



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

19 oktober 2016\*

„Prejudiciële verwijzing — Wegvervoer — Verordening (EG) nr. 561/2006 — Artikel 10, lid 3 — Artikelen 18 en 19 — Geldboete opgelegd aan de bestuurder — Maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de sanctie en worden genomen ten aanzien van de vervoersonderneming — Stillegging van het voertuig”

In zaak C-501/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Szegedi közigazgatási és munkaügyi bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Szeged, Hongarije) bij beslissing van 28 oktober 2014, ingekomen bij het Hof op 10 november 2014, in de procedure

**EL-EM-2001 Ltd**

tegen

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

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. L. da Cruz Vilaça, kamerpresident, M. Berger (rapporteur), A. Borg Barthet, E. Levits en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 29 oktober 2015,

gelet op de opmerkingen van:

- EL-EM-2001 Ltd, vertegenwoordigd door D. M. Irinkov, ügyvéd,
- de Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága, vertegenwoordigd door M. Daniné Égető en B. Gyenge, jogtanácsosok,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Fehér en G. Szima als gemachtigden,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door K. Kraavi-Käerdi als gemachtigde,

\* Procestaal: Hongaars.

— Ierland, vertegenwoordigd door A. Joyce en L. Williams als gemachtigden,  
— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk en E. Karlsson als gemachtigden,  
— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Hottiaux en L. Havas als gemachtigden,  
— de Noorse regering, vertegenwoordigd door T. Skjeie en B. Stankovic als gemachtigden,  
gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,  
het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 19, lid 1, van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad (PB 2006, L 102, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen EL-EM-2001 Ltd en de Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (algemene directie douane en financiën van de regio Dél-Alföld, Hongarije) over de stillegging van een vrachtwagen die eigendom is van en wordt geëxploiteerd door EL-EM-2001, om de betaling te garanderen van een geldboete die is opgelegd aan de bestuurder van dat voertuig, die toen in dienst was van die onderneming.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

Verordening nr. 3821/85

- 3 Artikel 15, lid 7, onder a), van verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer (PB 1985, L 370, blz. 8), zoals gewijzigd bij verordening nr. 561/2006 (hierna: „verordening nr. 3821/85”), bepaalt:

„Wanneer de bestuurder rijdt met een voertuig dat is uitgerust met een aan bijlage I beantwoordend controleapparaat, moet hij op verzoek van de met de controle belaste ambtenaren het volgende kunnen tonen:

- i) de registratiebladen van de lopende week en die welke de bestuurder de voorafgaande vijftien dagen heeft gebruikt,
- ii) de bestuurderskaart, indien hij houder is van een dergelijke kaart, en
- iii) alle handmatig opgetekende gegevens en afdrucken van de lopende week zelf en van de voorafgaande 15 dagen, zoals vereist uit hoofde van deze verordening en verordening [...] nr. 561/2006.

Echter na 1 januari 2008 bestrijken de onder i) en iii) bedoelde perioden de dag zelf en de voorafgaande 28 dagen.”

Verordening nr. 561/2006

4 De overwegingen 17, 26 en 27 van verordening nr. 561/2006 luiden:

„(17) Deze verordening strekt tot verbetering van de sociale omstandigheden van de werknemers op wie ze van toepassing is, alsmede tot verbetering van de verkeersveiligheid in het algemeen. Dit gebeurt vooral aan de hand van bepalingen in verband met de maximumrijtijd per dag, per week en per periode van twee opeenvolgende weken, de bepaling die een bestuurder verplicht om ten minste één keer per periode van twee opeenvolgende weken minstens één normale wekelijkse rusttijd te nemen en de bepalingen die voorschrijven dat een dagelijkse rusttijd in geen geval minder dan negen aaneengesloten uren mag duren. Omdat dit maatregelenpakket voldoende rust garandeert, en rekening houdend met de handhavingspraktijken van de voorbije jaren, is een regeling voor de compensatie van verkorte dagelijkse rusttijden niet langer nodig.

[...]

(26) De lidstaten dienen 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. De bepalingen in deze verordening over sancties of procedures laten de nationale regels inzake bewijslast onverlet.

(27) In het belang van een duidelijke en effectieve handhaving is het wenselijk dat er wordt gezorgd voor uniforme bepalingen inzake de aansprakelijkheid van vervoersondernemingen en bestuurders voor inbreuken op deze verordening. Deze aansprakelijkheid kan in de lidstaat strafrechtelijke, civielrechtelijke of administratieve sancties tot gevolg hebben.”

5 Artikel 1 van verordening nr. 561/2006 luidt:

„Deze verordening geeft voorschriften voor de rijtijden, de onderbrekingen en de rusttijden van bestuurders in het wegvervoer van goederen en personen, met als doel de voorwaarden voor concurrentie tussen verschillende wijzen van vervoer over land te harmoniseren, met name met betrekking tot de wegvervoersector, en ter verbetering van de werkomstandigheden en de verkeersveiligheid. De verordening heeft tevens tot doel betere controle en handhaving door de lidstaten en betere arbeidsomstandigheden in de wegvervoerssector te bevorderen.”

6 Artikel 10, leden 1 tot en met 3, van die verordening bepaalt:

„1. Een vervoersonderneming mag bestuurders die zij in dienst heeft of die haar ter beschikking zijn gesteld, niet betalen, zelfs niet wanneer dit geschiedt in de vorm van premies of loontoeslagen naargelang van de afgelegde afstand en/of de hoeveelheid vervoerde goederen, ingeval dergelijke betalingen van die aard zijn de verkeersveiligheid in gevaar te brengen en/of inbreuken op deze verordening aan te moedigen.

2. De vervoersonderneming organiseert het werk van de bestuurders zoals bedoeld in lid 1 zodanig dat dezen verordening [...] nr. 3821/85 en hoofdstuk II van deze verordening kunnen naleven. De vervoersonderneming instrueert de bestuurder naar behoren, en zij controleert daartoe regelmatig of het bepaalde in verordening [...] nr. 3821/85 en in hoofdstuk II van de onderhavige verordening wordt nageleefd.

3. De vervoersonderneming is aansprakelijk voor inbreuken van de bestuurders van de onderneming, ook wanneer die inbreuken zijn begaan op het grondgebied van een andere lidstaat of van een derde land.

Onverminderd het recht van de lidstaten om de vervoersondernemingen volledig aansprakelijk te stellen, kunnen de lidstaten die aansprakelijkheid laten afhangen van de vraag of de onderneming een inbreuk tegen de leden 1 en 2 heeft begaan. De lidstaten mogen alle bewijsstukken in overweging nemen die kunnen staven dat de vervoersonderneming redelijkerwijs niet aansprakelijk kan worden gesteld voor de begane inbreuk.”

7 Artikel 18 van verordening nr. 561/2006 luidt:

„De lidstaten stellen de nodige maatregelen voor de uitvoering van deze verordening vast.”

8 Artikel 19 van die verordening bepaalt:

„1. De lidstaten stellen regelgeving vast inzake sancties voor inbreuken op deze verordening en op verordening [...] nr. 3821/85 en nemen alle maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering ervan. Deze sancties dienen doeltreffend, evenredig en niet-discriminerend te zijn en een afschrikkende werking te hebben. Geen enkele inbreuk op deze verordening of op verordening [...] nr. 3821/85 mag aan meer dan één sanctie of procedure onderworpen worden. De lidstaten doen de Commissie uiterlijk op de in artikel 29, tweede alinea, vermelde datum mededeling van deze maatregelen en van de regelgeving inzake sancties. De Commissie stelt de lidstaten hiervan in kennis.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde autoriteiten een sanctie kunnen opleggen aan een onderneming en/of bestuurder voor een inbreuk op deze verordening die zij op hun grondgebied vaststellen en waarvoor nog geen sanctie is opgelegd, ook wanneer die inbreuk is begaan op het grondgebied van een andere lidstaat of van een derde land.

Wanneer een inbreuk wordt vastgesteld:

- die niet is begaan op het grondgebied van de betrokken lidstaat, en
- die is begaan door een onderneming die in een andere lidstaat of een derde land is gevestigd, of door een bestuurder wiens plaats van tewerkstelling zich aldaar bevindt,

kan een lidstaat, bij wijze van uitzondering, tot 1 januari 2009, in plaats van een sanctie op te leggen, de feiten aangaande de inbreuk ter kennis brengen van de bevoegde instantie van de lidstaat of het derde land waar de onderneming gevestigd is of waar zich de plaats van tewerkstelling van de bestuurder bevindt.

3. Wanneer een lidstaat voor een bepaalde inbreuk een procedure instelt of een sanctie oplegt, verstrekt hij de bestuurder een schriftelijk bewijs daarvan.

4. De lidstaten zien erop toe dat er een systeem van evenredige sancties, waaronder eventueel financiële sancties, van kracht is voor inbreuken op deze verordening of verordening [...] nr. 3821/85 door ondernemingen, of door de daarbij betrokken afzenders-expediteurs, bevrachters, touroperators, hoofd- en onderaannemers en uitzendbureaus voor chauffeurs.”

9 Artikel 21 van verordening nr. 561/2006 luidt:

„In die gevallen dat een lidstaat oordeelt dat er zich een inbreuk op deze verordening stelt die de verkeersveiligheid op manifeeste wijze in gevaar brengt, machtigt hij de bevoegde autoriteiten het betrokken voertuig stil te leggen tot het ogenblik waarop een einde is gemaakt aan de oorzaak van de

inbreuk. Een lidstaat kan de bestuurder verplichten een dagelijkse rusttijd te nemen. Een lidstaat kan tevens in voorkomend geval de vergunning van een onderneming intrekken, schorsen of beperken als die onderneming in de betrokken lidstaat is gevestigd, of het rijbewijs van een bestuurder intrekken, schorsen of beperken. De Commissie, handelend volgens artikel 24, lid 2, ontwikkelt richtsnoeren ter bevordering van een geharmoniseerde toepassing van dit artikel.”

### *Hongaars recht*

- 10 § 20 van közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (wet nr. I van 1988 betreffende het wegverkeer; hierna: „wegverkeerswet”) bepaalt:

„(1) Een geldboete kan worden opgelegd aan eenieder die deze wet schendt of inbreuk maakt op de bijzondere en de communautaire regelgeving inzake

[...]

- d) het gebruik van het controleapparaat en de tachograafschijf op het gebied van het wegvervoer, en de nodige kaarten voor de digitale tachografen,

[...]

(7) Bij een verkeerscontrole kan 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 van de bepalingen inzake de interceptie van transport van gevaarlijke goederen, snel bederfbare levensmiddelen en levende dieren – worden stilgelegd tijdens de administratieve procedure of 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. Het voertuig kan met name niet worden stilgelegd indien

- a) de zetel, de woonplaats of de gewone verblijfplaats van de schuldenaar (of schuldenaren) van de geldboete zich op het grondgebied van Hongarije bevindt en de schuldenaar over een door de belastingdienst van de staat toegekend fiscaal nummer of fiscaal identificatienummer beschikt of
- b) een financiële instelling zich garant of borg stelt voor de nakoming van de verplichting tot betaling van de geldboete of een op het nationale grondgebied geregistreerde onderneming met een fiscaal nummer die verplichting op zich neemt, op voorwaarde dat de schuldenaar van de geldboete dat feit tijdens de procedure afdoende bewijst.

(7a) Indien de controle schending van een van de in lid 1, onder c), e) en h), opgesomde regels aan het licht brengt en die schending een risico voor de verkeersveiligheid vormt, kan de bevoegde instantie het voertuig – overeenkomstig de voorwaarden voor conservatoire maatregelen als vastgesteld bij de wet houdende algemene bepalingen inzake de administratieve procedure en diensten – stilleggen tot dat risico verdwijnt, zonder dat daartoe een specifiek besluit behoeft te worden vastgesteld.”

- 11 § 5 van 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. kormányrendelet (regeringsdecreet nr. 156/2009 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 taken van de overheid inzake het opleggen van geldboeten) van 29 juli 2009 bepaalt:

„Aangaande § 20, lid 1, onder d), van de [wegverkeerswet] moet de geldboete die overeenkomstig bijlage 4 bij dit decreet is vastgesteld – behoudens andersluidende wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling – worden betaald door de persoon die inbreuk heeft gemaakt op een bepaling inzake het controleapparaat en de tachograafschiif, en het gebruik ervan, zoals voorzien:

[...]

e) in verordening [nr. 3821/85].

[...]”

<sup>12</sup> § 143 van közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (wet nr. CXL van 2004 houdende algemene bepalingen inzake de administratieve procedure en diensten), met als opschrift „Conservatoire maatregelen”, bepaalt:

„(1) Indien verdere niet-nakoming van de aan de procedure ten grondslag liggende verplichting dreigt, kan – 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 beslag wordt gelegd op een bepaalde zaak.

(2) De conservatoire maatregel wordt vastgesteld door de autoriteit van het eerste niveau en uitgevoerd door de uitvoerende instantie.

(3) De conservatoire maatregel moet worden ingetrokken indien

a) hij was vastgesteld om de nakoming van een betalingsverplichting te waarborgen en het met die verplichting overeenstemmende bedrag aan de uitvoerende instantie is betaald,

b) hij was vastgesteld om de verrichting van een handeling te waarborgen en onweerlegbaar is aangetoond dat alle vereiste voorbereidende handelingen zijn verricht met het oog op de vrijwillige verrichting van die handeling, waaraan thans alleen de conservatoire maatregel in de weg staat, of

c) de grond voor de vaststelling van de conservatoire maatregel om een heel andere reden heeft opgehouden te bestaan.

[...]”

### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

<sup>13</sup> EL-EM-2001 is een in Bulgarije geregistreerde vervoersonderneming. Tijdens een in Hongarije uitgevoerd transport is een van de werknemers van die onderneming, die een vrachtwagen bestuurde waarvan deze onderneming zowel de eigenaar als de exploitant is, aan een verkeerscontrole onderworpen. Bij die gelegenheid hebben de bevoegde autoriteiten een inbreuk op artikel 15, lid 7, onder a), van verordening nr. 3821/85 vastgesteld.

<sup>14</sup> Op 25 februari 2014 heeft de Nemzeti Adó- és Vámhivatal Csongrád Megyei Vám- és Pénzügyőri Igazgatósága (departementale directie douane en financiën Csongrád, ressorterend onder de nationale belasting- en douanedienst, Hongarije; hierna: „bestuurlijke autoriteit van het eerste niveau”) derhalve

een administratieve geldboete van 400 000 Hongaarse forint (HUF) (ongeveer 1 270 EUR) opgelegd aan de bestuurder van dat voertuig. Bovendien heeft die autoriteit beslist om een conservatoire maatregel te nemen om de nakoming van de verplichting tot betaling van die geldboete te waarborgen en heeft zij daarom de stillegging van dat voertuig tot de betaling van die geldboete gelast.

- 15 De bestuurlijke autoriteit van het tweede niveau, waarbij EL-EM-2001 bezwaar had gemaakt, heeft het besluit waarbij die conservatoire maatregel was gelast, bevestigd.
- 16 EL-EM-2001 heeft bij de Szegedi közigazgatási és munkaügyi bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Szeged, Hongarije) beroep tot nietigverklaring van dat besluit ingesteld.
- 17 EL-EM-2001 heeft in dit verband betoogd dat de administratieve procedure die heeft geleid tot het bestreden besluit, haar niet betrof en dat zij geen partij bij de procedure was. Zij heeft zich gebaseerd op het feit dat, aangezien de inbreuk door de bestuurder van het betrokken voertuig was gemaakt en alleen die bestuurder door de bestuurlijke autoriteit van het eerste niveau was veroordeeld tot een geldboete, een conservatoire maatregel zoals de stillegging van het door haar geëxploiteerde voertuig niet jegens haar, als werkgever van die bestuurder, kon worden vastgesteld. Zij heeft benadrukt dat een dergelijke stillegging van een goed dat toebehoort aan een derde die geen partij is bij de administratieve procedure en de inbreuk niet heeft gemaakt, op grond van geen enkele rechtsregel mogelijk was.
- 18 De Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága heeft verzocht om verwerping van het beroep van EL-EM-2001 op grond met name dat die onderneming partij was bij de administratieve procedure en overigens gebruik had gemaakt van haar recht om beroep in te stellen tegen het besluit waarbij de stillegging van het betrokken voertuig was gelast. Op grond van de Hongaarse wettelijke regeling kan de bestuurlijke autoriteit wanneer aan de bestuurder of de exploitant van het voertuig een administratieve geldboete is opgelegd, immers de stillegging gelasten van het op het ogenblik van de vaststelling van de inbreuk gebruikte voertuig, ongeacht de persoon die tot voldoening van die geldboete is gehouden.
- 19 De Szegedi közigazgatási és munkaügyi bíróság heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 19, lid 1, van verordening 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 rechtspersoon van wie in de administratieve procedure niet is vastgesteld dat hij een inbreuk heeft gemaakt, gelet op artikel 18 van verordening nr. 561/2006, in strijd met de krachtens artikel 19, lid 1, eerste volzin, van die verordening op de lidstaten rustende verplichting?

2) Indien de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord, moet artikel 19, lid 1, van verordening 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 die derde opgelegde sanctie is, ongeacht de benaming die eraan wordt gegeven?

- 3) 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 rechtspersoon, in strijd met het verbod van dubbele toetsing als bedoeld in artikel 19, lid 1, van verordening nr. 561/2006?”

## Beantwoording van de prejudiciële vragen

### *Eerste vraag*

- 20 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of verordening nr. 561/2006 zich verzet tegen een nationale regeling die de stillegging, als conservatoire maatregel, van een aan een vervoersonderneming toebehorend voertuig toestaat in een situatie waarin de door die onderneming tewerkgestelde bestuurder dat voertuig in strijd met verordening nr. 3821/85 bestuurde en de nationale autoriteit die onderneming niet aansprakelijk heeft gesteld.
- 21 Volgens overweging 17 en artikel 1 van verordening nr. 561/2006 strekt die verordening met name tot verbetering van de sociale omstandigheden van de werknemers op wie zij van toepassing is, alsmede tot verbetering van de verkeersveiligheid in het algemeen.
- 22 Volgens overweging 27 van verordening nr. 561/2006 is het in het belang van een duidelijke en effectieve handhaving van de voorschriften inzake rij- en rusttijden wenselijk dat er wordt gezorgd voor uniforme bepalingen inzake de aansprakelijkheid van vervoersondernemingen en bestuurders voor inbreuken op die verordening. Deze aansprakelijkheid kan in de lidstaten strafrechtelijke, civielrechtelijke of administratieve sancties tot gevolg hebben.
- 23 In dit verband bepaalt artikel 18 van verordening nr. 561/2006 dat de lidstaten de nodige maatregelen voor de uitvoering van die verordening vaststellen.
- 24 Derhalve verplicht artikel 19, lid 1, van verordening nr. 561/2006 de lidstaten om „regelgeving vast [te stellen] inzake sancties voor inbreuken op deze verordening en op verordening [...] nr. 3821/85” en om „alle maatregelen [te nemen] die noodzakelijk zijn voor de uitvoering ervan”.
- 25 Uit die bepalingen volgt dat verordening nr. 561/2006 niet tot doel heeft de sancties te harmoniseren, maar de keuze van de vast te stellen maatregelen en de voor de toepassing ervan noodzakelijke sancties daarentegen aan de lidstaten overlaat (zie in die zin arrest van 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punt 22).
- 26 Artikel 10, lid 3, van verordening nr. 561/2006 machtigt de lidstaten uitdrukkelijk om vervoersondernemingen „volledig aansprakelijk te stellen” voor inbreuken van bestuurders die zij in dienst hebben.
- 27 Voorts bepaalt artikel 19, lid 2, van verordening nr. 561/2006 dat de lidstaten ervoor zorgen dat de bevoegde autoriteiten een sanctie kunnen opleggen aan een onderneming en/of bestuurder voor een inbreuk op die verordening die zij op hun grondgebied vaststellen en waarvoor nog geen sanctie is opgelegd.
- 28 Uit die bepaling blijkt dat verordening nr. 561/2006 zowel de vervoersondernemingen als de bestuurders aan bepaalde verplichtingen onderwerpt, en de eerste en de tweede groep aansprakelijk stelt voor de inbreuken op hun respectieve verplichtingen (arrest van 9 juni 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, punt 32).



- 29 Voorts blijkt uit de bewoordingen van overweging 27 van die verordening ondubbelzinnig dat het de lidstaten is toegestaan een aansprakelijkheidsregeling voor bestuurders in te voeren waarbij de bestuurders aansprakelijk worden gesteld voor inbreuken op die verordening, en dat zij inzake de aard van de toepasselijke sancties over een beoordelingsmarge beschikken (arrest van 9 juni 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, punt 34).
- 30 Aangezien – enerzijds – de lidstaten krachtens artikel 19, lid 1, van verordening nr. 561/2006 regelgeving inzake sancties voor inbreuken op die verordening moeten vaststellen, zodat die sancties doeltreffend, evenredig en niet-discriminerend zijn en een afschrikkende werking hebben, en – anderzijds – die verordening de aansprakelijkheid van de bestuurders niet uitsluit, volgt daaruit dat die staten kunnen voorzien in bepalingen op grond waarvan, al dan niet uitsluitend, aan de bestuurders sancties kunnen worden opgelegd (arrest van 9 juni 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, punt 35).
- 31 Voorts heeft het Hof geoordeeld dat een objectieve-aansprakelijkheidsregeling voor de werkgever een stimulans vormt om het werk van zijn werknemers zo te organiseren dat de naleving van verordening nr. 561/2006 is verzekerd en dat de verkeersveiligheid een algemeen belang vertegenwoordigt dat de oplegging van een geldboete aan de werkgever wegens overtredingen van zijn werknemer, alsook een stelsel van objectieve strafrechtelijke aansprakelijkheid kan rechtvaardigen (arrest van 10 juli 1990, Hansen, C-326/88, EU:C:1990:291, punt 19).
- 32 Ten slotte zij eraan herinnerd dat de mogelijkheid om, indien ernstige inbreuken zijn geconstateerd, het voertuig stil te leggen, volgens overweging 26 van verordening nr. 561/2006 eveneens deel moet uitmaken van de gemeenschappelijke scala aan maatregelen die door de lidstaten kunnen worden toegepast.
- 33 Artikel 21 van verordening nr. 561/2006 bepaalt in dit verband dat een lidstaat in geval van een inbreuk die de verkeersveiligheid op manifieste wijze in gevaar brengt, de bevoegde autoriteiten machtigt het betrokken voertuig stil te leggen tot het ogenblik waarop een einde is gemaakt aan de oorzaak van de inbreuk. Een lidstaat kan de bestuurder verplichten om een dagelijkse rusttijd te nemen of, in voorkomend geval, tevens de vergunning van een onderneming intrekken, schorsen of beperken als die onderneming in de betrokken lidstaat is gevestigd, of het rijbewijs van een bestuurder intrekken, schorsen of beperken.
- 34 Uit het voorgaande volgt dat de vaststelling van een conservatoire maatregel, zoals de op de vervoersonderneming betrekking hebbende stillegging van een voertuig wegens een door de bestuurder van dat voertuig gemaakte inbreuk om de uitvoering van een voor die inbreuk opgelegde sanctie te waarborgen – gelet op het nagestreefde doel, namelijk zowel de bestuurders als de vervoersondernemingen de krachtens verordeningen nr. 3821/85 en nr. 561/2006 op hen rustende verplichtingen te doen nakomen – op zich verenigbaar is met het Unierecht.
- 35 Niettemin zij eraan herinnerd dat artikel 19, lid 1, van verordening nr. 561/2006 de lidstaten verplicht om regelgeving vast te stellen inzake sancties voor inbreuken op die verordening en op verordening nr. 3821/85 die „doeltreffend, evenredig en niet-discriminerend [...] zijn en een afschrikkende werking [...] hebben”.
- 36 Die verordening bevat evenwel geen nauwkeurigere regels voor de invoering van die nationale sancties en stelt met name geen uitdrukkelijk criterium vast ter beoordeling van de evenredigheid van die sancties (arrest van 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punt 22).
- 37 Volgens vaste rechtspraak zijn de lidstaten bij ontbreken van harmonisatie van de Uniewetgeving op het gebied van de toepasselijke sancties in geval van niet-naleving van de voorwaarden van het door deze regeling ingestelde stelsel, bevoegd de sancties te kiezen die hun passend voorkomen. Zij moeten

hun bevoegdheid echter uitoefenen met eerbiediging van het Unierecht en de algemene beginselen daarvan, en dus met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel (zie arrest van 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 38 Die vereisten gelden ook voor de overige maatregelen die nauw verband houden met de sancties die, zoals de stillegging van een voertuig, de doeltreffendheid ervan garanderen.
- 39 Zo mag in casu de conservatoire maatregel die krachtens de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling is toegestaan, niet buiten de grenzen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met deze wettelijke regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan de nagestreefde doelen (zie in die zin arrest van 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punten 24 en 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 40 Het Hof heeft in dit verband geoordeeld dat de strengheid van de sancties in verhouding dient 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 (arrest van 27 maart 2014, LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, punt 45).
- 41 Bovendien heeft het Hof geoordeeld dat de lidstaten 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 zijn gebonden, maar eveneens voor de beoordeling van de factoren die in overweging kunnen worden genomen bij de bepaling van de geldboete (arrest van 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punt 54).
- 42 In dit verband staat vast dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde conservatoire maatregel van stillegging is vastgesteld in het kader van een administratieve procedure die uitsluitend tegen de aansprakelijk gestelde bestuurder is gevoerd. De Hongaarse wettelijke regeling bepaalt in dit verband in § 20, lid 7, van de wegverkeerswet juncto § 143 van wet nr. CXL van 2004 houdende algemene bepalingen inzake de administratieve procedure en diensten dat het voertuig bij een verkeerscontrole, wanneer de bevoegde instantie van mening is dat verdere niet-nakoming van de aan de procedure ten grondslag liggende verplichting dreigt – met inachtneming van de bepalingen inzake de interceptie van transport van gevaarlijke goederen, snel bederfbare levensmiddelen en levende dieren – kan worden stilgelegd tijdens de administratieve procedure of 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.
- 43 Bovendien kan het voertuig volgens § 20, lid 7, van de wegverkeerswet met name niet worden stilgelegd wanneer de zetel, de woonplaats of de gewone verblijfplaats van de schuldenaar van de geldboete zich op het Hongaarse grondgebied bevindt en de schuldenaar over een door de belastingdienst van de staat toegekend fiscaal nummer of fiscaal identificatienummer beschikt, of wanneer een financiële instelling zich garant of borg stelt voor de nakoming van de verplichting tot betaling van de opgelegde geldboete, of wanneer een op het nationale grondgebied geregistreerde onderneming met een fiscaal nummer die verplichting op zich neemt, op voorwaarde dat de schuldenaar van de geldboete dat feit tijdens de procedure afdoende bewijst.
- 44 De stillegging van een voertuig heeft bijgevolg als enig doel een snelle betaling van de als sanctie opgelegde geldboete te waarborgen.

- 45 Die conservatoire maatregel is weliswaar in beginsel geschikt en doeltreffend met het oog op de verwezenlijking van de met verordening nr. 561/2006 nagestreefde doelstellingen om de sociale omstandigheden van de werknemers en de verkeersveiligheid te verbeteren, maar de stillegging van een voertuig dat toebehoort aan een vervoersonderneming die niet aansprakelijk is gesteld in een administratieve procedure, gaat verder dan noodzakelijk is om die doelstellingen te verwezenlijken.
- 46 Zoals de Commissie in punt 43 van haar opmerkingen heeft opgemerkt, bestaan er immers maatregelen die even doeltreffend maar minder beperkend en minder buitensporig zijn ten aanzien van het eigendomsrecht, waaronder met name het rijbewijs van de bestuurder intrekken, schorsen of beperken tot de geldboete is betaald. Die maatregel biedt de vervoersonderneming de mogelijkheid om een andere bestuurder aan te wijzen, die het betrokken voertuig kan besturen, ongeacht of de geldboete is betaald.
- 47 Aangaande de krachtens artikel 19, lid 1, juncto artikel 18 van verordening nr. 561/2006 vereiste doeltreffendheid en afschrikkende werking van de betrokken maatregel moet worden opgemerkt dat een maatregel aan die criteria voldoet wanneer hij degenen die bij het wegvervoer betrokken zijn, ertoe aanzet sancties te vermijden en, indien een geldboete is opgelegd, die geldboete zo spoedig mogelijk te betalen. De afschrikkende werking is groter wanneer de schuldenaar van de geldboete ook de eigenaar van het stilgelegde voertuig is. Dat is met name het geval wanneer de inbreukmaker zowel de bestuurder als de eigenaar van het voertuig is of wanneer zowel de bestuurder als de onderneming wordt bestraft voor een inbreuk.
- 48 In het hoofdgeding is alleen aan de bestuurder een geldboete opgelegd, aangezien de onderneming, die geen partij bij de administratieve procedure was, niet aansprakelijk is gesteld en haar aansprakelijkheid zelfs niet in het geding was. De conservatoire maatregel betreft echter uitsluitend die onderneming, ook al heeft zij geen inbreuk gemaakt. In die situatie heeft de conservatoire maatregel bestaande in de stillegging van het voertuig, niet echt een afschrikkende en doeltreffende werking ten aanzien van de bestuurder. Een maatregel zoals met name het rijbewijs van die bestuurder intrekken, schorsen of beperken tot de geldboete is betaald, heeft daarentegen een afschrikkende en doeltreffende werking en voldoet aan de eisen van het evenredigheidsbeginsel.
- 49 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet op de eerste vraag worden geantwoord dat verordening nr. 561/2006 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling die de stillegging, als conservatoire maatregel, van een aan een vervoersonderneming toebehorend voertuig toestaat in een situatie waarin de door die onderneming tewerkgestelde bestuurder van dat voertuig dat voertuig bestuurde in strijd met verordening nr. 3821/85 en de bevoegde nationale instantie die onderneming niet aansprakelijk heeft gesteld, aangezien een dergelijke conservatoire maatregel niet voldoet aan de eisen van het evenredigheidsbeginsel.

#### *Tweede en derde vraag*

- 50 Gelet op het antwoord op de eerste vraag hoeven de tweede en de derde vraag niet te worden beantwoord.

#### **Kosten**

- 51 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

**Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad moet aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling die de stillegging, als conservatoire maatregel, van een aan een vervoersonderneming toebehorend voertuig toestaat in een situatie waarin de door die onderneming tewerkgestelde bestuurder van dat voertuig dat voertuig bestuurde in strijd met verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer, en de bevoegde nationale instantie die onderneming niet aansprakelijk heeft gesteld, aangezien een dergelijke conservatoire maatregel niet voldoet aan de eisen van het evenredigheidsbeginsel.**

ondertekeningen