CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. RICHARD DE LA TOUR
van 4 februari 2025 [1]

Zaak C-544/23

T.T.,
BAJI Trans s. r. o.
tegen
Národný inšpektorát práce

[verzoek van de Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (hoogste bestuursrechter, Slowakije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EEG) nr. 3821/85 – Verplichting van periodieke controle van tachografen – Uitzonderingen – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 49, lid 1, laatste volzin, en artikel 51, lid 1 – Lex-mitiorbeginsel – Bestuurlijke sancties van strafrechtelijke aard – Criteria – Beroep in cassatie – Nieuwe wet die in werking is getreden na de uitspraak waartegen cassatieberoep is ingesteld”

I. Inleiding

1. De procedures die betrekking hebben op bestuurlijke sancties onderscheiden zich in de regel in drie opzichten van procedures met betrekking tot strafrechtelijke sancties: in de eerste plaats worden strafrechtelijke sancties in de strikte zin van het woord opgelegd door een rechterlijke instantie, terwijl bestuurlijke sancties worden vastgesteld door bestuursorganen en de rechter slechts tussenbeide komt in het stadium van de toetsing. In de tweede plaats gelden voor bestuurlijke sancties in het algemeen niet de procedurevoorschriften voor strafrechtelijke sancties, maar de voorschriften die de bestuursrechtelijke procedure en het bestuursprocesrecht regelen. [2] In de derde plaats is in de meeste lidstaten het orgaan van de rechterlijke macht dat bevoegd is om bestuurlijke sancties te toetsen niet hetzelfde orgaan als het orgaan dat bevoegd is om kennis te nemen van strafrechtelijke sancties. [3]

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] Volgens onderzoeksnota 24/002 van de directie Onderzoek en Documentatie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „onderzoeksnota 24/002”) bestaan hierop echter uitzonderingen in de lidstaten. Zo zijn de bepalingen inzake het strafprocesrecht – in wezen en behoudens andersluidende bepalingen – bijvoorbeeld in *Duitsland* en *Portugal* van overeenkomstige toepassing op de procedure bij het bestuursorgaan die ertoe strekt een bestuurlijke boete op te leggen.

[3] In sommige lidstaten, zoals *de Bondsrepubliek Duitsland* en *de Portugese Republiek*, valt de toetsing van door bestuursorganen opgelegde boeten echter niet onder de bevoegdheid van de bestuursrechter maar onder die van de gewone rechter die tevens bevoegd is in strafzaken, zowel in eerste als in tweede aanleg.

2. De onderhavige zaak biedt het Hof de gelegenheid om de draagwijdte van het beginsel van de terugwerkende kracht van de mildere strafwet, zoals verankerd in de laatste volzin van artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [4], te verduidelijken in het kader van het rechterlijk toezicht op een bestuurlijke sanctie in het stadium van cassatie.

3. Dit beginsel hangt samen met het beginsel van de noodzakelijkheid en de evenredigheid van straffen. Aangezien de opgelegde straffen noodzakelijk en evenredig moeten zijn, dat wil zeggen dat zij de pleger van een strafbaar feit moeten straffen voor de door hem begane feiten en wel op zodanige wijze dat recht wordt gedaan aan de ernst daarvan, zoals artikel 49, lid 3, van het Handvest bepaalt, lijkt het opleggen van een straf niet langer gerechtvaardigd wanneer de wetgever, nadat de feiten zijn begaan, van oordeel is veranderd over het laakbare karakter van die feiten of over de aard of hoogte van de straf die voortaan moet worden opgelegd.

4. In deze context stelt de Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (hoogste bestuursrechter, Slowakije) het Hof onder meer de vraag of het lex-mitiorbeginsel door de cassatierechter moet worden toegepast in het kader van de betwisting van een bestuurlijke sanctie wanneer de minder strenge wet in werking is getreden nadat de lagere bestuursrechter een uitspraak ten gronde had gedaan die naar nationaal recht definitief is geworden en waartegen cassatieberoep is ingesteld.

5. Deze vraag biedt het Hof de mogelijkheid om te verduidelijken of de bijzondere kenmerken van de taak van de cassatierechter de draagwijdte van dit beginsel kunnen aantasten.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Verordening nr. 3821/85

6. In de versie die van toepassing was ten tijde van het plegen van de in het hoofdgeding centraal staande overtreding bepaalde artikel 3, leden 1 en 2, van verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer [5], zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 517/2013 van de Raad van 13 mei 2013 [6], het volgende:

„1. Het controleapparaat moet geïnstalleerd zijn en gebruikt worden in voertuigen die in een lidstaat zijn ingeschreven en die bestemd zijn voor het wegvervoer van personen of van goederen, met uitzondering van de in artikel 3 van verordening (EG) nr. 561/2006[[7] bedoelde voertuigen. […]

2. De lidstaten mogen de in artikel 13, leden 1 en 3, van verordening [nr. 561/2006] bedoelde voertuigen vrijstellen van toepassing van deze verordening."

[4] Hierna: „Handvest". Hieronder zal ik dit beginsel tevens aanduiden als het lex-mitiorbeginsel, dat dezelfde betekenis heeft. Daarnaast moet ervan uit worden gegaan dat dit beginsel ook in artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest is bedoeld, ook al zal ik dat omwille van de leesbaarheid niet stelselmatig vermelden.

[5] PB 1985, L 370, blz. 8.

[6] PB 2013, L 158, blz. 1 (hierna: „verordening nr. 3821/85").

[7] Verordening 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).

7. Artikel 19, lid 1, van verordening nr. 3821/85 bepaalde:

„De lidstaten stellen, na raadpleging van de [Europese] Commissie, tijdig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van deze verordening.

Deze bepalingen hebben onder andere betrekking op de organisatie, de procedure en de controlemiddelen, alsmede op de sancties die bij overtreding kunnen worden toegepast."

8. Bijlage I, hoofdstuk VI, punt 3, onder a), eerste alinea, bij deze verordening was als volgt verwoord:

„Periodieke controles van de in de voertuigen geïnstalleerde apparaten dienen minstens om de twee jaar te geschieden en kunnen onder andere worden uitgevoerd in het kader van de technische inspecties van auto's."

9. Verordening nr. 3821/85 is met ingang van 2 maart 2016 ingetrokken bij artikel 47 van verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014 betreffende tachografen in het wegvervoer, tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en tot wijziging van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer[8].

2. Verordening nr. 165/2014

10. Artikel 3, leden 1 en 2, van verordening nr. 165/2014 bepaalt:

„1. De tachografen worden geïnstalleerd en gebruikt in voertuigen, bestemd voor het vervoer van personen of goederen over de weg, die in een lidstaat zijn ingeschreven en waarop verordening [nr. 561/2006] van toepassing is.

2. De lidstaten mogen de in artikel 13, leden 1 en 3, van verordening [nr. 561/2006] bedoelde voertuigen van de toepassing van deze verordening vrijstellen."

11. Artikel 23, lid 1, van verordening nr. 165/2014 bepaalt:

„Tachografen worden regelmatig door een erkende werkplaats geïnspecteerd. Ten minste om de twee jaar wordt een routine-inspectie uitgevoerd."

12. Artikel 41, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„De lidstaten stellen overeenkomstig hun nationale grondwettelijke bepalingen voorschriften vast betreffende de sancties die aan inbreuken op deze verordening worden verbonden, en nemen alle nodige maatregelen om te waarborgen dat deze sancties worden toegepast. De sancties moeten doeltreffend, evenredig, afschrikkend en niet-discriminerend zijn, en moeten beantwoorden aan de bij richtlijn 2006/22/EG[9] bepaalde classificatie van inbreuken."

8 PB 2014, L 60, blz. 1.

9 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 inzake minimumvoorwaarden voor de uitvoering van de verordeningen (EEG) nr. 3820/85 en (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en tot intrekking van richtlijn 88/599/EEG van de Raad (PB 2006, L 102, blz. 35).

13. Artikel 48, tweede alinea, van deze verordening luidt als volgt:

„[Deze verordening] is […] van toepassing met ingang van 2 maart 2016. […]”

3. Verordening nr. 561/2006

14. Artikel 1 van verordening nr. 561/2006 bepaalt:

„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.”

15. Artikel 3 van deze verordening bevat een lijst met categorieën van voertuigen voor wegvervoer waarop deze verordening niet van toepassing is. Voertuigen die gebruikt worden voor de levering van stortklaar beton komen niet op deze lijst voor.

16. Artikel 13, lid 1, van verordening nr. 561/2006 bevat een lijst met categorieën van voertuigen voor wegvervoer waarvoor de lidstaten uitzonderingen op de artikelen 5 tot en met 9 van deze verordening mogen toestaan, mits geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen van artikel 1 van deze verordening.

17. In de versie van verordening nr. 561/2006 zoals die van kracht was op het tijdstip dat T.T. de overtreding heeft begaan, kwamen voertuigen die gebruikt worden voor de levering van stortklaar beton niet op deze lijst voor.

18. Sinds de inwerkingtreding, op 20 augustus 2020, van verordening (EU) 2020/1054[10] zijn „voertuigen die worden gebruikt voor de levering van stortklaar beton” opgenomen in deze lijst en wel in artikel 13, lid 1, onder r), van verordening nr. 561/2006.

B. Slowaaks recht

19. Artikel 50, lid 6, van de Ústava Slovenskej republiky (grondwet van de Slowaakse Republiek) luidt als volgt:

„De strafbaarheid van een handeling wordt beoordeeld en de strafmaat voor een dergelijke handeling wordt vastgesteld overeenkomstig het recht dat van kracht was ten tijde van de handeling. Een latere wet is van toepassing indien deze gunstiger is voor de pleger van de handeling.”

[10] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 tot wijziging van verordening (EG) nr. 561/2006 wat betreft de minimumeisen voor maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden, minimumonderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden, en verordening (EU) nr. 165/2014 wat betreft positionering door middel van tachografen (PB 2020, L 249, blz. 1).

20. § 1, onder a), van zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (wet nr. 461/2007 betreffende het gebruik van controleapparaten in het wegvervoer) van 13 september 2007 (hierna: „wet nr. 461/2007") bepaalt:

„De onderhavige wet regelt de rechtsbetrekkingen die niet door bijzondere bepalingen [verwijzing naar verordening nr. 3821/85] worden geregeld en die betrekking hebben op:

a) de omvang van de verplichting om in motorrijtuigen een controleapparaat te installeren en te gebruiken […]".

21. § 2 van deze wet is als volgt geformuleerd:

„1. Een vervoersonderneming die reizigers per bus of goederen over de weg vervoert, zorgt ervoor dat in elk voertuig dat voor dergelijk vervoer wordt gebruikt een controleapparaat is geïnstalleerd en maakt bij het vervoer gebruik van registratiebladen en bestuurderskaarten, tenzij hierna anders is bepaald.

2. De in lid 1 bedoelde verplichting van de vervoersonderneming geldt niet ten aanzien van voertuigen die worden gebruikt voor vervoersopdrachten die in bijzondere bepalingen worden geregeld [verwijzing naar artikel 3 en artikel 13, lid 1, van verordening nr. 561/2006]."

22. § 38, lid 1, onder a), punt 1, van zákon č. 462/2007 Z. z. o organizácii pracovného času v doprave a o zmene a doplnení zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 309/2007 Z. z. (wet nr. 462/2007 betreffende de organisatie van de arbeidstijd in het vervoer en tot wijziging van wet nr. 125/2006 betreffende de arbeidsinspectie en tot wijziging van wet nr. 82/2005 betreffende illegale arbeid en illegale tewerkstelling en tot wijziging van bepaalde wetten, zoals gewijzigd bij wet nr. 309/2007) van 13 september 2007 (hierna: „wet nr. 462/2007"), luidt als volgt:

„Een bestuurder begaat een overtreding

a) wanneer hij een voertuig bestuurt

   1. zonder controleapparaat of met een controleapparaat dat geen geldige periodieke keuring heeft ondergaan of wanneer hij het controleapparaat verkeerd gebruikt".

III. Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

23. Bij bestuursbesluit van 8 december 2016 is T.T. schuldig bevonden aan overtreding van het bepaalde in § 38, lid 1, onder a), punt 1, van wet nr. 462/2007, omdat hij op 4 november 2015 beton had vervoerd met een aan BAJI Trans s. r. o. toebehorend voertuig waarvan de tachograaf sinds 25 juni 2015 geen geldige periodieke keuring meer had ondergaan. Voor deze overtreding is aan T.T. een geldboete van 200 EUR opgelegd.

24. Bij besluit van 3 april 2017 heeft de Národný inšpektorát práce (nationale arbeidsinspectie, Slowakije) het tegen dit besluit ingediende bezwaarschrift afgewezen.

25. T.T. en BAJI Trans hebben tegen deze bestuursbesluiten beroep ingesteld bij de Krajský súd v Bratislave (rechter in eerste aanleg Bratislava, Slowakije) op grond dat het betrokken voertuig voor betonvervoer was uitgezonderd van de categorie voertuigen waarvoor het gebruik van een tachograaf verplicht was.

26. Bij uitspraak van 27 maart 2019 heeft de Krajský súd v Bratislave, optredend als bestuursrechter, het door T.T. ingestelde beroep ongegrond verklaard en het door BAJI Trans ingestelde beroep verworpen op grond dat deze onderneming geen procesbevoegdheid had.

27. Deze rechter heeft onder meer overwogen dat de verplichting om in alle voertuigen voor wegvervoer gebruik te maken van een tachograaf was ingevoerd bij artikel 3 van verordening nr. 3821/85 en § 2, lid 1, van wet nr. 461/2007, onverminderd de uitzonderingen bedoeld in de artikelen 3 en 13 van verordening nr. 561/2006. Voertuigen voor het vervoer van beton vielen echter niet onder deze uitzonderingen, zodat de verplichting om een tachograaf te gebruiken onverkort voor deze voertuigen gold.

28. T.T. en BAJI Trans hebben op 15 juli 2019 cassatieberoep tegen deze uitspraak ingesteld bij de Najvyšší súd Slovenskej republiky (hoogste rechterlijke instantie, Slowakije).

29. Tijdens de cassatieprocedure, meer bepaald op 24 augustus 2020, hebben T.T. en BAJI Trans een verweerschrift ingediend waarin zij onderstreepten dat verordening nr. 561/2006 bij verordening 2020/1054 was gewijzigd.

30. Nadat het cassatieberoep was ingesteld, is de behandeling van de zaak overgedragen aan de Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, de verwijzende rechter.

31. Om te beginnen verklaart deze rechter dat de nationale wettelijke bepalingen zijn vastgesteld om toepassing te geven aan het bepaalde in de verordeningen nr. 3821/85 en nr. 165/2014, dat wil zeggen niet alleen de in deze verordeningen geformuleerde verplichtingen maar ook de verplichting om een stelsel van sancties op de niet-naleving van deze verplichtingen in te voeren. Deze rechter leidt hieruit af dat het bevoegde bestuursorgaan uitvoering heeft gegeven aan het Unierecht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest toen het zich met betrekking tot T.T. uitsprak over de schuldvraag en de hem op te leggen sanctie. De verwijzende rechter wenst te vernemen of hij, wanneer hij de krachtens het Unierecht vastgestelde relevante nationale wettelijke regeling uitlegt en waarborgt dat T.T. rechtsbescherming geniet, daarmee tevens het recht van de Unie ten uitvoer brengt in de zin van deze bepaling van het Handvest.

32. In de tweede plaats verzoekt deze rechter het Hof om uitdrukkelijk te verzekeren dat artikel 49, lid 1, van het Handvest, evenals artikel 6, lid 1, en artikel 7, lid 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)[11], bestuursorganen ertoe verplicht om het lex-mitiorbeginsel toe te passen, inclusief de daaruit voortvloeiende noodzaak om dit beginsel ook toe te passen in gerechtelijke procedures bij de bestuursrechter.

33. In de derde plaats vraagt de verwijzende rechter of het lex-mitiorbeginsel moet worden toegepast door de rechter bij wie cassatieberoep is ingesteld tegen de uitspraak van een lagere bestuursrechter waarbij het tegen een bestuurlijke sanctie ingestelde beroep is verworpen, wanneer de nieuwe wet in werking is getreden na die uitspraak. De verwijzende rechter vraagt

[11] Ondertekend te Rome op 4 november 1950.

zich dus af wat de draagwijdte is van artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest in het kader van de behandeling van een cassatieberoep, gelet op de bijzondere kenmerken van deze procedure.

34. In die omstandigheden heeft de Najvyšší správny súd Slovenskej republiky de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 51, lid 1, van het [Handvest] aldus worden uitgelegd dat een lidstaat het recht van de Unie ten uitvoer brengt wanneer hij naar nationaal recht een bestuurlijke sanctie oplegt wegens niet-nakoming van een verplichting die voortvloeit uit het Unierecht en de lidstaten verplicht zijn om daarvoor een sanctie op te leggen, zoals in het geval van artikel 19, lid 1, van verordening nr. 3821/85 en artikel 41, lid 1, van verordening nr. 165/2014?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: moeten artikel 49, lid 1, van het [Handvest] en het daarin neergelegde lex-mitiorbeginsel aldus worden uitgelegd dat deze bepaling ook van toepassing is op de oplegging van sancties voor bestuurlijke delicten indien over de schuldvraag en de sanctie aanvankelijk wordt beslist door een bestuursorgaan en niet door een rechterlijke instantie, en dat dit beginsel vervolgens ook moet worden toegepast bij de toetsing van het besluit van dat bestuursorgaan door de bestuursrechter?

3) Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord: moeten artikel 49 van het [Handvest] en het daarin neergelegde lex-mitiorbeginsel aldus worden uitgelegd dat dit artikel van toepassing is in het kader van een nationale bestuurlijke of gerechtelijke procedure, ongeacht het stadium van die procedure?

4) Indien de derde vraag ontkennend wordt beantwoord: volgens welke criteria wordt dit stadium vastgesteld? Meer in het bijzonder: moeten artikel 49 van het [Handvest] en het daarin neergelegde lex-mitiorbeginsel aldus worden uitgelegd dat dit artikel moet worden toegepast in het kader van een bestuursrechtelijke procedure die betrekking heeft op een rechtsmiddel zoals een cassatieberoep en derhalve dat de rechterlijke instantie die de hoogste bestuursrechter is en die in tweede en laatste aanleg van een dergelijk cassatieberoep kennisneemt, rekening dient te houden met een wetswijziging ten gunste van de pleger van een bestuurlijke overtreding die het voorwerp is geweest van een procedure bij een bestuursorgaan in plaats van bij een rechterlijke instantie, wanneer deze wetswijziging pas heeft plaatsgevonden nadat een lagere bestuursrechter de te toetsen definitieve uitspraak heeft gedaan?”

35. De nationale arbeidsinspectie, de Slowaakse en de Italiaanse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. T.T. en BAJI Trans, de Slowaakse en de Italiaanse regering en de Commissie hebben deelgenomen aan de terechtzitting van 24 september 2024, waarbij zij onder meer de door het Hof gestelde mondelinge vragen hebben beantwoord.

IV. Analyse

A. Eerste prejudiciële vraag

36. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 51, lid 1, van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat het recht van de Unie ten uitvoer brengt in de zin van deze bepaling 1) wanneer hij voorziet in de oplegging van een bestuurlijke sanctie

wegens niet-nakoming van de verplichtingen betreffende de aanwezigheid van een tachograaf in voertuigen die goederen vervoeren en de periodieke controle van die tachograaf, zoals neergelegd in artikel 19, lid 1, van verordening nr. 3821/85 en artikel 41, lid 1, van verordening nr. 165/2014, en 2) wanneer rechterlijk toezicht op deze sanctie wordt uitgeoefend.

37. Naar mijn mening lijdt het geen twijfel dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord.

38. De werkingssfeer van het Handvest is, wat het optreden van de lidstaten betreft, omschreven in artikel 51, lid 1, van het Handvest, op grond waarvan de bepalingen van het Handvest alleen op de lidstaten van toepassing zijn wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen.

39. Volgens het Hof kunnen de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten dus toepassing vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst, maar niet daarbuiten. [12]

40. Volgens vaste rechtspraak van het Hof veronderstelt het begrip „ten uitvoer brengen van het Unierecht" in de zin van artikel 51 van het Handvest dat er een verband bestaat tussen de Unierechtelijke handeling en de betrokken nationale maatregel dat verder gaat dan het dicht bij elkaar liggen van de betrokken materies of de indirecte invloed van de ene materie op de andere. [13]

41. Om te bepalen of een nationale regeling in het hoofdgeding het recht van de Unie ten uitvoer brengt in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, moet dus onder meer worden nagegaan of zij de uitvoering van een Unierechtelijke bepaling beoogt, wat de aard van deze regeling is en of zij andere doelstellingen nastreeft dan die waarop het Unierecht ziet, ook al zou die regeling dat recht indirect kunnen beïnvloeden, en of er een Unierechtelijke regeling bestaat die specifiek is voor deze materie of deze kan beïnvloeden. [14]

42. In casu schrijft zowel verordening nr. 3821/85 – die van toepassing was op de datum waarop de overtreding is begaan – als verordening nr. 165/2014 – waarbij die verordening is ingetrokken – voor dat voertuigen die goederen vervoeren, met een tachograaf moeten zijn uitgerust die periodieke controles moet ondergaan. Bovendien zijn de lidstaten ingevolge artikel 19, lid 1, van verordening nr. 3821/85 respectievelijk artikel 41, lid 1, van verordening nr. 165/2014 verplicht om overtredingen van de bepalingen ervan te bestraffen. Een lidstaat brengt het recht van de Unie ten uitvoer in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest wanneer hij een in een Unierechtelijke bepaling neergelegde verplichting nakomt om te voorzien in sancties op de in die bepaling bedoelde overtredingen. [15] Door een bestuurlijke boete zoals de boete die in het hoofdgeding centraal staat, op te leggen, hebben de Slowaakse autoriteiten derhalve het Unierecht ten uitvoer gebracht.

43. Hetzelfde geldt voor het rechterlijk toezicht op die boete.

[12] Zie met name arresten van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 19); 6 oktober 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punt 26), en 29 juli 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punt 41).

[13] Zie met name arrest van 29 juli 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[14] Zie met name arrest van 29 juli 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[15] Zie in die zin met name arresten van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punten 24-28); 20 maart 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punten 18-21), en 19 oktober 2023, G. ST. T. (Evenredigheid van de straf in geval van namaak) (C-655/21, EU:C:2023:791, punt 43).

44. Aangezien de toepassing van de verordeningen nr. 3821/85 en nr. 165/2014 door een nationale rechter neerkomt op het ten uitvoer brengen van het Unierecht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, moet deze rechter bij de uitoefening van dit toezicht de vereisten naleven die voortvloeien uit de in het Handvest neergelegde grondrechten. [16]

45. De prejudiciële vragen berusten inderdaad op de constatering dat de Slowaakse wetgever voertuigen die stortklaar beton vervoeren voortaan heeft vrijgesteld van de verplichting om met een tachograaf te zijn uitgerust. Met deze uitzondering heeft deze wetgever echter enkel een bevoegdheid uitgeoefend die hem zowel bij artikel 3, lid 2, van verordening nr. 3821/85 als artikel 3, lid 2, van verordening nr. 165/2014 was toegekend. Wanneer een lidstaat gebruikmaakt van een discretionaire bevoegdheid of beoordelingsbevoegdheid die integrerend deel uitmaakt van de bij een Unierechtelijke handeling ingevoerde regeling, moet hij worden geacht dat recht ten uitvoer te brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest. [17]

46. Ik roep hier in herinnering dat krachtens § 2, lid 1, van wet nr. 461/2007 elk voertuig dat toebehoort aan een onderneming die zich bezighoudt met goederenvervoer en dat wordt gebruikt voor het vervoer van goederen, moet zijn uitgerust met een tachograaf. Volgens § 2, lid 2, van deze wet geldt deze verplichting echter niet voor voertuigen als bedoeld in artikel 13, lid 1, van verordening nr. 561/2006. Door een dynamische verwijzing naar deze bepaling op te nemen heeft de Slowaakse wetgever dus gebruikgemaakt van de bevoegdheid die hem is toegekend bij zowel artikel 3, lid 2, van verordening nr. 3821/85 – die van toepassing was op het moment dat de overtreding is begaan – als artikel 3, lid 2, van verordening nr. 165/2014 – waarbij verordening nr. 3821/85 met ingang van 2 maart 2016 is ingetrokken. Volgens deze twee bepalingen kunnen de in artikel 13, lid 1, van verordening nr. 561/2006 bedoelde voertuigen namelijk door de lidstaten worden vrijgesteld van de verplichting om met een tachograaf te zijn uitgerust. [18]

47. Deze bepaling bevat een lijst met voertuigtypen waarvoor de lidstaten mogen afwijken van de verplichtingen (met betrekking tot de minimumleeftijd en de werk- en rusttijden van de bestuurders) die in de artikelen 5 tot en met 9 van deze verordening worden opgelegd. Totdat verordening 2020/1054 in werking trad, waren voertuigen voor de levering van stortklaar beton niet in deze lijst opgenomen. Zij maakten dus geen deel uit van de voertuigen bedoeld in § 2, lid 2, van wet nr. 461/2007. Vanaf 20 augustus 2020, de datum waarop verordening 2020/1054 in werking is getreden, waren deze voertuigen echter automatisch opgenomen in de lijst van voertuigen waarnaar § 2, lid 2, verwijst, zodat zij door de Slowaakse wetgever waren vrijgesteld van de verplichting om met een tachograaf te zijn uitgerust.

B. Tweede prejudiciële vraag

48. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het in artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest neergelegde lex-mitiorbeginsel aldus moet worden uitgelegd dat het zowel geldt bij de oplegging van bestuurlijke sancties overeenkomstig het bepaalde in artikel 19, lid 1, van verordening nr. 3821/85 en artikel 41, lid 1, van verordening nr. 165/2014 als bij het rechterlijk toezicht op die sancties.

[16] Zie met name arrest van 4 oktober 2024, Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[17] Zie met name arresten van 19 november 2019, TSN en AKT (C-609/17 en C-610/17, EU:C:2019:981, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 29 juli 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punt 59).

[18] Zie in dit verband arrest van 7 februari 2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103, punt 19).

1. Toepassing van het lex-mitiorbeginsel, zoals verankerd in artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest, op bestuurlijke sancties van strafrechtelijke aard

49. Volgens de laatste volzin van artikel 49, lid 1, van het Handvest vereist het lex-mitiorbeginsel dat indien de wet na het begaan van het strafbare feit in een lichtere straf voorziet, deze lichtere straf moet worden toegepast. [19]

50. Zoals blijkt uit de Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten [20], is artikel 49, lid 1, van het Handvest van toepassing op strafrechtelijk gebied.

51. Om vast te stellen of deze bepaling van toepassing is, moet dan ook worden onderzocht of een maatregel zoals de in het hoofdgeding centraal staande bestuurlijke sanctie een strafrechtelijk karakter heeft.

52. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof betreffende de uitlegging van artikel 50 van het Handvest, die ook met betrekking tot artikel 49, lid 3, kan worden gehanteerd, zijn drie criteria (de zogeheten „Engel-criteria" [21]) relevant om te bepalen of een sanctie van strafrechtelijke aard is: de juridische kwalificatie van de inbreuk in het nationale recht, de aard van de inbreuk en de zwaarte van de sanctie die aan de betrokkene kan worden opgelegd. [22]

53. Ook voor inbreuken die naar nationaal recht niet als „strafbare feiten" worden gekwalificeerd, kan een dergelijk karakter namelijk voortvloeien uit de aard zelve van de betrokken inbreuk en uit de zwaarte van de sancties die daarvoor kunnen worden opgelegd. [23]

54. Hoewel het aan de verwijzende rechter staat om in het licht van deze criteria te beoordelen of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel een strafrechtelijk karakter heeft in de zin van artikel 49, lid 1, van het Handvest, kan het Hof in zijn uitspraak op een verzoek om een prejudiciële beslissing niettemin preciseringen geven om die rechter bij zijn beoordeling te leiden. [24]

55. Wat betreft het *eerste criterium*, dat betrekking heeft op de *kwalificatie van de inbreuk in het nationale recht*, lijkt de door T.T. begane overtreding naar Slowaaks recht niet als een strafbaar feit te worden beschouwd.

56. Wat betreft het *tweede criterium*, inzake de *aard zelve van de inbreuk*, moet worden nagegaan of de betrokken maatregel met name een *repressieve doelstelling* nastreeft, hetgeen eigen is aan een sanctie van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 49 van het Handvest. [25] Het Hof heeft in dit kader al uiteengezet dat de loutere omstandigheid dat met de betrokken maatregel tevens een preventieve doelstelling wordt nagestreefd, niet tot gevolg heeft dat deze maatregel niet als een „strafrechtelijke sanctie" wordt gekwalificeerd. Het ligt namelijk in de aard zelve van

[19] Zie met name arrest van 24 juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punt 106).

[20] PB 2007, C 303, blz. 17.

[21] Zie arrest EHRM van 8 juni 1976, Engel e.a. tegen Nederland, CE:ECHR:1976:0608JUD000510071.

[22] Zie met name arrest van 4 mei 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[23] Zie met name arrest van 4 mei 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[24] Zie met name arrest van 4 mei 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[25] Zie met name arrest van 4 mei 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

strafrechtelijke sancties besloten dat zij zowel strekken tot repressie als tot preventie van ongeoorloofde gedragingen. Herstelt een maatregel daarentegen enkel de door het strafbare feit in kwestie veroorzaakte schade, dan is hij niet strafrechtelijk van aard. [26]

57. In casu staat vast dat de Unieregeling, door voor te schrijven dat bepaalde categorieën voertuigen moeten zijn uitgerust met een tachograaf en dat deze periodiek moet worden gecontroleerd, tot doel heeft zowel de sociale omstandigheden van de werknemers op wie deze regeling van toepassing is, als de verkeersveiligheid te verbeteren. [27] Het lijdt geen twijfel dat de sancties waarin de lidstaten moeten voorzien, tot doel hebben om inbreuken op deze verplichting te bestraffen.

58. In tegenstelling tot wat de Italiaanse regering ter terechtzitting heeft betoogd, denk ik niet dat de omstandigheid dat de betrokken sanctie tot een bepaalde groep personen is gericht, uitsluit dat deze sanctie in casu een repressieve doelstelling nastreeft. Het Hof heeft inderdaad naar aanleiding van maatregelen die zich niet op het brede publiek richten maar op een specifieke groep van adressaten die, omdat ze een specifieke door het Unierecht geregelde activiteit uitoefenen, aan de gestelde voorwaarden moeten voldoen om een door de lidstaten afgeleverde vergunning te kunnen verkrijgen waarbij hun specifieke bevoegdheden worden verleend, geoordeeld dat maatregelen die ertoe leiden dat die personen die bevoegdheden niet langer kunnen uitoefenen wanneer de daarvoor geldende voorwaarden niet meer vervuld zijn of dreigen niet meer vervuld te worden, niet noodzakelijkerwijs een repressieve doelstelling nastreven. [28] Volgens mij is deze rechtspraak echter niet relevant wanneer sprake is van een boete als die van het hoofdgeding, die geenszins tot doel heeft om aan een bepaalde categorie personen de uitoefening van bepaalde bevoegdheden te ontzeggen. Of uitsluitend een boete kan worden opgelegd dan wel een boete in combinatie met een beroepsverbod van maximaal twee jaar, doet in dit verband niet ter zake.

59. Wat betreft het *derde criterium*, te weten de *zwaarte van de* bestuurlijke *sanctie*, volgt uit de ter terechtzitting verstrekte toelichtingen dat deze sanctie zeer zwaar is.

60. In dit verband moet in herinnering worden geroepen dat de zwaarte wordt beoordeeld aan de hand van de maximumstraf waarin de relevante bepalingen voorzien. [29]

61. De vaststelling dat de in het hoofdgeding centraal staande overtreding volgens de ter terechtzitting aan het Hof verstrekte informatie kon worden bestraft met een boete van ten hoogste 1 660 EUR, getuigt van de zwaarte van deze sanctie.

62. Op grond van deze elementen ben ik van mening dat twee van de Engel-criteria zijn vervuld en dat er aanleiding voor de verwijzende rechter is om te constateren dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde sanctie van strafrechtelijke aard is in de zin van artikel 49, lid 1, van het Handvest. Bovendien wijs ik erop dat het Hof impliciet reeds lijkt te hebben geoordeeld dat een bestuurlijke boete die wordt opgelegd voor een overtreding van het bepaalde in verordening nr. 3821/85 een sanctie van strafrechtelijke aard in de zin van het Handvest is. [30]

[26] Zie met name arrest van 4 mei 2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[27] Zie met name arrest van 7 juli 2022, Pricoforest (C-13/21, EU:C:2022:531, punt 26).

[28] Zie arresten van 23 maart 2023, Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, punt 33), en 14 september 2023, Vinal (C-820/21, EU:C:2023:667, punt 53).

[29] Zie met name arrest van 4 mei 2023, MV – 98 [C-97/21, EU:C:2023:371, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)].

[30] Zie arrest van 24 maart 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 en C-871/19, EU:C:2021:233, punt 49).

63. Ik acht het dan ook zeer onwaarschijnlijk dat de verwijzende rechter op basis van het beschikbare bewijs tot de conclusie zal komen dat de in het hoofdgeding centraal staande boete geen sanctie van strafrechtelijke aard is. Mocht hij echter wél tot die conclusie komen, dan is artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest niet van toepassing. In dat geval zou moeten worden vastgesteld of het mogelijk is om soortgelijke gevolgen te verbinden aan een algemeen beginsel van Unierecht dat het lex-mitiorbeginsel zou verruimen tot alle bestuurlijke sancties, zonder dat het noodzakelijk is om te bepalen of die sancties van strafrechtelijke aard zijn.

64. Naar mijn mening luidt het antwoord daarop ontkennend.

65. Het Hof heeft weliswaar verklaard dat het lex-mitiorbeginsel – zelfs nog vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, waarbij aan het Handvest dezelfde rechtswaarde is toegekend als aan de Verdragen – tot de constitutionele tradities behoorde die aan de lidstaten gemeen zijn en dus moest worden beschouwd als een van de algemene beginselen van Unierecht die de nationale rechter bij de toepassing van het nationale recht in acht moet nemen [31], maar dat was naar aanleiding van inbreuken van strafrechtelijke aard. Uit dit oogpunt bezien valt het algemene beginsel van Unierecht dat het Hof daar heeft beklemtoond, samen met het beginsel dat thans is verankerd in artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest.

66. Ik denk echter niet dat het lex-mitiorbeginsel als algemeen beginsel van Unierecht moet worden toegepast op bestuurlijke sancties die niet van strafrechtelijke aard zijn. De verruiming van dit beginsel tot dergelijke sancties zou namelijk tot gevolg hebben dat het niet langer zinvol is om met het oog op de toepassing van artikel 49, lid 1, van het Handvest eerst te bepalen of een sanctie van strafrechtelijke aard is, hetgeen zou indruisen tegen de wil van de opstellers ervan om deze bepaling tot strafrechtelijk gebied te beperken. Bovendien bieden de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten mijns inziens geen steun voor een dergelijke verruiming.

67. Ik merk in dit verband op dat het lex-mitiorbeginsel in sommige lidstaten wordt toegepast op maatregelen die als „bestuurlijke sancties" kunnen worden gekwalificeerd, zonder dat die toepassing wordt beperkt tot maatregelen die van strafrechtelijke aard zijn in de zin van het EVRM en het Handvest. [32] In die lidstaten is de toepassing van dit beginsel echter neergelegd in (grond)wettelijke bepalingen of vloeit zij voort uit de rechtspraak. [33] Het is dan ook twijfelachtig of de toepassing van het lex-mitiorbeginsel buiten het „strafrechtelijke" gebied tot de constitutionele tradities behoort die aan de lidstaten gemeen zijn.

68. Naar mijn mening is het dus uitgesloten dat dit beginsel als algemeen beginsel van Unierecht van toepassing is op bestuurlijke sancties die niet binnen de werkingssfeer van artikel 49, lid 1, van het Handvest vallen.

[31] Zie met name arresten van 3 mei 2005, Berlusconi e.a. (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2005:270, punten 68 en 69), en 6 oktober 2016, Paoletti e.a. (C-218/15, EU:C:2016:748, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[32] Volgens onderzoeksnota 24/002 is dit bijvoorbeeld het geval in *Bulgarije*, *Duitsland*, *Griekenland*, *Spanje*, *Frankrijk*, *Litouwen*, *Nederland*, *Polen*, *Portugal*, *Slovenië*, *Slowakije* en *Zweden*.

[33] Zo berust de toepassing van dit beginsel in de in voetnoot 32 supra genoemde lidstaten op regels uit de wetgeving of de rechtspraak die voor alle of slechts een deel van de bestuurlijke sancties gelden, zonder dat deze sancties vooraf zijn gekwalificeerd als sancties die krachtens de Engel-criteria onder het strafrechtelijk gebied vallen. In *Bulgarije*, *Spanje* en *Litouwen* is de toepassing van het lex-mitiorbeginsel op bestuurlijke sancties in ruime zin bij wet erkend. In *Duitsland*, *Nederland* en *Polen* wordt de toepassing van dit beginsel op bestuurlijke geldboeten bij wet erkend. In *Portugal*, *Slovenië* en *Slowakije* voorziet een wet uitdrukkelijk in de toepassing van dit beginsel overeenkomstig een grondwettelijke bepaling waarin ook het algemene bestaan van dit beginsel is neergelegd. In *Griekenland* en *Frankrijk* berust de toepassing van het lex-mitiorbeginsel op bestuurlijke sancties, hoewel niet uitdrukkelijk voorzien in een (grond)wettelijke bepaling, op een constructie in de rechtspraak die stoelt op andere beginselen die op hun beurt weer grondwettelijke waarde hebben. In *Zweden* ten slotte bestaat er geen wet of rechtspraak waarin de algemene toepassing van het lex-mitiorbeginsel op bestuurlijke sancties wordt erkend, maar passen de Zweedse rechters dit beginsel toe overeenkomstig de bestaande regels inzake strafrechtelijke sancties.

69. Het blijft de lidstaten evenwel vrijstaan om dit beginsel krachtens artikel 53 van het Handvest toe te passen als nationale beschermingsnorm, op voorwaarde dat dit niet afdoet aan de voorrang, eenheid en doeltreffendheid van het Unierecht. [34]

70. De omstandigheid dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 [35] een bijzondere uitdrukking vormt van het lex-mitiorbeginsel [36] hoeft mijns inziens niet tot een andere conclusie te leiden. Dat een dergelijke bepaling bestaat, duidt er volgens mij namelijk eerder op dat dit beginsel, toegepast op bestuurlijke sancties die niet van strafrechtelijke aard zijn, buiten het strafrechtelijk gebied geen autonoom bestaansrecht als algemeen beginsel van Unierecht heeft, maar een specifieke wettelijke grondslag vergt.

2. Bedoeling van de wetgever om een mildere strafwet vast te stellen

71. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat „[de] toepassing van [het lex-mitiorbeginsel] een opeenvolging van juridische regelingen in de tijd [onderstelt] en […] op de constatering [berust] dat deze opeenvolging de uitdrukking vormt van het feit dat binnen de betreffende rechtsorde de opvatting is gewijzigd over ofwel de strafrechtelijke kwalificatie van de feiten die een strafbaar feit kunnen vormen, ofwel de op een strafbaar feit toe te passen straf". [37]

72. Dit beginsel is dus van toepassing wanneer de geldende regels in een, voor de pleger van het strafbare feit, gunstige zin veranderen, hetzij omdat de feiten voortaan anders worden gekwalificeerd, hetzij omdat voortaan een lagere strafmaat geldt. [38]

73. Bovendien veronderstelt de toepassing van het lex-mitiorbeginsel dat de wetgever tot andere inzichten is gekomen met betrekking tot de vraag of het eerder ingevoerde sanctiestelsel wel passend is. [39] De opeenvolging van de geldende regelingen moet dus de weerslag vormen van de gewijzigde opvatting van de wetgever over de strafrechtelijke kwalificatie van de feiten of de op een strafbaar feit toe te passen straf. [40]

[34] Zie met name arrest van 24 juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punt 110 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[35] Verordening van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB 1995, L 312, blz. 1). Volgens deze bepaling „[worden in] geval van latere wijziging van de bepalingen van een gemeenschapsbesluit waarin administratieve sancties zijn vastgesteld, […] de minder strenge bepalingen met terugwerkende kracht toegepast".

[36] Zie met name arresten van 11 maart 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, punten 59 en 60), en 4 oktober 2012, ED & F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, punten 52 en 53).

[37] Zie met name arrest van 24 juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punt 107 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[38] Ook het EHRM heeft geoordeeld dat het lex-mitiorbeginsel niet alleen geldt ten aanzien van de op te leggen straf maar tevens ten aanzien van de delictsomschrijving: zie met name arrest EHRM van 18 oktober 2022, Mørck Jensen tegen Denemarken, CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 46. Zie ook het advies van het EHRM van 29 mei 2020 over het gebruik van de techniek van „wetgeving aan de hand van verwijzingen" in het kader van de delictsomschrijving en over de criteria die moeten worden gehanteerd bij het vergelijken van de ten tijde van het plegen van het strafbare feit geldende strafwet met de gewijzigde strafwet (verzoek nr. P16-2019-001, § 82).

[39] Zie arresten van 11 maart 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, punt 70), en 4 oktober 2012, ED & F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, punt 59).

[40] Zie arresten van 6 oktober 2016, Paoletti e.a. (C-218/15, EU:C:2016:748, punt 27); 7 augustus 2018, Clergeau e.a. (C-115/17, EU:C:2018:651, punt 33), en 24 juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punt 107).

74. Dat is niet het geval wanneer de wijziging van het toepasselijke recht die na het plegen van het strafbare feit is doorgevoerd, ten opzichte van dat strafbare feit slechts een feitelijke wijziging inhoudt waardoor de bestanddelen van dat strafbare feit ongewijzigd blijven. Zo heeft het Hof geoordeeld dat de verwerving van het Unieburgerschap een feitelijke situatie vormt die de bestanddelen van het delict van hulpverlening bij illegale immigratie niet kan wijzigen. [41]

75. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat er geen sprake is van een wijziging in de inzichten van de wetgever met betrekking tot de strafrechtelijke kwalificatie van de feiten of de op een strafbaar feit toe te passen straf wanneer de wijziging van een regeling is gebaseerd op een zuiver economische en technische beoordeling waarmee geenszins beoogd wordt te tornen aan de strafrechtelijke kwalificatie of de beoordeling door de bevoegde nationale autoriteiten van de straf die moet worden opgelegd voor gedragingen waardoor ten onrechte een voordeel is verkregen, ook al zou dit voordeel voortaan krachtens de nieuwe regeling wél gelden. [42]

76. In deze verschillende gevallen heeft de wijziging van de regelgeving, bij gebreke van een bedoeling van de wetgever om de repressie van een bepaalde gedraging te schrappen of te versoepelen, niet tot gevolg dat er wordt getornd aan de wederrechtelijkheid van een eerdere gedraging, die om redenen van repressieve doeltreffendheid nog steeds moet worden bestraft.

77. In casu ligt het volgens mij anders.

78. De invoeging bij verordening 2020/1054 van punt r) in artikel 13, lid 1, van verordening nr. 561/2006, op grond waarvan de lidstaten uitzonderingen op de verplichting om met een tachograaf te zijn uitgerust kunnen toestaan voor voertuigen die worden gebruikt voor de levering van stortklaar beton, en de omschrijving van de uitzonderingen in § 2, lid 2, van wet nr. 461/2007 aan de hand van een algemene verwijzing naar artikel 3 en artikel 13, lid 1, van verordening nr. 561/2006 getuigen van een standpuntwijziging van de Uniewetgever en de Slowaakse wetgever aangaande de noodzaak om een dergelijke verplichting aan deze categorie voertuigen op te leggen en dus aangaande de laakbaarheid van het ontbreken van een tachograaf of van een geldige controle daarvan voor deze categorie voertuigen. De reden voor deze standpuntwijziging lijkt te zijn dat het vervoer van stortklaar beton bijzondere kenmerken heeft: het vindt plaats over relatief korte afstanden, zodat het discutabel was of het wel zin had om een tachograaf voor te schrijven in voertuigen die dit type beton vervoeren.

79. Aangezien de wijziging van de regelgeving de lidstaten in staat stelt om voertuigen die worden gebruikt voor de levering van stortklaar beton uit te zonderen van de verplichting om met een tachograaf te zijn uitgerust, kan hieruit worden afgeleid dat de Uniewetgever van standpunt is veranderd, en dat nieuwe standpunt is overgenomen door de Slowaakse wetgever, die gebruik heeft gemaakt van deze mogelijkheid wat betreft de noodzaak om overtredingen van deze verplichting voor deze categorie voertuigen te bestraffen. Aangezien deze wijziging van de regelgeving tot gevolg heeft dat bestuurders van voertuigen die worden gebruikt voor de levering van stortklaar beton worden uitgezonderd van de groep van personen die van het plegen van de in § 38 van wet nr. 462/2007 bedoelde overtreding kunnen worden beticht, vormt zij geen externe feitelijke omstandigheid en is zij niet gebaseerd op een zuiver economische en technische beoordeling, hetgeen los zou staan van de omschrijving van de bestanddelen van deze overtreding.

[41] Zie arrest van 6 oktober 2016, Paoletti e.a. (C-218/15, EU:C:2016:748, punten 32-36). Zie ook arrest EHRM van 18 oktober 2022, Mørck Jensen tegen Denemarken, CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, §§ 44-54.

[42] Zie arrest van 7 augustus 2018, Clergeau e.a. (C-115/17, EU:C:2018:651, punten 34-40).

80. Het is in dit verband niet van belang dat de wettelijke grondslag van de overtreding – dat wil zeggen § 38 – ongewijzigd blijft. De wijziging van de regelgeving waardoor de lidstaten voortaan over de mogelijkheid beschikken om voor bepaalde categorieën voertuigen een uitzondering te maken, is namelijk opgenomen in een accessoire bepaling bij de strafwet, die een omschrijving geeft van de feitelijke situaties die een overtreding opleveren. Net als in sommige lidstaten het geval is, moet het lex-mitiorbeginsel in dit soort situaties volgens mij onverkort worden toegepast. [43]

81. Uit het voorgaande volgt dat het lex-mitiorbeginsel, zoals verankerd in artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest, mijns inziens aldus moet worden uitgelegd dat het van toepassing is zowel bij de oplegging van bestuurlijke sancties overeenkomstig het bepaalde in artikel 19, lid 1, van verordening nr. 3821/85 en artikel 41, lid 1, van verordening nr. 165/2014, als bij het rechterlijk toezicht daarop, voor zover die sancties van strafrechtelijke aard zijn en de nieuwe wet, door de verplichting om met een tachograaf te zijn uitgerust te schrappen voor voertuigen die worden gebruikt voor de levering van stortklaar beton, een standpuntwijziging van de wetgever weerspiegelt ten aanzien van de noodzaak om de niet-nakoming van deze verplichting te bestraffen.

C. Derde en vierde prejudiciële vraag

82. Met zijn derde en vierde vraag, die naar mijn mening tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of hij op grond van het in artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest geformuleerde lex-mitiorbeginsel verplicht is om in het kader van een bij hem ingesteld cassatieberoep rekening te houden met een mildere strafwet die in werking is getreden nadat een lagere bestuursrechter een uitspraak heeft gedaan die naar nationaal recht definitief is en waartegen het cassatieberoep is gericht.

83. De verwijzende rechter wil dus weten of dit beginsel moet worden toegepast in alle stadia van de gerechtelijke procedure, met inbegrip van cassatie, gelet op de bijzondere juridische kenmerken van deze fase van de gerechtelijke procedure, wanneer de mildere strafwet tijdens deze fase in werking is getreden. Deze vraag is volgens de verwijzende rechterlijke instantie door zijn kamers niet eenduidig beantwoord. [44]

[43] Zoals onderzoeksnota 24/002 vermeldt, is in *Duitsland*, *Spanje*, *Italië* en *Polen* het vraagstuk van de toepassing van het lex-mitiorbeginsel in een dergelijke situatie – die in de Duitse, Italiaanse en Poolse rechtsstelsels wordt omschreven als „blanco norm" (respectievelijk „Blankettnorm", „norma in bianco" en „norma blankietowa") en in het Spaanse rechtsstelsel als „blanco overtreding" („infracción en blanco") – onderzocht in de rechtspraak, alwaar dit beginsel als algemene regel volledig van toepassing is geacht.

[44] Deze rechterlijke instantie licht toe dat zijn eerste kamer deze vraag bevestigend heeft beantwoord. Zijn vijfde kamer is daarentegen van oordeel dat deze vraag, gelet op de aard van het cassatieberoep en in het licht van het voorschrift dat toezicht moet worden uitgeoefend op een uitspraak van een lagere bestuursrechter die definitief is geworden, ontkennend moet worden beantwoord.

84. De verwijzende rechter wijst er in dit verband op dat hij, ook zonder dat erom is verzocht, rekening moet houden met de fundamentele beginselen van het bepalen van de strafmaat, waaronder het lex-mitiorbeginsel.[45] Hij is echter ook gebonden aan de rechtssituatie die bestond ten tijde van de – definitief en uitvoerbaar geworden[46] – uitspraak van de lagere bestuursrechter.[47] Deze uitspraak heeft gezag van gewijsde.[48]

85. De verwijzende rechter voegt hieraan toe dat het cassatieberoep theoretisch als een buitengewoon rechtsmiddel wordt beschouwd, juist omdat het gericht is tegen een definitieve uitspraak van een bestuursrechter. De gronden waarop cassatieberoep kan worden ingesteld zijn echter ruim geformuleerd en omvatten in beginsel elke rechtsschending en elk vormverzuim.[49] Bovendien heeft de eiser tot cassatie, indien de vormvoorschriften in acht zijn genomen, er recht op dat op zijn cassatieberoep wordt beslist en dat de cassatieprocedure regelmatig en direct na de procedure bij de lagere bestuursrechter plaatsvindt.[50]

86. De verwijzende rechter wenst dus ten eerste te vernemen in hoeverre de definitieve aard van een rechterlijke uitspraak een rol speelt bij de beoordeling van de toepasselijkheid van het lex-mitiorbeginsel. Ten tweede vraagt hij zich af of de bijzondere juridische kenmerken van cassatieberoep een procedurele belemmering voor de toepassing van dit beginsel vormen.

87. Ik zal deze beide aspecten achtereenvolgens bespreken.

1. Definitief karakter van een rechterlijke uitspraak met het oog op de toepassing van het lex-mitiorbeginsel

88. Vastgesteld moet worden of de toepassing van het lex-mitiorbeginsel kan worden uitgesloten in het kader van een cassatieprocedure als die van het hoofdgeding op grond dat deze procedure, die strekt tot toetsing van de uitspraak van een lagere bestuursrechter, volgt op een procedure waarin die rechter een naar Slowaaks recht definitief geworden uitspraak heeft gedaan.

[45] § 195, onder d), van zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (wet nr. 162/2015 houdende het wetboek van bestuursprocesrecht) van 21 mei 2015 (hierna: „SSP") bepaalt dat de bestuursrechter bij de toetsing van een bestuursbesluit niet gebonden is aan de omvang en de gronden van een beroep wat betreft de eerbiediging van de beginselen voor het opleggen van sancties overeenkomstig de Trestný zákon (wetboek van strafrecht) – beginselen waartoe ook het lex-mitiorbeginsel behoort –, die ook moeten worden toegepast bij de oplegging van bestuurlijke sancties.

[46] Uit § 145, lid 2, onder c), SSP volgt dat in bestuurlijke beroepen inzake bestuurlijke sancties de uitspraak van een bestuursrechter definitief wordt zodra zij is betekend, ook wanneer binnen een termijn van een maand beroep in cassatie is ingesteld. Daarnaast volgt uit § 146, lid 1, SSP dat een uitspraak ten uitvoer kan worden gelegd zodra de termijn is verstreken die de bestuursrechter in het dictum heeft gesteld om aan de verplichting te voldoen of, bij gebreke daarvan, zodra de uitspraak in kracht van gewijsde is gegaan.

[47] Zo volgt uit § 454 SSP dat de rechter waarbij beroep in cassatie is ingesteld bij het onderzoek van de zaak uitgaat van de stand van zaken op het tijdstip waarop de bestuursrechter de bestreden beslissing heeft uitgesproken of gewezen.

[48] § 145, lid 5, SSP bepaalt dat een zaak waarin een onherroepelijke uitspraak is gedaan, niet meer opnieuw aanhangig kan worden gemaakt en tot een nieuwe uitspraak kan leiden.

[49] Deze gronden worden opgesomd in § 440, lid 1, SSP: de bestuursrechter was niet bevoegd om kennis te nemen van het geschil (a); een van de procespartijen had geen procesbevoegdheid (b) of was niet volledig bekwaam om zelfstandig voor de bestuursrechter op te treden, terwijl namens deze partij geen wettelijke vertegenwoordiger of wettelijke voogd is opgetreden (c); in dezelfde zaak is reeds een onherroepelijke uitspraak gedaan of een procedure aanhangig gemaakt (d); het geding is beslecht door een gewraakte rechter of door een onjuist samengestelde bestuursrechterlijke instantie (e); als gevolg van procedurele onregelmatigheden heeft de bestuursrechter een partij belet haar procedurele rechten uit te oefenen, zodat het recht op een eerlijk proces is geschonden (f); de uitspraak van de bestuursrechter geeft blijk van een onjuiste rechtsopvatting (g); de uitspraak van de bestuursrechter wijkt af van de vaste rechtspraak van de cassatierechter (h); de bestuursrechter heeft niet de bindende rechtsopvatting in het naar aanleiding van het cassatieberoep gewezen vernietigingsarrest in acht genomen (i), of het beroep is ten onrechte verworpen (j).

[50] Overeenkomstig het bepaalde in § 438, lid 1, SSP kan beroep in cassatie worden ingesteld tegen definitieve uitspraken van de bestuursrechter. Daarnaast volgt uit § 439, lid 1, SSP dat beroep in cassatie in beginsel openstaat tegen alle beslissingen van de bestuursrechter.

89. Ik merk in dit verband op dat artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest zeer ruim is geformuleerd en geen beperking in de tijd stelt aan de regel dat, indien de wet na het plegen van het strafbare feit in een lichtere straf voorziet, die wet van toepassing is. In het bijzonder wordt in deze bepaling geen melding gemaakt van een beperking in verband met het bestaan van een definitief geworden rechterlijke uitspraak.

90. Het Hof heeft reeds erkend dat dit beginsel zich niet verzet tegen een nationale wettelijke regeling die de van rechtswege uit een strafrechtelijke veroordeling voortvloeiende ontneming van het stemrecht uitsluitend handhaaft voor definitieve veroordelingen die in laatste aanleg op basis van het oude strafwetboek zijn uitgesproken, hoewel nadien een wet is aangenomen die voor de veroordeelde gunstiger uitvalt.[51] Dat beginsel vereist dus niet dat definitieve uitspraken die in laatste aanleg zijn gewezen, worden herzien wanneer nadien een mildere strafwet van kracht wordt.[52]

91. Zolang er echter nog geen definitieve rechterlijke uitspraak is gewezen, moet het lex-mitiorbeginsel worden toegepast. Het is dus van doorslaggevend belang om in elk afzonderlijk geval te onderzoeken of er sprake is van een dergelijke uitspraak.

92. Uit de rechtspraak van het Hof volgt namelijk dat artikel 49 van het Handvest op zijn minst dezelfde garanties bevat als zijn opgenomen in artikel 7 EVRM en waarmee krachtens artikel 52, lid 3, van het Handvest rekening moet worden gehouden als minimumbeschermingsniveau.[53]

93. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat het lex-mitiorbeginsel, dat in artikel 7, lid 1, EVRM wordt gewaarborgd, „tot uitdrukking komt in de regel dat in het geval van verschillen tussen de strafwet die van kracht was op het tijdstip waarop het strafbare feit werd gepleegd en latere strafwetten die zijn vastgesteld *voordat een definitieve uitspraak is gedaan*, de rechter de wet met de voor de verdachte meest gunstige bepalingen moet toepassen”.[54]

94. Het begrip „definitieve uitspraak” komt in artikel 49, lid 1, van het Handvest niet voor, laat staan dat daarvan een definitie wordt gegeven. Aangezien dit begrip echter van doorslaggevend belang is om te kunnen uitmaken of het in die bepaling geformuleerde lex-mitiorbeginsel van toepassing is en gelet ook op het belang van een uniforme toepassing van dat beginsel in de Unie, is het nodig om een aantal kenmerken daarvan te bepalen, aan de hand waarvan het vervolgens nader kan worden afgebakend. Hiertoe kan aansluiting worden gezocht bij het begrip „jugement définitif” (onherroepelijke veroordeling of vrijspraak) in artikel 50 van het Handvest, waarin het ne-bis-in-idembeginsel is verankerd, en kan lering worden getrokken uit de arresten die het EHRM daarover heeft gewezen.

95. Artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM[55] heeft tot doel te verbieden dat opnieuw strafvervolging wordt ingesteld nadat een eerdere strafvervolging definitief is beëindigd (ne-bis-in-idembeginsel). Volgens de memorie van toelichting bij Protocol nr. 7 bij het

[51] Zie arrest van 6 oktober 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punt 56).

[52] Niettemin heeft het EHRM het lex-mitiorbeginsel toegepast op iemand die definitief was veroordeeld, omdat het nationale recht uitdrukkelijk voorschreef dat de nationale rechter een veroordeling ambtshalve diende te herzien indien de strafmaat voor een strafbaar feit in een latere wet is verlaagd: zie arrest EHRM van 12 januari 2016, Gouarré Patte tegen Andorra, CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, §§ 28-36.

[53] Zie met name arrest van 29 juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[54] Arrest EHRM van 17 september 2009, Scoppola tegen Italië (nr. 2), CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109 (cursivering van mij). Zie ook beschikking EHRM van 30 november 2021, Artsruni tegen Armenië, CE:ECHR:2021:1130DEC004112613, § 55, en arrest EHRM van 18 oktober 2022, Mørck Jensen tegen Denemarken, CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 44.

[55] Ondertekend te Straatsburg op 22 november 1984; hierna: „Protocol nr. 7”.

EVRM [56] „is een uitspraak definitief wanneer zij, volgens de geijkte term, kracht van gewijsde heeft. Dit is het geval *wanneer de uitspraak onherroepelijk is*, dat wil zeggen wanneer er *geen gewone rechtsmiddelen* meer tegen openstaan of wanneer de partijen deze rechtsmiddelen hebben uitgeput of de termijnen ongebruikt hebben laten verstrijken”. [57] Uitspraken waartegen nog een gewoon rechtsmiddel kan worden aangewend, vallen niet onder de waarborg van artikel 4 van Protocol nr. 7 zolang de beroepstermijn niet is verstreken. Daarentegen worden *buitengewone rechtsmiddelen*, zoals een verzoek om heropening van de procedure of een verzoek om verlenging van een verstreken termijn, buiten beschouwing gelaten wanneer het erom gaat te bepalen of de procedure definitief is beëindigd. Hoewel zij een voortzetting van de oorspronkelijke procedure vormen, hangt het „definitieve” karakter van de uitspraak niet af van de aanwending van deze rechtsmiddelen. [58]

96. Om te bepalen of een uitspraak definitief is, onderzoekt het EHRM op basis van het nationale recht wat in een bepaalde zaak de „gewone rechtsmiddelen” in de zin van artikel 4 van Protocol nr. 7 zijn. Volgens het EHRM dient het nationale recht – zowel het materiële als het formele recht – het rechtszekerheidsbeginsel te eerbiedigen, dat ten eerste vereist dat de omvang van een rechtsmiddel duidelijk in de tijd is afgebakend en ten tweede dat het voor de partijen die gerechtigd zijn om een dergelijk rechtsmiddel aan te wenden, duidelijk is op welke wijze dit dient te geschieden. Met andere woorden, het beginsel van rechtszekerheid – een beginsel dat inherent is aan het recht om niet tweemaal voor hetzelfde strafbare feit te worden berecht of gestraft – vereist dat uit de beroepsprocedure kan worden opgemaakt op welk moment de uitspraak definitief wordt. De noodzaak van het bestaan van een termijn, wil men een rechtsmiddel als „gewoon” kunnen beschouwen, volgt impliciet uit de tekst zelf van de memorie van toelichting bij Protocol nr. 7 bij het EVRM, waarin staat dat de uitspraak onherroepelijk is wanneer de partijen „de termijnen” voor het aanwenden van het beoogde rechtsmiddel hebben laten verstrijken. Een wet die aan een van de partijen een onbeperkte bevoegdheid zou verlenen om een rechtsmiddel aan te wenden of die aan dat rechtsmiddel zodanige voorwaarden zou verbinden dat tussen de partijen een aanzienlijk gebrek aan evenwicht bestaat bij de aanwending van dat rechtsmiddel, zou in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. [59]

97. Het EHRM heeft eveneens verduidelijkt dat staten op grond van het EVRM zonder meer zelf mogen definiëren wat volgens hun nationale recht een uitspraak is die de strafvervolging definitief beëindigt, maar zij daarbij wel onderworpen zijn aan het toezicht van het EHRM. Zouden de verdragsluitende staten immers naar eigen goeddunken mogen bepalen wanneer een uitspraak „définitif” („onherroepelijk”) is in de zin van artikel 4 van Protocol nr. 7, zonder dat het EHRM dat in enigerlei mate zou kunnen toetsen aan objectieve criteria, dan zou dat betekenen dat zij deze bepaling naar eigen goeddunken al dan niet kunnen toepassen, hetgeen tot uitkomsten zou kunnen leiden die onverenigbaar zijn met het doel en de strekking van het EVRM, namelijk ervoor zorgen dat niemand tweemaal voor dezelfde feiten wordt berecht of gestraft. [60]

[56] *European Treaty Series*, nr. 117.

[57] Zie arrest EHRM van 10 februari 2009, Sergueï Zolotoukhine tegen Rusland, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 107 (cursivering van mij).

[58] Zie arrest EHRM van 10 februari 2009, Sergueï Zolotoukhine tegen Rusland, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 108.

[59] Zie arresten EHRM van 8 juli 2019, Mihalache tegen Roemenië, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 115, en 8 oktober 2024, Jesus Pinhal tegen Portugal, CE:ECHR:2024:1008JUD004804715, § 177.

[60] Zie arrest EHRM van 8 juli 2019, Mihalache tegen Roemenië, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 116. Zie voor een voorbeeld waarin een beslissing definitief is geworden door een arrest van de Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Frankrijk), arrest EHRM van 6 september 2019, Nodet tegen Frankrijk, CE:ECHR:2019:0606JUD004734214, §§ 21 en 46.

98. Hoewel de rol van het Hof in het kader van een prejudiciële verwijzing verschilt van die van het EHRM, moet in casu naar mijn mening een soortgelijke benadering worden gehanteerd, waarbij de speelruimte waarover de lidstaten moeten beschikken wordt verzoend met de doeltreffendheid van het lex-mitiorbeginsel. Hoewel het duidelijk moge zijn dat het aan elke lidstaat staat om zijn eigen stelsel van rechtsmiddelen vast te stellen, in het bijzonder de voorwaarden waaronder tegen een uitspraak van een bestuursrechter cassatieberoep kan worden ingesteld, en te bepalen vanaf welk stadium van de gerechtelijke procedure een uitspraak naar nationaal recht als definitief kan worden beschouwd, moet deze speelruimte zodanig worden ingeperkt dat de uniforme toepassing van dit beginsel binnen de Unie is gewaarborgd, zodat het zijn volle werking kan ontplooien. [61]

99. Hoewel het definitieve karakter van een rechterlijke uitspraak dus moet worden vastgesteld op basis van het recht van de lidstaat waarin die uitspraak is gewezen [62], kan het definitieve karakter van een dergelijke uitspraak met het oog op de toepassing van artikel 49, lid 1, van het Handvest niettemin niet worden vastgesteld *wanneer zij niet onherroepelijk is geworden, in die zin dat daartegen nog een rechtsmiddel openstaat dat binnen een bepaalde periode door de veroordeelde persoon kan worden uitgeoefend*. Dus ook al moet het nationale recht als uitgangspunt voor dit onderzoek dienen, dat laat onverlet dat het niet mogelijk is om zich eenvoudigweg tot de in het nationale recht gehanteerde kwalificaties te beperken, omdat anders de doeltreffende en uniforme toepassing van het in deze bepaling verankerde lex-mitiorbeginsel zou worden ondermijnd. Indien uit het onderzoek van het nationale recht naar voren komt dat de uitspraak van een bestuursrechter vatbaar is voor betwisting bij een hogere rechter omdat de veroordeelde persoon daartegen binnen een bepaalde periode een rechtsmiddel kan aanwenden, zou dit beginsel naar mijn mening moeten worden toegepast.

100. Kortom, met het oog op de toepassing van het lex-mitiorbeginsel valt een geding dat niet definitief is beslecht dus samen met een geding dat niet is uitgemond in een onherroepelijk geworden uitspraak [63], dat wil zeggen een uitspraak waartegen de gewone rechtsmiddelen zijn uitgeput of niet binnen de gestelde termijnen zijn aangewend.

101. In dit verband ben ik van mening dat het cassatieberoep bij de verwijzende rechter naar Slowaaks recht in theorie weliswaar als een buitengewoon rechtsmiddel lijkt te worden beschouwd omdat het gericht is tegen een uitspraak van een bestuursrechter die volgens dat recht definitief is, maar dat het, gelet op de kenmerken ervan zoals die door de verwijzende rechter zelf zijn uiteengezet, niet de eigenschappen van een buitengewoon rechtsmiddel vertoont.

[61] Zie met name arrest van 15 oktober 2024, KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak), waarin het Hof heeft geoordeeld dat de rechterlijke organisatie in de lidstaten – met name de invoering, samenstelling, bevoegdheden en werking van de hoogste nationale rechterlijke instanties – weliswaar tot hun eigen bevoegdheid behoort, maar dat de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid de verplichtingen moeten nakomen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht.

[62] Zie naar analogie arrest van 12 oktober 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, punt 61).

[63] Als voorbeeld moge dienen dat de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) in arrest nr. 443476 van 7 oktober 2022 heeft geoordeeld – in bewoordingen die het mijns inziens verdienen om in het kader van de onderhavige analyse te worden weergegeven – dat uit het grondwettelijke beginsel van de noodzaak van straffen „de regel [voortvloeit] dat de nieuwe strafwet waarin een strafbaarstelling wordt geschrapt of waarin de strafmaat wordt versoepeld ten opzichte van de oude wet, moet worden toegepast op daders die vóór de inwerkingtreding van deze wet strafbare feiten hebben gepleegd die *niet hebben geleid tot een onherroepelijk geworden uitspraak*. De feitenrechter bij wie beroep tegen een sanctie is ingesteld, dient, ook ambtshalve, een nieuwe, mildere strafwet toe te passen die in werking is getreden tussen de datum waarop het strafbare feit is gepleegd en de datum waarop hij uitspraak doet. *Hetzelfde geldt voor de cassatierechter indien de nieuwe wet in werking is getreden na de uitspraak waartegen beroep in cassatie is ingesteld*" (punt 5 van dit arrest, cursivering van mij). Op het gebied van bestuursrechtelijke procedures erkennen andere lidstaten de toepassing van het lex-mitiorbeginsel wanneer die wet in werking treedt in het stadium van cassatie. Zoals uit onderzoeksnota 24/002 blijkt, is dit het geval in Bulgarije, Duitsland, Spanje, Italië en Litouwen.

102. Zoals immers blijkt uit de bepalingen van de SSP die ik hiervoor heb aangehaald, is het recht om cassatieberoep bij deze rechter in te stellen niet onderworpen aan zodanige beperkingen – in het bijzonder met betrekking tot de gronden waarop het kan worden ingesteld of de personen die daartoe gerechtigd zijn – dat het op één lijn moet worden gesteld met een buitengewoon rechtsmiddel. Met andere woorden, aangezien de mogelijkheid om naar Slowaaks recht cassatieberoep in te stellen geen strikt afgebakend en uitzonderlijk karakter lijkt te hebben [64], is sprake van een gewoon rechtsmiddel dat kan worden aangewend in het kader van de voortzetting van de gerechtelijke procedure die T.T. bij de bestuursrechter aanhangig heeft gemaakt en dat ertoe kan leiden dat de door die rechter gewezen uitspraak binnen een bepaalde termijn wordt betwist.

103. Het Slowaakse recht weerspiegelt in feite het verschil tussen enerzijds de taak van de rechter die uitspraak ten gronde doet, die „het geding beslecht", en anderzijds de taak van de cassatierechter, die „oordeelt over de uitspraak". Dit verschil resulteert in twee afzonderlijke fasen van de rechtspleging. De uitspraak van de eerste rechter is definitief, dat wil zeggen zij heeft gezag van gewijsde. Aangezien tegen deze uitspraak cassatieberoep kan worden ingesteld en zij dus kan worden aangevochten, is zij echter niet onherroepelijk. Het lijkt er dan ook op dat in het Slowaakse recht een onderscheid moet worden gemaakt tussen uitspraken die definitief zijn geworden en uitspraken die onherroepelijk zijn, waarbij de laatste categorie bestaat uit uitspraken waartegen alle gewone rechtsmiddelen, inclusief cassatieberoep, zijn aangewend of niet binnen de gestelde termijn zijn aangewend.

104. Voor de toepassing van het lex-mitiorbeginsel is het van belang om, afgezien van de procedurele verschillen en kwalificaties die eigen zijn aan elk nationaal recht, na te gaan of de door een bestuursrechter gewezen uitspraak onherroepelijk is geworden, in die zin dat zij niet meer bij een hogere rechter kan worden aangevochten doordat de veroordeelde persoon daartegen binnen een bepaalde termijn een rechtsmiddel aanwendt. Een rechterlijke uitspraak die volgens het recht van de lidstaat niet onherroepelijk is, kan namelijk geen procedurele belemmering voor de toepassing van dit beginsel vormen. [65] Om de hiervoor uiteengezette redenen is er in casu geen sprake van een onherroepelijk geworden uitspraak. Hieruit volgt dat dat beginsel ten volle van toepassing is.

105. Ik acht het in dit verband irrelevant dat de bestreden bestuurlijke sanctie intussen uitvoerbaar is geworden of zelfs daadwerkelijk ten uitvoer is gelegd en dat zij niet rechtstreeks door de verwijzende rechter kan worden vernietigd of vervangen [66], aangezien de vernietiging van de uitspraak van de lagere bestuursrechter en de terugverwijzing van de zaak naar deze rechter [67] of een andere vorm van geschillenbeslechting [68] van dien aard zijn dat zij de rechten beschermen die de verzoekende partij aan artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest ontleent, doordat zij tot nietigverklaring van deze sanctie en vervolgens tot terugbetaling van de ten onrechte geïnde boete leiden. Uit de omstandigheid dat de cassatierechter de mogelijkheid heeft om, wanneer hij het cassatieberoep gegrond verklaart, de zaak terug te verwijzen naar de bestuursrechter, waardoor

[64] Zie arrest van 19 oktober 2023, Központi Nyomozó Főügyészség (C-147/22, EU:C:2023:790, punt 34).

[65] Zie naar analogie arrest van 12 oktober 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, punt 61).

[66] De Slowaakse regering heeft in dit verband ten overstaan van het Hof verklaard dat de cassatierechter, anders dan de lagere bestuursrechter, niet bevoegd is om het sanctiebesluit te wijzigen.

[67] Zie in dit verband § 462, lid 1, SSP, die in de mogelijkheid voor de cassatierechter voorziet om de zaak na toewijzing van het cassatieberoep terug te verwijzen naar de lagere bestuursrechter.

[68] Volgens § 462, lid 2, SSP kan de cassatierechter, indien hij van oordeel is dat het bestreden besluit van het bestuursorgaan of de bestreden maatregel van het bestuursorgaan niet in overeenstemming is met de wet en de lagere bestuursrechter het beroep heeft verworpen, de beslissing van die rechter wijzigen door het bestreden besluit of de bestreden maatregel van het bestuursorgaan nietig te verklaren en de zaak voor verdere afdoening terug te verwijzen naar de bestuursrechter.

de zaak opnieuw ten gronde wordt behandeld, blijkt bovendien dat de uitspraak waartegen cassatieberoep is ingesteld, niet als onherroepelijk in de zin van deze bepaling kan worden beschouwd.

2. Vormen de juridische bijzonderheden van het cassatieberoep een procedurele belemmering voor de toepassing van het lex-mitiorbeginsel?

106. Bij de vaststelling van een bestuurlijke sanctie die volgens de Engel-criteria van strafrechtelijke aard is, lijdt het geen twijfel dat het lex-mitiorbeginsel van toepassing is. Hetzelfde geldt voor het rechterlijk toezicht op een dergelijke sanctie wanneer in de loop van een geding bij de feitenrechter een mildere wet is aangenomen.

107. Als de rechter geen rekening houdt met een mildere strafwet die in werking is getreden voordat hij uitspraak heeft gedaan, maakt hij zich dus schuldig aan een rechtsdwaling, hetgeen kan worden gesanctioneerd door de cassatierechter, waardoor dit beginsel zijn volle werking ontplooit.

108. Moet dit anders liggen wanneer de mildere strafwet in werking treedt tijdens het geding bij de cassatierechter? Dat is de vraag die thans moet worden beantwoord.

109. De twijfel van de verwijzende rechter omtrent de toepasselijkheid van dit beginsel wanneer de nieuwe wet in werking treedt nadat cassatieberoep is ingesteld, vloeit voort uit de bijzondere kenmerken van dit stadium van de rechtspleging. De cassatierechter oordeelt namelijk over het recht en niet, anders dan de lagere rechters, over de zaak ten gronde. De feiten van het geding zijn dus definitief vastgesteld door deze lagere rechters en kunnen niet opnieuw worden onderzocht door de cassatierechter, die tot taak heeft na te gaan of de lagere rechters de rechtsregel correct hebben toegepast.

110. Ten gronde oordelende rechters kunnen echter niet van een onjuiste rechtsopvatting worden beticht omdat zij een wet niet hebben toegepast die ten tijde van hun uitspraak niet van kracht was.

111. Dat is de situatie waar het in casu om draait. De Krajský súd v Bratislave heeft namelijk als bestuursrechter een uitspraak gedaan die naar Slowaaks recht „definitief” is. Na deze uitspraak is een nieuwe wet in werking getreden. Om voor de hand liggende redenen van temporele aard heeft deze rechter in zijn uitspraak geen rekening kunnen houden met deze wet. De vraag is dus of de cassatierechter, wiens taak het is om na te gaan of de feitenrechter, ondanks deze temporele onmogelijkheid, het recht correct heeft toegepast, deze nieuwe wet in aanmerking moet nemen teneinde de uitspraak van de feitenrechter eventueel te vernietigen en de zaak in voorkomend geval naar die rechter terug te verwijzen.

112. Naar mijn mening moet deze vraag bevestigend worden beantwoord.

113. Volgens vaste rechtspraak zijn de lidstaten namelijk bij gebreke van een harmonisatie van de Uniewetgeving op het gebied van de sancties die toepasselijk zijn in geval van niet-naleving van de voorwaarden van een krachtens deze wetgeving ingestelde regeling bevoegd de sancties te kiezen die hun passend voorkomen. Zij moeten deze bevoegdheid echter uitoefenen met inachtneming van het Unierecht en de algemene beginselen ervan, waaronder ook het evenredigheidsbeginsel. [69]

[69] Zie met name arrest van 21 november 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Dit beginsel maakt deel uit van de algemene beginselen van het Unierecht die in acht moeten worden genomen door een nationale regeling die binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt of dat recht ten uitvoer brengt, ook wanneer de wetgeving van de Unie op het gebied van toepasselijke sancties niet is geharmoniseerd. [70]

114. Aangezien het lex-mitiorbeginsel samenhangt met het beginsel van de noodzakelijkheid en de evenredigheid van straffen [71], dat op zijn beurt is verankerd in artikel 49, lid 3, van het Handvest, ben ik van mening dat daaraan een ruime strekking moet worden toegekend, zodat het onmiddellijk kan worden toegepast op daders die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet strafbare feiten hebben gepleegd die niet tot onherroepelijk geworden uitspraken hebben geleid. Immers, als de wetgever heeft besloten om de oude wet te versoepelen, is dat omdat hij erkent dat het laakbare karakter van een bepaalde gedraging en/of de voorheen daarop gestelde straf niet langer strikt noodzakelijk zijn.

115. Zoals de verwijzende rechter terecht opmerkt, houdt dit beginsel dus in dat wanneer de maatschappelijke noodzaak om een bepaalde gedraging te bestraffen is verdwenen of wanneer de perceptie van die gedraging, uitgedrukt in de zwaarte van de straf, minder negatief is geworden, er geen redelijke en rechtvaardige reden is om alle „historische" strafbare feiten en de daders daarvan nog steeds te vervolgen wanneer de wetgever thans anders aankijkt tegen de schadelijkheid van de in het verleden bestrafte gedraging en de zwaarte van de daarop gestelde straf.

116. Hieruit volgt dat het lex-mitiorbeginsel moet worden toegepast wanneer een dergelijke wet in werking treedt voordat uitspraak in cassatie is gedaan, ook indien het toezicht door de cassatierechter zich beperkt tot rechtsdwalingen. De rechter die in laatste aanleg oordeelt, moet de mildere strafwet dus toepassen, ongeacht of deze vóór dan wel ná de door hem te toetsen uitspraak van de lagere bestuursrechter in werking is getreden.

117. Om het lex-mitiorbeginsel volledig tot zijn recht te laten komen, moeten de procedurele verschillen in verband met de verschillende stadia van de rechtspleging waarin dit beginsel van toepassing is, worden geneutraliseerd. De specifieke kenmerken van bestuursgeschillen die eigen zijn aan elke lidstaat (zoals het definitieve karakter of het gezag van gewijsde van de uitspraak van de lagere bestuursrechter of de al dan niet schorsende werking van cassatieberoep) mogen er niet toe leiden dat de temporele werkingssfeer van dit beginsel wordt beperkt tot bepaalde stadia van de gerechtelijke procedure, zolang het betrokken strafbare feit niet tot een onherroepelijk geworden uitspraak heeft geleid.

118. Met name moet de taak van de cassatierechter zodanig worden aangepast dat hij in staat is de gunstigere strafwet toe te passen die in werking is getreden na de uitspraak waartegen cassatieberoep is ingesteld en waarmee de lagere bestuursrechter op het tijdstip van zijn uitspraak geen rekening heeft kunnen houden. De cassatierechter moet dus de mogelijkheid hebben om het cassatieberoep toe te wijzen, ook al kan in principe niet worden geoordeeld dat er een rechtsfout kleeft aan de uitspraak die ten overstaan van hem wordt aangevochten enkel en alleen omdat daarin geen toepassing is gegeven aan een wet die ten tijde van die uitspraak nog

[70] Zie met name arrest van 21 november 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[71] Zie arrest EHRM van 17 september 2009, Scoppola tegen Italië (nr. 2), CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 108.

niet van kracht was. Dat moet deze rechter ertoe brengen de bepalingen van zijn nationale recht [72] die hem zouden kunnen beletten zijn taak overeenkomstig het lex-mitiorbeginsel te vervullen, buiten beschouwing te laten of in overeenstemming met het Unierecht uit te leggen.

119. Als de eigenheid van het cassatieberoep daardoor vervaagt [73], is dat het onvermijdelijke gevolg van de ruime strekking die aan dit beginsel moet worden toegekend.

120. Ik wijs er in dit verband op dat de rechter die in laatste aanleg over bestuurlijke sancties beslist, in een aantal lidstaten rekening moet houden met een mildere wet, zelfs als die wet pas in de loop van het bij hem aanhangige geding in werking is getreden. [74]

121. Op grond van al deze elementen ben ik van mening dat noch de kwalificatie naar Slowaaks recht van een uitspraak als „definitief", noch de omstandigheid dat cassatieberoep volgens dat recht als een buitengewoon rechtsmiddel wordt gezien, noch de bijzondere procedurele kenmerken van het cassatieberoep zich zouden mogen verzetten tegen de toepassing van het lex-mitiorbeginsel verankerd in de laatste volzin van artikel 49, lid 1, van het Handvest, omdat anders de draagwijdte daarvan buitensporig zou worden beperkt.

V. Conclusie

122. Gelet op de voorgaande overwegingen stel ik het Hof voor om de prejudiciële vragen van de Najvyšší správny súd Slovenskej republiky te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

moet aldus worden uitgelegd dat

[72] In casu gaat het voornamelijk om § 454 SSP, die, zoals gezegd, bepaalt dat de rol van de cassatierechter op bestuursrechtelijk gebied erin bestaat om vast te stellen of de lagere bestuursrechter, in het licht van de stand van zaken op het tijdstip waarop de in cassatie aangevochten uitspraak is gewezen, blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

[73] Zie Éveillard, G., „L'application de la rétroactivité in mitius par le juge administratif de cassation", *Droit administratif*, LexisNexis, Parijs, nr. 1, 2023, blz. 44-48. De auteur omschrijft het als *een vorm van „objectieve" cassatie* wanneer de Conseil d'État een uitspraak casseert op grond dat tijdens het cassatiegeding een nieuw element, zoals een gunstigere strafwet, aan het licht is getreden. In een dergelijke situatie heeft de cassatie namelijk geen „sanctionerend oogmerk", in die zin dat zij geen negatief oordeel behelst over de wijze waarop de feitenrechter de rechtsregel heeft toegepast zoals die bestond op het moment dat die rechter uitspraak deed (blz. 47). In dezelfde denktrant is ook wel gesproken van een „inkeping in de traditionele omschrijving van de rol van de cassatierechter", die verder gaat dan zijn „traditionele taak om de juridische correctheid te toetsen van de uitspraak waartegen cassatieberoep is ingesteld", en van een „praktijk van ‚objectieve' cassaties van uitspraken die op het moment dat zij werden gewezen nochtans onberispelijk waren": zie de conclusies van openbaar rapporteur Céline Guibé in uitspraak nr. 443476 van de Conseil d'État van 7 oktober 2022 (punt 4.2.2). Het is bovendien vermeldenswaard dat die rechter zich in het aan dat arrest ten grondslag liggende geding geconfronteerd zag met dezelfde vragen als de verwijzende rechter in casu aan het Hof heeft voorgelegd, maar dan vanuit het oogpunt van het beginsel van de noodzakelijkheid van straffen, dat een grondwettelijke regel is.

[74] Zo kan in onderzoeksnota 24/002 worden gelezen dat in *Duitsland* het Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (wet betreffende bestuursrechtelijke overtredingen) van 24 mei 1968 (BGBl. 1968 I, blz. 481), zoals laatstelijk gewijzigd bij wet van 12 juli 2024 (BGBl. 2024 I, nr. 234), met betrekking tot bestuurlijke boeten bepaalt dat het lex-mitiorbeginsel van toepassing is op alle wijzigingen die zijn doorgevoerd „vóór de uitspraak". Die formulering pleegt in die zin te worden begrepen dat daaronder ook de uitspraak in cassatie valt die uitsluitend rechtsvragen betreft. Zie in dit verband Rogall, K., „Rückwirkung des milderen Gesetzes", in Mitsch, W., *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, 5e druk, C.H. Beck, München, 2018, punt 27, en Graf, J-P., *Beck'scher Online-Kommentar OWiG*, 44e druk, C.H. Beck, München, 2024, zie voetnoot 59, punt 24. In *Spanje* vloeit het lex-mitiorbeginsel met betrekking tot bestuurlijke sancties voort uit artikel 9, lid 3, van de Constitución (grondwet) en artikel 26, lid 2, van Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (wet 40/2015 betreffende de rechtsregeling van de overheidssector), van 1 oktober 2015 (BOE nr. 236 van 2 oktober 2015, blz. 89411). Derhalve past de afdeling bestuursgeschillen van de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje), de hoogste rechterlijke instantie op het gebied van bestuurlijke sancties, de mildere wet toe, zelfs wanneer deze in de loop van het bij hem aanhangige geding in werking is getreden: zie arrest van de Tribunal Supremo nr. 1219/2019 van 23 september 2019. In *Frankrijk* heeft de Conseil d'État, ofschoon de uitspraak van de bestuursrechter in tweede aanleg kracht van gewijsde heeft en cassatieberoepen in bestuursrechtelijke gedingen geen schorsende werking hebben, met arrest nr. 443476 van 7 oktober 2022, dat ik al heb aangehaald (zie voetnoten 63 en 73 supra), een andere koers in de rechtspraak met betrekking tot bestuurlijke sancties ingezet.

een lidstaat het recht van de Unie ten uitvoer brengt in de zin van deze bepaling 1) wanneer hij krachtens het Unierecht voorziet in de oplegging van een bestuurlijke sanctie wegens niet-nakoming van de verplichtingen betreffende de aanwezigheid van een tachograaf in voertuigen die goederen vervoeren en de periodieke controle van die tachograaf en 2) wanneer rechterlijk toezicht op deze sanctie wordt uitgeoefend.

2) Het lex-mitiorbeginsel, zoals verankerd in artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest van de grondrechten,

moet aldus worden uitgelegd dat

– het zowel van toepassing is bij de oplegging van bestuurlijke sancties als bij het rechterlijk toezicht daarop, voor zover die sancties van strafrechtelijke aard zijn en de nieuwe wet, door de verplichting om met een tachograaf te zijn uitgerust, te schrappen voor voertuigen die worden gebruikt voor de levering van stortklaar beton, een standpuntwijziging van de wetgever weerspiegelt ten aanzien van de noodzaak om de niet-nakoming van deze verplichting te bestraffen;

– het een nationale rechter verplicht om in het kader van het bij hem ingestelde cassatieberoep rekening te houden met een mildere strafwet die in werking is getreden na de uitspraak van een beslissing van een lagere bestuursrechter die naar nationaal recht definitief is geworden en die het voorwerp van dit cassatieberoep vormt, voor zover deze beslissing niet onherroepelijk is geworden omdat zij door de veroordeelde persoon binnen een bepaalde termijn met een rechtsmiddel kan worden aangevochten.”