



Datum van
inontvangstneming

:

07/12/2020

Zaak C-521/20

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:

19 oktober 2020

Verwijzende rechter:

Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

15 oktober 2020

Verzoekende partij:

J.P., B. X, X N.

Verwerende overheidsinstantie:

B.d.S.L.,

N. R., H. X, X. L.

Voorwerp van het hoofdgeding

Mogelijke schending van het in artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde verbod om meermaals te worden berecht of gestraft – Automatische afboeking van tolgelden op Oostenrijkse snelwegen – In het kader van het ten uitvoer brengen van het Unierecht vastgestelde nationale bepalingen – Gebod tot cumulatie van sancties in de Oostenrijkse bestuursrechtelijke strafprocedure – Elf strafbeschikkingen van verschillende overheidsinstanties waarbij voor binnen een periode van één maand begane bestuursrechtelijke overtredingen cumulatief een boven het toegestane maximum liggende geldboete werd opgelegd, omdat door de bestuurder van een vrachtwagen niet was opgemerkt dat de batterij van zijn apparaat voor het afboeken van tolgelden leeg was

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vraag

Moet artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (in het bijzonder in samenhang met Eurovignet-richtlijn 1999/62/EG) aldus worden uitgelegd dat nationale regels, die – zoals § 20, lid 2, BStMG juncto § 22, lid 2, VStG – voorzien in een cumulatie van vervolging en sancties voor achter elkaar, op afgebakende trajecten begane overtredingen van de verplichting tot tolbetaling, in strijd zijn met het verbod om meermaals te worden berecht of gestraft, als in zoverre niet tegelijkertijd bij wet is voorzien in zowel een verplichting tot onderlinge afstemming voor alle voor de uitvoering van deze strafrechtelijke procedures bevoegde overheidsinstanties en rechterlijke instanties als een expliciete verplichting tot effectieve toepassing van het evenredigheidsbeginsel ten aanzien van de hoogte van de totale sanctie?

Aangehaalde Unierechtelijke en internationale bepalingen

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikelen 50 tot en met 53

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 (hierna: „Eurovignet-richtlijn”), artikel 7 bis, artikel 7 undecies, lid 2, artikel 8 bis, artikel 9 bis

Protocol nr. 7 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 4, telkens aangehaald in de Engelse respectievelijk Franse authentieke versie

Aangehaalde nationale bepalingen

Bundesgesetz über die Mauteinhebung auf Bundesstraßen (Oostenrijkse wet inzake de heffing van tol op federale wegen) (hierna: „BStMG”), §§ 6, 7 en 20:

„§ 6 („Tolplicht”): „Voor het gebruik van tolwegen met meersporige motorvoertuigen met een maximaal toelaatbaar totaalgewicht van meer dan 3,5 ton geldt een tolplicht afhankelijk van het aantal afgelegde kilometers. [...]”

§ 7 („Tolbetaling”): „(1) De tolgelden moeten worden betaald met behulp van goedgekeurde apparaten voor de elektronische betaling van het tolgeld middels afboeking van toltegoeden of toegestane verrekening achteraf. Er dient voor te worden gezorgd dat de bestuurders hun voertuigen voorafgaand aan het gebruik van tolwegen kunnen uitrusten met deze apparaten. [...]”

§ 20 („Niet-betaling”): „(2) Bestuurders van motorvoertuigen die gebruikmaken van tolwegtrajecten zonder de krachtens § 6 verschuldigde, van het aantal afgelegde kilometers afhankelijke tol naar behoren te hebben voldaan, maken zich schuldig aan een bestuursrechtelijke overtreding en worden bestraft met een geldboete van 300 tot 3 000 EUR.”

Mautordnung für die Autobahnen und Bundesstraßen Österreichs (tolbesluit voor de autosnel- en expresswegen van Oostenrijk), versie 58 (hierna: MautO-V58)

Verwaltungsstrafgesetz (wet bestuursstrafrecht, Oostenrijk) (hierna: VStG), § 22, lid 2: „Indien een persoon door meerdere zelfstandige feiten meerdere bestuursrechtelijke overtredingen heeft begaan of indien een feit onder meerdere elkaar niet uitsluitende strafbedreigingen valt, moeten de straffen naast elkaar worden opgelegd. Hetzelfde geldt bij een samenloop van bestuursrechtelijke overtredingen met andere door een bestuurlijke instantie te vervolgen strafbare handelingen.”

Korte weergave van de feiten en de procedure

- 1 Globaal gezien werd aan verzoeker voor de periode tussen 27 december 2019 en 30 januari 2020 – dus voor een kleine maand – om één en dezelfde reden (niet-afboeking van een toltegoed), in totaal 11 keer een overtreding van § 20, lid 3, BStMG ten laste gelegd en hiervoor geldboeten van in totaal 3 300 EUR (vervangende hechtenis samengenomen: 370 uur [dat wil zeggen meer dan 2 weken]) opgelegd, zonder dat duidelijk was dat de betrokken instanties op enige wijze rekening hadden gehouden met het feit dat een kennelijke materiële, temporele en geografische samenhang bestond tussen al deze procedures. Zeven strafbeschikkingen zijn door overheidsinstantie B. vastgesteld tussen 2 en 4 september 2020, vier strafbeschikkingen werden op 18 augustus 2020 door overheidsinstantie B. K. vastgesteld, waarbij alle strafbeschikkingen betrekking hadden op telkens op verschillende dagen begane overtredingen.
- 2 Wat betreft de concrete procedure die aan de basis ligt van het geding: Bij de strafbeschikking van B. (hierna ook: verwerende overheidsinstantie) van 4 september 2020 werd aan verzoeker een geldboete opgelegd van 300 EUR (vervangende hechtenis: 34 uur), omdat hij van een snelweg gebruik had gemaakt met een motorvoertuig van meer dan 3,5 t totaalgewicht, zonder het voor dit voertuig voorgeschreven, van het aantal afgelegde kilometers afhankelijke tolgeld naar behoren te hebben betaald, aangezien via de zogenoemde GO-box van deze vrachtwagen geen tolgeld was afgeboekt.
- 3 Hierdoor heeft hij een overtreding begaan van § 20, lid 2, juncto § 6, § 7, lid 1, en § 8, lid 2, BStMG, waarvoor hij volgens de eerstgenoemde bepaling moest worden gestraft.
- 4 In het kader van de vaststelling van de hoogte van de sanctie moest het feit dat verzoeker van onbesproken gedrag was, als verzachtende omstandigheid in

aanmerking worden genomen, waarbij toch al slechts de wettelijk voorgeschreven minimumsanctie was opgelegd.

- 5 Tegen deze strafbeschikking is het beroep gericht dat op 22 september 2020 tijdig bij het Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Opper-Oostenrijk, Oostenrijk; hierna ook: „LVwG OÖ”), de verwijzende rechter, is binnengekomen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 Verzoeker voert in wezen aan dat hem gedurende een langere periode niet is opgevallen dat de batterij van de GO-Box leeg was en derhalve niet meer functioneerde. Voor het overige is hem niet duidelijk waarom hij door de ASFINAG [Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft; overheidsbedrijf voor de financiering van [autosnelwegen](#) en expreswegen, Oostenrijk] niet onmiddellijk, maar pas met een vertraging van drie maanden is gewezen op het feit dat het tolgeld niet was afgeboekt. Nog afgezien hiervan is er naar zijn mening sprake van een zogenoemd „voortgezet delict”, waardoor in plaats van meerdere afzonderlijke sancties één enkele sanctie had moeten worden opgelegd.
- 7 De verwerende overheidsinstantie heeft afgezien van een voorlopig besluit op bezwaar en heeft derhalve niets toegevoegd aan de motivering van de strafbeschikking.

Korte weergave van de motivering van de verwijzing

- 8 Volgens het arrest van 26 februari 2013, ██████████ ██████████ (C-617/10, EU:C:2013:105), en de ondertussen vaste rechtspraak van het Hof moeten onder het begrip „ten uitvoer brengen van het recht van de Unie” in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest alle situaties worden begrepen waarin een Unierechtelijke bepaling wordt toegepast. Dit is met name ook dan het geval als met de door de nationale organen aangehaalde nationale wettelijke bepalingen (ook) wordt **beoogd richtlijnen** van de EU **om te zetten** in nationaal recht (zie de punten 16-31 van dit arrest).
- 9 In zijn geheel beschouwd is het **hoofddoel** van het **BStMG** een **efficiënte omzetting** van de zogenoemde „**Eurovignet-richtlijn 1999/62/EG**”, **in het bijzonder** van **artikel 7 bis** (evenredigheid van de hoogte van de gebruiksrechten), **artikel 7 undecies** (ongehinderde verkeersstroom), **artikel 8 bis** (functiebewaking) en **artikel 9 bis** (adequate controles en redelijke sancties) van deze richtlijn.
- 10 De **uitvoering van de BStMG** vormt derhalve – althans voor zover het het zware vrachtverkeer over de weg betreft – een **ten uitvoer brengen van het recht van de Unie** in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest zoals uitgelegd door het

Hof in zijn vaste rechtspraak. Daarom zijn in dit verband ook de waarborgen van de artikelen 50 tot en met 53 van het Handvest van belang, waardoor het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing – onder de aanvullende voorwaarde dat het LVwG OÖ een „rechterlijke instantie” is in de zin van artikel 267 VWEU (zie in dit verband de thans bij het Hof aanhangige procedure in zaak **C-293/20**) – ontvankelijk zal blijken te zijn.

- 11 Volgens **deel B** van de in casu toepasselijke **versie 58** van de „**Mautordnung für die Autobahnen und Bundesstraßen Österreichs**” werd (wordt) de **van het aantal gereden kilometers afhankelijke tol** voor vrachtwagens met een totaalgewicht van meer dan 3,5 t (zogenoemde „zware vrachtwagens”) geïnd middels een volledig elektronisch tolsysteem. Met dit doel was (respectievelijk is) het gehele netwerk waarop tolgeld wordt geheven, allereerst onderverdeeld in afzonderlijke **toltrajecten**, waarbij het **toltarief** aldus werd respectievelijk wordt berekend dat afhankelijk van de categorie voertuigenemissies waaronder de zware vrachtwagen valt waarvoor tol wordt geheven, **voor iedere afgelegde kilometer een bepaald bedrag in euro** moest (moet) worden betaald en het toltarief **voor ieder van deze toltrajecten afzonderlijk** werd (wordt) geïnd.
- 12 Voorwaarde voor de juiste tolbetaling was (respectievelijk is) dat er een goedgekeurd en correct functionerend alsmede vast en op de juiste wijze in de vrachtwagen gemonteerd apparaat (in de regel een zogenoemde „**GO-box**”) aanwezig is. Bij het passeren van een tolpoort werd (respectievelijk wordt) middels microgolventechnologie een verbinding tot stand gebracht tussen de GO-box en de langs de weg aanwezige antennes van de tolpoort en werd (wordt) op deze wijze de **tol voor het betrokken toltraject geïnd**.
- 13 De aanmelding bij het tolsysteem gebeurt (gebeurde) via een GO-verkooppunt, waarbij de betaling van de tol ofwel middels verrekening achteraf ofwel – **in de regel** – middels afboeking van een vooraf aangeschaft toltegoed (**pre-pay-procedure**) mogelijk was (respectievelijk is). Voor op de juiste wijze bij het tolsysteem aangemelde en met een goedgekeurd apparaat uitgeruste motorvoertuigen bestond (respectievelijk bestaat) er in bepaalde gevallen (technisch mankement van het apparaat of van het tolsysteem, te weinig pre-pay-tegoed enzovoorts) en onder bijzondere voorwaarden de mogelijkheid om de tol achteraf te betalen. In het geval dat de tol niet werd betaald, kon (kan) de bestuurder middels een schriftelijk verzoek achteraf worden gevraagd om de tol alsnog te betalen, en pas als ook deze tol niet werd betaald, werd (wordt) aangifte gedaan bij de Bezirksverwaltungsbehörde (bestuurlijke instantie van het district) (respectievelijk de Magistrat (stadsbestuur)) en werd (wordt) door deze een bestuursrechtelijke strafprocedure ingeleid.
- 14 Indien de bestuurder van het voertuig heeft gekozen voor de „pre-pay-procedure” en er op de GO-box **geen of onvoldoende tegoed** is, kan de tol niet naar behoren worden betaald. Vanaf dat moment is derhalve voldaan aan de **voorwaarden van § 20, lid 2, BStMG**. Dit betreft evenwel niet alleen het **zojuist afgelegde toltraject**, maar **ook alle latere deeltrajecten**. Volgens het zogenoemde

„**cumulatiebeginsel**” van § 22, lid 2, VStG moeten dergelijke sancties „naast elkaar” – in de zin van bij elkaar **opgeteld** – worden opgelegd.

- 15 Het komt vaak voor dat na het opmaken van het toltegoed gedurende een relatief korte periode kort achter elkaar meerdere trajecten waarop tol wordt geheven, worden gepasseerd, zonder dat in deze fase bij een GO-verkooppunt het nodige toltegoed kan worden opgewaardeerd – zo zijn er voor het gehele grondgebied van de deelstaat Oberösterreich **slechts twintig GO-verkooppunten**.
- 16 Zelfs als hetzelfde traject meermaals met korte tussenpozen (zoals bijvoorbeeld bij dagelijkse leveringen) wordt gebruikt, kan het feit dat de tol bijvoorbeeld door een defecte GO-box gedurende een langere periode niet is afgeboekt, door de bestuurder van de vrachtwagen feitelijk niet worden opgemerkt, omdat het verzoek van de ASFINAG om de verschuldigde tol te betalen, pas weken of zelfs maanden later binnenkomt.
- 17 De relatieve bevoegdheid van de bestuurlijke instanties van het district wordt telkens beperkt door de grenzen van hun ressort, waardoor zelfs bij een relatief kort traject van een snelweg **meerdere van zulke instanties** (in voorkomend geval bovendien ook van verschillende deelstaten) **naast elkaar** op het gebied van het bestuursstrafrecht **bevoegd** kunnen zijn.
- 18 Wanneer en omdat ook in dergelijke situaties volgens § 22, lid 2, VStG aan de bestuurder van de vrachtwagens meerdere sancties (moeten) worden opgelegd, kan de **hoogte van de afzonderlijke sancties** weliswaar door gebruik te maken van verschillende **instrumenten voor de vaststelling van de hoogte van de sanctie** zo laag mogelijk worden gehouden om zodoende de totale hoogte van de sanctie binnen **enigszins aanvaardbare proporties** te houden; hiertoe behoren bijvoorbeeld het opleggen van enkel de in § 20, lid 2, BStMG vastgelegde **minimale sanctie** voor ieder afzonderlijk delict (zoals dit door sommige instanties puur preventief wordt gedaan, hoewel eigenlijk **niet is voldaan aan de toepasselijke wettelijke voorwaarden**) en/of het opleggen van **de helft van de minimumsanctie** (waarbij evenwel meestal **niet is voldaan aan de hiervoor gestelde vereisten**) of de veronderstelling dat sprake is van een **voortgezet delict** met het gevolg dat slechts één enkele sanctie moet worden opgelegd in plaats van meerdere afzonderlijke sancties, hetgeen evenwel **in strijd is met de rechtspraak van de hoogste bestuursrechter van Oostenrijk**.
- 19 De Oostenrijkse rechtsorde bevat **geen norm** die in de bestuursprocedure een **algemene toepassing van het evenredigheidsbeginsel** voorschrijft; **evenzo ontbreekt** er ook een **rechtsvoorschrift** waarbij aan iedere overheidsinstantie – op zijn minst voor situaties van voor de hand liggende respectievelijk bijna onvermijdelijk te voorzien parallelle procedures – de verplichting wordt opgelegd om dergelijke **procedures onderling af te stemmen**.
- 20 Het LVwG OÖ gaat ervan dat het Hof in het bijzonder met zijn arrest van 12 september 2019, [REDACTED] (C-64/18, EU:C:2019:723), heeft verduidelijkt

dat een in het nationale recht voorzien cumulatiebeginsel niet per se in strijd is met het Unierecht, voor zover **enerzijds is gewaarborgd** dat een cumulatie van sancties in zijn geheel beschouwd op daadwerkelijk **evenredige** wijze wordt toegepast, en **anderzijds** ook wordt gewaarborgd dat op daadwerkelijk effectieve wijze wordt voldaan aan het verbod om **meermaals te worden berecht en gestraft** (artikel 50 van het Handvest), zoals dit nader is uitgewerkt in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM”) inzake artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM.

- 21 Concreet betekent dit hoofdzakelijk – zoals onlangs ook samengevat in het arrest van het EHRM van 8 oktober 2020, nr. 67334/13, **Bajčić**, met verdere verwijzingen – dat, ingeval tegen een beschuldigde meerdere strafzaken lopen die betrekking hebben op **ratione materiae, ratione loci en ratione temporis onlosmakelijk verbonden („inextricably linked together”) delicten**, alleen dan geen sprake is van een schending van het verbod om meermaals te worden berecht en gestraft, als deze zaken – zowel **abstract** als ook **in concreto** – telkens verschillende, maar **onderling complementaire aspecten** van een sociale misdrijving behandelen, als het voeren van meerdere procedures zowel **wettelijk vastgelegd** als ook volgens de gebruikelijke **praktijk** voor de beschuldigde **voorzienbaar** is, als deze procedures feitelijk telkens op een wijze worden gevoerd dat een **benadeling** van de beschuldigde, vooral in het kader van de **bewijsverkrijging** en **bewijsbeoordeling**, in zijn geheel zoveel mogelijk wordt voorkomen, alsmede **vooral alleen dan**, als de in één van deze procedures reeds **onherroepelijk geworden sancties** later ook in de andere procedures **redelijkerwijs in aanmerking worden genomen**, waarbij dit het beste kan worden bereikt als een dergelijk mechanisme **wettelijk is vastgelegd** waardoor wordt gewaarborgd dat het totaal van alle afzonderlijke sancties evenredig is (zie § 39 van dit arrest).
- 22 Reeds eerder had het Hof in het arrest van 20 maart 2018, strafzaak tegen ██████████ (C-524/15, EU:C:2018:197), vastgesteld dat een cumulatie die het verbod om meermaals te worden berecht en gestraft van artikel 50 van het Handvest beperkt, vooral moet voldoen aan de volgende voorwaarden: de cumulatie moet bij **wet voorzien** zijn (punt 42) en mag niet afdoen aan de **wezenlijke inhoud** van artikel 50 van het Handvest (punt 43); de afzonderlijke procedures moeten – telkens op zichzelf almede in hun geheel beschouwd – **erkende doelstellingen van algemeen belang** dienen (punten 44 en 45); en **in zijn geheel** beschouwd moet het **evenredigheidsbeginsel** worden geëerbiedigd (punten 46 e.v.).
- 23 Verder moet de nationale regeling enerzijds duidelijke en nauwkeurige regels bevatten, zodat de justitiabele kan voorzien voor welk handelen en nalaten een cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties mogelijk is (punt 49), alsmede voorts waarborgen dat de belasting die een dergelijke cumulatie voor de betrokkenen met zich meebrengt, beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is om de genoemde doelstelling te verwezenlijken (punt 52). Dit betekent dat er enerzijds regels moeten bestaan waarmee voor onderlinge afstemming kan worden gezorgd, opdat de extra belasting die een dergelijke cumulatie voor de betrokkenen met

zich meebrengt, tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt (punt 53), en anderzijds ook regels waarmee kan worden gewaarborgd dat de zwaarte van het geheel van de opgelegde sancties strookt met de ernst van de betrokken inbreuk, dat wil zeggen **regels** die de bevoegde **overheidsinstanties de verplichting opleggen** om erop toe te zien dat de zwaarte van het geheel van de opgelegde sancties de ernst van de geconstateerde inbreuk niet te buiten gaat ingeval een tweede sanctie wordt opgelegd (punten 55 en 58).

- 24 Toegepast op het geval van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing kan uit deze verwijzingen naar de rechtspraak van het Hof en van het EHRM als **gemeenschappelijke leidraad** worden afgeleid dat de institutionalisering van een cumulatiesysteem als **minimale voorwaarde zowel de wettelijke verankering van een afstemmingsgebod als ook** de toepassing van het **evenredigheidsbeginsel** vereist.
- 25 Klaarblijkelijk is het geboden dat – in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel van artikel 49 van het Handvest – een dergelijk afstemmings- en evenredigheidsgebod **reeds op wettelijk niveau** – en daarmee algemeen bindend alsmede voor eenieder voorzienbaar en berekenbaar – is vastgelegd.
- 26 Zoals reeds aangevoerd, bestaat er in het Oostenrijkse bestuurlijke strafprocesrecht in de vorm van § 22, lid 2, VStG weliswaar een wettelijk gebod van cumulatie van sancties; in de rechtstreekse samenhang hiermee (en ook voor het overige) is er evenwel op wettelijk niveau, te weten noch in de specifieke wet (**BStMG**) noch (hetgeen het meest effectief zou zijn) in het algemene procesrecht (**VStG**), een verplichting vastgelegd tot onderlinge afstemming tussen de overheidsinstanties en de rechterlijke instanties of tot eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, terwijl iets dergelijks ook niet indirect kan worden afgeleid uit de wet.
- 27 Gezien het bovenstaande bestaat derhalve het bezwaar dat cumulatieve sancties op grond van § 20, lid 2, BStMG juncto § 22, lid 2, VStG als het ware juist **vanwege het systeem vaak in strijd zijn met artikel 50 van het Handvest**.