CONCLUSIE VAN AVOCAAT-GENERAAL
M. BOBEK
van 4 maart 2021 [1]

Zaak C-906/19

FO
tegen
Ministère public

[verzoek van de Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Wegvervoer – Sociale bepalingen – Verordening (EG) nr. 561/2006 en verordening (EEG) nr. 3821/85 – Uitzondering in de zin van artikel 3, onder a), van verordening (EG) nr. 561/2006 – Begrip ‚voertuig dat gebruikt wordt voor geregelde diensten van personenvervoer over een traject van niet meer dan 50 km' – Verplichtingen van bestuurders bij gemengd gebruik van voertuigen – Draagwijdte van artikel 19, lid 2, van verordening (EG) nr. 561/2006 – Extraterritoriale sancties – Inbreuken die niet binnen de werkingssfeer van verordening (EEG) nr. 3821/85 vallen – Legaliteitsbeginsel inzake strafbare feiten en straffen"

I. Inleiding

1. Bij een wegcontrole in Frankrijk van een bus van een in Duitsland gevestigde vervoersonderneming, is vastgesteld dat de bestuurder in Duitsland had gereden zonder dat de bestuurderskaart in de tachograaf van het voertuig was geplaatst. Het hoofd van de onderneming is vervolgens in Frankrijk strafrechtelijk vervolgd omdat de bestuurderskaart niet in de tachograaf van het voertuig was geplaatst. Hij kreeg in eerste aanleg een geldboete van 10 125 EUR opgelegd. Deze beslissing is in hoger beroep bekrachtigd.

2. In het kader van de onderhavige zaak is het Hof verzocht om verordening (EG) nr. 561/2006 [2] en verordening (EEG) nr. 3821/85 [3] uit te leggen teneinde ten eerste vast te stellen, of de uit verordening nr. 3821/85 voortvloeiende verplichtingen voor bestuurders van toepassing waren op het besturen van voertuigen die zowel voor trajecten van minder dan 50 km als voor langere trajecten werden gebruikt, en ten tweede of de betreffende inbreukmakende feiten strafrechtelijk konden worden vervolgd in Frankrijk, terwijl zij in Duitsland waren begaan.

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] 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).

[3] Verordening van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer (PB 1985, L 370, blz. 8).

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Verordening nr. 3821/85

3. In de versie die van toepassing is op de feiten van de onderhavige zaak, luidde artikel 15, lid 2, van verordening nr. 3821/85 als volgt:

„De bestuurders moeten voor iedere dag dat zij rijden, registratiebladen of bestuurderskaarten gebruiken vanaf het tijdstip waarop zij het voertuig overnemen. [...]"

4. Artikel 15, lid 7, van deze verordening bepaalde:

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

i) de registratiebladen van de lopende week en die welke de bestuurder de voorafgaande vijftien dagen heeft gebruikt,

ii) de bestuurderskaart, indien hij houder is van een dergelijke kaart, en

iii) alle handmatig opgetekende gegevens en afdrukken van de lopende week zelf en van de voorafgaande 15 dagen, zoals vereist uit hoofde van deze verordening en verordening [nr. 561/2006].

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

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

i) de bestuurderskaart waarvan hij houder is,

ii) alle handmatig geregistreerde gegevens en afdrukken van de week zelf en van de voorafgaande 15 dagen, zoals vereist uit hoofde van deze verordening en verordening [nr. 561/2006], en

iii) de registratiebladen voor dezelfde periode als die welke onder ii) is bedoeld en waarin hij heeft gereden met een voertuig dat is uitgerust met een aan bijlage I beantwoordend controleapparaat.

Echter na 1 januari 2008 bestrijken de onder ii) bedoelde perioden evenwel de dag zelf en de voorafgaande 28 dagen.

c) Een met de controle belaste ambtenaar met inspectiebevoegdheid kan de naleving van verordening [nr. 561/2006] controleren door onderzoek van de registratiebladen, de getoonde of afgedrukte gegevens die door het controleapparaat of de bestuurderskaart zijn geregistreerd of, bij ontbreken daarvan, door analyse van elk ander bewijsdocument aan de hand waarvan de niet-naleving van een bepaling zoals deze neergelegd in artikel 16, leden 2 en 3, kan worden gerechtvaardigd."

5. Artikel 19 van verordening nr. 3821/85 luidde:

„[...]

2. De lidstaten verlenen elkaar bijstand met het oog op de toepassing van deze verordening en de controle daarop.

3. In het kader van deze wederzijdse bijstand wisselen de bevoegde instanties van de lidstaten regelmatig de beschikbare informatie uit over:

– de overtredingen van de bepalingen van deze verordening door niet-ingezetenen en elke sanctie die zij voor deze overtredingen op hen hebben toegepast;

– de sancties die een lidstaat voor in een andere lidstaat begane overtredingen op zijn ingezetenen heeft toegepast."

6. Verordening nr. 3821/85 is ingetrokken bij en vervangen door verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014 betreffende tachografen in het wegvervoer (PB 2014, L 60, blz. 1).

2. Verordening nr. 561/2006

7. Artikel 1 van verordening nr. 561/2006, in de op de feiten van de zaak toepasselijke versie, bepaalt het volgende:

„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."

8. Deze verordening is ingevolge artikel 3, onder a), ervan niet van toepassing op wegvervoer door voertuigen die gebruikt worden voor geregelde diensten van personenvervoer over een traject van niet meer dan 50 km.

9. Hoofdstuk V van verordening nr. 561/2006 heeft betrekking op controleprocedures en sancties. Van dit hoofdstuk maakt artikel 19 deel uit, dat als volgt luidt:

„1. De lidstaten stellen regelgeving vast inzake sancties voor inbreuken op deze verordening en op verordening [nr. 3821/85] en nemen alle maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering ervan. Deze sancties dienen doeltreffend, evenredig en niet-discriminerend te zijn en een afschrikkende werking te hebben. Geen enkele inbreuk op deze verordening of op verordening

[nr. 3821/85] mag aan meer dan één sanctie of procedure onderworpen worden. De lidstaten doen de Commissie uiterlijk op de in artikel 29, tweede alinea, vermelde datum mededeling van deze maatregelen en van de regelgeving inzake sancties. De Commissie stelt de lidstaten hiervan in kennis.

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

Wanneer een inbreuk wordt vastgesteld:

– die niet is begaan op het grondgebied van de betrokken lidstaat, en

– die is begaan door een onderneming die in een andere lidstaat of een derde land is gevestigd, of door een bestuurder wiens plaats van tewerkstelling zich aldaar bevindt,

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

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

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

3. Richtlijn 2006/22

10. Bijlage III bij richtlijn 2006/22/EG[4], in de versie die van toepassing is op de feiten van de onderhavige zaak, bevat richtsnoeren over een gemeenschappelijk scala van inbreuken op verordening nr. 561/2006 en verordening nr. 3821/85, ingedeeld in categorieën naargelang van de ernst van de betreffende inbreuken. In deze bijlage wordt aanbevolen om de inbreuk op artikel 15, lid 7, van verordening nr. 3821/85, die erin bestaat dat de bestuurder niet in staat is om gegevens te verstrekken voor de vorige 28 dagen, strafbaar te stellen als „heel belangrijke" inbreuk (inbreuk I 3).

[4] 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).

B. Frans recht

11. Ingevolge artikel L. 3315-5, eerste alinea, van de code des transports (vervoerswetboek), wordt hij die wegvervoer verzorgt met een bestuurderskaart die niet in overeenstemming is met de ter zake geldende regels of niet toebehoort aan de bestuurder die deze kaart gebruikt, of hij die wegvervoer verricht zonder dat een kaart in de tachograaf van het voertuig is geplaatst, gestraft met zes maanden gevangenisstraf en een geldboete van 3 750 EUR.

III. Feiten, procedure en prejudiciële vragen

12. Op 2 april 2013 hebben ambtenaren van de afdeling voor preventie en bestraffing van verkeersovertredingen te Versailles (Frankrijk) een wegcontrole uitgevoerd op een bus van een in Sengenthal (Duitsland) gevestigde vervoersonderneming.

13. Tijdens deze controle hebben de ambtenaren de bestuurder verzocht om zijn activiteitenregistratie voor de dag zelf en de voorafgaande 28 dagen. Zij stelden toen vast dat het voertuig van 5 tot en met 9 maart en vervolgens van 14 tot en met 16 maart – dus gedurende negen dagen – was bestuurd zonder dat de bestuurderskaart in de tachograaf was geplaatst.

14. Naar aanleiding van deze feiten is de directeur van het genoemde bedrijf (de verdachte in het hoofdgeding) op grond van artikel L. 3315-5, eerste alinea, van het vervoerswetboek, strafrechtelijk vervolgd omdat op de genoemde dagen de bestuurderskaart negenmaal niet in de tachograaf van het voertuig was geplaatst.

15. De tribunal correctionnel de Versailles (strafrechter in eerste aanleg Versailles, Frankrijk) heeft de feiten bewezen verklaard en de verdachte een geldboete van 10 125 EUR opgelegd.

16. De cour d'appel de Versailles (rechter in tweede aanleg Versailles, Frankrijk) heeft dit vonnis bevestigd wat zowel de schuldvraag als de straf betreft. Voor die rechter heeft de verdachte in het hoofdgeding aangevoerd dat de Franse strafrechters territoriaal onbevoegd zijn. Volgens hem zijn de hem ten laste gelegde strafbare feiten weliswaar in Frankrijk vastgesteld, maar in Duitsland begaan, aangezien het voertuig zich daar bevond op de dagen waarop hij er volgens de tenlastelegging niet voor had gezorgd dat de bestuurderskaart in het controleapparaat was geplaatst. Bovendien ontleenden de Franse autoriteiten die de strafbare feiten hadden vastgesteld, noch aan het Franse recht – gelet op het beginsel van de territoriale werking van de strafwet – noch aan artikel 19, lid 2, van verordening nr. 561/2006 de bevoegdheid om de dader te vervolgen, aangezien die strafbare feiten waren begaan op het grondgebied van een andere lidstaat van de Unie.

17. De cour d'appel de Versailles heeft deze redenering in zijn arrest van 2 mei 2018 terzijde geschoven op grond van de overweging dat de tijdens de wegcontrole vastgestelde feiten onder artikel L. 3315-5 van het vervoerswetboek vallen. Deze bepaling is vastgesteld met het oog op de toepassing van verordening nr. 3821/85. De cour d'appel de Versailles heeft daaraan toegevoegd dat artikel 19, lid 2, van verordening nr. 561/2006 een uitdrukkelijke uitzondering op het beginsel van territoriale werking van de strafvervolging bevat. Die rechter heeft opgemerkt dat deze uitzondering uitdrukkelijk betrekking heeft op verordening nr. 561/2006 en heeft daaruit afgeleid dat die uitzondering eveneens geldt voor inbreuken op verordening nr. 3821/85, aangezien in artikel 19, lid 1, van verordening nr. 561/2006 ook wordt verwezen naar verordening nr. 3821/85.

18. Vervolgens heeft de cour d'appel de Versailles de door de verdachte in het hoofdgeding aangevoerde exceptie van onbevoegdheid afgewezen en de geldboete van 10 125 EUR die in eerste aanleg was opgelegd wegens schending van de regels inzake de arbeidsvoorwaarden in het wegvervoer, bevestigd.

19. De verdachte heeft tegen het arrest van de cour d'appel de Versailles beroep in cassatie ingesteld. Na in wezen zijn in eerste aanleg gevoerde betoog te hebben herhaald, heeft de verdachte in het hoofdgeding de Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Frankrijk) verzocht om het Hof een prejudiciële vraag te stellen om over de kwestie te beslissen. Tevens verwijt hij de cour d'appel de Versailles dat deze niet is ingegaan op zijn argumentatie dat hij de strafbare feiten niet kon hebben begaan, aangezien de voorschriften inzake rij- en rusttijden niet gelden voor trajecten van minder dan 50 kilometer. Volgens de verdachte kan de tachograaf tijdens dergelijke trajecten in de „out of scope"-positie (positie „buiten het toepassingsgebied") worden gezet en hoeven bestuurders dan hun bestuurderskaart niet in de tachograaf te plaatsen.

20. In deze omstandigheden heeft de Cour de cassation de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is artikel 19, lid 2, van [verordening nr. 561/2006], waarin bepaald is dat ‚[d]e lidstaten [...] ervoor [zorgen] dat de bevoegde autoriteiten een sanctie kunnen opleggen aan een onderneming en/of bestuurder voor een inbreuk op deze verordening die zij op hun grondgebied vaststellen en waarvoor nog geen sanctie is opgelegd, ook wanneer die inbreuk is begaan op het grondgebied van een andere lidstaat of van een derde land', alleen van toepassing op inbreuken op die verordening of ook op inbreuken op [verordening nr. 3821/85], die is vervangen door [verordening nr. 165/2014]?

2) Dient artikel 3, onder a), van verordening nr. 561/2006 aldus te worden uitgelegd dat een bestuurder mag afwijken van artikel 15, leden 2 en 7, van [de door verordening nr. 165/2014 vervangen] verordening nr. 3821/85, op grond waarvan de bestuurder op verzoek van een bevoegde controleambtenaar, de registratiebladen en alle informatie over de lopende dag en de voorafgaande 28 dagen moet kunnen overleggen, wanneer een voertuig gedurende een periode van 28 dagen wordt gebruikt voor routes waarvan sommige onder de bepalingen van bovengenoemde uitzondering vallen en andere geen afwijking van het gebruik van een controleapparaat toelaten?"

21. De Franse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Zij hebben ook schriftelijk geantwoord op vragen van het Hof.

IV. Analyse

22. De onderhavige conclusie is als volgt opgebouwd. Om te beginnen zal ik de tweede prejudiciële vraag van de verwijzende rechter beantwoorden, aangezien het logischer is om, alvorens de kwestie van de sancties te behandelen, de aard en de omvang te bepalen van de verplichtingen van bestuurders van voertuigen die voortvloeien uit artikel 15 van verordening nr. 3821/85, wanneer deze voertuigen in beginsel binnen de werkingssfeer van verordening nr. 561/2006 vallen, maar soms ook worden gebruikt voor trajecten van minder dan 50 km (A). Vervolgens zal ik ingaan op de eerste prejudiciële vraag, die specifiek betrekking heeft op de autoriteiten die territoriaal bevoegd zijn om inbreuken op deze verplichtingen te bestraffen (B).

A. Tweede prejudiciële vraag: wat waren krachtens verordening nr. 3821/85 de verplichtingen van bestuurders van voertuigen waarvan gemengd gebruik wordt gemaakt?

23. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de verplichtingen van artikel 15 van verordening nr. 3821/85[5] te allen tijde door iedere bestuurder moeten worden nageleefd wanneer „gemengd" gebruik wordt gemaakt van hetzelfde voertuig, dat wil zeggen wanneer het voertuig zowel voor trajecten van minder dan 50 km als voor langere trajecten wordt gebruikt. Wat is met name de mogelijke invloed van de in artikel 3, onder a), van verordening nr. 561/2006 neergelegde afwijking van de omvang van die verplichtingen bij het gebruik van een dergelijk voertuig voor trajecten van minder dan 50 km?

24. Volgens de Franse regering moet de bestuurder van een voertuig dat is uitgerust met een controleapparaat, te allen tijde zijn rijactiviteit verantwoorden, met inbegrip van het deel van zijn activiteit dat onder de in artikel 3, onder a), van verordening nr. 561/2006 bedoelde uitsluiting valt, aangezien een deel van zijn activiteit onder die verordening valt.

25. Volgens de Commissie moet de bestuurder van een voertuig waarvan gemengd gebruik wordt gemaakt, zijn bestuurderskaart plaatsen wanneer hij dat voertuig gebruikt voor vervoer dat binnen de werkingssfeer van verordening nr. 561/2006 valt. De bestuurder is weliswaar niet verplicht om zijn bestuurderskaart te plaatsen wanneer hij „buiten het toepassingsgebied" rijdt, maar het is van essentieel belang dat deze rijtijd als „andere werkzaamheden" op de bestuurderskaart wordt geregistreerd, ongeacht of dit automatisch geschiedt doordat de kaart wordt geplaatst terwijl hij „buiten het toepassingsgebied" rijdt, dan wel door middel van de handmatige functie waarover de tachograaf beschikt wanneer de activiteit weer binnen de werkingssfeer van de verordening wordt gebracht.

26. Ik ben het in grote lijnen eens met de analyse van de Commissie.

27. Wanneer een voertuig niet *uitsluitend wordt gebruikt* voor geregelde diensten van personenvervoer over een traject van niet meer dan 50 km in de zin van artikel 3, onder a), van verordening nr. 561/2006, maar er sprake is van *gemengd gebruik*, valt dit voertuig mijns inziens volledig binnen de werkingssfeer van die verordening. Vervolgens moet iedere bestuurder van dat voertuig de verplichtingen nakomen die met name voortvloeien uit artikel 15 van verordening nr. 3821/85, ook wanneer dat voertuig wordt gebruikt voor ongeregeld vervoer over trajecten van minder dan 50 km.

28. Vooraf zij opgemerkt dat bestuurders krachtens artikel 15 van verordening nr. 3821/85 de rijtijd, andere werkzaamheden, de beschikbaarheid, de onderbrekingen en de dagelijkse rusttijden moeten registreren, zodat bij een mogelijke controle kan worden nagegaan of iedere bestuurder de in hoofdstuk II van verordening nr. 561/2006 vastgestelde voorschriften inzake rijtijden, onderbrekingen en rusttijden naleeft, met dien verstande dat de omvang van deze verplichtingen niet verschilt naargelang van de identiteit van de bestuurder of het soort vervoer, maar naargelang van het gebruikte *voertuig*. De toepasselijkheid van verordening nr. 561/2006 – die op haar beurt beslissend is voor de toepasselijkheid van verordening nr. 3821/85 en de

[5] Thans vervangen door de artikelen 34 tot en met 36 van verordening nr. 165/2014.

daaruit voortvloeiende verplichtingen [6] – wordt immers positief [7] en negatief [8] bepaald naargelang van de kenmerken van de voertuigen en/of het specifieke gebruik ervan. Hieruit volgt dan ook dat iedere bestuurder van een voertuig dat onder verordening nr. 561/2006 valt, onderworpen was aan de uit artikel 15 van verordening nr. 3821/85 voortvloeiende verplichtingen om verschillende rijgegevens te registreren.

29. Valt een voertuig voor gemengd gebruik echter volledig binnen de werkingssfeer van verordening nr. 561/2006 of kan het onder de in artikel 3, onder a), van deze verordening neergelegde uitzondering vallen, die inhoudt dat die verordening niet van toepassing is op wegvervoer door „voertuigen die gebruikt worden voor geregelde diensten van personenvervoer over een traject van niet meer dan 50 km”?

30. Naar mijn mening kan die uitzondering niet aldus worden uitgelegd dat zij ook geldt wanneer bepaalde voertuigen worden gebruikt voor ongeregeld vervoer over trajecten van minder dan 50 km. Zij heeft alleen betrekking op voertuigen die uitsluitend worden gebruikt voor geregelde diensten van personenvervoer over een traject van niet meer dan 50 km.

31. Om te beginnen is het vaste rechtspraak dat een uitzondering niet aldus kan worden uitgelegd dat de gevolgen ervan verder gaan dan noodzakelijk is voor de bescherming van de belangen die zij beoogt te waarborgen. Bovendien moet de reikwijdte van uitzonderingen worden bepaald in het licht van de doelstellingen van de betreffende regeling. [9] Hieruit volgt dat de in artikel 3, onder a), van verordening nr. 561/2006 neergelegde uitzondering restrictief moet worden uitgelegd.

32. Voorts heeft artikel 3, onder a), van verordening nr. 561/2006 alleen betrekking op voertuigen die „gebruikt worden” voor „geregelde diensten” van personenvervoer over een traject van niet meer dan 50 km. Deze bewoordingen wekken de indruk dat deze uitzondering enkel geldt voor voertuigen die *uitsluitend* bestemd zijn voor personenvervoer op korte trajecten van minder dan 50 km door „vervoer van personen met een bepaalde regelmaat en langs een bepaalde reisweg”. [10] Concreet kan het gaan om voertuigen voor stadsvervoer, schoolbussen die schoolkinderen van hun huis naar school of van school naar huis vervoeren, of bussen die werknemers van hun huis naar het bedrijf en van het bedrijf naar hun huis vervoeren. [11] Voertuigen die op initiatief van de

6 Uit artikel 3 van verordening nr. 3821/85 volgt dat de werkingssfeer ervan identiek is aan die van verordening nr. 561/2006.

7 In artikel 2, lid 1, van verordening nr. 561/2006 wordt gepreciseerd dat die verordening van toepassing is op het wegvervoer van goederen waarbij de toegestane maximummassa van de voertuigen meer dan 3,5 ton bedraagt en op het wegvervoer van personen door voertuigen die zijn gebouwd of permanent zijn toegerust om meer dan negen personen te kunnen vervoeren en die daartoe zijn bestemd.

8 Artikel 3 van verordening nr. 561/2006 voorziet in een aantal afwijkingen naargelang van het voertuigtype. Wat betreft de voertuigen waarop verordening nr. 561/2006 niet van toepassing is, ziet artikel 3, behalve op de in het hoofdgeding ingeroepen afwijking, bijvoorbeeld op voertuigen waarvan de toegestane maximumsnelheid niet meer dan 40 km per uur bedraagt, voertuigen van de strijdkrachten of civiele bescherming, voor medische doeleinden gebruikte voertuigen en „commerciële voertuigen die [...] een historisch statuut hebben, en die voor niet-commercieel vervoer van personen of goederen worden gebruikt”. Zie ook artikel 13, lid 1, van verordening nr. 561/2006.

9 Zie bijvoorbeeld arrest van 3 oktober 2013, Lundberg (C-317/12, EU:C:2013:631, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

10 Zoals volgt uit de definitie van „geregelde diensten” in artikel 4, onder n), van verordening nr. 561/2006, waarin wordt verwezen naar artikel 2, punt 1, van verordening (EEG) nr. 684/92 van de Raad van 16 maart 1992 houdende gemeenschappelijke regels voor het internationaal vervoer van personen met touringcars en met autobussen (PB 1992, L 74, blz. 1), die thans is ingetrokken.

11 Zie bijvoorbeeld arrest van 2 maart 2017, Casa Noastră (C-245/15, EU:C:2017:156), waarin het Hof heeft geoordeeld dat door een werkgever voor zijn werknemers georganiseerd vervoer naar en van het werk over een traject van niet meer dan 50 km, onder de uitzondering van artikel 3, onder a), van verordening nr. 561/2006 valt.

vervoerder worden gebruikt voor ongeregeld [12] personenvervoer over korte trajecten, vallen bijgevolg niet binnen de werkingssfeer van artikel 3, onder a), van verordening nr. 561/2006, met name omdat met deze voertuigen geen „geregelde diensten" worden verricht. [13]

33. Een andere (veronderstellenderwijs ruimere) uitlegging van artikel 3, onder a), van verordening nr. 561/2006 zou niet alleen indruisen tegen de met die verordening nagestreefde doelstellingen om de arbeidsomstandigheden en de verkeersveiligheid te verbeteren, maar tevens in strijd zijn met het vereiste van rechtszekerheid voor bestuurders en personen die aan het hoofd staan van vervoersondernemingen.

34. Men zou zich immers een scenario kunnen voorstellen waarin dezelfde bestuurder een voertuig heeft gebruikt voor een lange rit van meer dan 50 km en onmiddellijk daarna (of daarvoor) voor een (of meerdere) rit(ten) van minder dan 50 km. De doelstellingen om de arbeidsomstandigheden en de verkeersveiligheid te verbeteren vereisen noodzakelijkerwijs dat een dergelijke alleenrijdende bestuurder al zijn rijgegevens registreert, opdat de met controle belaste ambtenaren kunnen nagaan of deze bestuurder de bepalingen van hoofdstuk II van verordening nr. 561/2006 niet heeft overtreden, ongeacht het soort rit dat met dit voertuig is gemaakt. [14] Het besturen van een voertuig, zelfs indien het een kort traject betreft, vormt immers een periode van reële activiteit van de bestuurder die van invloed kan zijn op het rijden en gedurende welke hij niet vrij over zijn tijd kan beschikken. [15]

35. Evenzo kan bij een controle – zoals in het hoofdgeding het geval lijkt te zijn geweest – aan het licht komen dat de gegevens die betrekking hebben op het *voertuig* over de laatste 28 dagen, niet overeenkomen met de gegevens die betrekking hebben op de *bestuurder*, met name wanneer de „out of scope"-positie is gebruikt. Aangezien dergelijke verschillen soms de niet-inachtneming van de verschillende tijden als bedoeld in hoofdstuk II van verordening nr. 561/2006 kunnen verbergen – onder het mom van een gemengd gebruik van het voertuig, waardoor de tachograaf in de „out of scope"-positie kan worden gezet en de relevante gegevens niet hoeven te worden geregistreerd – is het in het belang van de bestuurder (en in dit geval van de persoon die aan het hoofd van de onderneming staat) om deze gegevens te registreren teneinde in staat te zijn de verschillen te rechtvaardigen door de bewijsdocumenten betreffende het gebruik van het voertuig over te leggen. De voorgestelde uitlegging van artikel 3, onder a), van verordening nr. 561/2006 kan dus de rechtszekerheid vergroten voor de bestuurder en de persoon die aan het hoofd van de onderneming staat.

36. Hieruit volgt dat wanneer gemengd gebruik wordt gemaakt van een voertuig dat onder verordening nr. 561/2006 valt, iedere bestuurder die dit voertuig moet besturen de verplichtingen van artikel 15 van verordening nr. 3821/85 moet nakomen.

[12] Zie de definitie van ongeregeld vervoer in artikel 2, punt 3, van verordening nr. 684/92.

[13] Zie in die zin arrest van 30 april 1998, Clarke & Sons en Ferne (C-47/97, EU:C:1998:185), waarin het Hof heeft geoordeeld dat het in het kader van een groepsreservering door een reisagent meerdere malen vervoeren van reizigers tussen een luchthaven en een hotel, waarbij eventueel een toeristische attractie wordt aangedaan, zonder terugreis en zonder dat de precieze reisweg van tevoren is vastgesteld, geen geregeld vervoer vormde in de zin van de uitzondering waarin de aan verordening nr. 561/2006 voorafgaande verordening voorzag.

[14] Zie in dit verband naar analogie ook artikel 6, lid 5, van verordening nr. 561/2006, dat bepaalt dat elke bestuurder alle tijd die hij heeft besteed aan het besturen van een voertuig voor commerciële activiteiten die buiten de werkingssfeer van deze verordening vallen, als „andere werkzaamheden" moet registreren. Zie ook arrest van 18 januari 2001, Skills Motor Coaches e.a. (C-297/99, EU:C:2001:37), waarin het Hof de bestuurder van een binnen de werkingssfeer van verordening nr. 561/2006 vallend voertuig A heeft verplicht om zijn volledige rijactiviteit te registreren, ook wanneer deze in het kader van zijn werk met een voertuig B heeft gereden dat niet binnen de werkingssfeer van die verordening valt.

[15] Zie, nog altijd naar analogie, arrest van 18 januari 2001, Skills Motor Coaches e.a. (C-297/99, EU:C:2001:37, punt 37).

B. Eerste prejudiciële vraag: wie kan een sanctie opleggen?

37. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen welke autoriteiten bevoegd zijn om inbreuken op verordening nr. 3821/85 te vervolgen: zijn dit enkel de autoriteiten van de lidstaat waar de inbreuk is begaan, of kunnen het ook de autoriteiten zijn van de staat op het grondgebied waarvan de inbreuk niet is begaan maar enkel is geconstateerd?

38. Mijns inziens behoeft deze vraag niet te worden beantwoord, aangezien de betreffende inbreuk, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, *zowel* lijkt te zijn gepleegd *als* te zijn geconstateerd op Frans grondgebied, zodat de Franse autoriteiten de dader kunnen straffen wanneer het nationale recht een passende rechtsgrondslag biedt (1). Volledigheidshalve ben ik evenwel van mening dat een lidstaat een inbreuk op verordening nr. 3821/85 niet kan bestraffen op grond van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 561/2006 wanneer er geen aanknopingspunt bestaat tussen de gepleegde inbreuk en die lidstaat (2).

1. Welke inbreuk en op welk grondgebied?

39. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat aan de verdachte in het hoofdgeding een geldboete van 10 125 EUR is opgelegd omdat hij *in Duitsland* negenmaal de bestuurderskaart niet in de tachograaf van het voertuig had geplaatst, hetgeen strafbaar is gesteld bij artikel L. 3315-5, eerste alinea, van het vervoerswetboek. In het verzoek om een prejudiciële beslissing wordt echter tevens uitdrukkelijk melding gemaakt van *Versailles* als de plaats waar dat strafbare feit is gepleegd. Bovendien zet de verwijzende rechter uiteen dat de in artikel L. 3315-5 van het vervoerswetboek in het Franse recht strafbaar gestelde inbreuk overeenkomt met de inbreuk die wordt omschreven in artikel 15, lid 7, van verordening nr. 3821/85, die niet bestaat in het niet in de tachograaf plaatsen van de bestuurderskaart, maar in het feit dat de gegevens over de voorafgaande 28 dagen niet kunnen worden overgelegd.

40. Deze verschillen doen bij mij twijfel rijzen over de precieze aard van de door de nationale autoriteiten geconstateerde inbreuk. Is de verdachte vervolgd voor het bij de Franse wet strafbaar gestelde feit dat hij de bestuurderskaart niet in de tachograaf had geplaatst, welk feit in Frankrijk is geconstateerd maar – herhaaldelijk – in Duitsland is gepleegd? Of is hij vervolgd omdat hij, in strijd met artikel 15, lid 7, van verordening nr. 3821/85, in Frankrijk niet de vereiste inlichtingen kon verstrekken over de periode van 28 dagen die aan de controle voorafging?

41. Het is aan de nationale rechter om deze vragen te beantwoorden. Het geschil in het hoofdgeding lijkt evenwel *formeel* binnen het kader van het eerste scenario te vallen, terwijl het in werkelijkheid *materieel* onder het tweede valt.

42. Om te beginnen zij opgemerkt dat de bestuurders van voertuigen die onder verordening nr. 561/2006 vallen, volgens het Unierecht niet in alle omstandigheden over een bestuurderskaart hoeven te beschikken. Immers, niet alleen zijn niet alle voertuigen uitgerust met een controleapparaat dat met een bestuurderskaart werkt[16], maar tevens wordt in artikel 15, lid 7, onder a), ii), van verordening nr. 3821/85 uitdrukkelijk gepreciseerd dat de verplichting van een bestuurder om de bestuurderskaart te tonen aan een met controle belaste ambtenaar enkel (en

[16] De bestuurderskaart wordt niet vermeld in bijlage I bij verordening nr. 3821/85, die betrekking heeft op analoge tachografen. In dat geval geeft de werkgever alleen registratiebladen af aan bestuurders van voertuigen die zijn uitgerust met een aan bijlage I beantwoordend controleapparaat.

logischerwijs) bestaat „indien hij houder is van een dergelijke kaart”. [17] Daartegenover staat dat de bestuurder, zoals hierboven is opgemerkt [18], verplicht is om de relevante informatie te registreren (en in geval van controle te verstrekken) teneinde de correcte toepassing van de voorschriften van hoofdstuk II van verordening nr. 561/2006 te waarborgen. Daartoe voorziet artikel 15, lid 7, van verordening nr. 3821/85 in verschillende soorten bewijsdocumenten, variërend van registratiebladen tot de bestuurderskaart en, veel eenvoudiger, tot „alle handmatig opgetekende gegevens en afdrukken” van de dag zelf en de voorafgaande 28 dagen.

43. Hieruit volgt dat het niet-plaatsen van bestuurderskaart in de tachograaf, als zodanig en afzonderlijk beschouwd, geen schending van verordening nr. 3821/85 oplevert. [19] Daaruit volgt tevens dat de niet-nakoming van de verplichtingen van artikel 15, lid 7, van die verordening bestaat in het *niet kunnen overleggen van bewijsdocumenten* waaruit blijkt dat het voertuig naar behoren is gebruikt gedurende de aan de controle voorafgaande 28 dagen. [20]

44. Zoals de Commissie evenwel terecht heeft opgemerkt, wordt die inbreuk noodzakelijkerwijs gepleegd op het grondgebied van de lidstaat die de inbreuk heeft geconstateerd. Wanneer deze lidstaat daarvoor over een toereikende rechtsgrondslag beschikt, zijn de autoriteiten van die staat dus overeenkomstig het beginsel van de territoriale werking van de strafwet gerechtigd om de dader een sanctie op te leggen, ook al is hij geen ingezetene. [21]

2. Draagwijdte van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 561/2006

45. Hoewel de eerste vraag van de verwijzende rechter mijns inziens niet formeel hoeft te worden beantwoord – aangezien zij niet noodzakelijk is voor de beslechting van het geschil – zal ik deze toch kort beantwoorden, gelet op het vermoeden dat prejudiciële vragen relevant zijn en op de taak die aan advocaten-generaal is opgedragen.

46. Ingevolge artikel 19, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 561/2006 „zorgen [de lidstaten] ervoor dat de bevoegde autoriteiten een sanctie kunnen opleggen aan een onderneming en/of bestuurder voor een inbreuk op deze verordening die zij op hun grondgebied vaststellen en waarvoor nog geen sanctie is opgelegd, ook wanneer die inbreuk is begaan op het grondgebied van een andere lidstaat of van een derde land”. In de tekst van artikel 19, lid 2, wordt dus duidelijk verwezen naar een inbreuk *op deze verordening*.

47. De Franse regering en de Commissie baseren zich allebei – in strijd met de tekst van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 561/2006 – hoofdzakelijk op de contextuele en de teleologische uitlegging om te concluderen dat artikel 19, lid 2, van verordening nr. 561/2006 de lidstaten toestaat om zowel inbreuken op deze verordening als inbreuken op verordening nr. 3821/85 te bestraffen wanneer die inbreuken weliswaar op hun grondgebied zijn geconstateerd, maar in een andere lidstaat of een derde staat zijn begaan. Volgens die belanghebbenden vormen die twee verordeningen een onlosmakelijk geheel. De doeltreffendheid van verordening nr. 561/2006 berust volgens hen op de toepassing van verordening nr. 3821/85, aangezien voor de tenuitvoerlegging daarvan het gebruik van het controleapparaat vereist is. Daar de doelstellingen

[17] Zie ook artikel 14, lid 3, van verordening nr. 3821/85, op grond waarvan een lidstaat, zelfs voor voertuigen die zijn uitgerust met een controleapparaat dat voldoet aan bijlage I B (digitale tachograaf), *kan* verlangen dat een bestuurder waarop verordening nr. 561/2006 van toepassing is, houder is van de bestuurderskaart.

[18] Punt 28 van de onderhavige conclusie.

[19] Zoals wordt bevestigd in bijlage III bij richtlijn 2006/22, waarin een dergelijke strafbaarstelling niet wordt aanbevolen.

[20] Inbreuk I 3, waarvan de strafbaarstelling wordt aanbevolen in bijlage III bij richtlijn 2006/22 (zie punt 10 van deze conclusie).

[21] Zie in dit verband artikel 19, lid 3, eerste streepje, van verordening nr. 3821/85.

van deze twee verordeningen identiek zijn, zou het bovendien niet alleen logisch maar ook noodzakelijk zijn om, gelet op het grensoverschrijdende karakter van het wegvervoer, de autoriteiten van een lidstaat toe te staan om op het grondgebied van deze lidstaat geconstateerde inbreuken op die twee verordeningen te bestraffen. Anders zou niet alleen het aantal inbreuken toenemen, maar ook het aantal ongevallen.

48. De Commissie beklemtoont met name – in het licht van de totstandkomingsgeschiedenis – dat het ontbreken van een uitdrukkelijke vermelding van verordening nr. 3821/85 in artikel 19, lid 2, van verordening nr. 561/2006 niet opzettelijk was. De reden waarom het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voor de verordening geen „extraterritorialiteitsclausule" bevatte, was dat een dergelijke clausule in werkelijkheid niet nodig is bij gebreke van enige extraterritorialiteit. Artikel 19 van nr. 3821/85 beoogt volgens de Commissie niet de instelling van een nationaal sanctiestelsel, maar van een sanctiestelsel van de Unie dat op het gehele grondgebied van de Unie van toepassing is. Binnen dit kader konden de lidstaten – voor zover hun nationale stelsel dat toeliet – reeds voorzien in sancties voor inbreuken die eenvoudigweg door hun bevoegde autoriteiten op dat grondgebied waren vastgesteld. De invoering, tijdens de wetgevingswerkzaamheden, van een nieuw lid 2, dat niet in het Commissievoorstel was opgenomen, had oorspronkelijk enkel tot doel deze mogelijkheid om te zetten in een verplichting. Vervolgens evolueerde de formulering van artikel 19, lid 2, van wat later verordening nr. 561/2006 zou worden, in die zin dat er geen verplichting meer bestond.

49. Ik ben het niet eens met deze benadering. Artikel 19, lid 2, van verordening nr. 561/2006 kan mijns inziens niet aldus worden uitgelegd dat het, uitsluitend wegens de complementariteit tussen deze verordening en verordening nr. 3821/85, van toepassing is op inbreuken op laatstgenoemde verordening terwijl deze niet uitdrukkelijk wordt genoemd in die bepaling.

50. In de eerste plaats hebben de leden 1 en 4 van artikel 19 van verordening nr. 561/2006 weliswaar een transversale dimensie, aangezien zij zowel naar verordening nr. 561/2006 als naar verordening nr. 3821/85 verwijzen, maar hebben zij een hoge mate van algemeenheid en leggen zij de lidstaten in wezen enkel de verplichting op om te voorzien in een sanctiestelsel voor inbreuken op een van die verordeningen. Zij hebben dus een ander doel dan het zeer specifieke doel van lid 2 van datzelfde artikel 19: extraterritoriale sancties mogelijk maken.

51. In de tweede plaats is de complementariteit tussen verordening nr. 3821/85 en verordening nr. 561/2006 weliswaar onmiskenbaar[22], maar wordt in bijlage III bij richtlijn 2006/22 duidelijk een onderscheid gemaakt tussen enerzijds een groep inbreuken op verordening nr. 561/2006 (niet-naleving van de regels inzake bemanning, rijtijden, onderbrekingen, rusttijden en de wijze van betaling) en anderzijds een groep inbreuken op verordening nr. 3821/85 (niet-naleving van de voorschriften die met name betrekking hebben op de installatie van het controleapparaat, het gebruik van dit apparaat, de bestuurderskaart en het registratieblad, de in te vullen gegevens of de overlegging van documenten). De Uniewetgever maakt dus wel degelijk een onderscheid tussen de twee groepen inbreuken[23], zodat niet met zekerheid kan worden gezegd dat het feit dat inbreuken op verordening nr. 3821/85 niet uitdrukkelijk zijn vermeld in artikel 19, lid 2, van

[22] Verordening nr. 3821/85 sluit rechtstreeks aan bij verordening nr. 561/2006. Hoewel zij er in eerste instantie toe strekt bestuurders te verplichten om bepaalde rijgegevens te registreren, heeft zij uiteindelijk tot doel de met controle belaste ambtenaren in staat te stellen om zich er aan de hand van verschillende soorten bewijsdocumenten van te vergewissen dat de voorschriften van hoofdstuk II van verordening nr. 561/2006 zijn nageleefd. Zie bijvoorbeeld arrest van 26 september 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, punt 28).

[23] Erkend moet worden dat dit onderscheid in de praktijk niet altijd zo duidelijk is, aangezien bepaalde handelingen zowel een inbreuk op verordening nr. 3821/85 als een inbreuk op verordening nr. 561/2006 kunnen vormen [zie bijvoorbeeld arresten van 9 juni 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420), en 26 september 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772)].

verordening nr. 561/2006, louter het gevolg is van een onbedoelde omissie. Anders dan de Commissie betoogt, zou dus kunnen worden betoogd dat het enkele feit dat in artikel 19, lid 2, van verordening nr. 561/2006 in het geheel niet wordt verwezen naar verordening nr. 3821/85, juist benadrukt dat de Uniewetgever die omissie opzettelijk heeft begaan. [24]

52. In de derde plaats zij opgemerkt dat wanneer de Uniewetgever, de lidstaten de bevoegdheid verleent om op het grondgebied van andere lidstaten begane inbreuken te bestraffen, hij dit op uitdrukkelijke en beperkte wijze lijkt te doen, zoals blijkt uit andere wetgevingshandelingen. Zo wordt in artikel 11 van – de op de grondslag van artikel 83, lid 2, VWEU [25] vastgestelde – richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt [26], de uitbreiding van de rechtsmacht van een lidstaat om sancties op te leggen voor inbreuken die *buiten* zijn grondgebied zijn gepleegd, afhankelijk gesteld van zowel de kennisgeving van deze uitbreiding aan de Commissie als het bestaan van een aanknopingspunt tussen het strafbare feit in kwestie en die lidstaat. [27] Uit dit voorbeeld volgt dat wanneer de Uniewetgever een lidstaat toestaat om een inbreuk te bestraffen die niet op het grondgebied van deze lidstaat is gepleegd, hij dit dus zowel uitdrukkelijk als nauwkeurig doet en alleen voor inbreuken die bovendien een aanknopingspunt met die lidstaat hebben. [28]

53. In de laatste plaats, en in samenhang met het voorgaande, dient te worden opgemerkt dat het vaste rechtspraak is dat het legaliteitsbeginsel inzake strafbare feiten en straffen vereist dat de wet de strafbare feiten en de daarop gestelde straffen duidelijk omschrijft. Aan deze voorwaarde is voldaan wanneer de rechtzoekende uit de bewoordingen van de relevante bepaling, indien nodig met behulp van de uitlegging die de rechterlijke instanties daarvan hebben gegeven, kan opmaken voor welk handelen of nalaten hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld. [29]

54. Uiteindelijk telt de tekst van de (Europese) wet zoals die is vastgesteld. Omgekeerd zijn de bedoelingen en ideeën die in de loop van het wetgevingsproces tot uitdrukking zijn gebracht maar niet in de tekst zijn vermeld, en a fortiori omissies door de wetgever, niet relevant. Indien de wetgever niet duidelijk heeft kunnen zeggen wat hij bedoelde, is het problematisch om hem dit achteraf, door middel van uitlegging, te laten zeggen, ook al hadden de betrokkenen er redelijkerwijs anders over kunnen denken. [30] Een dergelijke benadering wordt des te problematischer indien zij daadwerkelijk zou leiden tot de strafbaarstelling – naar analogie of ten

[24] Overigens moet worden opgemerkt dat de Uniewetgever de bewoordingen van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 561/2006 niet heeft gewijzigd in de laatste versie van 20 augustus 2020, naar aanleiding van de wijziging bij verordening (EU) 2020/1054 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 (PB 2020, L 249, blz. 1).

[25] Deze bepaling luidt als volgt: „Indien onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van het strafrecht nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld, kunnen bij richtlijnen minimumvoorschriften worden vastgesteld met betrekking tot de bepaling van strafbare feiten en de sancties op het betrokken gebied. [...]"

[26] PB 2017, L 198, blz. 29.

[27] Volgens artikel 11, lid 3, van richtlijn 2017/1371 stelt een lidstaat de Commissie in de volgende situaties in kennis van zijn besluit om zijn rechtsmacht uit te breiden tot strafbare feiten die buiten zijn grondgebied zijn gepleegd: a) de dader heeft zijn vaste woon- of verblijfplaats op zijn grondgebied; b) het strafbare feit is gepleegd in het voordeel van een op het grondgebied van die lidstaat gevestigde rechtspersoon, of c) het strafbare feit is gepleegd door een ambtenaar van die lidstaat in het kader van de uitoefening van zijn ambt.

[28] Zie voor een soortgelijk voorbeeld artikel 10 van richtlijn 2014/57/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik (richtlijn marktmisbruik) (PB 2014, L 173, blz. 179).

[29] Zie bijvoorbeeld arresten van 3 juni 2008, Intertanko e.a. (C-308/06, EU:C:2008:312, punt 71); 22 oktober 2015, AC-Treuhand/Commissie (C-194/14 P, EU:C:2015:717, punt 40), en 20 december 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, punt 51).

[30] Zie mijn conclusie in de zaak Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:375, punten 119-123). Zie ook mijn conclusie in de zaak Entoma (C-526/19, EU:C:2020:552).

gevolge van samenhang – van gedragingen waarvoor er geen uitdrukkelijke rechtsgrondslag bestaat. Op het gebied van het strafrecht moeten de strafbare feiten vooraf nauwkeurig en duidelijk worden omschreven.

55. Anders dan de Franse regering stelt, kan bijgevolg de vervolging op grond van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 561/2006 – gelet op de bewoordingen van deze bepaling – van inbreuken op verordening nr. 3821/85 die op het grondgebied van een lidstaat zijn vastgesteld maar daar niet zijn begaan, zeker niet worden geacht redelijkerwijs voorzienbaar te zijn voor degene die de gevolgen ervan ondervindt.

56. Hieruit volgt dat artikel 19, lid 2, van verordening nr. 561/2006 in zijn huidige vorm de autoriteiten van een lidstaat niet de bevoegdheid verleent om de aan het hoofd van een onderneming staande persoon en/of de bestuurder van een onder die verordening vallend voertuig een sanctie op te leggen wegens een inbreuk op verordening nr. 3821/85 die niet op zijn grondgebied is gepleegd en die geen enkel ander aanknopingspunt met die lidstaat heeft.

57. Ten slotte erken ik dat een dergelijke oplossing niet geheel bevredigend is. Gelet op de nauwe onderlinge samenhang tussen beide verordeningen zou het wenselijk kunnen zijn om inbreuken op verordening nr. 3821/85 te vermelden in artikel 19, lid 2, van verordening nr. 561/2006.[31] Zoals reeds is onderstreept, betekent wenselijkheid echter nog niet wettigheid, met name in het strafrecht. Indien de huidige formulering van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 561/2006 als onvolledig wordt beschouwd[32], is het aan de Uniewetgever om haar te wijzigen.

V. Conclusie

58. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de door de Cour de cassation gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

– „Artikel 3, onder a), van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer moet aldus worden uitgelegd dat het alleen van toepassing is op voertuigen die uitsluitend worden gebruikt voor geregelde diensten van personenvervoer over een traject van niet meer dan 50 km. Bij gemengd gebruik van een voertuig in omstandigheden als die van het hoofdgeding moet iedere bestuurder de verplichtingen nakomen die voortvloeien uit artikel 15 van verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer.

– In zijn huidige vorm verleent artikel 19, lid 2, van verordening nr. 561/2006 de autoriteiten van een lidstaat niet de bevoegdheid om de aan het hoofd van een onderneming staande persoon en/of de bestuurder van een onder die verordening vallend voertuig een sanctie op te leggen wegens een inbreuk op verordening nr. 3821/85 die niet op zijn grondgebied is gepleegd en die geen enkel ander aanknopingspunt met die lidstaat heeft.”

[31] In zijn arrest van 26 september 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, punt 30), heeft het Hof geoordeeld „dat – gelet op het grensoverschrijdende karakter van het wegvervoer – met een uitlegging van artikel 19, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 561/2006 volgens welke de lidstaten ervoor moeten zorgen dat hun bevoegde autoriteiten een sanctie kunnen opleggen voor een op hun grondgebied vastgestelde inbreuk, ook al is deze inbreuk begaan op het grondgebied van een andere lidstaat of van een derde land, de doelstellingen van die verordening beter kunnen worden gediend”. Deze vaststelling geldt mutatis mutandis ook voor inbreuken op verordening nr. 3821/85.

[32] Dit is naar mijn mening niet noodzakelijkerwijs het geval, om de redenen die zijn uiteengezet in de punten 39 tot en met 44 van deze conclusie.