



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

4 maart 2020 *

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Justitiële samenwerking in strafzaken – Kaderbesluit 2005/214/JBZ – Erkenning en tenuitvoerlegging van geldelijke sancties tegen rechtspersonen – Onvolledige omzetting van een kaderbesluit – Verplichting tot conforme uitlegging van het nationale recht – Omvang”

In zaak C-183/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku (rechter in eerste aanleg Gdańsk-Zuid, Gdańsk, Polen) bij beslissing van 26 februari 2018, ingekomen bij het Hof op 9 maart 2018, in de procedure

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

tegen

Bank BGŻ BNP Paribas S.A.,

in tegenwoordigheid van:

Prokuratura Rejonowa Gdańsk-Śródmieście w Gdańsku,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, M. Safjan, L. Bay Larsen, C. Toader (rapporteur) en N. Jääskinen, rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Bank BGŻ BNP Paribas S.A., vertegenwoordigd door M. Konieczny en M. Cymmerman, radcowie prawni,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

* Procestaal: Pools.

- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Koós en R.D. Gesztelyi als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M.K. Bulterman en P. Huurnink als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door R. Troosters en M. Owsiany-Hornung als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 november 2019,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 1, onder a), artikel 9, lid 3, en artikel 20, lid 1 en lid 2, onder b), 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”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een procedure die is ingeleid door het Centraal Justitieel Incassobureau, Ministerie van Veiligheid en Justitie (Nederland; hierna: „CJIB”) over de erkenning en tenuitvoerlegging van een geldboete die door de Adm. Verwerking Flitsgegevens CJIB HA Leeuwarden (Nederland) is opgelegd aan het in Gdańsk (Polen) gevestigde filiaal van Bank BGŻ BNP Paribas S.A, die haar zetel te Warschau (Polen) heeft.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Kaderbesluit

- 3 De overwegingen 1, 2 en 4 van het kaderbesluit luiden als volgt:
 - „(1) De Europese Raad van Tampere [(Finland)] van 15 en 16 oktober 1999 heeft het beginsel van wederzijdse erkenning onderschreven, dat de hoeksteen van de justitiële samenwerking binnen de [Europese] Unie moet worden in zowel burgerlijke als strafzaken.
 - (2) Het beginsel van wederzijdse erkenning moet worden toegepast op geldelijke sancties die door rechterlijke of bestuurlijke autoriteiten zijn opgelegd, zodat dergelijke sancties in een andere lidstaat dan die waar zij worden opgelegd, gemakkelijker ten uitvoer kunnen worden gelegd.
 - [...]
 - (4) Dit kaderbesluit dient zich uit te strekken tot geldelijke sancties die ten aanzien van inbreuken op de verkeerswetgeving worden opgelegd.”

- 4 Artikel 1 van het kaderbesluit, met als opschrift „Definities”, bepaalt onder a):

„In dit kaderbesluit wordt verstaan onder:

- a) beslissing: een onherroepelijke beslissing waarbij een geldelijke sanctie wordt opgelegd aan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon [...]”.

- 5 Artikel 4 van het kaderbesluit, „Toezending van beslissingen en inschakeling van de centrale autoriteit”, bepaalt in lid 1:

„Een beslissing, vergezeld van het in dit artikel bedoelde certificaat, kan worden toegezonden aan de bevoegde autoriteit van een lidstaat waar de natuurlijke persoon of rechtspersoon tegen wie de beslissing is gegeven, eigendom heeft of inkomsten geniet, gewoonlijk verblijf houdt of, in geval van een rechtspersoon, zijn statutaire zetel heeft.”

- 6 Artikel 5 van het kaderbesluit, „Toepassingsgebied”, luidt in lid 1:

„Tot erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen kunnen leiden, overeenkomstig dit kaderbesluit en zonder toetsing van de dubbele strafbaarheid, de navolgende in de beslissingsstaat strafbare feiten, zoals omschreven in het recht van die staat:

[...]

- gedragingen in strijd met de verkeersregels, met inbegrip van overtredingen van de rij- en rusttijdenwetgeving en van de wetgeving inzake gevaarlijke goederen,

[...]”

- 7 In artikel 6 van het kaderbesluit, „Erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen”, staat te lezen:

„De bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat erkent de overeenkomstig artikel 4 toegezonden beslissing zonder verdere formaliteiten en neemt onverwijld alle nodige maatregelen tot tenuitvoerlegging ervan, tenzij zij beslist zich te beroepen op een van de in artikel 7 genoemde gronden tot weigering van de erkenning of tenuitvoerlegging.”

- 8 Onder het opschrift „De op de tenuitvoerlegging toepasselijke wet” bepaalt artikel 9, leden 1 en 3, van het kaderbesluit:

„1. Onverminderd lid 3 en artikel 10 wordt de tenuitvoerlegging van de beslissing beheerst door de wet van de tenuitvoerleggingsstaat, op dezelfde wijze als een geldelijke sanctie die door de tenuitvoerleggingsstaat wordt opgelegd. De autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat zijn bij uitsluiting bevoegd de procedures betreffende de tenuitvoerlegging en alle daarop betrekking hebbende maatregelen te bepalen, met inbegrip van de gronden tot beëindiging van de tenuitvoerlegging.

[...]

3. Een geldelijke sanctie tegen een rechtspersoon wordt ten uitvoer gelegd, zelfs indien de tenuitvoerleggingsstaat het beginsel van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen niet erkent.”

9 Artikel 20 van het kaderbesluit, „Uitvoering”, luidt:

„1. De lidstaten treffen de noodzakelijke maatregelen om uiterlijk op 22 maart 2007 aan dit kaderbesluit te voldoen.

2. Iedere lidstaat kan de toepassing van dit kaderbesluit voor een periode van ten hoogste vijf jaar, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van dit kaderbesluit, beperken:

[...]

b) inzake rechtspersonen, tot beslissingen die betrekking hebben op feiten waarvoor een Europees instrument de toepassing van het beginsel van de aansprakelijkheid van rechtspersonen voorschrijft.”

Richtlijn 2015/413

10 Overwegingen 1 en 2 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) luiden als volgt:

„(1) Verbetering van de verkeersveiligheid vormt een centrale doelstelling van het verkeersbeleid van de Unie. De Unie voert een beleid voor een betere verkeersveiligheid om tot een daling van het aantal doden en gewonden en van de materiële schade te komen. Een belangrijk onderdeel van dat beleid is de consequente toepassing van sancties voor in de Unie begane verkeersovertredingen die de verkeersveiligheid in aanzienlijke mate in het gedrang brengen.

(2) [...] Deze richtlijn beoogt ervoor te zorgen dat [...] de doeltreffendheid van het onderzoek van verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen wordt gewaarborgd.”

11 Artikel 2 van deze richtlijn, „Toepassingsgebied”, bepaalt dat zij onder meer van toepassing is op het rijden met een te hoge snelheid.

12 Artikel 4 van voornoemde richtlijn, „Procedure voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten”, bepaalt in lid 3, derde alinea:

„De lidstaat van de overtreiding gebruikt uit hoofde van deze richtlijn de verkregen gegevens om vast te stellen wie persoonlijk aansprakelijk is voor de in artikel 2 opgenomen verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen.”

Pools recht

Wetboek van strafvordering

13 De bepalingen van het kaderbesluit zijn omgezet in de Poolse rechtsorde bij de hoofdstukken 66a en 66b van de Kodeks postępowania karnego (wetboek van strafvordering; hierna: „KPK”)

- 14 Onder het opschrift „Verzoek van een lidstaat van de [Unie] om tenuitvoerlegging van een onherroepelijke beslissing inzake een geldelijke sanctie” bepaalt hoofdstuk 66b van de KPK in artikel 611ff:

„§ 1. Wanneer een lidstaat van de [Unie], in dit hoofdstuk aangeduid als ‚beslissingsstaat’, 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;

[...]

§ 6. Tenzij in dit hoofdstuk anders wordt bepaald, is op de tenuitvoerlegging van de in § 1 bedoelde beslissingen het Poolse recht van toepassing. [...]”

- 15 Artikel 611fg KPK bepaalt:

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

- 1) het feit op grond waarvan de beslissing is gegeven naar Pools recht geen strafbaar feit is, tenzij er 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,

[...]”

- 16 Artikel 611fh KPK luidt als volgt:

„§ 1. De rechter behandelt de tenuitvoerlegging van een geldelijke sanctie op een zitting waaraan de openbaar aanklager, de pleger – wanneer deze op het grondgebied van de Republiek Polen verblijft – en, indien hij verschijnt, diens advocaat mogen deelnemen. Indien de pleger niet op het grondgebied van de Republiek Polen verblijft en niet over een advocaat beschikt, kan de voorzitter van het bevoegde gerecht ambtshalve een advocaat voor hem aanwijzen.

§ 2. Tegen rechterlijke beslissingen betreffende de tenuitvoerlegging van een beslissing inzake een geldelijke sanctie kan beroep worden ingesteld.

§ 3. Een onherroepelijke beslissing inzake een geldelijke sanctie samen met het begeleidende certificaat als bedoeld in artikel 611ff, § 2, vormt een executoriale titel en kan na de uitvoerbaarverklaring in de Republiek Polen ten uitvoer worden gelegd.

§ 4. Indien de door de beslissingsstaat toegezonden gegevens niet volstaan om over de tenuitvoerlegging van de beslissing inzake de geldelijke sanctie te beslissen, zal het gerecht de bevoegde rechter of een andere autoriteit in de beslissingsstaat verzoeken om deze binnen een gestelde termijn aan te vullen.

§ 5. Bij niet-inachtneming van de termijn als bedoeld in § 4, wordt over de tenuitvoerlegging beslist op basis van de eerder verstrekte informatie.”

Wet inzake de aansprakelijkheid van niet-natuurlijke personen voor strafbare handelingen

- 17 De Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (wet inzake de aansprakelijkheid van niet-natuurlijke personen voor strafbare handelingen) van 28 oktober 2002 (Dz. U. nr. 197, volgnr. 1661) bepaalde in de op het hoofdgeding toepasselijke versie in artikel 2:

„1. Een niet-natuurlijke persoon [...] is een rechtspersoon of een organisatorische eenheid zonder rechtspersoonlijkheid waaraan in bijzondere bepalingen rechtsbevoegdheid is toegekend, met uitzondering van de schatkist, territoriale lichamen en verbanden van dergelijke lichamen.

2. Een niet-natuurlijke persoon in de zin van de wet is ook een commerciële vennootschap met deelname van de schatkist, van een territoriaal lichaam of van een verband van dergelijke lichamen, een kapitaalvennootschap in oprichting, een entiteit in liquidatie of een ondernemer die geen natuurlijke persoon is, alsmede een buitenlandse organisatorische entiteit.”

- 18 Artikel 22 van die wet luidt als volgt:

„De bepalingen van [de KPK] zijn naar analogie van toepassing op de procedure inzake de aansprakelijkheid van niet-natuurlijke personen voor strafbare handelingen, tenzij de bepalingen van de onderhavige wet anders bepalen. [...]”

Wetboek van rechtsvordering voor overtredingen

- 19 Artikel 116b, § 1, van de Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (wetboek van rechtsvordering voor overtredingen) bepaalt:

„De bepalingen van de hoofdstukken 66a en 66b van [de KPK] zijn van overeenkomstige toepassing op verzoeken aan een lidstaat van de [Unie] om tenuitvoerlegging van een geldboete of van aanvullende geldelijke sancties en van een verplichting tot schadeloosstelling of tenuitvoerlegging van een geldelijke sanctie die door een rechterlijke of een andere instantie van een lidstaat van de [Unie] is opgelegd.”

Wetboek overtredingen

- 20 In hoofdstuk XI, met het opschrift „Overtredingen tegen de veiligheid en de orde in het verkeer”, van de Kodeks Wykroczeń (wetboek overtredingen) bepaalt artikel 92a:

„Wie een voertuig bestuurt en daarbij de bij wet voorgeschreven of middels een verkeersbord opgelegde snelheidsbeperkingen overschrijdt, wordt bestraft met een geldboete.”

Burgerlijk wetboek

- 21 Volgens artikel 33 van de Kodeks cywilny (burgerlijk wetboek) zijn de schatkist en de organisatorische eenheden waaraan in bijzondere bepalingen rechtspersoonlijkheid is verleend, rechtspersonen.

Wetboek van burgerlijke rechtsvordering

- 22 Artikel 64, § 1, van de Kodeks postępowania cywilnego (wetboek van burgerlijke rechtsvordering) bepaalt dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon in rechte kan optreden. Dit artikel bepaalt ook dat organisatorische eenheden zonder rechtspersoonlijkheid procesbekwaamheid hebben indien de wet hun deze toekent.

Wet betreffende de vrijheid van economische activiteit

- 23 Artikel 5, punt 4, van de Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej (wet betreffende de vrijheid van economische activiteit) van 2 juli 2004 (Dz. U. nr. 173, volgnr. 1807), omschrijft „filiaal” als een afzonderlijk en organisatorisch zelfstandig onderdeel van een onderneming, waarvan de activiteiten door de ondernemer buiten zijn vestigingsplaats of buiten de voornaamste locatie van zijn bedrijfsactiviteiten worden verricht.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 24 Op 9 juli 2017 heeft het CJIB de Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku (rechter in eerste aanleg Gdańsk-Zuid, Gdańsk, Polen) verzocht om erkenning en tenuitvoerlegging van de beslissing van 25 november 2016 van de Adm. Verwerking Flitsgegevens CJIB te Leeuwarden (hierna: „beslissing van 25 november 2016”) waarbij een boete van 36 EUR is opgelegd aan Bank BGŻ BNP Paribas S.A., gevestigd te Gdańsk (hierna: „Bank BGŻ BNP Paribas Gdańsk”), een filiaal van de Bank BGŻ BNP Paribas, die haar zetel te Warschau heeft.
- 25 Het strafbare feit is begaan in Utrecht (Nederland) op 13 november 2016 en bestond in een overschrijding van de maximumsnelheid met 6 km/u door een voertuig dat is geregistreerd op naam van Bank BGŻ BNP Paribas Gdańsk.
- 26 Uit de door het CJIB aan de beslissing van 25 november 2016 gehechte verklaring blijkt dat Bank BGŻ BNP Paribas Gdańsk niet is gehoord in het kader van de procedure die tot die beslissing heeft geleid, maar dat zij wel in kennis is gesteld van haar recht om de gegrondheid van de tegen haar aangevoerde grieven te betwisten en binnen de gestelde termijn geen bezwaar heeft gemaakt. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de beslissing van 25 november 2016 derhalve op 6 januari 2017 onherroepelijk is geworden en dat, naar Nederlands recht, de tenuitvoerlegging van de bij die beslissing opgelegde sanctie op 6 januari 2022 verjaart.
- 27 De verwijzende rechter heeft voor de behandeling van het in punt 24 van het onderhavige arrest genoemde verzoek van het CJIB een hoorzitting georganiseerd, waarop de partijen in het hoofdgeding niet zijn verschenen en in het kader waarvan zij geen opmerkingen hebben ingediend.
- 28 Deze rechter merkt op dat hoofdstuk 66b van de KPK, waarbij de bepalingen van het kaderbesluit zijn omgezet in Pools recht, van toepassing is op zowel de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake strafbare feiten als de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake overtredingen, omdat naar dit hoofdstuk wordt verwezen door artikel 116b, § 1, van het wetboek van rechtsvordering voor overtredingen.
- 29 Niettemin is de verwijzende rechter van oordeel dat de omzetting van het kaderbesluit in Pools recht onvolledig is, aangezien het Poolse recht niet de door artikel 9, lid 3, ervan aan de tenuitvoerleggingsstaat opgelegde verplichting bevat om aan rechtspersonen opgelegde geldelijke sancties ten uitvoer te leggen, zelfs indien die staat het beginsel van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen niet erkent.
- 30 Volgens de verwijzende rechter verwijst artikel 611ff KPK naar de „pleger” van het strafbare feit en naar zijn „gewoonlijk of tijdelijk verblijf”. Hoewel de gebruikelijke betekenis van het begrip „pleger” ruim zou kunnen worden opgevat om zowel natuurlijke personen als rechtspersonen te omvatten, zou een contextuele uitlegging van dat begrip, in het licht van de opzet van de KPK en het ontbreken van enige verwijzing naar de statutaire zetel, leiden tot de slotsom dat het begrip „pleger”, in de zin van artikel 611ff KPK, enkel betrekking heeft op natuurlijke personen.

- 31 Aldus voorzien de artikelen 611ff en volgende KPK niet in de mogelijkheid om een beslissing waarbij een rechtspersoon een geldelijke sanctie is opgelegd ten uitvoer te leggen.
- 32 Volgens de verwijzende rechter is een dergelijke mogelijkheid ook niet voorzien in de wet inzake de aansprakelijkheid van niet-natuurlijke personen voor strafbare handelingen, aangezien die wet niet van toepassing is op door niet-natuurlijke personen begane overtredingen, gezien het feit dat de werkingssfeer ervan is beperkt tot inbreuken van strafrechtelijke of fiscale aard.
- 33 De onvolledige omzetting van het kaderbesluit in de Poolse rechtsorde brengt dus met zich mee dat de erkenning en de tenuitvoerlegging van geldelijke sancties die zijn opgelegd aan rechtspersonen niet geregeld is, wat tot gevolg heeft dat Poolse rechters systematisch weigeren om beslissingen waarbij dergelijke sancties worden opgelegd te erkennen en ten uitvoer te leggen.
- 34 De verwijzende rechter merkt op dat uit de rechtspraak van het Hof, met name het arrest van 29 juni 2017, *Popławski* (C-579/15, EU:C:2017:503), volgt dat, hoewel kaderbesluiten geen rechtstreekse werking hebben, nationale autoriteiten en in het bijzonder nationale rechters bij de beslechting van de bij hen aanhangige geschillen het nationale recht in overeenstemming met de bepalingen van de kaderbesluiten moeten uitleggen om de volle werking van het Unierecht te waarborgen. Het beginsel van conforme uitlegging van het nationale recht kan echter niet dienen als grondslag voor een uitlegging contra legem van het nationale recht.
- 35 De verwijzende rechter voert aan dat een ruime uitlegging van het begrip „pleger” die rechtspersonen omvat, om te waarborgen dat het Poolse recht overeenstemt met het kaderbesluit, zou neerkomen op een dergelijke uitlegging contra legem.
- 36 Bijgevolg vraagt deze rechter zich in het kader van zijn eerste vraag af welke gevolgen moeten worden verbonden aan de vaststelling dat het Poolse recht niet in overeenstemming is met het kaderbesluit en, meer in het bijzonder, of hij in een dergelijk geval de nationale regel buiten toepassing moet laten wanneer deze niet conform kan worden uitgelegd of de regel uit dat kaderbesluit, bij gebreke van andere bepalingen van nationaal recht die wel in overeenstemming zijn met het Unierecht, in de plaats moet laten komen van die nationale regel.
- 37 In het kader van de tweede vraag wenst de verwijzende rechter duidelijkheid over het begrip „rechtspersoon”. Dienaangaande merkt hij op dat, naar Pools recht, het filiaal van een rechtspersoon wordt vermeld in het handelsregister, maar geen eigen zetel heeft. Ondanks haar organisatorische onafhankelijkheid beschikt het filiaal niet over een van de moedermaatschappij onafhankelijke rechtspersoonlijkheid en heeft het geen procesbekwaamheid. Daarentegen lijkt het begrip „rechtspersoon” naar Nederlands recht ook de organisatorische eenheden van een rechtspersoon te omvatten.
- 38 In deze context wenst de verwijzende rechter te vernemen of het begrip „rechtspersoon” in de zin van artikel 1, onder a), en artikel 9, lid 3, van het kaderbesluit moet worden opgevat als een autonoom Unierechtelijk begrip, dan wel of het moet worden uitgelegd overeenkomstig het recht van de beslissingsstaat of het recht van de tenuitvoerleggingsstaat.
- 39 Volgens de verwijzende rechter moet dit begrip worden uitgelegd in overeenstemming met het recht van de beslissingsstaat, aangezien die staat een geldelijke sanctie volgens zijn eigen rechtsregels moet opleggen.

40 In deze omstandigheden heeft de Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moeten artikel 1, onder a), artikel 9, lid 3, en artikel 20, lid 1 en lid 2, onder b), van kaderbesluit [2005/214] aldus worden uitgelegd dat een ter tenuitvoerlegging toegezonden beslissing waarbij aan een rechtspersoon een geldelijke sanctie wordt opgelegd, in de tenuitvoerleggingsstaat ten uitvoer dient te worden gelegd, ook al voorzien de nationale bepalingen ter omzetting van dit kaderbesluit niet in de mogelijkheid om een beslissing waarbij een dergelijke sanctie wordt opgelegd aan een rechtspersoon, ten uitvoer te leggen?
- 2) Dient, in geval van een bevestigend antwoord op de eerste vraag, het begrip ‚rechtspersoon’ in artikel 1, onder a), en artikel 9, lid 3, van [het kaderbesluit] te worden uitgelegd:
- overeenkomstig de voorschriften van de beslissingsstaat [artikel 1, onder c), van het kaderbesluit],
 - overeenkomstig de voorschriften van de tenuitvoerleggingsstaat [artikel 1, onder d), van het kaderbesluit], of
 - als een autonoom begrip van het Unierecht,

en strekt het zich mede uit tot een filiaal van een rechtspersoon, ook al bezit dat filiaal in de tenuitvoerleggingsstaat geen rechtspersoonlijkheid?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Tweede vraag

- 41 Met zijn tweede vraag, die als eerste dient te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het begrip „rechtspersoon” in met name artikel 1, onder a), en artikel 9, lid 3, van het kaderbesluit moet worden uitgelegd in het licht van het recht van de staat die de beslissing tot het opleggen van een geldelijke sanctie heeft uitgevaardigd of in het licht van het recht van de tenuitvoerleggingsstaat, dan wel of het een autonoom Unierechtelijk begrip vormt.
- 42 In dit verband moet worden opgemerkt dat het kaderbesluit weliswaar geen definitie geeft van het begrip „rechtspersoon”, doch dat de bepalingen ervan er meermaals naar verwijzen, onder meer in artikel 1, onder a), en artikel 9, lid 3, ten aanzien waarvan de verwijzende rechter om uitlegging heeft verzocht.
- 43 Bij gebreke van een dergelijke definitie moet voor de uitlegging van dat begrip worden uitgegaan van de algemene opzet en de doelstelling van het kaderbesluit.
- 44 Wat de algemene opzet van het kaderbesluit betreft, somt artikel 5 ervan de strafbare feiten op die, zonder toetsing van de dubbele strafbaarheid, tot erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen kunnen leiden en preciseert dat artikel dat voor die strafbare feiten de omschrijving geldt die is opgenomen in het recht van de beslissingsstaat. Zoals ook is opgemerkt door de advocaat-generaal in de punten 66 en 67 van zijn conclusie, volgt uit dit artikel dat de elementen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, met name de toepasselijke sanctie en de entiteit waarop de sanctie betrekking heeft, worden geregeld door het recht van de beslissingsstaat.
- 45 Krachtens artikel 9 van het kaderbesluit wordt de tenuitvoerlegging van een beslissing daarentegen beheerst door de wet van de tenuitvoerleggingsstaat, wat betekent, ten eerste, dat de autoriteiten van die staat bij uitsluiting bevoegd zijn om de procedures betreffende de tenuitvoerlegging en alle daarop betrekking hebbende maatregelen te bepalen, met inbegrip van de gronden tot beëindiging van de

tenuitvoerlegging, en, ten tweede, dat een aan een rechtspersoon opgelegde geldelijke sanctie ook ten uitvoer moet worden gelegd indien de tenuitvoerleggingsstaat het beginsel van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen niet erkent.

- 46 Hieruit volgt dat het begrip „rechtspersoon” volgens de algemene opzet van het kaderbesluit moet worden uitgelegd in overeenstemming met het recht van de staat die de beslissing tot het opleggen van een geldelijke sanctie heeft uitgevaardigd.
- 47 Voor deze slotsom is steun te vinden in de doelstelling van het kaderbesluit.
- 48 In dat verband dient in herinnering te worden gebracht dat het kaderbesluit, zoals blijkt uit in het bijzonder de artikelen 1 en 6 alsmede de overweging 1 en 2 ervan, tot doel heeft om een doeltreffend mechanisme tot stand te brengen voor de grensoverschrijdende erkenning en tenuitvoerlegging van onherroepelijke beslissingen waarbij een geldelijke sanctie wordt opgelegd aan een natuurlijke persoon of rechtspersoon ten gevolge van het plegen van een van de in artikel 5 van het kaderbesluit opgesomde strafbare feiten [arresten van 14 november 2013, *Baláž*, C-60/12, EU:C:2013:733, punt 27, en 5 december 2019, Centraal Justitieel Incassobureau (Erkenning en tenuitvoerlegging van geldelijke sancties), C-671/18, EU:C:2019:1054, punt 29].
- 49 Zoals ook is opgemerkt door de advocaat-generaal in punt 68 van zijn conclusie, beoogt het kaderbesluit immers om, zonder over te gaan tot harmonisering van het strafrecht van de lidstaten, te garanderen dat geldelijke sancties binnen de lidstaten ten uitvoer worden gelegd op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning.
- 50 Het aan de opzet van het kaderbesluit ten grondslag liggende beginsel van wederzijdse erkenning vereist dat de lidstaten, ingevolge artikel 6 van het kaderbesluit, in beginsel een overeenkomstig artikel 4 van het kaderbesluit toegezonden beslissing waarbij een geldelijke sanctie wordt opgelegd, zonder verdere formaliteiten erkennen en onverwijld alle maatregelen nemen tot tenuitvoerlegging daarvan, waarbij de gronden tot weigering van de erkenning of tenuitvoerlegging strikt moeten worden uitgelegd [arresten van 14 november 2013, *Baláž*, C-60/12, EU:C:2013:733, punt 29, en 5 december 2019, Centraal Justitieel Incassobureau (Erkenning en tenuitvoerlegging van geldelijke sancties), C-671/18, EU:C:2019:1054, punt 31].
- 51 In het onderhavige geval volgt uit de verwijzingsbeslissing dat de sanctie waarvan het CJIB om tenuitvoerlegging vraagt, formeel is opgelegd aan Bank BGŻ BNP Paribas Gdańsk, een filiaal van de te Warschau gevestigde Bank BGŻ BNP Paribas dat naar Pools recht geen rechtspersoonlijkheid en geen procesbekwaamheid bezit. Volgens de verwijzende rechter zou deze omstandigheid er in de praktijk toe kunnen leiden dat het onmogelijk wordt om een geldelijke sanctie op grond van het kaderbesluit op verzoek van de bevoegde autoriteit van een andere lidstaat ten uitvoer te leggen.
- 52 Evenwel moet erop worden gewezen dat, zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing, een filiaal volgens het Poolse recht niet over een van de moedermaatschappij gescheiden rechtspersoonlijkheid beschikt. Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, lijken tegen deze achtergrond de handelingen van Bank BGŻ BNP Paribas Gdańsk te kunnen worden toegerekend aan Bank BGŻ BNP Paribas, zodat de sanctie kan worden geacht op laatstgenoemde van toepassing te zijn. Volgens het recht van de tenuitvoerleggingslidstaat lijkt de tenuitvoerlegging van de sanctie dus jegens Bank BGŻ BNP Paribas te kunnen plaatsvinden.
- 53 Daar het filiaal en de vennootschap die dat filiaal bezit volgens het Poolse recht één enkele juridische entiteit vormen, kan de kennisgeving van een beslissing waarbij aan eerstgenoemde een geldelijke sanctie wordt opgelegd, worden beschouwd als kennisgeving aan laatstgenoemde, die wel procesbekwaamheid heeft, ook in de tenuitvoerleggingsfase.

- 54 Voorts dient meer in het algemeen te worden opgemerkt dat de lidstaten volgens de bepalingen van richtlijn 2015/413, die van toepassing zijn in geval van verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen en met name in geval van rijden met een te hoge snelheid, in een geest van loyale samenwerking de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen moeten vergemakkelijken teneinde de toepassing van sancties gemakkelijker te maken wanneer die overtredingen worden begaan met een voertuig dat is ingeschreven in een andere lidstaat dan de lidstaat waar de overtreding heeft plaatsgevonden en aldus bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstelling van die richtlijn om een hoge mate van bescherming voor alle weggebruikers in de Unie te waarborgen.
- 55 Te dien einde brengt de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie met zich mee, zoals ook opgemerkt door de advocaat-generaal in punt 73 van zijn conclusie, dat de door de lidstaat van inschrijving – in casu de tenuitvoerleggingsstaat – verstrekte gegevens het mogelijk maken om niet alleen na te gaan wie de eigenaar van het voertuig is, maar ook welke persoon naar nationaal recht aansprakelijk is in geval van een verkeersovertreding, om de tenuitvoerlegging van eventuele geldelijke sancties te vergemakkelijken.
- 56 Gelet op al het voorgaande moet op de tweede vraag worden geantwoord dat het begrip „rechtspersoon” in met name artikel 1, onder a), en artikel 9, lid 3, van het kaderbesluit moet worden uitgelegd in het licht van het recht van de staat die de beslissing tot het opleggen van een geldelijke sanctie heeft uitgevaardigd.

Eerste vraag

- 57 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het kaderbesluit aldus moet worden uitgelegd dat het een rechterlijke instantie van een lidstaat verplicht om een met artikel 9, lid 3, van het kaderbesluit onverenigbare nationaalrechtelijke bepaling buiten toepassing te laten.
- 58 Zoals blijkt uit de bepalingen van het kaderbesluit, in hun onderlinge samenhang beschouwd, en met name artikel 1, onder a), en artikel 9, lid 3, moet een geldelijke sanctie in de zin van het kaderbesluit die is opgelegd aan een rechtspersoon, door de tenuitvoerleggingsstaat ten uitvoer worden gelegd. Het kaderbesluit, waarvan de bindende aard is benadrukt in de rechtspraak (zie in die zin arrest van 16 juni 2005, Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, punten 33 en 34), verplicht de lidstaten dus om een dergelijke geldelijke sanctie ten uitvoer te leggen ongeacht of in de nationale regelgeving het beginsel van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen al dan niet wordt erkend.
- 59 In die context vraagt de verwijzende rechter zich af of hij krachtens het beginsel van de voorrang van het Unierecht, wanneer een bepaling van nationaal recht niet conform kan worden uitgelegd, die bepaling buiten toepassing moet laten of, bij gebreke van andere bepalingen van nationaal recht die wel in overeenstemming zijn met het Unierecht, de bepalingen van het kaderbesluit zelf daarvoor in de plaats moet laten komen.
- 60 In dit verband volgt uit de rechtspraak van het Hof dat het voorrangsbeginsel, om de doeltreffendheid van alle Unierechtelijke bepalingen te waarborgen, de nationale rechterlijke instanties met name verplicht om hun nationale recht zo veel mogelijk in overeenstemming met het Unierecht uit te leggen (arrest van 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punt 57).
- 61 Wanneer de nationale regelgeving niet in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht kan worden uitgelegd, is iedere nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid is aangezocht, als orgaan van een lidstaat verplicht om iedere nationale bepaling die strijdig is met een bepaling van het

Unierecht met rechtstreekse werking in het geschil dat aan hem is voorgelegd, buiten toepassing te laten (zie in die zin arrest van 24 juni 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, punten 58 en 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 62 Een bepaling van het Unierecht zonder rechtstreekse werking kan daarentegen, als zodanig, in het kader van een onder het recht van de Unie vallend geding niet worden ingeroepen met het doel een daarmee strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten (arrest van 24 juni 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, punt 62).
- 63 Het Hof heeft aldus geoordeeld dat voor de verplichting van een nationale rechterlijke instantie om een bepaling van nationaal recht die strijdig is met een Unierechtelijke bepaling buiten toepassing te laten, indien deze verplichting het gevolg is van de voorrang die aan de laatstgenoemde bepaling is toegekend, niettemin de voorwaarde geldt dat die bepaling in het bij deze rechter aanhangige geding rechtstreekse werking heeft. Een nationale rechterlijke instantie hoeft dan ook niet, louter op grond van het Unierecht, een bepaling van nationaal recht die strijdig is met een bepaling van het Unierecht buiten toepassing te laten indien die laatste bepaling geen rechtstreekse werking heeft (arrest van 24 juni 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, punt 68).
- 64 Het kaderbesluit is met toepassing van onder meer artikel 31, lid 1, onder a), en artikel 34, lid 2, onder b), VEU vastgesteld op basis van de vroegere derde pijler van de Unie. Aangezien het kaderbesluit na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon niet is ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd, volgt uit artikel 9 van het aan de Verdragen gehechte Protocol (nr. 36) betreffende de overgangsbepalingen, dat de rechtsgevolgen van het kaderbesluit onder het VEU blijven vallen en dat het kaderbesluit dus geen rechtstreekse werking heeft (zie naar analogie arrest van 24 juni 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, punten 69 en 70).
- 65 Uit de rechtspraak van het Hof volgt ook dat, ofschoon kaderbesluiten geen rechtstreekse werking hebben, de bindende aard ervan niettemin tot gevolg heeft dat de nationale autoriteiten verplicht zijn om het nationale recht in overeenstemming hiermee uit te leggen vanaf het moment dat de omzettingstermijn van die kaderbesluiten verstrijkt (arrest van 24 juni 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 66 Bij de toepassing van het nationale recht moeten die autoriteiten dat dus zoveel mogelijk in het licht van de bewoordingen en het doel van het kaderbesluit uitleggen, en daarbij het gehele interne recht in aanmerking nemen en toepassing geven aan de daarin erkende uitleggingsmethoden, teneinde de volle werking van het kaderbesluit te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling (zie in die zin arrest van 24 juni 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, punten 73 en 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 67 Evenwel dient in herinnering te worden gebracht dat er voor het beginsel van conforme uitlegging van het nationale recht bepaalde beperkingen gelden, ontleend aan, ten eerste, het feit dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van degenen die een overtreding hebben begaan niet uitsluitend op grond van een kaderbesluit en onafhankelijk van een ter uitvoering daarvan vastgestelde wet, kan worden bepaald of verzaamd (zie in die zin arresten van 8 november 2016, *Ognyanov*, C-554/14, EU:C:2016:835, punten 63 en 64, en 29 juni 2017, *Popławski*, C-579/15, EU:C:2017:503, punt 32) en, ten tweede, het feit dat het nationale recht niet contra legem kan worden uitgelegd (arrest van 29 juni 2017, *Popławski*, C-579/15, EU:C:2017:503, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 68 In deze context heeft het Hof reeds geoordeeld dat de nationale rechter niet op goede gronden kan oordelen dat hij een nationale bepaling niet in overeenstemming met het Unierecht kan uitleggen enkel en alleen omdat deze bepaling tot dan toe steeds is uitgelegd op een wijze die onverenigbaar is met het Unierecht of steeds op zodanige wijze door de bevoegde nationale autoriteiten is toegepast (arrest van 24 juni 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Deze overwegingen gelden a fortiori voor standpunten in de rechtsleer.

- 69 In het onderhavige geval moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat, hoewel de verwijzende rechter aangeeft dat ook uit de nationale rechtspraak, waaronder die van rechters in tweede aanleg, en het standpunt van een deel van de rechtsleer voortvloeit dat het Poolse recht niet in overeenstemming met de doelstellingen van het kaderbesluit kan worden uitgelegd, deze rechter niet enkel op die elementen kan steunen voor zijn oordeel dat hij dit recht niet in overeenstemming met het Unierecht kan uitleggen.
- 70 In de tweede plaats dient te worden vastgesteld dat de verwijzende rechter van mening is dat, anders dan de Poolse regering en de Europese Commissie hebben gesuggereerd, een uitlegging van het Poolse recht waarbij de overeenstemming ervan met het kaderbesluit wordt verzekerd, zou neerkomen op een uitlegging contra legem van dat recht. Volgens deze rechter leent het begrip „pleger” in artikel 611ff, § 1, KPK zich niet voor een ruime uitlegging die ook rechtspersonen daarin onderbrengt. Bovendien kan zijns inziens op grond van geen enkele andere nationale regeling – waaronder de wet inzake de aansprakelijkheid van niet-natuurlijke personen voor strafbare handelingen, die niet van toepassing is op overtredingen – worden verzekerd dat het Poolse recht overeenstemt met het kaderbesluit.
- 71 In dit verband dient met betrekking tot de uitlegging van nationale bepalingen in herinnering te worden gebracht dat het Hof zich in beginsel moet baseren op hetgeen is vermeld in de verwijzingsbeslissing. Volgens vaste rechtspraak is het Hof immers niet bevoegd om het nationale recht van een lidstaat uit te leggen (arrest van 10 januari 2019, ET, C-97/18, EU:C:2019:7, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 72 Het staat derhalve uitsluitend aan de verwijzende rechter om te beoordelen of het Poolse recht aldus kan worden uitgelegd dat het toelaat dat aan rechtspersonen opgelegde geldelijke sancties ten uitvoer worden gelegd, in overeenstemming met het vereiste van artikel 9, lid 3, van het kaderbesluit.
- 73 Het Hof, dat de nationale rechter in het kader van een prejudiciële verwijzing nuttige antwoorden dient te verschaffen, is evenwel bevoegd om op basis van het dossier van het hoofdgeding en de ingediende opmerkingen aanwijzingen te geven die de verwijzende rechter in staat stellen uitspraak te doen (arrest van 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 74 In casu moet worden opgemerkt dat, volgens de opmerkingen van de Poolse regering en de Commissie, de bepalingen van hoofdstuk 66b van de KPK een passende rechtsgrondslag vormen voor de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen waarbij, vanwege het begaan van een overtreding, geldelijke sancties worden opgelegd aan rechtspersonen, aangezien niets in de weg staat aan een ruime uitlegging van het begrip „pleger”. In het bijzonder meent de Poolse regering dat het feit dat de bepalingen van dat hoofdstuk geen verwijzing naar de statutaire zetel bevatten, geen onoverkomelijke belemmering voor een dergelijke uitlegging vormt. De Poolse regering voert in dit verband aan dat artikel 611ff, § 1, KPK voorziet in de bevoegdheid om een geldelijke sanctie ten uitvoer te leggen, ook voor het gerecht binnen het rechtsgebied waarvan de „pleger” over goederen of inkomsten beschikt, welk criterium volledig toepasbaar is op rechtspersonen.
- 75 In navolging van de Poolse regering en de Commissie heeft de advocaat-generaal in punt 54 van zijn conclusie opgemerkt dat het bij de uitlegging van het begrip „pleger” in de zin van de bepalingen van de KPK betreffende de tenuitvoerlegging van sancties niet nodig is om te verwijzen naar de betekenis van dit begrip in het materiële strafrecht en dat dit begrip in die zin kan worden uitgelegd dat het verwijst naar de entiteit waarop de definitieve geldelijke sanctie ziet, ongeacht of dat een rechtspersoon of een natuurlijke persoon is.
- 76 Bovendien blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat verscheidene Poolse rechters reeds verzoeken hebben ingewilligd tot tenuitvoerlegging van geldelijke sancties die in Nederland aan rechtspersonen waren opgelegd wegens verkeersdelicten.

- 77 Het staat dus aan de verwijzende rechter om na te gaan of, gelet op voorgaande overwegingen, een dergelijke uitlegging van het begrip „pleger” mogelijk is in de context van hoofdstuk 66b van de KPK.
- 78 Tot slot moet worden opgemerkt dat een dergelijke uitlegging niet zou leiden tot een eventuele verzwaring van de aansprakelijkheid van rechtspersonen, aangezien de omvang van die aansprakelijkheid wordt bepaald door het recht van de beslissingsstaat.
- 79 Gelet op al het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat het kaderbesluit aldus moet worden uitgelegd dat het een rechterlijke instantie van een lidstaat niet verplicht om een met artikel 9, lid 3, van het kaderbesluit onverenigbare nationaalrechtelijke bepaling buiten toepassing te laten, aangezien dat voorschrift van het kaderbesluit geen rechtstreekse werking heeft. De verwijzende rechter is desalniettemin verplicht om het nationale recht zo veel mogelijk conform uit te leggen teneinde een uitkomst te garanderen die verenigbaar is met het door dat kaderbesluit nagestreefde doel.

Kosten

- 80 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale 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 (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) Het begrip „rechtspersoon” in met name artikel 1, onder a), en artikel 9, 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, zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009, moet worden uitgelegd in het licht van het recht van de staat die de beslissing tot het opleggen van een geldelijke sanctie heeft uitgevaardigd.
- 2) Kaderbesluit 2005/214, zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299, moet aldus worden uitgelegd dat het een rechterlijke instantie van een lidstaat niet verplicht om een met artikel 9, lid 3, van kaderbesluit 2005/214, zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299, onverenigbare nationaalrechtelijke bepaling buiten toepassing te laten, aangezien dat voorschrift van kaderbesluit 2005/214 geen rechtstreekse werking heeft. De verwijzende rechter is desalniettemin verplicht om het nationale recht zo veel mogelijk conform uit te leggen teneinde een uitkomst te garanderen die verenigbaar is met het door kaderbesluit 2005/214, zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299, nagestreefde doel.

ondertekeningen