



Datum van  
inontvangstneming

:

11/12/2018

**Zaak C-671/18**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

29 oktober 2018

**Verwijzende rechter:**

Sąd Rejonowy w Chełmnie (Polen)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

16 oktober 2018

**Verzoekende partij:**

Centraal Justitieel Incassobureau, ministerie van Veiligheid en Justitie (CJIB)

**Verwerende partij:**

---

[OMISSIS]

**BESLISSING**

16 oktober 2018

De Sąd Rejonowy w Chełmnie Wydział II Karny (rechter in eerste aanleg bevoegd in strafzaken Chełmno, Polen) heeft in de hiernavolgende samenstelling

**[OMISSIS]**

na de mondelinge behandeling [OMISSIS]

[OMISSIS]

betreffende de erkenning van een geldelijke sanctie

ambtshalve

**beslist:**

I. Krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB 2012, C 326, blz. 47) worden het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende prejudiciële vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht voorgelegd:

1. Moeten artikel 7, lid 2, onder i), iii), en artikel 20, lid 3, van kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PB 2005, L 76, blz. 16), zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 (PB 2009, L 81, blz. 24), aldus worden uitgelegd dat een rechter de tenuitvoerlegging van een beslissing van een niet-rechterlijke autoriteit van de beslissingsstaat mag weigeren indien hij vaststelt dat de betekening van de beslissing zodanig is geschied dat het recht van de justitiabele op effectieve rechterlijke bescherming is aangetast?

2. Kan inzonderheid als weigeringsgrond worden aangevoerd dat de gewoonlijk in de tenuitvoerleggingsstaat verblijvende justitiabele, niettegenstaande de naleving van de betekeningsprocedures van de beslissingsstaat en van de termijnen voor het aanvechten van een beslissing zoals bepaald in artikel 1, onder a), ii) en iii), van kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad, in het stadium van de precontentieuze procedure niet over een reëel en doeltreffend middel beschikte om zijn rechten te beschermen, aangezien hij niet **[Or. 2]** voldoende tijd had om naar behoren op de hem opgelegde sanctie te reageren?

3. Kan de omvang van de rechtsbescherming van personen aan wie een geldelijke sanctie moet worden opgelegd overeenkomstig artikel 3 van kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad afhankelijk worden gesteld van de vraag welke sanctieprocedure wordt toegepast (de bestuursrechtelijke procedure, de bijzondere strafrechtelijke procedure voor lichte strafbare feiten of de gewone strafrechtelijke procedure)?

4. Mogen beslissingen van niet-rechterlijke autoriteiten, in het licht van de doelstellingen en de beginselen van kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad en met name van artikel 3 daarvan, ten uitvoer worden gelegd indien deze zijn uitgevaardigd op basis van een regeling van de beslissingsstaat op grond waarvan de persoon op wiens naam het voertuig staat ingeschreven, aansprakelijk wordt gesteld voor een verkeersovertreding, dat wil zeggen beslissingen die uitsluitend zijn gegeven op basis van informatie die is verkregen in het kader van de grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens uit kentekenregisters, zonder dat in de zaak een onderzoeksprocedure is ingesteld, ook niet betreffende de vaststelling van de feitelijke overtreder?

II. De procedure wordt geschorst overeenkomstig artikel 22 van de kodeks postępowania karnego (wetboek van strafvordering; hierna ook: „k.p.k.”). **[Or. 3]**

## MOTIVERING

## **I. Toepasselijke bepalingen**

[OMISSIS] Artikel 1, onder a), ii) en iii), artikel 3, artikel 7, lid 2, onder i), iii), en artikel 20, lid 3, van kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PB 2005, L 76, blz. 16), zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 (PB 2009, L 81, blz. 24) (hierna: „kaderbesluit”).

### **1. Pools recht**

Het kaderbesluit is omgezet in Pools recht in hoofdstuk 66b k.p.k. (artikel 611 ff - 611 fm k.p.k.).

Artikel 611 ff, § 1, k.p.k. bepaalt:

„Wanneer een lidstaat van de Europese Unie, 'beslissingsstaat' in de zin van dit hoofdstuk, om de tenuitvoerlegging van een onherroepelijk geworden beslissing inzake een geldelijke sanctie verzoekt, dient deze beslissing ten uitvoer te worden gelegd door de rechter in eerste aanleg in het gebied waar de pleger eigendom heeft of inkomsten geniet dan wel gewoonlijk of tijdelijk verblijf houdt. In de zin van de bepalingen van het onderhavige hoofdstuk wordt onder 'geldelijke sanctie' verstaan de verplichting van de pleger tot betaling van de in de beslissing vermelde

1) geldboete als sanctie voor een gepleegd strafbaar feit; [...]"

Artikel 611 fg k.p.k. bepaalt:

„De tenuitvoerlegging van de beslissing als vermeld in artikel 611 ff, § 1, kan worden geweigerd wanneer:

1) het feit op grond waarvan de beslissing is gegeven naar Pools recht geen strafbaar feit is, tenzij naar het recht van de beslissingsstaat sprake is van een strafbaar feit in de zin van artikel 607w of van een inbreuk: [...]

c) op de verkeersveiligheid, [...]

9) uit het certificaat als bedoeld in artikel 611 ff, § 2, blijkt dat de persoon op wie de beslissing betrekking heeft, niet naar behoren in kennis is gesteld van de mogelijkheid en van het recht om deze beslissing aan te vechten;

10) uit het certificaat als bedoeld in artikel 611 ff, § 2, blijkt dat de beslissing in afwezigheid van de pleger is uitgevaardigd, tenzij: [...]

b) de pleger na betekening van het afschrift van de beslissing en van de kennisgeving over zijn recht om in de beslissingsstaat een verzoek om een nieuwe gerechtelijke procedure met zijn deelname in de zaak in te dienen, alsmede over

het tijdstip en de wijze waarop dit verzoek kan worden ingediend, heeft verzuimd om binnen de wettelijk voorgeschreven termijn een dergelijk verzoek in te dienen of te kennen heeft gegeven dat hij de beslissing niet betwist; [...]"

Artikel 116b, § 1, kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Pools wetboek van strafvordering voor lichte strafbare feiten) bepaalt:

„De bepalingen van de hoofdstukken 66a en 66b k.p.k. zijn van overeenkomstige toepassing op verzoeken aan een lidstaat van de Europese Unie om tenuitvoerlegging van een geldboete of van bijkomende maatregelen in de vorm van een civielrechtelijke boete, de verplichting tot vergoeding van schade of verwijzing in de proceskosten, alsmede op de tenuitvoerlegging van een beslissing van een rechterlijke autoriteit of een andere autoriteit [**Or. 4**] van een lidstaat van de Europese Unie inzake een geldelijke sanctie.”

## II. Feiten

1. Bij brief van 24 mei 2018 heeft het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: „CJIB”) de Sąd Rejonowy w Chełmnie (rechter in eerste aanleg Chełmno, Polen) verzocht om erkenning en tenuitvoerlegging van een beslissing van 9 november 2017 [OMISSIS] waarbij Z.P. een geldelijke sanctie is opgelegd in verband met een verkeersovertreding. De brief ging vergezeld van een in het Pools opgesteld certificaat zoals bedoeld in artikel 4 van het kaderbesluit, alsook van de beslissing tot oplegging van de sanctie.
2. [OMISSIS] De overtreding is vastgesteld op basis van het geregistreerde kentekennummer. Zoals blijkt uit de beslissing bepaalt de Nederlandse wet in dat geval dat de persoon aansprakelijk wordt gesteld op wiens naam het voertuig geregistreerd staat. [OMISSIS] Derhalve heeft het CJIB de betrokkene bij beslissing van 9 november 2017 een geldboete van 232,00 EUR opgelegd. Aangezien de beslissing niet is aangevochten bij de officier van justitie, is dit op 21 december 2017 onherroepelijk geworden.
3. Het CJIB heeft verklaard dat het deel uitmaakt van het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid en dat het zich onder andere bezighoudt met de inning van boetes voor verkeersovertredingen. Volgens het toegestuurde certificaat heeft de betrokkene tevens de mogelijkheid gekregen om zijn zaak te laten behandelen door een met name in strafzaken bevoegde rechter.
4. De Nederlandse autoriteit heeft Z.P. eerst een in het Pools opgestelde brief toegezonden waarin hem een geldboete werd opgelegd. Deze brief (beslissing) bevatte een aantal instructies betreffende de mogelijkheid tot aanvechting ervan, alsook de informatie dat hij een eventueel beroep uiterlijk op 21-12-2017 diende in te stellen. Voor tijdige indiening van het beroep was de datum van het poststempel bepalend. Bovendien moest het beroep uiterlijk een week na die datum zijn ontvangen. In de beslissing werd tevens verwezen naar de website [www.cjib.nl/mandatkarny](http://www.cjib.nl/mandatkarny).

5. [OMISSIS] Z.P.[OMISSIS] heeft voor de verwijzende rechter verklaard dat hij het voertuig met kenteken CCH92KL in 2014 heeft verkocht [OMISSIS]. Hij had de verkoop meegedeeld aan zijn verzekeraar maar niet [OMISSIS] aan de autoriteit die verantwoordelijk is voor de opname van dergelijke informatie in het passende register. [OMISSIS] Z.P. heeft de originelen van de verkoopovereenkomsten betreffende het voertuig en de factuur overgelegd, alsmede de correspondentie met het CJIB betreffende deze sanctie en andere sancties die hem de afgelopen maanden door hetzelfde orgaan zijn opgelegd.
6. Hij heeft aan de rechter verklaard dat hij tot op het moment van ontvangst van de dagvaarding niet wist dat de hem door de Nederlandse autoriteit toegezonden correspondentie van officiële aard was. Zowel de vorm als de inhoud ervan waren onbegrijpelijk voor hem. De beslissing van het CJIB tot oplegging van de boetes is hem inderdaad betekend, maar hij was niet in staat om de datum van betekening daarvan aan te geven. Hij had binnen een tijdsspanne van [Or. 5] enkele maanden namelijk een tiental van dergelijke brieven ontvangen. [OMISSIS] Ter ondersteuning van zijn beweringen heeft hij de rechter de van het CJIB ontvangen correspondentie overhandigd. Deze was inderdaad opgesteld in het Pools (oplegging van de boetes) en in het Nederlands (allicht informatie over de aanmaningskosten in verband met niet-tijdige betaling).
7. Overeenkomstig artikel 7, lid 3, van het kaderbesluit heeft de rechter de Nederlandse autoriteit verzocht om inlichtingen over de datum van betekening van de geldelijke sanctie. Uit het antwoord daarop blijkt dat de autoriteit van de beslissingsstaat niet beschikt over informatie over de datum van betekening van deze brief.

[OMISSIS]

### **III. Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen**

1. [OMISSIS]
2. [OMISSIS] De uitlegging van het kaderbesluit is van belang voor de beslissing van de nationale rechter en zal hem met name in staat stellen te bepalen of er redenen zijn tot weigering van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de buitenlandse autoriteit.

### **IV. Motivering van de prejudiciële vragen**

1. In zijn arrest van 14 november 2013 in de zaak ██████ C-60/12, heeft het Hof geoordeeld dat de toegang tot een voor strafzaken bevoegde rechter in de zin van het kaderbesluit niet afhankelijk mag zijn van voorwaarden die deze toegang onmogelijk of uitermate moeilijk maken. Het Hof heeft tevens aangegeven dat de mogelijkheid tot behandeling van de zaak door een met name in strafzaken bevoegde rechter in het licht van artikel 1, onder a), iii), van het kaderbesluit

ervan afhankelijk kan worden gesteld dat voordien een precontentieuze bestuurlijke procedure is doorlopen. Het feit dat de betrokkene geen beroep heeft ingesteld en dat de geldelijke sanctie dus onherroepelijk is geworden, is irrelevant voor de toepassing van artikel 1, onder a), iii), van het kaderbesluit, aangezien het volgens die bepaling volstaat dat de justitiabele „de gelegenheid heeft gehad” zijn zaak te doen behandelen door een met name in strafzaken bevoegde rechter.  
**[Or. 6]**

2. Dit arrest heeft het Hof evenwel niet in de gelegenheid gesteld in te gaan op de kwestie van de procedurele waarborgen die de justitiabele in het stadium van de precontentieuze procedure moet krijgen opdat hij werkelijk kan worden geacht de „gelegenheid” te hebben gehad zijn zaak door een rechter te laten behandelen.
3. De kwestie of een justitiabele „gelegenheid heeft gehad om zijn zaak te doen behandelen door een [...] rechter” in de zin van artikel 1, onder a), ii) en iii), van het kaderbesluit moet worden beoordeeld in het licht van de doelstellingen en de beginselen van deze bepaling.
4. Zoals met name volgt uit de artikelen 1 en 6 en de overwegingen 1 en 2 ervan, heeft het kaderbesluit tot doel een doeltreffend mechanisme tot stand te brengen voor de grensoverschrijdende erkenning en tenuitvoerlegging van onherroepelijke beslissingen waarbij een natuurlijke persoon of een rechtspersoon een geldelijke sanctie wordt opgelegd voor het plegen van een van de in artikel 5 van deze beslissing opgesomde inbreuken. De mogelijkheid tot erkenning van een geldelijke sanctie tegen een justitiabele die, hoewel hem de beslissing is betekend en hij uitdrukkelijk in kennis is gesteld van zijn recht op een nieuwe behandeling, niet binnen de wettelijke termijn om een nieuwe behandeling van zijn zaak heeft verzocht en geen beroep heeft ingesteld, is ingevoerd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad tot wijziging van kaderbesluit 2005/214/JBZ. Deze wijziging was bedoeld om de procedurele rechten te versterken van personen tegen wie een strafprocedure loopt, de justitiële samenwerking in strafzaken te faciliteren en, in het bijzonder, de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen door de lidstaten te bevorderen.
5. De instrumenten bedoeld in het kaderbesluit zijn gebaseerd op het beginsel van de wederzijdse erkenning, dat de hoeksteen is van de justitiële samenwerking binnen de Unie [OMISSIS]. Dit beginsel is gebaseerd op het wederzijdse vertrouwen in de rechtsstelsels van de lidstaten en, inzonderheid, op het vertrouwen dat de staten de grondrechten eerbiedigen en zij de beginselen in acht nemen die zijn neergelegd in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”). Dit geldt ook voor de naleving van de internationale verdragen waarbij de lidstaten partij zijn, met name van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, gedaan te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”).

6. Het beginsel van wederzijdse erkenning, waarop de systematiek van het kaderbesluit is gebaseerd, houdt in dat de lidstaten in beginsel verplicht zijn om beslissingen tot oplegging van een geldelijke sanctie die overeenkomstig artikel 4 van het kaderbesluit zijn toegezonden, zonder verdere formele vereisten te erkennen en om onverwijld de nodige maatregelen voor de tenuitvoerlegging ervan te nemen.
7. Het kaderbesluit bevat tevens bepalingen met het oog op de waarborging van de bescherming van de grondrechten van de justitiabele op wie het verzoek betrekking heeft. Dit zijn met name procedurele waarborgen die de tenuitvoerleggende rechter in bepaalde omstandigheden de mogelijkheid bieden om de erkenning en de tenuitvoerlegging van een beslissing te weigeren.
8. De gronden voor weigering tot erkenning of tenuitvoerlegging van een beslissing moeten strikt worden uitgelegd (zie arrest van 29 januari 2013,            C-396/11, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Derhalve kan de rechter van de tenuitvoerleggingsstaat weigeren een beslissing waarbij een geldelijke sanctie is opgelegd, te erkennen en deze ten uitvoer te leggen op basis van een van de in artikel 7, leden 1 en 2, van het kaderbesluit opgesomde gronden, alsook op basis van artikel 20, lid 3 van het kaderbesluit, te weten wanneer het in artikel 4 van het kaderbesluit bedoelde certificaat bij de beslissing tot oplegging van de geldelijke sanctie doet vermoeden dat de grondrechten of de in artikel 6 VEU neergelegde fundamentele rechtsbeginselen zijn geschonden (zie arrest van 14 november 2013,            C-60/12, punten 28 en 31). **[Or. 7]**
9. Bij de toepassing van de bovengenoemde beginselen op de onderhavige zaak is de verwijzende rechter van mening dat het inderdaad mogelijk is dat het recht van de justitiabele op een effectieve beroepsweg is geschonden, namelijk doordat in de precontentieuze bestuurlijke procedure niet is voorzien in een redelijke termijn voor het instellen van beroep.
10. Volgens vaste rechtspraak is het recht op een effectieve beroepsweg een algemeen rechtsbeginsel van de Europese Unie dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, bevestigd in artikel 47 van het Handvest en dat tevens voortvloeit uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten (zie arresten van 3 december 1992,                       Commissie, C-97/91, punt 14, en 19 juni 2003,            C-467/01, punt 53).
11. Artikel 3 van het kaderbesluit, dat onder meer verwijst naar artikel 6 EVRM en naar de artikelen 47 en 48 van het Handvest, strekt tot waarborging van de rechten van justitiabelen tegen wie een procedure tot tenuitvoerlegging van een geldelijke sanctie is ingeleid. Dit zijn geen theoretische of illusoire maar praktische en effectieve rechten. Aangezien de lidstaten dus aannemen dat met het oog op de behandeling van een zaak door een rechter eerst alle administratieve middelen moeten worden aangewend, lijkt het gerechtvaardigd ervan uit te gaan dat de justitiabele ook in dit stadium van de procedure de minimale procedurele



waarborgen moeten worden geboden die hem in staat stellen om dit recht effectief uit te oefenen. Het kan namelijk niet worden uitgesloten dat de precontentieuze administratieve procedure in de beslissingsstaat zodanig wordt vormgegeven dat zijn toegang tot een rechter onmogelijk of uitermate moeilijk wordt gemaakt.

12. In de onderhavige zaak deelt de verwijzende rechter het standpunt dat tot uitdrukking is gebracht in de conclusie van advocaat-generaal E. Sharpston in zaak ██████ C-60/12, punt 84. Daarin is bepaald dat de rechter die is belast met de tenuitvoerlegging van een sanctie in geval van twijfels over een eventuele schending van uit de grondrechten voortvloeiende waarborgen verplicht is om daarover de nodige inlichtingen in te winnen.
13. De rechter van de staat die belast is met de tenuitvoerlegging van een beslissing tot oplegging van een geldelijke sanctie moet dus, aangezien deze beslissing is gegeven door een niet-rechterlijke autoriteit, kunnen vaststellen of de beslissing is gegeven met inachtneming van de in artikel 6 van het Verdrag verankerde grondrechten en fundamentele rechtsbeginselen, zoals het recht op gedetailleerde informatie, in een taal die de betrokkene machtig is, over de aard van en de reden voor de beschuldiging tegen de justitiabele, het recht op voldoende tijd en de nodige juridische faciliteiten om zijn verdediging voor te bereiden en het recht op adequate rechtsbijstand of kosteloze bijstand door een tolk.
14. In de door de rechter behandelde zaak rijzen er twijfels in verband met de wijze waarop de Nederlandse autoriteit de sanctiebeslissing heeft betekend en met de termijn voor de aanvechting daarvan bij de officier van justitie. De brief aan Z.P. is opgesteld op 9 november 2017 en de uiterlijke datum voor de instelling van beroep is vastgesteld op 21 december 2017. De brief is betekend door middel van deponering in de brievenbus van de geadresseerde. De termijn voor het instellen van beroep tegen de beslissing is niet ingegaan op de datum waarop de brief daadwerkelijk is betekend maar op de datum waarop deze door de Nederlandse autoriteit is verzonden. Volgens de informatie waarover de verwijzende rechter beschikt, zijn een dergelijke bepaling van de aanvechtingstermijnen en de wijze van betekening in overeenstemming met het recht van de beslissingsstaat.
15. De belangrijkste doelstelling van het kaderbesluit is de instelling van een doeltreffend mechanisme voor de grensoverschrijdende erkenning en tenuitvoerlegging van onherroepelijke beslissingen. [OMISSIS] Deze doelstellingen mogen niet worden bereikt ten koste van de daadwerkelijke eerbiediging van het recht op verdediging van justitiabelen aan wie een sanctie is opgelegd [Or. 8]. Derhalve moet er niet alleen op toe worden gezien dat de justitiabele de sanctiebeslissing daadwerkelijk heeft ontvangen, maar tevens dat hij in staat is daarvan kennis te nemen en om de betekenis en de reikwijdte van het hem door de buitenlandse autoriteit ten laste gelegde feit volledig te begrijpen, zodat hij zijn verdediging naar behoren kan voorbereiden en hij zijn rechten in de beslissingsstaat kan doen gelden (wat ook door het Hof is aangenomen in zaken die betrekking hadden op de betekening van gerechtelijke en niet-gerechtelijke

stukken in burgerlijke en handelszaken, zie arrest van 2 maart 2017, ██████████ C-354/15, EU:C:2017:157, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

16. Voorts wijst de verwijzende rechter erop dat de termijn voor het instellen van beroep overeenkomstig de beginselen die voortvloeien uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dient in te gaan op de datum waarop de verzoekende partij daadwerkelijk kennis heeft kunnen nemen van een rechterlijke beslissing (EHRM, 26 januari 2017, ██████████ ██████████ tegen Rusland, CE:ECHR:2017:0126JUD000079714, § 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De termijn voor het instellen van beroep in de door het kaderbesluit bestreken kwesties lijkt dus te moeten worden berekend vanaf de datum van betekening en niet vanaf de datum van verzending.
17. De verwijzende rechter is van mening dat de behoorlijke betekening van een sanctie, met name in het geval van een internationale betekening, zoals in de onderhavige zaak, een wezenlijk vormvoorschrift is waarvan het recht op een daadwerkelijke rechtsbescherming afhankelijk is. Volgens artikel 19 VEU, waarin concreet invulling is gegeven aan de in artikel 2 VEU bekrachtigde waarde van de eerbied voor de menselijke waardigheid, verzekeren de nationale rechter en het Hof van Justitie de rechterlijke bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontleen. Derhalve zijn rechters die belast zijn met de tenuitvoerlegging van geldelijke sancties die zijn opgelegd door een administratieve (niet-rechterlijke) autoriteit, met name verplicht om na te gaan of de rechten van de persoon aan wie de sanctie is opgelegd, niet zijn aangetast.
18. Voorts wijst de verwijzende rechter erop dat er geen negatieve gevolgen kunnen worden afgeleid uit het feit dat de geadresseerde binnen de voorgeschreven termijn geen melding heeft gemaakt van onregelmatigheden bij de betekening. Het staat namelijk niet vast dat de betrokkene zich, gelet op het ontbreken van een passende verklaring van rechten, effectief op dit feit heeft kunnen beroepen.
19. Gelet op het voorgaande is de verwijzende rechter dan ook van oordeel dat artikel 7, lid 2, onder i), iii), gelezen in samenhang met artikel 20, lid 3, van het kaderbesluit, aldus moet worden uitgelegd dat de tenuitvoerlegging van een beslissing kan worden geweigerd indien wordt vastgesteld dat de betekening is geschied op een wijze waardoor het recht van de justitiabele op daadwerkelijke gebruikmaking van een beroepsweg, zowel in de precontentieuze procedure (bijvoorbeeld in een administratieve procedure) als bij een rechtstreeks beroep bij de rechter, mogelijk is aangetast.
20. Met zijn derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad voorziet in een verschil in behandeling van personen aan wie een geldelijke sanctie is opgelegd, afhankelijk van de vraag welke sanctieprocedure wordt toegepast (de bestuursrechtelijke procedure, de bijzondere strafrechtelijke procedure voor lichte strafbare feiten of de gewone strafrechtelijke procedure).

21. Artikel 5, lid 1, van het kaderbesluit bepaalt dat de werkingssfeer van deze bepaling eveneens strafbare feiten met betrekking tot „gedragingen in strijd met de verkeersregels” omvat. De rechter die belast is met de behandeling van deze zaak merkt op dat verkeersovertredingen in de lidstaten niet op uniforme wijze worden behandeld, aangezien sommige lidstaten deze kwalificeren als administratieve overtredingen, terwijl andere deze als strafbare feiten beschouwen.
22. Bijgevolg kunnen partijen bij een procedure zich reeds in het stadium van de oplegging van een geldelijke sanctie op verschillende procedurele waarborgen beroepen. In strafzaken heeft de beklaagde of [Or. 9] beschuldigde (al naargelang de ernst van het delict) in beginsel recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, en gelden het vermoeden van onschuld en het recht op verdediging. In administratieve procedures voldoen de beslissingen van administratieve autoriteiten in beginsel niet aan de vereisten van artikel 6 EVRM of de inhoudelijk overeenkomstige artikelen 47 en 48 van het Handvest.
23. De vierde prejudiciële vraag strekt in wezen tot vaststelling of het krachtens artikel 20, lid 3, geoorloofd is om te weigeren een beslissing van een administratieve autoriteit te erkennen en een daarbij opgelegde geldelijke sanctie ten uitvoer te leggen indien uit de beslissing blijkt dat de sanctie is opgelegd zonder dat er voorafgaand een onderzoeksprocedure is ingesteld.
24. In het onderhavige geval is de geldelijke sanctie opgelegd aan een natuurlijke persoon die in een andere lidstaat woont. Dit is geschied op de loutere grondslag van het kentekennummer en informatie die is verkregen via de grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens uit de kentekenregisters. Zoals blijkt uit de beslissing heeft de autoriteit geen maatregelen genomen om na te gaan wie de verkeersovertreding waarvoor de specifieke sanctie is opgelegd (snelheidsovertreding) daadwerkelijk heeft gepleegd.
25. [OMISSIS] De bepaling van artikel 1, lid b, onder i), bepaalt [OMISSIS] dat onder een geldelijke sanctie wordt verstaan, de verplichting tot betaling van een geldsom die in geval van veroordeling wegens een strafbaar feit bij beslissing is opgelegd. Het beginsel van strafrechtelijke aansprakelijkheid houdt de mogelijkheid in om de schuld aan de dader van een bepaalde handeling toe te rekenen. Derhalve dient de in het kaderbesluit bedoelde inbreuk volgens de verwijzende rechter verband te houden met een specifiek handelen of nalaten van de dader van het strafbare feit. Deze mag evenwel niet het gevolg zijn van het feit dat de dader als voertuigeigenaar in een register staat ingeschreven.
26. In het Poolse recht worden snelheidsovertredingen gedefinieerd in de kodeks wykroczeń (wetboek inzake lichte strafbare feiten). Alleen de overtreder, dat wil zeggen de bestuurder van het voertuig waarmee de verkeersregels zijn overtreden, kan evenwel voor een dergelijke overtreding aansprakelijk worden gesteld. Indien de overtreder niet bekend is, verzoekt de autoriteit de persoon die in het desbetreffende register staat ingeschreven als eigenaar of mede-eigenaar van het

voertuig om aan te geven wie de bestuurder van het voertuig was op het moment waarop de overtreding is gepleegd.

27. Allicht maakt de Nederlandse wetgeving het voor Nederlandse autoriteiten gemakkelijker om boetes te innen voor overtredingen die zijn begaan door bestuurders van voertuigen die in andere lidstaten staan ingeschreven. Dat leidt er evenwel toe dat personen die in het desbetreffende register staan ingeschreven als eigenaar of gebruiker van een voertuig aansprakelijk kunnen worden gesteld voor verkeersovertredingen die met dit voertuig zijn begaan, ongeacht wie de overtreding daadwerkelijk heeft begaan.
28. Bovendien zij erop gewezen dat een niet-rechterlijke autoriteit [OMISSIS] geen rekening houdt met een aantal feiten die mogelijk relevant zijn voor de vaststelling of de toegang van de justitiabele tot een rechter niet afhankelijk is gesteld van voorwaarden die de uitoefening van dit recht onmogelijk of uitermate moeilijk maken. De enige gegevens waarover de autoriteit beschikt, zijn de voornaam, de achternaam, het adres en de leeftijd van diegene in wiens naam het voertuig staat ingeschreven. Er wordt niet nagegaan wie de verkeersregels daadwerkelijk heeft overtreden, of er misschien meerdere eigenaars van het voertuig waren en of diegene in wiens naam het voertuig staat ingeschreven wel in staat is om, gelet op zijn leeftijd, zijn gezondheidstoestand en andere factoren, zijn rechten effectief te verdedigen. [Or. 10]
29. Er zij overigens ook op gewezen dat regelingen waarbij een administratieve autoriteit een beslissing uitvaardigt zoals die waarop de onderhavige procedure betrekking heeft, gebaseerd zijn op de strafrechtelijk onbekende constructie van het „vermoeden van schuld” jegens diegene die in het desbetreffende register staat ingeschreven als de eigenaar van het voertuig waarmee de overtreding is begaan. Daardoor wordt, zowel in de administratieve als in de daaropvolgende gerechtelijke procedure, de last om te bewijzen dat de persoon aan wie de sanctie is opgelegd, niet de pleger van een verkeersovertreding is, afgewenteld op deze persoon. Zoals blijkt uit de in deze zaak toegestuurde beslissing moet de betrokkene met het oog op de nietigverklaring van de beslissing namelijk kunnen aantonen dat: a) het voertuig tegen zijn wil is gebruikt door een derde en dat hij dit als eigenaar redelijkerwijs niet heeft kunnen verhinderen, b) hij het voertuig voor zakelijke doeleinden heeft verhuurd voor een periode van maximaal drie maanden, c) hij een certificaat kan voorleggen waaruit blijkt dat hij niet langer de eigenaar of de gebruiker van het voertuig was.
30. Voorts wijst de verwijzende rechter erop dat maatregelen ter verbetering van de veiligheid van het vervoer – en naar zijn oordeel vallen daaronder ongetwijfeld ook maatregelen met het oog op de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van verkeersboetes jegens voertuigeigenaars in plaats van de daadwerkelijke overtreders – volgens de rechtspraak van het Hof deel uitmaken van het vervoersbeleid en dat deze dus moeten worden beoordeeld in het licht van artikel 91, lid 1, onder c), VWEU. Zij vallen namelijk onder het begrip „maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren” in de zin van

die bepaling en kunnen dus niet worden beoordeeld in het licht van de bepalingen van artikel 82, lid 1, VWEU (zie in gelijke zin het arrest Commissie/Parlement en Raad, C-43/12, EU:C:2014:298, punten 47-48).

31. Evenzo wordt in de overwegingen van richtlijn (EU) 2015/413 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen (PB 2015, L 68, blz. 9-25) uitdrukkelijk aangegeven dat de verbetering van de verkeersveiligheid een centrale doelstelling van het verkeersbeleid van de Unie vormt en dat een belangrijk onderdeel van dat beleid bestaat in de consequente toepassing van sancties voor in de Unie begane verkeersovertredingen die de verkeersveiligheid in aanzienlijke mate in het gedrang brengen.
32. Derhalve is de verwijzende rechter van mening dat artikel 20, lid 3, en artikel 3 van het kaderbesluit aldus moeten worden uitgelegd dat zij een rechter van de tenuitvoerleggingsstaat die belast is met de tenuitvoerlegging van een geldelijke sanctie die is opgelegd voor een verkeersovertreding als bedoeld in artikel 5, lid 1, van het kaderbesluit, de mogelijkheid bieden te weigeren een dergelijke beslissing jegens een justitiabele ten uitvoer te leggen wanneer die beslissing uitsluitend is uitgevaardigd op basis van informatie die is verkregen in het kader van de grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens uit kentekenregisters, zonder dat er nog andere vaststellingen zijn verricht met betrekking tot de vraag door wie en onder welke omstandigheden de verkeersovertreding daadwerkelijk is gepleegd.

## **V. Conclusies**

Het antwoord van het Hof op de bovengenoemde vragen is bepalend voor de beoordeling of er gronden zijn om de erkenning van de beslissing te weigeren. Derhalve is een prejudiciële beslissing vereist met het oog op de beslechting van de voor de nationale rechter aanhangige zaak.

In verband met het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft de verwijzende rechter de behandeling van de zaak krachtens artikel 22 k.p.k. geschorst.