



Határozatok Tára

MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2018. június 26.¹

C-384/17. sz. ügy

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

(a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [Magyarország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Közúti közlekedés – A nehéz tehergépjárművekre egyes infrastruktúrák használatáért kivetett díjak – 1999/62/EK irányelv – 9a. cikk – A szankciók arányosságának követelménye – Összhangban álló értelmezés – Közvetlen hatály – A nemzeti bíróságokra és közigazgatási szervekre vonatkozó következmények – A jogalkotói fellépés bekövetkezéséig a szankciók mérséklésére vonatkozó hatáskör”

I. Bevezetés

1. A Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N (a továbbiakban: felperes) tehergépjárműveket üzemeltető vállalkozás. 2015 októberében az egyik gépjárművének vezetője útdíjköteles útszakaszt előzetes díjfizetés nélkül vett igénybe e gépjárművel. A járművet üzemeltető felperest bírság fizetésére kötelezték. A felperes a magyar bíróságok előtt vitatja a bírság összegét. Arra hivatkozik, hogy a bírság aránytalan, és a szóban forgó nemzeti szabályozás összeegyeztethetetlen az uniós joggal.

2. A Euro-Team és Spirál-Gép ítéletben² a Bíróság megállapította, hogy a magyar szabályozás szerinti szankciórendszer nem felelt meg a nehéz gépjárművekre egyes infrastruktúrák használatáért kivetett díjakról szóló 1999/62/EK irányelv³ 9a. cikkében foglalt arányossági követelménynek. A Bíróság ezen ítéletben foglalt elemzése és megállapításai általában annak kimondásához vezettek, hogy (az alapeljárásbelihez hasonló) szankciórendszer összeegyeztethetetlen volt az arányosság követelményével.

3. A jelen ügyben egy másik magyar bíróság azt kéri a Bíróságtól, hogy nyújtson pontosabb útmutatást: mik az ilyen összeegyeztethetlenség konkrét következményei? Kinek és hogyan kell biztosítania a szankciók megkövetelt arányosságát? Különösen hogyan kell e kérdésekre választ adni az új szabályozás nemzeti jogalkotó általi elfogadását megelőző átmeneti időszakot illetően? E célból a Bíróságtól azt kérdezik, hogy az 1999/62 irányelv 9a. cikke közvetlen hatállyal rendelkezik-e, és/vagy a nemzeti jogot e rendelkezéssel összhangban kell-e értelmezni. Ezenkívül az előterjesztő bíróság felvet egy kapcsolódó kérdést: mely – bírói vagy közigazgatási – szervre hárul az ilyen kötelezettség, és pontosan hogyan kell annak megfelelni?

¹ Eredeti nyelv: angol.

² 2017. március 22-i ítélet (C-497/15 és C-498/15, EU:C:2017:229).

³ Az 1999. június 17-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1999. L 187., 42. o.; helyesbítés: HL 2008. L 51., 27. o.).

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. Az 1999/62 irányelv

4. Az 1999/62 irányelv (14) preambulumbekzdése a következésképpen szól: „Az úthasználati díjak és a használati díjak nem lehetnek diszkriminatívak, és nem vonhatnak maguk után többletként jelentkező hivatalos formaságokat, valamint nem képezhetnek akadályokat a belső határokon; ezért megfelelő intézkedésekkel gondoskodni kell arról, hogy az úthasználati díjak és a használati díjak bármikor és különféle fizetési módokon megfizethetők legyenek.”

5. A (15) preambulumbekzdés szerint: „A használati díjak díjtételeit az érintett infrastruktúra használatának időtartama alapján és a közúti járművek használata által előidézett költségek szerinti megkülönböztetéssel kell meghatározni.”

6. A (21) preambulumbekzdés értelmében: „Az arányosság elvével összhangban ez az irányelv a Szerződés 5. cikke harmadik bekezdésének rendelkezéseiben előírt célkitűzések eléréséhez szükséges minimális szintre korlátozódik.”

7. Az 1999/62 irányelv 2. cikkének b) pontja az „úthasználati díjat” így határozza meg: „valamely járműre az adott infrastruktúra használatáért a megtett távolság és a jármű típusa alapján fizetendő, infrastruktúradíjból és/vagy külsőköltség-díjból álló, meghatározott összeg”.

8. A 2. cikk c) pontja értelmében a „használati díj”: „egy meghatározott összeg, amelynek megfizetése jogosultságot biztosít egy jármű számára a 7. cikk (1) bekezdésében említett infrastruktúrák meghatározott időtartam alatti használatához”.

9. Az irányelv III. fejezete vonatkozik az úthasználati díjakra és használati díjakra.

10. A 7. cikk (1) bekezdése a következésképpen rendelkezik: „A 9. cikk (1a) bekezdésének sérelme nélkül, a tagállamok az e cikk (2), (3), (4) és (5) bekezdésében, valamint a 7a–7k. cikkben meghatározott feltételek szerint úthasználati díjakat és/vagy használati díjakat tarthatnak fenn, illetve vezethetnek be a transzeurópai közúthálózatban vagy annak egyes szakaszain, továbbá saját autópálya-hálózatuk bármely más olyan szakaszán, amely nem része a transzeurópai közúthálózatnak. Ez nem sérti a tagállamok arra vonatkozó jogát, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel összhangban más utakra vonatkozóan úthasználati díjat és/vagy használati díjat vessenek ki, feltéve, hogy az ezen más utakon kivetett úthasználati díj és/vagy használati díj nem hozza hátrányos helyzetbe a nemzetközi forgalmat, és nem vezet a gazdasági szereplők közötti verseny torzításához.”

11. A 7a. cikk (1) bekezdés értelmében „a használati díjnak az infrastruktúra használatának időtartamával arányosnak kell lennie, nem haladhatja meg a II. mellékletben meghatározott értékeket, és adott napra, hétre, hónapra vagy évre kell érvényesnek lennie [...]”.

12. A 9a. cikk kimondja: „A tagállamoknak megfelelő ellenőrzéseket kell létrehozniuk, és meg kell állapítaniuk azt a szankciórendszert, amely az ezen irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó; a tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést e szankciók végrehajtásának biztosítása érdekében. A megállapított szankcióknak hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük.”

B. A magyar jog

1. A közúti közlekedésről szóló törvény

13. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: a közúti közlekedésről szóló törvény) 20. §-ának (1) bekezdése ekként rendelkezik:

„Az e törvényben, valamint külön jogszabályban és közösségi jogi aktusban

[...]

(m) az útdíjköteles útszakaszok használatáért fizetendő, megtett úttal arányos útdíjra

[...]

vonatkozó rendelkezések megsértői bírság fizetésére kötelezhetők.”

14. A közúti közlekedésről szóló törvény 21. §-a előírja:

„(1) A gépjármű üzemben tartója, illetve a 21/A. §[-ának] (2) bekezdésében meghatározott esetben a gépjárművet használatra átvevő személy felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel

[...]

(h) a díjköteles útszakaszok használatáért fizetendő, megtett úttal arányos útdíjra vonatkozó – külön jogszabályban meghatározott – egyes előírások betartására kerüljenek.

[...]

(2) Ha az (1) bekezdés szerinti egyes előírásokat megszegik, az üzemben tartóval, illetve a 21/A. §[-ának] (2) bekezdésében meghatározott esetben a gépjárművet használatra átvevő személlyel szemben 10 000 forinttól 300 000 forintig [HUF (hosszvetőleg 32 eurótól 974 euróig)] terjedő közigazgatási bírságot kell kiszabni. Az egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegét a Kormány rendeletben határozza meg. Amennyiben egy cselekménnyel több előírást szegnek meg és azt egy eljárásban bírálják el, a kiszabandó bírság összegét az egyes szabályszegésekhez rendelt bírságösszegek összegeként kell megállapítani.

[...]

(5) A Kormány – az (1) bekezdésben foglaltakra figyelemmel – rendeletben állapítja meg azon szabályszegések körét, amelyek esetén az érintett gépjármű üzemben tartója [...] közigazgatási bírsággal sújtandó.”

2. Az ED törvény

15. Az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (a továbbiakban: ED törvény) 3. §-ának (1) és (6) bekezdése kimondja:

„(1) Az útdíjköteles elemi útszakaszok útdíjköteles gépjárművel történő használatához e törvényben meghatározott úthasználati jogosultságot kell szerezni.

[...]

(6) A gépjármű üzemben tartója [...] felel azért, hogy az általa üzemeltetett gépjárművel az (1) bekezdésben meghatározott előírások betartásra kerüljenek.”

16. Az ED törvény 14. §-a így szól:

„Jogosulatlan úthasználatnak minősül [...], ha:

- a) az útdíjköteles elemi útszakasz használatának megkezdése előtt a díjfizetésre kötelezett elmulasztja viszonylati jegy megváltását az általa használt útdíjköteles elemi útszakaszra vonatkozóan és nincs hatályos, az útdíjszolgáltatóval kötött – az e törvény szerinti bevallások útdíjszedőhöz történő benyújtására és útdíj megfizetésére vonatkozó – szerződése,
- b) a díjfizetésre kötelezett az útdíjköteles elemi útszakaszt a díj vagy környezetvédelmi kategóriájánál alacsonyabb díj vagy környezetvédelmi kategóriához tartozó bevallás alapján használja, vagy
- c) az útdíjköteles elemi útszakasz használatára az érintett gépjármű vonatkozásában van hatályos, az útdíjszolgáltatóval kötött – az e törvény szerinti bevallások útdíjszedőhöz történő benyújtására és útdíj megfizetésére vonatkozó – szerződése, de a fedélzeti eszköz szabályszerű működtetésének az e törvény felhatalmazása alapján kiadott rendeletben meghatározott feltételek valamelyike nem teljesül az útdíjköteles elemi útszakaszok használata során, és az útdíjköteles elemi útszakasz használatának megkezdése előtt a díjfizetésre kötelezett elmulasztja viszonylati jegy megváltását az általa használt útdíjköteles elemi útszakaszra vonatkozóan.”

17. E törvény 15. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) A bírság mértékét úgy kell megállapítani, hogy az az előírt díj megfizetésére ösztönözze a díjfizetésre kötelezetteket.”

3. A 410/2007. Korm. rendelet

18. A 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 (a továbbiakban: 410/2007. Korm. rendelet) 1. §-ának (1) bekezdése kimondja:

„A [közúti közlekedésről szóló törvény] 21. §[-ának] (1) bekezdésében foglaltak alapján – a 2–8/A. §-ban hivatkozott rendelkezések megsértése esetén – a gépjármű üzemben tartójával [...] szemben az e rendeletben meghatározott összegű közigazgatási bírságot kell kiszabni.”

19. A 410/2007. Korm. rendelet 8/A. §-a ekként rendelkezik:

„(1) A [közúti közlekedésről szóló törvény] 21. §[-a] (1) bekezdés[ének] h) pontjához kapcsolódóan a gépjármű üzemeltetője a 9. mellékletben meghatározott jogszabályi rendelkezés megsértése esetén jármű-kategóriánként meghatározott összegű bírságot köteles fizetni.

[...]”

20. E kormányrendelet 9. melléklete a következő táblázatot tartalmazza:

A	B		
	B1	B2	B3
1. az ED törvény szerinti szabályszegés	A bírság mértéke járműkategóriánként		
	J2	J3	J4
2. ED törvény 14. § a) pontja	140 000	150 000	165 000
3. ED törvény 14. § b) pontja	80 000	90 000	110 000
4. ED törvény 14. § c) pontja	140 000	150 000	165 000

III. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

21. A Link Logistik N&N üzemeltetésében lévő, J4 kategóriába tartozó tehergépjármű 2015. október 29-én 19 óra 34 perckor a 14-es számú út útdíjköteles 3670 km szelvényénél (csökkenő irányba) közlekedett. A gépjármű az útdíjköteles elemi útszakaszt a megtett úttal arányos díj előzetes megfizetése nélkül vette igénybe.

22. Tizennyolc perccel később a gépjárművezető az igénybe vett teljes díjköteles útvonalra eső útdíjat önként megváltott viszonylati jegy révén megfizette. E jegy, amely 19 573 HUF-ba került, lefedte a már megtett útszakaszt és a vezető által tervezett további útszakaszt.

23. Vas Megye Rendőrfőkapitánya (Magyarország) mint első fokon eljáró közigazgatási hatóság 2016. január 15-én megállapította, hogy a Link Logistik által üzemben tartott gépjárművel a fent említett ellenőrzési időpontban, helyen és irányba az útdíj megfizetése nélkül közlekedtek, megszegve ezzel az ED törvény 14. §-ának a) pontját. A rendőrfőkapitány ezért a Link Logistikut a közúti közlekedésről szóló, többször módosított törvény 21–21/B. §-ai, valamint a 410/2007. Korm. rendelet 1. §-ának (1) bekezdése és 8/A. §-a alapján 165 000 HUF közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte.

24. A másodfokon eljáró közigazgatási hatóság, Budapest Rendőrfőkapitánya (Magyarország) az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Rámutatott, hogy az alkalmazandó nemzeti szabályozás a bírságösszeg tekintetében az illetékes hatóság részére nem biztosít mérlegelési és méltányossági jogkört. Budapest rendőrfőkapitánya kiemelte, hogy a nemzeti szabályozás csak a jogszabályban megengedett szempontokat engedi figyelembe venni. Ezek közt a Link Logistik által hivatkozott sajátos szempontok – többek között a viszonylati jegy utólagos, rövid időn belüli, a teljes díjköteles útvonalra történt megváltása; a használatot megelőző viszonylati jegyvásárlás esetleges akadályai – nem szerepelnek.

25. A Link Logistik keresettel élt a rendőrfőkapitány (a továbbiakban: alperes) határozata ellen a kérdést előterjesztő bíróság előtt. A felperes keresetében arra hivatkozott, hogy a magyar szabályozás nem áll összhangban az uniós joggal. A bírság összegét eltúlzottnak tartotta, mivel ugyanakkora összegű bírságot köteles fizetni, mint azok, akik egyáltalán nem vettek viszonylati jegyet.

26. E ténybeli és jogszabályi háttér alapján a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Magyarország) az eljárást felfüggesztette, és a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

- „1) A[z 1999/62] irányelv 9a. cikkében előírt, és az Európai Unió Bírósága [által a 2017. március 22-i Euro-Team és Spirál-Gép ítéletben (C-497/15 és C-498/15, EU:C:2017:229)] értelmezett arányosság követelménye közvetlenül alkalmazandó irányelvi rendelkezés-e?
- 2) Amennyiben a[z 1999/62] irányelv 9a. cikkében előírt, és az Európai Unió Bírósága [által a 2017. március 22-i Euro-Team és Spirál-Gép ítéletben (C-497/15 és C-498/15, EU:C:2017:229)] értelmezett arányosság követelménye nem közvetlenül alkalmazandó irányelvi rendelkezés:

A tagállami jog uniós joggal összhangban álló értelmezése lehetővé és szükségessé teszi-e, hogy a tagállam bírósága és a tagállam közigazgatási hatósága tagállami jogalkotás nélkül, a jelen esetben érintett magyar tagállami szabályozást kiegészítse az arányosság követelményének az Európai Unió Bírósága [2017. március 22-i Euro-Team és Spirál-Gép ítéletében (C-497/15 és C-498/15, EU:C:2017:229)] meghatározott tartalmi ismérveivel?”

27. Írásbeli észrevételeket a magyar kormány és az Európai Bizottság nyújtott be.

IV. Értékelés

28. A jelen indítvány felépítése a következő. Annak kifejtésével kezdem, hogy a szankcióknak miért kell arányosnak lenniük az uniós jogban általában vagy konkrétan az 1999/62 irányelv 9a. cikke értelmében (A). Ezt követően választ adok a kérdést előterjesztő bíróság által azzal kapcsolatban feltett két konkrét kérdésre, hogy az 1999/62 irányelvben előírt arányossági követelmény közvetlen hatállyal bír-e, vagy az összhangban álló értelmezés kötelezettségét alapozhatja meg (B). Végül rátérek a kérdést előterjesztő bíróság által a második kérdésében érintett, az adandó válasz intézményi és eljárási következményeivel kapcsolatos kérdésre: nemzeti szintű jogalkotás hiányában a nemzeti bíróságoknak vagy a nemzeti közigazgatási hatóságoknak kell biztosítaniuk az uniós jogból eredő követelményeknek való megfelelést, és hogyan? (C).

A. Miért kell a szankcióknak arányosnak lenniük?

29. Az elmúlt években több olyan ügy⁴ is a Bíróság elé került, amely a magyar szankciórendszer különböző elemeinek akár az 1999/62 irányelvben, akár az 561/2006/EK rendeletben előírt arányossági követelménnyel való összeegyeztethetőségére vonatkozott.⁵

30. Az 1999/62 irányelv 9a. cikke értelmében a tagállamoknak meg kell állapítaniuk azt a szankciórendszert, amely az ezen irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó. E szankcióknak hatékonyak, *arányosnak* és visszatartó erejűnek kell lenniük.

31. E rendelkezést a közelmúltban a Bíróság az Euro-Team ítéletben⁶ értelmezte. Ezen ítélet két, hasonló tényállású ügyet egyesített: ezen ügyek felperesei elvették a megfelelő autópálya-lejárót, az egyik esetben a gépjármű navigációs rendszerének hibájából, a másik esetben figyelmetlenségéből. Megbírságotk az őket amiatt, hogy anélkül vették igénybe az adott autópálya-szakaszt, hogy előzetesen megfizették volna az arra a szakaszra vonatkozó úthasználati díjat. A bíróság összege 500-szor, illetve

4 Lásd: 2012. február 9-i Urbán ítélet (C-210/10, EU:C:2012:64); 2016. június 9-i Eurospeed ítélet (C-287/14, EU:C:2016:420); 2016. október 19-i EL-EM-2001 ítélet (C-501/14, EU:C:2016:777); 2017. március 22-i Euro-Team és Spirál-Gép ítélet (C-497/15 és C-498/15, EU:C:2017:229).

5 A közúti szállításra vonatkozó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról, a 3821/85/EGK és a 2135/98/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 3820/85/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. március 15-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 102., 1. o.; helyesbítés: HL 2016. L 195., 83. o.).

6 2017. március 22-i Euro-Team és Spirál-Gép ítélet (C-497/15 és C-498/15, EU:C:2017:229).

87-szer magasabb volt, mint az úthasználati díj összege. Ezekben az ügyekben a hatóságoknak nem áll módjában figyelembe venni a gépjármű üzemben tartójának egyéni és sajátos helyzetét, illetve azt vizsgálni, hogy a jogsértés ténylegesen felróható volt-e az üzemben tartónak. A felperesek azt állították, hogy a bírság összege aránytalan, és így az uniós joggal ellentétes volt.⁷

32. E ténybeli háttér mellett a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a szankciókra vonatkozó uniós jogszabályok összehangolásának hiányában a tagállamok hatáskörébe tartozik a számukra megfelelőnek tűnő szankciók megválasztása. A tagállamoknak azonban e hatáskörüket az uniós jog és e jog általános elveinek tiszteletben tartásával, beleértve az arányosság elvét is, figyelemmel kell gyakorolniuk. Ez azt vonja maga után, hogy a szankciók szigorúságának összhangban kell állnia a jogsértés súlyával. Ezenkívül az arányosság elve nemcsak a jogsértés tényállási elemeinek meghatározását és a bírságok mértékével kapcsolatos szabályok meghatározását illetően, hanem a bírság kiszabása során figyelembe vehető tényezők megítélése tekintetében is köti a tagállamokat.⁸

33. Következésképpen a Bíróság megállapította, hogy az 1999/62 irányelv 9a. cikkében előírt, a szankciók arányosságára vonatkozó követelménnyel ellentétes az olyan szankciórendszer, amely a közúti infrastruktúra használatához kapcsolódó úthasználati díj előzetes kifizetésének kötelezettségére vonatkozó szabályok bármilyen megsértése esetén – annak jellegétől és súlyától függetlenül – általánosságú bírság kiszabását írja elő. Az uniós joggal összeegyeztethetetlen az, hogy a jogsértések szankcionálásával megbízott nemzeti hatóságok nem vehetik figyelembe az adott ügy konkrét körülményeit, vagy adott esetben nem mérsékelhetik a bírság összegét.⁹

34. A Bíróság ugyanerre a következtetésre jutott az 561/2006 rendelettel összefüggésben is. E rendelet az 1999/62 irányelv 9a. cikkéhez hasonló rendelkezést tartalmaz.¹⁰ Konkrétan az Urbán ítéletben a Bíróság kimondta, hogy az 561/2006 rendelet 19. cikkének (1) és (4) bekezdésében foglalt arányossági követelményt akként kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan szankciórendszer, amely adatrögzítő lapok használatával kapcsolatos szabályok megsértése esetére – a jogsértések súlyától függetlenül – általánosságú bírság kiszabását írja elő.¹¹

35. Az ítélkezési gyakorlatból tehát egyértelműen kitűnik, hogy akár az 1999/62 irányelv, akár az 561/2006 rendelet értelmében az e jogi aktusok megsértése miatt alkalmazott szankcióknak arányosnak kell lenniük. E követelmény azonban semmiképpen sem korlátozódik e két másodlagos jogi aktusra.

36. Először is elméleti síkon az arányosság elve az uniós jog egyik általános elve. Az uniós jog hatálya alá tartozó vagy azt végrehajtó nemzeti szabályozásnak tiszteletben kell tartania azt. Megköveteli a tagállamoktól, hogy a kitűzött cél megvalósítására alkalmas intézkedéseket fogadjanak el, amelyek nem lépik túl az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéket.¹²

7 2017. március 22-i Euro-Team és Spirál-Gép ítélet (C-497/15 és C-498/15, EU:C:2017:229, 29. és 30. pont).

8 2017. március 22-i Euro-Team és Spirál-Gép ítélet (C-497/15 és C-498/15, EU:C:2017:229, 39–43. pont). Lásd ugyancsak a közúti közlekedési jogsértésekre vonatkozó magyar szankciórendszerrel összefüggésben: 2012. február 9-i Urbán ítélet (C-210/10, EU:C:2012:64, 53. és 54. pont); 2016. október 19-i EL-EM-2001 ítélet (C-501/14, EU:C:2016:777, 40. és 41. pont).

9 2017. március 22-i Euro-Team és Spirál-Gép ítélet (C-497/15 és C-498/15, EU:C:2017:229, 50. és 60. pont).

10 Az 561/2006 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy a „tagállamoknak az ezen rendelettel és a 3821/85/EGK rendelettel kapcsolatos jogsértésekre vonatkozó szankciókra vonatkozó szabályokat kell lefektetniük, és meg kell tenniük minden olyan intézkedést, mely azok végrehajtásához szükséges. Az említett szankcióknak hatékonyaknak, arányosnak, visszatartónak és diszkriminációmentesnek kell lenniük [...]”. A 19. cikk (4) bekezdése továbbá ekként rendelkezik: „A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy arányos, adott esetben pénzügyi szankciókat is tartalmazó szankciórendszer működjön e rendelet [...] megszegése esetén.”

11 2012. február 9-i Urbán ítélet (C-210/10, EU:C:2012:64, 44. pont). Lásd még: 2016. június 9-i Eurospeed ítélet (C-287/14, EU:C:2016:420); 2016. október 19-i EL-EM-2001 ítélet (C-501/14, EU:C:2016:777). Lásd továbbá: az 561/2006 rendelet előzménye tekintetében: 1990. július 10-i Hansen ítélet (C-326/88, EU:C:1990:291).

12 Újabbán lásd például: 2018. április 17-i Egenberger ítélet (C-414/16, EU:C:2018:257, 68. pont). Vagy lásd: 2014. március 6-i Siragusa ítélet (C-206/13, EU:C:2014:126, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

37. Másodszor ezen elv, különösen szankciókra alkalmazva, semmi esetre sem korlátozódik a közúti közlekedés területére. Az uniós jog számos különböző területére alkalmazandó, így például a vámokra,¹³ a versenyjogra,¹⁴ az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére,¹⁵ a munkavállalók szabad mozgására¹⁶ vagy az illegális bevándorlásra.¹⁷

38. Harmadszor a szankciók arányosságára vonatkozó elvet alkotmányos szinten az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 49. cikkének (3) bekezdése is biztosítja. E rendelkezés értelmében a büntetések súlyossága nem lehet aránytalan a bűncselekményhez mérten. Ez alapján valamennyi kiszabott büntetőjogi szankció összegének meg kell felelnie az érintett jogsértés súlyosságának.¹⁸

39. Értelmszerűen a 49. cikk (3) bekezdése *bűncselekményekre* utal. Következésképpen a – minden bizonnyal első látásra – közigazgatási jogsértéssel kapcsolatos meggyőző ereje kétségbe vonható. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ítélkezési gyakorlatával¹⁹ összhangban azonban a Bíróság a „bűncselekmény” fogalmának tág, anyagi jogi értelmezését fogadta el.²⁰ Ez azt jelenti, hogy attól függően, hogy az EJEB által meghatározott és a Bíróság által átvett kritérium teljesül-e, az alakilag közigazgatási jogsértés is minősülhet büntetőjoginak, és így a Charta 49. cikke (3) bekezdésének hatálya alá tartozhat. Anélkül, hogy a jelen ügyben e kérdést bármely módon előre megítélném, megjegyzem, hogy messze nem egyértelmű, hogy mi minősül „büntetőjoginak” és „közigazgatásinak”. Ráadásul bárhogy is minősüljön, e hivatkozás egyszerűen elvi szintű.

40. Negyedszer és végezetül a szankciók arányosságának követelménye szintén jelen van az EJEB ítélkezési gyakorlatában. Konkrétan az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (EJEE) első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke szerint „minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tisztelőben tartásához”. Annak meghatározása érdekében, hogy fennáll-e ezen jog megsértése, az EJEB azt értékeli, hogy a pénzbeli – akár büntetőjogi, vagy akár (különösen)

13 Lásd: 1992. december 16-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-210/91, EU:C:1992:525, 20. pont); 2001. július 12-i Louloudakis ítélet (C-262/99, EU:C:2001:407, 67. pont).

14 Lásd a Bizottság által kiszabott bírságok tekintetében: a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendelet (HL 2003. L 1., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 205. o.) 7. cikkének (1) bekezdése. Általánosságban lásd például: 2005. június 28-i Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság ítélet (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P és C-213/02 P, EU:C:2005:408, 279–281. pont) (a vállalkozás méretének a teljes forgalma alapján való figyelembevétele a bírság összegének meghatározásakor).

15 Lásd: az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, 2017. július 5-i (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2017. L 198., 29. o.) 7. cikkének (1) bekezdése és 9. cikke.

16 1977. július 14-i Sagulo és társai ítélet (8/77, EU:C:1977:131, 13. pont), amelyben a Bíróság kimondta, hogy a tagállami munkavállalók és családtagjaik Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló, 1968. október 15-i 68/360/EGK tanácsi irányelv (HL 1968. L 257., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás: 5. fejezet, 1. kötet, 27. o.) szerinti személyazonossági okmányt magánál nem tartó személyre kiszabott szankciók nem lehetnek aránytalanok az elkövetett jogsértéssel.

17 Az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2009. június 18-i 2009/52/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 168, 24. o.; helyesbítés: HL 2012. L 208., 22. o.) 5. cikkének (1) bekezdése, 10. és 12. cikke megköveteli, hogy a tagállamok megtegyék a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy az irányelv egyes rendelkezéseinek megsértése esetén a munkáltatóval szemben hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat alkalmazzanak.

18 Lásd például: 2018. március 20-i Garlsson Real Estate és társai ítélet (C-537/16, EU:C:2018:193, 56. pont), amelyben a Bíróság megjegyezte, hogy e követelmény a Charta 49. cikkének (3) bekezdéséből és az 52. cikkének (1) bekezdéséből ered (a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása *arányos* korlátozásának követelménye). Lásd még: 2016. július 28-i JZ-ítélet (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, 42–45. pont).

19 Lásd többek között: EJEB, 1976. június 8., Engel és társai kontra Hollandia ítélet (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, 80–82. §); 2009. február 10., Sergey Zolotukhin kontra Oroszország ítélet (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, 52. és 53. §).

20 Lásd például: 2012. június 5-i Bonda ítélet (C-489/10, EU:C:2012:319, 37. pont); 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 35. pont); 2018. március 20-i Garlsson Real Estate és társai ítélet (C-537/16, EU:C:2018:193, 28. pont).

közigazgatási – szankciók arányosak-e, vagyis hogy nem vonnak-e maguk után túlzott terhet vagy tulajdontól való megfosztást a pénzbeli szankcióval sújtott személy tekintetében.²¹ Ennek során az EJEB figyelembe veszi minden egyes ügy egyedi körülményeit annak meghatározása érdekében, hogy a szankció arányos-e.²²

41. A Charta 52. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az EJEE-ben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az EJEE-ben szerepelnek. Így végeredményben függetlenül a Charta 49. cikke (3) bekezdése alkalmazhatóságának kérdésétől, az EJEB fent ismertetett, szankciók arányosságára vonatkozó követelményei alkalmazandók az olyan ügyben, mint amely az alapeljárás tárgya a Charta 17. cikkének (1) bekezdése, 52. cikkének (1) bekezdése, 51. cikkének (1) bekezdése és 52. cikkének (3) bekezdése alapján.

42. A fentiekből meglehetősen egyértelműen következik, hogy a szankciók arányosságának két szintje van: *először* is, a kiszabott büntetésnek arányosnak kell lennie a jogsértés súlyával. Másodszor a büntetésnek, mint például a bírság összegének a meghatározásakor figyelembe kell venni az egyes esetek sajátos körülményeit.

43. Végül két tényezőre hívnám fel a figyelmet. Elsőként a fentebb felvázolt arányossági követelmény kétségtelenül nem értelmezhető úgy, hogy az kizárja a büntetések jogszabályi meghatározását. Épp ellenkezőleg, a jogalkotó magától értetődő jogosultsága nemcsak annak kimondása, hogy mi a jogellenes, hanem annak általános meghatározása is, hogy mi legyen az ilyen jogsértés büntetése. Másodikként véleményem szerint az egyedi körülmények figyelembevételének kötelezettsége nem vezethet oda, hogy *per se* kizárja bizonyos jogsértéstípusokra általánosságú büntetések kiszabásának lehetőségét. Vannak bizonyos jogsértéstípusok, amelyek tekintetében az ilyen büntetések alkalmasak és megfelelőek: például felmerülnek a kisebb közlekedési szabálysértések vagy parkolási jogsértések.

44. Az azonban, hogy a két esetkörben melyik rendszer megfelelő, ismét attól függ, hogy az ilyen rendszer arányos-e. Ez csupán azt bizonyítja, hogy a jelenlegi jogi felfogásba mennyire mélyen bele van ágyazódva az arányossági szempontú elemzés. A bíróság immár nem egy „besorológép”²³, amelynek mindössze az a feladata, hogy azonosítsa a releváns jogsértést, amelyet egy egységes szankciónak kell követnie. A bíróság szerepe bizonyos esetekben valóban korlátozható, de csak azzal a feltétellel, hogy a jogszabályban meghatározott szankciórendszer már önmagában arányos. Bizonyos tekintetben az (általános) jogszabályban rejlő arányosság és az (egyedi) jogalkalmazási arányosság együtt jár. Minél több áll fenn az előbbiből, talán annál kevésbé szükséges az utóbbi, és fordítva. Mindenesetre a rendszer egésze működésének alapvető szabálya a közvetlen arányosság: minél nagyobb a beavatkozás az egyéni jogokba, például minél szigorúbban a büntetések, annál inkább figyelembe kell venni az egyes esetek egyedi körülményeit, és annál szükségesebb a szankciók szükség esetén való módosítására kiterjedő hatáskör.

21 Az 1. sz. jegyzőkönyv 1. cikkének a szankciók arányosságának hiánya miatti megsértésének megállapítására lásd például: EJEB, 2007. január 11., Mamidakis kontra Görögország ítélet (CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, 47. és 48. §); 2008. november 6., Ismayilov kontra Oroszország ítélet (CE: ECHR:2008:1106JUD003035203, 38. §); 2009. február 26., Grifhorst kontra Franciaország ítélet (CE:ECHR:2009:0226JUD002833602, 94–106. §). Az 1. sz. jegyzőkönyv 1. cikke megsértése kiszabott szankciók arányosságának vizsgálatát követő megállapításának hiányára vonatkozó példákra lásd többek között: EJEB, 1989. július 7., Tre Traktörer Aktiebolag kontra Svédország ítélet (CE:ECHR:1989:0707JUD001087384, 62. §); 2013. június 18., S. C. Complex Herta Import Export S. R. L. Lipova kontra Románia ítélet (CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, 38. §); 2014. március 4-i Grande Stevens kontra Olaszország ítélet (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, 199. §).

22 Hozzá kell tenni, hogy a szankció súlyossága, például a magas pénzösszeg is utalhat a szankció büntetőjogi jellegére az Egyezmény 6. cikkének (1) bekezdése alapján (lásd például: EJEB, 2007. január 11., Mamidakis kontra Görögország ítélet, CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, 20. és 21. §).

23 Ogorek, R., *Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert*. Frankfurt am Main, V. Klostermann, 1986. Más kérdés, hogy ezen elgondolás valóban helyes volt-e akár a 19. században. Lásd például: Gläser, M., *Lehre und Rechtsprechung im französischen Zivilrecht des 19. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main, V. Klostermann, 1996.

B. Az 1999/62 irányelv 9a. cikkében előírt arányossági követelmény: közvetlen hatály vagy összhangban álló értelmezés

45. A kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett két kérdés vagylagosan van feltéve: az 1999/62 irányelv 9a. cikkében előírt arányossági követelmény közvetlen hatállyal rendelkezik-e? Ha nem rendelkezik közvetlen hatállyal, a nemzeti jogot lehet-e ezen követelménnyel összhangban értelmezni?

46. E kérdések megvitatása előtt két előzetes megjegyzést kell tenni.

47. Először is, ahogy az fentebb szerepel, a jelen ügy a Bíróság Euro-Team ítéletét²⁴ és bizonyos mértékig az Urbán ítéletét²⁵ is követi. Egy lépéssel előrébb járva a kérdést előterjesztő bíróság most lényegében arra keresi a választ, hogy *az uniós jog szempontjából* pontosan mit tehetnek a nemzeti bíróságok és/vagy közigazgatási hatóságok, illetve akár mit kell tenniük a folyamatban lévő egyedi ügyekben az összeegyeztethetlenség megállapítása és az új jogi szabályozásnak a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságok általi elfogadása közötti átmeneti időszakban.²⁶ Következésképpen bizonyos szempontból a Bíróságnak két kapcsolódó kérdésről kell állást foglalnia: a szankciók arányosságának az 1999/62 irányelv 9a. cikkének kimondott elve *hogyan* terjed át a nemzeti jogrendszerekbe? Ennek megválaszolását követően a kapcsolódó kérdés az, hogy *kinek* és hogyan kell azt alkalmaznia?

48. Másodszor a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet csupán néhány hónappal az Euro-Team ítélet²⁷ meghozatalát követően terjesztették elő. Az az ítélet ugyanazon magyar jogi rendelkezéseket érintette, mint amelyek a jelen alapeljárásban is alkalmazandók. Ezzel összefüggésben a magyar kormány – az elfogadhatatlanság indokaként – azt állította, hogy a Bíróságnak nem feladata a nemzeti jog irányelvkonform módon történő értelmezése.

49. A magyar kormánynak igaza van. Vitathatatlan, hogy nem e Bíróság feladata a nemzeti jog értelmezése, és annak megállapítása, hogy az értelmezhető-e az uniós joggal összhangban. A Bíróság azonban adhat útmutatást az Euro-Team ítéletből eredő következményekről, nevezetesen, hogy melyek a nemzeti bíróságok és/vagy közigazgatási hatóságok jogai és kötelezettségei az uniós jogon alapuló jogok hatékony nemzeti szintű védelmével kapcsolatban.

50. Előzetes döntéshozatalra utaló határozatában a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy nemzeti szinten eltérő álláspontok alakultak ki arról, hogy az aránytalan szankció hatályon kívül helyezésén túl lehetséges vagy akár szükséges-e az is, hogy közigazgatási hatóságok előtti új eljárások lefolytatását rendeljék el. Így a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy a magyar jogalkotó fellépése hiányában a nemzeti jog összhangban álló értelmezése vagy a közvetlen hatály lehetővé vagy akár kötelezővé teszi-e a nemzeti bíróságok és/vagy közigazgatási hatóságok számára, hogy kiegészítsék a magyar szabályozást azt megelőzően, hogy azt az 1999/62 irányelv 9a. cikkében előírt arányossági követelménynek való megfelelés érdekében ténylegesen módosítsanak.

24 2017. március 22-i ítélet (C-497/15 és C-498/15, EU:C:2017:229).

25 2012. február 9-i Urbán ítélet (C-210/10, EU:C:2012:64).

26 A magyar kormány ugyanis azt állította, hogy a nemzeti szankciórendszer az Euro-Team ítélet meghozatalát követően módosult. Az új rendelkezések attól függően határozzák meg a bíróság mértékét, hogy az útdíjköteles útszakasz jogosulatlan használatának első észlelése és utolsó észlelése között mennyi idő telik el. Úgy tűnik, hogy az alapügyéhez hasonló esetben 40 000 HUF (megközelítőleg 127 EUR) lenne jelenleg a bíróság összege. Írásbeli észrevételeiben a magyar kormány jelezte, hogy ezek az új rendelkezések 2017. november 12-én léptek hatályba. A jelen ügyben tehát nem alkalmazhatók.

27 2017. március 22-i ítélet (C-497/15 és C-498/15, EU:C:2017:229).

51. E kérdések, és az, hogy az 1999/62 irányelv 9a. cikkében előírt arányossági követelmény közvetlen hatállyal rendelkezik-e, az uniós jog értelmezésével kapcsolatos jelentős kérdések. Az uniós jognak az összeegyeztethetlenség megállapítása és az új intézkedések jogalkotó általi elfogadása közötti átmeneti időszakban kifejtett hatásait érintő kérdést a Bíróság korábban már tárgyalta.²⁸ Következésképpen e szempontból e kérdéseket a Bíróságnak kell elbírálnia.

1. Az összhangban álló értelmezés vagy a közvetlen hatály

52. Annak vizsgálata előtt, hogy az 1999/62 irányelv 9a. cikkében foglalt arányossági követelmény közvetlen hatállyal rendelkezik-e, vagy összhangban álló értelmezést von maga után, előjáróban egy általános megjegyzést kell tenni a közvetlen hatállyal és az összhangban álló értelmezéssel kapcsolatban. A két fogalom elkülönülten jelenik meg a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdésekben.

53. Az ilyen megjelenítés ténylegesen azt tükrözi, hogy az ítélezési gyakorlatban mindkét kategória két különálló mechanizmusként alakult ki. Különböző feltételek vonatkoznak rájuk. Mindkettő különböző hatással van a nemzeti jogrendekre, különböző eljárási következményekkel jár különösen a korlátaiktól és a szóban forgó jogviszonyok típusától függően.

54. Ugyanakkor azonban talán nem annyira különbözik az, hogy mi várható el e kategóriákon belül az egyes esetekben megvalósuló gyakorlati eredmény tekintetében, különösen azokban az ügyekben, amelyekben a tagállamot magánszemély pereli. Úgy tűnik, valójában e két jogi megoldás közötti folytonosságról van szó: gyakran vitatható, hogy hol ér véget az „egyszerű” összhangban álló értelmezés, és hol kezdődik a közvetlen hatály. A közvetlen hatály és az összhangban álló értelmezés közötti határ elmosódása még jelentősebb az olyan követelményekkel kapcsolatos esetekben, mint az arányosság, amely számos, európai és nemzeti szinten különböző jogi jelentőségű jogi aktusban megtalálható.

55. Ezt szem előtt tartva először az összhangban álló értelmezést vizsgálom. Igaz, hogy a kérdést előterjesztő bíróság elsőként a közvetlen hatályról kérdez. Amennyire én tudom, a Bíróság kifejezetten sosem állapított meg semmiféle sorrendet vagy hierarchiát a közvetlen hatály és az összhangban álló értelmezés között.²⁹ Ugyanakkor az arányosság elvének jelentőségére vonatkozó (de talán nem csak arra korlátozódó) indítványban ugyanezen elv figyelembe vehető annak érdekében, hogy a kifejezett nemzeti jogszabályi választásba való beavatkozás a szigorúan szükséges mértékre korlátozódjon. Másként fogalmazva, ha az összhangban álló értelmezéssel – a nemzeti szabályok mesterkélt torzítása és elferdítése nélkül, valamint figyelemmel az alapeljárás tárgyát képező jogviszony típusára – ténylegesen elérhető az uniós jogban kitűzött cél, akkor talán azt kell előnyben részesíteni, mivel az valószínűleg a lehető legkisebb mértékben hatással van a nemzeti jogrend integritására.³⁰

a) Az összhangban álló értelmezés

56. Ami a kérdést előterjesztő bíróság által feltett második kérdést illeti, az általa az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban kifejtett állítások, a magyar kormány és a Bizottság észrevételei lényegében megegyeznek. Konkrétan a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy a jogértelmezés nem parttalan, és nem valósíthat meg burkolt jogalkotást, a tagállami jogalkotó hatáskörének a tagállami bíróságok általi átvételét és a tagállami jogalkalmazó szervek hatáskörének túllépését.

²⁸ Lásd ebben az értelemben: 2009. november 19-i Filipiak ítélet (C-314/08, EU:C:2009:719, 44. és 45. pont); 2010. szeptember 8-i Winner Wetten ítélet (C-409/06, EU:C:2010:503, 40. és 41. pont).

²⁹ Az értékelési sorrend különbözőségére lásd például: 2014. február 27-i OSA-ítélet (C-351/12, EU:C:2014:110, 43. és 44. pont); 2015. június 25-i Indéliu ir investiciju draudimas and Nemaniūnas ítélet (C-671/13, EU:C:2015:418, 56. és 57. pont).

³⁰ Lásd: a Pöpperl ügyre vonatkozó indítványom (C-187/15, EU:C:2016:194, 62. pont) vagy Sharpston főtanácsnok OSA-ügyre vonatkozó indítványa (C-351/12, EU:C:2013:749, 45. pont); lásd még általában véve: Prechal, S., *Directives in EC-Law*, 2. kiadás, Oxford University Press, Oxford, 2005., 314. és 315. o.

57. A kérdést előterjesztő bíróságnak minden bizonnyal igaza van. Az összhangban álló értelmezéssel elérhető eredménynek korlátai vannak, ahogy azt az ítélkezési gyakorlat egyértelműen megerősíti.³¹ Egyrészt a nemzeti jog uniós joggal összhangban álló értelmezésének követelménye „a Szerződés rendszeréből következik, amennyiben lehetővé teszi a tagállami bíróságnak, hogy [...] hatáskörének megfelelően biztosítsa a közösségi jog hatékony érvényesülését”.³² Másrészt az összhangban álló értelmezés egyik korlátja, hogy nem használható *contra legem* eredmény elérésére.³³

58. Ezt a korlátot azonban nem könnyű értékelni. Az eléggé nyilvánvaló, hogy az összhangban álló értelmezés nem vezethet olyan helyzetekhez, amelyekben a nemzeti szabályok teljes mértékben hatálytalanná válnak. Az „A-nak” minősülő szabály nem változhat hirtelen „nem A-vá”.³⁴ Az ilyen egyértelmű eseteken túl azonban az, hogy mi az *intra*, mi a *praeter* és mi már a *contra legem* elkerülhetetlenül a bíróság arról alkotott szubjektív, értelmező értékelésétől függ, hogy adott eredmény elérhető-e a nemzeti jog átfogó értékelése alapján.

59. Ez annál is inkább igaz, mivel az összhangban álló értelmezés kötelezettsége nem korlátozódik azon konkrét jogi eszközre, amelyet az uniós jogi kötelezettség átültetése érdekében fogadtak el. Azt is kimondta a Bíróság, hogy az összhangban álló értelmezés magában foglalja a nemzeti jognak *mint egésznek*, vagyis a nemzeti jog összessége bármely olyan szabályának figyelembevételét,³⁵ amely a nemzeti jog megfelelő és elfogadható értelmezése alapján biztosíthatja annak uniós joggal való értelmezésbeli összhangját.³⁶ Egy metaforát használva: az összhangban álló értelmezés nem korlátozódik a nemzeti jog azon konkrét ágának vagy gallyának vizsgálatára, amely éppen az átültetendő uniós intézkedéssel megegyező nevet viseli, hanem a nemzeti jog egész fájára kiterjed, beleértve az alkotmányos vagy általános közigazgatási törzset vagy gyökereit. Mindazonáltal a nemzeti bíróság(ok) feladata annak megállapítása, hogy bárhol a nemzeti jogszabályi fán van-e bármi, ami a „közigazgatási szankciók arányosságának” nevezett konkrét ágára eltérő értelmezési fényt vet.

60. A jelen ügyben felvetődött, hogy az összhangban álló értelmezés nem lehetséges. Ha ugyanis a probléma úgy van megfogalmazva, hogy magában foglalja egyrészt a táblázatokat és konkrét számokat vagy összegeket meghatározó, közúti szabálysértésekre vonatkozó magyar különös, ágazati szabályozás – amely nem biztosítja a szankciók bármely mérséklésének lehetőségét –, másrészt más, bármilyen szintű, a szankciók arányosságát megkövetelő magyar jogi rendelkezés hiánya közötti összeütközést, ténylegesen el kell fogadni, hogy egyértelműen X összeg nem értelmezhető eltérő, Y összegként. Ismétlem azonban, e kérdésekről a nemzeti bíróságnak kell meggyőződnie, figyelembe véve a fenti pontokban adott általános útmutatást.

b) A közvetlen hatály

61. Ha a nemzeti bíróság azt állapítja meg, hogy az összhangban álló értelmezés az adott ügyben nem lehetséges, az lesz a fő kérdés, hogy az 1999/62 irányelv szankciók arányosságának követelményét tartalmazó 9a. cikke közvetlen hatállyal rendelkezik-e.

31 1984. április 10-i von Colson és Kamann ítélet (14/83, EU:C:1984:153, 26. pont); 2004. október 5-i Pfeiffer és társai ítélet (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 111–119. pont). Lásd továbbá: 2006. július 4-i Adeneler és társai ítélet (C-212/04, EU:C:2006:443, 109. pont); 2012. január 24-i Dominguez ítélet (C-282/10, EU:C:2012:33, 25. pont).

32 2004. október 5-i Pfeiffer és társai ítélet (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 114. pont).

33 Lásd például: 2006. július 4-i Adeneler és társai ítélet (C-212/04, EU:C:2006:443, 110. pont); 2008. április 15-i Impact ítélet (C-268/06, EU:C:2008:223, 100. pont); 2015. november 11-i Klausner Holz Niedersachsen ítélet (C-505/14, EU:C:2015:742, 32. pont).

34 Konkrét példa elemzésére lásd: Sharpston főtanácsnok Unibet ügyre vonatkozó indítványa (C-432/05, EU:C:2006:755, 55. pont).

35 „Az összhangban álló értelmezés elve megköveteli, hogy a nemzeti bíróságok hatáskörük keretei között tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy a belső jog egészére tekintettel és az [általuk] elfogadott értelmezési módszerek alkalmazásával biztosítsák az uniós jog teljes érvényesülését, és annak céljával összhangban álló eredményre jussanak” (lásd nemrégiben például: 2016. július 13-i Pöpperl ítélet (C-187/15, EU:C:2016:550, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

36 Az összhangban álló értelmezés kötelezettségének tág megközelítését alkalmazva, kiterjesztve e kötelezettség hatályát a későbbi nemzeti jogra, lásd például: 1993. december 16-i Wagner Miret ítélet (C-334/92, EU:C:1993:945, 20. pont); 2000. június 27-i Océano Grupo Editorial és Salvat Editores ítélet (C-240/98–C-244/98, EU:C:2000:346, 32. pont).

62. Szövege és jellege alapján e kérdés azon követelmény közvetlen hatályára vonatkozik, hogy az 1999/62 irányelv 9a. cikkében foglalt szankcióknak arányosnak kell lenniük. Ez kettős korlátozást jelent: először is – az előző szakasz alapján – jóllehet az arányosság elve az uniós jog számos területén alkalmazandó, a nemzeti bíróság első kérdésével kapcsolatban elvégzendő értékelés szigorúan egy bizonyos irányelv egy konkrét rendelkezésére vonatkozik. Ez azt jelenti, hogy bármely ilyen kijelentés csak a szóban forgó irányelv tárgyi hatályára korlátozódik. Másodszor ugyanez az értékelés értelemszerűen csupán az e cikkben foglalt szankciók arányosságának követelményére, nem pedig az ugyanezen cikkben szereplő más lehetséges követelményekre vonatkozik.

1) A feltételek

63. A közvetlen hatály az uniós jogi szabály azon képességére utal, hogy arra nemzeti szinten közvetlenül lehet hivatkozni. Azt, hogy egy rendelkezés rendelkezik-e közvetlen hatállyal, a szóban forgó rendelkezés jellegét, rendszerét és szövegét figyelembe véve kell megvizsgálni.³⁷ A rendelkezés közvetlen hatállyal rendelkezik, ha tartalmát tekintve kellően egyértelmű, pontos és feltétel nélküli ahhoz, hogy arra hivatkozhasanak, amennyiben az irányelv rendelkezései olyan természetűek, hogy a magánszemélyek részére az állammal szemben érvényesíthető jogokat határoznak meg.³⁸

64. Mielőtt a jelen ügyre rátérnék, az ítélkezési gyakorlat alapján négy általános észrevételt szükséges tenni.³⁹

65. Először is, az ítélkezési gyakorlatból egyértelműen kitűnik, hogy az „egyértelmű és pontos” meglehetősen rugalmas megfogalmazás. Valamely rendelkezés lehet „egyértelmű és pontos”, miközben tartalmaz meg nem határozott – vagy akár homályos – fogalmakat vagy jogi kifejezéseket.

66. Másodszor a Bíróság egyre inkább hajlamosnak tűnik arra a következtetésre jutni, hogy valamely rendelkezés a homályos vagy meg nem határozott fogalmi ellenére közvetlen hatállyal rendelkezik, ha *tilalmat* tartalmaz. Ha a rendelkezésre egy különálló és körülhatárolandó jog forrásaként hivatkoznak, a homályos fogalmakra való támaszkodás általában több problémát vet fel. Mindazonáltal számos alkalommal a tilalom pozitív követelménnyé válhat, vagy fordítva.

67. Harmadszor annak meghatározásakor, hogy az adott ügyben valamely rendelkezés közvetlen hatállyal rendelkezik-e, a Bíróság nem törekszik annak megállapítására, hogy a teljes rendelkezés közvetlen hatállyal rendelkezik, és szó szerint alkalmazandó. Ehelyett levezető módszert alkalmaz, vagyis annak megállapítására törekszik, hogy egy konkrét, alkalmazandó magatartási szabály levezethető-e az (esetlegesen hosszabb és összetettebb) uniós jogi rendelkezésből.

68. Negyedszer a közvetlen hatályt érintő „feltétel nélküli” jellegre vonatkozó követelmény maga után vonja, hogy az uniós rendelkezés ne követelje meg sem az uniós intézmények, sem pedig a tagállamok részéről bármely további intézkedés(ek) meghozatalát. A tagállamoknak a rendelkezés végrehajtásával kapcsolatban nem lehet mérlegelési jogköre,⁴⁰ és nem hivatkozhatnak az ilyen mérlegelés alkalmazásának elmulasztására.⁴¹ A tagállamok részére rendelkezésre álló valamennyi mérlegelési jogkör ellenére azonban a közvetlen hatály feltételei még teljesülhetnek. Különösen ez a helyzet áll

37 Lásd például: 1974. december 4-i Van Duyn ítélet (41/74, EU:C:1974:133, 12. pont).

38 1982. január 19-i Becker ítélet (8/81, EU:C:1982:7, 25. pont); 2008. április 15-i Impact ítélet (C-268/06, EU:C:2008:223, 56. és 57. pont).

39 Részletesebb érveléshez, további példákhoz és az általános rendelkezésekre való hivatkozásokhoz lásd: a Klohn ügyre vonatkozó közelmúltbeli indítványom (C-167/17, EU:C:2018:387, 38–46. pont).

40 1974. december 4-i Van Duyn ítélet (41/74, EU:C:1974:133, 6. pont).

41 1982. január 19-i Becker ítélet (8/81, EU:C:1982:7, 28–30. pont).

fenn, ha a bíróság felülvizsgálhatja, hogy a nemzeti hatóságok túllépték-e ezen mozgásterüket.⁴² Főszabály szerint erről van szó, ha „minimumgarancia”, „minimumjogok”, vagy „minimális védelmi szint”⁴³ állapítható meg, és bírósági felülvizsgálat mondhatja ki, hogy a tagállamok tiszteletben tartották-e ezen minimumszintet.⁴⁴

69. Röviden összefoglalva, annak meghatározásakor, hogy a tilalmat vagy felszólítást magában foglaló rendelkezés közvetlen hatállyal rendelkezik-e, az alapvető kérdés az, hogy az abban foglalt szabály jogilag érvényesíthető-e. E célból az „egyértelmű, részletes és feltétel nélküli jelleg” követelményét arra tekintettel kell értelmezni, hogy a nemzeti hatóságok maguk ténylegesen meg tudták-e érteni és alkalmazni tudták-e a rendelkezést. Ha e hatóságok mérlegeléssel vagy mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek az alkalmazás során, az ilyen mozgástérrel magának a rendelkezés szerkezetének kell korlátoznia.

2) A jelen ügyre történő alkalmazás

70. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy az 1999/62 irányelv 9a. cikkében előírt arányossági követelmény nem közvetlenül alkalmazandó rendelkezés. Az irányelvből nem vezethető le, hogy a szankciónak mivel kell arányban állnia. Az arányosítás szempontjait a tagállami jogalkotónak kell megállapítania a Bíróság által meghatározott szempontok figyelembevételével.

71. A magyar kormány szerint az 1999/62 irányelv 9a. cikkének tartalma nem kellően pontos és konkrét ahhoz, hogy közvetlenül alkalmazható legyen. Úgy véli, hogy e rendelkezés nem állapít meg jogokat a felperes számára, hanem azokat a határköveket fekteti le, amelyek eredményeként a hátrányos jogkövetkezmények alkalmazása során az objektív jogvédelem és az egyéni jogok kiegyensúlyozott érvényesülése biztosítható.

72. A Bizottság azt állítja, hogy az 1999/62 irányelv 9a. cikke világos, pontos és feltétel nélküli, abban az értelemben, hogy a tagállamok által megalkotott szankcióknak minden esetben meg kell felelniük az arányosság követelményének. Következésképpen az irányelvben foglalt arányossági követelményre a magánszemélyek a nemzeti bíróságok előtt az állammal szemben hivatkozhatnak.

73. Egyetértek a Bizottsággal. A szankciók arányosságának az 1999/62 irányelv 9a. cikkében előírt követelménye kellően egyértelmű, pontos és feltétel nélküli ahhoz, hogy közvetlen hatállyal rendelkezzen.

74. E követelmény *egyértelmű és pontos*. Először is az arányossági követelmény szankciókkal összefüggő jelentése és pontos következményei könnyen érthetők: az alkalmazott szankciók nem haladhatják meg a kitűzött cél eléréséhez feltétlenül szükséges mértéket. Az irányelv 9a. cikkéből levezetett rendelkezés tényleges megfogalmazása nem számít: a követelmény szó szerint megkövetelhet akár tevékenységet („a szankcióknak arányosnak kell lenniük”), vagy megfogalmazhat akár tilalmat („a szankciók nem valósíthatnak meg hátrányosan megkülönböztetést”).

75. Másodszor az is teljesen egyértelmű, hogy a szankcióknak mivel kell arányosnak lenniük: azoknak az elkövetett jogsértés súlyával kell arányban állniuk, szükség esetén figyelembe véve az adott ügy egyedi körülményeit. Az egész értékelésnek az 1999/62 irányelv sajátos összefüggésében kell megvalósulnia, amely irányelv kijelöli a szankciók arányosságára vonatkozó követelmény céljait és alkalmazhatóságának kereteit.

42 1974. december 4-i Van Duyn ítélet (41/74, EU:C:1974:133, 7. és 13. pont). Lásd továbbá: 1996. október 24-i Kraaijeveld és társai ítélet (C-72/95, EU:C:1996:404, 59. pont); 2008. április 15-i Impact ítélet (C-268/06, EU:C:2008:223, 64. pont); 2013. március 21-i Salzburger Flughafen ítélet (C-244/12, EU:C:2013:203, 29. és 31. pont).

43 Lásd: 1991. november 19-i Francovich és társai ítélet (C-6/90 és C-9/90, EU:C:1991:428, 19. pont); 1994. július 14-i Faccini Dori ítélet (C-91/92, EU:C:1994:292, 17. pont); 2012. január 24-i Dominguez ítélet (C-282/10, EU:C:2012:33, 35. pont).

44 Lásd ebben az értelemben például: 2000. szeptember 19-i Linster ítélet (C-287/98, EU:C:2000:468, 37. pont).

76. Harmadszor az egyértelműség és a pontosság tekintetében a *szabály egyértelműsége* nem keverendő össze a szabály egyedi esetben való alkalmazása *eredményének egyértelműségével*. Valamely uniós rendelkezés közvetlen hatályára vonatkozó teszt egyértelműen az előbbi jelleget ölti: az általános vagy normatív szabály vagy követelmény kellően pontos, egyértelmű és feltétel nélküli ahhoz, hogy jogilag érvényesíthető legyen? Másképpen fogalmazva a jogalkalmazó testület, legyen az bíróság vagy közigazgatási hatóság, képes a szabályt használni és közvetlenül alkalmazni az előtte folyamatban lévő jogvitára a szabály további pontosítása nélkül? Ez nem jelenti (és a jog lényegi természetéből adódóan nem is jelentheti) szükségszerűen azt, hogy a szabály *ex ante* egyértelmű választ ad a tárgyi hatálya alá tartozó valamennyi joghelyzetre. Általában véve nem számít hány útmutató, táblázat vagy ítélet áll rendelkezésre az „arányos szankció” jelentésének értelmezéséhez, az e szabály egyedi esetekre való alkalmazásában rejlő mérlegelés sosem tűnik el.

77. Negyedszer az arányossági követelmény akkor is egyértelműnek és pontosnak tűnik, ha az azt rendszeresen, ha nem is napi szinten alkalmazó hatóságok – nevezetesen nemzeti bíróságok és közigazgatási szervek – szempontját vesszük figyelembe. E hatóságoknak ténylegesen jártasnak és gyakorlottak kell lenniük az arányossági teszt elvégzésében, különösen a szankciók összefüggésében.⁴⁵

78. Ami a szankciók arányosságára vonatkozó követelmény *feltétel nélküli* jellegét illeti, az is egyértelmű, hogy ezen elv alkalmazhatósága nem függ semmilyen előfeltételtől.

79. Elsőként vitathatatlanul elsősorban a nemzeti jogalkotónak kell konkrétabb eszközökkel végrehajtania e rendelkezést, valamint pontos mértékek és számok meghatározásával kialakítania az arányosságot. Ez azonban nem terjeszthető ki annyira, hogy ugyanezen alapon felmerüljön, hogy más szereplők, így igazságszolgáltatási vagy közigazgatási hatóságok ne vizsgálhassák az arányosságot, különösen azokban az esetekben, amelyekben a nemzeti jogalkotó nem tesz lépéseket vagy a szóban forgó szabályt nem megfelelően hajtotta végre.

80. Ez még inkább igaz, ha – másodikként – az adott ügy egyértelműen az arányossági követelmény „minimális garanciájaként” vagy „minimális védelmeként” nevezhető esete alá tartozik. Ebben az értelemben a szabály bizonyos feltételhez kötöttségére lehetne hivatkozni, ha e szabály alkalmazása azon mérlegelési jogkörön *belül maradt*, amely észszerűen úgy tekinthető, hogy a tagállamoknak volt fenntartva. A tagállam azonban azzal, hogy olyan szankciórendszert hoz létre, amely – ahogy azt a Bíróság megállapította – a fizetendő összeg több százszoros szankcióját teszi kötelezővé,⁴⁶ miközben nem teszi lehetővé az egyes esetek egyedi körülményeinek figyelembevételét és a bíróság mérséklését, egyértelműen meghaladja azt, ami észszerűen a mérlegelési körébe és így az átültetés során meghatározandó feltételek körébe tartozónak tekinthető. Másképpen megfogalmazva, azonkívül, hogy észszerűen mi tartozott volna a tagállamok mérlegelési jogkörébe, nincs feltételhez kötöttség.

3) Közbenső következtetés

81. A fentiekből következik, hogy az 1999/62 irányelv 9a. cikke annyiban, amennyiben az megköveteli a szankciók arányosságát, közvetlen hatállyal rendelkezik.

⁴⁵ Ismét példaként néhány olyan egyéb területre, ahol a szankciók arányosságának követelménye alkalmazandó, lásd a fenti 29–42. pontot.

⁴⁶ A jelen indítvány fenti 31. pontja.

C. Az intézményi vetület

82. Annak megállapítását követően, hogy az 1999/62 irányelv 9a. cikkében foglalt arányossági követelmény közvetlen hatállyal rendelkezik,⁴⁷ a következő kapcsoló kérdés merül fel: az uniós jog alapján *kinek* és *mit* kell tennie abban a helyzetben, ahol úgy tűnik, a nemzeti bíróságok és közigazgatási hatóságok a nemzeti jog alapján nem vehetik figyelembe az adott ügy körülményeit, vagy esetlegesen nem mérsékelhetik a bíróság összegét?⁴⁸

83. A következőkben e két alkérdést vizsgálom külön-külön, amelyeket a kérdést előterjesztő bíróság a második kérdésében érint és az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában részletesebben kifejt. Azt javaslom, hogy a szankciók arányosságának közvetlenül alkalmazandó követelménye azt jelenti, hogy az uniós jog biztosítja a nemzeti hatóságok számára azt a jogkört, hogy amennyiben egyedi esetekben szükséges, mérsékeljék a jogszabályban foglalt szankció aránytalan mértékét (1). Ezenkívül jöllehet a tagállamok dönthetnek arról, hogy milyen jogköröket mely hatóságok gyakoroljanak egyedi esetekben, végső soron a nemzeti bíróságok feladata az uniós jog betartásának biztosítása (2).

1. Mit: a szankció hatályon kívül helyezése vagy mérséklése?

84. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az uniós joggal összeegyeztethetetlen nemzeti jogi rendelkezés alkalmazását mellőzni kell.⁴⁹ A jelen esetben egyértelmű, hogy a magyar szabályozásnak az 1999/62 irányelv 9a. cikkében foglalt arányossági követelménnyel való összeegyeztethetlensége azt jelenti, hogy e szabályozást tehát figyelmen kívül kell hagyni.

85. Kevésbé világos, hogy pontosan *mit* kell mellőzni. A teljes jogalkotási eszközt? Vagy csak a mellékletben található azon táblázatot, amely meghatározza a szankciók összegét? Vagy a táblázat tartalmát alapul vevő egyedi határozatot? Vagy csak a szankciókat meghatározó határozatok konkrét rendelkezéseit?

86. Vagy még alapvetőbben: az 1999/62 irányelv 9a. cikkében foglalt arányossági követelmény közvetlen hatálya azt jelenti, hogy bármely szankciót figyelmen kívül lehet hagyni? Vagy a közvetlen hatálya valójában azt jelentené, hogy a nemzeti bíróságok és/vagy közigazgatási hatóságok maguk dönthetnek az uniós jog alapján arról, hogy az összeget mérséklik, és arányos szankciót alkalmaznak, amely a nemzeti jog alapján kiszabott eredeti aránytalan szankció helyébe lép? Másképp fogalmazva az 1999/62 irányelv 9a. cikkében előírt, közvetlenül hatályos arányossági követelmény beékelődik a nemzeti jogba annak érdekében, hogy feljogosítsa a nemzeti szerveket az e követelménynek megfelelő szankciók alkalmazására?

87. E kérdés foglalkoztatja a kérdést előterjesztő bíróságot, amely második kérdésével arra keresi választ, hogy a nemzeti bíróságok és közigazgatási hatóságok jogosultak, vagy akár kötelesek-e arra, hogy „tagállami jogalkotás nélkül, a[z] [...] érintett magyar tagállami szabályozást kiegészíts[ék] az arányosság követelményének az [Euro-Team ítéletben] meghatározott tartalmi ismérveivel”.

88. A magyar kormány szerint sem a nemzeti bíróságok, sem a nemzeti közigazgatási hatóságok nem rendelkeznek hatáskörrel a tagállami szabályozás kiegészítésére, mivel kizárólag a jogalkotó fogadhat el vagy módosíthat jogszabályokat.

47 Hozzá lehet tenni, hogy az e szakaszban kifejtett érvek nagyrészt alkalmazandók lennének akkor is, ha a kérdést előterjesztő bíróság adott esetben azt állapítaná meg, hogy a nemzeti jog értelmezhető az 1999/62 irányelv 9a. cikkével összhangban.

48 Lásd továbbá: 2017. március 22-i Euro-Team és Spirál-Gép ítélet (C-497/15 és C-498/15, EU:C:2017:229, 60. pont).

49 Lásd például: 1978. március 9-i Simmenthal ítélet (106/77, EU:C:1978:49, 21. pont); 2007. július 18-i Lucchini ítélet (C-119/05, EU:C:2007:434, 61. pont); 2013. október 3-i Confédération paysanne ítélet (C-298/12, EU:C:2013:630, 37. pont).

89. A Bizottság is azt az álláspontot képviseli, hogy az arányosság elvének megfelelő szankciórendszer kialakításának feladata egyedül a törvényhozót terheli. Az, hogy az 1999/62 irányelv 9a. cikkében foglalt arányossági követelmény közvetlen hatállyal rendelkezik, nem jelenti azt, hogy a magánszemélyek hivatkozhatnak rá, és a nemzeti bíróság új, arányos szankciókat alkalmazhat velük szemben. Úgy tűnhet, a Bizottság szerint mindaddig, amíg a nemzeti jogalkotó nem hoz létre az 1999/62 irányelv 9a. cikkében előírt arányossági követelménynek teljes mértékben megfelelő új szankciórendszert, a nemzeti bíróságok csupán az aránytalan szankció hatályon kívül helyezését rendelhetik el.

90. Be kell vallanom, hogy a Bizottság által képviselt álláspont némileg aránytalanoknak tűnik számomra. Lényegében azt jelenti, hogy azon követelmény (Bizottság által elismert) közvetlen hatálya, hogy *a szankcióknak arányosaknak kell lenniük*, ténylegesen azt jelenti, hogy amíg a jogalkotó nem fogad el új szankciórendszert, *egyáltalán nem alkalmazható szankció*.

91. E kérdéssel kapcsolatos álláspontom a Bizottságétól két okból térhet el: ezek a jelen ügyben alkalmazandó rendelkezések szerkezetén és a közvetlen hatállyal bíró uniós jogi rendelkezésből fakadó következményeken alapulnak.

92. Először is az olyan jogsértésekre vonatkozó szankciók alkalmazásakor, mint amelyek a jelen eljárás tárgyát képezik, az alkalmazandó szabályok szerkezete jellemzően a következő: elsőként van egy szabály, amely elrendeli a díjfizetést, és meghatározza annak összegét (a kötelezettség). Másodikként van egy rendelkezés, amely kimondja, hogy a díj megfizetésének elmulasztása büntetendő (a büntetés jogalapja). Harmadikként olykor az utóbbi rendelkezésben foglalva, olykor attól elkülönülve meg van határozva a szankciók szintje, jellemzően kimondva, hogy adott magatartástípusra milyen mértékű szankció alkalmazható. Negyedikként ugyanebben a körben akár a szóban forgó rendelkezésben kifejezetten kimondva, akár több általános jogi rendelkezésben vagy akár közigazgatási eljárási törvényben foglalva általában létezik egy olyan (jellemzően csupán példálózó) szempontrendszer, amelyet a jogalkalmazó szervnek figyelembe kell vennie a szankciók szintjének meghatározása, és így a jog és/vagy a bíróságok ítélkezési gyakorlata által behatárolt mérlegelés során.

93. Másodszor a közvetlen hatály nem vagy bizonyosan nem csupán az összeegyeztethetetlen nemzeti jogi rendelkezés *kizárásáról* szól. Ha valamely irányelvi rendelkezés közvetlen hatályának megállapítása mindig pusztán az összeegyeztethetetlen nemzeti szabályozás figyelmen kívül hagyásához vezetne, meg kell állapítanom, hogy a közvetlen hatálynak nem lenne hozzáadott értéke az elsőbbséghez képest.⁵⁰ A figyelmen kívül hagyás, amely a szankció hatályon kívül helyezéséhez vezet, az elsőbbség szükségszerű következménye. Ehhez nem szükséges a közvetlen hatály.

94. Véleményem szerint a közvetlen hatály a jelen ügghöz hasonló esetekben helyettesítést is jelent. A közvetlen hatállyal rendelkező uniós jog a nemzeti szervek előtt az átültető nemzeti szabályozástól függetlenül hivatkozható és alkalmazható. Az ilyen közvetlenül hatályos szabálynak nem kell semmit kizárnia nemzeti szinten: egyszerűen hozzáadhat valamit, ami korábban nem állt rendelkezésre a nemzeti jogban.

⁵⁰ Lásd ennek megvitatására például: Lenaerts, K., Corthout, T., „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law”, *European Law Review*, 31. kötet, 2006., 287–315. o.; Prechal, S., „Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union”, in Barnard, C., (szerk.), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford University Press, 2007., 35–69. o.; Gallo, D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali, Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, 2018., 351–418. o.

95. E logikát a jelen ügyre alkalmazva, az 1999/62 irányelv 9a. cikkében foglalt, a szankciók arányosságára vonatkozó, a nemzeti jogrendbe beékelődő közvetlenül hatályos követelmény így azt jelenti, hogy a nemzeti szervek olyan jogkört kapnak, amelynek szemmel láthatólag híján voltak a fent felvázolt negyedik lépésben. Ez nem jelenti szükségszerűen azt, hogy az előző lépések mindegyikét figyelmen kívül kell hagyni: továbbra is érvényes, hogy díjat kell fizetni; ugyanígy érvényes az, hogy ha valaki nem fizet díjat, bírságot kell fizetnie; továbbá a szankcióknak a mellékletben meghatározott, az esetleges mérséklésüket megelőző *eredeti* szintje is érvényes.

96. Az azonban változás, hogy a szankciók arányosságára vonatkozó közvetlenül hatályos követelménynek köszönhetően a nemzeti szervek jogosultakká válnak arra, hogy az átmeneti időszak alatt – vagyis mindaddig, amíg a nemzeti jogalkotó az uniós joggal összeegyeztethető új szankciórendszer el nem fogad – felmerülő esetekben mérsékeljék az alkalmazott szankciókat figyelemmel a szóban forgó jogsértés súlyára és az adott ügy egyedi körülményeire. Az ilyen módosítást magában foglaló hatáskör gyakorlása során a 410/2007. Korm. rendelet 9. mellékletében meghatározott összegeket felső határnak lehet tekinteni, amelyet az alkalmazott szankció értelemszerűen nem haladhat meg, amely azonban egyedi esetekben csökkenthető figyelembe véve a jogsértés súlyát és az adott eset egyedi körülményeit is.

97. Ezen okok alapján azt javasolnám, hogy a szankciók arányosságára vonatkozó követelmény közvetlen hatályának ténylegesen a „szankciók arányosságát” kell jelentenie, nem pedig azt, hogy „egyáltalán nincs szankció”. Hasonlóan a már korábban javasoltakhoz,⁵¹ a közvetlen hatályt arányosan, következőképpen mindkét rendszer integritását maximális mértékben védelmezve is lehet alkalmazni. Talán előnyben részesítendő valamely szabály nemzeti jogrendbe való, célzott sebészi pontosságú beillesztése – amely szabály e jogrend uniós joggal való azonnali összhangjának biztosításához szükséges –, ezzel egy időben magától értetődő a nemzeti jogalkotó számára azon lehetőség meghagyása, hogy későbbi eseteket eltérően szabályozzon, a teljes nemzeti szankciórendszer további működésének tényleges ellehetetlenítése helyett.

98. E szakasz lezárásaként egy végső kérdést kell még megvizsgálni. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az irányelv – önmagában és a végrehajtására hozott jogszabálytól függetlenül – nem határozhatja meg vagy súlyosíthatja azoknak a büntetőjogi felelősségét, akik megsértik az irányelv rendelkezéseit.⁵² Ezenkívül valamely irányelv közvetlen hatállyal bíró rendelkezése önmagában nem róhat kötelezettséget magánszemélyekre.⁵³ Ezért arra nem hivatkozhat *másik*, akár közjogi, akár magánszemély e magánszemély rovására. Ez az egyik oka annak, hogy a Bíróság kizárta annak a lehetőségét, hogy az irányelv közvetlenül hatályos rendelkezésére valamely magánszemély másik magánszeméllyel szemben („horizontális közvetlen hatály”), vagy hatóság magánszeméllyel szemben („lefelé irányuló vertikális közvetlen hatály”) hivatkozzon.

99. Felvethető, hogy ezen ítélkezési gyakorlatot követve a fent felvázolt helyettesítés útján megvalósuló közvetlen hatály ahhoz vezethet, hogy valamely irányelv helytelenül átültetett rendelkezését (az 1999/62 irányelv 9a. cikkét) a magánszemély *rovására* alkalmazzák. Az irányelv e rendelkezése tehát ténylegesen a magánszemély helyzetének rontására és bizonyos értelemben a mulasztó tagállam „megmentésére” lenne használható.

51 A közvetlen hatály és az összhangban álló értelmezés kapcsolatát illetően (fenti 55. pont).

52 Lásd például: 1987. október 8-i Kolpinghuis Nijmegen ítélet (80/86, EU:C:1987:431, 13. pont); 2005. november 22-i Grøngaard and Bang ítélet (C-384/02, EU:C:2005:708, 30. pont).

53 Lásd például: 1986. február 26-i Marshall ítélet (152/84, EU:C:1986:84, 48. pont); 2004. október 5-i Pfeiffer és társai ítélet (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 108. pont); 2017. október 10-i Farrell ítélet (C-413/15, EU:C:2017:745, 31. pont).

100. Úgy vélem, hogy a jelen ügy ettől eltérő természetű. Először is az ilyen érvelés túl messzire megy. Már azt feltételezi, hogy az elsőbbség értelmében a szankciók alkalmazhatóságát határozottan ki kell zárni, amihez képest a szankciók arányosságára vonatkozó közvetlenül hatályos követelmény azt jelenti, hogy a szankciók valójában „újból számításba jöhetnek”. Ahogy azonban azt a fenti 92. pont kifejti, a kiinduló helyzet, amelyhez képest a magánszemély jogi helyzetének „romlása” vagy „javulása” megítélhető, valójában eltérő: az a nemzeti szinten megállapított díjfizetési kötelezettség, amelynek elmulasztása esetén a nemzeti szabályozásban előírt szankció teljes összegét meg kell fizetni.

101. Másodszor e mércéhez mérten a végső eredmény mindig kedvező lesz a magánszemélyek számára. A magánszemély ténylegesen jobb helyzetbe kerül az irányelv alapján, mivel a szándékos jogsértés legkirívóbb eseteiben ugyanolyan vagy az esetek többségében enyhébb büntetéssel szembesül, mint az összeegyeztethetetlen nemzeti jog alapján kiszabott büntetés.

102. Harmadszor mindig is az olyan magánszemély, mint a felperes, fog hivatkozni az 1999/62 irányelvre, hogy a tagállammal szemben biztosított jogokból részesüljön. Újra hasznos felidézni, hogy mi *pontosan* az irányelvben biztosított jog jellege: az arányos szankciók megállapítása. Az irányelv nem azt írja elő, hogy ne legyenek szankciók. Következésképpen az 1999/62 irányelv 9a. cikkéből eredő azon jog, amelyre a felperes hivatkozhat, nem a szankciók *hiányához* való jog, hanem az *aránytalan* szankció elkerüléséhez való jog.

103. Meglehetősen különös lenne, ha az irányelv közvetlenül hatályos rendelkezésére hivatkozó magánszemély kiterjedtebb védelemben részesülne, mint amelyet az irányelv valaha is biztosított neki.

2. Ki: a nemzeti bíróságok és/vagy a közigazgatási hatóságok?

104. Az utolsó elem a kérdést előterjesztő bíróság által az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban felvetett és a második kérdésben kézzelfoghatóvá váló problémával kapcsolatos. Úgy értem, hogy a probléma jellege a következő: a nemzeti jogszabály nem teszi lehetővé a közigazgatási hatóságoknak a szankciók módosítását és az egyedi körülmények figyelembevételét a szankciókról való döntés meghozatala során. A közigazgatási bíróságnak a nemzeti jogban biztosított hatáskörök csak arra terjednek ki, hogy hatályon kívül helyezik a közigazgatási hatóság határozatát, és visszautalják az ügyet új eljárás lefolytatása céljából a közigazgatási hatóság elé, jóllehet láthatóan az nem módosíthatja az alkalmazott szankciót. Ebben az összefüggésben így értelmezem a nemzeti bíróság kérdését: kinek kell biztosítania az uniós jognak való megfelelést, a nemzeti közigazgatási hatóságnak és/vagy a nemzeti bíróságnak?

105. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében „az uniós jog természetében rejlő követelményekkel ugyanis összeegyeztethetetlen lenne valamely nemzeti jogrendszer minden olyan rendelkezése, illetve minden olyan jogalkotási, közigazgatási vagy bírósági gyakorlat, amely csökkentené az uniós jog hatékonyságát azáltal, hogy megfosztja az e jog alkalmazására hatáskörrel rendelkező bíróságot azon jogtól, hogy már az alkalmazás időpontjában *minden szükséges lépést megtehesse* annak érdekében, hogy az uniós normák teljes hatékonyságának esetleges akadályát képező nemzeti jogszabályi rendelkezéseket félretegye. [...] ilyen helyzet állna elő többek között akkor, ha [...] az uniós jog teljes érvényesülésének ilyen akadályát csak átmeneti lenne”.⁵⁴

⁵⁴ Lásd például: 1978. március 9-i Simmenthal ítélet (106/77, EU:C:1978:49, 22. és 23. pont); 2010. szeptember 8-i Winner Wetten ítélet (C-409/06, EU:C:2010:503, 56. és 57. pont). Kiemelés tőlem.

106. A Bíróság azt is kimondta, hogy az uniós jog azonnali alkalmazásának kötelezettsége egyaránt vonatkozik a nemzeti bíróságokra⁵⁵ és a közigazgatási hatóságokra.⁵⁶ A saját hatáskörüik gyakorlása keretében mindketten kötelesek biztosítani az uniós jogi rendelkezések teljes érvényesülését, anélkül hogy az ütköző nemzeti jogi rendelkezések jogalkotói vagy bármilyen más alkotmányos úton történő előzetes megsemmisítését kellene kezdeményezniük vagy megvárniuk.⁵⁷ Végül az uniós jogi rendelkezések teljes érvényesülésének biztosítása magában foglalja az uniós jog nemzeti alkalmazására vonatkozó valamennyi elv alkalmazását, úgymint az elsőbbség elve, a közvetlen hatály vagy az összhangban álló értelmezés.

107. Így gyakorlatilag teljesen egyértelmű, hogy mind a nemzeti bíróságok, mind pedig a közigazgatási hatóságok kötelesek alkalmazni az uniós jogot nemzeti szinten. Természetesen vannak bizonyos korlátok. Még a közvetlenül hatályos uniós jogi rendelkezés sem sértheti azon hatáskörök jellegét és típusát, amelyek a nemzeti jogrendszerben általában megilletik a bíróságokat és közigazgatási hatóságokat.⁵⁸ Az ilyen rendelkezés mindazonáltal hatással lesz az e rendszerben a bizonyos feladatok végzése érdekében a nemzeti szerveknek biztosított *különös* hatáskörökre. Konkrétan a tagállamok kötelesek bizonyos típusú jogorvoslati lehetőséget nyújtani a bíróságaik vagy közigazgatási hatóságaik előtt annak érdekében, hogy biztosítsák az uniós jog azonnali és egységes alkalmazását.⁵⁹

108. Következésképpen – a jelen ügy tényállására alkalmazva – abból a tényből, hogy az 1999/62 irányelv 9a. cikkében foglalt, szankciók arányosságára vonatkozó követelmény közvetlen hatállyal rendelkezik, az következik, hogy az irányelv alkalmazási körében a nemzeti hatóságok mérsékelhetik a szankciókat egyedi ügyekben annak érdekében, hogy az elkövetett jogsértés súlyosságával arányossá tegyék, és nem kell megvárniuk, amíg a nemzeti jogalkotó módosítja a vonatkozó jogszabályokat. E hatóságok *az uniós jog szempontjából* közvetlen felhatalmazást kapnak arra, hogy azonnal megvédjék a felperes arányos szankciókhoz (vagy az aránytalan szankciók kiküszöböléséhez) való, az 1999/62 irányelv 9a. cikkéből eredő jogát.

109. E korlátok között ténylegesen valamennyi tagállam saját belső rendszerének megfelelően döntheti el az intézményi és eljárási autonómia elvének megfelelően, hogy mely nemzeti szerv feladata az arányossági követelmény alkalmazása. Nem gondolom, hogy tanácsos vagy helyes lenne, hogy e Bíróság túlmenjen ezen az általános útmutatáson, és ténylegesen eldöntse, hogyan kellene nemzeti szinten elosztani a hatásköröket.

110. Mindazonáltal két záró megjegyzést tennék.

111. Először is az elsőbbség, a közvetlen hatály és az összhangban álló értelmezés kötelezettsége a tagállam valamennyi – bírósági és közigazgatási – hatóságára vonatkozik. E keretben valóban a nemzeti jogra tartozik annak megállapítása, hogy mely különös szervnek kell végső soron biztosítania e kötelezettségek tiszteletben tartását, *feltéve hogy valamely szerv ezt megteszi*. A gyakorlatban, ha a tagállam fenn kívánja tartani azt a szabályt, hogy a közigazgatási bíróságok korlátozott felülvizsgálatot gyakorolnak, a közigazgatási hatóságokat kell felruházni azon hatáskörrel, hogy mérsékeljék a

55 Lásd például: 1978. március 9-i Simmenthal ítélet (106/77, EU:C:1978:49, 24. pont); 2010. január 19-i Küçükdeveci ítélet (C-555/07, EU:C:2010:21, 55. pont); 2016. július 5-i Ognyanov ítélet (C-614/14, EU:C:2016:514, 34. pont).

56 Lásd például: 1989. június 22-i Costanzo ítélet (103/88, EU:C:1989:256, 31. pont); 2010. január 12-i Petersen ítélet (C-341/08, EU:C:2010:4, 80. pont); 2017. október 10-i Farrell ítélet (C-413/15, EU:C:2017:745, 34. pont).

57 A közelmúltban például: 2017. szeptember 14-i The Trustees of the BT Pension Scheme ítélet (C-628/15, EU:C:2017:687, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

58 A Bíróság tehát jellemzően e kötelezettség hatályát úgy határozza meg, hogy a bíróságoknak „a hatáskörüiknek megfelelően” (lásd például: 2008. április 15-i Impact ítélet [C-268/06, EU:C:2008:223, 99. pont]), a nemzeti hatóságoknak pedig „hatáskörüikben” kell eljárniuk (lásd például: 1990. június 12-i Németország kontra Bizottság ítélet [C-8/88, EU:C:1990:241, 13. pont]; 2008. február 12-i Kempster ítélet [C-2/06, EU:C:2008:78, 34. pont]).

59 Lásd például: 1990. június 19-i Factortame és társai ítélet (C-213/89, EU:C:1990:257, 21. pont); 2000. június 27-i Océano Grupo Editorial és Salvat Editores ítélet (C-240/98–C-244/98, EU:C:2000:346, 29. pont); 2006. október 26-i Mostaza Claro ítélet (C-168/05, EU:C:2006:675, 39. pont). A közigazgatási hatóságok hatásköreinek sajátos összefüggésében lásd például: 2003. szeptember 9-i CIF-ítélet (C-198/01, EU:C:2003:430, 58. pont).

szankciókat. Ha a tagállam a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének korlátozását részesíti előnyben, a bíróságoknak kell lehetővé tennie, hogy arányos szankciókról döntsenek. Az uniós jog hatékony érvényesülésével azonban összeegyeztethetetlen lenne a „negatív hatásköri összeütközés”, amikor mindkét típusú szerv ilyen hatáskör hiányát állapítaná meg.

112. Másodszor bizonyos szempontból az uniós jog már megelőzi az ilyen problémát annak kimondásával, hogy a jogállamiságon alapuló Unióban alapvetően *különösen* a nemzeti bíróságok feladata az uniós jogi rendelkezésekből eredő, magánszemélyeket megillető jogi védelemnek és e rendelkezések teljes érvényesülésének biztosítása.⁶⁰ Végeredményben az uniós jogban biztosított védelmi rendszer meghatározó eleme – akár az EUSZ 19. cikke (1) bekezdésének második albekezdése, akár a Charta 47. cikkének első bekezdése értelmében – az, hogy hatékony *bírói* jogvédelem rendszeréről van szó.⁶¹ Az uniós jog nemcsak feljogosítja a nemzeti bíróságokat, hanem azon végső kötelezettséget is előírja számukra, hogy biztosítsák, hogy az (uniós) jogot nemzeti szinten betartják. Ez ténylegesen az uniós bíróság jogkörének teljes kiterjesztése.

V. Véggövetkeztetés

113. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Magyarország) előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseire a következőképpen válaszoljon:

- A nehéz tehergépjárművekre egyes infrastruktúrák használatáért kivetett díjakról szóló, 1999. június 17-i 1999/62/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 9a. cikke annyiban, amennyiben előírja, hogy a szankcióknak arányosnak kell lenniük, közvetlen hatállyal rendelkezik.
- Valamennyi tagállam az intézményi és eljárási autonómia elvének megfelelően eldöntheti, hogy mely nemzeti szerv feladata az arányossági követelmény alkalmazása. Ilyen döntés hiányában azonban a nemzeti bíróságok feladata az uniós jogi rendelkezésekből eredő, magánszemélyeket megillető jogi védelemnek és e rendelkezések teljes érvényesülésének biztosítása, beleértve annak biztosítását, hogy az egyedi esetekben alkalmazott szankciók nem sértik az 1999/62 irányelv 9a. cikkében előírt arányossági követelményt.

⁶⁰ Lásd például: 2004. október 5-i Pfeiffer és társai ítélet (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 111. pont).

⁶¹ Lásd például: 2011. március 8-i I/09 (A szabadalmi jogviták rendezésére szolgáló egységes rendszer létrehozásáról szóló megállapodás) vélemény (EU:C:2011:123, 69. pont); 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 99. pont); 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117, 32. és 33. pont).