



Datum van inontvangstneming : 12/08/2025

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-437/25 – 1

Zaak C-437/25

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

3 juli 2025

Verwijzende rechter:

Administrativen sad Gabrovo (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

30 juni 2025

Verzoekende partij:

FT

Verwerende partij:

Nachalnik Oblasten otdel „Avtomobilna administratsia” Gabrovo

BESLISSING

nr. 882

Gabrovo, 30 juni 2025

De **Administrativen sad Gabrovo** (bestuursrechter in eerste aanleg Gabrovo, Bulgarije) – **Ile kamer** – [...] [OMISSIS] heeft bij de behandeling van de door rechter [...] [OMISSIS] aangedragen administratieve sanctieprocedure in cassatie nr. 152/2025 van de Administrativen sad Gabrovo voor de beslissing het volgende in aanmerking genomen:

De procedure is geregeld in artikel 63c van de Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (wet inzake bestuursrechtelijke overtredingen en bestuurlijke sancties, hierna: „ZANN”), gelezen in samenhang met artikel 208 e.v. van de Administrativnoprotsesualen kodeks (wetboek bestuursprocesrecht; hierna: „APK”). De zaak is aanhangig gemaakt door middel van het beroep in cassatie

met nummer SDA-01-1158 van 13 mei 2025, dat FT uit Botevgrad [...] [OMISSIS] heeft ingesteld tegen het vonnis nr. 47 van de Rayonen sad Gabrovo (rechter in eerste aanleg Gabrovo, Bulgarije) van 2 april 2025 in de administratieve sanctieprocedure nr. 101 uit 2025.

Bij het bestreden vonnis werd boetebeschikking nr. 27-0000104 van 28 augustus 2024 van Nachalnik na Oblasten otdel „Avtomobilna administratsia” Gabrovo (hoofd van de afdeling „motorvoertuigenadministratie” Gabrovo) bevestigd, waarbij tegen verzoeker FT wegens inbreuk op artikel 27, lid 2, eerste zin, tweede zinsdeel, van verordening (EU) nr. 165/2014 van 4 februari 2014 een geldboete ten bedrage van 1 500 (duizend vijfhonderd) leva (BGN) overeenkomstig artikel 93c, lid 5, van de Zakon za avtomobilnite prevozi (wet inzake het wegvervoer, ZAvtP, hierna: „wet inzake het wegvervoer”) is opgelegd als administratieve sanctie.

Op 18 juni 2025 heeft in de zaak een openbare terechtzitting plaatsgevonden waarin verzoekers verzoek van 13 juni 2025 aan de Administrativen sad Gabrovo (bestuursrechter in eerste aanleg Gabrovo) werd behandeld waarbij hij vraagt om het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing; de verwijzende rechter is van oordeel dat dit verzoek ontvankelijk is en zet uiteen waarom het moet worden toegewezen.

I. Verwijzende rechter:

Administrativen sad Gabrovo (bestuursrechter in eerste aanleg Gabrovo) [...] [OMISSIS]

II. Partijen:

Verzoekende partij: FT uit Botevgrad [...] [OMISSIS]

Verwerende partij: Nachalnik Oblasten otdel „Avtomobilna administratsia” Gabrovo (hoofd van de afdeling „motorvoertuigenadministratie” Gabrovo) [...] [OMISSIS]

Belanghebbende partij: Prokuror pri Okrazhna prokuratura Gabrovo (officier van justitie bij het regionaal parket Gabrovo) [...] [OMISSIS]

III. Voorwerp van het hoofdgeding:

Bij het door verzoeker bestreden vonnis van de Rayonen sad Gabrovo (rechter in eerste aanleg Gabrovo) werd boetebeschikking nr. 27-0000104 van de Nachalnik Oblasten otdel „Avtomobilna administratsia” Gabrovo (hoofd van de afdeling „motorvoertuigenadministratie” van Gabrovo) van 28 augustus 2024 bevestigd, waarbij tegen FT wegens schending van artikel 27, lid 2, eerste volzin, tweede

zinsdeel, van verordening (EU) nr. 165/2014 een geldboete was opgelegd ten bedrage van 1 500 leva (BGN) overeenkomstig artikel 93c, lid 5, van de wet inzake het wegvervoer. Verzoeker is van mening dat het vonnis van de rechter in eerste aanleg onjuist is omdat het de boetebeschikking ten onrechte heeft bevestigd; hij verzoekt derhalve om vernietiging van de boetebeschikking en van het vonnis [in eerste aanleg] door de verwijzende cassatierechter.

IV. Feiten van het hoofdgeding en argumenten van partijen:

Bij de litigieuze boetebeschikking werd een geldboete opgelegd ten bedrage van 1 500,00 BGN tegen verzoeker, omdat hij op 26 juli 2024 rond 07:37 uur op weg II-44 [...] [OMISSIS] [informatie over de exacte plaats waar de overtreding is vastgesteld] als persoon die internationaal goederenvervoer over de weg uitvoert met een vergunning voor ritten van Oostenrijk naar Bulgarije met een motorvoertuig dat binnen de werkingssfeer van verordening (EU) nr. 165/2014 valt, gebruik heeft gemaakt van de bestuurderskaart nr. [...] [OMISSIS], die door de Izpалnitelna agentsia „Avtomobilna administratsia” (uitvoerend agentschap „motorvoertuigenadministratie”) op 24 augustus 2023 voor een andere persoon, BD, was afgegeven.

De boetebeschikking is aangevochten bij de Rayonen sad Gabrovo (rechter in eerste aanleg Gabrovo); deze rechter heeft de beschikking bevestigd bij bovengenoemd vonnis, op grond dat er geen twijfel bestond over het feit, de dader en diens schuld.

In zijn beroep in cassatie stelt FT zich op het standpunt dat de overtreding niet is bewezen, dat de verzameling van essentieel bewijsmateriaal met betrekking tot het geschil niet heeft plaatsgevonden, met inbegrip van vaststellingen over welke kaart en wiens kaart in de tachograaf van het voertuig was ingebracht. Het ontbreken van een gemotiveerd en begrijpelijk onderzoek van het in het kader van de administratieve sanctieprocedure verzamelde bewijs en de informatie die in dat verband in de boetebeschikking ontbrak, zijn niet in aanmerking genomen; dit is in strijd met het recht van verweer van de aansprakelijk gestelde persoon, aldus verzoeker. Het bezwaar van verzoeker dat de sanctiebepaling van artikel 93c, lid 5, van de wet inzake het wegvervoer niet evenredig is aan de aard en de ernst van de inbreuk, houdt ook verband met het verzoek om een prejudiciële beslissing; in casu is de vraag of de bestuurder een rit heeft afgelegd met andermans kaart en om welk traject het gaat, of dit zijn eerste inbreuk is, of hij een eigen geldige bestuurderskaart bezit en of de aldus bepaalde sanctie, die door de [nationale] wetgever is vastgesteld als forfaitair bedrag en niet binnen een bepaald kader, niet in tegenspraak is met het oordeel van het Hof dat het evenredigheidsbeginsel geldt voor elke lidstaat van de Europese Unie, met inbegrip van de individualisering van de wegens een inbreuk opgelegde sanctie. In casu is deze evenredigheid niet onderzocht, aangezien, ten eerste, geen enkele concrete omstandigheid is vastgesteld met betrekking tot de omvang van het

gevaar voor de samenleving en de ernst van het feit en, ten tweede, de sanctie een forfaitair bedrag heeft.

V. Aangevoerde bepalingen van Bulgaars recht:

Zakon za avtomobilnite prevozi (wet inzake het wegvervoer)

Artikel 93c, lid 5 Een bestuurder die een bestuurderskaart gebruikt die aan een andere persoon is afgegeven, wordt gestraft met een boete van 1 500 leva (BGN).

Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (wet inzake bestuursrechtelijke overtredingen en bestuurlijke sancties)

Artikel 27, lid 5 Buiten de in de wet voorziene gevallen is het evenmin toegestaan een sanctie vast te stellen die lager is dan het minimumbedrag van de sancties, te weten een geldboete of de tijdelijke intrekking van het recht om een bepaald beroep of een bepaalde activiteit uit te oefenen.

VI. Unierecht:

Verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en van 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 27

Gebruik van bestuurderskaarten

1. De bestuurderskaart is persoonlijk.
2. Een bestuurder mag niet meer dan één geldige bestuurderskaart bezitten en mag uitsluitend zijn eigen gepersonaliseerde bestuurderskaart gebruiken. Hij mag geen defecte of verlopen kaart gebruiken.

Uitvoeringsverordening (EU) nr. 646/2012 van de Commissie van 16 juli 2012 houdende vaststelling van uitvoeringsbepalingen inzake boetes en dwangsommen uit hoofde van verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad

Artikel 13

Boetes en dwangsommen – maximumbedragen

1. Indien de Commissie na de in afdeling 2 vastgestelde besluitvormingsprocedure tot het oordeel komt dat de certificaathouder opzettelijk of door nalatigheid verordening (EG) nr. 216/2008 of de uitvoeringsvoorschriften daarvan niet heeft nageleefd, kan zij bij besluit een geldboete opleggen van ten hoogste 4 % van de jaarlijkse inkomsten of omzet van de certificaathouder in het voorgaande boekjaar.

2. Indien de certificaathouder op het tijdstip van de vaststelling van het in lid 1 bedoelde besluit de niet-naleving niet heeft beëindigd, kan de Commissie, bij dat besluit, een dagelijkse dwangsom opleggen van ten hoogste 2,5 % van de gemiddelde dagelijkse inkomsten of omzet van de certificaathouder in het voorgaande boekjaar. Deze dwangsommen kunnen worden opgelegd voor een periode die duurt vanaf de datum van kennisgeving van dat besluit tot de datum waarop de niet-naleving is beëindigd.

3. Voor de toepassing van de leden 1 en 2 wordt onder het voorgaande boekjaar verstaan het boekjaar dat voorafgaat aan de datum van het in lid 1 bedoelde besluit.

4. De boetes en dwangsommen zijn van administratieve aard.

5. Het besluit tot oplegging van boetes en dwangsommen is uitvoerbaar.

Artikel 15

Criteria voor de toepassing en kwantificering van boetes en dwangsommen

1. Bij de beslissing of er boetes en dwangsommen moeten worden opgelegd en bij het bepalen van de hoogte ervan, laat de Commissie zich leiden door de beginselen van doelmatigheid, evenredigheid en afschrikkend effect.

2. In elk geval neemt de Commissie de volgende omstandigheden, voor zover van toepassing, in aanmerking:

a) de ernst en de gevolgen van de niet-naleving, en met name de effecten op de veiligheid en het milieu;

b) de bereidwilligheid en de coöperatieve houding van de certificaathouder bij de opsporing van de niet-naleving en de toepassing van een corrigerende maatregel, of tijdens de inbreukprocedure, dan wel iedere vorm van belemmering door de certificaathouder bij de opsporing van een niet-naleving en de uitvoering van een inbreukprocedure, of het niet-voldoen door de certificaathouder aan verzoeken van het Agentschap, de Commissie of een nationale luchtvaartautoriteit in het kader van de toepassing van deze verordening;

c) de goede trouw van de certificaathouder bij de interpretatie en nakoming van zijn verplichtingen overeenkomstig verordening (EG) nr. 216/2008 of de

uitvoeringsvoorschriften daarvan, dan wel enig bewijs van moedwillige misleiding door de certificaathouder;

- d) de omzet en de economische capaciteit van de betrokken certificaathouder;
- e) de noodzaak van voorlopige of dringende maatregelen;
- f) de herhaling, frequentie of duur van de niet-naleving door de certificaathouder;
- g) eerdere sancties, waaronder geldboetes, die aan dezelfde certificaathouder zijn opgelegd.

3. Bij het bepalen van de hoogte van de boete en de dwangsom houdt de Commissie rekening met eventuele handhavingsmaatregelen die al op nationaal niveau of door het Agentschap tegen de certificaathouder zijn genomen op basis van dezelfde rechtsgrondslag en dezelfde feiten.

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

Artikel 9 bis De lidstaten voeren adequate controles in en stellen een sanctieregeling vast voor inbreuken op de nationale bepalingen die ter uitvoering van deze richtlijn worden aangenomen. Zij nemen alle nodige maatregelen met het oog op de toepassing daarvan. De vast te stellen sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn.

Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Zesde kamer) van 21 november 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974)

VII. Motivering van de verwijzingsbeslissing:

Artikel 93c, lid 5, van de wet inzake het wegvervoer voorziet in een forfaitaire sanctie voor de gestelde overtreding – [die inhoudt dat] een bestuurder gebruikmaakt van de bestuurderskaart van een andere persoon – waarvan verzoeker wordt beschuldigd. De aldus op een forfaitair bedrag vastgestelde sanctie is hoger dan zowel het nationale [maandelijkse] minimumloon van 1 077,00 BGN als het gemiddelde loon dat geldt voor de periode waarin de overtreding wordt vermoed te zijn begaan, respectievelijk voor het eerste kwartaal van 2025. Het gaat om een forfaitaire sanctie, waarvoor noch de administratieve autoriteit die de sanctie heeft opgelegd, noch de rechter de mogelijkheid heeft om in elk individueel geval de aard en de ernst van de concrete overtreding en de omvang van het gevaar dat deze voor de samenleving oplevert, te onderzoeken en een sanctie op te leggen binnen een wettelijk voorgeschreven kader tussen een minimum- en een maximumstraf.

Volgens de bovengenoemde bepaling van artikel 27, lid 5, ZANN is het niet toegestaan om, behalve in de gevallen waarin de wet voorziet, een sanctie op te leggen die lager is dan het minimumbedrag van de sancties waarin is voorzien, namelijk een boete of de tijdelijke intrekking van het recht om een bepaald beroep of een bepaalde activiteit uit te oefenen; in het onderhavige geval staat de wet niet toe dat een sanctie wordt opgelegd voor een bedrag dat lager is dan het bovengenoemde bedrag.

Bijgevolg moet dezelfde sanctie worden opgelegd voor elk geval van een overtreding als hierboven bedoeld, ongeacht de vorm van schuld (opzet of nalatigheid), ongeacht de periode waarin de overtreding is begaan en ongeacht het weggedeelte waarop de overtreding is begaan (zoals plaats en lengte) [en] ongeacht of de bestuurder zelf al dan niet een bestuurderskaart had, of om welke redenen hij de kaart van een derde heeft gebruikt. Het is mogelijk dat de overtreding in veel verschillende constellaties wordt begaan, maar voor elk van deze gevallen moet dezelfde sanctie worden opgelegd, zonder dat rekening wordt gehouden met deze verschillen en bijzonderheden.

De lidstaten zijn niet alleen voor de vaststelling van de constitutieve bestanddelen van een inbreuk en van de regels inzake de hoogte van de geldboeten aan het evenredigheidsbeginsel gebonden, maar eveneens voor de beoordeling van de factoren die in overweging kunnen worden genomen bij de bepaling van de geldboete (arrest van 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punt 41, en arrest van 22 maart 2017, Euro-Team en Spirál-Gép, C-497/15 en C-498/15, EU:C:2017:229, punt 43). De strengheid van de sancties dient in verhouding te staan tot de ernst van de strafbaar gestelde feiten. De sancties moeten met name een reële afschrikkende werking hebben en tegelijkertijd het algemene evenredigheidsbeginsel in acht nemen. In casu is niet onderzocht of de sanctie overeenstemde met het gepleegde feit, aangezien de aard en het bedrag van de sanctie niet afhangen van de bijzonderheden van de omstandigheden en de aard van het feit, van de wezenlijke constitutieve bestanddelen, waaronder de vorm van schuld, het aantal reeds door de dader gepleegde feiten of andere bestanddelen.

Om deze redenen is de Administrativen sad Gabrovo van oordeel dat het voor een juiste beslechting van het bij hem aanhangige hoofdgeding noodzakelijk is de volgende prejudiciële vragen te stellen overeenkomstig artikel 267, derde alinea, gelezen in samenhang met de eerste alinea, onder a) en b), VWEU; aldus heeft de Administrativen sad Gabrovo, als kamer bestaande uit drie leden, op grond van de artikelen 628 en 631 GPK (Grazhdanski protsesualen kodeks [wetboek van burgerlijke rechtsvordering]), gelezen in samenhang met artikel 144 APK,

ALS VOLGT BESLIST:

Overeenkomstig de reeds aangehaalde rechtsgrondslagen wordt het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- 1) Is de sanctie van artikel 93c, lid 5, van de Zakon za avtomobilnite prevozi (wet inzake het wegvervoer) voor de overtreding bestaande in het gebruik van een bestuurderskaart van een ander verenigbaar met de criteria voor toepassing en kwantificering van boetes en dwangsommen die zijn vastgesteld in de artikelen 13 en 15 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 646/2012 van de Commissie van 16 juli 2012 houdende vaststelling van uitvoeringsbepalingen inzake boetes en dwangsommen uit hoofde van verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad, waarin de toepassing van het evenredigheidsbeginsel bij het opleggen van boetes en dwangsommen door de Europese Commissie is geregeld? Zijn deze sancties in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel in de zin van artikel 5, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat een van de algemene beginselen van het Unierecht is die de lidstaten in acht moeten nemen, aangezien deze bepaling voorziet in een forfaitaire en aanzienlijke sanctie voor Bulgaarse burgers?

- 2) Moet het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 21 november 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974), met inachtneming van de uiteenzetting van het Hof in punt 53 daarvan[, dat luidt als volgt]: „In die omstandigheden lijkt het onevenredig aan de door de Unieregeling nagestreefde doelstellingen wanneer een forfaitaire geldboete of geldelijke sanctie wordt opgelegd voor elke inbreuk op bepaalde in de wet vastgestelde verplichtingen zonder dat rekening wordt gehouden met de ernst van de inbreuk, zoals het geval is bij de sanctieregeling in het hoofding”, worden uitgelegd en toegepast met het oog op alle in het bestuursrecht van de Republiek Bulgarije voorziene sanctiebepalingen? Moet, gelet op het voorgaande, een nationale wettelijke regeling die, zoals artikel 93c, lid 5, van de wet inzake het wegvervoer, voorziet in een dergelijke forfaitaire sanctie, in het licht van het aangehaalde arrest van het Hof worden geacht in overeenstemming te zijn met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel?

[...] [OMISSIS] [schorsing van de procedure] [...] [OMISSIS] [hogere voorziening] [...] [OMISSIS] [betekening van de beslissing] [...] [OMISSIS]