ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

7 juni 2012 *

„Prejudiciële verwijzing — Niet-erkenning in nationale regeling van recht op beroep in rechte tegen beslissingen houdende oplegging van geldelijke sanctie en aftrek van rijbewijspunten voor bepaalde verkeersovertredingen — Zuiver interne situatie — Niet-ontvankelijkheid van verzoek”

In zaak C-27/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarije) bij beslissing van 27 december 2010, ingekomen bij het Hof op 17 januari 2011, in de procedure

Anton Vinkov

tegen

Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost,

wijst
HET HOF (Achtste kamer),

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

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels en B. Koopman als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door R. Troosters en V. Savov als gemachtigden,

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

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2 van het op 22 november 1984 te Straatsburg ondertekende Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „protocol nr. 7”), de artikelen 47 en 48

* Procestaal: Bulgaars.

van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") alsook de artikelen 67 VWEU, 82 VWEU en 91, lid 1, sub c, VWEU, van de overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de ontzegging van de rijbevoegdheid, waarvan de vaststelling door de lidstaten is aanbevolen bij akte van de Raad van 17 juni 1998 (PB C 216, blz. 2; hierna: „overeenkomst betreffende ontzegging van rijbevoegdheid"), van de overeenkomst inzake samenwerking in procedures wegens inbreuken op de verkeerswetgeving en bij de tenuitvoerlegging van ter zake opgelegde geldelijke sancties, goedgekeurd bij besluit van het Uitvoerend Comité van 28 april 1999, ingesteld door de overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen (PB 2000, L 239, blz. 428; hierna: „samenwerkingsovereenkomst") en van kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PB L 76, blz. 16; hierna: „kaderbesluit").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen A. Vinkov, een Bulgaars staatsburger, en de Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost over een beslissing van de Bulgaarse wegpolitie, waarbij hem een geldelijke sanctie van 20 BGN is opgelegd en meerdere rijbewijspunten zijn afgetrokken.

Toepasselijke bepalingen

Protocol nr. 7

3 Protocol nr. 7 bepaalt in artikel 2, betreffende het recht op hoger beroep in strafzaken:

„1. Iedereen die door een gerecht is veroordeeld wegens een strafbaar feit, heeft het recht zijn schuldigverklaring of veroordeling opnieuw te doen beoordelen door een hoger gerecht. De uitoefening van dit recht, met inbegrip van de gronden waarop het kan worden uitgeoefend, wordt bij de wet geregeld.

2. Op dit recht zijn uitzonderingen mogelijk met betrekking tot lichte overtredingen, zoals bepaald in de wet, [...]."

Unierecht

Overeenkomst betreffende ontzegging van rijbevoegdheid

4 Artikel 2 van de overeenkomst betreffende ontzegging van rijbevoegdheid bepaalt:

„De lidstaten verbinden zich ertoe, overeenkomstig de bepalingen van deze overeenkomst samen te werken om te voorkomen dat een bestuurder aan wie de rijbevoegdheid is ontzegd in een andere lidstaat dan die waar hij zijn gewone verblijfplaats heeft, de gevolgen van die maatregel ontloopt wanneer hij de staat van de overtreding verlaat."

5 Artikel 3, lid 1, van deze overeenkomst luidt:

„De staat van de overtreding stelt de staat van verblijf onverwijld in kennis van ieder besluit tot ontzegging van de rijbevoegdheid dat genomen is vanwege een overtreding die het gevolg is van in de bijlage genoemde handelingen."

6 Volgens artikel 8, lid 1, van deze overeenkomst gaat deze kennisgeving vergezeld van een aantal inlichtingen betreffende met name de wettelijke bepalingen van de lidstaat van de overtreding op grond waarvan deze is vastgesteld, alsook over de stand van tenuitvoerlegging van het ontzeggingsbesluit.

7 Artikel 8, lid 3, luidt:

„Als de [door de staat van de overtreding aan de staat van verblijf] verstrekte informatie ontoereikend wordt geacht voor het nemen van een [ontzeggingsbesluit] op grond van deze overeenkomst, met name wanneer er, gelet op de omstandigheden van het betrokken geval, twijfel bestaat over de vraag of de betrokkene voldoende gelegenheid heeft gehad om zich te verdedigen, verzoeken de bevoegde autoriteiten van de staat van verblijf de bevoegde autoriteiten van de staat van de overtreding om onmiddellijke toezending van de noodzakelijke aanvullende informatie."

Samenwerkingsovereenkomst

8 Artikel 2, lid 1, van de samenwerkingsovereenkomst luidt:

„De overeenkomstsluitende partijen verbinden zich ertoe in procedures inzake inbreuken op de verkeerswetgeving, alsmede bij de wederzijdse tenuitvoerlegging van beslissingen, zo veel mogelijk samen te werken op de wijze als voorzien in deze overeenkomst."

9 Artikel 6, lid 1, van deze overeenkomst bepaalt:

„Op grond van deze overeenkomst kan uitsluitend om overname van de tenuitvoerlegging van beslissingen worden verzocht, indien:

a) tegen de beslissing geen rechtsmiddel meer openstaat en deze op het grondgebied van de verzoekende overeenkomstsluitende partij voor tenuitvoerlegging vatbaar is;

[...]

d) de beslissing een persoon betreft die op het grondgebied van de aangezochte overeenkomstsluitende partij zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft;

e) de opgelegde geldelijke sanctie ten minste 40 EUR bedraagt.

[...]"

Kaderbesluit

10 Volgens artikel 1, sub a, van het kaderbesluit wordt onder „beslissing" verstaan „een onherroepelijke beslissing waarbij een geldelijke sanctie wordt opgelegd aan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon, indien de beslissing is gegeven door [...] een rechter van de beslissingsstaat ten aanzien van een naar het recht van de beslissingsstaat strafbaar feit".

11 Volgens artikel 4, lid 1, van dit kaderbesluit kan deze beslissing „worden toegezonden aan de bevoegde autoriteit van een lidstaat waar de natuurlijke persoon of rechtspersoon tegen wie de beslissing is gegeven, eigendom heeft of inkomsten geniet, gewoonlijk verblijf houdt of, in geval van een rechtspersoon, zijn statutaire zetel heeft".

12 „[I]n de beslissingsstaat strafbare feiten, zoals omschreven in het recht van die staat", namelijk beslissingen over verkeersovertredingen, kunnen, aldus artikel 5, lid 1, van het kaderbesluit, „[t]ot erkenning en tenuitvoerlegging [...] leiden, overeenkomstig dit kaderbesluit en zonder toetsing van de dubbele strafbaarheid".

13 Daartoe bepaalt artikel 20, lid 3, van het kaderbesluit:

„Iedere lidstaat kan zich verzetten tegen de erkenning en tenuitvoerlegging van een beslissing, indien het in artikel 4 bedoelde certificaat doet vermoeden dat de grondrechten of de fundamentele rechtsbeginselen, zoals neergelegd in artikel 6 [EU], niet zijn geëerbiedigd. [...]"

Bulgaars recht

Wetboek van burgerlijke rechtsvordering

14 Artikel 628, lid 1, van het Bulgaars wetboek van burgerlijke rechtsvordering bepaalt:

„Wanneer de uitlegging van een Unierechtelijk voorschrift of de beoordeling van de geldigheid van een handeling van de organen van de Europese Unie noodzakelijk is voor de juiste beslissing in het geding, verzoekt de Bulgaarse rechter het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing."

15 Een rechter in laatste aanleg moet krachtens artikel 629 verzoeken om een prejudiciële uitleggingsbeslissing wanneer dat noodzakelijk is voor de beslissing over het voor hem aanhangige geding. Indien het een verzoek om beoordeling van de geldigheid betreft, moeten alle rechters prejudicieel naar het Hof verwijzen.

Wegverkeerswet

16 Artikel 157, lid 4, van de wegverkeerswet bepaalt:

„De bestuurder aan wie alle rijbewijspunten zijn ontnomen, verliest de rijbevoegdheid en is verplicht het rijbewijs bij de bevoegde dienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken in te leveren."

17 Overeenkomstig artikel 157, lid 5, kan de persoon wiens rijbevoegdheid is ingetrokken, zes maanden na inlevering van zijn rijbewijs worden toegelaten tot een examen om de rijbevoegdheid opnieuw te verkrijgen.

18 Artikel 171 van deze wet voorziet als bestuurlijke dwangmaatregel inzake verkeersveiligheid in „definitieve intrekking van het rijbewijs van een persoon die zijn op artikel 157, lid 4, gegronde verplichting niet is nagekomen".

19 Artikel 189, lid 5, van de wegverkeerswet luidt:

„Beslissingen waarbij een bestuurlijke sanctie (‚nakazatelni postanovleniya') van ten hoogste of gelijk aan 50 [BGN] wordt opgelegd, zijn definitief en niet vatbaar voor beroep."

Besluit inzake het puntenrijbewijs

20 Artikel 2, lid 1, van besluit nr. I3-1959 van 27 december 2007 houdende vaststelling van het initieel maximumaantal rijbewijspunten van de bestuurder van een motorvoertuig, de voorwaarden, de procedure en de lijst van verkeersovertredingen waarvoor zij kunnen worden afgetrokken, bepaalt:

„Bij de eerste afgifte van een rijbewijs voor een motorvoertuig verkrijgt de houder ervan een initieel maximumaantal van 39 rijbewijspunten, die bij door hem begane overtredingen in de zin van de wegverkeerswet kunnen worden afgetrokken."

21 Artikel 3, leden 1 en 2, van dit besluit luidt:

„1. Rijbewijspunten worden afgetrokken op grond van een definitief geworden strafbeslissing tot oplegging van een bestuurlijke sanctie [‚nakazatelno postanovlenie']."

2. Bij de vaststelling van straffen voor in [dit] besluit genoemde overtredingen wordt het aantal afgetrokken en overblijvende rijbewijspunten in de strafbeslissing vermeld."

22 Artikel 4, lid 2, van dit besluit bepaalt:

„Bij verkeersongeval door schuld worden bijkomend vier rijbewijspunten in mindering gebracht."

Wet inzake bestuursrechtelijke overtredingen en sancties

23 Artikel 63, leden 1 en 2, van de wet inzake bestuursrechtelijke overtredingen en sancties (Zakon za administrativnite narusheniya i nakazaniya) bepaalt:

„1. De Rayonen sad [lokale rechtbank] behandelt als alleenzetelend rechter de zaak ten gronde en wijst een vonnis houdende bevestiging, wijziging of opheffing van de beslissing tot oplegging van een bestuurlijke sanctie. Het vonnis is vatbaar voor cassatieberoep bij de Administrativen sad [administratieve rechtbank] [...].

2. In de in de wet bepaalde gevallen kan de rechter de procedure door een voor beroep vatbare beslissing [...] beëindigen [...]."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

24 Vinkov raakte tijdens het achteruitrijden op een parkeerterrein te Sofia (Bulgarije) een andere auto.

25 Na dit ongeval werd hij bij beslissing van de Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost v otdel „Patna politsiya" na Stolichna direktsiya na vatreshnite raboti (hoofd „Zaken betreffende bestuurlijke sancties" van de afdeling „Verkeerspolitie" van de hoofdstedelijke directie van Binnenlandse Zaken) schuldig aan een „licht verkeersongeval" bevonden, werd hem een geldboete van 20 BGN opgelegd en werden vier rijbewijspunten afgetrokken.

26 Vinkov stelde tegen deze beslissing beroep in bij de Sofiyski rayonen sad (rechtbank te Sofia), die dat beroep bij beschikking van niet-ontvankelijkverklaring verwierp. Volgens deze rechtbank is een beslissing die een geldelijke sanctie van minder dan 50 BGN oplegt, krachtens de in casu toepasselijke bepalingen, met name artikel 189, lid 5, van de wegverkeerswet, niet vatbaar voor beroep in rechte.

27 Vinkov kwam tegen deze uitspraak op bij de Administrativen sad Sofia-grad, die krachtens artikel 63 van de wegverkeerswet de cassatierechter is in zaken betreffende een bestuurlijke sanctie.

28 Deze rechter wijst er in zijn verwijzingsbeslissing op dat de beroepen tegen beslissingen die rijbewijspunten aftrekken, blijkens de toepasselijke nationale bepalingen, zoals uitgelegd door de Varhoven administrativen sad (administratief hooggerechtshof), niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard wegens het ontbreken van procesbelang. Volgens de rechtspraak van deze laatste rechter definieert de Bulgaarse wetgeving de aftrek van rijbewijspunten niet als een autonome bestuurlijke sanctie of als een bestuurlijke dwangmaatregel, maar als een maatregel die de politie automatisch moet toepassen in het kader van een gebonden bevoegdheid. De beslissing die een dergelijke sanctie na een verkeersovertreding oplegt, is dus alleen vatbaar voor beroep wanneer daarin ook een geldelijke sanctie van meer dan 50 BGN wordt opgelegd.

29 De Administrativen sad Sofia-grad wijst er evenwel op dat de bestuurder overeenkomstig artikel 157, lid 4, van de wegverkeerswet bij aftrek van alle rijbewijspunten als mogelijk gevolg van niet voor beroep vatbare gecumuleerde aftrekbeslissingen automatisch zijn rijbevoegdheid verliest en zijn rijbewijs bij de bevoegde nationale autoriteiten moet inleveren.

30 Gelet daarop vraagt de verwijzende rechter zich af of de Unierechtelijke bepalingen op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, in het kader waarvan met name het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen (hierna: „beginsel van wederzijdse erkenning") geldt, en op het gebied van vervoer zich ertegen verzetten dat dergelijke beslissingen tot aftrek van rijbewijspunten naar Bulgaars recht niet vatbaar zijn voor beroep.

31 Deze rechter wijst erop dat de bestuurlijke beslissingen die sancties als die in het hoofdgeding opleggen, volgens vaste rechtspraak van de nationale rechters en in de Bulgaarse rechtsleer als rechterlijke beslissingen gelden. De organen die dergelijke beslissingen vaststellen, oefenen namelijk een rechterlijke functie uit ook al maken zij geen deel uit van de rechterlijke macht.

32 In het kader van het Unierecht voorzien artikel 6, lid 1, van de samenwerkingsovereenkomst en artikel 8, lid 3, van de overeenkomst betreffende ontzegging van rijbevoegdheid, aldus de verwijzende rechter, in de mogelijke weigering door een lidstaat van erkenning van een beslissing van een andere lidstaat die verkeersovertredingen bestraft, wanneer in die lidstaat geen beroep daartegen openstaat.

33 De Administrativen sad Sofia-grad wijst erop dat deze overeenkomsten niet van toepassing zijn in Bulgarije; de eerste overeenkomst behoort namelijk niet tot het Schengen-acquis dat dwingend is voor de Republiek Bulgarije en de tweede is nog niet in werking getreden. Voormelde bepalingen moeten evenwel worden beschouwd als de uitdrukking van een regel van internationaal gewoonterecht en moeten volgens de rechtspraak van het Hof dus worden toegepast inzake een beslissing als die in het hoofdgeding. Dienaangaande verwijst de verwijzende rechter naar het arrest van 24 november 1992, Poulsen en Diva Navigation (C-286/90, Jurispr. blz. I-6019).

34 De Administrativen sad Sofia-grad herinnert er bovendien aan dat het kaderbesluit met name in artikel 20, lid 1, voorziet in de mogelijkheid tot niet-erkenning van beslissingen die sancties opleggen waartegen geen beroep openstaat bij een rechter die met name over een strafrechtelijke bevoegdheid beschikt. De verwijzende rechter, volgens wie de betrokken Bulgaarse regeling afwijkt van de nationale bepalingen tot omzetting van dit kaderbesluit, vraagt zich derhalve af of een dergelijke afwijking toelaatbaar is en, bij bevestigend antwoord, of zij eng moet worden uitgelegd.

35 Wat haar bevoegdheid betreft om een prejudiciële vraag over de uitlegging van het kaderbesluit te stellen, wijst de Administrativen sad Sofia-grad erop dat zij in het hoofdgeding in laatste aanleg beslist. Zij is van oordeel dat de Republiek Bulgarije weliswaar geen uitdrukkelijke verklaring overeenkomstig artikel 35, lid 2, VEU tot erkenning van de prejudiciële bevoegdheid van het Hof aflegde, maar dat artikel 628 van het op 24 juli 2007 in werking getreden wetboek van burgerlijke rechtsvordering, dat voorziet in de bevoegdheid van nationale rechterlijke instanties die uitspraak doen in laatste aanleg, om prejudiciële vragen te stellen, moet worden uitgelegd als een impliciete aanvaarding van de bevoegdheid van het Hof in de zin van artikel 35 VEU.

36 Wat de regels van het VWEU inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht betreft, wijst de verwijzende rechter erop dat uit de artikelen 67, lid 1, VWEU en 82, lid 1, VWEU voortvloeit dat het beginsel van wederzijdse erkenning waarop de rechterlijke samenwerking inzake strafzaken is gebaseerd, slechts kan worden toegepast met inachtneming van de grondrechten en dus van het recht op een daadwerkelijk beroep in rechte in de zin van de artikelen 47 en 48 van het Handvest en artikel 6 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM").

37 Dienaangaande herinnert de Administratiefen sad Sofia-grad eraan dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het arrest van 21 februari 1984, Öztürk v Duitsland (série A, nr. 73) verklaarde dat artikel 6 EVRM zich niet verzet tegen depenalisering van lichte overtredingen als die in het hoofdgeding, maar dat de daarop toepasselijke sancties wanneer zij hun strafrechtelijk karakter behouden, binnen de werkingssfeer van dit artikel vallen. In casu wijst de verwijzende rechter erop dat de uitzondering op het recht van beroep in de zin van artikel 2, lid 2, van protocol nr. 7, weliswaar zou kunnen worden toegepast inzake de sancties op lichte verkeersovertredingen, maar dat het Bulgaars recht geen enkel criterium tot kwalificatie van een overtreding als die in het hoofdgeding als „licht" kent. Overeenkomstig artikel 189, lid 5, van de wegverkeerswet geldt namelijk als enig criterium om te bepalen of een beslissing die een bestuurlijke sanctie oplegt, kan worden beschouwd als zwaar en vatbaar is voor beroep, het bedrag van de opgelegde sanctie. Dit criterium houdt evenwel geen rekening met de rechtsgevolgen van de aftrek van rijbewijspunten die kan leiden tot het verlies van de rijbevoegdheid.

38 Ten slotte verwijst de verwijzende rechter naar een aantal Unierechtelijke bepalingen op het gebied van het gemeenschappelijk vervoersbeleid. Hij wijst erop dat, ook al zijn op dit gebied de bevoegdheden over de Unie en de lidstaten verdeeld en de lidstaten in beginsel bevoegd voor de regels van strafprocesrecht als die inzake sancties op verkeersovertredingen, het Unierecht de vaststelling van sancties die onevenredig zijn aan de zwaarte van de overtredingen, als een belemmering voor het vrij verkeer verbiedt.

39 Daarop heeft de Administratiefen sad Sofia-grad de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Dienen de toepasselijke nationale rechtsregels, als die in het hoofdgeding, inzake de rechtsgevolgen van een door een overheidsinstantie genomen beslissing tot oplegging van een geldelijke sanctie op een bestuursrechtelijke overtreding, in casu een verkeersongeval, overeenkomstig de verdragsbepalingen en het afgeleid recht op het gebied van de ‚ruimte van vrijheid, veiligheid en recht' en/of in voorkomend geval op het gebied van het vervoer te worden uitgelegd?

2) Volgt uit de verdragsbepalingen en de op basis ervan vastgestelde maatregelen op het gebied van de ‚ruimte van vrijheid, veiligheid en recht' betreffende de justitiële samenwerking in strafzaken, in de zin van artikel 82, lid 1, tweede alinea, sub a, VWEU alsmede op het gebied van vervoer overeenkomstig artikel 91, lid 1, sub c, VWEU, *dat bestuursrechtelijke sanctie op verkeersovertredingen die als ‚licht' kunnen worden gekwalificeerd* in de zin van en in samenhang met artikel 2 van het Protocol nr. 7 [...], *binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen*?

3) Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord, vereisen de volgende vragen ook beantwoording:

   a) Vormt een bestuursrechtelijke verkeersovertreding in de omstandigheden van het hoofdgeding een ‚lichte overtreding' in de zin van het Unierecht wanneer sprake is van het volgende:

      i) het gedrag dat tot een verkeersongeval met financiële schade leidde, is gekwalificeerd als schuldig gedrag, en is strafbaar als bestuursrechtelijke overtreding;

      ii) naargelang van de hoogte van de opgelegde geldelijke sanctie is de beslissing tot oplegging ervan al dan niet vatbaar voor beroep in rechte, en kan de betrokkene al dan niet bewijzen dat hij niet schuldig is aan het hem toegerekende gedrag en hem geen schuld treft;

      iii) een in de beslissing vermeld aantal rijbewijspunten wordt automatisch afgetrokken op het tijdstip waarop de beslissing definitief wordt;

      iv) na de invoering van het puntenrijbewijs, dat aanvankelijk een bepaald aantal rijbewijspunten tot verrekening van begane overtredingen bevat, wordt ook rekening gehouden met de automatisch afgetrokken rijbewijspunten als gevolg van niet voor beroep vatbare beslissingen tot oplegging van bestuursrechtelijke sancties;

      v) indien bij de rechter beroep wordt ingesteld tegen een dwangmaatregel tot intrekking van het rijbewijs wegens de ontzegging van de rijbevoegdheid, als het automatische rechtsgevolg van de aftrek van het volledige aantal aanvankelijk verleende rijbewijspunten, dan volgt er geen rechterlijke toetsing vooraf van de wettigheid van de niet voor beroep vatbare beslissingen tot oplegging van een bestuursrechtelijke sanctie houdende aftrek van rijbewijspunten.

   b) Is het met artikel 82 VWEU, en in voorkomend geval ook met artikel 91, lid 1, sub c, VWEU, alsook de op grond van deze bepalingen vastgestelde maatregelen en met het kaderbesluit [...] verenigbaar, dat het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen of maatregelen ter verbetering van de verkeersveiligheid niet van toepassing zijn op een beslissing tot oplegging van een geldelijke sanctie *wegens een volgens het Unierecht in de omstandigheden van het hoofdgeding als ‚licht' te kwalificeren verkeersovertreding, terwijl de betrokken lidstaat* afwijkt van het vereiste dat beroep openstaat bij een strafrechter, en van de toepasbaarheid van het nationale procesrecht bij beroep tegen de tenlastelegging van een strafbaar feit?

4) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, vereisen de volgende vragen ook beantwoording:

   Is het met artikel 82 VWEU, en in voorkomend geval ook met artikel 91, lid 1, sub c, VWEU, alsook de op grond van deze bepalingen vastgestelde maatregelen en met het kaderbesluit [...] *verenigbaar, dat het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen of de Unierechtelijke maatregelen ter verbetering van de verkeersveiligheid naar goeddunken van de lidstaat* — die in een normatieve handeling afwijkt van het vereiste dat recht op beroep openstaat bij een strafrechter en van de toepasbaarheid van het nationale procesrecht

bij beroep tegen de tenlastelegging van een strafbaar feit — niet worden toegepast op een beslissing tot oplegging tot een geldelijke sanctie na een verkeersovertreding in de omstandigheden van het hoofdgeding waarbij sprake is van het volgende:

a) Het gedrag leidde tot een verkeersongeval met financiële schade, is gekwalificeerd als schuldig gedrag, en is strafbaar als bestuursrechtelijke overtreding;

b) naargelang van de hoogte van de opgelegde geldelijke sanctie is de beslissing tot oplegging ervan al dan niet vatbaar voor beroep in rechte, en kan de betrokkene al dan niet bewijzen dat het hem toegerekend gedrag geen schuldig gedrag was;

c) een in de beslissing vermeld aantal rijbewijspunten wordt automatisch afgetrokken op het tijdstip waarop de beslissing definitief wordt;

d) na de invoering van het puntenrijbewijs, dat aanvankelijk een bepaald aantal rijbewijspunten tot verrekening van de begane overtredingen bevat, wordt ook rekening gehouden met de automatisch afgetrokken rijbewijspunten als gevolg van niet voor beroep vatbare beslissingen tot oplegging van bestuursrechtelijke sancties;

e) indien bij de rechter beroep wordt ingesteld tegen een dwangmaatregel tot intrekking van een rijbewijs wegens de ontzegging van de rijbevoegdheid, als het automatische rechtsgevolg van de aftrek van het volledige aantal aanvankelijk verleende rijbewijspunten, dan is er geen rechterlijke toetsing vooraf van de wettigheid van de niet voor beroep vatbare beslissing tot oplegging van een bestuursrechtelijke sanctie houdende aftrek van rijbewijspunten."

Bevoegdheid van het Hof

40 Met zijn vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 67 VWEU, 82 VWEU en 91, lid 1, sub c, VWEU alsook de handelingen van afgeleid recht op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die in Bulgarije, waarbij beslissingen tot oplegging van sancties op verkeersovertredingen die als „licht" worden gekwalificeerd, niet vatbaar zijn voor beroep, ook wanneer bij deze beslissingen niet alleen een geldelijke sanctie voor een klein bedrag, wordt opgelegd, maar ook rijbewijspunten worden afgetrokken.

41 De bepalingen van het VWEU om uitlegging waarvan de rechter verzoekt, richten zich alle uitsluitend tot de Unie-instellingen en geen enkele ervan betreft de sanctieregeling voor verkeersovertredingen; zij zijn dus niet van toepassing op het hoofdgeding.

42 Artikel 67 VWEU is namelijk het eerste artikel van hoofdstuk 1, met het opschrift „Algemene bepalingen" van titel V van dit Verdrag inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Dit artikel bepaalt het voorwerp, het doel en de basisregels voor het optreden van de Unie-instellingen met het oog op de volledige verwezenlijking van deze ruimte. Artikel 82 VWEU, dat onder dezelfde titel, hoofdstuk 4, inzake justitiële samenwerking in strafzaken komt, geeft ook aan welke maatregelen de Uniewetgever moet nemen tot voltooiing van een volledige samenwerking tussen de lidstaten op strafrechtelijk gebied en stelt de regel dat deze samenwerking moet berusten op het beginsel van wederzijdse erkenning.

43 Artikel 91 VWEU, dat komt onder titel VI van het VWEU inzake vervoer, bepaalt in lid 1 de maatregelen die de Unie-instellingen moeten nemen voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoersbeleid. Het stelt geen enkele regel over sancties op verkeersovertredingen.

44 Zoals blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof, is het Hof onbevoegd om een prejudiciële vraag te beantwoorden wanneer de uitlegging van het Unierechtelijk voorschrift waarom de nationale rechter verzoekt, geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding en het geen toepassing kan vinden in het hoofdgeding (zie met name arresten van 1 oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Jurispr. blz. I-9021, punt 43, en 22 december 2010, Omalet, C-245/09, Jurispr. blz. I-13771, punt 11).

45 De prejudiciële vragen zijn dus niet-ontvankelijk voor zover zij de artikelen 67 VWEU, 82 VWEU en 91, lid 1, sub c, VWEU betreffen.

46 Inzake de handelingen van afgeleid recht verwijst de verwijzende rechter in de motivering van zijn beschikking naar de samenwerkingsovereenkomst, de overeenkomst betreffende ontzegging van rijbevoegdheid en het kaderbesluit.

47 Dienaangaande dient eraan te worden herinnerd dat deze handelingen hun rechtsgrondslag vinden in de bepalingen van titel VI van het EU-Verdrag in de versie vóór het Verdrag van Lissabon.

48 Blijkens artikel 35, leden 1 en 2, EU was het Hof slechts bevoegd om, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak te doen over de uitlegging van kaderbesluiten en besluiten, over de uitlegging van op grond van deze titel VI vastgestelde overeenkomsten op voorwaarde dat de betrokken lidstaat een verklaring had afgelegd dat hij deze bevoegdheid aanvaardde.

49 De Republiek Bulgarije heeft geen dergelijke verklaring afgelegd. Bovendien kan een interne bepaling als artikel 628, lid 1, van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, waaraan de verwijzende rechter refereert en dat overigens in wezen alleen de bewoordingen van artikel 267 VWEU overneemt, in geen geval worden geacht overeen te komen met een dergelijke verklaring.

50 Uit artikel 10 van Protocol nr. 36 betreffende de overgangsbepalingen, dat gehecht is aan het VWEU, blijkt voorts dat met betrekking tot de handelingen van de Unie op het gebied van de politiële samenwerking en de justitiële samenwerking in strafzaken die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn vastgesteld, de bevoegdheden van het Hof uit hoofde van deze titel VI van het EU-Verdrag, zoals deze luidde vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, gedurende een periode van vijf jaar na deze datum ongewijzigd blijven, ook in die gevallen waarin deze uit hoofde van artikel 35, lid 2, van dit laatste Verdrag zijn aanvaard.

51 Uit het voorgaande vloeit voort dat het Hof volledig onbevoegd is om uitspraak te doen over het prejudiciële verzoek van de verwijzende rechter voor zover het de samenwerkingsovereenkomst, de overeenkomst betreffende ontzegging van rijbevoegdheid en het kaderbesluit betreft.

52 De verwijzende rechter wijst in de motivering van zijn beschikking ook op het beginsel van wederzijdse erkenning van in een andere lidstaat gewezen beslissingen inzake verkeersovertredingen en komt tot de conclusie dat het Unierecht zijns inziens zich verzet tegen een nationale regeling die geen recht van beroep tegen beslissingen tot aftrek van rijbewijspunten erkent.

53 Dienaangaande volstaat het evenwel op te merken dat een dergelijk beginsel per hypothese slechts grensoverschrijdende procedures kan betreffen over de erkenning en de tenuitvoerlegging van een beslissing in een andere lidstaat dan die waar zij is gegeven.

54 In casu is het hoofdgeding zuiver intern. De betrokkene woont namelijk op het grondgebied van de Republiek Bulgarije en kwam op tegen een beslissing waarbij de autoriteiten van deze lidstaat hem na een verkeersongeval in dezelfde lidstaat een sanctie oplegden. Uitlegging van het beginsel van wederzijdse erkenning is dus niet relevant voor de beslechting van dit geding.

55 Voorts vraagt de verwijzende rechter zich af of het Unierecht zich verzet tegen de voorschriften van Bulgaars recht in het hoofdgeding voor zover zij het recht op een daadwerkelijk beroep in rechte in de zin van de artikelen 6 EVRM alsook van de artikelen 47 en 48 van het Handvest zouden schenden.

56 Volgens vaste rechtspraak verbinden de uit de bescherming van de grondrechten voortvloeiende vereisten de lidstaten in alle gevallen waarin zij het Unierecht moeten toepassen (zie beschikkingen van 12 november 2010, Asparuhov Estov e.a., C-339/10, Jurispr. blz. I-11465, punt 13; 1 maart 2011, Chartry, C-457/09, Jurispr. blz. I-819, punt 25, en 14 december 2011, Boncea e.a., C-483/11 en C-484/11, punt 29).

57 Bovendien bepaalt artikel 51, lid 1, van het Handvest dat de bepalingen ervan zich richten tot de lidstaten uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, en houdt het Handvest volgens artikel 6, lid 1, VEU, dat het Handvest dezelfde juridische waarde als de Verdragen geeft, geenszins een verruiming in van de bevoegdheden van de Unie.

58 In het kader van een prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267 VWEU moet het Hof, wanneer een nationale regeling binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, alle uitleggingsgegevens verschaffen die de nationale rechter nodig heeft om te kunnen beoordelen of deze regeling verenigbaar is met de fundamentele rechten zoals zij in het bijzonder voortvloeien uit het Handvest (zie in die zin arresten van 29 mei 1997, Kremzow, C-299/95, Jurispr. blz. I-2629, punt 15, en 15 november 2011, Dereci e.a., C-256/11, Jurispr. blz. I-11315, punt 72).

59 In casu volgt uit de verwijzingsbeslissing niet dat de nationale regeling Unierecht omzet of anderszins bij dit recht aanknoopt. De bevoegdheid van het Hof tot beantwoording van het verzoek om een prejudiciële beslissing is dus niet aangetoond wat het grondrecht op een daadwerkelijk beroep in rechte betreft (zie voormelde beschikkingen Asparuhov Estov e.a., punt 14; Chartry, punten 25 en 26, en Boncea e.a., punt 34).

60 Uit al het voorgaande vloeit voort dat het verzoek om een prejudiciële beslissing van de Administrativen sad Sofia-grad niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

Kosten

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

Het Hof (Achtste kamer) verklaart voor recht:

Het door de Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarije) bij beslissing van 27 november 2010 (zaak C-27/11) ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing is niet-ontvankelijk.

ondertekeningen