Datum van inontvangstneming	:	08/07/2025

Zaak C-353/25 [Tværkilde] [i]

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

27 mei 2025

Verwijzende rechter:

Retten i Kolding (Denemarken)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

8 mei 2025

Verzoekende partij:

Anklagemyndigheden

Verwerende partij:

T

[OMISSIS]

BESLISSING

van 8 mei 2025

[OMISSIS]

Anklagemyndigheden (openbaar ministerie, Denemarken) tegen

T

(...)

en

[OMISSIS]

Anklagemyndigheden tegen

[i] Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

T

(...)

Verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing

1 De Ret i Kolding (rechter in eerste aanleg Kolding, Denemarken) heeft beslist het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267 VWEU te verzoeken om een prejudiciële beslissing.

2 Dit verzoek betreft de vraag of de Færdselsstyrelse (Deense wegverkeersautoriteit), die in Denemarken de bevoegde instantie is in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening 1071/2019, bij de beoordeling of een wegvervoerondernemer voldoet aan de betrouwbaarheidseis rekening moet houden met bijlage II bij verordening 2016/403, in de versie zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening 2022/694, waarin is vastgelegd boven welke drempelwaarde inbreuken op de regels van de Unie tot gevolg kunnen hebben dat niet aan de betrouwbaarheidseis is voldaan.

Hoofdgeding

3 Het hoofdgeding betreft de rechterlijke toetsing van twee besluiten van de Færdselsstyrelse, te weten het besluit van 31 januari 2024 tot intrekking van de communautaire vergunning voor goederenvervoer van T en het besluit van 27 september 2024 tot weigering van de verlenging van deze vergunning.

4 T vordert dat de besluiten ongeldig worden verklaard of, subsidiair, worden ingetrokken. Volgens T bevatten de besluiten wezenlijke formele en materiële fouten, aangezien zij zijn vastgesteld zonder rekening te houden met verordening 2016/403, in de versie zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening 2022/694, en in strijd zijn met het Unierechtelijke beginsel van evenredigheid.

Feiten van de zaak

5 Tijdens een controle op 5 september 2022 op het adres van T stelde de politie bij 45 bestuurders inbreuken vast op het verbod op het nemen van hun normale wekelijkse rusttijd in hun voertuigen, dat is neergelegd in artikel 8, lid 8, van de rij- en rusttijdenverordening (verordening nr. 561/2006, in de versie zoals gewijzigd bij verordening 2020/1054).

6 Op 21 maart 2023 kreeg T een geldboete van 1,2 miljoen DKK opgelegd, met name omdat zij had bijgedragen aan de inbreuken van de bestuurders (zie bijlage 1).

7 Nadat de politie de Færdselsstyrelse op 22 mei 2023 op de hoogte had gesteld van de geldboete, heeft de Færdselsstyrelse T op 18 augustus 2023 meegedeeld dat zij was geselecteerd voor toezicht (zie bijlage 2).

8 Na ontvangst van de zienswijze van T van 13 december 2023 (zie bijlage 3), besloot de Færdselsstyrelse op 31 januari 2024 om de communautaire vergunning voor goederenvervoer van T in te trekken (zie bijlage 4), op grond dat de onderneming niet langer voldeed aan de betrouwbaarheidseis van § 12, lid 1, punt 1, onder b), van de Godskørselslov (Deense wet op het goederenvervoer). De motivering luidde als volgt:

> „(...)
>
> De Færdselsstyrelse heeft de beoordeling gebaseerd op het feit dat de 45 inbreuken op het verbod van artikel 8, lid 8, van de rij- en rusttijdenverordening tijdens dezelfde politieactie zijn geconstateerd en dat de inbreuken op uw terrein zijn begaan. De Færdselsstyrelse acht het onwaarschijnlijk dat u er niet van op de hoogte was dat de 45 bestuurders hun lange rusttijden in hun voertuigen namen en dat dit een strafbaar feit is. Dit is geconcludeerd omdat een groot aantal bestuurders en voertuigen gedurende lange perioden aanwezig waren op uw terrein. De inbreuken lijken hierdoor ook een stelselmatig karakter te hebben. Bovendien was u ten tijde van de inbreuken op 5 september 2022 op de hoogte van de regels, aangezien u reeds eerder een geldboete is opgelegd voor een soortgelijk strafbaar feit. De Færdselsstyrelse is derhalve van mening dat de 45 inbreuken op het verbod om de normale wekelijkse rusttijd in een voertuig te nemen opzettelijk, met winstoogmerk zijn begaan en een stelselmatig karakter hebben.
>
> In deze omstandigheden stelt de Færdselsstyrelse vast dat uw inbreuken op het verbod van artikel 8, lid 8, van de rij- en rusttijdenverordening dermate ernstig zijn dat u niet langer voldoet aan de betrouwbaarheidseis. Om deze reden worden uw communautaire vergunning en de bijbehorende gewaarmerkte afschriften ingetrokken op grond van § 12, lid 1, punt 1, onder d), van de wet op het goederenvervoer. Gelet op de aard en de ernst van de omstandigheden is de Færdselsstyrelse van mening dat de intrekking van uw communautaire vergunning en van uw gewaarmerkte afschriften een evenredige sanctie is, ongeacht de omvang van de onderneming, en dat het stelselmatige karakter van de inbreuken betekent dat er een hoog risico bestaat dat u in de toekomst soortgelijke inbreuken zult begaan en dus misbruik zult maken van uw vergunning voor beroepsgoederenvervoer indien uw communautaire vergunning en de bijbehorende gewaarmerkte afschriften niet worden ingetrokken.
>
> De Færdselsstyrelse heeft kennisgenomen van uw antwoord van 13 december 2023 met betrekking tot deze toezichtzaak. U geeft daarin onder meer aan dat verschillende bestuurders uw richtlijnen over

overnachtingen of die van uw Poolse zusteronderneming niet hebben opgevolgd. In deze brief erkent u dat uw interne controles niet toereikend zijn geweest en dat u later maatregelen heeft genomen en wijzigingen heeft doorgevoerd in de richtlijnen, controles en interne follow-up, waaronder de invoering van fysieke controles in het weekend, om te voorkomen dat de buitenlandse bestuurders die op grond van Deense contracten voor u rijden, lange wekelijkse rusttijden in de vrachtwagens nemen. U verklaart ook dat uw Poolse zusteronderneming soortgelijke maatregelen heeft genomen. Voorts is aangegeven dat u ook de samenstelling van uw directie heeft gewijzigd door een nieuwe algemeen directeur te benoemen.

Het feit dat u en uw zusteronderneming preventieve maatregelen en controles hebben ingevoerd, en ook de benoeming van een nieuwe algemeen directeur in uw onderneming, kunnen echter niets veranderen aan de beoordeling van de Færdselsstyrelse, waarin rekening wordt gehouden met de omstandigheid dat u volgens de Færdselsstyrelse op de hoogte was van zowel de regels als de situatie op uw terrein toen de inbreuken in de vastgestelde omvang werden begaan.

(...)”

9 T heeft verzocht het besluit voor te leggen aan de rechter. Op 4 maart 2024 heeft de Anklagemyndighed (openbaar ministerie, Denemarken) de zaak aanhangig gemaakt bij de verwijzende rechter, de Ret i Kolding. Krachtens § 13, lid 4, van de wet op het goederenvervoer heeft het aanhangig maken van de zaak bij de verwijzende rechter schorsende werking.

10 Op 27 september 2024 besloot de Færdselsstyrelse om de verlenging van de communautaire vergunning voor goederenvervoer van T te weigeren (zie bijlage 5). Dit besluit bevat in wezen dezelfde motivering als het besluit van 31 januari 2024. De Anklagemyndighed heeft deze zaak op 7 november 2024 aanhangig gemaakt bij de verwijzende rechter.

Advies van de Europese Commissie

11 DTL, de brancheorganisatie van Deense wegvervoerders, heeft de Europese Commissie vragen gesteld over de uitlegging van verordening 2016/403 en verordening nr. 1071/2009.

12 In een e-mail van 3 juli 2024 (zie bijlagen 6 en 7) heeft de Europese Commissie DTL als volgt geantwoord:

„(...)

1. Moet een lidstaat de bepalingen van verordening (EG) nr. 1071/2009 en verordening (EU) 2016/403 toepassen bij zijn beoordeling van de betrouwbaarheidsstatus van wegvervoerondernemers?

De bepalingen van verordening (EG) nr. 1071/2009 en verordening (EU) 2016/403 zijn bindend voor de lidstaten. Zij bevatten echter alleen minimumvereisten voor het inleiden van een procedure om te beoordelen of een wegvervoerondernemer niet langer aan de betrouwbaarheidseis voldoet.

2. Indien in een lidstaat geen strengere drempelwaarde is vastgesteld, moet die lidstaat dan bij de uitvoering van de nationale procedure voor de beoordeling van de betrouwbaarheidsstatus de berekeningsmethode van verordening (EU) 2016/403 [zie verordening (EU) 2022/694] toepassen?

Verordening (EU) 2016/403 voorziet in een maximale frequentie waarboven herhaalde ernstige inbreuken als ernstiger moeten worden beschouwd. Er is niet voorzien in een minimale frequentie waaronder het niet mogelijk is een nationale procedure inzake betrouwbaarheidsstatus in te leiden.

De bevoegde autoriteit moet bij de beoordeling rekening houden met het aantal zware inbreuken op nationale regels en regels van de Unie, en ook met het aantal zwaarste inbreuken op regels van de Unie. Bij deze beoordeling moet de in bijlage II bij verordening (EU) 2016/403 uiteengezette berekeningsmethode worden gebruikt om te bepalen wanneer herhaaldelijk vastgestelde ernstige en zeer ernstige inbreuken door de bevoegde autoriteit als ernstiger moeten worden beschouwd.

(...)

Dit antwoord bindt de Europese Commissie niet; het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd om bindend uitlegging te geven aan het Unierecht.

(...)”

Nationaal recht

13 De Godskørselslov (geconsolideerde wet nr. 310 van 12 maart 2023 op het goederenvervoer, die van kracht was op 31 januari 2024, de datum van het besluit van de Færdselsstyrelse), bepaalt onder het opschrift „Intrekking van vergunningen”:

„§ 12

Lid 1 Een op grond van § 1, lid 1, [...] verleende vergunning kan, naast in de in artikel 13 van verordening (EG) nr. 1071/2009 genoemde gevallen, ook worden ingetrokken indien de houder

1) wordt geacht niet langer te voldoen aan het in § 3, lid 6, neergelegde vereiste van betrouwbaarheid, wegens ernstige of herhaalde inbreuken op de bepalingen van:

(...)

d) 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; verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer, zoals later gewijzigd, en de Europese Overeenkomst nopens de arbeidsvoorwaarden voor de bemanningen van motorrijtuigen in het internationale vervoer over de weg (AETR);

(...)”

14 In Denemarken is geen gebruik gemaakt van de rechtsgrondslag waarin punt 3 van bijlage II bij verordening 2016/403 voorziet: „De lidstaten kunnen strengere drempelwaarden instellen volgens de nationale administratieve procedure voor de beoordeling van de betrouwbaarheidsstatus”.

Bepalingen van het Unierecht:

Rij- en rusttijdenverordening

15 Artikel 8, lid 8, van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad, in de versie zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2020/1054 van de Raad van 15 juli 2020, bepaalt het volgende:

„8.

De normale wekelijkse rusttijden en wekelijkse rusttijden van meer dan 45 uur ter compensatie van eerdere verkorte wekelijkse rusttijden, mogen niet in een voertuig worden genomen. Zij worden genomen in een passend gendervriendelijk verblijf met geschikte slaapfaciliteiten en sanitaire voorzieningen.

Eventuele kosten voor het verblijf buiten het voertuig worden door de werkgever gedekt.”

Verordening 1071/2009

16 In de considerans van verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad staat te lezen:

„(12) Eerlijke mededinging en wegvervoer dat de voorschriften volledig naleeft, maken een homogeen niveau van toezicht in de lidstaten noodzakelijk. De nationale autoriteiten die belast zijn met het toezicht op de ondernemingen en de geldigheid van hun vergunningen, spelen in dit verband een wezenlijke rol en dienen indien nodig passende maatregelen te nemen, met name, in de ernstigste gevallen, door schorsing of intrekking van vergunningen of het ongeschikt verklaren van vervoersmanagers die herhaaldelijk nalatig zijn of die te kwader trouw handelen. Dit dient te worden voorafgegaan door een nauwkeurige toetsing van de maatregel aan het evenredigheidsbeginsel. Een onderneming moet echter vooraf worden gewaarschuwd en moet een redelijke termijn krijgen om de situatie te herstellen, voordat haar een dergelijke sanctie wordt opgelegd.

(...)

(24) In het bijzonder moet de Commissie de bevoegdheid worden gegeven om een lijst op te stellen van de categorieën, de aard en de ernst van de inbreuken die tot verlies van de betrouwbaarheidsstatus van wegvervoerondernemers leiden, (...) en om een lijst op te stellen van inbreuken die naast de in bijlage IV bij deze verordening vastgelegde inbreuken tot verlies van de betrouwbaarheidsstatus kunnen leiden. (...)

(...)”

17 In artikel 3 van deze verordening staat te lezen:

„Vereisten voor de uitoefening van het beroep van wegvervoerondernemer

1. Ondernemingen die het beroep van wegvervoerondernemer uitoefenen moeten:

(...)

b) betrouwbaar zijn;

(...)”

18 Artikel 6 van deze verordening, in de versie zoals gewijzigd bij verordening 2020/1055, bepaalt onder het opschrift „Voorwaarden betreffende de betrouwbaarheidseis”:

„1. Onverminderd lid 2 van het onderhavige artikel bepalen de lidstaten de voorwaarden die een onderneming en een vervoersmanager uit hoofde van deze verordening moeten vervullen om te voldoen aan de in artikel 3, lid 1, onder b), vastgestelde betrouwbaarheidseis.

Om na te gaan of een onderneming aan die eis voldoet, houden de lidstaten rekening met het gedrag van die onderneming, haar vervoersmanagers,

uitvoerend directeurs en andere door de lidstaat vastgestelde relevante personen. De verwijzingen in dit artikel naar veroordelingen, sancties of inbreuken omvatten veroordelingen van, sancties opgelegd aan of inbreuken van de onderneming zelf, haar vervoersmanagers, uitvoerend directeurs en andere door de lidstaat vastgestelde relevante personen.

De in de eerste alinea bedoelde voorwaarden omvatten ten minste het volgende:

(...)

b) jegens de vervoersmanager of de vervoersonderneming is niet, in één of meer lidstaten, een veroordeling voor een ernstig strafbaar feit uitgesproken of een sanctie wegens ernstige inbreuken op de communautaire wetgeving opgelegd met betrekking tot met name:

i) de rij- en rusttijden van de bestuurders, de arbeidstijd en de installatie of het gebruik van controleapparatuur

(...)

2. Voor de toepassing van lid 1, derde alinea, onder b), wanneer de vervoersmanager van de vervoersonderneming in een of meer lidstaten is veroordeeld voor een ernstig strafbaar feit of een sanctie heeft gekregen wegens schending van een van de zwaarste inbreuken op de regels van de Unie, zoals uiteengezet in bijlage IV, voert en voltooit de bevoegde instantie van de lidstaat van vestiging, op passende wijze en tijdig een administratieve procedure, met inbegrip van, voor zover passend, een inspectie ter plaatse in de gebouwen en/of op de terreinen van de betrokken onderneming.

Tijdens de administratieve procedure krijgen de vervoersmanager of andere wettelijke vertegenwoordigers van de vervoersonderneming, al naargelang het geval, het recht om argumenten te verstrekken en toelichting te geven.

Tijdens de administratieve procedure gaat de bevoegde autoriteit na of het verlies van de betrouwbaarheidsstatus op grond van specifieke omstandigheden in het gegeven geval een onevenredig strenge sanctie zou zijn. Bij die beoordeling houdt de bevoegde autoriteit rekening met het aantal zware inbreuken op nationale regels en regels van de Unie, als vermeld in de derde alinea van lid 1, en met het aantal zwaarste inbreuken op regels van de Unie, zoals uiteengezet in bijlage IV, waarvoor de vervoersmanager of de vervoersonderneming is veroordeeld of bestraft. Iedere conclusie in die zin wordt naar behoren gemotiveerd en gerechtvaardigd.

Als de bevoegde autoriteit oordeelt dat het verlies van de betrouwbaarheidsstatus onevenredig zou zijn, beslist zij dat de betrokken onderneming de betrouwbaarheidsstatus behoudt. (...)

Indien de bevoegde autoriteit oordeelt dat het verlies van de betrouwbaarheidsstatus niet onevenredig zou zijn, leidt de veroordeling of de sanctie tot het verlies van de betrouwbaarheidsstatus.

(...)

2 bis. De Commissie stelt uitvoeringshandelingen vast tot vaststelling van een lijst van de categorieën, types en ernst van zware inbreuken op de regels van de Unie, als vermeld in lid 1, derde alinea, onder b), die, naast de in bijlage IV vermelde inbreuken, tot het verlies van de betrouwbaarheidsstatus kunnen leiden. De lidstaten houden bij het stellen van prioriteiten voor controles uit hoofde van artikel 12, lid 1, rekening met de informatie over deze inbreuken, met inbegrip van de informatie hierover van andere lidstaten.

Daartoe zal de Commissie:

a) de categorieën en de soorten inbreuken vaststellen die het vaakst worden geconstateerd;

b) de ernst van de inbreuken definiëren volgens het risico dat zij inhouden op overlijden of ernstige verwondingen en op concurrentieverstoring op de wegvervoersmarkt, onder meer omdat die de werkomstandigheden van werknemers in het wegvervoer ondermijnen;

c) vaststellen boven welke frequentie herhaalde inbreuken als ernstiger inbreuken worden beschouwd, waarbij rekening wordt gehouden met het aantal voertuigen dat wordt gebruikt voor de vervoersactiviteiten waarvoor de vervoersmanager de verantwoordelijkheid draagt.”

(...)”

Verordening 2016/403

19 Overeenkomstig artikel 6, lid 2 bis, van verordening 1071/2009 heeft de Commissie verordening 2016/403 vastgesteld. Relevant is de versie zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening 2022/694 van de Commissie.

20 In de considerans van verordening 2016/403 staat te lezen:

„(...)

(1) Op grond van artikel 6, lid 2, onder b), van verordening (EG) nr. 1071/2009 dient de Commissie een lijst op te stellen van categorieën en soorten ernstige inbreuken op de wetgeving van de Unie, met inbegrip van de zwaarte daarvan, die, naast die welke zijn vastgesteld in bijlage IV bij die

verordening, kunnen leiden tot verlies van de betrouwbaarheidsstatus van de vervoersonderneming of de vervoersmanager.

(2) Daartoe dient de Commissie de ernst van de inbreuken vast te stellen in het licht van het eventuele risico op overlijden of ernstige verwondingen dat de inbreuken inhouden en dient zij vast te stellen boven welke frequentie herhaalde inbreuken als ernstiger worden beschouwd.

(...)

(5) De vast te stellen maatregelen zijn nodig om transparantie, eerlijkheid en rechtszekerheid te waarborgen bij de beoordeling van de ernst van de inbreuken en de gevolgen daarvan voor de betrouwbaarheidsstatus van de vervoersonderneming of de vervoersmanager.

(...)

(9) Het is in het belang van transparantie en eerlijke concurrentie dat een gemeenschappelijke methode wordt vastgesteld voor de berekening van het aantal herhaalde inbreuken waarboven deze als ernstiger worden beschouwd door de bevoegde autoriteit van de lidstaat van vestiging. Dergelijke herhaalde inbreuken kunnen leiden tot een nationale administratieve procedure die, afhankelijk van het oordeel van de bevoegde autoriteit, kan leiden tot verlies van de betrouwbaarheidsstatus van een vervoerondernemer.

(10) Als algemene regel geldt dat bij de bepaling van de frequentie rekening moet worden gehouden met de ernst van de inbreuk, de periode en het gemiddelde aantal bestuurders. Dit zijn maximumdrempels, waarbij de lidstaten de mogelijkheid hebben lagere drempelwaarden toe te passen op grond van hun nationale administratieve procedures voor de beoordeling van de betrouwbaarheidsstatus.

(...)”

21 Artikel 1 van de verordening luidt als volgt:

„[1.] In bijlage I bij deze verordening is voor het commerciële wegvervoer een gemeenschappelijke lijst vastgelegd van categorieën en soorten inbreuken, met inbegrip van de zwaarte daarvan, op de wetgeving van de Unie, die, naast de inbreuken die zijn vastgesteld in bijlage IV bij verordening (EG) nr. 1071/2009, kunnen leiden tot verlies van de betrouwbaarheidsstatus van wegvervoerondernemers.

2. Deze verordening voorziet in een maximale frequentie waarboven herhaalde ernstige inbreuken als ernstiger worden beschouwd, rekening houdend met het aantal bestuurders dat wordt ingezet voor de door de vervoersmanager geleide vervoersactiviteiten, als bepaald in bijlage II.

3. De lidstaten houden rekening met de informatie over ernstige inbreuken als bedoeld in de leden 1 en 2 wanneer zij de nationale administratieve procedure voor de beoordeling van de betrouwbaarheidsstatus toepassen."

22 Bijlage II bij verordening 2016/403, in de versie zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) 2022/694, luidt:

„Frequentie van ernstige inbreuken

1. Wanneer de ernstige (SI) en zeer ernstige (VSI) inbreuken in bijlage I bij herhaling worden begaan, worden zij door de bevoegde autoriteit van de lidstaat van vestiging als ernstiger beschouwd. Bij de berekening van de frequentie van herhaalde inbreuken houden de lidstaten rekening met de volgende factoren:

a) de ernst van de inbreuk (SI of VSI);

b) de periode (ten minste één lopend jaar vanaf de datum van een controle);

c) het aantal voertuigen dat wordt ingezet voor de door de vervoersmanager geleide vervoersactiviteiten (gemiddelde per jaar).

2. Rekening houdend met het mogelijke gevaar voor de verkeersveiligheid, wordt de maximale frequentie van ernstige inbreuken waarboven deze inbreuken als ernstiger worden beschouwd als volgt vastgesteld:

3 SI per voertuig per jaar = 1 VSI,

3 VSI per voertuig per jaar = de nationale procedure inzake betrouwbaarheidsstatus wordt ingeleid.

3. Het aantal inbreuken per voertuig per jaar is een gemiddelde berekend door het totale aantal inbreuken van dezelfde ernst (SI of VSI) te delen door het gemiddelde aantal gedurende het jaar ingezette voertuigen. De frequentieformule voorziet in een maximumdrempel voor de frequentie van ernstige inbreuken waarboven zij als ernstiger worden beschouwd. De lidstaten kunnen strengere drempelwaarden instellen volgens de nationale administratieve procedure voor de beoordeling van de betrouwbaarheidsstatus."

Standpunten van partijen

23 T wijst erop dat zij en de Færdselsstyrelse van mening verschillen over de omvang van de verplichting van de Færdselsstyrelse om rekening te houden met EU-verordening 2016/403. Volgens T had de Færdselsstyrelse zowel in het kader

van haar besluit om toezicht in te voeren als in het kader van haar besluit om de communautaire vergunning van T in te trekken, rekening moeten houden met de in bijlage II bij verordening 2016/403 vastgestelde ernstdrempel. Uit de bewoordingen van artikel 1, lid 3, van verordening 2016/403 volgt rechtstreeks dat de lidstaten bij de beoordeling van de betrouwbaarheidsstatus rekening moeten houden met de in de leden 1 en 2 van dat artikel bedoelde ernstige inbreuken. Hetzelfde blijkt uit het antwoord van de Europese Commissie aan DTL in haar e-mail van 3 juli 2024. Aangezien in Denemarken geen lagere drempelwaarde is vastgesteld, is de in verordening 2016/403 vastgestelde drempelwaarde van toepassing. Uit overweging 12 van verordening 1071/2009 blijkt dat deze regels tot doel hebben eerlijke mededinging en een homogeen niveau van toezicht in de lidstaten te waarborgen, hetgeen alleen kan worden bereikt als de regels door de lidstaten homogeen worden toegepast.

24 Volgens het rekenmodel in bijlage II van verordening 2016/403, zoals gewijzigd, moet het aantal ernstige inbreuken per voertuig per jaar worden berekend. In 2022 waren er 46 inbreuken (VSI) (één inbreuk op artikel 8, lid 6, van de rij- en rusttijdenverordening en 45 inbreuken op artikel 8, lid 8, van die verordening). Volgens het rekenmodel in punt 2 van bijlage II bij verordening 2016/403 is de maximumdrempel 3 VSI per voertuig per jaar. T had in 2022 gemiddeld 99,9 voertuigen, hetgeen resulteert in een drempelwaarde van (3x99,9) 299,75 VSI. Het aantal inbreuken (46) is slechts 15,35 % van 299,75. Als de Færdselsstyrelse deze uitgangspunten had toegepast, zou zij tot de conclusie zijn gekomen dat de frequentie van de inbreuken van T in 2022 lager was dan 1/6 van de door de Uniewetgever vastgestelde drempelwaarde.

25 Ongeacht of de Færdselsstyrelse de berekeningsmethode van bijlage II bij verordening 2016/403 had moeten toepassen, is haar besluit in strijd met de Unierechtelijke beginselen van evenredigheid en rechtszekerheid en met het beginsel van de doeltreffendheid van het Unierecht. Het evenredigheidsbeginsel vereist dat het besluit van de Færdselsstyrelse binnen bepaalde grenzen blijft. Bovendien heeft de Færdselsstyrelse de vervoersvergunning ingetrokken zonder T vooraf te waarschuwen en zonder haar een redelijke termijn te geven om de situatie te herstellen, hetgeen in strijd is met de aanbeveling in overweging 12 van verordening nr. 1071/2009.

26 De Anklagemyndighed voert aan dat verordening 2016/403, zoals gewijzigd, slechts bepaalt wanneer een nationale procedure inzake betrouwbaarheid moet worden ingeleid, dat wil zeggen wanneer de lidstaten toezicht op een onderneming moeten houden. Volgens punt 2 van bijlage II bij de verordening, „[moet] de nationale procedure inzake betrouwbaarheidsstatus [worden] ingeleid” wanneer „3 VSI per voertuig per jaar” is vastgesteld. Deze drempelwaarde is een maximumdrempel, die de Færdselsstyrelse niet belet om toezicht uit te oefenen op een onderneming waarvoor de drempelwaarde niet is overschreden. De lidstaten kunnen strengere drempelwaarden instellen. Het staat vast dat Denemarken geen strengere drempelwaarde heeft ingesteld. Bijlage II bij verordening 2016/403 bevat dus slechts een bovengrens voor het aantal herhaalde ernstige inbreuken dat

als ernstiger moet worden beschouwd en zet uiteen hoe deze moet worden berekend; er wordt geen ondergrens genoemd die de lidstaten zou beletten om toezicht uit te oefenen.

27 De Anklagemyndighed en de Europese Commissie verschillen niet van inzicht over de uitlegging van de regels van het Unierecht. Uit het antwoord van de Europese Commissie op de eerste vraag van DTL – of een lidstaat de berekeningsmethode van bijlage II bij verordening 2016/403 moet toepassen indien op nationaal niveau geen strengere drempelwaarde is vastgesteld – volgt dus dat deze verordeningen slechts minimumvereisten bevatten voor het inleiden van een nationale procedure inzake betrouwbaarheidsstatus. Evenzo volgt uit het antwoord op de tweede vraag dat verordening 2016/403 voorziet in een maximale frequentie waarboven herhaalde ernstige inbreuken als ernstiger moeten worden beschouwd, maar dat niet is voorzien in een minimale frequentie waaronder toezicht niet mogelijk is.

28 Bijlage II bij verordening 2016/403 preciseert niet wanneer een nationale autoriteit moet oordelen dat niet aan de betrouwbaarheidseis is voldaan. De Commissie heeft in bijlage II bij verordening 2016/403 geen berekeningsmethode opgenomen die moet worden toegepast bij de beoordeling of een onderneming aan de betrouwbaarheidseis voldoet. Uit artikel 6, lid 2, van verordening 1071/2019 volgt dat de bevoegde autoriteit moet beoordelen of het verlies van de betrouwbaarheidsstatus vanwege specifieke omstandigheden een onevenredige reactie zou zijn op het aantal zware inbreuken op nationale regels en regels van de Unie. De Færdselsstyrelse was dus in het kader van het besluit tot intrekking van de vergunning van T niet verplicht om de berekeningsmethode van bijlage II toe te passen.

Bij de strafrechtelijke beoordeling van de betrouwbaarheidsstatus van T is de Færdselsstyrelse uitgegaan van de door de Commissie in bijlage I bij verordening 2016/403 opgenomen classificatie van ernstige inbreuken op de wetgeving van de Unie, en van de aanbevelingen voor de hoogte van geldboetes en de redenen daarvoor, zoals vermeld in de Deense wetgevingsgeschiedenis, enzovoort. Gelet op de aard en de ernst van de omstandigheden was de intrekking van de vergunning van T een evenredige sanctie, ongeacht de omvang van de onderneming.

Motivering en beslissing van de verwijzende rechter

29 Deze zaak doet de vraag rijzen volgens welke criteria de Færdselsstyrelse moet beoordelen of een inbreuk op de bepalingen inzake rij- en rusttijden door een onderneming dermate ernstig is dat de intrekking van haar communautaire vergunning een evenredige sanctie vormt. De vraag is of de criteria van bijlage II bij verordening 2016/403 voor de beoordeling van de ernst van ernstige inbreuken, met name op de rij- en rusttijdenverordening, aldus moeten worden uitgelegd dat zij enkel een drempelwaarde vaststellen waarboven de bevoegde

nationale autoriteit een toezichtprocedure inzake betrouwbaarheidsstatus moet inleiden, dan wel of de criteria van deze verordening ook in aanmerking moeten worden genomen wanneer de bevoegde autoriteit beoordeelt of er redenen zijn om de communautaire vergunning van die onderneming in te trekken.

30 Enerzijds is in artikel 1, lid 2, van verordening 2016/403 bepaald dat de verordening voorziet in een maximale frequentie waarboven herhaalde ernstige inbreuken als ernstiger moeten worden beschouwd. Bovendien preciseert punt 3 van bijlage II bij de verordening dat de frequentieformule voorziet in een maximumdrempel voor de frequentie van ernstige inbreuken waarboven zij als ernstiger moeten worden beschouwd. Op basis van de bewoordingen van deze bepalingen valt niet uit te sluiten dat de intrekking van een vergunning ook als een evenredige sanctie kan worden beschouwd wanneer het aantal inbreuken kleiner is dan in de verordening is bepaald.

31 Anderzijds volgt uit artikel 6, lid 2 bis, van verordening 1071/2009 dat de Commissie uitvoeringshandelingen moet vaststellen en daarin een lijst moet opnemen van de categorieën, types en ernst van zware inbreuken op onder meer de rij- en rusttijdenverordening, die tot het verlies van de betrouwbaarheidsstatus kunnen leiden. Bovendien bepaalt artikel 1, lid 3, van verordening 2016/403 dat de lidstaten rekening moeten houden met de informatie over ernstige inbreuken als bedoeld in de leden 1 en 2 wanneer zij de nationale administratieve procedure voor de beoordeling van de betrouwbaarheidsstatus toepassen. Ten slotte lijken de doelstellingen van eerlijke mededinging en een homogeen niveau van toezicht in de Unie, alsook de overwegingen van transparantie, eerlijkheid en rechtszekerheid, die in de hierboven aangehaalde consideransen van deze verordeningen worden genoemd, erop te wijzen dat de nationale autoriteiten bij de beoordeling van de betrouwbaarheidsstatus het rekenmodel van bijlage II bij verordening 2016/403 moeten toepassen[.]

32 De verwijzende rechter merkt op dat het antwoord van de Europese Commissie aan DTL in haar e-mail van 3 juli 2024 aldus kan worden gelezen dat de Commissie van mening is dat de berekeningsmethode van bijlage II bij verordening 2016/403 niet alleen – zoals de Anklagemyndighed stelt – moet worden toegepast wanneer de bevoegde autoriteit beoordeelt of zij een nationale procedure inzake betrouwbaarheidsstatus moet inleiden, maar ook bij de beoordeling van de betrouwbaarheidsstatus. Dit zou betekenen dat bij deze beoordeling rekening moet worden gehouden met het aantal zware inbreuken op nationale regels en regels van de Unie, en ook met het aantal zwaarste inbreuken op regels van de Unie, en dat in het kader van deze beoordeling de in bijlage II bij verordening (EU) 2016/403 uiteengezette berekeningsmethode moet worden gebruikt om te bepalen wanneer ernstige en zeer ernstige inbreuken die bij herhaling zijn begaan, door de bevoegde autoriteit als ernstiger moeten worden beschouwd.

33 Tegen deze achtergrond bestaan er twijfels over de uitlegging van de relevante regels van het Unierecht. Aangezien het wegnemen van deze twijfel van wezenlijk

belang is voor de uitkomst van de zaken en de twijfel betrekking heeft op de uitlegging van het Unierecht, acht de verwijzende rechter het noodzakelijk het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een antwoord op de hiernavolgende vraag.

Beslissing:

34 De Ret i Kolding verzoekt het Hof van Justitie om een antwoord op de volgende vraag:

„Moet artikel 1, lid 3, van verordening (EU) 2016/403 van de Commissie van 18 maart 2016 tot aanvulling van verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de classificatie van ernstige inbreuken op de wetgeving van de Unie die tot verlies van de betrouwbaarheidsstatus van wegvervoerondernemers kunnen leiden, en tot wijziging van bijlage III bij richtlijn 2006/22/EG van het Europees Parlement en de Raad, in de versie zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) 2022/694 van de Commissie van 2 mei 2022 tot wijziging van verordening (EU) 2016/403 wat betreft nieuwe ernstige inbreuken op de Unieregels die kunnen leiden tot het verlies van de betrouwbaarheidsstatus van wegvervoerondernemers

aldus worden uitgelegd dat de nationale autoriteit die bevoegd is om een vergunning voor wegvervoer in te trekken, verordening 2016/403 moet toepassen in het kader van haar beoordeling of een onderneming met een vergunning voor wegvervoer voldoet aan de betrouwbaarheidseis van artikel 3, lid 1, onder b), van verordening nr. 1071/2009, wanneer

a) de door de onderneming begane inbreuken op de regels van de Unie de in bijlage II bij verordening (EU) 2022/694 neergelegde drempelwaarde niet overschrijden, en

b) de lidstaat geen lagere drempelwaarde heeft vastgesteld?”

[ondertekening]

Retten i Kolding, 27 mei 2025

[OMISSIS]