



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Zevende kamer)

26 september 2018\*

„Prejudiciële verwijzing – Vervoer – Wegvervoer – Verordening (EG) nr. 561/2006 – Artikel 19, lid 2, eerste alinea – Bestuursrechtelijke sanctie die voor een inbreuk die is begaan op het grondgebied van de lidstaat waar een onderneming haar zetel heeft, wordt opgelegd door de bevoegde autoriteiten van een andere lidstaat, waar die inbreuk is vastgesteld”

In zaak C-513/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Amtsgericht Köln (rechter in eerste aanleg Keulen, Duitsland) bij beslissing van 31 juli 2017, ingekomen bij het Hof op 22 augustus 2017, in de procedure

**Josef Baumgartner,**

in tegenwoordigheid van:

**Bundesamt für Güterverkehr,**

**Staatsanwaltschaft Köln,**

wijst

HET HOF (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas (rapporteur), kamerpresident, A. Prechal en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- het Bundesamt für Güterverkehr, vertegenwoordigd door A. Marquardt als gemachtigde,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door M. Tassopoulou en D. Tsagkaraki als gemachtigden,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Braun en J. Hottiaux als gemachtigden,

\* Procestaal: Duits.

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 2, eerste alinea, 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 bezwaarprocedure die door Josef Baumgartner is ingesteld tegen een geldboete die hem, als vertegenwoordiger van de in Oostenrijk gevestigde vennootschap Transporte Josef Baumgartner GmbH & Co KG (hierna: „vennootschap”), door het Bundesamt für Güterverkehr (federale dienst voor goederenvervoer, Duitsland) is opgelegd wegens schending van verordening nr. 561/2006 waaraan hij zich schuldig zou hebben gemaakt in de lidstaat waar de onderneming haar zetel heeft.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

- 3 De overwegingen 14, 19 en 26 van verordening nr. 561/2006 luiden:
  - „(14) Teneinde een doeltreffende handhaving te kunnen garanderen is het van essentieel belang dat, na een overgangperiode, de bevoegde instanties bij wegcontroles kunnen nagaan of de rij- en rusttijden naar behoren zijn nageleefd op de dag van de controle en tijdens de voorafgaande 28 dagen.  
  
[...]
  - (19) Rekening houdend met de toename van het grensoverschrijdende goederen- en personenvervoer is het wenselijk, in het belang van de verkeersveiligheid en van een verbeterde handhaving, dat bij wegcontroles en controles ter plaatse bij de ondernemingen alle rijtijden, rusttijden en onderbrekingen in andere lidstaten of derde landen meegeteld worden en wordt vastgesteld of de toepasselijke voorschriften in hun geheel en correct in acht worden genomen.  
  
[...]
  - (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.”

4 Artikel 10, lid 5, van verordening nr. 561/2006 bepaalt:

- „a) Een vervoersonderneming die gebruikmaakt van voertuigen die zijn uitgerust met een controleapparaat dat in overeenstemming is met bijlage I B 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)] en die onder het toepassingsgebied en de bepalingen van deze verordening vallen:
- i) zorgt ervoor dat alle relevante gegevens zo vaak als is voorgeschreven door de lidstaat, van de voertuigunit en de bestuurderskaart worden overgebracht. Tevens brengt de vervoersonderneming de relevante gegevens frequenter over om ervoor te zorgen dat alle door of voor die onderneming verrichte activiteiten worden overgebracht;
  - ii) zorgt ervoor dat alle gegevens die van de voertuigunit en de bestuurderskaart worden overgebracht gedurende ten minste twaalf maanden vanaf de registratie ervan worden bewaard en op verzoek van de met controle belaste ambtenaar in de vestigingen van de onderneming rechtstreeks of op afstand toegankelijk zijn;
- b) in dit lid heeft ‚overbrengen‘ de betekenis die daaraan wordt toegekend in verordening (EEG) nr. 3821/85, bijlage I B, hoofdstuk I, onder s);
- c) de uiterste termijn waarbinnen de relevante gegevens ingevolge alinea a), onder i), moeten worden overgebracht, kan door de Commissie worden vastgesteld volgens de raadplegingsprocedure van artikel 24, lid 2.”

5 Artikel 19, leden 1 en 2, van verordening nr. 561/2006 luidt:

„1. De lidstaten stellen regelgeving vast inzake sancties voor inbreuken op deze verordening en op verordening (EEG) 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 (EEG) 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.”

- 6 Artikel 13 van verordening nr. 3821/85, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1266/2009 van de Commissie van 16 december 2009 (PB 2009, L 339, blz. 3), luidde:

„De werkgever en de bestuurders zien toe op de juiste werking en het juiste gebruik van het controleapparaat en van de bestuurderskaart, indien de bestuurder moet rijden met een voertuig dat is uitgerust met een aan bijlage I B beantwoordend controleapparaat.”

- 7 In hoofdstuk I van bijlage I B bij deze verordening was bepaald:

„In deze bijlage wordt verstaan onder:

l) ‚bedrijfskaart’: een door de autoriteiten van een lidstaat aan de eigenaar of houder van met het controleapparaat uitgeruste voertuigen afgegeven tachograafkaart; de bedrijfskaart identificeert het bedrijf en met de bedrijfskaart kunnen de in het controleapparaat, dat vergrendeld is door dit bedrijf of dat door geen enkel bedrijf is vergrendeld, opgeslagen gegevens zichtbaar gemaakt, overgebracht en afgedrukt worden;

[...]

s) ‚overbrengen’: het kopiëren, samen met een digitale handtekening, van (een gedeelte van) de gegevens die in het geheugen van het voertuig of in het geheugen van de tachograafkaart opgeslagen zijn; deze gegevens zijn noodzakelijk om te voldoen aan de bepalingen van verordening (EG) nr. 561/2006.

[...]”

### ***Duits recht***

- 8 § 2, lid 5, tweede volzin, van de Verordnung zur Durchführung des Fahrpersonalgesetzes (besluit tot uitvoering van de wet betreffende het rijdend personeel; hierna: „Fahrpersonalverordnung”) bepaalt in essentie dat de ondernemer met betrekking tot voertuigen die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 561/2006 vallen, ervoor moet zorgen dat alle gegevens van de bestuurderskaarten binnen 28 dagen na de registratie worden overgebracht in de onderneming.
- 9 In § 5 van het Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (wet betreffende bestuursrechtelijk bestrafte gedragingen; hierna: „OWiG”) is bepaald:

„Tenzij de wet anders bepaalt, kunnen alleen bestuursrechtelijk bestrafte gedragingen worden bestraft die zijn begaan binnen de territoriale werkingssfeer van deze wet dan wel buiten deze werkingssfeer op een schip of in een luchtvaartuig dat het recht heeft de nationale vlag of het nationale kenteken van de Bondsrepubliek Duitsland te voeren.”

- 10 § 9 OWiG bepaalt in essentie dat de vertegenwoordiger van een natuurlijke persoon of rechtspersoon kan worden bestraft voor feiten die voldoen aan de voorwaarden voor het bestaan van een door de vertegenwoordigde persoon begane inbreuk.

### **Hoofdgeding en prejudiciële vraag**

- 11 Bij een op 19 november 2015 in Duitsland uitgevoerde verkeerscontrole hebben de bevoegde autoriteiten twee inbreuken op verordening nr. 561/2006 vastgesteld ten aanzien van een van de voertuigen die toebehoren aan de vennootschap.

- 12 Ten eerste waren de gegevens van de bestuurderskaart niet overgebracht binnen de termijn die is vastgesteld in artikel 10, lid 5, onder a), i), van verordening nr. 561/2006, gelezen in samenhang met § 2, lid 5, van de Fahrpersonalverordnung. Ten tweede was de bedrijfskaart niet ingevoerd in het controleapparaat van dat voertuig.
- 13 Op 15 februari 2016 is Baumgartner als vertegenwoordiger van de vennootschap in de gelegenheid gesteld om opmerkingen te maken over deze verwijten. Bij gebreke van een reactie van de betrokkene heeft de federale dienst voor goederenvervoer besloten hem een geldboete van 406,25 EUR op te leggen voor die twee inbreuken.
- 14 Baumgartner heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt bij die dienst op grond dat deze volgens hem territoriaal niet bevoegd was om de vastgestelde inbreuken te bestraffen.
- 15 Baumgartner heeft betoogd dat krachtens § 2, lid 5, tweede volzin, van de Fahrpersonalverordnung de verplichting om de gegevens van de bestuurderskaart over te brengen en om een bedrijfsvergrendeling uit te voeren enkel diende te worden nagekomen op de zetel van de onderneming. Gelet op het feit dat de vennootschap in Oostenrijk is gevestigd, is hij van mening dat de verweten inbreuk buiten de territoriale werkingssfeer van § 5 OWiG is begaan.
- 16 In de verwijzingsbeslissing wordt door het Amtsgericht Köln (rechter in eerste aanleg Keulen, Duitsland), die zich over Baumgartners bezwaar dient uit te spreken, opgemerkt dat het Oberlandesgericht Köln (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, Keulen, Duitsland) in een soortgelijke zaak bij beschikking van 31 juli 2017 heeft gekozen voor de in het vorige punt van dit arrest uiteengezette uitlegging van de nationale regeling.
- 17 Bovendien heeft het Oberlandesgericht Köln geweigerd te erkennen dat de Duitse autoriteiten over een sanctiebevoegdheid beschikken op de grondslag van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 561/2006.
- 18 Het Oberlandesgericht Köln heeft weliswaar erkend dat verordening nr. 561/2006 rechtstreeks toepasselijk is en dus een „wet” is in de zin van de in § 5 OWiG gebezigde uitdrukking „[t]enzij de wet anders bepaalt”, maar was van oordeel dat artikel 19, lid 2, van die verordening aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaat die een inbreuk heeft vastgesteld, de autoriteiten van een andere lidstaat machtigt om deze inbreuk te bestraffen los van de plaats waar zij is begaan, zodat de federale dienst voor goederenvervoer in casu niet bevoegd was om zelf de vastgestelde inbreuk te bestraffen.
- 19 Volgens de verwijzende rechter moet artikel 19, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 561/2006 evenwel aldus worden uitgelegd dat deze bepaling de lidstaten machtigt om op hun grondgebied vastgestelde inbreuken op die verordening te bestraffen, ook al zijn deze inbreuken begaan op het grondgebied van een andere lidstaat.
- 20 De verwijzende rechter is van oordeel dat deze uitlegging wordt bevestigd door artikel 19, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 561/2006. Krachtens deze bepaling kon een lidstaat tot 1 januari 2009 bij de vaststelling van een inbreuk die niet op zijn grondgebied was begaan, in plaats van een sanctie op te leggen, de feiten aangaande de inbreuk ter kennis brengen van de bevoegde instantie van de lidstaat of van het derde land waar de onderneming gevestigd was of waar zich de plaats van tewerkstelling van de bestuurder bevond.
- 21 In deze omstandigheden heeft het Amtsgericht Köln de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 19, lid 2, [eerste alinea], van verordening nr. 561/2006 aldus worden uitgelegd dat een sanctie tegen een onderneming of een leidinggevende persoon daarvan overeenkomstig § 30, § 9 en § 130 [OWiG] wegens een bestuursrechtelijk bestrafte gedraging die is verricht op de plaats waar de

onderneming haar zetel heeft, alleen mag worden opgelegd door de lidstaat op het grondgebied waarvan de onderneming is gevestigd? Of zijn ook andere lidstaten bevoegd om die gedraging te bestraffen wanneer zij op hun grondgebied is vastgesteld?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vraag**

- 22 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 19, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 561/2006 aldus moet worden uitgelegd dat het de bevoegde autoriteiten van een lidstaat rechtstreeks machtigt om een sanctie op te leggen aan een onderneming of aan een leidinggevende persoon daarvan wegens een op het grondgebied van die lidstaat vastgestelde inbreuk op die verordening, ook al is deze inbreuk begaan op het grondgebied van een andere lidstaat, waar de onderneming haar zetel heeft.
- 23 Volgens vaste rechtspraak van het Hof dient bij de uitlegging van een bepaling van het Unierecht niet alleen rekening te worden gehouden met haar bewoordingen, maar ook met haar context en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie in die zin arrest van 20 december 2017, *Vaditrans*, C-102/16, EU:C:2017:1012, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 24 Volgens artikel 19, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 561/2006 moeten de lidstaten ervoor zorgen 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.
- 25 Zoals de Oostenrijkse regering en de Commissie in hun opmerkingen naar voren hebben gebracht, is de uitlegging van zowel de verwijzende rechter als verzoeker in het hoofdgeding evenwel uit grammaticaal oogpunt aanvaardbaar, omdat in bovengenoemde bepaling niet op ondubbelzinnige wijze wordt vermeld onder welke lidstaat de „bevoegde autoriteiten” ressorteren.
- 26 Het Hof heeft reeds vastgesteld dat artikel 19, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 561/2006 de bevoegde autoriteiten van een lidstaat expliciet de mogelijkheid biedt om een sanctie op te leggen aan een onderneming en/of bestuurder voor een inbreuk op deze verordening, ook al is deze inbreuk begaan op het grondgebied van een andere lidstaat of van een derde land (zie in die zin arrest van 9 juni 2016, *Eurospeed*, C-287/14, EU:C:2016:420, punt 33).
- 27 Tevens heeft het Hof geoordeeld dat verordening nr. 561/2006 niet alleen ertoe strekt de arbeidsomstandigheden van het personeel van de vervoerssector te verbeteren, maar ook tot doel heeft de verkeersveiligheid in het algemeen te verbeteren (zie in die zin arrest van 9 juni 2016, *Eurospeed*, C-287/14, EU:C:2016:420, punt 39).
- 28 Met het oog op deze doelstellingen en teneinde een doeltreffende handhaving van de bepalingen van verordening nr. 561/2006 te kunnen garanderen is het, zoals in overweging 14 van deze verordening wordt bevestigd, van essentieel belang dat, na een overgangperiode, de bevoegde instanties bij wegcontroles kunnen nagaan of de rij- en rusttijden naar behoren zijn nageleefd op de dag van de controle en tijdens de voorafgaande 28 dagen.
- 29 Zoals de federale dienst voor goederenvervoer in zijn opmerkingen in het midden heeft gebracht, is het met het oog op een doeltreffende uitvoering van verordening nr. 561/2006 in het belang van de verkeersveiligheid niet alleen nodig dat de naleving van de bepalingen van deze verordening wordt gecontroleerd, maar moeten de lidstaten bij de vaststelling van een inbreuk eveneens doeltreffende en evenredige sancties met een afschrikkende werking kunnen opleggen, zoals voorgeschreven in artikel 19, lid 1, van verordening nr. 561/2006.

- 30 Voorts moet worden vastgesteld dat – gelet op het grensoverschrijdende karakter van het wegvervoer – met een uitlegging van artikel 19, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 561/2006 volgens welke de lidstaten ervoor moeten zorgen dat hun bevoegde autoriteiten een sanctie kunnen opleggen voor een op hun grondgebied vastgestelde inbreuk, ook al is deze inbreuk begaan op het grondgebied van een andere lidstaat of van een derde land, de doelstellingen van die verordening beter kunnen worden gediend.
- 31 Deze doelstellingen kunnen daarentegen niet worden gediend met een uitlegging van artikel 19, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 561/2006 volgens welke een lidstaat die een op het grondgebied van een andere lidstaat of van een derde land begane inbreuk heeft vastgesteld, de bevoegde autoriteiten van een andere lidstaat door het verlenen van een machtiging in staat zou moeten stellen om die inbreuk, ongeacht waar zij is begaan, te bestraffen.
- 32 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat een lidstaat op het grondgebied waarvan een inbreuk op verordening nr. 561/2006 is begaan, hoe dan ook bevoegd is om deze inbreuk te bestraffen (zie in die zin arrest van 9 juni 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, punt 33), zodat geen machtiging hoeft te worden verleend door de bevoegde autoriteit van een andere lidstaat.
- 33 De in punt 31 van het onderhavige arrest uiteengezette uitlegging zou erop neerkomen dat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat worden gemachtigd om een inbreuk te bestraffen die begaan noch vastgesteld is op het grondgebied van die lidstaat. Aangenomen kan evenwel niet worden dat de Uniewetgever de bedoeling heeft gehad een dergelijke werkingsfeer toe te kennen aan artikel 19, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 561/2006.
- 34 Bovendien bepaalde artikel 19, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 561/2006 dat wanneer een inbreuk was vastgesteld die niet was begaan op het grondgebied van de betrokken lidstaat en die was begaan door een onderneming die was gevestigd in een andere lidstaat of in een derde land dan wel door een bestuurder van wie de plaats van tewerkstelling zich aldaar bevond, de betrokken lidstaat bij wijze van uitzondering de feiten aangaande de inbreuk ter kennis kon brengen van de bevoegde instantie van de lidstaat of het derde land waar de onderneming gevestigd was of waar zich de plaats van tewerkstelling van de bestuurder bevond. Deze bepaling is gebaseerd op de hypothese waarin de betrokken lidstaat – die tot 1 januari 2009 die feiten ter kennis kon brengen „in plaats van een sanctie op te leggen” – de lidstaat was op het grondgebied waarvan de inbreuk was vastgesteld.
- 35 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 19, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 561/2006 aldus moet worden uitgelegd dat het de bevoegde autoriteiten van een lidstaat rechtstreeks machtigt om een sanctie op te leggen aan een onderneming of aan een leidinggevende persoon daarvan wegens een op het grondgebied van die lidstaat vastgestelde inbreuk op die verordening waarvoor nog geen sanctie is opgelegd, ook al is deze inbreuk begaan op het grondgebied van een andere lidstaat, waar de onderneming haar zetel heeft.

### **Kosten**

- 36 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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 (Zevende kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 19, lid 2, eerste alinea, 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 moet aldus worden uitgelegd dat het de bevoegde autoriteiten van een lidstaat rechtstreeks machtigt om een sanctie op te leggen aan een onderneming of aan een leidinggevende persoon daarvan wegens een op het grondgebied van die lidstaat vastgestelde inbreuk op die verordening waarvoor nog geen sanctie is opgelegd, ook al is deze inbreuk begaan op het grondgebied van een andere lidstaat, waar de onderneming haar zetel heeft.**

ondertekeningen