Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

1. august 2025*

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EØF) nr. 3821/85 og (EU) nr. 165/2014 – forpligtelse til periodisk kontrol af takografer – undtagelse – artikel 49, stk. 1, sidste punktum, og artikel 51, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af den mildere straffebestemmelse – administrative sanktioner af strafferetlig karakter – kassationsanke – ny lov, der er trådt i kraft efter den appellerede dom – begrebet »endelig domfældelse««

I sag C-544/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ved afgørelse af 16. august 2023, indgået til Domstolen den 28. august 2023, i sagen

**T.T.,**

**BAJI Trans s.r.o.**

mod

**Národný inšpektorát práce,**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, T. von Danwitz, afdelingsformændene F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (refererende dommer), I. Jarukaitis, M.L. Arastey Sahún, S. Rodin, N. Jääskinen, D. Gratsias og M. Gavalec samt dommerne E. Regan, J. Passer, Z. Csehi og O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. september 2024,

* Processprog: slovakisk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– T.T. og BAJI Trans s.r.o. ved advokáti M. Mandzák og M. Pohovej samt advokátka P. Rumanová,

– Národný inšpektorát práce ved generálny riaditel M. Mitterpák og právnička L. Štofová,

– den slovakiske regering ved A. Lukáčik, E.V. Larišová og S. Ondrášiková, som befuldmægtigede,

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Cherubini,

– Europa-Kommissionen ved P.J.O. Van Nuffel og A. Tokár, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 4. februar 2025,

afsagt følgende

## Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 49, stk. 1, sidste punktum, og artikel 51, stk. 1, i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse en tvist mellem på den ene side T.T. og BAJI Trans s.r.o. og på den anden side Národný inšpektorát práce (det nationale arbejdstilsyn, Slovakiet) vedrørende en administrativ bøde, som sidstnævnte har pålagt T.T.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

*Chartret*

3 Chartrets artikel 49, stk. 1, bestemmer:

»Ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, som ikke udgjorde en forbrydelse efter national ret eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået. Hvis der, efter at en lovovertrædelse er begået, i loven fastsættes en mildere straf, skal denne anvendes.«

4 Chartrets artikel 51, stk. 1, foreskriver:

»Bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. De respekterer derfor rettighederne, overholder principperne og fremmer anvendelsen heraf i overensstemmelse med deres respektive kompetencer […]«

*Forordning nr. 3821/85*

5 Artikel 3, stk. 1 og 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 af 20. december 1985 om kontrolapparatet inden for vejtransport (EFT 1985, L 370, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EU) nr. 561/2006 af 15. marts 2006 (EUT 2006, L 102, s. 1) (herefter »forordning nr. 3821/85«), bestemte i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for begåelsen af den i hovedsagen omhandlede overtrædelse:

»1. Kontroludstyr skal installeres og anvendes i køretøjer, der er registreret i en medlemsstat, og som anvendes til vejtransport af personer eller gods, undtagen de køretøjer, der er nævnt i artikel 3 i forordning (EF) nr. 561/2006 [...]

2. Medlemsstaterne kan fra anvendelsen af denne forordning undtage køretøjer, der er omhandlet i artikel 13, stk. 1 og 3, i forordning (EF) nr. 561/2006.«

6 Denne forordnings artikel 19, stk. 1, foreskrev i den affattelse, der var gældende på det tidspunkt, som følger:

»Medlemsstaterne udsteder efter høring af Kommissionen rettidigt de til gennemførelse af denne forordning nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser.

Disse bestemmelser skal bl.a. omfatte tilrettelæggelse af samt fremgangsmåde og midler til kontrollens gennemførelse samt de i tilfælde af overtrædelse gældende sanktioner.«

7 I afsnit VI i bilag I til denne forordning bestemte punkt 3 med overskriften »Periodisk kontrol« i litra a) på tidspunktet for den i hovedsagen omhandlede overtrædelse som følger:

»Periodisk kontrol af de i køretøjerne installerede apparater skal finde sted mindst hvert andet år og kan [bl.a.] gennemføres som et led i det tekniske tilsyn med motorkøretøjerne.

[...]«

8 Forordning nr. 3821/85 blev med virkning fra den 2. marts 2016 ophævet ved artikel 47 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 165/2014 af 4. februar 2014 om takografer inden for vejtransport, om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 om kontrolapparatet inden for vejtransport og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport (EUT 2014, L 60, s. 1).

*Forordning nr. 165/2014*

9 Artikel 3, stk. 1 og 2, i forordning nr. 165/2014 bestemmer:

»1. Takografer skal installeres og anvendes i køretøjer, som er indregistreret i en medlemsstat, som anvendes til vejtransport af personer eller gods, og som henhører under anvendelsesområdet i forordning (EF) nr. 561/2006.

2. Medlemsstaterne kan fra anvendelsen af denne forordning undtage køretøjer, der er omhandlet i artikel 13, stk. 1 og 3, i forordning (EF) nr. 561/2006.«

10 Denne forordnings artikel 23, stk. 1, foreskriver:

»Takograferne underkastes regelmæssig kontrol af autoriserede værksteder. Regelmæssige kontroller gennemføres mindst hvert andet år.«

11 Nævnte forordnings artikel 41, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne fastsætter i overensstemmelse med nationale forfatningsmæssige ordninger bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af denne forordning og træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de gennemføres. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen, have en afskrækkende virkning, ikke medføre forskelsbehandling og skal være i overensstemmelse med de overtrædelseskategorier, der er fastlagt i [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/22/EF af 15. marts 2006 om minimumsbetingelser for gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 og (EØF) nr. 3821/85 med hensyn til sociale bestemmelser inden for vejtransportvirksomhed og om ophævelse af Rådets direktiv 88/599/EØF (EUT 2006, L 102, s. 35)].«

12 Samme forordnings artikel 48 er affattet således:

»[Nærværende forordning] anvendes med forbehold af overgangsforanstaltningerne i artikel 46 med virkning fra den 2. marts 2016. [...]«

*Forordning nr. 561/2006*

13 Artikel 1 i forordning nr. 561/2006 bestemmer:

»Ved denne forordning fastsættes regler for køretid, pauser og hviletid for førere, der udfører godstransport og passagerbefordring ad vej, med det formål at harmonisere vilkårene for konkurrencen mellem de forskellige former for landtransport, navnlig vejtransporten, og at forbedre arbejdsvilkårene og færdselssikkerheden. Forordningen sigter også mod at fremme bedre kontrol og retshåndhævelse i medlemsstaterne og bedre arbejdspraksis i vejtransporterhvervet.«

14 Denne forordnings artikel 3 opregner de kategorier af køretøjer til vejtransport, som den nævnte forordning gælder for. Køretøjer til levering af færdigblandet beton er ikke opført på denne liste.

15 Samme forordnings artikel 13, stk. 1, opregner de kategorier af køretøjer til transport, for hvilke medlemsstaterne kan indrømme undtagelser fra bestemmelserne i denne forordnings artikel 5-9, for så vidt som det er foreneligt med de i artikel 1 i forordning nr. 561/2006 fastsatte mål.

16 I den affattelse, der fandt anvendelse på tidspunktet for den i hovedsagen omhandlede overtrædelse, nævnte denne artikel 13, stk. 1, ikke køretøjer til levering af færdigblandet beton.

17 Nævnte artikel 13, stk. 1, er imidlertid blevet ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/1054 af 15. juli 2020 om ændring af forordning (EF) nr. 561/2006, for så vidt angår minimumskravene for maksimal daglig og ugentlig køretid, minimumspauser samt daglig og ugentlig hviletid, og forordning (EU) nr. 165/2014, for så vidt angår lokalisering ved hjælp af takografer (EUT 2020, L 249, s. 1).

18 Efter denne ændring, som finder anvendelse fra den 20. august 2020, nævner samme artikel 13, stk. 1, nu i litra r) »køretøjer til levering af færdigblandet beton« blandt de køretøjer, der kan være genstand for undtagelser fra artikel 5-9 i forordning nr. 561/2006.

*Forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95*

19 Artikel 1 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT 1995, L 312, s. 1) foreskriver:

»1. Med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser vedtages der generelle regler for ensartet kontrol og for administrative foranstaltninger og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende fællesskabsretten.

2. Som uregelmæssighed betragtes enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift.«

20 Denne forordnings artikel 2, stk. 2, bestemmer:

»Der kan ikke pålægges en administrativ sanktion, som ikke var indført ved en fællesskabsretsakt, inden uregelmæssigheden fandt sted. Ændres bestemmelserne om administrative sanktioner i en fællesskabsretsakt efterfølgende, anvendes de mindst strenge bestemmelser med tilbagevirkende kraft.«

***Slovakisk ret***

21 Artikel 50, stk. 6, i Ústava Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks forfatning) bestemmer:

»Hvorvidt den pågældende handling skal anses for strafbar, og hvorvidt der skal pålægges en straf, afgøres efter den ved handlingens foretagelse gældende lovgivning. Den senere lovgivning finder anvendelse, hvis den er mildere for gerningsmanden.«

22 Artikel 2 i zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (lov nr. 461/2007 om anvendelse af kontrolapparater inden for vejtransport) af 13. september 2007 (herefter »lov nr. 461/2007«) fastsætter:

»1. En transportvirksomhed, der udfører buskørsel eller vejgodstransport, sørger for installering af kontrolapparatet i hvert køretøj, der anvendes til passagerkørsel eller godstransport, og anvender i forbindelse med kørsel diagramark og [førerkort], medmindre andet er fastsat i de følgende bestemmelser.

2. Den forpligtelse, der påhviler transportvirksomheden i henhold til stk. 1, gælder ikke for køretøjer, som benyttes til kørsel, der er omhandlet i en særskilt bestemmelse [(henvisning til artikel 3 og artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 561/2006)].«

23 Artikel 38, stk. 1, litra a), nr. 1, i zákon č. 462/2007 Z. z. o organizácii pracovného času v doprave a o zmene a doplnení zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 309/2007 Z. z. z 13. septembra 2007 (lov nr. 462/2007 om tilrettelæggelse af arbejdstiden på transportområdet og om ændring og supplering af lov

nr. 125/2006 om arbejdstilsyn og om ændring og supplering af lov nr. 82/2005 om ulovligt arbejde og ulovlig ansættelse og om ændring og supplering af visse love, som ændret ved lov nr. 309/2007) af 13. september 2007 (herefter »lov nr. 462/2007«), har følgende ordlyd:

»En fører begår en lovovertrædelse, når vedkommende fører et køretøj, som ikke er udstyret med et kontrolapparat eller er udstyret med et kontrolapparat, der ikke har været genstand for gyldig periodisk kontrol, eller når vedkommende betjener kontrolapparatet forkert.«

24 Zákon č. 162/2015 Správny súdny poriadok (lov nr. 162/2015 om administrativ retspleje) af 21. maj 2015 (herefter »den administrative retsplejelov«) trådte i kraft den 1. juli 2016.

25 Artikel 145 i den administrative retsplejelov bestemmer:

»1) En forkyndt dom er endelig, medmindre andet er fastsat nedenfor.

2) En dom afsagt af en forvaltningsdomstol bliver endelig ved udløbet af en frist på en måned fra dens forkyndelse, eller når der inden for samme frist iværksættes kassationsanke til prøvelse af denne dom, når afgørelsen vedrører:

[...]

c) prøvelse ved forvaltningsdomstolene af administrative sanktioner

[...]«

26 Denne lovs artikel 438, stk. 1, fastsætter følgende:

»Der kan iværksættes kassationsanke til prøvelse af endelige afgørelser truffet af en forvaltningsdomstol [...]«

27 Nævnte lovs artikel 440, stk. 1, har følgende ordlyd:

»En kassationsanke kan kun støttes på, at forvaltningsdomstolen i sin procedure eller i sin afgørelse har tilsidesat loven, idet:

a) forvaltningsdomstolen ikke havde kompetence til at træffe afgørelse i sagen

b) en part i sagen ikke havde søgsmålskompetence

c) en part i sagen ikke havde fuld, selvstændig handleevne ved forvaltningsdomstolen og ikke var repræsenteret af en retlig repræsentant eller værge, der handlede på dennes vegne

d) det samme spørgsmål allerede har været genstand for en endelig afgørelse, eller der allerede er indledt en procedure i samme sag

e) sagen er blevet afgjort af en dommer, der er inhabil, eller af en forvaltningsdomstol, der er ulovligt oprettet

f) forvaltningsdomstolen ved en upassende procedure har forhindret en part i at udøve sine processuelle rettigheder på en sådan måde, at retten til en retfærdig rettergang er blevet tilsidesat

g) forvaltningsdomstolen traf afgørelse på grundlag af en retlig fejl

h) forvaltningsdomstolen har besluttet at fravige fast retspraksis fra [den øverste domstol i forvaltningsretlige sager]

i) forvaltningsdomstolen ikke har overholdt den bindende juridiske udtalelse, der kom til udtryk i den annullationsafgørelse, der blev truffet i kassationsanken, eller

j) søgsmålet blev afvist ulovligt.«

28 Samme lovs artikel 454 bestemmer:

»De faktiske omstændigheder, der forelå på det tidspunkt, hvor forvaltningsdomstolen afsagde eller traf den påankede afgørelse, lægges til grund for kassations[instansens] afgørelse.«

29 Artikel 462 i den administrative retsplejelov foreskriver:

»1) Hvis kassationsdomstolen efter en undersøgelse fastslår, at der er grundlag for kassationsanken, træffer den afgørelse om ophævelse af den anfægtede afgørelse og hjemviser afhængigt af dens karakter sagen til forvaltningsdomstolen til videre behandling eller afslutter sagen og videresender i givet fald sagen til den myndighed, der er kompetent til at behandle den.

2) Hvis kassationsdomstolen konkluderer, at den anfægtede afgørelse fra den administrative myndighed eller den anfægtede foranstaltning fra den administrative myndighed ikke er i overensstemmelse med lovgivningen, og forvaltningsdomstolen ikke har givet sagsøgeren medhold i sagen, kan den ændre forvaltningsdomstolens afgørelse ved at annullere den anfægtede afgørelse fra den administrative myndighed eller den anfægtede foranstaltning fra denne myndighed og hjemvise sagen til forvaltningsdomstolen til videre behandling.

[...]«

## Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

30 Ved administrativ afgørelse af 8. december 2016 blev T.T. fundet skyldig i en overtrædelse af artikel 38, stk. 1, litra a), nr. 1, i lov nr. 462/2007 med den begrundelse, at han den 4. november 2015 havde fragtet beton med et køretøj tilhørende BAJI Trans, hvis takograf ikke havde været genstand for en gyldig periodisk kontrol. T.T blev derfor pålagt en bøde på 200 EUR.

31 Ved afgørelse af 3. april 2017 gav det nationale arbejdstilsyn ikke medhold i T.T.s klage over afgørelsen af 8. december 2016.

32 T.T. og BAJI Trans anlagde sag til prøvelse af disse administrative afgørelser ved Krajský súd v Bratislave (den regionale ret i Bratislava, Slovakiet).

33 Ved afgørelse af 27. marts 2019 afviste Krajský súd v Bratislave (den regionale ret i Bratislava) den af BAJI Trans anlagte sag og forkastede T.T.s søgsmål som ugrundet. Denne ret anførte bl.a., at pligten til at anvende en takograf i alle køretøjer til vejtransport var foreskrevet ved artikel 3 i forordning nr. 3821/85 og ved artikel 2, stk. 1, i lov nr. 461/2007, med forbehold for de undtagelser, der er nævnt i artikel 3 og 13 i forordning nr. 561/2006. Disse undtagelser omfattede imidlertid ikke køretøjer til transport af beton.

34 Den 15. juli 2019 iværksatte T.T. og BAJI Trans kassationsanke til prøvelse af denne afgørelse ved Najvyšší súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol).

35 Den 24. august 2020 indgav disse parter et processkrift, hvori de fremhævede, at forordning nr. 561/2006 var blevet ændret ved forordning 2020/1054. Denne ændring, der fandt sted efter iværksættelsen af deres kassationsanke, har til følge, at de forhold, der blev begået den 4. november 2015, ophørte med at være ulovlige. Der skal derfor tages hensyn til en sådan ændring i overensstemmelse med artikel 50, stk. 6, i Den Slovakiske Republiks forfatning.

36 Den 1. august 2021 indledte Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager), som er den forelæggende ret, behandlingen af alle de sager, som den administrative afdeling ved Najvyšší súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol) havde behandlet indtil den 31. juli 2021, herunder T.T.s og BAJI Trans kassationsanke.

37 Den forelæggende ret har for det første anført, at lex mitior-princippet er fastsat i chartrets artikel 49, idet den samtidig har fremhævet, at denne artikel kun kan finde anvendelse, hvis tvisten i hovedsagen vedrører en situation, hvor en medlemsstat gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.

38 Eftersom de i hovedsagen omhandlede nationale love er blevet vedtaget for at gennemføre forordning nr. 3821/85 og nr. 165/2014, herunder den forpligtelse, der følger af disse forordninger, til at indføre en sanktionsordning, hælder den forelæggende ret til den opfattelse, dels at det nationale arbejdstilsyn har gennemført EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, da det traf afgørelse om T.T.s ansvar og pålagde ham sanktioner, dels at den selv ligeledes vil gennemføre EU-retten, når den træffer afgørelse i den kassationsankesag, der verserer for den. Den forelæggende ret ønsker imidlertid, at Domstolen bekræfter denne fortolkning.

39 For det andet er den forelæggende ret af den opfattelse, at for at opfylde de krav, der er fastsat i artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), skal såvel de administrative myndigheder, der pålægger en fysisk person strafferetlige sanktioner, som de retsinstanser, der med fuld prøvelsesret påkender søgsmål til prøvelse af disse administrative afgørelser, være forpligtet til at anvende princippet om anvendelse af en mildere straffebestemmelse med tilbagevirkende kraft. Den forelæggende ret hælder til den opfattelse, at det samme ræsonnement gør sig gældende for chartrets artikel 49, stk. 1. Den ønsker imidlertid at sikre sig, at denne bestemmelse finder anvendelse i forbindelse med såvel den procedure, der fører til den administrative sanktion, som den retslige procedure, der har til formål at kontrollere lovligheden af denne sanktion.

40 For det tredje ønsker den forelæggende ret oplyst, om det tilkommer den i sin egenskab af kassationsdomstol at tage hensyn til en mildere straffebestemmelse, der er blevet vedtaget efter afsigelsen af en retsafgørelse, der anses for endelig i henhold til national ret, og som BAJI Trans og TT har iværksat kassationsanke til prøvelse af.

41 I denne henseende har den forelæggende ret anført, at Domstolen allerede har fastslået, at anvendelsen af princippet om tilbagevirkende kraft af en mildere straffebestemmelse finder anvendelse på straffesager, indtil der foreligger en endelig afgørelse, men at Domstolen aldrig har taget stilling til, hvorledes en sådan afgørelses endelige karakter skal vurderes.

42 Den nævnte ret har anført, at selv om den ikke er blevet anmodet herom, skal den tage hensyn til de grundlæggende principper for udmåling af straffen, herunder anvendelsen af princippet om tilbagevirkende kraft af en mildere straffebestemmelse.

43 Den forelæggende ret har imidlertid anført dels, at kassationsanken i slovakisk ret teoretisk set anses for et ekstraordinært retsmiddel, netop fordi den er rettet mod en endelig retsafgørelse, dels at den er bundet af den retsstilling, der forelå på det tidspunkt, hvor denne retsafgørelse blev afsagt.

44 Den forelæggende ret har ligeledes anført, at de kassationsanbringender, der er fastsat i slovakisk ret, er formuleret bredt og i princippet dækker alle retlige og processuelle mangler. Den part, der har iværksat appellen, har desuden i princippet ret til, at kassationsanken behandles, og at det sker retmæssigt og umiddelbart efter sagen for forvaltningsdomstolen i lavere instans.

45 Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal [chartrets] artikel 51, stk. 1, fortolkes således, at en medlemsstat anses for at anvende EU-retten, hvis den i henhold til national lovgivning pålægger en administrativ sanktion for tilsidesættelse af en pligt, når denne pligt fremgår af EU-retten, og når medlemsstaterne er forpligtede til at sanktionere tilsidesættelse af denne pligt, som det fremgår af artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 3821/85 og artikel 41, stk. 1, i forordning nr. 165/2014?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende – skal [chartrets] artikel 49, stk. 1, og det i denne bestemmelse fastsatte princip lex posterior mitius [da] fortolkes således, at bestemmelsen også finder anvendelse ved pålæggelse af sanktioner for administrative forseelser, i tilfælde af at det først er et administrativt organ og ikke en domstol, der træffer afgørelse om skyldsspørgsmålet og strafudmålingen, og at dette princip også efterfølgende finder anvendelse, når en forvaltningsdomstol efterprøver det administrative organs afgørelse?

3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende – skal [chartrets] artikel 49, stk. 1, og det i bestemmelsen fastsatte princip lex posterior mitius [da] fortolkes således, at dette princip finder anvendelse i en national administrativ eller retslig procedure, uanset hvilken fase af proceduren sagen befinder sig i?

4) Såfremt det tredje spørgsmål besvares benægtende – hvilke kriterier [skal der da] anvendes med henblik på at fastslå, hvilken fase af proceduren sagen er i? Navnlig, skal [chartrets] artikel 49, stk. 1, og det i bestemmelsen fastsatte princip lex posterior mitius fortolkes således, at dette princip finder anvendelse i en procedure ved en forvaltningsdomstol, der er iværksat efter kassationsanke, og navnlig således, at en domstol [såsom Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager)], der behandler denne kassationsanke i anden og sidste instans, er forpligtet til at medtage i afgørelsesgrundlaget en lovændring til fordel for den, der har begået en administrativ forseelse, der er genstand for behandling ved et administrativt organ og ikke ved en domstol, når denne lovændring først er vedtaget, efter at forvaltningsdomstolen i lavere instans har truffet den afgørelse, der er genstand for efterprøvelsen, og som er endelig?«

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Det første spørgsmål*

46 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 51, stk. 1, skal fortolkes således, at en medlemsstat gennemfører EU-retten i denne bestemmelses forstand, når den i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 3821/85 og artikel 41, stk. 1, i forordning nr. 165/2014 pålægger føreren af et køretøj en administrativ sanktion som følge af sidstnævntes tilsidesættelse af forpligtelser, der er pålagt ved disse forordninger.

47 Den slovakiske regering har indledningsvis gjort gældende, at svaret på dette spørgsmål er så indlysende, at det ikke er nødvendigt at besvare det. For så vidt som denne bemærkning skal anses for at have til formål at rejse tvivl om, hvorvidt det nævnte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, er det tilstrækkeligt at bemærke, at selv hvis det antages, at besvarelsen af et præjudicielt spørgsmål ikke giver anledning til nogen rimelig tvivl, indebærer dette ikke, at spørgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling (jf. i denne retning dom af 1.12.2011, Painer, C-145/10, EU:C:2011:798, præmis 65, og af 11.5.2023, MOMTRADE RUSE, C-620/21, EU:C:2023:395, præmis 38).

48 På baggrund af denne præcisering bemærkes, at det følger af chartrets artikel 51, stk. 1, at dets bestemmelser kun finder anvendelse på medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten.

49 De grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan således anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer (dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 19).

50 Det fremgår i øvrigt af Domstolens faste praksis, at en medlemsstat gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, når den opfylder en forpligtelse, der er fastsat i en EU-retlig-retlig bestemmelse, til at fastsætte sanktioner for de i denne retsakt omhandlede overtrædelser (jf. i denne retning dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 27, og af 19.10.2023, G. ST. T. (Straffens proportionalitet i tilfælde af krænkelse), C-655/21, EU:C:2023:791, præmis 43).

51 I den foreliggende sag krævede såvel forordning nr. 3821/85, som fandt anvendelse på datoen for den af T.T. begåede overtrædelse, som forordning nr. 165/2014 før ikrafttrædelsen af forordning 2020/1054 uden mulighed for undtagelse, at køretøjer som det i hovedsagen omhandlede skulle være udstyret med en takograf, og at denne takograf skulle kontrolleres med jævne mellemrum. Det fremgår i øvrigt af artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 3821/85 og af artikel 41, stk. 1, i forordning nr. 165/2014, at disse bestemmelser forpligter medlemsstaterne til at sanktionere overtrædelser af bestemmelserne i disse forordninger.

52 Det følger heraf, at de slovakiske myndigheder ved at vedtage artikel 38, stk. 1, litra a), nr. 1, i lov nr. 462/2007, og idet de pålagde T.T. en administrativ bøde for den 4. november 2015 at have ført et køretøj til transport af færdigblandet beton uden at have overholdt de forpligtelser til periodisk kontrol af den takograf, som dette køretøj skulle være forsynet med, gennemførte EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.

53 Når dette er sagt, vedrører tvisten i hovedsagen imidlertid nærmere bestemt muligheden for at pålægge T.T. sanktioner for at have begået en sådan overtrædelse inden ikrafttrædelsen af forordning 2020/1054, selv om køretøjer til transport af færdigblandet beton i henhold til denne forordning, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, i lov nr. 461/2007, nu i henhold til slovakisk ret er fritaget for forpligtelsen til at være udstyret med en takograf.

54 Med henblik på at give den forelæggende ret et fuldstændigt svar skal det derfor endvidere bemærkes, at den slovakiske lovgiver ved en sådan ændring af den relevante nationale lovgivning ligeledes har gennemført EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.

55 Denne lovgiver anvendte nemlig, idet den gjorde dette, den beføjelse, som den er tillagt ved artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 165/2014, til at undtage de kategorier af køretøjer, der er omhandlet i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 561/2006, som suppleret ved forordning 2020/1054, fra forpligtelsen til at være udstyret med en takograf.

56 Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at når en medlemsstat vedtager foranstaltninger inden for rammerne af en skønsbeføjelse, som er en integrerende del af den ordning, der er fastsat ved en EU-retsakt, skal den anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 13.6.2017, Florescu m.fl., C-258/14, EU:C:2017:448, præmis 48, og af 29.7.2024, protectus, C-185/23, EU:C:2024:657, præmis 59).

57 Tvisten i hovedsagen vedrører derfor en national lovgivning, der gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, således at de krav, der følger af de grundlæggende rettigheder, der er fastsat heri, skal overholdes i forbindelse med denne tvist (jf. i denne retning dom af 4.10.2024, Real Madrid Club de Fútbol, C-633/22, EU:C:2024:843, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

58 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at chartrets artikel 51, stk. 1, skal fortolkes således, at en medlemsstat gennemfører EU-retten i denne bestemmelses forstand, dels når den i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 3821/85 og artikel 41, stk. 1, i forordning nr. 165/2014 pålægger føreren af et køretøj en administrativ sanktion som følge af sidstnævntes tilsidesættelse af forpligtelser, der er pålagt ved disse forordninger, og dels når den efterfølgende anvender den beføjelse, som medlemsstaten er tillagt ved sidstnævnte forordnings artikel 3, stk. 2, til at fritage visse køretøjer til vejtransport fra at skulle overholde sådanne forpligtelser.

### *Det andet spørgsmål*

59 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, skal fortolkes således, at denne bestemmelse kan finde anvendelse på en administrativ sanktion, der er blevet pålagt på grundlag af en regel, som efter vedtagelsen af denne sanktion er blevet ændret på en måde, der er mere gunstig for den sanktionerede person.

60 Indledningsvis skal det fremhæves, at chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, bestemmer, at hvis loven fastsætter en mildere straf efter det tidspunkt, hvor lovovertrædelsen blev begået, skal denne anvendes.

61 Denne bestemmelse fastsætter således princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af en mildere straffebestemmelse, som ligeledes er sikret ved EMRK's artikel 7 (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 17.9.2009, Scoppola mod Italien (nr. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109).

*Om anvendelsesområdet for chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum*

62 Det fremgår af forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17) vedrørende chartrets artikel 49, at denne bestemmelse finder anvendelse på det strafferetlige område.

63 Som generaladvokaten har anført i punkt 52 i forslaget til afgørelse, fremgår det imidlertid af Domstolens faste praksis, at tre kriterier er relevante for vurderingen af en sanktions strafferetlige karakter med henblik bl.a. på anvendelsen af chartrets artikel 49. Det første kriterium er den retlige kvalificering af lovovertrædelsen i national ret, det andet kriterium er selve lovovertrædelsens art, og det tredje kriterium er karakteren og strengheden af den sanktion, som den pågældende risikerer at blive pålagt (jf. i denne retning dom af 5.6.2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, præmis 37, og af 4.5.2023, Agenția Națională de Integritate, C-40/21, EU:C:2023:367, præmis 34).

64 Selv om det tilkommer den forelæggende ret ud fra disse kriterier at bedømme, om den bøde, T.T. blev pålagt, har en strafferetlig karakter som omhandlet i chartrets artikel 49, stk. 1, kan Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse imidlertid give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede den nationale ret i dens bedømmelse (jf. i denne retning dom af 4.5.2023, Agenția Națională de Integritate, C-40/21, EU:C:2023:367, præmis 36).

65 Hvad i denne henseende indledningsvis angår det første kriterium om den retlige kvalificering af lovovertrædelsen i national ret fremgår det af den forelæggende rets oplysninger, at den i hovedsagen omhandlede overtrædelse anses for en administrativ overtrædelse i slovakisk ret.

66 Anvendelsen af chartrets artikel 49 omfatter imidlertid, selv for lovovertrædelser, der ikke kvalificeres som »strafferetlige« i national ret, retsforfølgning og sanktioner, der skal anses for at have strafferetlig karakter på grundlag af de to andre kriterier, der er nævnt i denne doms præmis 63 (jf. i denne retning dom af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint), C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 88, og af 14.9.2023, Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, præmis 49).

67 Hvad dernæst angår det andet kriterium vedrørende selve lovovertrædelsens art indebærer dette, at det undersøges, om den omhandlede foranstaltning navnlig har et repressivt formål, hvilket er kendetegnende for en strafferetlig sanktion som omhandlet i chartrets artikel 49, uden at den omstændighed, at den ligeledes forfølger et præventivt formål, i sig selv kan fratage den dens karakter af strafferetlig sanktion. Det følger nemlig af selve de strafferetlige sanktioners natur, at de både tilsigter at straffe og at forebygge ulovlig adfærd. En foranstaltning, der blot kompenserer for skader forårsaget af den pågældende lovovertrædelse, er derimod ikke af strafferetlig karakter (dom af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint), C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 89, og af 14.9.2023, Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, præmis 50).

68 I den foreliggende sag synes de administrative bøder, som en overtrædelse af forpligtelserne vedrørende tilstedeværelsen og den periodiske kontrol af en takograf i visse køretøjstyper medfører, at forfølge formål om såvel at afskrække som at straffe disse overtrædelser, uden at de har til formål at erstatte den skade, som disse overtrædelser har forvoldt.

69 Domstolen har desuden allerede fastslået, at den omstændighed, at den omhandlede foranstaltning ikke vedrører offentligheden i almindelighed, men en særlig kategori af adressater, som, fordi de udøver en virksomhed, der er specifikt reguleret i EU-retten, er forpligtet til at opfylde de betingelser, der er fastsat i henhold til EU-retten, kan tale for, at denne foranstaltning ikke forfølger et repressivt formål og således bidrage til at godtgøre, at den nævnte foranstaltning ikke har strafferetlig karakter, forudsat at den samme foranstaltning er begrænset til at fratage adressaten visse bestemte prærogativer, som den pågældende er tillagt ved EU-retten, med den begrundelse, at den kompetente administrative myndighed har fundet, at betingelserne for tildeling af de nævnte prærogativer ikke længere var opfyldt (jf. i denne retning dom af 14.9.2023, Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis). Den i hovedsagen omhandlede bøde har imidlertid åbenbart ikke et sådant formål.

70 Hvad endelig angår det tredje kriterium vedrørende strengheden af den sanktion, som pålægges, skal det fastslås, at denne sidstnævnte skal vurderes i forhold til den maksimale straf, der er fastsat i de relevante bestemmelser (dom af 14.9.2023, Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

71 I den foreliggende sag er det i retsmødet blevet fremhævet, at en overtrædelse som den, T.T. har begået, kan straffes med en administrativ bøde på maksimalt 1 699 EUR. Som den slovakiske regering fremhævede i dette retsmøde, synes denne bøde desuden at kunne ledsages af en toårig frakendelse af førerretten. Det påhviler den forelæggende ret at efterprøve, om sådanne sanktioner samlet set kan være tilstrækkeligt strenge til, at de kan kvalificeres som repressive og dermed kan anses for at have strafferetlig karakter.

72 Der skal ligeledes tages hensyn til den omstændighed, at anvendelsen af en takograf, som ikke er blevet inspiceret af et godkendt værksted, udgør en meget alvorlig overtrædelse, jf. punkt H.1 i bilag III til direktiv 2006/22/EF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2020/1057 af 15. juli 2020 (EUT 2020, L 249, s. 49). Artikel 41, stk. 1, i forordning nr. 165/2014 kræver nemlig, at medlemsstaterne fastsætter sanktioner, der ikke blot er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen, har afskrækkende virkning og ikke må medføre forskelsbehandling, men også er i overensstemmelse med de kategorier af overtrædelser, der er fastsat i direktiv 2006/22.

73 Såfremt den forelæggende ret efter en undersøgelse af samtlige relevante omstændigheder imidlertid finder, at denne bøde ikke har en strafferetlig karakter, og at chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, derfor ikke finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, er der ingen EU-retlig bestemmelse, der i den foreliggende sag pålægger overholdelse af lex mitior-princippet.

74 Den forelæggende ret kan navnlig ikke støtte sig på det almindelige EU-retlige princip om anvendelse med tilbagevirkende kraft af den mildere straf.

75 Dels har Domstolen nemlig ganske vist fastslået eksistensen af et sådant princip allerede før chartrets ikrafttræden på grundlag af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner (dom af 3.5.2005, Berlusconi m.fl., C-387/02, C-391/02 og C-403/02, EU:C:2005:270, præmis 68

og 69). Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 67 i forslaget til afgørelse, findes der imidlertid ikke nogen fælles forfatningsmæssig tradition, der kan begrunde en udvidelse af lex mitior-princippet til at omfatte sanktioner, der ikke har strafferetlig karakter.

76 Denne konklusion understøttes af chartrets ophavsmænds valg om at begrænse anvendelsesområdet for princippet om anvendelse af den mildere straffebestemmelse, således som det er sikret ved chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, til kun at omfatte foranstaltninger, der henhører under det strafferetlige område, og af den omstændighed, at anvendelsesområdet for EMRK's artikel 7 ligeledes er begrænset til disse foranstaltninger alene.

77 Dels kan den omstændighed, at rækkevidden af det almindelige princip om anvendelse med tilbagevirkende kraft af den mildere straf er begrænset til det strafferetlige område, ikke drages i tvivl af artikel 2, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 2988/95, hvorefter det påhviler de kompetente myndigheder med tilbagevirkende kraft at anvende senere ændringer, der er indført ved bestemmelser i en sektorspecifik EU-lovgivning, som indfører mindre strenge administrative sanktioner, på en adfærd, der udgør en uregelmæssighed, der kan skade Unionens finansielle interesser som omhandlet i denne forordnings artikel 1, stk. 1.

78 Denne bestemmelse fastsætter ganske vist anvendelse med tilbagevirkende kraft af EU-retlige bestemmelser, der mindsker strengheden af ordningen med administrative sanktioner, uden at dens anvendelsesområde er begrænset til sanktioner af strafferetlig karakter.

79 Når dette er sagt, vidner den omstændighed, at EU-lovgiver i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 har fundet det nødvendigt at udvide det almindelige EU-retlige princip om anvendelse med tilbagevirkende kraft af den mildeste straf til alle administrative sanktioner vedrørende uregelmæssigheder, der kan skade Unionens finansielle interesser som omhandlet i denne forordnings artikel 1, uanset om de har strafferetlig karakter eller ej, således som generaladvokaten har fremhævet i punkt 70 i forslaget til afgørelse, netop om, at dette princip ikke som sådan finder anvendelse på sanktioner, der ikke har en sådan karakter.

*Om betingelserne for anvendelse af chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum*

80 Forpligtelsen i henhold til chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, til at anvende en lov, der er trådt i kraft, efter at lovovertrædelsen er begået, er betinget af, at der i denne lov »fastsættes en mildere straf«.

81 Anvendelsen af denne bestemmelse forudsætter således, at der har været successive regelsæt over tid, og er baseret på den betragtning, at denne succession inden for den pågældende retsorden afspejler en holdningsændring til gunst for lovovertrædelsens gerningsmand, enten med hensyn til den strafferetlige kvalificering af de forhold, der kan udgøre en lovovertrædelse, eller med hensyn til den straf, der skal pålægges for en sådan overtrædelse (jf. i denne retning dom af 24.7.2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, præmis 107 og den deri nævnte retspraksis).

82 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i øvrigt allerede fastslået, at EMRK's artikel 7 ikke garanterer, at en ændring af lovgivningen, der er gunstig for lovovertræderen, anvendes med tilbagevirkende kraft, hvis ændringen udelukkende skyldes en ændring af de faktiske omstændigheder, siden denne lovovertrædelse blev begået, og at den derfor er uden relevans for undersøgelsen af lovovertrædelsen som sådan (Menneskerettighedsdomstolen, 18.10.2022, Mørck Jensen mod Danmark, CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 52).

83 I det foreliggende tilfælde blev T.T., således som det er fremhævet i denne doms præmis 52, pålagt en sanktion for den 4. november 2015 at have ført et køretøj til levering af færdigblandet beton, hvis takograf ikke havde været genstand for en gyldig periodisk kontrol.

84 I denne henseende bemærkes det dels, at artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 3821/85, der fandt anvendelse på tidspunktet for den i hovedsagen omhandlede overtrædelse, inden denne bestemmelse blev ophævet ved forordning nr. 165/2014, bemyndigede medlemsstaterne til at fritage de køretøjer, der er omhandlet i artikel 13, stk. 1 og 3, i forordning nr. 561/2006, fra anvendelsen af denne forordning. Den samme beføjelse er fortsat tillagt medlemsstaterne i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 165/2014, der finder anvendelse fra den 2. marts 2016.

85 Dels blev kategorien køretøjer til levering af færdigblandet beton ved forordning 2020/1054 tilføjet til de kategorier af køretøjer, der er omhandlet i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 561/2006, dvs. de kategorier, for hvilke medlemsstaterne kan indrømme undtagelser, idet denne ændring fandt anvendelse fra den 20. august 2020.

86 Som generaladvokaten har anført i punkt 78 i forslaget til afgørelse, vidner forordning 2020/1054, idet den tilføjede disse køretøjer til dem, der allerede var nævnt i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 561/2006, om, at EU-lovgiver har ændret holdning med hensyn til nødvendigheden af at kræve, at der forefindes en takograf i de nævnte køretøjer, hvis ture i princippet strækker sig over relativt korte afstande.

87 Denne ændring adskiller sig således fra de tilfælde, hvor Domstolen i det væsentlige har haft lejlighed til at fastslå, at en ændring af den gældende lovgivning, selv om den var til fordel for den tiltalte eller domfældte, ikke kunne være omfattet af anvendelsesområdet for lex mitior-princippet med den begrundelse, at en sådan ændring ikke kunne ændre gerningsindholdet i lovovertrædelsen, men i forhold til denne lovovertrædelse blot udgjorde en ændring af en faktisk situation eller udelukkende var begrundet i EU-lovgivers nye rent økonomiske og tekniske vurdering, som ikke rejste tvivl om ulovligheden af den sanktionerede persons tidligere adfærd (jf. i denne retning dom af 6.10.2016, Paoletti m.fl., C-218/15, EU:C:2016:748, præmis 32-36, og af 7.8.2018, Clergeau m.fl., C-115/17, EU:C:2018:651, præmis 34-40).

88 Det følger heraf, at de EU-retlige regler om forpligtelsen til at udstyre visse køretøjer med en takograf og sikre regelmæssig kontrol heraf efter den af T.T. begåede overtrædelse blev ændret på en måde, som kunne være gunstig for T.T., hvis de slovakiske myndigheder i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 165/2014 besluttede at fritage denne type køretøjer fra forpligtelsen til at være udstyret med en takograf.

89 Artikel 2, stk. 2, i lov nr. 461/2007 bestemmer imidlertid, at køretøjer i alle de kategorier, der er nævnt i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 561/2006, er fritaget for kravet om at være udstyret med en takograf.

90 Det fremgår derfor, at den slovakiske lovgiver, således som det er anført i denne doms præmis 55, har besluttet at anvende den beføjelse, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 165/2014, idet den fuldt ud har fritaget alle de kategorier af køretøjer, der er opregnet i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 561/2006, fra forpligtelsen til at være udstyret med en takograf af de samme grunde som dem, EU-lovgiver har lagt til grund.

91 Som den slovakiske regering har fremhævet i sine skriftlige indlæg og i retsmødet, synes det derfor at fremgå af de sagsakter, som Domstolen råder over, at ophævelsen i slovakisk ret af forpligtelsen for køretøjer til transport af færdigblandet beton til at være udstyret med en takograf, afspejler den slovakiske lovgivers ændrede holdning med hensyn til ønsket om at straffe forhold som dem, der foreholdes T.T., hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

92 Endelig bemærkes, at chartrets artikel 49 i det mindste indeholder de samme garantier som dem, der er fastsat i EMRK's artikel 7, hvortil der skal tages hensyn som tærskel for minimumsbeskyttelse i henhold til chartrets artikel 52, stk. 3 (dom af 9.7.2024, Alchaster, C-202/24, EU:C:2024:649, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen skal følgelig sørge for, at den fortolkning, som den foretager i denne sag, sikrer et beskyttelsesniveau, som ikke tilsidesætter det beskyttelsesniveau, der er sikret ved denne artikel 7, således som den fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (dom af 10.11.2022, DELTA STROY 2003, C-203/21, EU:C:2022:865, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

93 I denne henseende bemærkes, at de krav, som chartrets artikel 49, stk. 1, underlægger en eventuel anvendelse af princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af en mildere straffebestemmelse, således som de fremgår af denne doms præmis 81, henset til den praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der er nævnt i denne doms præmis 82, sikrer et beskyttelsesniveau for dette princip, som ikke tilsidesætter det beskyttelsesniveau, der er sikret ved EMRK's artikel 7, som fortolket af den sidstnævnte domstol.

94 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, skal fortolkes således, at denne bestemmelse kan finde anvendelse på en administrativ sanktion af strafferetlig karakter, der er blevet pålagt på grundlag af en regel, som efter vedtagelsen af denne sanktion er blevet ændret på en måde, der er gunstigere for den sanktionerede person, for så vidt som denne ændring afspejler et ændret standpunkt med hensyn til den strafferetlige kvalificering af de forhold, som denne person har begået, eller med hensyn til den straf, der skal anvendes.

### *Om det tredje og fjerde spørgsmål*

95 Med det tredje og det fjerde spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, skal fortolkes således, at en ret, for hvilken der er iværksat kassationsanke til prøvelse af en retsafgørelse, hvorved der ikke blev givet medhold i et søgsmål anlagt til prøvelse af en administrativ bøde, der har strafferetlig karakter, og som er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, er forpligtet til at anvende en lovgivning, der er gunstigere for den domfældte person, og som er trådt i kraft efter afsigelsen af denne retsafgørelse, uafhængigt af den omstændighed, at sidstnævnte anses for at være endelig i henhold til national ret.

96 For det første bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at den regel om anvendelse med tilbagevirkende kraft af den mildere straffebestemmelse, der er indeholdt i chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, finder anvendelse, så længe der ikke er afsagt endelig dom (jf. i denne retning dom af 6.10.2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, præmis 56).

97 Denne regel indebærer nemlig, at fra det tidspunkt at regne, hvor det i den pågældende retsorden blev anset for ikke længere at være nødvendigt at straffe en bestemt adfærd eller straffe den lige så strengt, skal en sådan ændring i bedømmelsen straks finde anvendelse på alle straffesager, der endnu ikke er afsluttet ved en endelig domfældelse.

98 Det bemærkes, at denne fortolkning af chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, ikke tilsidesætter den tærskel for beskyttelse, der er fastsat i EMRK's artikel 7. I henhold til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis indebærer princippet om anvendelsen af princippet om tilbagevirkende kraft af en mildere straffebestemmelse, således som det er sikret ved EMRK's artikel 7, stk. 1, at når der er forskel på den straffelov, som var gældende på det tidspunkt, hvor en overtrædelse blev begået, og efterfølgende straffelove, som vedtages, før der afsiges endelig dom, skal retten anvende den lov, hvis bestemmelser er mest gunstige for tiltalte (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 17.9.2009, Scoppola mod Italien (nr. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109).

99 Selv om reglerne om strafferetspleje for det andet henhører under medlemsstaternes kompetence, for så vidt som Unionen ikke har lovgivet på området, er medlemsstaterne under udøvelsen af denne kompetence ikke desto mindre forpligtede til at overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten, herunder de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret (jf. i denne retning dom af 30.4.2024, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano, C-178/22, EU:C:2024:371, præmis 44).

100 Derfor gælder det, at selv om bedømmelsen af den omhandlede strafferetlige afgørelses endelige karakter skal foretages på grundlag af lovgivningen i den medlemsstat, som har afsagt denne (jf. analogt dom af 5.6.2014, M, C-398/12, EU:C:2014:1057, præmis 36), gælder det ikke desto mindre, at dette begreb for så vidt angår anvendelsen af chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Unionen, for så vidt som det fastlægger rækkevidden af en ret, der sikres ved denne bestemmelse og følgelig rækkevidden af de forpligtelser for medlemsstaterne, der følger deraf.

101 Som generaladvokaten i det væsentlige har fremhævet i punkt 99 i forslaget til afgørelse, følger det heraf, at den omstændighed, at en domfældelse anses for endelig i henhold national ret, ikke er afgørende for anvendelsen af chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, ved den retsinstans, for hvilken der er iværksat appel af den afgørelse, hvorved denne domfældelse fandt sted.

102 En dom kan nemlig ikke anses for at være endelig som omhandlet i chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, når den kan gøres til genstand for et ordinært retsmiddel, dvs. ethvert retsmiddel, der indgår i det normale forløb af en retssag og som sådan udgør en processuel udvikling, som enhver part med rimelighed kan forvente (jf. analogt dom af 22.11.1977, Industrial Diamond Supplies, 43/77, EU:C:1977:188, præmis 37).

103 Dette er tilfældet, når den dømte person eller den offentlige myndighed, der er ansvarlig for retsforfølgningen, inden for en frist, der er fastsat ved lov, og uden at skulle begrunde særlige omstændigheder, såsom nødvendigheden af i lovens interesse at sikre sammenhængen i retspraksis, kan gøre et retsmiddel gældende med henblik på at opnå ophævelse eller ændring af den idømte dom eller straf, og dette uanset den omstændighed, at et sådant retsmiddel i henhold til national ret anses for et ekstraordinært retsmiddel, hvilket ifølge de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, og som er nævnt i denne doms præmis 43, i den foreliggende sag er tilfældet i slovakisk ret. Så længe fristen for at iværksætte et sådant retsmiddel ikke er udløbet, eller der ikke er truffet afgørelse herom, kan afgørelsen vedrørende denne domfældelse og denne straf nemlig ikke anses for endeligt at have medført, at adgangen til strafforfølgning definitivt er ophørt med henblik på anvendelsen af chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum.

104 Uden at dette er afgørende, udgør den opsættende virkning af iværksættelsen af retsmiddel til prøvelse af en domfældelse i øvrigt et indicium for, at dette retsmiddel vedrører en afgørelse, der ikke kan kvalificeres som endelig med henblik på anvendelsen af denne bestemmelse.

105 Det følger heraf, at når der på de betingelser, der er omhandlet i denne doms præmis 103, er iværksat en kassationsanke til prøvelse af en retsafgørelse, kan denne afgørelse med henblik på anvendelsen af chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, kun blive endelig, når parterne har udtømt dette retsmiddel eller har ladet fristen for at iværksætte en sådan anke udløbe uden at iværksætte den.

106 Chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, indebærer derfor, at en kassationsdomstol principielt er forpligtet til at lade gerningsmanden til en overtrædelse, for hvilken sanktionen henhører under gennemførelsen af EU-retten, være omfattet af en straffelovgivning, der er gunstig for denne gerningsmand, selv om denne lovgivning er trådt i kraft efter afsigelsen af den retsafgørelse, der er genstand for kassationsanken.

107 Den omstændighed, at den afgørelse, der er genstand for kassationsanken, i henhold til national ret kun kan ophæves, for så vidt som den er behæftet med en retlig mangel, eller at kassationsdomstolen er forpligtet til at træffe afgørelse under hensyn til den situation, der forelå på tidspunktet for afsigelsen af denne afgørelse, kan ikke ændre denne konklusion. Som det fremgår af denne doms præmis 97, tilkommer det nemlig enhver retsinstans at lade gerningsmanden til en overtrædelse være omfattet af den straffebestemmelse, som er mest gunstig for den pågældende, så længe domfældelsen ikke er endelig.

108 I den foreliggende sag fremgår det dels af forelæggelsesafgørelsen, at T.T. har iværksat kassationsanke ved den forelæggende ret under overholdelse af den frist, der er fastsat i den relevante nationale lovgivning, uden at T.T. har skullet godtgøre særlige omstændigheder, og dels at denne ret i det mindste har mulighed for at ophæve afgørelsen af 27. marts 2019 fra Krajský súd v Bratislave (den regionale ret i Bratislava).

109 Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse kan afgørelsen af 27. marts 2019 fra Krajský súd v Bratislave (den regionale ret i Bratislava) derfor ikke anses for en »endelig domfældelse« med henblik på anvendelsen af chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum.

110 Det følger heraf, at såfremt den forelæggende ret måtte finde, at den administrative bøde, som T.T. er blevet pålagt, har strafferetlig karakter, er denne ret forpligtet til at anvende den for T.T. gunstigere lovgivning som omhandlet i chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, hvilket udgøres af artikel 2, stk. 2, i lov nr. 461/2007, sammenholdt med forordning 2020/1054, uafhængigt af den omstændighed, at denne lovgivning trådte i kraft efter afgørelsen fra Krajský súd v Bratislave (den regionale ret i Bratislava), der kvalificeres som endelig i henhold til national ret. Denne forpligtelse berøres ikke af den omstændighed, at den forelæggende ret i henhold til national ret er forpligtet til at træffe afgørelse med hensyn til den situation, der forelå på det tidspunkt, hvor denne afgørelse blev truffet.

111 Det skal i denne sidstnævnte henseende tilføjes, at når det ikke er muligt at foretage en fortolkning af en national bestemmelse, der er i overensstemmelse med kravene i EU-retten, kræver princippet om EU-rettens forrang, at den nationale retsinstans, der inden for rammerne af sin kompetence skal anvende bestemmelserne i denne ret, udelukker anvendelsen af enhver

bestemmelse i national ret, der er i strid med EU-retlige bestemmelser, der har direkte virkning (dom af 24.6.2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, præmis 58 og 61, og af 20.2.2024, X (Ingen opsigelsesgrund), C-715/20, EU:C:2024:139, præmis 72).

112 Chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, er formuleret i klare og præcise vendinger og indeholder ingen betingelser, hvorfor denne bestemmelse har direkte virkning.

113 Såfremt den forelæggende ret måtte fastslå, at dens nationale ret ikke tillader den at anvende de garantier, der følger af chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, på den tvist, der verserer for den, og at det ikke er muligt at fortolke denne ret på en måde, der er i overensstemmelse med EU-retten, er den følgelig forpligtet til inden for rammerne af sine kompetencer at sikre den beskyttelse, der for borgerne følger af chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, og til at sikre denne bestemmelses fulde virkning ved om fornødent at undlade at anvende enhver modstridende national bestemmelse.

114 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, skal fortolkes således, at en ret, for hvilken der er iværksat kassationsanke til prøvelse af en retsafgørelse, hvorved der ikke blev givet medhold i et søgsmål anlagt til prøvelse af en administrativ bøde af strafferetlig karakter, som er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, i princippet er forpligtet til at anvende en national lovgivning, der er gunstigere for den domfældte person, og som er trådt i kraft efter afsigelsen af denne retsafgørelse, uafhængigt af den omstændighed, at sidstnævnte anses for at være endelig i henhold til national ret.

## Sagsomkostninger

115 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **Artikel 51, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at**

   **en medlemsstat gennemfører EU-retten i denne bestemmelses forstand, dels når den i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 af 20. december 1985 om kontrolapparatet inden for vejtransport, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 561/2006 af 15. marts 2006, og artikel 41, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 165/2014 af 4. februar 2014 om takografer inden for vejtransport, om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 om kontrolapparatet inden for vejtransport og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport pålægger føreren af et køretøj en administrativ sanktion som følge af sidstnævntes tilsidesættelse af forpligtelser, der er pålagt ved disse forordninger, og dels når den efterfølgende anvender den beføjelse, som medlemsstaten er tillagt ved sidstnævnte forordnings artikel 3, stk. 2, til at fritage visse køretøjer til vejtransport fra overholdelsen af disse forpligtelser.**

**2) Artikel 49, stk. 1, sidste punktum, i chartret om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at**

**denne bestemmelse kan finde anvendelse på en administrativ sanktion af strafferetlig karakter, der er blevet pålagt på grundlag af en regel, som efter vedtagelsen af denne sanktion er blevet ændret på en måde, der er gunstigere for den sanktionerede person, for så vidt som denne ændring afspejler et ændret standpunkt med hensyn til den strafferetlige kvalificering af de forhold, som denne person har begået, eller med hensyn til den straf, der skal anvendes.**

**3) Artikel 49, stk. 1, sidste punktum, i chartret om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at**

**en ret, for hvilken der er iværksat kassationsanke til prøvelse af en retsafgørelse, hvorved der ikke blev givet medhold i et søgsmål anlagt til prøvelse af en administrativ bøde af strafferetlig karakter, som er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, i princippet er forpligtet til at anvende en national lovgivning, der er gunstigere for den domfældte person, og som er trådt i kraft efter afsigelsen af denne retsafgørelse, uafhængigt af den omstændighed, at sidstnævnte anses for at være endelig i henhold til national ret.**

Underskrifter