ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

26 september 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Wegvervoer – Artikelen 91 en 92 VWEU – Verordening (EU) nr. 165/2014 – Artikel 32, lid 3, artikel 33, lid 1, en artikel 41, lid 1 – Inbreuk op de regels inzake het gebruik van tachografen – Verplichting voor de lidstaten om doeltreffende, afschrikkende en niet-discriminerende sancties in te stellen – In het binnenland of in het buitenland gevestigde kleine en middelgrote ondernemingen – Gedifferentieerde behandeling”

In zaak C-600/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Szombathely, Hongarije) bij beslissing van 14 september 2018, ingekomen bij het Hof op 24 september 2018, in de procedure

UTEP 2006. SRL

tegen

Vas Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály, Hatósági, Építésügyi és Oktatási Osztály,

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: F. Biltgen, kamerpresident, J. Malenovský en L. S. Rossi (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: G. Hogan,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– UTEP 2006. SRL, vertegenwoordigd door Z. Szároz, jogtanácsos,

– de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door W. Mölls. L. Havas en J. Hottiaux als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

* Procestaal: Hongaars.

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 92 VWEU.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen UTEP 2006. SRL (hierna: „UTEP") en Vas Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály, Hatósági, Építésügyi és Oktatási Osztály (overheidsinstantie voor de provincie Vas, afdeling overheidsaangelegenheden, bouw- en onderwijszaken, Hongarije), over een bestuurlijke boete die door laatstgenoemde aan UTEP was opgelegd wegens inbreuk op de regeling inzake het gebruik van tachografen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Artikel 32 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 (PB 2014, L 60, blz. 1), bepaalt:

„1. Vervoersondernemingen en bestuurders zorgen ervoor dat digitale tachografen en bestuurderskaarten correct werken en correct worden gebruikt. Vervoersondernemingen en bestuurders die gebruikmaken van analoge tachografen, zorgen ervoor dat deze correct werken en dat de registratiebladen correct wordt gebruikt.

[...]

3. Het is verboden gegevens op het registratieblad, op de tachograaf of op de bestuurderskaart opgeslagen gegevens, of afdrukken van de tachograaf te vervalsen, te verbergen, uit te wissen of te vernietigen. Manipulatie van de tachograaf, het registratieblad of de bestuurderskaart die kan leiden tot het vervalsen, uitwissen of vernietigen van de gegevens en/of afgedrukte informatie is verboden. [...]

[...]"

4 Artikel 33 van deze verordening luidt als volgt:

„1. Vervoersondernemingen zijn verantwoordelijk voor het waarborgen dat hun bestuurders goed zijn opgeleid en geïnstrueerd met betrekking tot de correcte werking van digitale of analoge tachografen, voeren regelmatig controles uit om zich ervan te vergewissen dat hun bestuurders de tachograaf correct gebruiken, en [mogen hun] bestuurders niet direct of indirect aanzetten tot misbruik van tachografen.

[...]

3. Vervoersondernemingen zijn aansprakelijk voor inbreuken op deze verordening die door bestuurders van het bedrijf of door ter beschikking gestelde bestuurders worden gepleegd. [...]"

5 In artikel 41, lid 1, van die verordening is bepaald:

„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 [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)] bepaalde classificatie van inbreuken."

6 Overeenkomstig artikel 9 van richtlijn 2006/22, zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2016/403 van de Commissie van 18 maart 2016 (PB 2016, L 74, blz. 8) (hierna: „richtlijn 2006/22"), bestaat bijlage III bij richtlijn 2006/22 in een lijst van inbreuken, met name op de bepalingen van verordening nr. 165/2014, ingedeeld in verschillende categorieën op basis van de ernst ervan („ernstigste inbreuken", „heel ernstige inbreuken", „ernstige inbreuken" en „kleine inbreuken"). Punt 2 van deze bijlage, waarin de inbreuken op laatstgenoemde verordening zijn samengebracht, deelt in punt H, inzake inbreuken in verband met het „[g]ebruik van tachografen, bestuurderskaarten en registratiebladen", de inbreuken op de bepalingen van de artikelen 32 en 33 van verordening nr. 165/2014 in bij de „ernstigste" of de „heel ernstige" inbreuken.

Hongaars recht

7 § 12/A van de a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (wet nr. XXXIV van 2004 betreffende kleine en middelgrote ondernemingen en steunmaatregelen ter bevordering van hun ontwikkeling), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „wet kmo's"), bepaalde:

„1. Wanneer een inbreuk, gepleegd door een kleine of middelgrote onderneming, voor de eerste keer wordt geconstateerd, geven de autoriteiten die zijn belast met de uitvoering van officiële controles – behoudens controles in het kader van belasting- en douanezaken en controles gericht op instellingen voor volwassenonderwijs – een waarschuwing in plaats van een boete op te leggen. Zij zijn tevens verplicht om de mogelijkheid te onderzoeken om de procedure toe te passen die is vastgelegd in § 94, lid 1, onder a), van de [a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (wet nr. CXL van 2004 houdende algemene regels inzake administratieve procedures en diensten)].

2. Van het opleggen van een boete kan niet worden afgezien indien

a) de inbreuk het leven, de lichamelijke integriteit of de gezondheid van personen kan schaden of in gevaar kan brengen;

[...]"

8 § 20, lid 7, van de wet kmo's bepaalt:

„Met deze wet wordt de omzetting in nationaal recht beoogd van aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen [(PB 2003, L 124, blz. 36)]."

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

9 UTEP is een in Roemenië gevestigde onderneming die onder meer transportactiviteiten verricht. Vast staat dat deze onderneming voldoet aan de criteria om een kleine of middelgrote onderneming (kmo) in de zin van de wet kmo's te zijn.

10 Op 15 mei 2017 hebben de Hongaarse autoriteiten in het kader van een verkeerscontrole geconstateerd dat de bestuurder van een aan UTEP toebehorende vrachtwagen tussen 12 en 14 mei 2017 de tachograafschijf had verwijderd en het apparaat en de elektrische verbindingen ervan op verschillende manieren had gemanipuleerd. Terwijl deze periode van ongeveer 48 uur door de bestuurder was aangeduid als rusttijd, hebben de Hongaarse autoriteiten geconstateerd dat die periode in werkelijkheid was gebruikt voor laadhandelingen en het tanken van brandstof.

11 Tijdens de administratieve procedure, die werd beëindigd bij besluit van 28 juli 2017, waren de Hongaarse autoriteiten van mening dat UTEP inbreuk had gemaakt op artikel 32, lid 3, alsmede op artikel 33, leden 1 en 3, van verordening nr. 165/2014 en hebben zij haar een bestuurlijke boete opgelegd van 800 000 Hongaarse forint (HUF) (ongeveer 2 600 EUR), en daarbij de redenering van deze onderneming van de hand gewezen dat het op grond van § 12/A, lid 1, van de wet kmo's is toegestaan om de geldboete te vervangen door een schriftelijke waarschuwing. Volgens die autoriteiten was dit artikel alleen van toepassing op in Hongarije gevestigde kmo's.

12 UTEP stelde bij de verwijzende rechter, de Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Szombathely, Hongarije), beroep in en vordert primair nietigverklaring van het besluit van 28 juli 2017 en subsidiair verlaging van de geldboete, en betoogt dat de weigering van de Hongaarse autoriteiten – op grond dat deze vennootschap in een andere lidstaat dan Hongarije is gevestigd – om haar een schriftelijke waarschuwing te geven in plaats van de haar opgelegde geldboete, discriminerend is en indruist tegen artikel 92 VWEU.

13 Daarop heeft de Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende prejudiciële vraag:

„Dient artikel 92 VWEU aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een uitlegging van § 12/A van [de wet kmo's] en de in verband daarmee ontwikkelde nationale bestuurlijke praktijk, volgens welke § 12/A van de [wet kmo's] niet kan worden toegepast op ondernemingen (rechtspersonen) die in een andere lidstaat dan Hongarije geregistreerd zijn, maar die voor het overige voldoen aan de definitie van [kmo] in de zin van die wet?"

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

14 In haar schriftelijke opmerkingen betoogt de Hongaarse regering dat het verzoek om een prejudiciële beslissing om twee redenen niet-ontvankelijk is.

15 Ten eerste is deze regering van mening dat artikel 92 VWEU, waarvan de verwijzende rechterlijke instantie uitlegging vraagt, niet relevant is voor de beslechting van het hoofdgeding. De geldboete was UTEP immers opgelegd op grondslag van de nationale regeling ter uitvoering van verordening nr. 165/2014. Deze verordening is op haar beurt vastgesteld op grondslag van artikel 91 VWEU, waardoor artikel 92 VWEU elke relevantie heeft verloren.

16 Ten tweede betwijfelt de Hongaarse regering of § 12/A, lid 1, van de wet kmo's in het hoofdgeding van toepassing is, aangezien krachtens lid 2 van dat artikel gebruikmaking van de waarschuwing is uitgesloten wanneer de betrokken handelwijzen het leven of de gezondheid van personen in gevaar kunnen brengen. Blijkens richtlijn 2006/22 moeten inbreuken op de voorschriften betreffende het gebruik van de tachograaf worden ingedeeld in de categorie van de ernstigste inbreuken. Los van het

eventuele verschil in behandeling in Hongarije tussen in het binnenland en in het buitenland gevestigde kmo's, is de vervanging van de geldboete door een waarschuwing derhalve niet mogelijk. De prejudiciële vraag is volgens de Hongaarse regering dus hypothetisch.

17 Wat het eerste argument van deze regering betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat het in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde samenwerking tussen nationale rechterlijke instanties en het Hof, de taak is van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen in voorkomend geval te herformuleren (arrest van 27 juni 2018, Turbogás, C-90/17, EU:C:2018:498, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

18 Derhalve belet de omstandigheid dat de verwijzende rechter zijn vraag formeel heeft beperkt tot de uitlegging van een specifieke bepaling van het Unierecht het Hof niet om hem alle uitleggingsgegevens met betrekking tot dat recht te verschaffen die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de voor de verwijzende rechter dienende zaak, ongeacht of deze rechter er in zijn vraag melding van maakt. Het staat in dit verband aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verschafte gegevens, met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van het Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het hoofdgeding, uitlegging behoeven (zie in die zin arrest van 29 september 2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

19 In casu heeft de betrokken vraag betrekking op de uitlegging van artikel 92 VWEU, dat op de vervoerssector echter enkel van toepassing is bij gebreke van een op grondslag van artikel 91, lid 1, VWEU op het niveau van de Unie vastgestelde regeling (zie in die zin arrest van 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, EU:C:2019:504, punten 158, 161 en 163).

20 Op het gebied van het wegvervoer zijn de regels inzake het installeren en het gebruik van tachografen alsmede de inbreuken op die regels vooral vastgelegd in verordening nr. 165/2014, die met name artikel 91 VWEU als rechtsgrondslag heeft.

21 Zoals de Hongaarde regering zelf heeft erkend, blijkt in dit verband uit de verwijzingsbeslissing dat de geldboete, waaruit het hoofdgeding is voortgekomen, overeenkomstig de nationale regeling waarbij verordening nr. 165/2014 was uitgevoerd, was opgelegd wegens niet-nakoming van artikel 32, lid 3, en artikel 33, leden 1 en 3, van die verordening. Bovendien bepaalt die verordening in artikel 41, lid 1, dat de sancties, waarvoor de lidstaten de voorschriften vaststellen en die van toepassing zijn in geval van inbreuk op de bepalingen van die verordening, met name doeltreffend, evenredig, afschrikkend en niet-discriminerend moeten zijn.

22 Bijgevolg dient ingevolge de in de punten 17 en 18 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak de prejudiciële vraag aldus te worden geherformuleerd dat deze betrekking heeft, niet op de uitlegging van artikel 92 VWEU, maar op de uitlegging van artikel 41, lid 1, van verordening nr. 165/2014.

23 Wat het tweede door de Hongaarse regering aangevoerde argument betreft, dat is gebaseerd op de vermeende hypothetische aard van de prejudiciële vraag, moet worden vastgesteld dat dit argument er in feite op neerkomt dat de door de verwijzende rechter gegeven uitlegging van de bepalingen van § 12/A van de wet kmo's wordt betwist. Volgens vaste rechtspraak van het Hof staat het uitsluitend aan de verwijzende rechter om het nationale recht uit te leggen en dient het Hof zich te houden aan de door die rechter gegeven uitlegging van het nationale recht (zie in die zin arrest van 26 juni 2019, Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 Bijgevolg is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

25 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 41, lid 1, van verordening nr. 165/2014 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een bestuurlijke praktijk van een lidstaat op grond waarvan aan in die lidstaat gevestigde kmo's voor wegvervoer, maar niet aan in het buitenland gevestigde kmo's voor wegvervoer, een lichtere sanctie kan worden opgelegd, die bestaat in een waarschuwing in plaats van een bestuurlijke boete, wanneer dergelijke kmo's voor de eerste keer een inbreuk, van een gelijk ernstniveau, op de bepalingen van verordening nr. 165/2014 plegen.

26 Blijkens punt 21 van dit arrest moeten krachtens artikel 41, lid 1, van verordening nr. 165/2014, de sancties, waarvoor de lidstaten de voorschriften vaststellen en die van toepassing zijn in geval van inbreuk op de bepalingen van die verordening, met name doeltreffend, afschrikkend en niet-discriminerend zijn.

27 Het vereiste dat de sancties niet-discriminerend zijn ziet ongetwijfeld op de situatie waarin een inbreuk, van een gelijk ernstniveau, op de bepalingen van verordening nr. 165/2014 tot verschillende sancties leidt naargelang de wegvervoersondernemingen al dan niet zijn gevestigd in de lidstaat op het grondgebied waarvan de inbreuk is gepleegd. Deze verordening gaat uit van de premisse dat deze ondernemingen zich ongeacht hun vestigingsplaats in een vergelijkbare situatie bevinden wanneer zij op het grondgebied van één lidstaat een inbreuk plegen op de bepalingen van verordening nr. 165/2014. Bijgevolg moet een lidstaat zich ervan vergewissen dat de overeenkomstig artikel 41, lid 1, van verordening nr. 165/2014 op zijn grondgebied ingestelde sanctieregeling zonder onderscheid op basis van de vestigingsplaats van de wegvervoersonderneming die de inbreuk op de bepalingen van deze verordening heeft gepleegd, van toepassing is.

28 Daaruit volgt dat een bestuurlijke praktijk op grond waarvan een in het buitenland gevestigde kmo voor wegvervoer zwaarder kan worden bestraft voor een inbreuk, van een gelijk ernstniveau, op de bepalingen van verordening nr. 165/2014 dan een binnenlandse kmo, in strijd is met artikel 41, lid 1, van deze verordening, aangezien daarin is bepaald dat de sancties niet-discriminerend moeten zijn.

29 Gelet op een en ander dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat artikel 41, lid 1, van verordening nr. 165/2014 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een bestuurlijke praktijk van een lidstaat op grond waarvan aan in die lidstaat gevestigde kmo's voor wegvervoer, maar niet aan in het buitenland gevestigde kmo's, een lichtere sanctie kan worden opgelegd, die bestaat in een waarschuwing in plaats van een bestuurlijke boete, wanneer dergelijke kmo's voor de eerste keer een inbreuk, van een gelijk ernstniveau, op de bepalingen van verordening nr. 165/2014 plegen.

Kosten

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

Het Hof (Achtste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 41, lid 1, 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, moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een bestuurlijke praktijk van een lidstaat op grond waarvan aan in die lidstaat gevestigde kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) voor wegvervoer, maar niet

aan in het buitenland gevestigde kmo's, een lichtere sanctie kan worden opgelegd, die bestaat in een waarschuwing in plaats van een bestuurlijke boete, wanneer dergelijke kmo's voor de eerste keer een inbreuk, van een gelijk ernstniveau, op de bepalingen van verordening nr. 165/2014 plegen.

ondertekeningen