ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

1 augustus 2025 *

„Prejudiciële verwijzing – Verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EU) nr. 165/2014 – Verplichting van periodieke controle van tachografen – Uitzondering – Artikel 49, lid 1, laatste volzin, en artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Lex-mitiorbeginsel – Bestuurlijke sancties van strafrechtelijke aard – Beroep in cassatie – Nieuwe wet die in werking is getreden na de uitspraak waartegen cassatieberoep is ingesteld – Begrip ‚definitieve veroordeling'"

In zaak C-544/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (hoogste bestuursrechter, Slowakije) bij beslissing van 16 augustus 2023, ingekomen bij het Hof op 28 augustus 2023, in de procedure

T.T.,

BAJI Trans s.r.o.

tegen

Národný inšpektorát práce,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, T. von Danwitz, vicepresident, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (rapporteur), I. Jarukaitis, M. L. Arastey Sahún, S. Rodin, N. Jääskinen, D. Gratsias en M. Gavalec, kamerpresidenten, E. Regan, J. Passer, Z. Csehi en O. Spineanu-Matei, rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 24 september 2024,

* Procestaal: Slowaaks.

gelet op de opmerkingen van:

– T.T. en BAJI Trans s.r.o., vertegenwoordigd door M. Mandzák en M. Pohovej, advokáti, en P. Rumanová, advokátka,

– Národný inšpektorát práce, vertegenwoordigd door M. Mitterpák, generálny riaditel, en L. Štofová, právnička,

– de Slowaakse regering, vertegenwoordigd door A. Lukáčik en E. V. Larišová en S. Ondrášiková als gemachtigden,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door M. Cherubini, avvocato dello Stato,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. J. O. Van Nuffel en A. Tokár als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 februari 2025,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 49, lid 1, laatste volzin, en artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen T.T. en BAJI Trans s.r.o. enerzijds, en de Národný inšpektorát práce (nationale arbeidsinspectie, Slowakije) anderzijds, over een bestuurlijke geldboete die door die inspectie aan T.T. is opgelegd.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Handvest

3 Artikel 49, lid 1, van het Handvest luidt als volgt:

„Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde van het handelen of nalaten. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die, die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien de wet na het begaan van het strafbare feit in een lichtere straf voorziet, is die van toepassing."

4 Artikel 51, lid 1, van het Handvest is als volgt verwoord:

„De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden […]".

Verordening nr. 3821/85

5 In de versie die van toepassing was op de datum waarop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overtreding is begaan, bepaalde artikel 3, leden 1 en 2, van verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer (PB 1985, L 370, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 (PB 2006, L 102, blz. 1) (hierna: „verordening nr. 3821/85"):

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

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

6 In de versie die van toepassing was op die datum, bepaalde artikel 19, lid 1, van die verordening:

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

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

7 Punt 3, onder a), van hoofdstuk VI van bijlage I bij die verordening, met het opschrift „Periodieke controles", bepaalde op de datum van de overtreding in het hoofdgeding:

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

[…]"

8 Verordening nr. 3821/85 is met ingang van 2 maart 2016 ingetrokken bij artikel 47 van verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014 betreffende tachografen in het wegvervoer, tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en tot wijziging van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB 2014, L 60, blz. 1).

Verordening nr. 165/2014

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

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

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

10 Artikel 23, lid 1, van die verordening luidt:

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

11 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."

12 Artikel 48, tweede alinea, van die verordening luidt als volgt:

„[Deze verordening] is, onder voorbehoud van de in artikel 46 bedoelde overgangsmaatregelen, van toepassing met ingang van 2 maart 2016. […]"

Verordening nr. 561/2006

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

„Deze verordening geeft voorschriften voor de rijtijden, de onderbrekingen en de rusttijden van bestuurders in het wegvervoer van goederen en personen, met als doel de voorwaarden voor concurrentie tussen verschillende wijzen van vervoer over land te harmoniseren, met name met betrekking tot de wegvervoersector, en ter verbetering van de werkomstandigheden en de verkeersveiligheid. De verordening heeft tevens tot doel betere controle en handhaving door de lidstaten en betere arbeidsomstandigheden in de wegvervoerssector te bevorderen."

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

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

16 In de versie die van toepassing was ten tijde van het begaan van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overtreding, vermeldde dat artikel 13, lid 1, niet de voertuigen die gebruikt worden voor de levering van stortklaar beton.

17 Artikel 13, lid 1, is evenwel gewijzigd bij verordening (EU) 2020/1054 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 tot wijziging van verordening (EG) nr. 561/2006 wat betreft de minimumeisen voor maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden, minimumonderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden, en verordening (EU) nr. 165/2014 wat betreft positionering door middel van tachografen (PB 2020, L 249, blz. 1).

18 Als gevolg van die wijziging, die sinds 20 augustus 2020 van toepassing is, vermeldt dat artikel 13, lid 1, onder de voertuigen die het voorwerp kunnen uitmaken van de uitzonderingen van de artikelen 5 tot en met 9 van verordening nr. 561/2006, onder punt r) „voertuigen die worden gebruikt voor de levering van stortklaar beton".

Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95

19 Artikel 1 van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB 1995, L 312, blz. 1) bepaalt:

„1. Met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen wordt een algemene regeling inzake homogene controles en administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het gemeenschapsrecht aangenomen.

2. Onder onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het gemeenschapsrecht verstaan die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave."

20 Artikel 2, lid 2, van deze verordening luidt als volgt:

„Geen administratieve sanctie kan worden opgelegd dan uit kracht van een aan de onregelmatigheid voorafgegaan gemeenschapsbesluit. Ingeval van latere wijziging van de bepalingen van een gemeenschapsbesluit waarin administratieve sancties zijn vastgesteld, worden de minder strenge bepalingen met terugwerkende kracht toegepast."

Slowaaks recht

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

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

22 § 2 van zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (wet nr. 461/2007 betreffende het gebruik van controleapparaten in het wegvervoer) van 13 september 2007 bepaalt:

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

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

23 § 38, lid 1, onder a), punt 1, van zákon č. 462/2007 Z. z. o organizácii pracovného času v doprave a o zmene a doplnení zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 309/2007 Z. z. (wet nr. 462/2007 betreffende de organisatie van de arbeidstijd in het vervoer en tot wijziging van wet nr. 125/2006 betreffende de arbeidsinspectie en tot wijziging van wet nr. 82/2005 betreffende illegale arbeid en illegale tewerkstelling en tot wijziging van bepaalde wetten, zoals gewijzigd bij wet nr. 309/2007) van 13 september 2007 luidt als volgt:

„Een bestuurder begaat een overtreding wanneer hij een voertuig bestuurt zonder controleapparaat of met een controleapparaat dat geen geldige periodieke keuring heeft ondergaan of wanneer hij het controleapparaat verkeerd gebruikt."

24 Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (wet nr. 162/2015 houdende het wetboek van bestuursprocesrecht; hierna: „SSP") is op 1 juli 2016 in werking getreden.

25 § 145 SSP bepaalt:

„(1) Een betekend arrest is definitief, tenzij hierna anders is bepaald.

(2) Het arrest van een bestuursrechter wordt definitief na het verstrijken van een termijn van een maand vanaf de betekening ervan of wanneer binnen dezelfde termijn cassatieberoep tegen dat arrest wordt ingesteld, wanneer de beslissing betrekking had op:

[…]

c) een bestuurlijk beroep inzake bestuurlijke sancties,

[…]"

26 § 438, lid 1, SSP, bepaalt het volgende:

„Tegen een definitieve uitspraak van een bestuursrechter kan cassatieberoep worden ingesteld […]”

27 § 440, lid 1, van dat wetboek bepaalt:

„Een cassatieberoep kan slechts worden gebaseerd op de grond dat de bestuursrechter, hetzij in het kader van de procedure, hetzij bij zijn beslissing, aldus inbreuk op het recht heeft gemaakt dat:

a) hij niet bevoegd was om kennis van de zaak te nemen,

b) een van de deelnemers aan de procedure geen procesbevoegdheid had,

c) een van de partijen in de procedure niet volledig bekwaam was om zelfstandig voor de bestuursrechter op te treden en namens deze deelnemer geen wettelijke vertegenwoordiger of procesvertegenwoordiger is opgetreden,

d) in dezelfde zaak reeds een definitieve uitspraak is gedaan of een procedure aanhangig is gemaakt,

e) de zaak is beslecht door een uitgesloten rechter of door een bestuurlijke rechterlijke instantie die niet op behoorlijke wijze is samengesteld,

f) procedurele tekortkomingen een van de deelnemers aan de procedure in zodanige mate hebben belet om zijn procedurele rechten uit te oefenen dat inbreuk is gemaakt op het recht op een eerlijk proces,

g) hij uitspraak heeft gedaan op grond van een onjuiste beoordeling van de rechtssituatie,

h) hij is afgeweken van de vaste rechtspraak van de [hoogste bestuursrechter],

i) geen rekening is gehouden met een bindende rechtsopvatting die is geformuleerd in een tot vernietiging strekkende uitspraak in het kader van het cassatieberoep, of

j) het beroep in strijd met het recht is afgewezen.”

28 § 454 van dat wetboek bepaalt:

„Bij het onderzoek van de zaak gaat de cassatie[rechter] uit van de stand van zaken op het tijdstip waarop de bestuursrechter de bestreden uitspraak heeft bekendgemaakt of gedaan.”

29 § 462 SSP luidt:

„(1) Indien de cassatierechter na onderzoek vaststelt dat het cassatieberoep gegrond is, beslist hij de bestreden beslissing te vernietigen en, afhankelijk van de aard ervan, de zaak voor verdere behandeling naar de bestuursrechter terug te verwijzen of de procedure af te sluiten; in voorkomend geval verwijst hij de zaak naar de autoriteit die bevoegd is om er kennis van te nemen.

(2) Indien de cassatierechter van oordeel is dat het bestreden besluit of de bestreden maatregel van het bestuursorgaan niet in overeenstemming is met de wet en de bestuursrechter het beroep

heeft verworpen, kan hij de beslissing van de bestuursrechter wijzigen door het bestreden besluit of de bestreden maatregel van het bestuursorgaan nietig te verklaren en de zaak voor verdere afdoening terug te verwijzen naar de bestuursrechter.

[…]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

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

31 Bij besluit van 3 april 2017 heeft de nationale arbeidsinspectie het door T.T. tegen het besluit van 8 december 2016 ingediende bezwaarschrift afgewezen.

32 T.T. en BAJI Trans hebben tegen deze bestuursbesluiten beroep ingesteld bij de Krajský súd v Bratislave (rechter in eerste aanleg Bratislava, Slowakije).

33 Bij beslissing van 27 maart 2019 heeft de Krajský súd v Bratislave het door BAJI Trans ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard en het beroep van T.T. ongegrond verklaard. Deze rechter heeft onder meer overwogen dat de verplichting om in voertuigen voor wegvervoer gebruik te maken van een tachograaf was ingevoerd bij artikel 3 van verordening nr. 3821/85 en § 2, lid 1, van wet nr. 461/2007, onverminderd de uitzonderingen bedoeld in de artikelen 3 en 13 van verordening nr. 561/2006. Voertuigen voor het vervoer van beton vielen echter niet onder deze uitzonderingen.

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

35 Op 24 augustus 2020 hebben die partijen een memorie ingediend waarin zij onderstreepten dat verordening nr. 561/2006 bij verordening 2020/1054 was gewijzigd. Die wijziging had plaatsgevonden na de instelling van hun cassatieberoep en had als gevolg dat de op 4 november 2015 begane feiten niet langer onrechtmatig waren. Volgens hen diende die wijziging bijgevolg overeenkomstig artikel 50, lid 6, van de Slowaakse grondwet in aanmerking te worden genomen.

36 Op 1 augustus 2021 is de Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (hoogste bestuursrechter van de Slowaakse Republiek), de verwijzende rechter, begonnen met de behandeling van alle zaken die bij de administratieve kamer van de Najvyšší súd Slovenskej republiky tot en met 31 juli 2021 aanhangig waren gemaakt, met inbegrip van het cassatieberoep van T.T. en BAJI Trans.

37 In de eerste plaats merkt de verwijzende rechter op dat het lex-mitiorbeginsel is verankerd in artikel 49 van het Handvest, waarbij hij benadrukt dat dat artikel slechts kan worden toegepast indien het hoofdgeding een situatie betreft waarin een lidstaat het Unierecht ten uitvoer brengt in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.

38 Aangezien de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wetten zijn vastgesteld om aan verordeningen nr. 3821/85 en nr. 165/2014 uitvoering te geven, met inbegrip van de uit die verordeningen voortvloeiende verplichting om een sanctieregeling in te voeren, neigt de verwijzende rechter tot het oordeel dat, ten eerste, de nationale arbeidsinspectiedienst het Unierecht ten uitvoer bracht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest toen die dienst zich met betrekking tot T.T. uitsprak over de schuldvraag en de hem op te leggen sanctie en, ten tweede, hijzelf ook het Unierecht ten uitvoer brengt wanneer hij zich uitspreekt over het bij hem aanhangige cassatieberoep. De verwijzende rechter wenst echter dat het Hof die uitlegging bevestigt.

39 In de tweede plaats stelt de verwijzende rechter zich op het standpunt dat zowel bestuursorganen die een individu een strafrechtelijke sanctie opleggen, als rechterlijke instanties die met volle rechtsmacht kennis nemen van een beroep tegen die bestuursbesluiten, verplicht zijn om het lex-mitiorbeginsel toe te passen om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”). Die rechter is van oordeel dat dezelfde redenering zou kunnen gelden voor artikel 49, lid 1, van het Handvest. Hij wenst zich er echter van te vergewissen dat die bepaling van toepassing is zowel in het kader van de procedure die tot de bestuurlijke sanctie leidt, als in het kader van de gerechtelijke procedure tot toetsing van de rechtmatigheid van die sanctie.

40 In de derde plaats vraagt de verwijzende rechter zich af of hij als cassatierechter rekening moet houden met een gunstigere strafwet die is vastgesteld na de uitspraak van de rechterlijke beslissing die naar nationaal recht als definitief wordt beschouwd en waartegen BAJI Trans en T.T. cassatieberoep hebben ingesteld.

41 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat het lex-mitiorbeginsel van toepassing is op strafprocedures in afwachting van een definitieve beslissing, maar dat het zich nooit heeft uitgesproken over de wijze waarop het definitieve karakter van een dergelijke beslissing moet worden beoordeeld.

42 De verwijzende rechter is van oordeel dat hij, ook zonder dat erom is verzocht, rekening moet houden met de fundamentele beginselen met betrekking tot het bepalen van de strafmaat, waaronder het lex-mitiorbeginsel.

43 Die rechter merkt evenwel op dat het cassatieberoep naar Slowaaks recht in theorie als een buitengewoon rechtsmiddel wordt beschouwd, juist omdat het is gericht tegen een definitieve rechterlijke beslissing, en dat hij is gebonden aan de rechtssituatie die bestond op de datum waarop die beslissing werd uitgesproken.

44 Hij merkt echter ook op dat de in de Slowaakse wet opgenomen cassatiegronden ruim zijn geformuleerd en in beginsel betrekking hebben op alle rechts- en procedurefouten. Bovendien heeft de eiser tot cassatie er in beginsel recht op dat op zijn cassatieberoep wordt beslist en dat de cassatieprocedure volgens de regels en onmiddellijk na de procedure bij de lagere bestuursrechter plaatsvindt.

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

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

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

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

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

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

46 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 51, lid 1, van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat het recht van de Unie ten uitvoer brengt in de zin van die bepaling wanneer hij overeenkomstig artikel 19, lid 1, van verordening nr. 3821/85 en artikel 41, lid 1, van verordening nr. 165/2014 aan de bestuurder van een voertuig een bestuurlijke sanctie oplegt wegens niet-nakoming door die bestuurder van de door die verordeningen opgelegde verplichtingen.

47 Om te beginnen betoogt de Slowaakse regering dat het antwoord op deze vraag dermate voor de hand ligt dat zij niet hoeft te worden beantwoord. Voor zover deze opmerking moet worden geacht ertoe te strekken de ontvankelijkheid van die vraag ter discussie te stellen, volstaat het eraan te herinneren dat een prejudiciële vraag niet zonder meer niet-ontvankelijk wordt wanneer

er over het antwoord erop redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan (zie in die zin arresten van 1 december 2011, Painer, C-145/10, EU:C:2011:798, punt 65, en 11 mei 2023, MOMTRADE RUSE, C-620/21, EU:C:2023:395, punt 38).

48 Daarnaast volgt uit artikel 51, lid 1, van het Handvest dat de bepalingen van het Handvest uitsluitend tot de lidstaten zijn gericht wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen.

49 De in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten kunnen dus toepassing vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst, maar niet daarbuiten (arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 19).

50 Bovendien volgt uit de vaste rechtspraak van het Hof dat een lidstaat het recht van de Unie ten uitvoer brengt in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest wanneer hij een in een Unierechtelijke handeling neergelegde verplichting nakomt om te voorzien in sancties op de in die handeling bedoelde overtredingen [zie in die zin arresten van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 27, en 19 oktober 2023, G. ST. T. (Evenredigheid van de straf in geval van namaak), C-655/21, EU:C:2023:791, punt 43].

51 In het onderhavige geval vereisten vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1054 zowel verordening nr. 3821/85 – die van toepassing was op de datum van de door T.T. gepleegde overtreding – als verordening nr. 165/2014 dat in voertuigen zoals die in het hoofdgeding een tachograaf aanwezig was en die tachograaf periodiek werd gecontroleerd, zonder dat een uitzondering mogelijk was. Voorts blijkt uit artikel 19, lid 1, van verordening nr. 3821/85 en artikel 41, lid 1, van verordening nr. 165/2014 dat zij de lidstaten verplichten om sancties toe te passen bij overtreding van de bepalingen van die verordeningen.

52 Hieruit volgt dat de Slowaakse autoriteiten het Unierecht ten uitvoer hebben gebracht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest door § 38, lid 1, onder a), punt 1, van wet nr. 462/2007 vast te stellen en T.T. een bestuurlijke geldboete op te leggen omdat hij op 4 november 2015 een voertuig had bestuurd voor het leveren van stortklaar beton zonder te voldoen aan de verplichtingen inzake periodieke controle van de tachograaf waarmee dit voertuig moest zijn uitgerust.

53 Het hoofdgeding heeft echter meer in het bijzonder betrekking op de mogelijkheid om T.T. een sanctie op te leggen wegens het begaan van een dergelijke overtreding vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1054, terwijl voertuigen voor het leveren van stortklaar beton naar Slowaaks recht door het gecombineerde effect van die verordening en § 2, lid 2, van wet nr. 461/2007 vanaf de inwerkingtreding van die regels waren vrijgesteld van de tachograafverplichting.

54 Om de verwijzende rechter een volledig antwoord te geven, moet derhalve nog worden opgemerkt dat de Slowaakse wetgever ook met een dergelijke wijziging van de relevante nationale regeling het recht van de Unie ten uitvoer heeft gebracht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.

55 Daarmee heeft die wetgever immers gebruikgemaakt van de hem bij artikel 3, lid 2, van verordening nr. 165/2014 geboden mogelijkheid om de categorieën voertuigen bedoeld in artikel 13, lid 1, van verordening nr. 561/2006, zoals aangevuld bij verordening 2020/1054, vrij te stellen van de verplichting om met een tachograaf te zijn uitgerust.

56 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet een lidstaat, wanneer hij maatregelen vaststelt in het kader van een discretionaire bevoegdheid of beoordelingsbevoegdheid die integrerend deel uitmaakt van de bij een Unierechtelijke handeling ingevoerde regeling, worden geacht dat recht ten uitvoer te brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest (zie in dit verband arresten van 13 juni 2017, Florescu e.a., C-258/14, EU:C:2017:448, punt 48, en 29 juli 2024, protectus, C-185/23, EU:C:2024:657, punt 59).

57 Het hoofdgeding betreft derhalve een nationale regeling waarbij het recht van de Unie ten uitvoer wordt gebracht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, zodat in dat geding de vereisten die voortvloeien uit de in het Handvest neergelegde grondrechten moeten worden nageleefd (zie in die zin arrest van 4 oktober 2024, Real Madrid Club de Fútbol, C-633/22, EU:C:2024:843, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58 Uit het voorgaande volgt dat artikel 51, lid 1, van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat het recht van de Unie ten uitvoer brengt in de zin van deze bepaling wanneer die lidstaat overeenkomstig artikel 19, lid 1, van verordening nr. 3821/85 en artikel 41, lid 1, van verordening nr. 165/2014 aan de bestuurder van een voertuig een bestuurlijke sanctie oplegt wegens niet-nakoming door die bestuurder van de door die verordeningen opgelegde verplichtingen, en die lidstaat vervolgens gebruikmaakt van de hem door artikel 3, lid 2, van verordening nr. 165/2014 verschafte mogelijkheid om bepaalde voertuigen voor wegvervoer vrij te stellen van de nakoming van die verplichtingen.

Tweede vraag

59 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het kan worden toegepast op een bestuurlijke sanctie die is opgelegd op grond van een regel die na de vaststelling van die sanctie is gewijzigd op een wijze die gunstiger is voor de bestrafte persoon.

60 Om te beginnen moet worden benadrukt dat artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest bepaalt dat indien de wet na het begaan van een strafbaar feit in een lichtere straf voorziet, die lichtere straf moet worden toegepast.

61 Deze bepaling bevestigt aldus het lex-mitiorbeginsel dat eveneens wordt gewaarborgd door artikel 7 EVRM [zie in die zin arrest EHRM van 17 september 2009, Scoppola tegen Italië (nr. 2), CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109].

Werkingssfeer van artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest

62 Uit de toelichtingen bij artikel 49 van het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17) blijkt dat deze bepaling van toepassing is op het gebied van het strafrecht.

63 Zoals de advocaat-generaal in punt 52 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat drie criteria relevant zijn om te bepalen of een sanctie van strafrechtelijke aard is, met name met het oog op de toepassing van artikel 49 van het Handvest. Het eerste criterium is de juridische kwalificatie van het strafbare feit in het nationale recht, het tweede de aard van het strafbare feit en het derde de zwaarte van de sanctie die de betrokkene kan worden opgelegd (zie in die zin arresten van 5 juni 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, punt 37, en 4 mei 2023, Agenția Națională de Integritate, C-40/21, EU:C:2023:367, punt 34).

64 Hoewel het aan de verwijzende rechter staat om in het licht van deze criteria te beoordelen of de aan T.T. opgelegde geldboete strafrechtelijk van aard is in de zin van artikel 49, lid 1, van het Handvest, kan het Hof in zijn uitspraak op een verzoek om een prejudiciële beslissing niettemin nadere aanwijzingen geven om die rechter bij zijn beoordeling te leiden (zie in die zin arrest van 4 mei 2023, Agenția Națională de Integritate, C-40/21, EU:C:2023:367, punt 36).

65 Wat om te beginnen het eerste criterium inzake de juridische kwalificatie van het strafbare feit in het nationale recht betreft, blijkt uit de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overtreding naar Slowaaks recht wordt beschouwd als een bestuursrechtelijke overtreding.

66 Zelfs voor overtredingen die in het nationale recht niet als „strafrechtelijk" worden gekwalificeerd, kan artikel 49 van het Handvest evenwel van toepassing zijn op vervolgingen en sancties die op grond van de twee andere in punt 63 van het onderhavige arrest bedoelde criteria als strafrechtelijk van aard kunnen worden beschouwd [zie in die zin arresten van 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten), C-439/19, EU:C:2021:504, punt 88, en 14 september 2023, Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, punt 49].

67 Wat vervolgens het tweede criterium inzake de aard van de overtreding betreft, moet worden nagegaan of de betrokken maatregel met name een repressieve doelstelling nastreeft, hetgeen eigen is aan een sanctie van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 49 van het Handvest, zonder dat de enkele omstandigheid dat deze sanctie tevens een preventieve doelstelling nastreeft, ertoe leidt dat zij niet wordt gekwalificeerd als een strafrechtelijke sanctie. Het ligt namelijk in de aard zelf van strafrechtelijke sancties besloten dat zij zowel strekken tot repressie als tot preventie van ongeoorloofde gedragingen. Herstelt een maatregel enkel de door het strafbare feit in kwestie veroorzaakte schade, dan is hij daarentegen niet strafrechtelijk van aard [zie in die zin arresten van 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten), C-439/19, EU:C:2021:504, punt 89, en 14 september 2023, Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, punt 50].

68 In casu lijken de bestuurlijke geldboeten die voortvloeien uit de niet-nakoming van de verplichtingen inzake de aanwezigheid en de periodieke controle van een tachograaf aan boord van bepaalde voertuigtypen, zowel afschrikking als repressie van die overtredingen na te streven, en lijken zij niet bedoeld om de door die overtredingen veroorzaakte schade te vergoeden.

69 Het Hof heeft bovendien reeds geoordeeld dat het feit dat de betrokken maatregel niet gericht is tot het brede publiek maar tot een specifieke groep van adressaten die, omdat zij een specifieke door het Unierecht geregelde activiteit uitoefenen, aan de door dat Unierecht gestelde voorwaarden moeten voldoen, erop kan wijzen dat die maatregel geen repressieve doelstelling heeft en aldus kan bijdragen tot de vaststelling dat die maatregel niet strafrechtelijk van aard is, mits die maatregel zich ertoe beperkt de adressaat ervan bepaalde specifieke prerogatieven te ontnemen die hem door dat recht zijn toegekend, op grond dat de bevoegde bestuursautoriteit heeft geoordeeld dat niet langer was voldaan aan de voorwaarden voor toekenning van die prerogatieven (zie in die zin arrest van 14 september 2023, Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De in het hoofdgeding aan de orde zijnde geldboete heeft echter duidelijk niet een dergelijk doel.

70 Wat ten slotte het derde criterium betreft, inzake de zwaarte van de opgelegde sanctie, moet worden vastgesteld dat deze zwaarte moet worden beoordeeld aan de hand van de maximumstraf waarin de relevante bepalingen voorzien (arrest van 14 september 2023, Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71 In casu is ter terechtzitting benadrukt dat voor een overtreding als door T.T. is begaan een bestuurlijke geldboete van maximaal 1 699 EUR kan worden opgelegd. Zoals de Slowaakse regering ter terechtzitting heeft benadrukt, lijkt deze boete voorts gepaard te kunnen gaan met een ontzegging van de rijbevoegdheid van twee jaar. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dergelijke sancties, samen beschouwd, voldoende streng kunnen zijn om ze als repressief en dus als strafrechtelijk aan te merken.

72 Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat het gebruik van een tachograaf die niet door een erkende werkplaats is geïnspecteerd, een zeer ernstige inbreuk vormt in de zin van punt H.1 van bijlage III bij richtlijn 2006/22, zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2020/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 (PB 2020, L 249, blz. 49). Artikel 41, lid 1, van verordening nr. 165/2014 vereist immers dat de lidstaten voorzien in sancties die niet alleen doeltreffend, evenredig, afschrikkend en niet-discriminerend zijn, maar die ook beantwoorden aan de bij richtlijn 2006/22 bepaalde classificatie van inbreuken.

73 Indien de verwijzende rechter na een onderzoek van alle relevante omstandigheden evenwel van oordeel is dat de betreffende geldboete niet strafrechtelijk van aard is en dat artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest dus niet van toepassing is op het hoofdgeding, verplicht geen enkele regel van Unierecht in casu tot de eerbiediging van het lex-mitiorbeginsel.

74 Meer in het bijzonder kan de verwijzende rechter zich dan niet baseren op een algemeen Unierechtelijk beginsel van de retroactieve toepassing van de lichtere straf.

75 Het Hof heeft weliswaar een dergelijk beginsel erkend, waarbij het zich heeft gebaseerd op de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten (arrest van 3 mei 2005, Berlusconi e.a., C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2005:270, punten 68 en 69), maar – zoals de advocaat-generaal in punt 67 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt – er bestaat geen gemeenschappelijke constitutionele traditie op grond waarvan het lex-mitiorbeginsel kan worden uitgebreid tot sancties die niet strafrechtelijk van aard zijn.

76 Deze vaststelling vindt steun in de keuze van de auteurs van het Handvest om de werkingssfeer van het in artikel 49, lid 1, laatste volzin ervan gewaarborgde lex-mitiorbeginsel te beperken tot strafrechtelijke maatregelen, en in het feit dat de werkingssfeer van artikel 7 EVRM ook tot die maatregelen is beperkt.

77 Daarnaast wordt aan het gegeven dat de draagwijdte van het algemene beginsel van de retroactieve toepassing van de lichtere straf beperkt is tot het strafrecht, niet afgedaan door artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95. Op grond van dat artikel staat het aan de bevoegde autoriteiten om in geval van een onregelmatigheid die de financiële belangen van de Unie kan schaden in de zin van artikel 1, lid 1, van die verordening, toepassing te geven aan de latere wijzigingen die zijn aangebracht bij bepalingen in een sectorale Unieregeling die minder strenge administratieve sancties invoert.

78 Die bepaling voorziet in de retroactieve toepassing van Unierechtelijke bepalingen waarbij de regeling inzake administratieve sancties wordt verzacht zonder dat de werkingssfeer ervan beperkt is tot sancties van strafrechtelijke aard.

79 Zoals de advocaat-generaal in punt 70 van zijn conclusie heeft benadrukt, blijkt echter juist uit de omstandigheid dat de Uniewetgever het in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 noodzakelijk heeft geacht om het algemene beginsel van Unierecht dat de lichtere straf

retroactief moet worden toegepast, uit te breiden tot alle administratieve sancties die betrekking hebben op onregelmatigheden die de financiële belangen van de Unie kunnen schaden in de zin van artikel 1 van die verordening – ongeacht of zij van strafrechtelijke aard zijn – dat dit beginsel als zodanig niet van toepassing is op sancties die niet strafrechtelijk van aard zijn.

Toepassingsvoorwaarden van artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest

80 Een wet die dateert van na het begaan van het strafbare feit hoeft krachtens artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest enkel te worden toegepast indien die wet „in een lichtere straf voorziet".

81 De toepassing van die bepaling onderstelt dus een opeenvolging van juridische regelingen in de tijd en berust op de constatering dat deze opeenvolging de uitdrukking vormt van het feit dat binnen de betreffende rechtsorde de opvatting is gewijzigd over ofwel de strafrechtelijke kwalificatie van de feiten die een strafbaar feit kunnen vormen, ofwel de op dat feit toe te passen straf, op een wijze die gunstig is voor de pleger ervan (zie in die zin arrest van 24 juli 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punt 107 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

82 Bovendien heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens reeds geoordeeld dat artikel 7 EVRM niet waarborgt dat een wijziging van de regeling die voor de pleger van het strafbare feit gunstiger is, met terugwerkende kracht wordt toegepast wanneer die wijziging uitsluitend wordt verklaard door een wijziging van de feitelijke omstandigheden sinds het begaan van dat strafbare feit en dus irrelevant is voor het onderzoek van het strafbare feit als zodanig (arrest EHRM van 18 oktober 2022, Morck Jensen tegen Denemarken, CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 52).

83 Zoals in punt 52 van het onderhavige arrest is beklemtoond, is T.T. in casu bestraft voor het op 4 november 2015 besturen van een voertuig voor de levering van stortklaar beton waarvan de tachograaf niet aan een geldige periodieke keuring was onderworpen.

84 Dienaangaande dient te worden opgemerkt dat artikel 3, lid 2, van verordening nr. 3821/85 – dat van toepassing was ten tijde van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overtreding – de lidstaten vóór de intrekking ervan bij verordening nr. 165/2014 de mogelijkheid gaf om de in artikel 13, leden 1 en 3, van verordening nr. 561/2006 bedoelde voertuigen vrij te stellen van de toepassing van verordening nr. 3821/85. Deze mogelijkheid hebben de lidstaten sinds 2 maart 2016 op grond van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 165/2014 nog steeds.

85 Voorts heeft verordening 2020/1054 de categorie voertuigen die worden gebruikt voor de levering van stortklaar beton toegevoegd aan de in artikel 13, lid 1, van verordening nr. 561/2006 bedoelde categorieën voertuigen, te weten die waarvoor de lidstaten uitzonderingen kunnen toestaan. Die wijziging was van toepassing vanaf 20 augustus 2020.

86 Zoals de advocaat-generaal in punt 78 van zijn conclusie heeft opgemerkt, vormt verordening 2020/1054, door deze voertuigen toe te voegen aan de voertuigen die al waren vermeld in artikel 13, lid 1, van verordening nr. 561/2006, de uitdrukking van een gewijzigd standpunt van de Uniewetgever inzake de noodzaak om de aanwezigheid van een tachograaf verplicht te stellen in die voertuigen waarvan de ritten in beginsel over vrij korte afstanden worden afgelegd.

87 Een dergelijke wijziging verschilt dus van de gevallen waarin het Hof in wezen heeft geoordeeld dat een wijziging van de toepasselijke regeling weliswaar gunstig was voor de vervolgde of veroordeelde persoon, maar niet binnen de werkingssfeer van het lex-mitiorbeginsel kon vallen op grond dat een dergelijke wijziging de bestanddelen van het strafbare feit niet kon wijzigen en

in het licht van dat strafbare feit louter een wijziging van een feitelijke situatie vormde of uitsluitend werd gerechtvaardigd door een nieuwe zuiver economische en technische beoordeling door de Uniewetgever, waarbij de onrechtmatigheid van de eerdere gedragingen van de bestrafte persoon niet ter discussie werd gesteld (zie in die zin arresten van 6 oktober 2016, Paoletti e.a., C-218/15, EU:C:2016:748, punten 32-36, alsook 7 augustus 2018, Clergeau e.a., C-115/17, EU:C:2018:651, punten 34-40).

88 Hieruit volgt dat de Unierechtelijke regels inzake de verplichting om bepaalde voertuigen uit te rusten met een tachograaf en om te zorgen voor periodieke controle ervan na de door T.T. begane overtreding zijn gewijzigd op een wijze die voor hem gunstig kon zijn indien de Slowaakse autoriteiten overeenkomstig artikel 3, lid 2, van verordening nr. 165/2014 besluiten om dit type voertuigen vrij te stellen van de verplichting om uitgerust te zijn met een tachograaf.

89 Artikel 2, lid 2, van wet nr. 461/2007 bepaalt inderdaad dat voertuigen van alle in artikel 13, lid 1, van verordening nr. 561/2006 genoemde categorieën zijn vrijgesteld van de tachograafverplichting.

90 Zoals in punt 55 van het onderhavige arrest is opgemerkt, heeft de Slowaakse wetgever dus besloten om gebruik te maken van de in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 165/2014 geboden mogelijkheid door, om dezelfde redenen die de Uniewetgever heeft vastgesteld, alle in artikel 13, lid 1, van verordening nr. 561/2006 genoemde categorieën voertuigen van rechtswege vrij te stellen van de verplichting om te zijn uitgerust met een tachograaf.

91 Zoals de Slowaakse regering in haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting heeft benadrukt, lijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dus te volgen dat de afschaffing in het Slowaaks recht van de verplichting om voertuigen die bestemd zijn voor het vervoer van stortklare beton uit te rusten met een tachograaf, de uitdrukking vormt van een gewijzigd standpunt van de Slowaakse wetgever inzake de wenselijkheid om feiten als aan T.T. worden verweten te bestraffen. Het is evenwel aan de verwijzende rechter om dat na te gaan.

92 Ten slotte moet in herinnering worden gebracht dat artikel 49 van het Handvest op zijn minst dezelfde garanties bevat als artikel 7 EVRM, waarmee krachtens artikel 52, lid 3, van het Handvest rekening moet worden gehouden als minimumbeschermingsniveau (arrest van 29 juli 2024, Alchaster, C-202/24, EU:C:2024:649, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bijgevolg dient het Hof erop toe te zien dat het artikel 49 van het Handvest in de onderhavige zaak zodanig uitlegt dat het daardoor geboden beschermingsniveau niet in strijd komt met het niveau dat wordt gewaarborgd door artikel 7 EVRM, zoals uitgelegd door het EHRM (arrest van 10 november 2022, DELTA STROY 2003, C-203/21, EU:C:2022:865, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

93 In dit verband waarborgen de uit punt 81 van het onderhavige arrest voorvloeiende vereisten die artikel 49, lid 1, van het Handvest stelt aan een eventuele toepassing van het lex-mitiorbeginsel, gelet op de in punt 82 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak van het EHRM, een niveau van bescherming van dit beginsel dat niet in strijd is met het niveau dat wordt gewaarborgd door artikel 7 EVRM, zoals uitgelegd door het EHRM.

94 Uit het voorgaande volgt dat artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het kan worden toegepast op een bestuurlijke sanctie van strafrechtelijke aard die is opgelegd op grond van een regel die na de vaststelling van die sanctie is gewijzigd op een wijze die

gunstiger is voor de bestrafte persoon, voor zover die wijziging de uitdrukking vormt van een gewijzigd standpunt ten aanzien van de strafrechtelijke kwalificatie van de door die persoon gepleegde feiten of ten aanzien van de toe te passen straf.

Derde en vierde vraag

95 Met zijn derde en vierde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat een rechterlijke instantie bij wie cassatieberoep is ingesteld tegen een rechterlijke beslissing waarbij het beroep tegen een bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard die binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, is verworpen, gehouden is op de veroordeelde persoon een gunstigere regeling toe te passen die na de uitspraak van die rechterlijke beslissing in werking is getreden, ongeacht of die beslissing naar nationaal recht als definitief wordt beschouwd.

96 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de in artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest vervatte regel van de retroactieve toepassing van de gunstigere strafwet geldt zolang geen definitieve veroordeling is uitgesproken (zie in die zin arrest van 6 oktober 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, punt 56).

97 Die regel impliceert namelijk dat een gewijzigde beoordeling in een bepaalde rechtsorde die inhoudt dat het niet langer nodig is bepaald gedrag te bestraffen of even streng te bestraffen, vanaf het moment van wijziging onmiddellijk moet gelden voor alle strafrechtelijke procedures die nog niet met een definitieve veroordeling zijn afgesloten.

98 Opgemerkt zij dat deze uitlegging van artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest niet in strijd is met de door artikel 7 EVRM geboden beschermingsdrempel. Overeenkomstig de rechtspraak van het EHRM volgt uit het lex-mitiorbeginsel dat in artikel 7, lid 1, EVRM wordt gewaarborgd namelijk dat in het geval van verschillen tussen de strafwet die van kracht was op het tijdstip waarop het strafbare feit werd gepleegd en latere strafwetten die zijn vastgesteld voordat een definitieve uitspraak is gedaan, de rechter de wet met de voor de verdachte gunstigste bepalingen moet toepassen [zie in die zin arrest EHRM van 17 september 2009, Scoppola tegen Italië (nr. 2), CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109].

99 In de tweede plaats behoren de regels van het strafprocesrecht weliswaar tot de bevoegdheid van de lidstaten voor zover de Unie op dit gebied geen regelgeving heeft vastgesteld, maar zijn die lidstaten niettemin verplicht om bij de uitoefening van die bevoegdheid de verplichtingen na te komen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht, waaronder de in het Handvest neergelegde grondrechten (zie in die zin arrest van 30 april 2024, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano, C-178/22, EU:C:2024:371, punt 44).

100 Het definitieve karakter van de veroordeling moet dus worden beoordeeld krachtens het recht van de lidstaat die de beslissing heeft gegeven (zie naar analogie arrest van 5 juni 2014, M, C-398/12, EU:C:2014:1057, punt 36), maar dat neemt niet weg dat dit begrip voor de toepassing van artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest in de gehele Unie autonoom en uniform moet worden uitgelegd, aangezien het bepalend is voor de omvang van het door die bepaling gewaarborgde recht en bijgevolg voor de omvang van de verplichtingen die daaruit voor de lidstaten voortvloeien.

101 Zoals de advocaat-generaal in punt 99 van zijn conclusie in wezen heeft benadrukt, volgt hieruit dat de omstandigheid dat een veroordeling naar nationaal recht als definitief wordt beschouwd, niet bepalend is voor de toepassing van artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest door de rechter bij wie beroep is ingesteld tegen de beslissing waarbij die veroordeling is uitgesproken.

102 Een veroordeling kan immers niet als definitief in de zin van artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest worden beschouwd wanneer daartegen een gewoon rechtsmiddel openstaat, namelijk een rechtsmiddel dat tot het normale verloop van een procedure behoort en dat als zodanig een ontwikkeling van de rechtsgang vormt waarmee elke partij redelijkerwijs rekening moet houden (zie naar analogie arrest van 22 november 1977, Industrial Diamond Supplies, 43/77, EU:C:1977:188, punt 37).

103 Daarvan is sprake wanneer de veroordeelde persoon of de met de vervolging belaste overheidsinstantie binnen een bij wet bepaalde termijn en zonder dat daarvoor uitzonderlijke omstandigheden hoeven te worden aangetoond – zoals de noodzaak om in het belang van de wet de samenhang van de rechtspraak te verzekeren – een beroep in rechte kan instellen om vernietiging of herziening van de veroordeling of opgelegde straf te verkrijgen, en dit niettegenstaande het feit dat een dergelijk beroep naar nationaal recht wordt beschouwd als een buitengewoon rechtsmiddel, hetgeen volgens de in punt 43 van het onderhavige arrest weergegeven uiteenzettingen van de verwijzende rechter in casu naar Slowaaks recht het geval is. Zo lang de termijn voor het instellen van een dergelijk rechtsmiddel niet is verstreken of daarover geen uitspraak is gedaan, kan de beslissing betreffende die veroordeling en die straf immers voor de toepassing van artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest niet worden geacht de strafvervolging definitief te hebben beëindigd.

104 Hoewel de schorsende werking van het instellen van een rechtsmiddel tegen een veroordeling niet beslissend is, vormt die voorts wel een aanwijzing dat dit beroep ziet op een beslissing die voor de toepassing van die bepaling niet als definitief kan worden aangemerkt.

105 Hieruit volgt dat een rechterlijke beslissing waartegen in de in punt 103 van het onderhavige arrest bedoelde omstandigheden cassatieberoep kan worden ingesteld, met het oog op de toepassing van artikel 49, lid 1, van het Handvest, pas definitief kan worden wanneer de partijen dit rechtsmiddel hebben uitgeput of de termijn voor het instellen van een dergelijk cassatieberoep hebben laten verstrijken zonder dat beroep in te stellen.

106 Bijgevolg impliceert artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest dat een cassatierechter in beginsel verplicht is om op de pleger van een strafbaar feit een voor die pleger gunstige strafregeling toe te passen wanneer die sanctie inhoudt dat het Unierecht ten uitvoer wordt gebracht, ook al is die regeling in werking getreden na de uitspraak van de rechterlijke beslissing waartegen dat cassatieberoep is ingesteld.

107 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat de beslissing waartegen cassatieberoep is ingesteld naar nationaal recht slechts kan worden vernietigd voor zover zij een rechtmatigheidsgebrek vertoont of de cassatierechter gehouden is uitspraak te doen met inachtneming van de situatie die bestond op de datum van uitspraak van die beslissing. Zoals blijkt uit punt 97 van het onderhavige arrest staat het immers aan de rechter om op de pleger van een strafbaar feit, zolang zijn veroordeling niet definitief is, de voor hem gunstigere strafwet toe te passen.

108 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing ten eerste dat T.T binnen de in de relevante nationale wettelijke regeling gestelde termijn bij de verwijzende rechter cassatieberoep heeft ingesteld, zonder dat hij uitzonderlijke omstandigheden hoefde aan te tonen. Ten tweede blijkt uit die beslissing dat die rechter op zijn minst over de mogelijkheid beschikt om de beslissing van 27 maart 2019 van de Krajský súd v Bratislave te vernietigen.

109 Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter kan de beslissing van de Krajský súd v Bratislave van 27 maart 2019 voor de toepassing van artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest dus niet worden beschouwd als een „definitieve veroordeling".

110 Indien de verwijzende rechter van oordeel is dat de bestuurlijke geldboete waartoe T.T. is veroordeeld strafrechtelijk van aard is, volgt uit het voorgaande dat die rechter verplicht is om de voor T.T. gunstigere regeling in de zin van artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest toe te passen, te weten artikel 2, lid 2, van wet nr. 461/2007, gelezen in samenhang met verordening 2020/1054, ongeacht of die regeling in werking is getreden na de beslissing van de Krajský súd v Bratislave die naar nationaal recht als definitief is aangemerkt. Aan die verplichting wordt niet afgedaan door het feit dat de verwijzende rechter volgens het nationale recht verplicht is om zich uit te spreken met inachtneming van de situatie die bestond op de datum waarop die beslissing is gegeven.

111 Wat dit laatste betreft, moet worden toegevoegd dat wanneer het niet mogelijk is om een nationale bepaling uit te leggen in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht, het beginsel van voorrang van het Unierecht verlangt dat de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid Unierechtelijke bepalingen moet toepassen, elke nationale bepaling buiten toepassing laat die in strijd is met Unierechtelijke bepalingen die rechtstreekse werking hebben [arresten van 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punten 58 en 61, en 20 februari 2024, X (Geen motivering van de beëindiging), C-715/20, EU:C:2024:139, punt 72].

112 Artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest is in duidelijke en nauwkeurige bewoordingen geformuleerd en bevat geen enkele voorwaarde, zodat die bepaling rechtstreekse werking heeft.

113 Indien de verwijzende rechter vaststelt dat het op basis van zijn nationale recht niet mogelijk is om de uit artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest voortvloeiende waarborgen in het bij hem aanhangige geding toe te passen, en dat het niet mogelijk is dat recht in overeenstemming met het Unierecht uit te leggen, zou hij derhalve in het kader van zijn bevoegdheden de bescherming moeten verzekeren die voor de justitiabelen voortvloeit uit artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest, en de volle werking van dat artikel moeten waarborgen door zo nodig elke daarmee strijdige nationale bepaling buiten toepassing te laten.

114 Uit het voorgaande volgt dat artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat een rechterlijke instantie bij wie cassatieberoep is ingesteld tegen een rechterlijke beslissing waarbij het beroep tegen een bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard die binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, is verworpen, in beginsel gehouden is op de veroordeelde persoon een gunstigere nationale regeling toe te passen die na de uitspraak van die rechterlijke beslissing in werking is getreden, ongeacht of die beslissing naar nationaal recht als definitief wordt beschouwd.

Kosten

115 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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 (Grote kamer) verklaart voor recht:

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

moet aldus worden uitgelegd dat

een lidstaat het recht van de Unie ten uitvoer brengt in de zin van deze bepaling wanneer die lidstaat overeenkomstig artikel 19, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006, en artikel 41, lid 1, van verordening 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, aan de bestuurder van een voertuig een bestuurlijke sanctie oplegt wegens niet-nakoming door die bestuurder van de door die verordeningen opgelegde verplichtingen, en die lidstaat vervolgens gebruikmaakt van de hem door artikel 3, lid 2, van verordening nr. 165/2014 verschafte mogelijkheid om bepaalde voertuigen voor wegvoer vrij te stellen van de nakoming van die verplichtingen.

2) Artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest van de grondrechten

moet aldus worden uitgelegd dat

het kan worden toegepast op een bestuurlijke sanctie van strafrechtelijke aard die is opgelegd op grond van een regel die na de vaststelling van die sanctie is gewijzigd op een wijze die gunstiger is voor de bestrafte persoon, voor zover die wijziging de uitdrukking vormt van een gewijzigd standpunt ten aanzien van de strafrechtelijke kwalificatie van de door die persoon gepleegde feiten of ten aanzien van de toe te passen straf.

3) Artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest van de grondrechten

moet aldus worden uitgelegd dat

een rechterlijke instantie bij wie cassatieberoep is ingesteld tegen een rechterlijke beslissing waarbij het beroep tegen een bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard die binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, is verworpen, in beginsel gehouden is op de veroordeelde persoon een gunstigere nationale regeling toe te passen die na de uitspraak van die rechterlijke beslissing in werking is getreden, ongeacht of die beslissing naar nationaal recht als definitief wordt beschouwd.

ondertekeningen