään Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 49 artiklan 3 kohdassa. Kyseisen määräyksen mukaan rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen. Tämä pätee myös siihen, että rikosoikeudellisten seuraamusten on yhteenlaskettuna vastattava kyseisen rikoksen vakavuutta.¹⁸

39. Perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdassa viitataan toki *rikoksiin*. Näin ollen sen pätevyys hallinnolliseen rikkomukseen liittyvien perustelujen yhteydessä voidaan kyseenalaistaa ainakin ensi näkemältä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä¹⁹ seuratakseen unionin tuomioistuin on kuitenkin tulkinnut rikoksen käsitettä laajasti ja aineellisesti.²⁰ Tämä tarkoittaa, että jos Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen määrittelemät ja unionin tuomioistuimen omaksumat kriteerit täyttyvät, myös muodollisesti hallinnollinen rikkomus voidaan katsoa rikokseksi, jolloin se kuuluu perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan. Ennakoimatta mitenkään tämän näkökohdan merkitystä käsiteltävässä asiassa totean, että ”rikosoikeudellisen” ja ”hallinnollisen” välinen raja on tässä yhteydessä hyvin häilyvä. Luokittelusta riippumatta tässä esitetty viittaus on vain periaatteellinen.

40. On vielä todettava, että seuraamuksen oikeasuhteisuuden vaatimusta on käsitelty myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa esimerkiksi määrätään, että ”jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan”. Määrittääkseen, onko kyseistä oikeutta loukattu, Euroopan

12 Ks. viimeksi tuomio 17.4.2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, 68 kohta) tai tuomio 6.3.2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

13 Ks. tuomio 16.12.1992, komissio v. Kreikka (C-210/91, EU:C:1992:525, 20 kohta) ja tuomio 12.7.2001, Louloudakis (C-262/99, EU:C:2001:407, 67 kohta).

14 Ks. perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) 7 artiklan 1 kohta, jossa säädetään komission määräämistä sakoista. Ks. yleisesti esim. tuomio 28.6.2005, Dansk Rørindustri ym. v. komissio (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, EU:C:2005:408, 279–281 kohta) (jossa on seuraamusmaksun määrää laskettaessa otettu huomioon yrityksen koko, josta kertoo sen kokonaisliikevaihto).

15 Ks. unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin 5.7.2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 (EUVL 2017, L 198, s. 29) 7 artiklan 1 kohta ja 9 artikla.

16 Tuomio 14.7.1977, Sagulo ym., (8/77, EU:C:1977:131, 13 kohta), jossa katsottiin, että jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15.10.1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY (EYVL 1968, L 257, s. 13) mukaisten henkilötodistusten hallussapidon laiminlyöneelle henkilölle määrättyjen rangaistusten on oltava oikeassa suhteessa tehtyyn rikkomukseen.

17 Maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista 18.6.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/52/EY (EUVL 2009, L 168, s. 24) 5 artiklan 1 kohdan sekä 10 ja 12 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että työnantajille määrätään tämän direktiivin tiettyjen säännösten rikkomisesta tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset.

18 Ks. esim. tuomio 20.3.2018, Garlsson Real Estate ym. (C-537/16, EU:C:2018:193, 56 kohta), jossa unionin tuomioistuin totesi, että mainittu edellytys johtuu perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan lisäksi myös perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdasta (vaatimus, joka koskee perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien ja vapauksien *oikeasuhteista* rajoittamista). Ks. myös tuomio 28.7.2016, JZ (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, 42–45 kohta).

19 Ks. mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.6.1976, Engel ym. v. Alankomaat (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, 80–82 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.2.2009, Sergey Zolotukhin v. Venäjä (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, 52–53 kohta).

20 Ks. esim. tuomio 5.6.2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, 37 kohta); tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 35 kohta) ja tuomio 20.3.2018, Garlsson Real Estate ym. (C-537/16, EU:C:2018:193, 28 kohta).

ihmisoikeustuomioistuinin arvioi, ovatko rahalliset seuraamukset – jotka voivat olla luonteeltaan rikosoikeudellisia tai (erityisesti) hallinnollisia – oikeasuhteisia eli eivät aiheuta liiallista räsitusta tai omaisuuden menettämistä seuraamuksen kohteena olevalle henkilölle.²¹ Näin ollen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa huomioon kunkin tapauksen yksilölliset olosuhteet arvioidessaan seuraamuksen oikeasuhteisuutta.²²

41. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa määrätään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa sopimuksessa. Tämä tarkoittaa, että riippumatta perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan sovellettavuudesta edellä kuvattuja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen määrittämiä vaatimuksia, jotka koskevat seuraamusten oikeasuhteisuutta, voidaan soveltaa pääasiassa esillä olevan kaltaisessa tilanteessa perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan, 52 artiklan 1 kohdan, 51 artiklan 1 kohdan ja 52 artiklan 3 kohdan yhteisvaikutuksen johdosta.

42. Edellä esitetyn perusteella voidaan melko selvästi todeta, että seuraamusten oikeasuhteisuuteen liittyy kaksi tasoa: Määrätyn rangaistuksen on ensinnäkin oltava oikeassa suhteessa rikkomisen vakavuuteen. Rangaistusta – esimerkiksi seuraamusmaksun määrää – määritettäessä on toiseksi otettava huomioon kunkin tapauksen yksilölliset olosuhteet.

43. Haluan esittää tähän kaksi varaumaa. Edellä kuvattua oikeasuhteisuuden vaatimusta ei ensinnäkään voida tulkita siten, että se estäisi seuraamusten määrittämisen lainsäädännössä. On päinvastoin niin, että lainsäätäjän toimivaltaan kuuluu luonnostaan sekä sen määrittäminen, mikä on laitonta, että sen vahvistaminen, millainen seuraamus kustakin rikkomuksesta yleensä määrätään. Toisaalta katson, ettei velvollisuutta ottaa huomioon yksilölliset olosuhteet pitäisi nähdä niin laaja-alaisena, että se estäisi sinänsä mahdollisuuden määrittää kiinteämääräiset seuraamukset tiettyntyyppisille rikkomuksille. Tiettyntyyppisten rikkomusten tapauksessa kiinteämääräiset seuraamukset ovat sopivia ja asianmukaisia: esimerkkeinä voidaan mainita vähäiset liikenne rikkomukset tai pysäköintivirheet.

44. Se, mikä järjestelmä on tai ei ole edellä esitetyt varaumat huomioon ottaen asianmukainen, riippuu kuitenkin itse järjestelmän oikeasuhteisuudesta. Jo tämä osoittaa, miten olennainen oikeasuhteisuuden arviointi on nykyisen oikeudellisen käsityksen mukaan. Tuomioistuimet eivät enää ole jonkinlaisia ”subsumtioautomaatteja”,²³ joita pyydetään ainoastaan yksilöimään merkityksellinen rikkominen, josta on määrättävä tietty yhdenmukainen seuraamus. Tuomioistuimen rooli voi toki olla joissakin tapauksissa rajattu, mutta edellytyksenä on, että lainsäädännössä vahvistettu seuraamusjärjestelmä on jo itsessään oikeasuhteinen. Tavallaan voidaan sanoa, että (yleinen) lainsäädäntötason oikeasuhteisuus ja (yksittäistapauksessa) lainkäyttötason oikeasuhteisuus liittyvät läheisesti toisiinsa. Mitä paremmin oikeasuhteisuus on toteutettu lainsäädännössä, sitä vähemmän on ehkä tarvetta oikeasuhteisuuden arvioinnille lainkäytössä, ja päinvastoin. Kokonaisuutena katsottuna järjestelmän toimintaa ohjaa joka

21 Ks. tapauksista, joissa on todettu ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan rikkominen seuraamuksen suhteettomuuden perusteella, esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 11.1.2007, Mamidakis v. Kreikka (CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, 47–48 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.11.2008, Ismayilov v. Venäjä (CE: ECHR:2008:1106JUD003035203, 38 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 26.2.2009, Grifhorst v. Ranska (CE:ECHR:2009:0226JUD002833602, 94–106 kohta). Ks. tapauksista, joissa on todettu määrättyjen seuraamusten oikeasuhteisuuden arvioinnin perusteella, ettei ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa ole rikottu, esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.7.1989, Tre Traktörer Aktiebolag v. Ruotsi (CE:ECHR:1989:0707JUD001087384, 62 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.6.2013, S.C. Complex Herta Import Export S.R.L. Lipova v. Romania (CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, 38 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.3.2014, Grande Stevens v. Italia (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, 199 kohta).

22 Lisäksi voidaan todeta, että seuraamuksen vakavuus, esimerkiksi rahasumman suuruus, voi myös kertoa seuraamuksen olevan luonteeltaan rikosoikeudellinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettulla tavalla (ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 11.1.2007, Mamidakis v. Kreikka (CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, 20–21 kohta).

23 Ogorek, R., *Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert*, V. Klostermann, Frankfurt am Main, 1986. Se, oliko tämä näkemys oikea edes 1800-luvulla, on aivan toinen asia. Ks. esim. Gläser, M., *Lehre und Rechtsprechung im französischen Zivilrecht des 19. Jahrhunderts*, V. Klostermann, Frankfurt am Main, 1996.

tapauksessa oletussääntö, jonka mukaan edellä mainittujen välinen suhde on suora: mitä enemmän yksilön oikeuksiin puututaan ja esimerkiksi mitä ankarampia rangaistukset ovat, sitä kattavammin kunkin tapauksen yksilölliset olosuhteet on otettava huomioon ja sitä suuremman on oltava toimivallan muuttua seuraamusta tarvittaessa.

B Direktiivin 1999/62 9 a artiklassa tarkoitettu oikeasuhteisuuden vaatimus: välitön oikeusvaikutus vai yhteensopiva tulkinta?

45. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää kaksi vaihtoehtoista kysymystä: Onko direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädetyllä oikeasuhteisuuden vaatimuksella välitön oikeusvaikutus? Jos sillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, voidaanko kansallista lainsäädäntöä tulkita sen mukaisesti?

46. Ennen kuin tarkastelen näitä kysymyksiä tarkemmin, on syytä esittää kaksi huomautusta.

47. Ensinnäkin, kuten edellä totesin, käsiteltävä asia sivuaa unionin tuomioistuimen tuomiota Euro-Team ja Spirál-Gép²⁴ sekä tietyiltä osin myös tuomiota Urbán.²⁵ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vie asiaa hieman pidemmälle ja tiedustelee lähinnä, mitä *unionin oikeuden perusteella* kansallisilla tuomioistuimilla ja/tai hallintoviranomaisilla on toimivalta tai jopa velvollisuus tehdä vireillä olevissa yksittäistapauksissa siirtymävaiheessa eli sen jälkeen, kun kansallinen lainsäädäntö on todettu unionin oikeuden vastaiseksi, mutta ennen kuin kyseisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset hyväksyvät uuden lainsäädäntökehityksen.²⁶ Unionin tuomioistuinta pyydetään siis ottamaan kantaa kahteen toisiinsa liittyvään kysymykseen: *miten* direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädetty seuraamusten oikeasuhteisuuden periaate vaikuttaa kansallisiin oikeusjärjestyksiin ja – kun tämä on selvitetty – *kuka* on vastuussa kyseisen periaatteen soveltamisesta ja miten se on tehtävä?

48. Toiseksi on huomattava, että ennakkoratkaisupyynnö esitettiin vain muutama kuukausi tuomion Euro-Team ja Spirál-Gép²⁷ antamisen jälkeen. Kyseinen tuomio koski samoja Unkarin lainsäädännön säännöksiä kuin ne, joita sovelletaan nyt käsiteltävässä asiassa. Unkarin hallitus on katsonut, ettei ole unionin tuomioistuimen tehtävä tulkita kansallista lainsäädäntöä edellä mainitun direktiivin mukaisesti, ja Unkarin hallitus on esittänyt tämän argumentin tutkittavaksi ottamisen näkökulmasta.

49. Unkarin hallitus on oikeassa. On kiistatonta, ettei ole unionin tuomioistuimen tehtävä tulkita kansallista lainsäädäntöä eikä sitä, voidaanko kyseistä lainsäädäntöä ylipäätään tulkita unionin oikeuden mukaisesti. Unionin tuomioistuimella on kuitenkin toimivalta antaa ohjeita tuomion Euro-Team ja Spirál-Gép vaikutuksista esimerkiksi sen osalta, mitkä ovat kansallisten tuomioistuinten ja/tai hallintoviranomaisten valtuudet ja velvollisuudet varmistettaessa unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien tehokas toteutuminen kansallisella tasolla.

50. Ennakkoratkaisupyynnössään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että kansallisella tasolla ollaan eri mieltä siitä, onko suhteettoman seuraamuksen kumoamisen lisäksi mahdollista tai jopa välttämätöntä määrätä hallintoviranomaiset käynnistämään menettelyt uudelleen alusta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa siis varmistaa, salliiko tai edellyttääkö kansallisen

24 Tuomio 22.3.2017 (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229).

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

26 Unkarin hallitus on ilmoittanut, että kansallista seuraamusjärjestelmää on muutettu tuomion Euro-Team ja Spirál-Gép seurauksena. Uusien säännösten mukaisesti seuraamusmaksun suuruus riippuu siitä, miten pitkä aika kului tarkastushavainnon perusteella tietullin alaisen tieosuuden sääntöjenvastaisen käytön alkamisesta sen päättymiseen. Vaikuttaa siltä, että pääasiassa esillä olevan kaltaisessa tilanteessa seuraamusmaksu olisi nyt suuruudeltaan 40 000 forinttia (noin 127 euroa). Unkarin hallitus toteaa kirjallisissa huomautuksissaan, että uudet säännökset tulivat voimaan 12.11.2017. Näin ollen niitä ei voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa.

27 Tuomio 22.3.2017 (C-497/15 and C-498/15, EU:C:2017:229).

lainsäädännön yhdenmukainen tulkinta *tai* välitön oikeusvaikutus – kansallisen lainsäätäjän toimien puuttuessa – että kansallinen tuomioistuin ja/tai kansalliset hallintoviranomaiset täydentävät Unkarin lainsäädäntöä odottaessa, että sitä muutetaan niin, että se täyttää direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädetyn oikeasuhteisuuden vaatimuksen.

51. Nämä kysymykset sekä se, onko direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädetyllä oikeasuhteisuuden vaatimuksella välitön oikeusvaikutus, ovat molemmat merkittäviä kysymyksiä unionin oikeuden tulkinnan näkökulmasta. Unionin tuomioistuin on jo käsitellyt aiemmin kysymyksiä unionin oikeuden vaikutuksista siirtymäkauden aikana eli yhteensopimattomuuden toteamisesta siihen, että lainsäätävä hyväksyy uudet toimenpiteet.²⁸ Näin ollen unionin tuomioistuimen on käsiteltävä niitä tässä laajuudessa.

1 Yhdenmukainen tulkinta vai välitön oikeusvaikutus

52. Ennen kuin tarkastelen kysymystä siitä, onko direktiivin 1999/62 9 a artiklalla välitön oikeusvaikutus tai voiko se edellyttää yhdenmukaista tulkintaa, katson tarpeelliseksi esittää yhden yleisen huomion välittömästä oikeusvaikutuksesta ja yhdenmukaisesta tulkinnasta. Nämä kaksi käsitettä esitetään ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksissä toisistaan erillisinä.

53. Tämä erillinen esittäminen kuvastaa sitä, että kyseisiä kahta kategoriaa on kehitelty oikeuskäytännössä kahtena erillisenä mekanismina. Niihin sovelletaan erilaisia edellytyksiä. Ne vaikuttavat kansallisiin oikeusjärjestyksiin eri tavoin, ja niiden menettelylliset vaikutukset ovat erilaiset, mikä johtuu esimerkiksi niihin liittyvistä rajoituksista ja asiaankuuluvan oikeussuhteen tyypistä.

54. Toisaalta on myös niin, etteivät näihin kategorioihin sisältyvissä yksittäistapauksissa vaadittavat käytännön tulokset välttämättä eroa toisistaan kovin paljon etenkin silloin, kun on kyse yksityisen jotakin jäsenvaltiota vastaan nostamasta kanteesta. Todellisuudessa nuo kaksi oikeuskeinoa näyttävät olevan osa samaa jatkumoa, koska usein on epävarmaa, missä vaiheessa ”pelkkä” yhdenmukainen tulkinta loppuu ja välitön oikeusvaikutus alkaa. Välittömän oikeusvaikutuksen ja yhdenmukaisen tulkinnan välinen raja on vieläkin häilyvämpi silloin, kun tarkastellaan oikeasuhteisuuden kaltaisia vaatimuksia, joita asetetaan lukuisissa oikeudelliselta painoarvoltaan erilaisissa säädöksissä sekä unionin tasolla että kansallisesti.

55. Tämän varauman mielessä pitäen käsittelen ensin yhdenmukaista tulkintaa. On totta, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksessä mainitaan ensin välitön oikeusvaikutus. Tietääkseni unionin tuomioistuin ei ole koskaan lausunut nimenomaisesti välittömän oikeusvaikutuksen ja yhdenmukaisen tulkinnan välisestä etusijajärjestyksestä tai hierarkiasta.²⁹ Erään (muun muassa) suhteellisuusperiaatteen merkitystä käsitelleen ratkaisuehdotuksen mukaan kyseinen periaate oli kuitenkin mahdollista ottaa huomioon myös siten, että se rajoitti puuttumisen kansallisen lainsäätäjän tekemään valintaan vain siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä. Toisin sanoen on niin, että jos yhdenmukaisella tulkinnalla voidaan todella – vääristelemättä ja venyttämättä luonnottomasti kansallisia sääntöjä – pääasiassa kyseessä olevan oikeussuhteen tyyppin huomioon ottaen varmistaa unionin oikeuden päämäärän tai tavoitteen saavuttaminen, se olisi mahdollisesti syytä asettaa etusijalle, koska sen ansiosta myös vaikutus kansallisen oikeusjärjestyksen yhtenäisyyteen olisi todennäköisesti mahdollisimman pieni.³⁰

28 Ks. vastaavasti tuomio 19.11.2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, 44–45 kohta) ja tuomio 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, 40–41 kohta).

29 Asioiden tutkimisjärjestyksestä koskevan vaihtelun osalta vrt. keskenään esim. tuomiota 27.2.2014, OSA (C-351/12, EU:C:2014:110, 43–44 kohta) ja tuomiota 25.6.2015, Indėlių ir investicijų draudimas ja Nemaniūnas (C-671/13, EU:C:2015:418, 56–57 kohta).

30 Ks. ratkaisuehdotuksen Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:194, 62 kohta) tai julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus OSA (C-351/12, EU:C:2013:749, 45 kohta); ks. myös yleisesti Prechal, S., *Directives in EC Law*, 2. painos, Oxford University Press, Oxford, 2005, s. 314 ja 315.

a) Yhdenmukainen tulkinta

56. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toisen kysymyksen osalta ennakkoratkaisupyynnössä esitetyt toteamukset ovat pääosin samansuuntaisia Unkarin hallituksen ja komission toimittamien huomautusten kanssa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esimerkiksi huomauttaa, ettei oikeudellinen tulkinta ole rajatonta eikä se saa johtaa peiteltyihin lainsäädäntötoimiin tai kansallisen lainsäätäjän toimivallan siirtymiseen kansallisille tuomioistuimille, jotka siten ylittäisivät toimivaltansa.

57. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on varmasti oikeassa tässä. Sillä, mitä yhdenmukaisella tulkinnalla voidaan saavuttaa, on rajansa, kuten oikeuskäytännössä on selvästi vahvistettu.³¹ Velvollisuus tulkita kansallista oikeutta unionin oikeuden mukaisesti on ”erottamaton osa [EUT-]sopimuksella luotua järjestelmää, sillä näin kansallinen tuomioistuin voi toimivaltansa rajoissa varmistaa yhteisön oikeuden täyden tehokkuuden”.³² Yhdenmukaista tulkintaa rajoittaa kuitenkin se, ettei se voi olla perustana kansallisen oikeuden *contra legem* -tulkinnalle.³³

58. Tätä rajoitusta ei kuitenkaan ole helppo arvioida. On melko lailla selvää, ettei yhdenmukainen tulkinta voi johtaa tilanteisiin, joissa kansallinen lainsäädäntö voidaan sivuuttaa täysin. Sääntö ”ole A” ei voi yhtäkkiä muuttua säännöksi ”älä ole A”.³⁴ Tällaisten ilmiselvien tapausten lisäksi on kuitenkin tilanteita, joissa se, mikä on *intra legem* -tulkintaa, mikä *praeter legem* -tulkintaa ja mikä *jo contra legem* -tulkintaa, riippuu väistämättä tuomarin subjektiivisesta ja tulkintaan perustuvasta arviosta siitä, onko jokin tietty tulos mahdollista saavuttaa kansallista lainsäädäntöä koskevan yleisen arvioinnin perusteella.

59. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, koska yhdenmukaista tulkintaa koskevaa velvollisuutta ei ole rajattu koskemaan vain sellaista tiettyä oikeudellista välinettä, jolla unionin oikeudessa säädetty velvollisuus on siirretty osaksi kansallista lainsäädäntöä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenmukainen tulkinta edellyttää, että kansallista lainsäädäntöä tarkastellaan *kokonaisuutena*³⁵ ja sovelletaan mitä tahansa sellaista kansallisen lainsäädännön säännöstä, jolla kansallisen lainsäädännön oikean ja sallitun tulkinnan johdosta voidaan varmistaa sen unionin oikeuden mukainen tulkinta.³⁶ Yhteensopiva tulkinta ei siis rajoitu ainoastaan kansallisen lainsäädännön sellaisen yksittäisen osan tai haaran tarkasteluun, jolla sattuu olemaan sama nimi kuin täytäntöön pantavalla unionin toimella, vaan se kattaa kansallisen lainsäädännön kokonaisuudessaan, mukaan lukien sen perustuslaillisen tai yleisen hallinnollisen perustan. On kuitenkin kansallisten tuomioistuinten tehtävä selvittää, sisältääkö jokin muu kansallisen lainsäädännön osa jotain, joka muuttaisi erityisesti hallinnollisten seuraamusten oikeasuhteisuutta koskevaa tulkintaa.

31 Tuomio 10.4.1984, von Colson ja Kamann (14/83, EU:C:1984:153, 26 kohta) ja tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 111–119 kohta). Ks. myös tuomio 4.7.2006, Adeneler ym. (C-212/04, EU:C:2006:443, 109 kohta) ja tuomio 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 25 kohta).

32 Tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 114 kohta).

33 Ks. esim. tuomio 4.7.2006, Adeneler ym. (C-212/04, EU:C:2006:443, 110 kohta); tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 100 kohta) ja tuomio 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, 32 kohta).

34 Ks. yksittäisen tapauksen käsittelystä esim. julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Unibet (C-432/05, EU:C:2006:755, 55 kohta).

35 ”Yhdenmukaisen tulkinnan periaate edellyttää, että kansalliset tuomioistuimet tekevät toimivaltansa rajoissa kaiken mahdollisen ottamalla huomioon kansallisen oikeuden kokonaisuudessaan ja soveltamalla siinä hyväksytyjä tulkintatapoja taatakseen unionin oikeuden täyden tehokkuuden ja päätyäkseen ratkaisuun, joka on sillä tavoitellun päämäärän mukainen” (ks. tuoreemmasta oikeuskäytännöstä esim. tuomio 13.7.2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Laaja-alaisesta suhtautumistavasta, jonka mukaan yhdenmukaista tulkintaa koskeva velvollisuus kattaa unionin oikeuden jälkeen annetun kansallisen lainsäädännön, ks. esim. tuomio 16.12.1993, Wagner Miret (C-334/92, EU:C:1993:945, 20 kohta) ja tuomio 27.6.2000, Océano Grupo Editorial ja Salvat Editores (C-240/98–C-244/98, EU:C:2000:346, 32 kohta).

60. On esitetty, ettei yhteensopiva tulkinta ole mahdollinen käsiteltävässä asiassa. Jos ongelmana on ristiriita, joka koskee yhtäältä tiettyä, Unkarin tieliikenneerikkomuksia koskevaa alakohtaista lakia, jossa esitetään taulukot ja tarkat luvut tai summat ja joka ei salli seuraamuksen lieventämistä, ja toisaalta sitä, ettei Unkarin lainsäädäntö sisällä minkäänlaista säännöstä, jossa edellytetään seuraamusten oikeasuhteisuutta, on yhdyttävä näkemykseen, jonka mukaan selkeää lukua X ei voida tulkita luvuksi Y. Nämäkin ovat seikkoja, jotka kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä ottaen huomioon edellä annetut ohjeet.

b) Välitön oikeusvaikutus

61. Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vahvistaa, ettei yhdenmukainen tulkinta ole mahdollinen käsiteltävässä asiassa, pääasiallinen kysymys onkin se, onko direktiivin 1999/62 9 a artiklalla, jossa säädetään oikeasuhteisuuden vaatimuksesta, välitön oikeusvaikutus.

62. Sanamuotonsa ja luonteensa johdosta tämä kysymys koskee ainoastaan direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädetyn seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen välitöntä oikeusvaikutusta. Tähän liittyy kaksi rajoitusta: Vaikka suhteellisuusperiaatetta sovelletaan useilla unionin oikeuden aloilla, kuten tämän ratkaisuehdotuksen edellisessä osassa todettiin, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisen kysymyksen yhteydessä voidaan tarkastella vain yhtä tiettyä säännöstä tietyssä direktiivissä. Näin ollen siihen mahdollisesti annettava ratkaisu kattaa ainoastaan kyseisen direktiivin aineellisen soveltamisalan. Lisäksi tämä arviointi koskee kyseisen artiklan osalta pelkästään seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimusta, ei mahdollisia muita samassa artiklassa asetettuja vaatimuksia.

1) Edellytykset

63. Unionin oikeussäännöksen välittömällä oikeusvaikutuksella tarkoitetaan, että kyseiseen säännökseen voidaan kohdistaa tuomioistuinvaltaa kansallisella tasolla. On tutkittava, ovatko kyseisen säännöksen luonne, yleinen rakenne ja sanamuoto sellaisia, että ne voivat tuottaa välittömiä oikeusvaikutuksia.³⁷ Säännöksellä on välitön oikeusvaikutus, jos se on sisältönsä osalta riittävän selkeä, täsmällinen ja ehdoton siltä osin kuin siinä määritellään oikeuksia, joihin oikeussubjektit voivat vedota suhteessa valtioon.³⁸

64. Ennen kuin siirryn tarkastelemaan esillä olevaa asiaa, on esitettävä neljä oikeuskäytäntöön perustuvaa yleistä huomautusta.³⁹

65. Oikeuskäytännöstä ilmenee ensinnäkin, että ”selkeä ja täsmällinen” on jokseenkin joustava käsite. Säännös voi olla ”selkeä ja täsmällinen”, vaikka siihen sisältyy määrittelemättömiä – tai jopa epämääräisiä – käsitteitä tai merkitykseltään avoimia oikeudellisia käsitteitä.

66. Toiseksi unionin tuomioistuin vaikuttaa olevan taipuvaisempi katsomaan, että säännöksellä, vaikka siinä käytettäisiinkin epämääräisiä tai määrittelemättömiä käsitteitä, on välitön oikeusvaikutus, jos siihen sisältyy *kielto*. Jos säännökseen vedotaan itsenäisen oikeuden, jonka rajat on määriteltävä, perusteena, epämääräisiin käsitteisiin turvautuminen on yleisesti ongelmallisempaa. Useissa tapauksissa kielto voidaan kuitenkin muuttaa positiiviseksi vaatimukseksi ja päinvastoin.

³⁷ Ks. esim. tuomio 4.12.1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, 12 kohta).

³⁸ Tuomio 19.1.1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, 25 kohta) ja tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 56 ja 57 kohta).

³⁹ Yksityiskohtaisempia perusteluja sekä lisäesimerkkejä ja -viittauksia kunkin yleisen huomautuksen osalta, ks. hiljattain antamani ratkaisuehdotus Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, 38–46 kohta).

67. Kolmanneksi ratkaistaessa sitä, onko oikeussäännöllä välitön vaikutus tietyssä asiassa, unionin tuomioistuin ei pyri toteamaan, että kokonaisilla säännöksillä on välitön oikeusvaikutus ja että niitä voidaan soveltaa sanatarkasti. Sen sijaan se käyttää erottelua eli pyrkii määrittämään, voidaanko (kenties laajemmasta ja monitahoisemmasta) unionin oikeussäännöstä johtaa erityinen sovellettava käyttäytymissääntö.

68. Neljänneksi välittömän oikeusvaikutuksen ehdottomuutta koskeva edellytys tarkoittaa, ettei unionin oikeussääntö edellytä mitään unionin toimielinten tai jäsenvaltioiden lisätoimenpiteitä. Jäsenvaltioille ei saa jättää mitään harkintavaltaa⁴⁰ sen täytäntöönpanon osalta, eivätkä ne saa vedota tämän harkintavallan käyttämättä jättämiseen.⁴¹ Jäsenvaltion harkintavallan olemassaolosta huolimatta välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset voivat silti täytyä. Näin on erityisesti silloin, jos sitä, ovatko kansalliset viranomaiset ylittäneet harkintavaltansa, *voidaan valvoa tuomioistuimessa*.⁴² Näin on lähtökohtaisesti, jos voidaan vahvistaa ”vähimmäistae”, ”vähimmäisoikeudet” tai ”suojelun vähimmäistaso”⁴³ ja jos tuomioistuinvalvonnassa voidaan todeta, onko jäsenvaltio noudattanut tätä vähimmäistasa.⁴⁴

69. Yksinkertaisesti sanottuna määritettäessä sitä, onko kiellon tai käskyn sisältävällä säännöksellä välitön oikeusvaikutus, perustava kysymys on se, voidaanko siihen kohdistaa tuomioistuinvalvontaa. Tätä varten ”riittävän selkeyden, täsmällisyyden ja ehdottomuuden” vaatimuksia on tulkitettava sen perusteella, voivatko kansalliset viranomaiset tosiasiallisesti ymmärtää ja soveltaa itse kyseistä säännöstä. Jos kansalliset viranomaiset säilyttävät – edes jonkinasteisen – harkintavallan tai liikkumavaran kyseisen säännöksen soveltamisessa, tämä harkintavalta on rajattava itse säännöksessä.

2) Soveltaminen käsiteltävään asiaan

70. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädetty oikeasuhteisuuden vaatimus ei ole suoraan sovellettava säännös. Sen mukaan direktiivistä ei ole mahdollista päätellä, mihin verrattuna seuraamuksen on oltava oikeassa suhteessa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on kansallisen lainsäätäjän tehtävä vahvistaa oikeasuhteisuuden perusteet unionin tuomioistuimen antaman määritelmän perusteella.

71. Unkarin hallitus katsoo, ettei direktiivin 1999/62 9 a artiklan sisältö ole riittävän täsmällinen ja yksilöity, jotta se olisi suoraan sovellettavissa. Sen mukaan kyseisessä säännöksessä ei luoda kantajalle oikeuksia, vaan siinä määritellään rajat, joiden avulla voidaan seuraamuksia sovellettaessa löytää tasapaino lainsäädännön määrittämän objektiivisen suojan ja yksilön oikeuksien välille.

72. Komissio puolestaan väittää, että direktiivin 1999/62 9 a artikla on selvä, täsmällinen ja ehdoton, koska jäsenvaltioiden määräämissä seuraamuksissa on aina noudatettava oikeasuhteisuuden vaatimusta. Näin ollen oikeussubjektit voivat vedota tuomioistuimessa kyseisessä direktiivissä säädettyyn oikeasuhteisuuden vaatimukseen valtiota vastaan.

73. Olen samaa mieltä komission kanssa. Direktiivin 1999/62 9 a artiklassa vahvistettu seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimus on riittävän selkeä, täsmällinen ja ehdoton, jotta sillä voidaan katsoa olevan välitön oikeusvaikutus.

40 Tuomio 4.12.1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, 6 kohta).

41 Tuomio 19.1.1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, 28–30 kohta).

42 Tuomio 4.12.1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, 7 ja 13 kohta). Ks. myös tuomio 24.10.1996, Kraaijeveld ym. (C-72/95, EU:C:1996:404, 59 kohta); tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 64 kohta) ja tuomio 21.3.2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, 29 ja 31 kohta).

43 Ks. vastaavasti tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90, EU:C:1991:428, 19 kohta); tuomio 14.7.1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, 17 kohta) ja tuomio 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 35 kohta).

44 Ks. vastaavasti esim. tuomio 19.9.2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, 37 kohta).

74. Kyseinen vaatimus on *selkeä ja täsmällinen*. Oikeasuhteisuuden vaatimuksen merkitys ja tarkka vaikutus ovat ensinnäkin helposti ymmärrettävissä seuraamusten yhteydessä, sillä se merkitsee, etteivät määrätyt seuraamukset saa mennä pidemmälle kuin on ehdottomasti tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Kyseisen direktiivin 9 a artiklasta erotetun vaatimuksen tosiasiallinen sanamuoto ei juurikaan vaikuta siihen, edellyttääkö sanamuoto positiivisia toimia ("seuraamusten on oltava oikeasuhteisia") vai esitetäänkö siinä kielto ("seuraamukset eivät saa olla suhteettomia").

75. Toiseksi on myös varsin selvää, mihin nähden seuraamusten on oltava oikeasuhteisia: seuraamusten on vastattava rikkomuksen vakavuutta ja niitä määritettäessä on tarvittaessa otettava huomioon kunkin tapauksen yksilölliset olosuhteet. Oikeasuhteisuuden arvioinnin on perustuttava kokonaisuudessaan direktiiviin 1999/62, jossa vahvistetaan seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen tavoitteet ja puitteet.

76. Kolmanneksi selkeyden ja täsmällisyyden kannalta on niin, ettei *säännöksen selkeyttä* ja kyseisen säännöksen soveltamiseen liittyvän *tuloksen selkeyttä* kussakin yksittäistapauksessa pitäisi sekoittaa keskenään. Unionin oikeuden säännöksen välitöntä oikeusvaikutusta on selvästi arvioitava ensin mainitun perusteella: onko yleinen tai normatiivinen oikeussääntö tai vaatimus riittävän selkeä, täsmällinen ja ehdoton, jotta siihen voidaan kohdistaa tuomioistuINVALVONTAA? Toisin sanoen, voiko asiasta vastaava elin – tuomioistuin tai hallintoviranomainen – käyttää ja soveltaa suoraan kyseistä sääntöä käsittelemässään vireillä olevassa riita-asiassa sen tarvitsematta jotenkin selvittää sitä? Tämä ei välttämättä tarkoita (eikä lainsäädännön luonteen vuoksi voi tarkoittaa) sitä, että kyseinen oikeussääntö antaa jo etukäteen selvän vastauksen mihin tahansa oikeustapaukseen, joka kuuluu sen aineelliseen soveltamisalaan. Yleisesti on todettava, että riippumatta siitä, kuinka monta ohjetta, taulukkoa tai tuomiota käsitteen "seuraamuksen oikeasuhteisuus" tulkittamiseksi varten annetaan, harkintavalta, joka liittyy luontaisesti kyseisen oikeussäännön soveltamiseen yksittäistapauksissa, ei koskaan häviä.

77. Neljänneksi oikeasuhteisuuden vaatimus näyttää olevan selkeä ja täsmällinen myös sitä säännöllisesti – jopa päivittäin – soveltavien viranomaisten, eli kansallisten tuomioistuinten ja hallintoelinten, näkökulmasta tarkasteltuna. Kyseisten viranomaisten pitäisi nimittäin olla hyvin perehtyneitä ja niillä pitäisi olla hyvä valmiudet oikeasuhteisuuden arviointiin etenkin seuraamusten yhteydessä.⁴⁵

78. Kun tarkastellaan seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen *ehdottomuutta*, on selvää, ettei kyseisen periaatteen soveltamiselle voida asettaa mitään ennakoedellytyksiä.

79. On ensinnäkin kiistatta ensisijaisesti kansallisen lainsäätäjän tehtävä panna kyseinen säännös täytäntöön yksityiskohtaisemmillä keinoilla ja määrittellä oikeasuhteisuus siten, että sitä varten vahvistetaan tarkat vertailuperusteet ja luvut. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että samalla oletettaisiin, etteivät muut toimijat, kuten oikeus- tai hallintoviranomaiset, voi milloinkaan arvioida oikeasuhteisuutta esimerkiksi tapauksissa, joissa kansallinen lainsäätäjä ei ole ryhtynyt toimiin tai joissa se on pannut kyseisen säännöksen täytäntöön virheellisesti.

80. Tämä pätee sitäkin suuremmalla syyllä, jos oikeasuhteisuuden vaatimukselle voidaan käsiteltävässä asiassa selvästi vahvistaa "vähimmäistae" tai "suojelun vähimmäistaso". Näin ollen oikeussäännön tietynlaiseen ehdollisuuteen voitiin mahdollisesti vedota, jos kyseisen säännön soveltamisessa *pyydyttäisiin* sen harkintavallan *rajoissa*, jonka olisi voitu kohtuudella katsoa kuuluvan jäsenvaltioille. On kuitenkin niin, kuten unionin tuomioistuin on todennut, että ottamalla käyttöön seuraamusjärjestelmän, jossa määrättävät seuraamukset ovat monisatakertaiset vaadittuun summaan nähden⁴⁶ ja joka ei salli kunkin tapauksen yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottamista ja

45 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 29–42 kohdassa esimerkkejä muista aloista, joilla sovelletaan seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimusta.

46 Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohta.

seuraamusmaksun lieventämistä, jäsenvaltion toimet ylittävät selvästi sen, minkä voitaisiin kohtuudella katsoa kuuluvan sen harkintavaltaan ja mihin mahdollinen ehdollinen täytäntöönpano ulottuu. Toisin sanoen se, minkä ei voida kohtuudella katsoa kuuluvan jäsenvaltioiden harkintavaltaan, ei kuulu ehdollisuuden piiriin.

3) Välipäätelmä

81. Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 1999/62 9 a artiklalla, siltä osin kuin siinä vaaditaan, että seuraamusten on oltava oikeasuhteisia, on välitön oikeusvaikutus.

C Institutionaalinen ulottuvuus

82. Koska on vahvistettu, että direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädetyllä oikeasuhteisuuden vaatimuksella on välitön oikeusvaikutus,⁴⁷ on tarkasteltava seuraavaa asiakysymystä: *kenen* on tehtävä *mitä* unionin oikeuteen kuuluvassa asiassa silloin, kun vaikuttaa siltä, etteivät kansalliset tuomioistuimet tai hallintoviranomaiset voi kansallisen lainsäädännön nojalla ottaa huomioon yksittäisen tapauksen todellisia olosuhteita tai alentaa tarvittaessa seuraamusmaksun määrää?⁴⁸

83. Seuraavaksi käsittelen erikseen näitä kahta alakysymystä, jotka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää toisessa kysymyksessään ja joita se kehittää ennakkoratkaisupyynnössään. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ehdottaa, että seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen välitön oikeusvaikutus tarkoittaa, että juuri unionin oikeudessa annetaan kansallisille viranomaisille valtuudet lieventää tarvittaessa yksittäisissä tapauksissa seuraamusmaksua, jonka taso on lainsäädännössä säädetty suhteettoman korkeaksi (1). Vaikka jokainen jäsenvaltio voi itse päättää, millaisia valtuuksia kullakin viranomaisella on yksittäisissä tapauksissa, on viime kädessä kansallisten tuomioistuinten tehtävä varmistaa, että unionin oikeutta noudatetaan (2).

1 Mitä tehdään? Kumotaanko seuraamus vai lievennetäänkö sitä?

84. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevaa kansallisen lainsäädännön säännöstä on jätettävä soveltamatta.⁴⁹ Käsiteltävässä asiassa on selvää, että koska Unkarin lainsäädäntö on ristiriidassa direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädetyn oikeasuhteisuuden vaatimuksen kanssa, kyseistä lainsäädäntöä on jätettävä soveltamatta.

85. Epäselvempää on se, *mitä* tarkkaan ottaen on jätettävä soveltamatta. Koskeeko tämä kyseistä säädöstä kokonaisuudessaan? Vai ainoastaan liitteessä olevaa taulukkoa, jossa vahvistetaan seuraamusten määrät? Onko sittenkin jätettävä soveltamatta yksittäistä päätöstä, jossa on noudatettu kyseisen taulukon sisältöä? Vai koskeeko tämä vain seuraamusten määräämisestä tehtyjen päätösten tiettyjä osia?

86. Vieläkin oleellisempaa on pohtia, tarkoittaako direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädetyn seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen välitön oikeusvaikutus sitä, että seuraamukset on kumottava. Tai voiko kyseisen vaatimuksen välittömästi oikeusvaikutuksesta seurata, että kansalliset tuomioistuimet ja/tai hallintoviranomaiset voivat unionin oikeuden nojalla päättää itse lieventää seuraamuksen määrää ja määrätä oikeasuhteisen seuraamuksen, jolla korvattaisiin alun perin

47 On myös lisättävä, että tässä osassa esitetyt perustelut pätevät suurelta osin myös siinä tapauksessa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kansallista lainsäädäntöä voidaan tulkita direktiivin 1999/62 9 a artiklan mukaisesti.

48 Ks. myös tuomio 22.3.2017, Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229, 60 kohta).

49 Ks. esim. tuomio 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, 21 kohta); tuomio 18.7.2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, 61 kohta) ja tuomio 3.10.2013, Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, 37 kohta).

kansallisen lainsäädännön nojalla määrätty suhteeton seuraamus? Toisin sanoen voidaanko direktiivin 1999/62 9 a artiklassa vahvistetun oikeasuhteisuuden vaatimuksen välitön oikeusvaikutus liittää kansalliseen lainsäädäntöön siten, että kansallisille elimille annetaan valta määrätä seuraamuksia, jotka täyttävät tämän vaatimuksen?

87. Tämä seikka näyttää askarruttavan ennakkoratkaisua pyytäneitä tuomioistuinta, koska se tiedustele toisessa kysymyksessään, onko sallittua tai edellytetäänkö, että kansalliset tuomioistuimet tai hallintoviranomaiset ”täydentävät – kansallisen lainsäädännön puuttuessa – nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellistä Unkarin lainsäädäntöä oikeasuhteisuuden vaatimusta koskevilla aineellisilla perusteilla, jotka on vahvistettu [tuomiossa Euro-Team ja Spirál-Gép]”.

88. Unkarin hallitus katsoo, ettei kansallisilla tuomioistuimilla tai hallintoviranomaisilla kummillakaan ole toimivaltaa täydentää kansallista lainsäädäntöä, koska vain kansallinen lainsäätäjät voi panna lain täytäntöön tai muuttaa sitä.

89. Myös komissio on sitä mieltä, että oikeasuhteisen seuraamusjärjestelmän hyväksyminen on lainsäätäjän tehtävä. Se, että direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädetyllä oikeasuhteisuuden vaatimuksella on välitön oikeusvaikutus, ei tarkoita, että yksityiset voivat vedota siihen saadakseen kansallisesta tuomioistuimesta uuden seuraamuksen, joka on oikeasuhteinen. Komissio näyttää olevan sitä mieltä, että niin kauan kuin kansallinen lainsäätäjät ei hyväksy uutta seuraamusjärjestelmää, joka on täysin yhteensopiva direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädetyn oikeasuhteisuuden vaatimuksen kanssa, kansallisilla tuomioistuimilla on ainoastaan valta kumota suhteeton seuraamus.

90. Komission puoltama kanta vaikuttaa mielestäni jokseenkin liialliselta. Lyhyesti sanottuna tämä tarkoittaa, että sellaisen vaatimuksen, jonka mukaan *seuraamusten on oltava oikeasuhteisia*, välittömästä oikeusvaikutuksesta (jonka komissiokin hyväksyi) seuraa, että niin kauan kuin lainsäätäjät ei ole hyväksyneet uutta seuraamusjärjestelmää, *seuraamuksia ei voida määrätä ollenkaan*.

91. On kaksi syytä, joiden takia näkemykseni saattaa erota tämän kysymyksen osalta komission näkemyksestä: ne ovat käsiteltävässä asiassa sovellettavien säännösten rakenne sekä seuraukset, jotka liittyvät unionin oikeussääntöön välittömään oikeusvaikutukseen.

92. Määrätessä seuraamuksia käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien kaltaisista rikkomuksista kyseisten sovellettavien oikeussääntöjen oikeudellinen rakenne on usein seuraavanlainen: Yhtäältä on oikeussääntö, jossa säädetään, että tietulli on maksettava, ja vahvistetaan sen suuruus (velvollisuus). Toisaalta on säännös, jossa todetaan, että tietullin maksamatta jättäminen on rangaistava teko (rangaistavuuden oikeusperusta). Kolmantena on edellä mainittuun säännökseen yhdistetty tai siitä erillinen kohta, jossa vahvistetaan seuraamusten taso ja jossa yleensä todetaan, että tietynlaisesta toiminnasta voidaan määrätä tietyn suuruisia seuraamuksia. Neljänneksi saman otsikon alla annetaan usein – joko säätämällä asiasta nimenomaisesti kyseisessä säännöksessä tai toteamalla asia lain yleisissä säännöksissä tai jopa hallintomenettelyihin yleisesti sovellettavissa säännöissä – (yleensä esimerkinomainen) luettelo seikoista, jotka asiasta päättävän elimen on otettava huomioon määrättäessään seuraamusten taso eli käyttäessään harkintavaltaansa lainsäädännössä ja/tai tuomioistuinten oikeuskäytännössä vahvistettuja rajoja noudattaen.

93. Välitön oikeusvaikutus ei tarkoita – ainakaan pelkästään – sitä, että unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevaa kansallista lainsäädäntöä on *jätettävä soveltamatta*. Jos sen toteaminen, että jollakin direktiivin säännöksellä on välitön oikeusvaikutus, johtaisi aina siihen, että kyseisen säännöksen kanssa ristiriidassa olevaa kansallista lainsäädäntöä vain jätettäisiin soveltamatta, on yhdyttävä näkemykseen, jonka mukaan välitön oikeusvaikutus ei tuo mitään lisäarvoa unionin oikeuden ensisijaisuuteen

nähdän.⁵⁰ Kansallisen lainsäädännön soveltamatta jättäminen, joka johtaa seuraamuksen kumoamiseen, on väistämätön seuraus unionin oikeuden ensisijaisuudesta. Tähän ei tarvita välitöntä oikeusvaikutusta.

94. Mielestäni välitön oikeusvaikutus tarkoittaa käsiteltävän asian kaltaisissa tapauksissa myös korvaamista. Jos unionin oikeuden säännöksellä on välitön oikeusvaikutus, siihen voidaan kohdistaa itsenäisesti tuomioistuINVALVONTAA ja sitä voidaan soveltaa itsenäisesti kansallisessa elimessä riippumatta siitä, onko se pantu täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. Oikeussäännös, jolla on välitön oikeusvaikutus, ei välttämättä sulje mitään pois kansallisella tasolla: voi olla, että sillä vain lisätään kansallisen lainsäädännön rakenteeseen jotain sellaista, mitä siinä ei ennestään ole.

95. Jos samaa logiikkaa noudatetaan käsiteltävässä asiassa, se, että direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädetty seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimus, jolla siis on välitön oikeusvaikutus, liitetään kansalliseen oikeusjärjestelmään, tarkoittaa, että kansallisille elimille annetaan toimivalta, joka niiltä ilmeisesti puuttui edellä kuvatulla neljännellä tasolla. Tämä ei välttämättä tarkoita sitä, että kaikki edellä kuvatut tasot on sivuutettava, koska edelleen pätee se tosiseikka, että tietulli on maksettava, samoin kuin se tosiseikka, että jos henkilö jättää tietullin maksamatta, hänelle määrätään seuraamus, ja luettelossa vahvistettu seuraamusten *alkuperäinen* taso pätee sekin ennen kuin sitä mahdollisesti muutetaan.

96. Se kuitenkin muuttuu, että seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen, jolla on välitön oikeusvaikutus, seurauksena kansalliset elimet saavat – siirtymäkauden aikana, eli ennen kuin kansallinen lainsäätäjät hyväksyvät uuden seuraamusjärjestelmän, joka on yhteensopiva unionin oikeuden kanssa – valtuudet lieventää määrättyjä seuraamuksia ottaen huomioon kyseisen rikoksen vakavuuden ja kunkin tapauksen yksilölliset olosuhteet. Käytettäessä valtaa muuttaa seuraamuksia hallituksen asetuksen nro 410/2007 liitteessä 9 vahvistettujen määrien voidaan katsoa määrittävän seuraamusten enimmäismäärän, jota suurempi määrätty seuraamusmaksu ei luonnollisesti voi olla mutta jota voidaan alentaa yksittäisissä tapauksissa ottaen huomioon rikkomuksen vakavuus ja kunkin tapauksen yksilölliset olosuhteet.

97. Edellä esitetyistä syistä katson, että seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen välitön oikeusvaikutus tarkoittaa sitä, että seuraamusten on oltava oikeasuhteisia, mutta ei sitä, ettei seuraamuksia voida määrätä ollenkaan. Edellä esitettyä toteamusta⁵¹ mukaillen katson, että välitöntä oikeusvaikutusta voidaan soveltaa myös oikeasuhteisesti siten, että sillä varmistetaan mahdollisimman hyvin kummankin järjestelmän eheys. Se, että kansalliseen oikeusjärjestykseen lisätään kohdennetusti oikeussääntö, jolla varmistetaan välittömästi kyseisen oikeusjärjestyksen yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa, mutta jätetään samalla kansalliselle lainsäätäjälle mahdollisuus muuttaa säädöksiä tulevia tapauksia varten, on luultavasti paras tapa estää tehokkaasti kansallisen seuraamusjärjestelmän täydellinen lamaantuminen.

98. Tämän osan loppuksi on esitettävä yksi loppuhuomautus. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivillä ei voi itsessään ja sen soveltamiseksi annetusta jäsenvaltion sisäisestä lainsäädännöstä riippumatta olla sellaista vaikutusta, että direktiivin säännöksiä rikkovien henkilöiden rikosoikeudellinen vastuu syntyisi tai ankaroituisi pelkästään direktiivin perusteella.⁵² Direktiivin säännöksellä, jolla on välitön oikeusvaikutus, ei myöskään sellaisenaan voida luoda velvoitteita

50 Ks. tätä koskevasta keskustelusta esim. Lenaerts, K. ja Corthaut, T., "Of Birds and Hedges: Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law", *European Law Review*, osa 31, 2006, s. 287–315; Prechal, S., "Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union", teoksessa Barnard, C., (toim.), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 35–69 sekä Gallo, D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali, Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, Milano, 2018, s. 351–418.

51 Siltä osin kuin kyse oli välittömän oikeusvaikutuksen ja yhdenmukaisen tulkinnan välisestä suhteesta (edellä tämän ratkaisuehdotuksen 55 kohta).

52 Ks. esim. tuomio 8.10.1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, 13 kohta) ja tuomio 22.11.2005, Grøngaard ja Bang (C-384/02, EU:C:2005:708, 30 kohta).

yksityiselle.⁵³ Näin ollen *toinen* henkilö, olipa tämä sitten julkinen tai yksityinen, ei voi vedota kyseiseen säännökseen edellä mainittua yksityistä vastaan. Esimerkiksi tästä syystä unionin tuomioistuin on sulkenut pois sen mahdollisuuden, että yksityinen voisi vedota toista yksityistä vastaan sellaiseen direktiivin säännökseen, jolla on välitön oikeusvaikutus (horisontaalinen välitön oikeusvaikutus), tai että viranomaisen voisi vedota tällaiseen säännökseen yksityistä vastaan (laskeva vertikaalinen välitön oikeusvaikutus).

99. Edellä mainitussa oikeuskäytännössä omaksutun lähestymistavan perusteella voitaisiin ajatella, että edellä kuvattu korvaava välitön oikeusvaikutus johtaisi siihen, että osaksi kansallista lainsäädäntöä virheellisesti siirrettyä direktiivin säännöstä (direktiivin 1999/62 9 a artiklaa) sovellettaisiin yksityistä vastaan. Tällöin kyseistä direktiivin säännöstä käytettäisiin nimittäin asianomaisen oikeussubjektin tilanteen heikentämiseksi, mikä tavallaan ”pelastaisi” velvoitteensa laiminlyöneen jäsenvaltion.

100. Mielestäni käsiteltävä asia on luonteeltaan erilainen. Ensinnäkin tällainen perustelu menee liian pitkälle. Se sisältää oletuksen, että unionin oikeuden ensisijaisuuden vuoksi sellaisten seuraamusten sovellettavuus pitäisi kategorisesti sulkea pois, joiden osalta seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen välitön oikeusvaikutus tarkoittaa kyseisten seuraamusten ottamista uudelleen käyttöön. Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 92 kohdassa esitetään, lähtökohta, jonka perusteella oikeussubjektin oikeudellisen aseman heikentymistä tai parantumista arvioidaan, on kuitenkin tosiasiaa erilainen: kyse on kansallisesti asetetusta velvollisuudesta maksaa tietulli sekä karsiä täysimääräisesti kansallisessa lainsäädännössä säädetty seuraamus tietullin maksamatta jättämisestä.

101. Toiseksi on huomattava, että tämän vertailukohdan perusteella arvioituna ratkaisu on aina edullinen yksityisen kannalta. Yksityisen asema on tosiasiallisesti parempi direktiivin perusteella: vaikka hän saa kaikkein räikeimmistä tahallisista rikkomuksista saman rangaistuksen kuin direktiivin kanssa ristiriidassa olevan kansallisen lainsäädännön nojalla, seuraamus on suurimmassa osassa tapauksista kansallisessa lainsäädännössä säädettyä seuraamusta lievempi.

102. Kolmanneksi on niin, että se taho, joka direktiivissä 1999/62 vahvistettuihin oikeuksiin vetoaa jäsenvaltiota vastaan, on aina kantajan tavoin yksityinen oikeussubjekti. On jälleen kerran syytä muistuttaa kyseisessä direktiivissä turvatus oikeuden *täsmällisestä* luonteesta: sen mukaan seuraamusten on oltava oikeasuhteisia. Direktiivissä ei säädetä, että seuraamukset ovat kiellettyjä. Näin ollen direktiivin 1999/62 9 a artiklaan perustuva oikeus, johon kantaja voi vedota, ei tarkoita oikeutta siihen, että seuraamuksia *ei* voida määrätä lainkaan, vaan oikeutta seuraamuksiin, jotka eivät ole *suhteettomia*.

103. Olisi melko omituista, jos yksityinen vetoamalla sellaiseen direktiivin säännökseen, jolla on välitön oikeusvaikutus, saisikin paremman suojan kuin se, minkä kyseinen direktiivi tosiasiaa voi antaa.

2 Kuka? Kansalliset tuomioistuimet ja/vai hallintoviranomaiset?

104. Viimeinen osa koskee ongelmaa, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuvaa ennakkoratkaisupyynnössään ja joka ilmenee toisesta kysymyksestä. Käsittääkseni ongelma on luonteeltaan seuraavanlainen: Kansallinen lainsäädäntö ei salli sitä, että hallintoviranomaiset muuttavat seuraamuksia ja ottavat huomioon yksilölliset olosuhteet seuraamuksia määrittäessään. Hallintotuomioistuimella on kansallisen lainsäädännön nojalla ainoastaan valtuudet kumota hallintoviranomaisen päätös ja määrätä kyseistä hallintoviranomaista käsittelemään asia uudelleen, eikä

⁵³ Ks. esim. tuomio 26.2.1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, 48 kohta); tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 108 kohta) ja tuomio 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, 31 kohta).

se nähtävästi voi muuttaa määrättyä seuraamusta. Tätä taustaa vasten tulkitsen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksen siten, että siinä tiedustellaan, kenen vastuulla – kansallisen hallintoviranomaisen ja/vai kansallisen tuomioistuimen – on varmistaa yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa.

105. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”unionin oikeuden luonteesta johtuvien vaatimusten kanssa ovat yhteensopimattomia kaikki sellaiset kansallisen oikeusjärjestyksen oikeussäännöt tai lainsäädännölliset, hallinnolliset taikka tuomioistuinten käytännöt, jotka heikentäisivät unionin oikeuden tehokkuutta estämällä sen, että unionin oikeuden soveltamiseen toimivaltainen tuomioistuin voi jo unionin oikeuden soveltamisajankohtana *tehdä kaiken tarpeellisen* sellaisten kansallisten säännösten syrjäyttämiseksi, jotka mahdollisesti estävät välittömästi sovellettavien unionin oikeussääntöjen täyden tehokkuuden. Näin olisi – – vaikka tästä aiheutuva este unionin oikeuden täydelle tehokkuudelle olisikin vain väliaikainen”.⁵⁴

106. Oikeuskäytännössä on myös vahvistettu, että unionin oikeuden välitöntä soveltamista koskeva velvollisuus sitoo samalla tavalla sekä kansallisia tuomioistuinta⁵⁵ että kansallisia hallintoviranomaisia.⁵⁶ Sekä kansalliset hallintoviranomaiset että kansalliset tuomioistuimet, joiden tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa unionin oikeuden säännöksiä, ovat velvollisia varmistamaan näiden säännösten täyden vaikutuksen niin, että ne tarvittaessa jättävät unionin oikeuden vastaisen kansallisen säännöksen soveltamatta ilman, että niiden olisi pyydettävä tai odotettava, että kyseinen säännös ensin poistetaan lainsäädäntöteitse tai jossain muussa perustuslaillisessa menettelyssä.⁵⁷ Unionin oikeuden säännösten täyden vaikutuksen varmistaminen edellyttää myös kaikkien sellaisten periaatteiden noudattamista, jotka koskevat unionin oikeuden kansallista soveltamista, kuten unionin oikeuden ensisijaisuus, välitön oikeusvaikutus tai yhteensopiva tulkinta.

107. Käytännössä siis sekä kansalliset tuomioistuimet että hallintoviranomaiset ovat selvästi velvollisia soveltamaan unionin oikeutta kansallisella tasolla. Joitakin rajoja tälle toki on. Edes sellaisen unionin oikeuden säännöksen, jolla on välitön oikeusvaikutus, ei pitäisi vaikuttaa tuomioistuimille ja hallintoviranomaisille kansallisessa oikeusjärjestelmässä annetun *yleisen* toimivallan luonteeseen ja tyyppiin.⁵⁸ Tällainen säännös vaikuttaa kuitenkin *erityiseen* toimivaltaan, joka kansallisessa järjestelmässä annetaan kansallisille elimille tiettyjen tehtävien hoitamiseksi. Jäsenvaltioilla on esimerkiksi velvollisuus varmistaa kansallisten tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten osalta, että käytettävissä on tietyntyyppeisiä oikeussuojakeinoja unionin oikeuden välittömän ja yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi.⁵⁹

108. Direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädetyn seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksen välittömästä oikeusvaikutuksesta seuraa käsiteltävän asian tosiseikkoihin sovellettuna, että kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvia asioita käsitellessään kansallisilla viranomaisilla on valtuudet lieventää seuraamuksia yksittäisissä tapauksissa siten, että seuraamukset ovat oikeassa suhteessa

54 Ks. esim. tuomio 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, 22–23 kohta) ja tuomio 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, 56–57 kohta). Kursivointi tässä.

55 Ks. esim. tuomio 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, 24 kohta); tuomio 19.1.2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, 55 kohta) ja tuomio 5.7.2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, 34 kohta).

56 Ks. esim. tuomio 22.6.1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, 31 kohta); tuomio 12.1.2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, 80 kohta) ja tuomio 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, 34 kohta).

57 Ks. viimeksi esim. tuomio 14.9.2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

58 Unionin tuomioistuin on yleensä rajannut tämän velvollisuuden niin, että tuomioistuimet toimivat ”toimivaltansa rajoissa” (”for the matters within their jurisdiction”) (ks. esim. tuomio 15.4.2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, 99 kohta) ja kansalliset viranomaiset toimivat samoin ”toimivaltansa rajoissa” (”within the sphere of their competence”) (ks. esim. tuomio 12.6.1990, Saksa v. komissio, C-8/88, EU:C:1990:241, 13 kohta ja tuomio 12.2.2008, Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, 34 kohta).

59 Ks. esim. tuomio 19.6.1990, Factortame ym. (C-213/89, EU:C:1990:257, 21 kohta); tuomio 27.6.2000, Océano Grupo Editorial ja Salvat Editores (C-240/98–C-244/98, EU:C:2000:346, 29 kohta) ja tuomio 26.10.2006, Mostaza Claro (C-168/05, EU:C:2006:675, 39 kohta). Hallintoviranomaisten erityisestä toimivallasta ks. esim. tuomio 9.9.2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, 58 kohta).

tehdyn rikkomuksen vakavuuteen, ilman, että niiden täytyy odottaa, että kansallinen lainsäätävä muuttaa merkityksellistä lainsäädäntöä. Kyseisille viranomaisille on annettu *unionin oikeudessa* suorat valtuudet puolustaa välittömästi direktiivin 1999/62 9 a artiklaan perustuvaa kantajan oikeutta oikeasuhteisiin seuraamuksiin (tai oikeutta siihen, etteivät seuraamukset ole suhteettomia).

109. Näissä rajoissa kukin jäsenvaltio voi omaa kansallisesti määritettyä järjestelmäänsä seuraten ja institutionaalisen ja menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen mukaisesti päättää, mikä kansallinen elin vastaa oikeasuhteisuuden vaatimuksen soveltamisesta. Mielestäni unionin tuomioistuimen ei olisi järkevää ja asianmukaista mennä tätä yleistä ohjetta pidemmälle antamalla päätöksiä siitä, miten toimivalta pitäisi jakaa kansallisella tasolla.

110. Haluan kuitenkin esittää kaksi loppuhuomautusta.

111. Unionin oikeuden ensisijaisuus, välitön oikeusvaikutus ja yhdenmukaista tulkintaa koskeva velvollisuus sitovat ensinnäkin kaikkia jäsenvaltioiden viranomaisia oikeus- ja hallintoviranomaiset mukaan luettuina. Näin ollen kuuluu kansallisen lainsäädännön soveltamisalaan määrittää, millä viranomaisella on lopullinen vastuu kyseisten velvollisuuksien noudattamisen varmistamisesta, *kunhan jokin niistä vain varmistaa sen*. Käytännössä on niin, että jos jäsenvaltio haluaa pysyttää oikeussäännön, jonka mukaisesti hallintotuomioistuimilla on rajattu valvontavalta, sen on annettava hallintoviranomaisille toimivalta lieventää seuraamuksia. Jos taas jäsenvaltio rajoittaa mieluummin hallintoviranomaisten harkintavaltaa, sen on sallittava, että tuomioistuimet päättävät seuraamusten oikeasuhteisuudesta. Unionin oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon kanssa ristiriidassa olisi kuitenkin negatiivinen toimivaltakiista, eli se, että kumpikin edellä mainituista elimistä kieltäytyy käyttämästä tätä toimivaltaa.

112. Toiseksi unionin oikeudessa ennakoidaan jo tavallaan tätä ongelmaa, koska sen mukaan oikeusvaltioperiaatteen perustuvassa unionissa on *erityisesti* kansallisten tuomioistuinten tehtävänä varmistaa, että oikeussubjektit saavat sen oikeussuojan, joka heille unionin oikeuden säännöksillä myönnetään, ja taata mainittujen säännösten täysi oikeusvaikutus.⁶⁰ Unionin oikeuteen perustuvaa suojajärjestelmää, joka vahvistetaan SEU 19 artiklan 1 kohdassa ja perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa, määrittää joka tapauksessa se, että kyse on tehokkaaseen *oikeussuojaan* perustuvasta järjestelmästä.⁶¹ Näin ollen kansallisilla tuomioistuimilla on unionin oikeuden nojalla toimivalta – ja viime kädessä myös velvollisuus – varmistaa, että (unionin) oikeutta noudatetaan kansallisella tasolla. Tällainen on unionin oikeutta soveltavan tuomioistuimen toimivalta täydessä laajuudessaan.

V Ratkaisuehdotus

113. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- Verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä 17.6.1999 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 1999/62/EY 9 a artiklalla on välitön oikeusvaikutus siltä osin kuin siinä vaaditaan, että seuraamusten on oltava oikeasuhteisia.

60 Ks. esim. tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 111 kohta).

61 Ks. esim. 8.3.2011 annettu lausunto 1/09 luonnoksesta sopimukseksi eurooppapatentti- ja yhteisöpatenttituomioistuimesta (EU:C:2011:123, 69 kohta); tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 99 kohta) tai tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 32–33 kohta).

- On kunkin jäsenvaltion asia päättää institutionaalisen ja menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen mukaisesti, mikä kansallinen elin on vastuussa oikeasuhteisuuden vaatimuksen soveltamisesta. Siinä tapauksessa, että tällaista päätöstä ei ole tehty, on kuitenkin kansallisten tuomioistuinten tehtävänä varmistaa, että yksityiset saavat sen oikeussuojan, joka heille unionin oikeuden säännöksillä myönnetään, ja taata mainittujen säännösten täysi oikeusvaikutus, sekä varmistaa, että yksittäisissä tapauksissa määrättävät seuraamukset eivät ole ristiriidassa direktiivin 1999/62 9 a artiklassa säädetyn oikeasuhteisuuden vaatimuksen kanssa.