



Datum van
inontvangstneming

:

20/04/2022

Zaak C-155/22

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 indiening:

3 maart 2022

Verwijzende rechter:

Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

3 maart 2022

Verzoekende partij:

RE

Verwerende partij:

Bezirkshauptmannschaft Lilienfeld

Andere partij bij de procedure:

Arbeitsinspektorat NÖ Wald- und Mostviertel

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep tegen een strafbeschikking van de Bezirkshauptmannschaft Lilienfeld

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Uitlegging van verordening (EG) nr. 1071/2009, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vraag

Moet het Unierecht aldus worden uitgelegd dat een nationale bepaling daarmee verenigbaar is op grond waarvan het is toegestaan dat de personen die strafrechtelijk aansprakelijk zijn voor een vervoersonderneming hun

aansprakelijkheid voor zeer ernstige inbreuken op de communautaire regelgeving betreffende de rij- en rusttijden van bestuurders in overleg aan een natuurlijke persoon kunnen overdragen, wanneer door deze overdracht de controle van de betrouwbaarheid in de zin van verordening (EG) nr. 1071/2009, waarin de nationale bepalingen slechts in geval van bestraffing van de overdragende strafrechtelijk aansprakelijke personen voorzien, achterwege blijft?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoersondernemer uit te oefenen en tot intrekking van richtlijn 96/26/EG van de Raad (hierna: „verordening 1017/2009”), artikelen 6, 13 en 22

Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad, artikel 6, lid 1, en artikel 10, lid 2

Verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014 betreffende tachografen in het wegvervoer, tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en tot wijziging van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, artikel 34

Richtlijn 2006/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 inzake minimumvoorwaarden voor de uitvoering van de verordeningen (EEG) nr. 3820/85 en (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en tot intrekking van richtlijn 88/599/EEG van de Raad, bijlage III

Aangehaalde bepalingen van nationaal recht

Bundes-Verfassungsgesetz (federale grondwet), artikel 130

Arbeitszeitgesetz (arbeidstijdenwet; hierna: „AZG”), §§ 17a, 28

Gewerbeordnung 1994 (wet inzake handel en nijverheid van 1994; hierna: „GewO 1994”), §§ 87 tot en met 91, lid 2

Güterbeförderungsgesetz 1995 (wet inzake goederenvervoer over de weg van 1995; hierna: „GütbefG”), § 5, leden 1 en 2, § 24a

Verwaltungsstrafgesetz 1991 (wet bestuursstrafrecht van 1991; hierna: „VStG”), § 9, lid 2, eerste en laatste volzin, § 9, lid 6, § 64, lid 2

Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (wet tot regeling van de bestuursrechtspraak; hierna: „VwGVG”), §§ 27 en 50

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster is een verantwoordelijke persoon in de zin van § 9, lid 2, laatste volzin, VStG die voor de naleving van de AZG door H.Z., gevestigd te H., verantwoordelijk is. Bij deze vennootschap is S.R. in dienst, die een vrachtwagen met oplegger met een maximaal toegestaan totaalgewicht van meer dan 3,5 ton over de nationale weg heeft bestuurd. Verzoekster wordt van de volgende administratieve overtredingen beschuldigd:
 - 1) Zij heeft het werk van de bestuurder niet zodanig georganiseerd dat hij de relevante bepalingen van verordening nr. 561/2006 kan naleven, aangezien vastgesteld is dat
 - a) hij de maximaal toegestane dagelijkse rijtijd op twee nader omschreven dagen heeft overschreden, hetgeen volgens de geldende versie van bijlage III bij richtlijn 2006/22/EG een geringe inbreuk is;
 - b) hij de dagelijkse rijtijd in drie nader omschreven gevallen meer dan twee keer per week tot 10 uur heeft verlengd, hetgeen volgens de geldende versie van bijlage III bij richtlijn 2006/22/EG telkens een geringe inbreuk is.
 - 2) Zij heeft er niet overeenkomstig artikel 10, lid 2, van verordening nr. 561/2006 voor gezorgd dat de bestuurder zijn verplichtingen uit hoofde van verordening nr. 165/2014 nakomt, aangezien de bestuurder in 20 nader omschreven gevallen heeft nagelaten om de in artikel 34, lid 5, onder b), punten ii), iii) en iv), van verordening nr. 165/2014 bedoelde tijden met behulp van de voorziening voor handmatige invoer van het apparaat op de bestuurderskaart te registreren, hetgeen volgens de geldende versie van bijlage III bij richtlijn 2006/22/EG telkens een zeer ernstige inbreuk is.
 - 3) Zij is in haar hoedanigheid van verantwoordelijke van de onderneming in de functie van werkgever de verplichtingen met betrekking tot het digitale controleapparaat uit hoofde van § 17a niet nagekomen, aangezien de bestuurder het in het voertuig geïnstalleerde apparaat (digitale tachograaf) niet correct heeft gebruikt, omdat het symbool van het land waar de werkdag is begonnen en geëindigd, in 18 nader omschreven gevallen aan het begin en het einde van de werkdag niet was ingevoerd.
- 2 Met de bestreden strafbeschikking zijn verzoekster voor de gedraging onder 1) een geldboete ter hoogte van 1 850 EUR (boetevervangende gevangenisstraf van 336 uur), voor de gedraging onder 2) een geldboete ter hoogte van 3 090 EUR

(boetevervangende gevangenisstraf van 288 uur), en voor de gedraging onder 3) een geldboete ter hoogte van 1 270 EUR (boetevervangende gevangenisstraf van 119 uur) opgelegd. Tevens dient zij krachtens § 64, lid 2, VStG een bijdrage in de kosten van in totaal 621 EUR te betalen.

- 3 Ten tijde van de inbreuken was H.Z. de werkgever van de bestuurder S.R. in de zin van de AZG en een vervoersonderneming in de zin van verordening nr. 1071/2009 en in de zin van het GütbefG. H.Z. was ten tijde van de inbreuken houder van een vergunning voor het internationale goederenvervoer. De handelsrechtelijke bedrijfsleider was tevens de vervoersmanager.
- 4 Verzoekster was ten tijde van de inbreuken noch vervoersmanager noch een tot vertegenwoordiging naar buiten toe bevoegd orgaan van H.Z. Zij had geen beslissende invloed op de bedrijfsvoering van H.Z.
- 5 Bij inleiding van de strafprocedure bevatte het strafregister van verweerder 113 definitieve eerdere veroordelingen van verzoekster, waaronder 65 definitieve eerdere veroordelingen wegens inbreuken van H.Z. op de communautaire regelgeving als vervoersonderneming in de zin van de AZG. Er kon niet worden vastgesteld dat de betrouwbaarheid van H.Z. als vervoersonderneming ooit in het licht van deze inbreuken is gecontroleerd.
- 6 Bij beslissing van 29 mei 2020 heeft het Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Neder-Oostenrijk, Oostenrijk) de bestreden strafbeschikking op grond van Unierechtelijke bezwaren tegen § 9, lid 2, laatste volzin, VStG binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1071/2009 nietig verklaard. Bij arrest van 21 juli 2021 heeft het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) deze beslissing nietig verklaard.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 7 Volgens § 9, lid 2, laatste volzin, VStG hebben de tot de vertegenwoordiging naar buiten toe bevoegde personen het recht om ook personen die niet tot de groep van de tot de vertegenwoordiging naar buiten toe bevoegde personen behoren, als verantwoordelijke personen voor bepaalde geografisch of inhoudelijk beperkte gebieden van de onderneming te benoemen. Deze personen zijn vervolgens verantwoordelijk voor de naleving van de bestuursrechtelijke bepalingen.
- 8 Volgens § 91, lid 2, GewO 1994 kan de vergunning voor de uitoefening van het beroep van een rechtspersoon die een onderneming drijft, alleen worden ingetrokken indien de redenen voor die intrekking betrekking hebben op een natuurlijke persoon die een beslissende invloed op de bedrijfsvoering heeft en indien de ondernemer deze persoon niet binnen de door de instantie daartoe gestelde termijn heeft verwijderd.

- 9 § 5, lid 2, GütbefG bepaalt dat er, behoudens de in artikel 6, lid 1, van verordening 1071/09 geregelde gevallen, in het bijzonder dan geen sprake is van een betrouwbare vervoersonderneming, wanneer de aanvrager, de tot uitoefening van het beroep bevoegde persoon of de vervoersmanager definitief is veroordeeld wegens ernstige inbreuken op de voorschriften op het gebied van de in de sector geldende loon- en arbeidsvoorwaarden of het wegverkeer, met name met betrekking tot de rij- en rusttijden van bestuurders.
- 10 Volgens artikel 22 van verordening 1071/2009 moeten de lidstaten alle nodige maatregelen nemen om te waarborgen dat de regels [voor sancties], waaronder de intrekking van de vergunning voor de uitoefening van het beroep van wegvervoersondernemer, doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Tot deze doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregelen behoort bijgevolg ook de in artikel 6 van verordening 1071/2009 bedoelde intrekking van de vergunning voor de uitoefening van het beroep van wegvervoersondernemer, indien er geen sprake meer is van betrouwbaarheid. Als aanknopingsfactor voor een twijfelachtige betrouwbaarheid is in dit verband onder andere een sanctie wegens een ernstige inbreuk op de communautaire regelgeving betreffende de rij- en rusttijden van de bestuurders uitdrukkelijk geregeld. De onderhavige administratieve strafprocedure is bijgevolg een maatregel in de zin van artikel 22 van verordening 1071/2009. Daarom moet tijdens deze strafprocedure in het kader van een Unierechtconforme uitlegging van het nationale recht worden beoordeeld of verzoekster een „door de lidstaat vastgestelde relevante persoon” in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening 1071/2009 is. Deze vraag moet om de volgende redenen ontkennend worden beantwoord.
- 11 In casu komen § 5, lid 2, GütbefG en § 91, lid 2, GewO 1994 als regelingen van de door Oostenrijk „vastgestelde relevante persoon” in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening 1071/2009 in aanmerking. § 5, lid 2, GütbefG verwijst uitdrukkelijk alleen naar de situatie waarin „*de tot de uitoefening van het beroep bevoegde persoon*” met name wegens ernstige inbreuken op de voorschriften betreffende de rij- en rusttijden van bestuurders is veroordeeld. Deze bepaling geldt zowel voor natuurlijke personen als voor rechtspersonen, terwijl in het geval van rechtspersonen de bestuursstrafrechtelijke vervolging van een inbreuk op de communautaire regelgeving met betrekking tot de betrouwbaarheid volgens § 91, lid 2, GewO 1994 beperkt is tot „*personen die een beslissende invloed op de bedrijfsvoering hebben*”.
- 12 De verantwoordelijke personen in de zin van § 9, lid 2, laatste volzin, VStG behoren volgens de bewoordingen en naar de ontstaansgeschiedenis van het GütbefG niet tot de groep van „*vastgestelde relevante personen*” in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening 1071/2009.
- 13 Tot de „*personen die een beslissende invloed op de bedrijfsvoering hebben*” in de zin van § 91, lid 2, GewO 1994 behoren volgens de rechtspraak van het Verwaltungsgerichtshof een handelsrechtelijke bedrijfsleider of een

meerderheidsaandeelhouder van een GmbH, maar niet de ondernemingsrechtelijke bedrijfsleider.

- 14 Derhalve behoort verzoekster ongetwijfeld niet tot de relevante personen in de zin van artikel 6 van verordening 1071/2009. Dit vloeit ook voort uit § 24a GütbefG die bepaalt dat alleen ernstige inbreuken „*volgens § 5, lid 2, punt 3*” in het register van vervoersondernemingen moeten worden opgenomen, waaronder noch inbreuken door de verantwoordelijke personen noch door de „*gewone*” ondernemingsrechtelijke bedrijfsleider vallen.
- 15 De verantwoordelijke persoon in de zin van § 9, lid 2, laatste volzin, VStG behoort niet tot de kring van de tot vertegenwoordiging bevoegde organen. Derhalve is hij volgens de wet niet strafrechtelijk aansprakelijk. Hij wordt pas strafrechtelijk aansprakelijk door zijn rechtsgeldige benoeming tot verantwoordelijke persoon door een tot vertegenwoordiging bevoegd orgaan.
- 16 In het geval van een als rechtsgeldig erkende benoeming van een verantwoordelijke persoon is de aansprakelijkheid van de handelsrechtelijke bedrijfsleider op grond van § 9, lid 6, VStG tot opzet beperkt. In gevallen waarin de inbreuk op de communautaire regelgeving die de betrouwbaarheid in de zin van verordening 1071/2009 aantast, is gepleegd door een persoon zonder beslissende invloed op de bedrijfsvoering, die bijgevolg niet binnen de werkingssfeer van § 91, lid 2, GewO 1994 valt, is de benoeming op grond van § 9, lid 2, laatste volzin, VStG uiteindelijk in strijd met artikel 22 van verordening 1071/2009, aangezien ernstige inbreuken op de communautaire regelgeving wegens de ontbrekende beslissende invloed van de dader op de bedrijfsvoering niet tot de intrekking van de vergunning kunnen leiden. Uit de vaststellingen betreffende de relevante eerdere veroordelingen van verzoekster aan de ene kant en de tot nu toe blijkbaar niet gecontroleerde betrouwbaarheid van H.Z. aan de andere kant kan worden afgeleid dat de bevoegde Gewerbebehörde (autoriteit voor vergunningen tot de uitoefening van het beroep) de voor de in § 91, lid 2, GewO 1994 bedoelde kring van daders ontwikkelde vaste rechtspraak van het Verwaltungsgerichtshof over de relevantie van een dergelijk groot aantal inbreuken op de in het kader van de betrokken beroepsactiviteit in acht te nemen regelgeving niet op verzoekster heeft toegepast.
- 17 De vraag rijst hoe de aangezochte rechter de nationale rechtssituatie met de krachtens artikel 6 van verordening 1071/2009 vereiste controle van de betrouwbaarheid wegens de in casu aan de orde zijnde – deels zeer ernstige – inbreuken op de communautaire regelgeving kan verzoenen.
- 18 Teneinde de door het Unierecht vereiste afschrikkende werking van de met de strafrechtelijke procedure verband houdende nationale bepalingen betreffende de controle van de betrouwbaarheid van de vervoersonderneming te waarborgen, dient de aangezochte rechter de aansprakelijkheid van verzoekster in casu te ontkennen. Anders zou het tegen verzoekster benutte recht tot strafvervolgung de enige met het Unierecht conforme weg blokkeren om via § 5, lid 2, GütbefG

juncto § 91, lid 2, GewO 1994 de doelstelling van artikel 6 van verordening 1071/2009 te bereiken; de gevolgen beperken van het dragen van de in geld uitgedrukte gevolgen van het onrecht, die overeenkomstig § 9, lid 7, VStG voor rekening van de onderneming zijn, waardoor deze op ontoelaatbare wijze calculeerbaar en niet langer afschrikkend worden.

- 19 Teneinde een administratieve strafrechtelijke procedure te waarborgen die geschikt is om aan een Unierechtconforme controle van de betrouwbaarheid te voldoen is het niet-toepassen van § 9, lid 2, VStG in casu de enige en tegelijkertijd minst ingrijpende mogelijkheid voor de aangezochte rechter om een naar nationaal recht ongeschikte bestraffing van verzoekster, die niet onder § 91, lid 2, GewO 1994 valt, te voorkomen. In plaats daarvan zal de administratieve strafrechtelijke procedure tegen de handelsrechtelijke bedrijfsleider moeten worden gevoerd, waarbij zijn eventuele vertrouwen in de vermeende rechtsgeldige benoeming van verzoekster tot de verantwoordelijke persoon volgens het Unierecht geen bescherming lijkt te verdienen.
- 20 Het Verwaltungsgerichtshof heeft de beslissing van 29 mei 2020 vernietigd op grond dat volgens § 28 AZG van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de werkgever of een verantwoordelijke persoon overeenkomstig § 9 VStG moet worden uitgegaan, en heeft er voorts op gewezen dat in de procedure inzake de intrekking van de vergunning ook rekening dient te worden gehouden met de aan de verantwoordelijke persoon opgelegde sancties.
- 21 In dit verband neemt het Verwaltungsgerichtshof in feite het standpunt in dat de verwijzende rechter in de administratieve strafrechtelijke procedure niet hoeft na te gaan of de bestraffing op een wijze plaatsvindt die tot een krachtens verordening 1071/2009 verplichte controle van de betrouwbaarheid leidt.
- 22 Voor zover het Landesverwaltungsgericht Niederösterreich de rechtspraak van de bestuursrechters in eerste en tweede aanleg overziet, bestaat er geen zaak waarin zou zijn vastgesteld dat de bestraffing van een verantwoordelijke persoon overeenkomstig § 9, lid 2, laatste volzin, VStG een passende of noodzakelijke aanleiding is om de betrouwbaarheid van een vervoersonderneming (of een andere tot de uitoefening van het beroep bevoegde persoon) te controleren. Integendeel, uit de aangehaalde nationale bepalingen en de overeenkomstige beslissingen blijkt duidelijk dat de positie van verzoekster binnen de vervoersonderneming een dergelijke controle in het geval van de bestreden bestraffing niet mogelijk zou maken.
- 23 Het federale ministerie van Digitalisering en Economisch Vestigingsklimaat heeft de rechtsopvatting geuit dat een procedure inzake de intrekking van een vergunning tot uitoefening van het beroep op grond van een bestraffing van een verantwoordelijke persoon in de zin van § 9, lid 2, laatste volzin, VStG „in de regel niet kan worden toegepast”.

- 24 Voor het Landesverwaltungsgericht Niederösterreich blijkt hieruit dat de bestreden bestraffing van verzoekster voor de duidelijk zeer ernstige inbreuken op de voorschriften betreffende de rij- en rusttijden van bestuurders niet tot een controle van de betrouwbaarheid zou leiden. Het ontbreken van deze controle vormt een voorzienbare schending van het Unierecht, die wegens de nationale oorzaak daarvan slechts in het kader van de administratieve strafrechtelijke procedure kan worden geconstateerd. Het Landesverwaltungsgericht Niederösterreich gaat er derhalve van uit dat § 9, lid 2, laatste volzin, VStG in de aanhangige strafprocedure, als minst ingrijpende maatregel, buiten toepassing zal moeten worden gelaten om een dergelijke schending te voorkomen.
- 25 Wat de praktische betekenis van de prejudiciële vraag buiten het hoofdgeding betreft, zij erop gewezen dat uit de ervaring blijkt dat een zeer groot aantal rechtspersonen en andere tot de uitoefening van het beroep bevoegde personen van de mogelijkheid van § 9, lid 2, laatste volzin, VStG gebruikmaken. Derhalve moet worden aangenomen dat de betrouwbaarheid van de betrokken vervoersonderneming in het vaak voorkomende geval van bestraffingen wegens inbreuken op de voorschriften betreffende de rij- en rusttijden van bestuurders – zoals in het geval van verzoekster – in Oostenrijk, ongeacht de frequentie en de ernst van de inbreuken, nooit wordt gecontroleerd.