



Datum van
inontvangstneming

:

03/04/2023

Zaak C-61/23**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van ontvangst:**

7 februari 2023

Verwijzende rechter:

Administrativen sad Haskovo (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

31 januari 2023

Verzoekende partij:

„Ekostroy” EOOD

Verwerende partij:

Agentsia „Patna infrastruktura”

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

In het hoofdgeding vordert de verzoekende partij vernietiging van de beslissing van de regionale rechtbank Svilengrad (rechter in eerste aanleg, Bulgarije) waarbij een elektronische boetebeschikking van het agentschap voor de wegeninfrastructuur is bevestigd. Bij die boetebeschikking is aan de verzoekende partij een geldboete opgelegd wegens een inbreuk die is vastgesteld door middel van het in de Bulgaarse wetgeving voorziene elektronische tolheffingssysteem.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verzoekt de verwijzende rechter om beantwoording van de vraag of een nationale regeling die bepaalt dat een forfaitaire geldboete (aan natuurlijke personen of rechtspersonen) kan worden opgelegd voor alle inbreuken – ongeacht de aard en de ernst ervan – op de voorschriften houdende de verplichting om vooraf tolgeld voor het gebruik van de nationale wegeninfrastructuur vast te

stellen en te betalen, waarbij er de mogelijkheid bestaat van een vrijstelling van de administratieve strafrechtelijke aansprakelijkheid door betaling van een zogenoemde „compenserende heffing”, in overeenstemming met het Unierecht is.

Prejudiciële vraag

Moet artikel 9 bis van richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen aldus worden uitgelegd dat het hierin neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties voor inbreuken op de nationale bepalingen die ter uitvoering van deze richtlijn zijn aangenomen, zich verzet tegen een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, die bepaalt dat een forfaitaire geldboete (aan natuurlijke personen of rechtspersonen) kan worden opgelegd voor inbreuken – ongeacht de aard en de ernst ervan – op de voorschriften betreffende de verplichting om vooraf tolgeld voor het gebruik van de nationale wegeninfrastructuur vast te stellen en te betalen, waarbij de mogelijkheid bestaat om van de administratieve strafrechtelijke aansprakelijkheid te worden bevrijd door betaling van een zogenoemde „compenserende heffing”?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en rechtspraak

Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van wegeninfrastructuur aan voertuigen (hierna: „richtlijn 1999/62”): artikelen 1, 2 en 9 bis

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”): artikel 47 en artikel 49, lid 3

Bepalingen van nationaal recht

Zakon za administrativnitate narushenia i nakazania (wet inzake bestuursrechtelijke overtredingen en sancties; hierna: „ZANN”): artikelen 28, 58e, 59, 63c en 83; § 1, punten 1 en 4, van de aanvullende bepalingen

Zakon za dvizhenieto po patishtata (wegverkeerswet; hierna: „ZDvP”): artikel 102, lid 2, artikel 179, lid 3, onder b), artikel 187a, lid 2, punt 3

Zakon za patishtata (wegenwet; hierna: „ZP”): artikel 10, leden 1 en 2, artikel 10b, leden 3 en 5

Toltarief voor het rijden op en het gebruik van het nationale wegennet (hierna: „tarief”): artikelen 27 en 29

Korte weergave van de feiten en van de procedure

- 1 Op 18 januari 2022 om 9.08 uur heeft een apparaat dat deel uitmaakt van het elektronische tolsysteem en op de A-4, een tolweg, is geïnstalleerd, een rit gedetecteerd van de vrachtwagen van de verzoekende partij, te weten een truck met oplegger van het type „Mercedes 1843 LC Axor”, dat wil zeggen een opleggercombinatie met in totaal vijf assen. Op dezelfde dag is door het Agentsia „Patna infrastruktura” (agentschap voor de wegeninfrastructuur) via het elektronische tolsysteem een geldige tolverklaring verzonden, waarin stond dat het gaat om een wegvoertuig van meer dan twaalf ton met twee assen. De verzoekende partij betwist niet dat zij de tol overeenkomstig deze verklaring heeft betaald. Blijkens het dossier heeft het betrokken voertuig vijf en niet twee assen. De volgens artikel 27 van het tarief (in de ten tijde van de feiten geldende versie) verschuldigde tol bedraagt 0,08 Bulgaarse lev (BGN) per kilometer voor voertuigen met een technisch toelaatbare massa van meer dan twaalf ton en twee assen en 0,16 BGN per kilometer voor voertuigen met een technisch toelaatbare massa van meer dan twaalf ton en vijf assen.
- 2 Bij een elektronische boetebeschikking van het agentschap voor de wegeninfrastructuur, waarbij een boete is opgelegd voor een met het elektronische tolheffingssysteem vastgestelde inbreuk, is aan de verzoekende partij een boete van 2 500 BGN opgelegd voor een inbreuk volgens artikel 102, lid 2, ZDvP („De eigenaar mag een wegvoertuig niet laten rijden op een weg die deel uitmaakt van het wegennet waarvoor tol moet worden betaald, indien voor het wegvoertuig niet is voldaan aan de verplichtingen krachtens [...] de wegenwet om het tolbedrag overeenkomstig de categorie van het wegvoertuig vast te stellen en de tol te betalen”). Los van de oplegging van deze administratieve sanctie blijkt uit de elektronische boetebeschikking dat „Ekostroy” EOOD krachtens artikel 10b, lid 5, ZP daarnaast 167,00 BGN tol dient te betalen („Indien de werkelijk afgelegde afstand niet kan worden vastgesteld om andere redenen dan een technische storing van het door het agentschap voor de wegeninfrastructuur onderhouden elektronische tolheffingssysteem, [...] dient de eigenaar [...] het in het [tarief] vermelde maximale tolbedrag te betalen”). Tevens wordt de onderneming er in de elektronische boetebeschikking op gewezen dat een vrijstelling van de administratieve strafrechtelijke aansprakelijkheid mogelijk is, wanneer binnen 14 dagen na ontvangst van de elektronische boetebeschikking een compenserende heffing ten bedrage van 750,00 BGN volgens artikel 10, lid 2, ZP wordt betaald („Indien wordt vastgesteld dat het wegvoertuig op een tolweg heeft gereden en de overeenkomstige [tol] voor het betrokken wegvoertuig niet is betaald, kan de bestuurder van het wegvoertuig, de eigenaar ervan of een derde een compenserende heffing betalen, in welk geval hij is vrijgesteld van de administratieve strafrechtelijke aansprakelijkheid”). Na de betaling wordt de elektronische boetebeschikking vernietigd en wordt de verplichting krachtens artikel 10b, lid 5, ZP als voldaan beschouwd.
- 3 „Ekostroy” EOOD heeft bezwaar gemaakt tegen de elektronische boetebeschikking bij de regionale rechtbank Svilengrad, die de boetebeschikking

bij beslissing nr. 98 van 12 juli 2022 in de bestuursrechtelijke strafzaak nr. 202256220200313/2022 als rechtmatig heeft bevestigd. „Ekostroy” EOOD heeft tegen deze beslissing hoger beroep ingesteld bij de Administrativen sad Haskovo (bestuursrechter, Bulgarije) en vernietiging ervan gevorderd.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 4 De verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing onjuist is en vordert vernietiging van die beslissing en de daarbij bevestigde elektronische boetebeschikking. Volgens de verwerende partij moet de bestreden beslissing worden gehandhaafd. De verwijzende rechter zet de standpunten van partijen over de prejudiciële vraag niet uiteen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 5 De verwijzende rechter attendeert erop dat de ZP de vereisten van richtlijn 1999/62 in Bulgaars recht omzet en verklaart dat in geval van niet-nakoming van de verplichting om het tolbedrag vast te stellen en de verschuldigde tol te betalen (artikel 102, lid 2, ZDvP), en in geval van niet-betaling van de compenserende heffing volgens artikel 10, lid 2, ZP, waarvan de betaling de bestuurder/eigenaar van het voertuig die heeft toegestaan dat voornoemde verplichting niet werd nagekomen, vrijstelt van de administratieve strafrechtelijke aansprakelijkheid, de bestuurder/eigenaar van het voertuig administratief strafrechtelijk aansprakelijk is, zodat hem een sanctie ter hoogte van het in de wet en meer specifiek in artikel 179, leden 3, 3a en 3b, ZDvP voor natuurlijke personen en in artikel 187a, lid 2, ZDvP voor rechtspersonen vastgestelde bedrag wordt opgelegd (in casu 2 500,00 BGN krachtens artikel 187a, lid 2, punt 3, ZDvP).
- 6 De verwijzende rechter preciseert dat in casu de vraag rijst of de door de nationale wetgever voor een inbreuk in de zin van artikel 102, lid 2, ZDvP vastgestelde vaste sanctiebedragen, gelet op de mogelijkheid van vrijstelling van de administratieve strafrechtelijke aansprakelijkheid in geval van betaling van een compenserende heffing, in overeenstemming zijn met het evenredigheidsvereiste van sancties in artikel 9 bis van richtlijn 1999/62.
- 7 De twijfels van de verwijzende rechter berusten op het feit dat deze vaste bedragen door de rechter niet kunnen worden gewijzigd (verlaagd), wanneer hij de rechtmatigheid van de opgelegde sanctie afhankelijk van de aard, het karakter en de ernst van de inbreuk toetst. Voorts kan de rechter volgens de wettelijke regeling niet vaststellen dat het bij het feit om een minder ernstige inbreuk gaat, en wel op grond van het wettelijk verbod van artikel 189h ZDvP, die bepaalt dat met name artikel 28 ZANN niet van toepassing is op inbreuken volgens de wegverkeerswet („Bij een minder ernstige bestuursrechtelijke inbreuk legt de sanctionerende autoriteit de inbreukmaker geen sanctie op, maar geeft hem een schriftelijke waarschuwing”). De nationale rechter kan daarom geen rekening houden met de verschillende kenmerken van het individuele geval, zoals de vraag

of de verschuldigde tol geheel of gedeeltelijk niet is betaald, welke afstand is afgelegd zonder de tol te betalen, of er sprake is van risicoaansprakelijkheid, enz.

- 8 De verwijzende rechter houdt evenwel rekening met het verschil tussen een geldboete als administratieve sanctie die voortvloeit uit een administratieve strafrechtelijke dwangmaatregel en een heffing als openbare vordering van de overheid of een gemeente. Terwijl de grondslag en het bedrag van de heffing in de administratieve procedure worden vastgesteld, worden de grondslag en het bedrag van de geldboete vastgesteld in de administratieve strafrechtelijke procedure, waarop de beginselen van het sanctierecht van toepassing zijn. In dit verband mag niet uit het oog worden verloren dat de heffing niet in rechte kan worden aangevochten, dat wil zeggen dat de betrokkene zijn recht van de verdediging niet kan uitoefenen ten aanzien van het bedrag van de heffing of de noodzaak om deze te betalen, en dat het heffingsbedrag niet wordt bepaald bij een wet, maar door een tarief dat geen normatieve handeling is.
- 9 Om die reden kan volgens de verwijzende rechter worden afgeleid dat de forfaitaire sanctie mogelijk in strijd is met de beginselen van artikel 49, lid 3, van het Handvest, volgens welke de straf niet onevenredig mag zijn aan een strafbaar feit en waarmee de lidstaten bij de omzetting van de sancties volgens artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 rekening dienen te houden. Bovendien is de verplichting tot betaling van een compenserende heffing die niet kan worden bestreden, mogelijk in zoverre in strijd met de vereisten van artikel 47 van het Handvest dat de betrokkenen die tot betaling verplicht zijn, geen recht op een doeltreffende voorziening in rechte hebben.
- 10 De verwijzende rechter is op de hoogte van het arrest van 22 maart 2017, Euro-Team en Spirál-Gép (C-497/15 en C-498/15, EU:C:2017:229), volgens hetwelk artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 in de weg staat aan een sanctieregeling die erin voorziet dat een forfaitaire geldboete kan worden opgelegd voor alle inbreuken – ongeacht de aard en de ernst ervan – op de voorschriften houdende de verplichting om voor het gebruik van een verkeersweg vooraf een tolgeld te betalen. Hij is evenwel van mening dat aan de sanctieregeling in casu anders is vormgegeven. Ook staat de in het genoemde arrest aangevoerde toepasselijke nationale regeling niet toe dat in geval van betaling van een compenserende heffing ter hoogte van het in het betrokken tarief vastgestelde bedrag het opleggen van een sanctie wordt voorkomen. Bovendien moet de betrokkene voor de vastgestelde inbreuken bij de betaling van de verschuldigde tol, ongeacht een administratieve strafrechtelijke aansprakelijkheid met oplegging van een „geldboete” (voor natuurlijke personen of rechtspersonen), ook het niet-betaalde tolbedrag voor het gebruik van het wegennet betalen, dat wordt vastgesteld als vast (maximum-)bedrag wanneer de daadwerkelijk afgelegde afstand niet kan worden bepaald (artikel 10b, lid 5, ZP).