



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MICHAL BOBEK
prezentate la 26 iunie 2018¹

Cauza C-384/17

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

[cerere de decizie preliminară formulată de Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Szombathelyi, Ungaria)]

„Cerere de decizie preliminară – Transport rutier – Aplicare a taxelor la vehiculele grele de marfă pentru utilizarea anumitor infrastructuri – Directiva 1999/62/CE – Articolul 9a – Cerința caracterului proporțional al sancțiunilor – Interpretare conformă – Efect direct – Consecințe pentru instanțele naționale și pentru autoritățile administrative – Competența de a aplica o sancțiune mai ușoară în așteptarea intervenției legislative”

I. Introducere

1. Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N (denumită în continuare „reclamanta”) este o întreprindere care exploatează vehicule grele de marfă. În octombrie 2015, reclamanta nu a asigurat plata de către conducătorul auto a taxei de trecere pentru unul dintre vehiculele sale înainte ca vehiculul respectiv să intre pe un drum care face obiectul unei taxe de trecere. Reclamanta, în calitate de utilizator al vehiculului, a fost amendată. Reclamanta a contestat cuantumul amenzii în fața instanțelor maghiare. Aceasta susține că amenda este disproporționată și că reglementarea națională în cauză este incompatibilă cu dreptul Uniunii.

2. În Hotărârea Euro-Team și Spirál-Gép², Curtea a statuat deja că sistemul de sancțiuni prevăzut de reglementarea maghiară nu respectă cerința caracterului proporțional prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62/CE de aplicare a taxelor la vehiculele grele de marfă pentru utilizarea anumitor infrastructuri³. Analiza și concluziile Curții din această hotărâre au fost generale, în sensul că acestea au condus la o declarație de incompatibilitate a unui sistem de sancțiuni (precum cel în discuție în litigiul principal) cu cerința caracterului proporțional.

3. În prezenta cauză, Curtea este solicitată de către o altă instanță maghiară să ofere orientări mai exacte: care sunt consecințele concrete ale unei astfel de incompatibilități? Cui îi revine sarcina de a asigura proporționalitatea necesară a sancțiunilor și în ce mod? În special, cum trebuie să se răspundă la aceste întrebări în ceea ce privește perioada de tranziție înainte ca legiuitorul național să prevadă un

¹ Limba originală: engleza.

² Hotărârea din 22 martie 2017 (C-497/15 și C-498/15, EU:C:2017:229).

³ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 17 iunie 1999 (JO 1999, L 187, p. 42, Ediție specială, 07/vol. 7, p. 88).

nou cadru? În acest scop, Curtea este solicitată să stabilească dacă articolul 9a din Directiva 1999/62 are efect direct și/sau dacă dreptul național trebuie interpretat în conformitate cu această dispoziție. În plus, instanța de trimitere ridică o problemă conexă: cărui organism, judiciar sau administrativ, îi revine orice astfel de obligație și cum anume trebuie îndeplinită aceasta.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva 1999/62

4. Considerentul (14) al Directivei 1999/62/CE este redactat după cum urmează: „Taxele de trecere și taxele de utilizare nu trebuie să fie discriminatorii și nici să presupună formalități excesive sau să creeze obstacole la granițele interne; de aceea, trebuie luate măsuri adecvate pentru a permite plata taxelor de trecere și de utilizare în orice moment și cu mijloace diferite de plată.”

5. Considerentul (15) are următorul cuprins: „Valorile taxelor de utilizare trebuie să se bazeze pe durata utilizării infrastructurii respective și să fie diferențiate în funcție de costurile cauzate de vehiculele rutiere.”

6. Considerentul (21) menționează că: „În conformitate cu principiul proporționalității, prezenta directivă se limitează la minimum necesar pentru atingerea obiectivelor de la articolul 5 alineatul (3) din tratat.”

7. Articolul 2 litera (b) din Directiva 1999/62 definește „taxa de trecere” drept „o anumită sumă plătită pentru un vehicul în funcție de distanța parcursă pe o anumită infrastructură și de tipul vehiculului, cuprinzând o taxă de utilizare a infrastructurii și/sau o taxă bazată pe costurile externe”.

8. Articolul 2 litera (c) definește „tariful de utilizare” drept „plata unei anumite sume care conferă dreptul unui vehicul de a utiliza pe parcursul unei perioade date infrastructurile menționate la articolul 7 alineatul (2)”.

9. Capitolul III din directivă este consacrat taxelor de trecere și taxelor de utilizare.

10. Articolul 7 alineatul (1) prevede că: „Statele membre pot menține sau introduce taxe de trecere și/sau taxe de utilizare în rețeaua rutieră transeuropeană sau în anumite sectoare ale acesteia și în orice alte sectoare suplimentare ale propriilor rețele de autostrăzi, care nu fac parte din rețeaua rutieră transeuropeană, în conformitate cu condițiile stabilite la alineatele (2), (3), (4) și (5) din prezentul articol și de articolele 7a-7k, fără a aduce atingere dispozițiilor articolului 9 alineatul (1a). Prezenta dispoziție nu aduce atingere dreptului statelor membre, în conformitate cu Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, de a aplica taxe de trecere și/sau taxe de utilizare pe alte drumuri, cu condiția ca impunerea acestor taxe pe astfel de drumuri să nu discrimineze traficul internațional și să nu determine denaturarea concurenței dintre operatori.”

11. În temeiul articolului 7a alineatul (1), „[t]axele de utilizare sunt proporționale cu durata utilizării infrastructurii, fără a depăși valorile prevăzute în anexa II, și sunt valabile pentru o zi, o săptămână, o lună sau un an. [...]”

12. Articolul 9a prevede că: „Statele membre stabilesc modalități de control adecvate și determină sistemul de sancțiuni aplicabile la încălcarea dispozițiilor de drept intern adoptate în temeiul prezentei directive. Statele membre iau toate măsurile necesare pentru a se asigura că acestea sunt puse în aplicare. Sancțiunile stabilite sunt efective, proporționale și disuasive.”

B. Dreptul maghiar

1. *Legea privind circulația rutieră*

13. Articolul 20 alineatul (1) din közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Legea nr. I din 1988 privind circulația rutieră) (denumită în continuare „Legea privind circulația rutieră”) prevede:

„Este pasibilă de amendă orice persoană care încalcă dispozițiile prevăzute de prezenta lege, precum și de normele de drept speciale și de actele de drept comunitar privind:

[...]

m) taxa de trecere, proporțională cu distanța parcursă, datorată pentru utilizarea unui tronson rutier cu plată.

[...]”

14. Articolul 21 din Legea privind circulația rutieră prevede:

„(1) Operatorul vehiculului sau, în cazul prevăzut la articolul 21/A alineatul (2), persoana căreia i-a fost încredințat vehiculul în scopul utilizării sale este răspunzător (răspunzătoare) pentru respectarea normelor, în cadrul exploatării sau al utilizării vehiculului, astfel cum sunt stabilite prin dispoziții speciale, referitoare la:

[...]

h) taxa de trecere, proporțională cu distanța parcursă, datorată pentru utilizarea unui tronson rutier cu plată.

[...]

(2) În cazul încălcării uneia dintre normele vizate la alineatul (1), se poate aplica operatorului vehiculului sau, în cazul prevăzut la articolul 21/A, persoanei căreia i a fost încredințat vehiculul în scopul utilizării, o amendă administrativă cuprinsă între 10 000 și 30 000 de [forinți maghiari (HUF)] (aproximativ între 32 și 974 de euro). Guvernul stabilește prin decret cuantumul amenzilor care pot fi aplicate pentru încălcarea dispozițiilor menționate. În cazul în care același comportament constituie o încălcare a mai multe norme și este examinat în cadrul aceleiași proceduri, se aplică o amendă al cărei quantum corespunde sumei cuantumurilor amenzilor prevăzute pentru fiecare dintre aceste încălcări.

[...]

(5) Guvernul stabilește prin decret, ținând seama de prevederile alineatului (1), contravențiile pentru care operatorul vehiculului în discuție [...] este sancționat cu amendă administrativă.”

2. *Legea privind taxele rutiere*

15. Articolul 3 alineatele (1) și (6) din az autópályák, autótutak és főutak használatáért fizetendő, meggett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (Legea nr. LXVII din 2013 privind taxa, proporțională cu distanța parcursă, datorată pentru utilizarea autostrăzilor, a șoselelor rapide și a drumurilor naționale, denumită în continuare „Legea privind taxele rutiere”) prevede:

„(1) Utilizarea unui tronson rutier cu plată de un vehicul supus taxei de trecere este condiționată de obținerea autorizației de utilizare a drumului instituite prin prezenta lege.

[...]

(6) Operatorul vehiculului în cauză este răspunzător pentru respectarea dispoziției prevăzute la alineatul (1), în ceea ce privește vehiculul pe care îl exploatează.”

16. Articolul 14 din Legea privind taxele rutiere prevede următoarele:

„Constituie o utilizare neautorizată a unui drum [...] fapta persoanei obligate la plata taxei de trecere:

- a) de a utiliza un tronson rutier cu plată fără să fi cumpărat o vignetă pentru acest tronson înainte de a începe să îl utilizeze, în condițiile în care nu este obligat printr-un contract încheiat în mod valabil cu administratorul sistemului de plată, care să reglementeze depunerea declarațiilor prevăzute de prezenta lege la entitatea responsabilă cu colectarea și cu virarea taxelor de trecere;
- b) de a utiliza un tronson rutier cu plată pe baza unei declarații care indică o categorie de tarif sau de mediu inferioară celei căreia îi corespunde vehiculul în cauză sau
- c) de a utiliza un tronson rutier cu plată fără să fi cumpărat o vignetă pentru acest tronson înainte de a începe să îl utilizeze, în condițiile în care este obligat, pentru utilizarea tronsonului menționat de către vehiculul în cauză, printr-un contract încheiat în mod valabil cu administratorul sistemului de plată, care reglementează depunerea declarațiilor prevăzute de prezenta lege la entitatea responsabilă cu colectarea și cu virarea taxelor de trecere, însă niciuna dintre condițiile privind legalitatea funcționării dispozitivului aflat la bord, astfel cum sunt stabilite prin decret adoptat în temeiul prezentei legi, nu este îndeplinită în timpul utilizării tronsonului rutier cu plată respectiv.”

17. Articolul 15 din această lege prevede:

„(1) Cuantumul amenzii este stabilit astfel încât să stimuleze persoanele obligate la plata acesteia să achite taxa de trecere impusă”

3. Decretul guvernamental nr. 410/2007

18. Articolul 1 alineatul (1) din 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 (Decretul guvernamental nr. 410 privind contravențiile rutiere pasibile de amenzi administrative, cuantumul amenzilor datorate în cazul unor contravenții rutiere, utilizarea amenzilor și condițiile colaborării la controalele rutiere) din 29 decembrie 2007 (denumit în continuare „Decretul guvernamental nr. 410/2007”) prevede:

„În temeiul articolului 21 alineatul (1) din Legea privind circulația rutieră, în cazul încălcării dispozițiilor articolelor 2 și 8/A, operatorul vehiculului în cauză [...] poate fi sancționat cu o amendă administrativă al cărei quantum este stabilit prin prezentul decret.”

19. Articolul 8/A din Decretul guvernamental nr. 410/2007 prevede:

„(1) Potrivit dispozițiilor articolului 21 alineatul (1) litera h) din [Legea privind circulația rutieră], operatorul vehiculului în cauză este obligat să plătească, pentru orice contravenție prevăzută în anexa 9, o amendă al cărei quantum se stabilește în funcție de categoria vehiculului.

[...]”

20. Anexa 9 la acest decret conține următorul tabel:

A	B		
	B1	B2	B3
1. Încălcarea Legii nr. LXVII din 2013	Cuantumul amenzii în funcție de categoria vehiculului		
	J2	J3	J4
2. Încălcarea articolului 14 litera a) din Legea nr. LXVII din 2013	140 000	150 000	165 000
3. Încălcarea articolului 14 litera b) din Legea nr. LXVII din 2013	80 000	90 000	110 000
4. Încălcarea articolului 14 litera c) din Legea nr. LXVII din 2013	140 000	150 000	165 000

III. Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

21. La 29 octombrie 2015, ora 19.34, vehiculul de transport de mărfuri de categorie J4 exploatat de Link Logistik N&N (denumit în continuare „Link Logistik”), circula în dreptul punctului kilometric 3 670 de pe tronsonul cu plată al drumului nr. 14 (în direcția punctului de plecare al drumului). Vehiculul a intrat pe un tronson rutier cu plată fără să fi achitat în prealabil taxa de trecere prevăzută, proporțională cu distanța parcursă.

22. Optsprezece minute mai târziu, șoferul a achiziționat din propria inițiativă o vinieta aferentă întregii călătorii planificate pe drumul cu plată. Această vinieta, care a costat 19 573 HUF, acoperea partea călătoriei care fusese deja finalizată și partea pe care șoferul urma să o finalizeze.

23. La 15 ianuarie 2016, Vas Megye Rendőrfőkapitánya (Comisarul-șef al Poliției din provincia Vas, Ungaria), în calitate de autoritate administrativă de prim grad, a reținut că la data controlului, în locul și în direcția precizate anterior, vehiculul exploatat de Link Logistik circula pe drumul respectiv fără achitarea taxei de trecere, încălcând astfel articolul 14 litera a) din Legea maghiară privind taxele de trecere. În consecință, Comisarul-șef al Poliției a aplicat Link Logistik o amendă administrativă în cuantum de 165 000 HUF, în temeiul articolelor 21-21/B din Legea privind traficul rutier, cu modificările ulterioare, și în temeiul articolului 1 alineatul (1) și al articolului 8/A din Decretul guvernamental nr. 410/2007.

24. Autoritatea administrativă ierarhic superioară, Budapest Rendőrfőkapitánya (Comisarul-șef al Poliției din Budapesta, Ungaria) a confirmat decizia autorității de prim grad. Aceasta a reținut că dispozițiile de drept național aplicabile nu permit autorității competente să efectueze o evaluare comparativă a intereselor existente atunci când determină cuantumul amenzii. Comisarul-șef al Poliției din Budapesta a arătat că legislația națională permite numai luarea în considerare a circumstanțelor prevăzute de lege. Acestea nu includ circumstanțele invocate de Link Logistik, în special achiziționarea *a posteriori* a vinietei, după trecerea unui interval de timp scurt și pentru întregul tronson cu plată, și existența unor impedimente care să împiedice achiziționarea vinietei înainte de intrarea pe tronsonul rutier care face obiectul taxei de trecere.

25. Link Logistik a formulat o acțiune împotriva deciziei Comisarului-șef al Poliției din Budapesta (denumită în continuare „pârâta”) în fața instanței de trimitere. Prin intermediul acțiunii, reclamanta a susținut că dispozițiile maghiare nu sunt conforme cu dreptul Uniunii. A subliniat cuantumul excesiv al amenzii deoarece este echivalentul amenzii impuse persoanelor care nu cumpără deloc vinieta.

26. În acest context factual și juridic, Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Szombathely, Ungaria) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Cerința caracterului proporțional prevăzută la articolul 9a din [Directiva 1999/62] și interpretată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în Hotărârea din 22 martie 2017, [Euro-Team și Spirál-Gép (C-497/15 și C-498/15, EU:C:2017:229)], constituie o dispoziție direct aplicabilă a acestei directive?
- 2) În cazul în care cerința caracterului proporțional prevăzută la articolul 9a din [Directiva 1999/62] și interpretată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în Hotărârea din 22 martie 2017, [Euro-Team și Spirál-Gép (C-497/15 și C-498/15, EU:C:2017:229)], nu constituie o dispoziție direct aplicabilă a acestei directive:

Interpretarea dreptului național conform dreptului Uniunii permite și impune instanței naționale și autorității administrative naționale să completeze – fără o intervenție legislativă la nivel național - reglementarea maghiară aplicabilă în prezenta cauză cu criteriile materiale ale cerinței caracterului proporțional definite în Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 22 martie 2017, [Euro-Team și Spirál-Gép (C-497/15 și C-498/15, EU:C:2017:229)]?”

27. Guvernul maghiar și Comisia Europeană au depus observații scrise.

IV. Aprecieri

28. Prezentele concluzii sunt structurate după cum urmează. Vom începe prin a sublinia de ce sancțiunile trebuie să fie proporționale în dreptul Uniunii, fie în general, fie în mod specific în temeiul articolului 9a din Directiva 1999/62 (A). În continuare, vom răspunde la cele două întrebări explicite ale instanței de trimitere, cu privire la faptul dacă cerința caracterului proporțional, prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62, are un efect direct sau dacă poate da naștere obligației de interpretare conformă (B). În sfârșit, ne vom referi la problema atinsă de instanța de trimitere în cea de a doua întrebare, cu privire la implicațiile instituționale și procedurale ale răspunsului oferit: instanțele naționale sau autoritățile administrative vor asigura respectarea cerințelor care decurg din dreptul Uniunii, în lipsa unei intervenții legislative la nivel național, și în ce mod ar trebui să o facă (C)?

A. De ce trebuie să fie proporționale sancțiunile

29. În ultimii ani, Curtea a fost sesizată cu mai multe cauze⁴ cu privire la compatibilitatea unei varietăți de aspecte ale sistemului maghiar de sancțiuni cu cerința caracterului proporțional, astfel cum este prevăzută fie în Directiva 1999/62, fie în Regulamentul (CE) nr. 561/2006⁵.

30. În temeiul articolului 9a din Directiva 1999/62, statele membre determină sistemul de sancțiuni aplicabile pentru încălcarea dispozițiilor de drept intern adoptate în temeiul prezentei directive. Sancțiunile stabilite sunt efective, *proporționale* și disuasive.

4 A se vedea Hotărârea din 9 februarie 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64), Hotărârea din 9 iunie 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420), Hotărârea din 19 octombrie 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777), și Hotărârea din 22 martie 2017, Euro-Team și Spirál-Gép (C-497/15 și C-498/15, EU:C:2017:229).

5 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 privind armonizarea anumitor dispoziții ale legislației sociale în domeniul transporturilor rutiere, de modificare a Regulamentelor (CEE) nr. 3821/85 și (CE) nr. 2135/98 ale Consiliului și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 3820/85 al Consiliului (JO 2006, L 102, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 214).

31. Această dispoziție a fost interpretată recent de către Curte în Hotărârea Euro-Team⁶. Această hotărâre a conexas două cauze cu situații de fapt similare: reclamanții din aceste cauze au ratat ieșirea corectă de pe autostradă, unul din cauza unei erori la sistemul de navigație al vehiculului, iar celălalt din cauza neatenției. Aceștia au fost amendați pentru utilizarea unui tronson de autostradă fără să fi achitat în avans taxa de trecere solicitată pentru tronsonul respectiv. Amenzile au fost de 500 de ori, și respectiv de 87 de ori mai mari decât suma datorată pentru taxa de trecere. În cauzele respective, autoritățile nu au putut să ia în considerare situația individuală și specială a operatorului vehiculului și nici să investigheze dacă contravenția a fost sau nu imputabilă operatorului. Reclamanții au susținut că valoarea sancțiunii a fost disproporționată și, astfel, a fost contrară dreptului Uniunii⁷.

32. Într-un astfel de context factual, Curtea a reamintit că, în lipsa unei armonizări a legislației Uniunii în domeniul sancțiunilor, statele membre sunt competente să aleagă sancțiunile care le par adecvate. Acestea sunt însă obligate să își exercite competențele cu respectarea dreptului Uniunii și a principiilor sale generale și, în consecință, cu respectarea principiului proporționalității. Acest lucru implică faptul că severitatea sancțiunilor trebuie să fie în funcție de gravitatea încălcărilor. În plus, statele membre trebuie să respecte principiul proporționalității nu numai în ceea ce privește stabilirea elementelor constitutive ale unei încălcări și stabilirea normelor referitoare la severitatea amenzilor, ci și în ceea ce privește aprecierea elementelor care pot fi luate în considerare în vederea stabilirii cuantumului amenzii⁸.

33. În consecință, Curtea a statuat că cerința caracterului proporțional al sancțiunilor prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62 se opune unui sistem de sancțiuni care prevede aplicarea unei amenzi forfetare pentru toate încălcările normelor referitoare la obligația de a plăti în prealabil taxa rutieră aferentă utilizării unei infrastructuri rutiere, indiferent de natura și de gravitatea acestora. Faptul că autoritățile naționale responsabile pentru sancționarea încălcărilor nu au putut să țină seama de împrejurările concrete ale speței și nici, eventual, să diminueze cuantumul acestei amenzi, a fost incompatibil cu dreptul Uniunii⁹.

34. De asemenea, Curtea a ajuns la aceeași concluzie în contextul Regulamentului nr. 561/2006. Acest regulament conține o dispoziție similară articolului 9a din Directiva 1999/62¹⁰. În special, în Hotărârea Urbán, Curtea a reținut că cerința caracterului proporțional prevăzută la articolul 19 alineatele (1) și (4) din Regulamentul nr. 561/2006 trebuie interpretată în sensul că se opune unui sistem de sancțiuni care prevede aplicarea unei amenzi în cuantum forfetar pentru orice încălcare a normelor privind utilizarea foilor de înregistrare, indiferent de gravitatea acesteia¹¹.

35. În consecință, rezultă în mod clar din jurisprudență că, fie în temeiul Directivei 1999/62, fie în temeiul Regulamentului 561/2006, sancțiunile impuse pentru încălcarea acestor acte trebuie să fie proporționale. Totuși, această cerință nu este în niciun fel limitată la aceste două acte de drept derivat.

6 Hotărârea din 22 martie 2017, Euro-Team și Spirál-Gép (C-497/15 și C-498/15, EU:C:2017:229).

7 Hotărârea din 22 martie 2017, Euro-Team și Spirál-Gép (C-497/15 și C-498/15, EU:C:2017:229, punctele 29-30).

8 Hotărârea din 22 martie 2017, Euro-Team și Spirál-Gép (C-497/15 și C-498/15, EU:C:2017:229, punctele 39-43). A se vedea de asemenea, în contextul sistemului maghiar de sancțiuni pentru încălcările regulilor de circulație, Hotărârea din 9 februarie 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, punctele 53 și 54), și Hotărârea din 19 octombrie 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, punctele 40 și 41).

9 Hotărârea din 22 martie 2017, Euro-Team și Spirál-Gép (C-497/15 și C-498/15, EU:C:2017:229, punctele 50 și 60).

10 Articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 561/2006 prevede că „[s]tatele membre stabilesc normele referitoare la sancțiunile pentru încălcarea prezentului regulament și a Regulamentului (CEE) nr. 3821/85 și iau toate măsurile necesare pentru a se asigura de aplicarea acestora. Aceste sancțiuni trebuie să fie efective, proporționale, disuasive și nediscriminatorii”. Articolul 19 alineatul (4) prevede în continuare că: „[s]tatele membre se asigură că un sistem de sancțiuni proporționale, care poate include sancțiuni financiare, este aplicat în caz de încălcare a prezentului regulament [...]”.

11 Hotărârea din 9 februarie 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, punctul 44). A se vedea de asemenea Hotărârea din 9 iunie 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420), și Hotărârea din 19 octombrie 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777). A se vedea de asemenea, cu privire la predecesorul Regulamentului nr. 561/2006, Hotărârea din 10 iulie 1990, Hansen (C-326/88, EU:C:1990:291).

36. În primul rând, la cel mai abstract nivel, principiul proporționalității este un principiu general de drept al Uniunii. Acesta trebuie respectat de o reglementare națională care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii sau care transpune acest drept. Principiul proporționalității impune statelor membre să adopte măsuri care sunt adecvate pentru realizarea obiectivelor urmărite și care nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestora¹².

37. În al doilea rând, acest principiu, atunci când este aplicat în mod special sancțiunilor, cu siguranță nu este limitat la domeniul transportului rutier. Acesta se aplică în mod transversal în diverse domenii ale dreptului Uniunii, cum ar fi, spre exemplu, dreptul vamal¹³, dreptul concurenței¹⁴, protejarea intereselor financiare ale Uniunii¹⁵, libera circulație a lucrătorilor¹⁶ sau imigrația ilegală¹⁷.

38. În al treilea rând, principiul proporționalității sancțiunilor este garantat de asemenea la nivel constituțional de articolul 49 alineatul (3) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”). Această dispoziție prevede că pedepsele nu trebuie să fie disproporționate față de infracțiune. Aceasta presupune că suma tuturor sancțiunilor de natură penală impuse trebuie să corespundă gravității infracțiunii în cauză¹⁸.

39. Desigur, articolul 49 alineatul (3) se referă la infracțiuni *penale*. Astfel, forța sa argumentativă în ceea ce privește, desigur la prima vedere, o contravenție administrativă ar putea fi pusă în discuție. Cu toate acestea, în conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea EDO”)¹⁹, Curtea a reținut o accepțiune amplă, materială a noțiunii „infracțiune”²⁰. Aceasta înseamnă că, în funcție de îndeplinirea criteriilor definite de Curtea EDO și adoptate de Curte, o încălcare administrativă din punct de vedere formal poate să fie de asemenea clasificată drept penală și, astfel, să intre sub incidența articolului 49 alineatul (3) din cartă. Fără a ne antepunona în vreun fel cu privire la acest aspect în prezenta cauză, constatăm doar că ceea ce este „penal” și ceea ce este „administrativ” este departe de a fi clar și precis. În plus, indiferent de clasificare, referința făcută aici rămâne doar la nivel principal.

12 Cel mai recent, a se vedea de exemplu Hotărârea din 17 aprilie 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punctul 68). Sau a se vedea Hotărârea din 6 martie 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punctul 34 și jurisprudența citată).

13 A se vedea Hotărârea din 16 decembrie 1992, Comisia/Grecia (C-210/91, EU:C:1992:525, punctul 20), și Hotărârea din 12 iulie 2001, Louloudakis (C-262/99, EU:C:2001:407, punctul 67).

14 A se vedea articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat (JO 2003, L 1, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167), cu privire la amenzile aplicate de Comisie. În general, a se vedea de exemplu Hotărârea din 28 iunie 2005, Dansk Rørindustri și alții/Comisia (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P și C-213/02 P, EU:C:2005:408, punctele 279-281) (luând în considerare la stabilirea cuantumului amenzii mărimea întreprinderii prin cifra de afaceri totală a acesteia).

15 A se vedea articolul 7 alineatul (1) și articolul 9 din Directiva (UE) 2017/1371 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal (JO 2017, L 198, p. 29).

16 Hotărârea din 14 iulie 1977, Sagulo și alții (8/77, EU:C:1977:131, punctul 13), în care Curtea a statuat că sancțiunile aplicate în temeiul Directivei 68/360/CEE a Consiliului din 15 octombrie 1968 privind eliminarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru lucrătorii din statele membre și familiile acestora (JO 1968, L 257, p. 13), unei persoane care nu deține un document de identitate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu natura încălcării comise.

17 Articolul 5 alineatul (1), articolul 10 și articolul 12 din Directiva 2009/52/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 18 iunie 2009 de stabilire a standardelor minime privind sancțiunile și măsurile la adresa angajatorilor de resortisanți din țări terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO 2009, L 168, p. 24) solicită statelor membre să ia măsurile necesare pentru a se asigura că încălcările anumitor dispoziții ale acestei directive fac obiectul unor sancțiuni efective, proporționale și cu efect de descurajare împotriva angajatorului.

18 A se vedea de exemplu Hotărârea din 20 martie 2018, Garlsson Real Estate și alții (C-537/16, EU:C:2018:193, punctul 56), în care Curtea a constatat că această cerință rezultă atât din articolul 49 alineatul (3), cât și din articolul 52 alineatul (1) din cartă (cerința limitărilor *proporționale* ale exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute în cartă). A se vedea de asemenea Hotărârea din 28 iulie 2016, JZ (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, punctele 42-45).

19 A se vedea printre altele Hotărârea CEDO din 8 iunie 1976, Engel și alții împotriva Țărilor de Jos (CE:CEDO:1976:0608JUD000510071, punctele 80-82), și Hotărârea din 10 februarie 2009, Sergey Zolotukhin împotriva Rusiei (CE:CEDO:2009:0210JUD001493903, punctele 52 și 53).

20 A se vedea de exemplu Hotărârea din 5 iunie 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, punctul 37), Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 35), și Hotărârea din 20 martie 2018, Garlsson Real Estate și alții (C-537/16, EU:C:2018:193, punctul 28).

40. În al patrulea și ultimul rând, cerința caracterului proporțional al sancțiunilor este prezentă și în jurisprudența CEDO. În special, articolul 1 din Primul Protocol adițional la Convenția europeană a drepturilor omului (denumită în continuare „CEDO”) prevede că „orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale”. Pentru a determina dacă există o încălcare a acestui drept, Curtea EDO evaluează dacă sancțiunile de natură pecuniară, atât penale, cât și (sau în mod special) administrative, sunt proporționale, mai precis dacă acestea nu implică o sarcină excesivă sau lipsirea de proprietate a persoanei căreia i se aplică pedeapsa²¹. În acest sens, Curtea EDO ia în considerare circumstanțele individuale ale fiecărui caz pentru a determina dacă sancțiunea este proporțională²².

41. În temeiul articolului 52 alineatul (3) din cartă, în măsura în care cartea conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin CEDO, înțelesul și întinderea acestor drepturi sunt aceleași ca cele prevăzute de CEDO. Astfel, la urma urmei, indiferent de aspectul aplicabilității articolului 49 alineatul (3) din cartă, cerințele Curții EDO descrise mai sus privind proporționalitatea sancțiunilor se aplică unei cauze precum cea în speță prin coroborarea articolului 17 alineatul (1), a articolului 52 alineatul (1), a articolului 51 alineatul (1) și a articolului 52 alineatul (3) din cartă.

42. Ceea ce rezultă destul de clar din cele de mai sus este că proporționalitatea sancțiunilor presupune două niveluri: *în primul rând*, sancțiunea impusă trebuie să fie proporțională cu gravitatea încălcării. *În al doilea rând*, în stabilirea acestei sancțiuni, cum ar fi cuantumul amenzii, trebuie să se țină seama de circumstanțele individuale ale fiecărui caz.

43. În încheiere, dorim să adăugăm două rezerve. În primul rând, cerința caracterului proporțional, astfel cum a fost evidențiată mai sus, nu poate fi interpretată în sensul că exclude stabilirea la nivel legislativ a sancțiunilor. Dimpotrivă, este prerogativa inerentă a legiuitorului nu numai să determine ceea ce este ilegal, ci și să stabilească, în general, sancțiunea pentru orice astfel de nelegalitate. În al doilea rând, în opinia noastră, obligația de a ține seama de circumstanțele individuale nu trebuie dusă atât de departe încât să excludă, per se, posibilitatea de a prevedea sancțiuni forfetare pentru anumite tipuri de încălcări. Există anumite tipuri de încălcări pentru care astfel de sancțiuni sunt adecvate și oportune: exemplele la care ne gândim sunt încălcări minore ale regulilor de circulație sau amenzi pentru parcare.

44. *Cu toate acestea, elementul determinant cu privire la care sistem, în limita celor două rezerve, va fi sau nu va fi adecvat constă în caracterul proporțional al oricărui astfel de sistem. Acest lucru nu face decât să demonstreze cât de profund ancorată este analiza bazată pe proporționalitate în concepția actuală a dreptului. Rolul unui judecător nu mai este acela al unei „mașini de subordonare”²³ căreia i se cere doar să identifice încălcarea relevantă pentru care trebuie să urmeze o singură sancțiune uniformă. Rolul judecătorului ar putea fi, astfel, limitat în unele cazuri, dar cu condiția ca sistemul de sancțiuni instituit prin lege să fie în sine deja proporțional. Într-un fel, proporționalitatea (generală) legislativă și proporționalitatea (individuală) în actul de justiție sunt vase comunicante. Cu cât există mai mult din prima, poate cu atât mai puțin necesară este cea de a doua, și invers. În orice caz,*

21 Cu privire la constatarea unei încălcări a articolului 1 din Protocolul nr. 1 pe motivul lipsei caracterului proporțional al sancțiunilor, a se vedea de exemplu Hotărârea CEDO din 11 ianuarie 2007, Mamidakis împotriva Greciei (CE:CEDO:2007:0111JUD003553304, punctele 47 și 48), Hotărârea CEDO din 6 noiembrie 2008, Ismayilov împotriva Rusiei (CE:CEDO:2008:1106JUD003035203, punctul 38), și Hotărârea CEDO din 26 februarie 2009, Grifhorst împotriva Franței (CE:CEDO:2009:0226JUD002833602, punctele 94-106). Cu privire la exemple de constatare a lipsei unei încălcări a articolului 1 din Protocolul nr. 1, după evaluarea caracterului proporțional al sancțiunilor impuse, a se vedea de exemplu Hotărârea CEDO din 7 iulie 1989, Tre Traktörer Aktiebolag împotriva Suediei (CE:CEDO:1989:0707JUD001087384, punctul 62), Hotărârea CEDO din 18 iunie 2013, S.C. Complex Herta Import Export S.R.L. Lipova împotriva României (CE:CEDO:2013:0618JUD001711804, punctul 38), și Hotărârea CEDO din 4 martie 2014, Grande Stevens împotriva Italiei (CE:CEDO:2014:0304JUD001864010, punctul 199).

22 Se poate adăuga că gravitatea sancțiunii, de exemplu o sumă mare de bani, poate de asemenea să indice natura penală a sancțiunii în sensul articolului 6 alineatul (1) din Convenție (a se vedea de exemplu Hotărârea CEDO din 11 ianuarie 2007, Mamidakis împotriva Greciei (CE:CEDO:2007:0111JUD003553304, punctele 20 și 21).

23 Ogorek, R., *Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert*, Frankfurt am Main, V. Klostermann, 1986. Dacă această imagine a fost, în fapt, corectă chiar în secolul al XIX-lea, este altă discuție. A se vedea de exemplu Gläser, M., *Lehre und Rechtsprechung im französischen Zivilrecht des 19. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main, V. Klostermann, 1996.

regula implicită pentru funcționarea unui sistem în ansamblul său este cea a proporționalității directe: cu cât interferența cu drepturile individuale este mai mare, de exemplu, cu cât sunt mai draconice sancțiunile, cu atât sunt mai mari necesitatea de a ține seama de circumstanțele individuale ale fiecărui caz și puterea de a modifica sancțiunea, dacă este cazul.

B. Cerința caracterului proporțional prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62: efect direct sau interpretare conformă

45. Cele două întrebări adresate de instanța de trimitere sunt prezentate în subsidiar: cerința caracterului proporțional prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62 este direct aplicabilă? În cazul în care nu este direct aplicabilă, dreptul național poate fi interpretat în conformitate cu această cerință?

46. Înainte de a aborda aceste întrebări, ar trebui făcute două remarci de la bun început.

47. În primul rând, după cum s-a menționat anterior, prezenta cauză urmează Hotărârea Curții pronunțată în cauza Euro-Team²⁴ și, într-o anumită măsură, de asemenea în cauza Urbán²⁵. Ducând lucrurile un pas mai departe, instanța de trimitere solicită acum în esență să se stabilească ce anume sunt îndreptățite sau chiar obligate instanțele naționale și/sau autoritățile administrative să facă în cauzele individuale aflate pe rol, *din punctul de vedere al dreptului Uniunii*, în etapa de tranziție dintre constatarea incompatibilității și adoptarea unui nou cadru legislativ de către autoritățile competente din statele membre²⁶. Astfel, într-un fel, Curtea este chemată să se pronunțe cu privire la două aspecte interdependente: *cum* se integrează principiul proporționalității sancțiunilor, prevăzut la articolul 9a din Directiva 1999/62, în sistemele juridice naționale? Odată stabilit acest lucru, întrebarea conexă este *cine* trebuie să aplice principiul și în ce mod?

48. În al doilea rând, prezenta cerere de decizie preliminară a fost formulată la numai câteva luni de la pronunțarea Hotărârii Euro-Team²⁷. Această hotărâre privea aceleași dispoziții din legislația maghiară care sunt de asemenea aplicabile în cauza principală. În acest context, prin formularea argumentului ca un motiv de inadmisibilitate, guvernul maghiar a susținut că nu este de competența Curții să interpreteze dreptul național în conformitate cu directiva.

49. Guvernul maghiar are dreptate. Cu siguranță nu este de competența prezentei instanțe să interpreteze dreptul național și să stabilească dacă acesta poate sau nu poate să fie interpretat în conformitate cu dreptul Uniunii. Cu toate acestea, prezenta instanță are competența să ofere indicații cu privire la consecințele care decurg din Hotărârea Euro-Team, în special în ceea ce privește competențele și obligațiile instanțelor naționale și/sau ale autorităților administrative în protejarea efectivă la nivel național a drepturilor întemeiate pe dreptul Uniunii.

50. În decizia de trimitere, instanța de trimitere explică faptul că la nivel național există opinii divergente cu privire la aspectul dacă, pe lângă anularea sancțiunii disproportionată, este de asemenea posibil sau chiar necesar să se dispună desfășurarea unor noi proceduri în fața autorităților administrative. În consecință, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă, în lipsa unei acțiuni

24 Hotărârea din 22 martie 2017 (C-497/15 și C-498/15, EU:C:2017:229).

25 Hotărârea din 9 februarie 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64).

26 Astfel, guvernul maghiar a afirmat că sistemul național de sancțiuni a fost reformat după pronunțarea Hotărârii Euro-Team. Noile dispoziții definesc grila amenzilor în funcție de perioada care a trecut între prima și ultima constatare a utilizării neregulamentare a drumului care face obiectul unei taxe de trecere. Se pare că, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, cuantumul amenzii ar fi în prezent de 40 000 HUF (aproximativ 127 de euro). În observațiile sale scrise, guvernul maghiar a indicat că aceste noi dispoziții au intrat în vigoare la 12 noiembrie 2017. În consecință, acestea nu sunt aplicabile în speță.

27 Hotărârea din 22 martie 2017 (C-497/15 și C-498/15, EU:C:2017:229).

din partea legiuitorului maghiar, interpretarea conformă a dreptului național sau efectul direct permite sau chiar impune instanțelor naționale și/sau autorităților administrative să completeze reglementarea maghiară înainte ca aceasta din urmă să fie modificată în mod efectiv pentru a îndeplini cerința caracterului proporțional prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62.

51. Aceste probleme, și problema dacă cerința caracterului proporțional prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62 este direct aplicabilă, constituie chestiuni importante de interpretare a dreptului Uniunii. Această preocupare cu privire la efectele dreptului Uniunii în perioada de tranziție dintre constatarea incompatibilității și adoptarea de către legiuitor a unor noi măsuri a făcut deja obiectul analizei Curții în trecut²⁸. Prin urmare, în această limită, aceste chestiuni ar trebui să fie abordate de către Curte.

1. Interpretarea conformă sau efectul direct

52. Înainte de a examina dacă cerința caracterului proporțional prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62 are efect direct sau poate conduce la o interpretare conformă, trebuie făcută de la bun început o observație de ordin general cu privire la efectul direct și interpretarea conformă. Ambele noțiuni sunt prezentate în întrebările instanței de trimitere ca fiind două chestiuni separate.

53. O astfel de prezentare reflectă astfel evoluția jurisprudenței cu privire la ambele categorii, ca două mecanisme distincte. Acestea fac obiectul unor condiții diferite. Fiecare dintre ele se integrează în mod diferit în ordinile juridice naționale și antrenează consecințe procedurale diferite, în special în funcție de limitele lor și de tipul de raporturi juridice în cauză.

54. Cu toate acestea, în același timp, rezultatul practic în cazurile individuale din cadrul fiecăreia dintre aceste categorii poate să nu fie atât de diferit, în special în cazurile în care un particular acționează în justiție un stat membru. Realitatea pare mai aproape de un continuum între aceste două remedii: deseori va fi discutabil în ce stadiu încetează „simpla” interpretare conformă și când începe efectul direct. Această frontieră între efectul direct și interpretarea conformă va fi și mai estompată în cazurile care privesc cerințe precum caracterul proporțional, care se pot regăsi într-o serie de acte juridice cu o pondere juridică variabilă atât la nivel european, cât și la nivel național.

55. Ținând seama de această rezervă, ne vom referi mai întâi la problema interpretării conforme. Este adevărat că instanța de trimitere solicită lămuriri în primul rând cu privire la efectul direct. După cunoștințele noastre, Curtea nu s-a pronunțat niciodată în mod explicit cu privire la vreo ordine sau ierarhie între efectul direct și interpretarea conformă²⁹. Cu toate acestea, în cadrul unor concluzii privind importanța principiului proporționalității (dar poate fără a fi limitate la acesta) același principiu ar putea fi luat în considerare și pentru a limita la strictul necesar gradul de interferență cu opțiunea legislativă națională exprimată. Altfel spus, dacă interpretarea conformă poate într-adevăr, fără deformarea sau adaptarea artificială a normelor naționale și având în vedere tipul de relație în discuție în procedura principală, să realizeze scopul sau obiectivul impus de dreptul Uniunii, atunci probabil că aceasta ar trebui preferată, întrucât poate minimiza impactul asupra integrității ordinii juridice naționale³⁰.

28 A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 noiembrie 2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, punctele 44 și 45), și Hotărârea din 8 septembrie 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punctele 40 și 41).

29 Pentru un exemplu de variații în ordinea aprecierii, a se compara Hotărârea din 27 februarie 2014, OSA (C-351/12, EU:C:2014:110, punctele 43 și 44), și Hotărârea din 25 iunie 2015, Indėliū ir investicijų draudimas și Nemanūnas (C-671/13, EU:C:2015:418, punctele 56 și 57).

30 A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:194, punctul 62) sau Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza OSA (C-351/12, EU:C:2013:749, punctul 45); a se vedea de asemenea, în general, Prechal, S., *Directives in CE-Law*, ediția a 2-a, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 314 și 315.

a) Interpretarea conformă

56. În ceea ce privește cea de a doua întrebare preliminară a instanței de trimitere, afirmațiile făcute de aceasta din urmă în decizia de trimitere, împreună cu observațiile guvernului maghiar și ale Comisiei, merg în mare parte în aceeași direcție. În special, instanța de trimitere subliniază că interpretarea juridică nu este nelimitată și nu poate constitui activitate legislativă voalată sau uzurpare a competențelor legiuitorului național de către instanțele naționale, depășindu-și astfel competențele.

57. Instanța de trimitere are cu siguranță dreptate. Interpretarea conformă are limitele ei, după cum confirmă în mod clar jurisprudența³¹. Pe de o parte, obligația de a interpreta dreptul național în conformitate cu dreptul Uniunii este „inerentă sistemului tratatului, întrucât permite instanței naționale, în ceea ce privește aspectele care țin de competența sa, să asigure deplina eficacitate a dreptului comunitar”³². Pe de altă parte, una dintre limitele interpretării conforme este că aceasta nu poate fi utilizată pentru a obține un rezultat „*contra legem*”³³.

58. Această limită nu este însă atât de ușor de apreciat. Este foarte clar că interpretarea conformă nu poate conduce la situații în care normele naționale ar putea fi complet negate. O normă care impune „a fi A” nu poate deveni brusc „a fi non-A”³⁴. Cu toate acestea, dincolo de astfel de cazuri atât de clare, ceea ce este „*intra*”, „*praeter*” și deja „*contra legem*” depinde în mod inevitabil de aprecierea subiectivă și interpretativă a instanței cu privire la faptul dacă un anumit rezultat este realizabil pe baza unei aprecieri de ansamblu a dreptului național.

59. Acest lucru este cu atât mai adevărat întrucât obligația de interpretare conformă nu este limitată la instrumentul juridic specific care a fost adoptat pentru a transpune o obligație de drept al Uniunii. De asemenea, nu se contestă că interpretarea conformă implică luarea în considerare a dreptului național în ansamblul său³⁵, a oricărei norme din cadrul corpusului legislativ care ar putea, într-o interpretare corectă și admisibilă a dreptului național, să asigure conformitatea interpretării acesteia cu dreptul Uniunii³⁶. Metaforic vorbind, interpretarea conformă nu se limitează la examinarea unei anumite ramuri sau rămurele a dreptului național, care se întâmplă să poarte același nume ca măsura Uniunii care urmează să fie pusă în aplicare, ci implică întreg arborele dreptului național, inclusiv trunchiul și rădăcinile sale constituționale sau administrative generale. Cu toate acestea, într-adevăr instanța națională (instanțele naționale) trebuie să verifice dacă există ceva într-o altă parte a arborelui legislativ național care ar putea să pună într-o lumină interpretativă diferită ramura specifică denumită „caracterul proporțional al sancțiunilor administrative”.

60. În prezenta cauză, se sugerează că interpretarea conformă nu este posibilă. Astfel, dacă problema este formulată ca incluzând un conflict între, pe de o parte, reglementarea sectorială specifică maghiară privind contravențiile rutiere care prevede tabele și cifre sau cuantumuluri concrete, care nu oferă posibilitatea vreunei reduceri a sancțiunilor, și, pe de altă parte, lipsa oricărei alte dispoziții de

31 Hotărârea din 10 aprilie 1984, von Colson și Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punctul 26), și Hotărârea din 5 octombrie 2004, Pfeiffer și alții (C-397/01-C-403/01, EU:C:2004:584, punctele 111-119). A se vedea de asemenea Hotărârea din 4 iulie 2006, Adeneler și alții (C-212/04, EU:C:2006:443, punctul 109), și Hotărârea din 24 ianuarie 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punctul 25).

32 Hotărârea din 5 octombrie 2004, Pfeiffer și alții (C-397/01-C-403/01, EU:C:2004:584, punctul 114).

33 A se vedea de exemplu Hotărârea din 4 iulie 2006, Adeneler și alții (C-212/04, EU:C:2006:443, punctul 110), Hotărârea din 15 aprilie 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punctul 100), și Hotărârea din 11 noiembrie 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, punctul 32).

34 Pentru analiza unui exemplu concret, a se vedea de exemplu Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Unibet (C-432/05, EU:C:2006:755, punctul 55).

35 „Principiul potrivit căruia legislația națională trebuie interpretată în conformitate cu dreptul Uniunii impune ca instanțele naționale să facă tot ce ține de competența lor, luând în considerare dreptul intern în ansamblul său și aplicând metodele de interpretare recunoscute de acesta, în vederea garantării efectivității depline a dreptului Uniunii și în vederea identificării unei soluții conforme cu finalitatea urmărită de acesta”. [a se vedea, pentru o reiterare mai recentă, de exemplu Hotărârea din 13 iulie 2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, punctul 43 și jurisprudența citată)].

36 A se vedea de exemplu Hotărârea din 16 decembrie 1993, Wagner Miret (C-334/92, EU:C:1993:945, punctul 20), și Hotărârea din 27 iunie 2000, Océano Grupo Editorial și Salvat Editores (C-240/98-C-244/98, EU:C:2000:346, punctul 32), pentru o abordare largă cu privire la obligația de interpretare conformă, prin includerea dreptului național ulterior în domeniul de aplicare al acestei obligații.

drept maghiar de orice rang, care să impună ca sancțiunile să fie proporționale, atunci într-adevăr trebuie să fim de acord că nu este posibilă interpretarea a ceea ce este clar quantumul X, ca fiind un alt quantum Y. Însă, repetăm, instanțele naționale sunt cele care trebuie să verifice aceste aspecte, cu luarea în considerare a orientărilor generale furnizate la punctele precedente.

b) Efectul direct

61. În cazul în care instanța națională stabilește că interpretarea conformă nu poate fi avută în vedere în cazul de față, problema principală devine faptul dacă articolul 9a din Directiva 1999/62, care conține cerința caracterului proporțional al sancțiunilor, are un efect direct.

62. Prin formularea și prin natura sa, această întrebare este limitată la problema efectului direct al cerinței ca sancțiunile să fie proporționale, prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62. Aceasta înseamnă o dublă limitare: în primul rând, chiar dacă, după cum am subliniat în secțiunea anterioară, principiul proporționalității este aplicat în mai multe domenii ale dreptului Uniunii, aprecierea care trebuie efectuată în legătură cu prima întrebare a instanței naționale se referă în mod strict la o dispoziție specifică a unei anumite directive. Aceasta înseamnă că orice astfel de pronunțare este limitată la domeniul de aplicare material al directivei în cauză. În al doilea rând, aceeași apreciere privește, în mod firesc, numai cerința caracterului proporțional al sancțiunilor cuprinse în articolul respectiv, însă nu celelalte cerințe potențiale conținute în același articol.

1) Condițiile

63. Efectul direct se referă la capacitatea unei norme de drept al Uniunii de a fi invocată în instanță la nivel național. Faptul dacă o dispoziție are sau nu efect direct trebuie examinat având în vedere natura, structura și modul de redactare a dispoziției în cauză³⁷. O dispoziție va fi direct aplicabilă în toate cazurile în care, din punctul de vedere al conținutului său, aceasta este suficient de clară, precisă și necondiționată pentru a putea fi invocată, în măsura în care dispozițiile definesc drepturi pe care particularii le pot invoca împotriva statului³⁸.

64. Sunt necesare patru observații generale bazate pe jurisprudență, înainte de a trece la prezenta cauză³⁹.

65. În primul rând, rezultă în mod evident din jurisprudență că termenii „clară și precisă” sunt mai degrabă supli. O dispoziție poate fi „clară și precisă” și, în același timp, să conțină concepte nedefinite sau chiar vagi ori noțiuni juridice nedeterminate.

66. În al doilea rând, Curtea pare mai dispusă să concluzioneze că o dispoziție, în pofida utilizării unor noțiuni vagi sau nedeterminate, are un efect direct atunci când dispoziția conține o *interdicție*. În cazul în care dispoziția este invocată ca sursă a unui drept de sine stătător, ale cărui contururi trebuie definite, utilizarea unor concepte vagi este în general mai problematică. Cu toate acestea, în câteva cazuri o interdicție poate fi transformată într-o cerință pozitivă, și invers.

³⁷ A se vedea de exemplu Hotărârea din 4 decembrie 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punctul 12).

³⁸ Hotărârea din 19 ianuarie 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, punctul 25), și Hotărârea din 15 aprilie 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punctul 56 și 57).

³⁹ Pentru o argumentație mai detaliată, împreună cu exemple suplimentare pentru fiecare dintre observații, a se vedea Concluziile noastre recente prezentate în cauza Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, punctele 38-46).

67. În al treilea rând, pentru a determina dacă o dispoziție are un efect direct într-un caz concret, Curtea nu urmărește să stabilească faptul că dispozițiile în întregime sunt direct eficace și aplicabile textual. În schimb, aceasta procedează prin deducție, și anume încearcă să determine dacă o regulă de comportament specială aplicabilă poate fi extrasă din dispoziția (probabil mai lungă și mai complexă) de drept al Uniunii.

68. În al patrulea rând, criteriul „necon condiționat” al efectului direct implică faptul că dispoziția de drept al Uniunii nu necesită adoptarea niciunui act (niciunor acte), nici din partea instituțiilor Uniunii, nici din partea statelor membre. Statele membre nu trebuie să aibă nicio marjă de apreciere în ceea ce privește transpunerea acesteia⁴⁰ sau să li se permită să invoce neutilizarea acestei puteri de apreciere⁴¹. Cu toate acestea, în pofida existenței vreunei puteri de apreciere din partea statelor membre, criteriile efectului direct pot fi totuși îndeplinite. Acesta va fi cazul în special atunci când aspectul dacă autoritățile naționale și-au depășit marja de apreciere *poate face obiectul unui control judisicțional*⁴². Acest lucru va fi, în principiu, adevărat dacă se pot stabili o „garanție minimă”, „drepturi minime” sau o „protecție minimă”⁴³, iar controlul jurisdicțional poate stabili dacă acest nivel minim a fost respectat de statele membre⁴⁴.

69. Pe scurt, pentru a se determina dacă o dispoziție care impune o interdicție sau o obligație are efect direct, întrebarea fundamentală este dacă regula conținută în aceasta poate fi invocată în instanță. În acest scop, cerințele „suficientă claritate, precizie și necon condiționalitate” trebuie să fie interpretate având în vedere capacitatea efectivă a autorităților naționale de a înțelege și de a aplica ele însele această dispoziție. În cazul în care autoritățile respective păstrează o putere discreționară sau o marjă de apreciere în punerea în aplicare a acesteia, o astfel de marjă de apreciere trebuie să fie limitată de însăși structura dispoziției.

2) Aplicarea în prezenta cauză

70. Instanța de trimitere consideră că cerința caracterului proporțional prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62 nu este o dispoziție direct aplicabilă. Nu ar fi posibil să se deducă din directivă cu ce trebuie să fie proporțională sancțiunea. Legiuitorul național este cel care trebuie să stabilească criteriile de proporționalitate pe baza definiției date de Curte.

71. Potrivit guvernului maghiar, conținutul articolului 9a din Directiva 1999/62 nu este suficient de precis și specific pentru a fi aplicat în mod direct. Această prevedere nu creează drepturi în beneficiul reclamantei, ci definește limite care să permită, în cadrul aplicării sancțiunilor, menținerea unui echilibru între protecția obiectivă a dreptului și drepturile individuale.

72. La rândul său, Comisia susține că articolul 9a din Directiva 1999/62 este clar, precis și necon condiționat, în măsura în care sancțiunile adoptate de statul membru trebuie să respecte întotdeauna cerința caracterului proporțional. Astfel, particularii pot invoca această cerință prevăzută în directivă împotriva statului, în fața unei instanțe judecătorești.

73. Suntem de acord cu Comisia. Cerința caracterului proporțional al sancțiunilor, consacrată la articolul 9a din Directiva 1999/62 este suficient de clară și precisă și necon condiționată pentru a fi direct aplicabilă.

40 Hotărârea din 4 decembrie 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punctul 6).

41 Hotărârea din 19 ianuarie 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, punctele 28-30).

42 Hotărârea din 4 decembrie 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punctele 7 și 13). A se vedea de asemenea Hotărârea din 24 octombrie 1996, Kraaijeveld și alții (C-72/95, EU:C:1996:404, punctul 59), Hotărârea din 15 aprilie 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punctul 64), și Hotărârea din 21 martie 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punctele 29 și 31).

43 A se vedea Hotărârea din 19 noiembrie 1991, Francovich (C-6/90, EU:C:1991:428, punctul 19); Hotărârea din 14 iulie 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, punctul 17); și Hotărârea din 24 ianuarie 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punctul 35).

44 A se vedea în acest sens, de exemplu, Hotărârea din 19 septembrie 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, punctul 37).

74. Cerința respectivă este *clară și precisă*. În primul rând, sensul și consecințele exacte ale cerinței caracterului proporțional în contextul sancțiunilor sunt ușor de înțeles: sancțiunile aplicate nu trebuie să depășească ceea ce este strict necesar pentru atingerea obiectivului urmărit. Modul însuși în care va fi redactată dispoziția extrasă din articolul 9a din Directiva 1999/62 este mai puțin important, indiferent dacă cerința va fi formulată în sensul că necesită o acțiune pozitivă („sancțiunile sunt proporționale”) sau ca o interdicție („sancțiunile nu sunt disproporționate”).

75. În al doilea rând, este de asemenea foarte clar cu ce trebuie să fie sancțiunile proporționale: acestea trebuie să fie proporționale cu gravitatea încălcării comise, ținându-se seama, dacă este cazul, de circumstanțele individuale ale fiecărui caz. Toată această apreciere ar trebui să aibă loc în contextul specific al Directivei 1999/62, care stabilește obiectivele și contextul aplicabilității cerinței caracterului proporțional al sancțiunilor.

76. În al treilea rând, în ceea ce privește claritatea și precizia, *claritatea unei norme* nu trebuie să fie confundată cu *claritatea rezultatului* aplicării acestei norme în fiecare caz determinat. Criteriul efectului direct al unei dispoziții de drept al Uniunii este în mod evident din primul tip: norma sau cerința generală sau normativă este suficient de clară, precisă și necondițională pentru a fi invocată în instanță? Cu alte cuvinte, organul decizional, fie acesta o instanță sau o autoritate administrativă, este capabil să utilizeze și să aplice în mod direct norma într-un litigiu aflat pe rolul său, fără o clarificare suplimentară a acestei norme? Acest lucru nu înseamnă (și prin însăși natura legii nu poate însemna) în mod necesar că norma va furniza *ex ante* un răspuns clar la orice speță care intră în domeniul său de aplicare material. În general, indiferent cât de multe linii directoare, tabele sau hotărâri pot fi adoptate pentru a interpreta sensul termenilor „sancțiune proporțională”, marja de apreciere inerentă aplicării acestei norme în cazuri individuale nu va fi niciodată eliminată.

77. În al patrulea rând, cerința caracterului proporțional rezultă a fi de asemenea clară și precisă dacă se adoptă punctul de vedere al autorităților care sunt chemate să îl aplice în mod regulat, dacă nu chiar zilnic, și anume instanțele naționale și autoritățile administrative. Aceste autorități trebuie să fie, astfel, familiarizate și bine echipate pentru aplicarea criteriului proporționalității, în special în contextul sancțiunilor⁴⁵.

78. În ceea ce privește caracterul *necondiționat* al cerinței proporționalității sancțiunilor, este de asemenea evident că aplicabilitatea acestui principiu nu este supusă niciunei condiții prealabile.

79. În primul rând, revine, fără îndoială, mai ales în sarcina legiuitorului național să pună în aplicare această dispoziție prin mijloace mai specifice și să modeleze proporționalitatea într-un anumit mod, prin stabilirea unor criterii și cifre exacte. Totuși, nu se poate ajunge până la a se sugera că, în mod corelativ, alți protagoniști, precum autoritățile judiciare sau administrative, nu ar putea analiza vreodată caracterul proporțional, în special în acele cazuri în care legiuitorul național a rămas inactiv sau a transpus în mod incorect norma în cauză.

80. Acest lucru este cu atât mai valabil dacă, în al doilea rând, cazul de față se încadrează în mod evident în ceea ce ar putea fi considerată o „garanție minimă” sau o „protecție minimă” oferită de cerința caracterului proporțional. În această privință, ar putea fi invocat un anumit grad de condiționalitate a unei norme dacă punerea în aplicare a acestei norme *ar rămâne în cadrul* marjei de apreciere care ar fi putut fi considerată vreodată în mod rezonabil ca fiind rezervată statelor membre. Cu toate acestea, prin instituirea unui sistem de sancțiuni care, după cum a susținut Curtea, impune sancțiuni de ordinul a multipli de sute ai sumei datorate⁴⁶, făcând în același timp imposibilă luarea în considerare a circumstanțelor individuale ale fiecărui spețe și reducerea amenzii, statul membru

⁴⁵ Din nou, pentru a ilustra unele dintre celelalte domenii în care se aplică cerința privind caracterul proporțional al sancțiunilor, a se vedea punctele 29-42 de mai sus.

⁴⁶ A se vedea punctul 31 din prezentele concluzii.

depășește în mod clar ceea ce ar putea fi în mod rezonabil perceput ca fiind acoperit de marja sa de apreciere și, astfel, acoperit de orice condiționalitate de punere în aplicare. Altfel spus, dincolo de ceea ce ar fi putut fi în mod rezonabil acoperit de marja de apreciere a statelor membre, nu există nicio condiționalitate.

3) Concluzie intermediară

81. Din cele menționate anterior rezultă că articolul 9a din Directiva 1999/62, în măsura în care impune ca sancțiunile să fie proporționale, este direct aplicabil.

C. Dimensiunea instituțională

82. Odată ce s-a stabilit efectul direct al cerinței caracterului proporțional prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62⁴⁷, problema conexă devine: *cine* va face *ce*, din punctul de vedere al dreptului Uniunii, într-un context în care rezultă că instanțele naționale și autoritățile administrative nu pot să ia în considerare, în temeiul dreptului național, circumstanțele concrete ale speței sau, eventual, să diminueze cuantumul acestei amenzi⁴⁸?

83. Aceste două sub-aspecte, abordate de instanța de trimitere în cea de a doua întrebare și aprofundate în prezenta cerere de decizie preliminară, vor fi acum abordate separat. Se sugerează că efectul direct al cerinței caracterului proporțional al sancțiunilor înseamnă că dreptul Uniunii conferă autorităților naționale competența de a reduce, dacă este necesar în cazuri individuale, nivelul disproporționat al sancțiunii prevăzute în reglementare (1). În plus, chiar dacă fiecare stat decide ce competențe vor fi exercitate de către care autorități în cazuri individuale, în cele din urmă instanțele naționale sunt cele care trebuie să se asigure că dreptul Uniunii este respectat (2).

1. *Ce: anularea sau moderarea sancțiunii?*

84. Potrivit jurisprudenței constante, o dispoziție de drept național care este incompatibilă cu dreptul Uniunii trebuie lăsată neaplicată⁴⁹. În prezenta cauză, este clar că incompatibilitatea reglementării maghiare cu cerința caracterului proporțional prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62 înseamnă că reglementarea respectivă trebuie, în consecință, să fie lăsată neaplicată.

85. Mai puțin clar este *ce* anume trebuie să fie lăsat neaplicat. Întregul instrument legislativ? Sau numai tabelul din anexă care stabilește cuantumul sancțiunilor? Ori este vorba de decizia individuală care rezultă din conținutul acestui tabel? Sau doar dispozițiile specifice din decizie care stabilesc sancțiunile?

86. La un nivel mai profund, efectul direct al cerinței caracterului proporțional al sancțiunilor prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62 înseamnă că orice sancțiune poate fi înlăturată? Sau efectul direct al acesteia ar putea însemna de fapt că instanțele naționale și/sau autoritățile administrative pot decide ele însele, pe baza dreptului Uniunii, să reducă cuantumul și să impună o sancțiune cu caracter proporțional care să înlocuiască sancțiunea disproporționată aplicată inițial pe baza dreptului național? Cu alte cuvinte, cerința caracterului proporțional direct aplicabilă, astfel cum este prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62, poate fi conectată la dreptul național pentru a autoriza organismele naționale să aplice sancțiuni care respectă această cerință?

⁴⁷ Ar putea fi adăugat că argumentele prezentate în această secțiune ar fi de asemenea aplicabile în mare măsură în cazul în care instanța de trimitere va constata în cele din urmă că dreptul național poate fi interpretat în conformitate cu articolul 9a din Directiva 1999/62.

⁴⁸ A se vedea de asemenea Hotărârea din 22 martie 2017, Euro-Team și Spirál-Gép (C-497/15 și C-498/15, EU:C:2017:229, punctul 60).

⁴⁹ A se vedea de exemplu Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punctul 21), Hotărârea din 18 iulie 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, punctul 61), și Hotărârea din 3 octombrie 2013, Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, punctul 37).

87. Această problemă pare să fie de interes pentru instanța de trimitere atunci când solicită, în cea de a doua întrebare, să se stabilească dacă instanțele naționale sau autoritățile administrative pot sau chiar trebuie „să completeze – fără o intervenție legislativă la nivel național – reglementarea maghiară aplicabilă [...] cu criteriile materiale ale cerinței caracterului proporțional statuate în [Hotărârea Euro-Team]”.

88. Potrivit guvernului maghiar, nici instanțele naționale și nici autoritățile administrative nu au competența de a completa legislația națională, deoarece numai legiuitorul poate adopta sau modifica legislația.

89. Comisia este de asemenea de părere că numai legiuitorul poate adopta un sistem proporțional de sancțiuni. Efectul direct al cerinței caracterului proporțional prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62 nu înseamnă că particularii se pot prevala de aceasta și pot obține o nouă sancțiune proporțională din partea unei instanțe naționale. Se pare că, pentru Comisie, atât timp cât legiuitorul național nu a instituit un nou sistem de sancțiuni în deplină conformitate cu cerința caracterului proporțional prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62, instanțele naționale pot doar să anuleze sancțiunea disproporționată.

90. Trebuie să recunoaștem că poziția susținută de Comisie ne pare a fi oarecum disproporționată. Aceasta echivalează, pe scurt, cu a se sugera că efectul direct (cu privire la care Comisia a fost de acord) al cerinței ca *sancțiunile să fie proporționale* înseamnă, în concret, că atât timp cât legiuitorul nu a adoptat un nou sistem de sancțiuni, nu pot exista *niciun fel de sancțiuni*.

91. Există două motive pentru care opinia noastră cu privire la această problemă ar putea fi diferită de cea a Comisiei: acestea se bazează pe structura dispozițiilor aplicabile în prezenta cauză și pe consecințele efectului direct al unei dispoziții de drept al Uniunii.

92. Mai întâi, atunci când se impun sancțiuni pentru încălcări precum cele din prezenta procedură, structura juridică a normelor care trebuie aplicate tinde să fie următoarea: în primul rând, se afirmă că taxa de trecere trebuie să fie achitată și în ce quantum (obligația). În al doilea rând, se prevede că neplata taxei de trecere se pedepsește (temeiul juridic al pedepsei). În al treilea rând, care uneori este combinat, uneori este separat de această din urmă dispoziție, se precizează nivelul sancțiunilor, care constă de obicei în a afirma că pentru un anumit tip de comportament se poate impune un anumit set de sancțiuni. În al patrulea rând, sub același titlu, fie precizat expres în cadrul aceleiași dispoziții în cauză, uneori precizat în cadrul unor dispoziții generale ale unei legi sau chiar ale unui cod de procedură administrativă, tinde să se găsească o listă (de obicei doar ilustrativă) de elemente pe care organismul decizional se consideră că trebuie să le ia în considerare atunci când stabilește nivelul sancțiunilor și când își exercită, astfel, marja de apreciere în limitele stabilite de lege și/sau de jurisprudența instanțelor.

93. Apoi, efectul direct nu se referă la (sau în mod cert nu numai la) *excluderea* unei dispoziții incompatibile din dreptul național. În cazul în care constatarea efectului direct al unei dispoziții dintr-o directivă ar conduce întotdeauna la o simplă neaplicare a reglementării naționale incompatibile, trebuie să fim de acord că efectul direct nu ar avea nicio valoare adăugată față de supremație⁵⁰. Neaplicarea, care are ca rezultat anularea sancțiunii, este consecința necesară a supremației. Efectul direct nu este necesar în acest scop.

⁵⁰ A se vedea, cu privire la această discuție, Lenaerts, K., Corthout, T., „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law”, în *European Law Review*, vol. 31, 2006, p. 287-315, Prechal, S., „Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union”, în Barnard, C., (ed.), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford University Press, 2007, p. 35-69, Gallo, D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali, Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, 2018, p. 351-418.

94. În opinia noastră, efectul direct este sinonim de asemenea, în cazuri precum cel de față, cu înlocuirea. O normă de drept al Uniunii direct aplicabilă poate fi invocată și aplicată în mod independent în fața organismelor naționale, independent de reglementările naționale adoptate pentru punerea în aplicare a acesteia. Nu este necesar ca o astfel de normă cu efect direct să înlăture ceva la nivel național: aceasta poate pur și simplu să adauge ceva, anterior indisponibil în structura dreptului național.

95. Urmând această logică în prezenta cauză, cerința direct aplicabilă a caracterului proporțional al sancțiunilor prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62, conectată la sistemul juridic național, înseamnă că organismelor naționale li se conferă competența care aparent le-a lipsit în cadrul celei de a patra etape prezentate mai sus. Acest lucru nu înseamnă în mod necesar că vreuna dintre etapele anterioare ar trebui să fie înlăturată: faptul că se datorează taxa de trecere rămâne valabil, la fel și faptul că dacă cineva nu își achită taxa de trecere atrage aplicarea sancțiunii și de asemenea sancțiunea *inițială* prevăzută înainte de efectuarea oricărei moderări, stabilită în anexă.

96. În orice caz, ceea ce se schimbă este că datorită efectului direct al cerinței caracterului proporțional al sancțiunilor, organismelor naționale li se conferă competența, în cauzele din cadrul perioadei de tranziție, cu alte cuvinte, dacă legiuitorul național nu a adoptat și până când adoptă un nou sistem de sancțiuni compatibil cu dreptul Uniunii, să modereze sancțiunile impuse având în vedere gravitatea încălcării în cauză și circumstanțele individuale ale fiecărei spețe. În exercitarea unei astfel de competențe de a modifica, cuantumulurile stabilite în anexa 9 la Decretul guvernamental nr. 410/2007 pot fi considerate că stabilesc pragul maxim, pe care în mod evident amenda aplicată nu îl poate depăși, dar sub care poate fi redusă în cazuri individuale, cu luarea în considerare atât a gravității încălcării, cât și a circumstanțelor individuale ale fiecărui caz.

97. Pentru aceste motive, propunem ca efectul direct al cerinței caracterului proporțional al sancțiunilor să însemne, așadar, „sancțiuni proporționale” și nu „nicio sancțiune”. După cum s-a sugerat deja⁵¹, efectul direct poate fi aplicat și într-un mod proporțional, astfel încât să se asigure într-un grad maxim integritatea ambelor sisteme. Utilizarea unei precizii chirurgicale punctuale pentru a insera în ordinea juridică națională o normă care este necesară pentru a asigura conformitatea imediată a acesteia din urmă cu dreptul Uniunii, lăsând în mod evident ușa deschisă pentru ca legiuitorul național să prevadă alte dispoziții pentru cazuri viitoare, este poate preferabilă faptului de a bloca practic funcționarea viitoare a întregului sistem național de sancțiuni.

98. Un ultim punct ar trebui abordat în încheierea acestei secțiuni. Potrivit unei jurisprudențe constante, o directivă nu poate, prin ea însăși și independent de o lege adoptată pentru transpunerea acesteia, să aibă efectul de a atrage sau de a agrava răspunderea penală a persoanelor care acționează cu încălcarea dispozițiilor acestei directive⁵². În plus, o dispoziție cu efect direct dintr-o directivă nu poate prin ea însăși să creeze o obligație în sarcina unui particular⁵³. În consecință, aceasta nu poate fi invocată de către o altă persoană, de drept public sau privat, în detrimentul respectivului particular. Acesta este unul dintre motivele pentru care Curtea a exclus posibilitatea ca un particular să invoce o dispoziție cu efect direct dintr-o directivă împotriva unui alt particular (denumită „efect orizontal direct”) sau ca o autoritate publică să o invoce împotriva unui particular (denumită „efect vertical descendent direct”).

51 În ceea ce privește relația dintre efectul direct și interpretarea conformă (punctul 55 din prezentele concluzii).

52 A se vedea de exemplu Hotărârea din 8 octombrie 1987, *Kolpinghuis Nijmegen* (80/86, EU:C:1987:431, punctul 13), și Hotărârea din 22 noiembrie 2005, *Grøngaard și Bang* (C-384/02, EU:C:2005:708, punctul 30).

53 A se vedea de exemplu Hotărârea din 26 februarie 1986, *Marshall* (152/84, EU:C:1986:84, punctul 48), Hotărârea din 5 octombrie 2004, *Pfeiffer și alții* (C-397/01-C-403/01, EU:C:2004:584, punctul 108), și Hotărârea din 10 octombrie 2017, *Farrell* (C-413/15, EU:C:2017:745, punctul 31).

99. S-ar putea sugera probabil, pe baza acestei linii jurisprudențiale, că efectul direct prin substituție, astfel cum este prevăzut, ar echivala cu punerea în aplicare a unei dispoziții incorect transpuse dintr-o directivă (articolul 9a din Directiva 1999/62) *în detrimentul* particularilor. Astfel, această dispoziție din directivă ar fi practic utilizată pentru a înrăutăți situația particularului și, într-un fel, pentru a „salva” statul membru care și-a încălcat obligația.

100. În opinia noastră, prezenta cauză este de natură diferită. În primul rând, un astfel de argument merge prea departe. Acesta presupune deja că, în temeiul supremației, aplicabilitatea sancțiunilor trebuie să fie exclusă categoric, în timp ce efectul direct al cerinței caracterului proporțional al sancțiunilor înseamnă că acestea sunt practic „reintroduse” în ecuație. Totuși, după cum s-a menționat deja anterior la punctul 92, situația implicită, față de care trebuie măsurată orice „înrăutățire” sau „îmbunătățire” a situației juridice a particularului este de fapt diferită: este obligația prevăzută la nivel național de a achita taxa de trecere și faptul de a fi sancționat în quantumul total al sancțiunii prevăzute de legislația națională, în cazul neachitării.

101. În al doilea rând, măsurat prin raportare la acest criteriu, rezultatul final va fi întotdeauna favorabil particularilor. Particularul va fi practic mai avantajat în temeiul directivei, întrucât va suporta, în cele mai evidente cazuri de încălcare intenționată, aceeași sancțiune cu cea suportată în temeiul dreptului național incompatibil, dar în majoritatea cazurilor va suporta o sancțiune mai blândă.

102. În al treilea rând, un particular precum reclamanta va fi întotdeauna cel care va invoca Directiva 1999/62 pentru a beneficia de drepturile pe care aceasta le prevede împotriva unui stat membru. Din nou, este util să reamintim care *anume* este natura acestui drept garantat în temeiul directivei: este vorba de stabilirea unor sancțiuni proporționale. Directiva nu afirmă că nu vor exista sancțiuni. Astfel, dreptul care rezultă din articolul 9a din Directiva 1999/62, pe care îl poate invoca reclamanta, nu este un drept la *nicio* sancțiune, ci dreptul de a nu i se aplica o sancțiune *disproporționată*.

103. Ar fi destul de ciudat dacă un particular care invocă o dispoziție cu efect direct dintr-o directivă ar putea obține o protecție superioară față de cea pe care directiva ar fi putut să i-o acorde vreodată.

2. Cine: instanțele naționale și/sau autoritățile administrative?

104. Ultimul element se referă la o problemă ridicată de instanța de trimitere în decizia de trimitere și care se manifestă în cea de a doua întrebare. Înțelegem natura problemei ca fiind următoarea: legea națională nu permite autorităților administrative să modifice sancțiunile și să ia în considerare circumstanțele individuale atunci când decid cu privire la sancțiune. Competențele conferite unei instanțe administrative în temeiul dreptului național sunt doar de a anula decizia autorității administrative și de a retrimite cauza pentru desfășurarea unei noi proceduri în fața autorității administrative, deși aparent nici aceasta nu poate modifica sancțiunea aplicată. În acest context înțelegem întrebarea instanței naționale ca fiind: cine trebuie să asigure conformitatea cu dreptul Uniunii – autoritatea administrativă națională și/sau instanța națională?

105. Conform jurisprudenței constante „este incompatibilă cu cerințele inerente înseși naturii dreptului Uniunii orice dispoziție dintr-o ordine juridică națională sau orice practică legislativă, administrativă sau judiciară ce ar avea ca efect diminuarea eficienței dreptului Uniunii prin faptul de a nega instanței competente să aplice acest drept prerogativa de a face, chiar în momentul acestei aplicări, tot ceea ce este necesar pentru a înlătura dispozițiile legislative naționale care ar constitui eventual un obstacol în calea eficienței depline a normelor direct aplicabile ale dreptului Uniunii. [...] Aceasta ar fi situația dacă [...] obstacolul astfel provocat în calea eficienței depline a dreptului Uniunii nu ar fi decât temporar”⁵⁴.

⁵⁴ A se vedea de exemplu Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punctele 22 și 23), și Hotărârea din 8 septembrie 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punctele 56 și 57).

106. S-a stabilit de asemenea că obligația de aplicare imediată a dreptului Uniunii se aplică în același mod instanțelor naționale⁵⁵ și autorităților administrative⁵⁶. Ambele, în cadrul competențelor lor respective, au obligația de a asigura efectul deplin al dispozițiilor de drept al Uniunii, fără a trebui să solicite sau să aștepte eliminarea prealabilă a unei dispoziții naționale contrare pe cale legislativă sau prin orice alt procedeu constituțional⁵⁷. În sfârșit, asigurarea efectului deplin al dispozițiilor de drept al Uniunii include implementarea tuturor principiilor de punere în aplicare la nivel național a dreptului Uniunii, precum supremația, efectul direct sau interpretarea conformă.

107. Astfel, din punct de vedere practic, este foarte clar că ambele tipuri de organe, instanțele naționale și autoritățile administrative, sunt obligate să aplice dreptul Uniunii la nivel național. Desigur, există anumite limite. Chiar și o dispoziție de drept al Uniunii cu efect direct nu trebuie să afecteze natura și tipul competențelor care sunt conferite *în general* instanțelor și organelor administrative potrivit sistemului juridic național⁵⁸. Cu toate acestea, o astfel de dispoziție va avea un impact asupra competențelor *specifice* atribuite de acest sistem organismelor sale naționale pentru îndeplinirea anumitor sarcini. În special, statele membre au obligația de a prevedea anumite tipuri de căi de atac în fața instanțelor judecătorești și a autorităților administrative ale acestora pentru a asigura aplicarea imediată și uniformă a dreptului Uniunii⁵⁹.

108. În consecință, dacă se aplică aceste principii situației de fapt din prezenta cauză, din efectul direct al cerinței caracterului proporțional al sancțiunilor, prevăzute la articolul 9a din Directiva 1999/62, rezultă că în cadrul domeniului de aplicare al acestei directive autoritățile naționale sunt împuternicite să modereze sancțiunile în cazuri individuale într-un mod care să le facă proporționale cu gravitatea încălcării comise, fără a trebui să aștepte până când legiuitorul național va modifica legislația relevantă. Aceste autorități primesc un mandat direct, *în temeiul dreptului Uniunii*, să protejeze imediat dreptul reclamantei la sancțiuni proporționale (sau de a nu suporta sancțiuni disproporționate) care decurge din articolul 9a din Directiva 1999/62.

109. În aceste limite, este de competența fiecărui stat membru să decidă, prin intermediul propriului său sistem structurat, în conformitate cu principiul autonomiei instituționale și procedurale, care organism național este însărcinat cu aplicarea cerinței caracterului proporțional. Considerăm că nu ar fi nici recomandabil și nici adecvat ca prezenta instanță să treacă dincolo de această orientare generală și să ia în mod efectiv decizii cu privire la modul în care ar trebui repartizate competențele la nivel intern național.

110. Cu toate acestea, dorim să adăugăm două observații finale.

111. În primul rând, supremația, efectul direct și obligația de interpretare conformă sunt obligatorii pentru toate autoritățile unui stat membru, atât judiciare, cât și administrative. În acest cadru, este practic o problemă de drept național care entitate este în cele din urmă însărcinată să se asigure că aceste obligații sunt respectate, *atât timp cât cineva face acest lucru*. În practică, în cazul în care un stat membru dorește să mențină norma conform căreia instanțele administrative exercită un control

55 A se vedea de exemplu Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punctul 24), Hotărârea din 19 ianuarie 2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, punctul 55), și Hotărârea din 5 iulie 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, punctul 34).

56 A se vedea de exemplu Hotărârea din 22 iunie 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, punctul 31), Hotărârea din 12 ianuarie 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, punctul 80), și Hotărârea din 10 octombrie 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, punctul 34).

57 Recent, de exemplu Hotărârea din 14 septembrie 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, punctul 54 și jurisprudența citată).

58 Curtea limitează astfel în mod obișnuit domeniul de aplicare al acestei obligații, cu privire la instanțe, în sensul de a proceda în acest mod „când judecă litigiile cu care sunt sesizate” [a se vedea de exemplu Hotărârea din 15 aprilie 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punctul 99)] și cu privire la autoritățile naționale, în sensul de a proceda în acest mod „în cadrul competențelor acestora” [a se vedea de exemplu Hotărârea din 12 iunie 1990, Germania/Comisia (C-8/88, EU:C:1990:241, punctul 13), sau Hotărârea din 12 februarie 2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, punctul 34)].

59 A se vedea de exemplu Hotărârea din 19 iunie 1990, Factortame și alții (C-213/89, EU:C:1990:257, punctul 21), Hotărârea din 27 iunie 2000, Océano Grupo Editorial și Salvat Editores (C-240/98-C-244/98, EU:C:2000:346, punctul 29), Hotărârea din 26 octombrie 2006, Mostaza Claro (C-168/05, EU:C:2006:675, punctul 39). Cu privire la contextul specific al competențelor autorităților administrative, a se vedea de exemplu Hotărârea din 9 septembrie 2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, punctul 58).

limitat, acesta trebuie să acorde autorităților administrative competența de a modera sancțiunile. Dacă un stat membru preferă să limiteze marja de apreciere a autorităților administrative, atunci acesta trebuie să permită instanțelor să decidă cu privire la sancțiunile proporționale. Cu toate acestea, un „conflict negativ de competență”, în care ambele categorii de organisme își declină orice astfel de competență, ar fi incompatibil cu aplicarea efectivă a dreptului Uniunii.

112. În al doilea rând, într-un fel, dreptul Uniunii deja previne orice astfel de problemă, considerând că într-o Uniune bazată pe statul de drept, împuternicirea implicită pentru a asigura protecția juridică care decurge pentru particulari din dreptul Uniunii și pentru a garanta că aceste norme sunt pe deplin aplicabile revine *în special* instanțelor naționale⁶⁰. În esență, elementul definitoriu al sistemului de protecție prevăzut în temeiul dreptului Uniunii, fie în temeiul articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, fie al articolului 47 primul paragraf din cartă, este acela de a fi un sistem de protecție *jurisdicțională* efectivă⁶¹. În consecință, dreptul Uniunii nu conferă doar competențe instanțelor naționale, ci de asemenea le impune obligația ultimă de a se asigura că la nivelul național dreptul (Uniunii) este respectat. Aceasta este, astfel, întinderea completă a mandatului unei instanțe de drept al Uniunii.

V. Concluzie

113. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Szombathelyi, Ungaria) după cum urmează:

- „– Articolul 9a din Directiva 1999/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 17 iunie 1999 de aplicare a taxelor la vehiculele grele de marfă pentru utilizarea anumitor infrastructuri, în măsura în care prevede că sancțiunile trebuie să fie proporționale, are efect direct.
- Revine în sarcina fiecărui stat membru să decidă, în conformitate cu principiul autonomiei instituționale și procedurale, organismul național căruia îi este încredințată aplicarea acestei cerințe a caracterului proporțional. Cu toate acestea, în lipsa unei astfel de decizii, revine în sarcina instanțelor naționale să garanteze protecția juridică care decurge pentru particulari din normele de drept al Uniunii și să se asigure că aceste norme sunt pe deplin eficiente, inclusiv să se asigure că sancțiunile aplicate în cazuri individuale nu încalcă cerința caracterului proporțional prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62.”

⁶⁰ A se vedea de exemplu Hotărârea din 5 octombrie 2004, Pfeiffer și alții (C-397/01-C-403/01, EU:C:2004:584, punctul 111).

⁶¹ A se vedea de exemplu Avizul 1/09 (Acordul de creare a unui sistem unitar de soluționare a litigiilor în materie de brevete) din 8 martie 2011 (EU:C:2011:123, punctul 69), Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 99), sau Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punctele 32 și 33).