



Datum van inontvangstneming : 11/12/2014

Zaak C-501/14**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

10 november 2014

Verwijzende rechter:

Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

28 oktober 2014

Verzoekende partij:

EL-EM-2001 Ltd.

Verwerende partij:

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága

[OMISSIS]

De Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (rechtbank voor bestuurs- en arbeidsgeschillen Szeged) [OMISSIS], wijst in de procedure van oneigenlijke rechtspraak ingeleid met het oog op de rechtmatigheidstoetsing van een bestuurlijk besluit [waarbij een voorlopige maatregel wordt gelast] („végzés”)* door **EL-EM-2001 Ltd.**, [OMISSIS], gevestigd te Sofia, Bulgarije, [OMISSIS], verzoekster, [OMISSIS] tegen de **Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (algemene directie douane en financiën van de regio Del-alföld, ressorterend onder de nationale belasting- en douanediens)** [OMISSIS], Szeged [OMISSIS], verweerster, een

BESCHIKKING

* Nvdv: de procedure betreffende de toetsing van de rechtmatigheid van bestuurlijke besluiten die niet de hoofdzaak betreffen (aangeduid met de term „közigazgatási végzések”, letterlijk: „bestuurlijke beschikkingen”) valt in Hongarije onder de „oneigenlijke” rechtspraak; dit begrip dekt in feite talrijke gerechtelijke procedures waarop niet noodzakelijkerwijs alle bepalingen van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering van toepassing zijn.

met het volgende dictum:

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

I.

Moet artikel 19, lid 1, van verordening (EG) nr. 561/2006 aldus worden uitgelegd dat de maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een sanctie die door een lidstaat is vastgesteld en opgelegd voor een inbreuk, uitsluitend kunnen worden toegepast ten aanzien van degene die de betrokken inbreuk heeft gemaakt?

Met andere woorden: is een nationale regeling op grond waarvan de maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een door een lidstaat vastgestelde en opgelegde sanctie, kunnen worden toegepast ten aanzien van een (natuurlijke of rechts)persoon waarvan in de administratieve procedure niet is vastgesteld dat hij een inbreuk heeft gemaakt, gelet op artikel 18 van verordening (EG) nr. 561/2006, in strijd met de krachtens artikel 19, lid 1, eerste volzin, van die verordening op de lidstaten rustende verplichting?

II.

Zo neen, moet artikel 19, lid 1, van verordening (EG) nr. 561/2006 dan aldus worden uitgelegd dat een maatregel die wordt toegepast ten aanzien van een derde (natuurlijke of rechtspersoon) wegens een inbreuk die door een ander is gemaakt, hoewel niet is vastgesteld dat die derde zich schuldig heeft gemaakt aan een inbreuk, een aan de derde opgelegde sanctie is, ongeacht de benaming die eraan wordt gegeven?

III.

Indien het antwoord op de tweede vraag bevestigend luidt, is een nationale regeling die het met het oog op de uitvoering van de sanctie die is opgelegd wegens een door de bestuurder van een voertuig gemaakte inbreuk, mogelijk maakt een sanctie – die „maatregel” wordt genoemd, maar een bestraffend karakter heeft – op te leggen aan een andere (natuurlijke of rechts)persoon, in strijd met het verbod van dubbele toetsing als bedoeld in artikel 19, lid 1, van verordening (EG) nr. 561/2006?

[OMISSIS] [aspect van nationaal procesrecht] [**Or. 2.**]

GRONDEN:

Bevoegdheid tot inleiding van een prejudiciële procedure

1 Overeenkomstig § 3, lid 2, van wet XVII van 2005 betreffende de wijziging van wet III van 1952 houdende het wetboek van burgerlijke rechtsvordering (a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény; hierna: „wetboek burgerlijke rechtsvordering”) en betreffende de voor bepaalde bestuursrechtelijke procedures van oneigenlijke rechtspraak geldende bepalingen (a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény; hierna: „wet van 2005”), doet de rechtbank voor bestuurs- en arbeidsgeschillen *in het kader van een procedure van oneigenlijke rechtspraak* bij beschikking uitspraak over verzoeken (om rechtmatigheidstoetsing) ingediend tegen (bestuurlijke) besluiten die niet zien op de hoofdzaak („végzés”) en die kunnen worden aangevochten in rechte.

2 Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) heeft in het arrest *Cartesio* geoordeeld dat „[e]en rechterlijke instantie [...] bij wie hoger beroep is ingesteld tegen een beslissing van een rechtbank die belast is met het bijhouden van het handelsregister, waarbij een verzoek om wijziging van een vermelding in dat register is afgewezen, moet worden aangemerkt als een rechterlijke instantie die krachtens artikel 234 EG [thans artikel 267 VWEU] bevoegd is een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen, niettegenstaande het feit dat *noch* de procedure voor die rechtbank *noch* de *appél*procedure *op tegenspraak* wordt gevoerd”.¹

De onderhavige bestuursrechtelijke procedure van oneigenlijke rechtspraak is een procedure op tegenspraak.

3 Volgens artikel 27, lid 3, tweede volzin, van de Hongaarse Grondwet kunnen *de bevoegdheden van de alleensprekende rechter* in bepaalde, bij wet vastgestelde zaken *ook door de griffier worden uitgeoefend*, op wie in dat kader artikel 26, lid 1, van toepassing is.

Overeenkomstig artikel 26, lid 1, van de Hongaarse Grondwet zijn rechters onafhankelijk en uitsluitend onderworpen aan de wet; zij kunnen in de uitoefening van hun rechtsprekende activiteit geen instructies ontvangen. [...] Rechters mogen geen lid zijn van politieke partijen noch zelf politiek actief zijn.

4 Ingevolge § 12/A, lid 1, van het wetboek burgerlijke rechtsvordering kunnen *in zaken die onder de materiële bevoegdheid van de rechterlijke instantie van eerste aanleg vallen, de bevoegdheden van de alleensprekende rechter of de kamerpresident ook door de griffier worden uitgeoefend, behoudens wat de terechtzitting betreft*. [...] In dat geval zijn de bij deze wet vastgestelde bepalingen inzake de gerechtelijke procedure van toepassing op de procedure voor de griffier. Uit hoofde van § 12/A, lid 2, van het wetboek burgerlijke rechtsvordering *heeft de*

¹ – C-210/06, EU:C:2008:723.

griffier in het in lid 1 bedoelde geval, tenzij anders bepaald, zelf tekenbevoegdheid en kan hij alle maatregelen treffen en alle beslissingen – het vonnis uitgezonderd – wijzen die krachtens de wet onder de materiële bevoegdheid van de rechtbank of de kamerpresident vallen.

De toelichtingen bij dit artikel van het wetboek burgerlijke rechtsvordering preciseren dat de griffier zelf tekenbevoegdheid heeft, dat de beslissingen die hij wijst rechterlijke beslissingen zijn waartegen met dezelfde rechtsmiddelen kan worden opgekomen als tegen die van de alleensprekende rechter of de kamerpresident.

Deze regel is bevestigd in standpuntbepaling nr. 4/2010 van de Kúria Közigazgatási Kollégiuma (voltallige kamer bestuursrechtspraak van het Hongaarse hooggerechtshof).

- 5 Krachtens § 1, lid 4, van de wet van 2005 kan de griffier in eerste aanleg kennisnemen van de bij die wet geregelde bestuursrechtelijke procedures van oneigenlijke rechtspraak, waarbij hij zelf tekenbevoegdheid heeft, en ook beslissingen ten gronde wijzen. [Or. 3]
- 6 Uit het voorgaande volgt dat de rechtbank voor bestuurs- en arbeidsgeschillen het Hof ook om een prejudiciële beslissing kan verzoeken in het kader van een procedure van oneigenlijke rechtspraak waarin de griffier – aan wie § 12/A van het wetboek burgerlijke rechtsvordering een eigen bevoegdheid verleent en die in zaken behorende tot de materiële bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg de bevoegdheden van de alleensprekende rechter of de kamerpresident uitoefent, behoudens wat de terechtzitting betreft, – dezelfde rechten (en plichten) heeft als de alleensprekende rechter, en dus alle beslissingen kan nemen die krachtens de wet onder de materiële bevoegdheid van de rechtbank of de kamerpresident vallen.

Relevante feiten van de onderhavige zaak van oneigenlijke rechtspraak

- 7 Bij besluit nr. 36290757594 van 25 februari 2014 heeft de departementale directie douane en financiën Csongrád, ressorterend onder de nationale belasting- en douanedienst (Nemzeti Adó- és Vámhivatal Csongrád Megyei Vám- és Pénzügyőri Igazgatósága; hierna: „bestuurlijke autoriteit van het eerste niveau”), een administratieve geldboete van 400 000 HUF opgelegd aan de bestuurder van een vrachtwagen die eigendom is van verzoekster en door haar wordt geëxploiteerd, wegens inbreuk op artikel 15, lid 7, sub a, van verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer (hierna: „verordening nr. 3821/85”), zoals gewijzigd bij artikel 26, punt 4, van verordening (EG) nr. 561/2006 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 (hierna: „verordening

nr. 561/2006”). Toen de bestuurder de inbreuk maakte, was hij in dienst van verzoekster.

Verweerster, waarbij de bestuurder bezwaar had aangetekend, heeft het besluit van de bestuurlijke autoriteit van het eerste niveau (besluit nr. 2429659465 van 29 mei 2014) bevestigd.

- 8 De bestuurlijke autoriteit van het eerste niveau meende dat de verplichting tot betaling van de geldboete mogelijkwerijs niet zou worden nagekomen als het voertuig opnieuw de weg op mocht, en heeft bijgevolg stilzetting gelast van de vrachtwagen die op het ogenblik van de inbreuk door de betrokken chauffeur werd bestuurd, maar toebehoort aan verzoekster [besluit („végzés”) nr. 3629075783 van 25 februari 2014], tot de boete is betaald.
- 9 Verweerster, waarbij verzoekster bezwaar heeft aangetekend, heeft [bij besluit („végzés”) nr. 2429659498 van 27 mei 2014] het besluit van de bestuurlijke autoriteit van het eerste niveau, op basis van de daarin vastgestelde feiten, bevestigd.

Conclusies en argumenten van partijen

- 10 Verzoekster heeft in haar verzoek aan de bestuursrechter om rechtmatigheidstoetsing van dat besluit geconcludeerd tot nietigverklaring ervan.

Zij stelt dat de betrokken conservatoire maatregel niet jegens haar kan worden getroffen, aangezien de administratieve procedure voor verweerster waarbij de geldboete is opgelegd, niet haar betrof en zij geen partij was in die procedure; het is de bestuurder van het voertuig die de inbreuk heeft gemaakt en hij is het overigens die door de autoriteit van het eerste niveau is veroordeeld tot betaling van een geldboete. Volgens haar is het juridisch niet mogelijk beslag te leggen op een goed toebehorend aan een vervoersonderneming die geen partij was in de administratieve procedure, totdat de geldboete is betaald die wegens een door een ander gemaakte inbreuk is opgelegd.

- 11 Verweerster heeft in haar vorderingen ten gronde geconcludeerd tot verwerping van het beroep in rechte.

Zij stelt dat verzoekster wel degelijk partij was in de administratieve procedure, waarin zij overigens haar recht heeft uitgeoefend om beroep in te stellen tegen het besluit waarbij stilzetting van het voertuig is gelast [**Or. 4**].

Verweerster diende naar eigen zeggen slechts na te gaan of in het kader van de administratieve procedure een geldboete was opgelegd naar aanleiding van een verkeerscontrole. Als een geldboete is opgelegd, kan stilzetting van het voertuig namelijk worden gelast, ongeacht aan wie de boete is opgelegd. Wanneer de bestuurder van het voertuig of de exploitant ervan een geldboete dient te betalen,

kan de bestuurlijke autoriteit overeenkomstig de Hongaarse wettelijke regeling stilzetting gelasten van het voertuig dat wordt gebruikt op het ogenblik waarop wordt vastgesteld dat een geldboete verschuldigd is.

Relevante bepalingen van Unierecht

- 12 Ingevolge punt 22 van de considerans van verordening nr. 561/2006 moet elke lidstaat, teneinde de sociale vooruitgang te bevorderen en de verkeersveiligheid te verbeteren, het recht behouden om bepaalde passende maatregelen te treffen.
- 13 Volgens punt 26 van de considerans van deze verordening dienen de lidstaten de regels vast te stellen inzake de sancties op inbreuken op deze verordening, en ervoor te zorgen dat deze regels worden geïmplementeerd. Deze sancties dienen doeltreffend, evenredig en niet-discriminerend te zijn en een afschrikkende werking te hebben. De mogelijkheid om, indien ernstige inbreuken zijn geconstateerd, het voertuig stil te zetten, moet eveneens deel uitmaken van de gemeenschappelijke scala aan maatregelen die door de lidstaten kunnen worden toegepast. [...]
- 14 Artikel 18 van verordening nr. 561/2006 bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen voor de uitvoering van deze verordening vaststellen.
- 15 **Overeenkomstig artikel 19, lid 1, ervan stellen de lidstaten regelgeving vast inzake sancties voor inbreuken op deze verordening en op verordening nr. 3821/85 en nemen zij alle maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering ervan. [...] Geen enkele inbreuk op deze verordening of op verordening nr. 3821/85 mag aan meer dan één sanctie of procedure onderworpen worden. [...]**

Relevante bepalingen van Hongaars recht

- 16 Ingevolge § 5, sub e, van regeringsdecreet nr. 156/2009 van 29 juli 2009 betreffende de hoogte van geldboeten bij overtreding van sommige bepalingen inzake goederen- en passagiersvervoer over de weg en het wegverkeer, en tot regeling van de bestuurlijke bevoegdheden inzake het opleggen van geldboeten [A közúti áru fuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII. 29.) kormányrendelet; hierna: „regeringsdecreet”] juncto § 20, lid 1, sub d, van wet nr. I van 1988 betreffende het wegverkeer (a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény; hierna: „wegverkeerswet”) wordt – behoudens andersluidende wettelijke bepaling – een overeenkomstig bijlage 4 bepaalde geldboete opgelegd aan eenieder die inbreuk maakt op de bepalingen betreffende het controleapparaat of de tachograafschiif en het gebruik daarvan als

vastgesteld bij verordening nr. 3821/85 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer.

- 17 Luidens § 20, lid 15, van de wegverkeerswet past de bevoegde autoriteit die bij een verkeerscontrole vaststelt dat **de bestuurder of de exploitant van het voertuig een administratieve geldboete verschuldigd is**, § 20, leden 7 tot en met 10, ervan toe.
- 18 § 20, lid 7, van de wegverkeerswet bepaalt dat bij een verkeerscontrole **het voertuig** – overeenkomstig de voorwaarden voor conservatoire maatregelen als vastgesteld bij de wet houdende algemene bepalingen inzake de administratieve procedure en diensten en met inachtneming [**Or. 5**] van de regels betreffende het stopzetten van het transport van gevaarlijke goederen, snel bederfbare levensmiddelen en levende dieren – tijdens de administratieve procedure **kan worden stilgezet tot de geldboete is betaald** of een zekerheid tot nakoming van de betalingsverplichting is gesteld, zonder dat daartoe een specifiek besluit behoeft te worden vastgesteld. [...]
- 19 Ingevolge § 143, lid 1, van wet nr. CXL van 2004 houdende algemene bepalingen inzake de administratieve procedure en diensten (a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény; hierna: „wet betreffende de administratieve procedure en diensten”) kan, wanneer de verdere nakoming van de aan de procedure ten grondslag liggende verplichting mogelijksterwijs in gevaar komt, vóór het verstrijken van de uitvoeringstermijn en binnen vijf dagen nadat het feit waarop het vermoeden van niet-nakoming is gebaseerd, zich heeft voorgedaan, als conservatoire maatregel worden gelast dat een zekerheid tot nakoming van de betalingsverplichting wordt gesteld, of dat een bepaald goed in beslag wordt genomen.

Redenen voor de prejudiciële verwijzing

- 20 De verwijzende rechter wijst het Hof erop dat ter zake geen relevante Hongaarse rechtspraak bestaat.
- 21 Vooraf zet de verwijzende rechter uiteen dat de Gyulai Törvényszék [rechtbank Gyula (Hongarije)] het Hof [OMISSIS] heeft verzocht om een prejudiciële beslissing in het kader van een vordering die Eurospeed Ltd. heeft ingesteld tegen de Szegedi Törvényszék (rechtbank Szeged) tot vergoeding van schade veroorzaakt in de uitoefening van een rechterlijke bevoegdheid (zaak C-287/14). De Gyulai Törvényszék wenst van het Hof te vernemen of artikel 10, lid 3, van verordening nr. 561/2006 eraan in de weg staat dat een lidstaat bepalingen van nationaal recht vaststelt volgens welke de sanctie op een inbreuk op de verplichtingen waarin die verordening voorziet, behalve aan of in plaats van aan de vervoersonderneming, kan worden opgelegd aan de bestuurder van het voertuig die de betrokken inbreuk feitelijk heeft gemaakt.

- 22 Indien de tweede vraag in zaak C-287/14 bevestigend wordt beantwoord, dat wil zeggen als het – in afwijking van artikel 10, lid 3, van verordening nr. 561/2006 – opleggen van een geldboete aan de bestuurder van het voertuig wegens een door hem gemaakte inbreuk, onrechtmatig is, aangezien de sanctie uitsluitend aan de vervoersonderneming kan worden opgelegd, behoeven volgens de verwijzende rechter de onderhavige prejudiciële vragen niet te worden beantwoord.

Indien de tweede vraag in zaak C-287/14 ontkennend wordt beantwoord, dat wil zeggen als de autoriteit een administratieve boete mag opleggen aan de bestuurder van het voertuig wegens een door hem gemaakte inbreuk, is het antwoord op de thans gestelde vragen echter van groot belang.

Eerste vraag

- 23 Overeenkomstig artikel 19, lid 1, van verordening nr. 561/2006 stellen de lidstaten regelgeving vast inzake sancties voor inbreuken op deze verordening en op verordening nr. 3821/85.

Hongarije heeft dergelijke sancties vastgesteld bij het regeringsdecreet.

- 24 Overeenkomstig de artikelen 18 en 19, lid 1, van verordening nr. 561/2006 stellen de lidstaten alle maatregelen vast die nodig zijn om ervoor te zorgen dat die sancties worden uitgevoerd.

Het staat buiten kijf dat de conservatoire maatregel van § 20, lid 7, van de wegverkeerswet (het stilzetten van het voertuig) noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat de sanctie (administratieve geldboete) die is opgelegd wegens een inbreuk op verordening nr. 561/2006 wordt uitgevoerd/geïnd. [Or. 6]

- 25 Met zijn verzoek om een prejudiciële beslissing verzoekt de verwijzende rechter het Hof, te verduidelijken of de maatregelen als bedoeld in artikel 19, lid 1, van verordening nr. 561/2006 – die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat de opgelegde sanctie wordt uitgevoerd – uitsluitend kunnen worden toegepast jegens degene die de inbreuk heeft gepleegd.

- 26 De uitlegging volgens welke de lidstaten een maatregel die noodzakelijk is voor de uitvoering van de sanctie, ook kunnen opleggen aan een natuurlijke of rechtspersoon waarvan niet formeel is vastgesteld dat hij een inbreuk heeft gemaakt, is naar het oordeel van de verwijzende rechter in overeenstemming met het doel van verordening nr. 561/2006. Met andere woorden: het is rechtmatig een aan de vervoersonderneming toebehorende vrachtwagen stil te zetten totdat de wegens een inbreuk van de bestuurder opgelegde administratieve geldboete is betaald, gelet op artikel 10, lid 3, tweede alinea, van die verordening.

Indien de bestuurder een inbreuk maakt en de lidstaat gebruikmaakt van de vrijstellingsmogelijkheid van voornoemde bepaling (dat wil zeggen, de vervoersonderneming niet aansprakelijk stelt), maar de maatregel die ervoor moet

zorgen dat de sanctie wordt uitgevoerd, alleen kan treffen jegens degene die de inbreuk heeft gemaakt, zou de afschrikkende werking van de sanctie worden afgezwakt en de doeltreffendheid ervan aangetast, aangezien een inbreukmakende chauffeur doorgaans geen goed bezit waarvan het stilzetten hem kan ertoe kan aanzetten de opgelegde geldboete te betalen.

De geciteerde relevante bepalingen van Hongaars recht garanderen dat de in verordening nr. 561/2006 beoogde doelen, zoals de verkeersveiligheid, worden verwezenlijkt op een evenredige, afschrikkende en niet-discriminatoire wijze.

Wanneer de vervoersonderneming de geldboete in de plaats van de bestuurder voldoet, zodat de vrachtwagen zijn weg kan vervolgen, kan zij bij de rechterlijke instanties van haar eigen lidstaat een vordering (bv. een schadevordering) instellen ter vergoeding van de schade die zij door zijn toedoen heeft geleden; met andere woorden, de bevoegdheid om van een dergelijk geschil kennis te nemen, ligt bij de nationale rechters.

Tweede vraag

- 27 Indien de in punt 26 hierboven gegeven uitlegging van artikel 19, lid 1, van verordening nr. 561/2006 juist is, rijst de vraag of het stilzetten van het voertuig dat toebehoort aan of wordt geëxploiteerd door een vervoersonderneming die zelf geen inbreuk heeft gemaakt, gelet op de aard en de wijze van toepassing ervan, voor die onderneming een sanctie is, nu haar schade wordt berokkend wegens een door een ander gemaakte inbreuk.

Volgens de verwijzende rechter vormt de maatregel (het stilzetten van de vrachtwagen tot de geldboete is betaald) die is genomen om ervoor te zorgen dat de sanctie (geldboete) wordt uitgevoerd, geen sanctie, ofschoon hij wordt toegepast ten aanzien van een derde (natuurlijke of rechtspersoon) die geen inbreuk heeft begaan, aangezien de betrokken maatregel slechts wordt getroffen om de opgelegde geldboete gemakkelijker te kunnen innen, en in de praktijk de betaling van die boete waarborgt.

Derde vraag

- 28 Indien de maatregel die jegens een derde wordt toegepast om ervoor te zorgen dat de opgelegde administratieve geldboete wordt betaald, een sanctie in de zin van artikel 19, lid 1, van verordening nr. 561/2006 is, dient te worden nagegaan of dat niet in strijd is met het verbod van dubbele toetsing, voor zover dan voor één enkele inbreuk twee sancties worden opgelegd. **[Or. 7]**
- 29 [OMISSIS] [aspecten van nationaal procesrecht]
- 30 [OMISSIS] [aspecten van nationaal procesrecht]

Szeged, 28 oktober 2014

[OMISSIS] [ondertekening]

De griffier