ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
23 januari 1997 *

In zaak C-29/95,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (België), in het aldaar aanhangig geding tussen

E. Pastoors,

Trans-Cap GmbH

en

Belgische Staat,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 6 EG-Verdrag en van het in het gemeenschapsrecht verankerde algemene gelijkheidsbeginsel,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: G. F. Mancini, kamerpresident, J. L. Murray, C. N. Kakouris (rapporteur), P. J. G. Kapteyn en G. Hirsch, rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: G. Tesauro
griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— E. Pastoors en Trans-Cap GmbH, vertegenwoordigd door R. Brugmans en S. Verstreken, advocaten te Antwerpen,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door J. Devadder, bestuursdirecteur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, als gemachtigde, bijgestaan door C. Raymaekers, advocaat te Antwerpen,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door E. Belliard, adjunct-directeur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en A. de Bourgoing, chargé de mission bij deze directie, als gemachtigden,

— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door L. Nordling, rättschef, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. van der Woude, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van E. Pastoors en Trans-Cap GmbH, vertegenwoordigd door R. Brugmans; de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Raymaekers; de Franse regering, vertegenwoordigd door A. de Bourgoing, en

de Commissie, vertegenwoordigd door B. J. Drijber, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, ter terechtzitting van 4 juli 1996,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 oktober 1996,

het navolgende

Arrest

1 Bij vonnis van 31 januari 1995, ingekomen bij het Hof op 8 februari daaraanvolgend, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen krachtens artikel 177 EG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 6 EG-Verdrag en van het in het gemeenschapsrecht verankerde algemene gelijkheidsbeginsel.

2 Deze vraag is gerezen in het kader van een geding tussen Trans-Cap GmbH (hierna: „Trans-Cap"), een in Duitsland gevestigde wegvervoersonderneming, en E. Pastoors, wonende in Duitsland, vrachtwagenbestuurder in dienst van Trans-Cap, enerzijds, en de Belgische Staat anderzijds, betreffende de wettigheid van de verplichting om bij de vaststelling van bepaalde overtredingen op het gebied van het wegvervoer een geldsom te betalen.

3 Teneinde de arbeidsvoorwaarden en de verkeersveiligheid te verbeteren en de concurrentievoorwaarden in de bedrijfstak van het wegvervoer te harmoniseren, heeft de Raad op 20 december 1985 verordening (EEG) nr. 3820/85 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB 1985, L 370, blz. 1), alsmede verordening (EEG) nr. 3821/85 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer (PB 1985, L 370, blz. 8) vastgesteld.

4 Artikel 17 van verordening nr. 3820/85 en artikel 19 van verordening nr. 3821/85 bepalen in identieke termen, dat de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen moeten vaststellen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de verordeningen, inzonderheid met betrekking tot de organisatie, de procedure en de controlemiddelen, alsmede de bij overtredingen toepasselijke sancties. Bovendien dienen de Lid-Staten elkaar onderling bij te staan met het oog op de toepassing van de verordeningen en het toezicht daarop.

5 Eveneens op 20 december 1985 hebben de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, een resolutie aangenomen ter verbetering van de toepassing van de sociale verordeningen op het stuk van het wegvervoer (PB 1985, C 348, blz. 1; hierna: „resolutie"), te weten de verordeningen nrs. 3820/85 en 3821/85. De laatste overweging van de considerans van de resolutie beklemtoont de noodzaak „de homogene en doeltreffende toepassing van de desbetreffende verordeningen door de Lid-Staten te waarborgen, in het bijzonder om distorsies in de concurrentieverhoudingen tussen vervoersondernemingen te vermijden". Voorts is in punt 2, sub b, van de resolutie bepaald, dat de Lid-Staten effectieve middelen dienen aan te nemen voor de vervolging van bestuurders die geen ingezetenen zijn en die een overtreding hebben begaan op het grondgebied van een Lid-Staat, en voor het incasseren van de aan deze bestuurders opgelegde boetes, in het kader van het vigerende internationale of nationale recht.

6 Richtlijn 88/599/EEG van de Raad van 23 november 1988 ten slotte, betreffende standaardprocedures voor de controle op de toepassing van verordeningen nrs. 3820/85 en 3821/85 (PB 1988, L 325, blz. 55), bepaalt in artikel 3, lid 3, dat „de controles langs de weg worden uitgevoerd zonder onderscheid te maken tussen bestuurders en voertuigen uit de Lid-Staat zelf of uit andere Lid-Staten".

7 Met het oog op de naleving van de uit bovengenoemde verordeningen voortvloeiende verplichtingen, heeft het Koninkrijk België bij wet van 6 mei 1985 (*Belgisch Staatsblad* van 13 augustus 1985) een artikel 11 ter ingevoegd in de wet

van 1 augustus 1960 betreffende het vervoer van zaken met motorvoertuigen tegen vergoeding. De wijze van uitvoering van deze nieuwe bepaling is gepreciseerd in het koninklijk besluit van 12 juli 1989 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige overtredingen inzake het vervoer over de weg (*Belgisch Staatsblad* van 20 juli 1989).

8 Ingevolge deze bepalingen kan bij vaststelling van overtredingen van de verordeningen nrs. 3820/85 en 3821/85, en indien bij de overtreding geen derden zijn betrokken, aan de bekeurde overtreder de keuze worden gelaten tussen onmiddellijke betaling van een bedrag van 10 000 BFR per overtreding (onmiddellijke heffing), waardoor de strafvordering in de regel vervalt, of anders de toepassing tegen hem van de door de wet voorziene strafvervolging. Aan deze laatste optie is evenwel een bijkomende voorwaarde verbonden indien de bekeurde overtreder geen woonplaats of vaste verblijfplaats in België heeft: in dat geval moet hij per overtreding een bedrag van 15 000 BFR in consignatie geven ter dekking van de eventuele geldboete en de gerechtskosten, anders wordt op kosten en risico van de overtreder beslag gelegd op het voertuig.

9 Op 29 november 1991 controleerde de havenbrigade van de Rijkswacht te Antwerpen een vrachtwagen, bestuurd door Pastoors en eigendom van Trans-Cap. Bij deze controle zijn elf overtredingen van de bepalingen van de verordeningen nrs. 3820/85 en 3821/85 vastgesteld. Na overleg met zijn werkgever, opteerde Pastoors voor de procedure van onmiddellijke betaling, en stortte hij een bedrag van in totaal 110 000 BFR voor de elf vastgestelde overtredingen.

10 Daarop stelden Pastoors en Trans-Cap beroep in bij de verwijzende rechter, waarbij zij van de Belgische Staat terugbetaling vorderden van het betaalde bedrag alsmede vergoeding van de geleden morele schade. Tot staving van hun beroep stelden verzoekers in het hoofdgeding, dat de door de Belgische regeling ingestelde sanctieregeling in de eerste plaats in strijd was met het door artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM") gegarandeerde recht om te worden gehoord door een onafhankelijk gerecht en, in de tweede plaats, met artikel 6 EG-Verdrag.

11 De nationale rechter bij wie de zaak aanhangig is, stelde in de eerste plaats vast, dat in casu geen sprake was van schending van artikel 6 EVRM. Vervolgens merkte hij op, dat er evenmin sprake was van schending van artikel 6 EG-Verdrag of van het algemene gelijkheidsbeginsel, aangezien de verschillende behandeling van niet-ingezetenen objectief kon worden gerechtvaardigd, gelet op de problemen die in strafzaken ontstaan, zowel in de onderzoeksfase als bij de tenuitvoerlegging van beslissingen, wanneer de betrokkenen niet hun woonplaats hebben in de Lid-Staat op het grondgebied waarvan een overtreding is begaan.

12 Toch besloot de verwijzende rechter, „omwille van redenen van rechtszekerheid", de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag voor te leggen:

„Moeten het discriminatieverbod van artikel 6 EU-Verdrag of het in het gemeenschapsrecht verankerd algemeen gelijkheidsbeginsel zó worden geïnterpreteerd, dat zij zich er tegen verzetten dat in een nationale regeling van een Lid-Staat, genomen ter uitvoering van de verordeningen van de Raad nrs. 3820/85 en 3821/85, een systeem van sancties wordt voorzien, waarbij aan de natuurlijke of rechtspersonen, die bekeurd worden wegens overtredingen van die regeling, de keuze wordt gelaten tussen

a) de onmiddellijke betaling van een som, in casu 10 000 BFR per overtreding, waardoor de strafvervolging in de regel vervalt,

of

b) de voortzetting tegen hen van de gewone strafrechtelijke procedure,

met dien verstande echter dat, indien de bekeurde de tweede oplossing kiest, alleen diegene die in België geen woonplaats of vaste verblijfplaats heeft, ook al is hij een onderdaan van een andere Lid-Staat, verplicht wordt een bedrag, in casu 15 000 BFR, per bekeurde overtreding in consignatie te geven, ter dekking van de eventuele geldboeten en gerechtskosten, met inhouding van het door de overtreder bestuurd voertuig tot de consignatie is geschied?"

13 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 6 van het Verdrag zich verzet tegen een nationale regeling, die is vastgesteld ter uitvoering van de verordeningen nrs. 3820/85 en 3821/85, en waarbij uitsluitend de niet-ingezetenen, die bij een overtreding niet voor de onmiddellijke betaling van het als sanctie voorgeschreven bedrag opteren, maar voor de voortzetting tegen hen van de gewone strafrechtelijke procedure, verplicht worden, op straffe van inhouding van hun voertuig, per overtreding een bepaald bedrag als waarborgsom in consignatie te geven, dat hoger is dan het bij onmiddellijke betaling verschuldigde bedrag.

14 Artikel 6 van het Verdrag, dat een specifieke uitdrukking van het algemene gelijkheidsbeginsel is, verbiedt elke discriminatie op grond van nationaliteit.

15 In casu houdt de betrokken nationale regeling geen directe discriminatie op grond van nationaliteit in, nu de verplichting een geldsom als waarborg in consignatie te geven, geldt voor alle overtreders die niet in België wonen, ongeacht hun nationaliteit.

16 Het is evenwel vaste rechtspraak van het Hof, dat de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake gelijkheid van behandeling van eigen onderdanen en buitenlanders niet alleen de openlijke discriminaties op grond van nationaliteit verbieden, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie die, door toepassing van andere onderscheidingscriteria, in feite tot hetzelfde resultaat leiden (arresten van 29 oktober 1980, zaak 22/80, Boussac, Jurispr. 1980, blz. 3427, r. o. 9, en 8 mei 1990, zaak C-175/88, Biehl, Jurispr. 1990, blz. I-1779, r. o. 13).

17 Voorts heeft het Hof geoordeeld, dat een nationale regeling die een onderscheid maakt aan de hand van het woonplaatscriterium, in die zin dat zij aan niet-ingezetenen bepaalde voordelen onthoudt die zij ingezetenen wel toekent, in het nadeel kan werken van hoofdzakelijk onderdanen van andere Lid-Staten, aangezien de niet-ingezetenen in de meeste gevallen buitenlanders zijn, en derhalve een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit kan opleveren (arrest van 14 februari 1995, zaak C-279/93, Schumacker, Jurispr. 1995, blz. I-225, r. o. 28 en 29).

18 In casu wordt niet betwist, dat de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, slechts in zeer uitzonderlijke gevallen onderdanen van de betrokken Lid-Staat raakt die aldaar hun woonplaats noch hun gewone verblijfplaats hebben, en in feite tot hetzelfde resultaat leidt als een discriminatie op grond van nationaliteit.

19 Volgens de rechtspraak van het Hof volstaat deze vaststelling evenwel niet om te concluderen, dat een dergelijke regeling onverenigbaar is met artikel 6 van het Verdrag. Daarvoor is bovendien vereist, dat de betrokken regeling generlei rechtvaardiging vindt in objectieve omstandigheden (arrest van 10 februari 1994, zaak C-398/92, Mund & Fester, Jurispr. 1994, blz. I-476, r. o. 16 en 17).

20 De Belgische regering betoogt dienaangaande, dat de verschillende behandeling van eigen onderdanen en buitenlanders in dit geval objectief gerechtvaardigd is, op grond dat niet-ingezetenen, wat de mogelijkheden tot tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen betreft, in een andere rechtspositie verkeren, en omdat een strafprocedure tegen niet-ingezetenen ingewikkelder is en hogere kosten met zich brengt.

21 Inderdaad moet worden vastgesteld, dat de harmonisatie en de samenwerking in burgerlijke en handelszaken, die op het communautaire niveau tot stand zijn gebracht door het Verdrag van Brussel van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in bedoelde materies, niet gelden voor strafzaken, en dat de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissin-

gen in strafzaken tussen het Koninkrijk België en de Duitse Bondsrepubliek niet wordt verzekerd door een vergelijkbaar instrument. Het risico is dus reëel, dat de tenuitvoerlegging van de veroordeling van een niet-ingezetene onmogelijk blijft of althans aanzienlijk moeilijker en duurder is.

22 Deze situatie vormt dus een objectieve rechtvaardiging voor de verschillende behandeling van de overtreders naargelang zij ingezetene zijn of niet, aangezien de aan niet-ingezetenen opgelegde verplichting om een waarborgsom te betalen, kan verhinderen dat zij zich aan een effectieve sanctie onttrekken door eenvoudig te verklaren, dat zij het niet eens zijn met de onmiddellijke heffing van de boete en opteren voor de voortzetting van de gewone strafprocedure.

23 Deze verschillende behandeling is overigens in overeenstemming met punt 2, sub b, van de resolutie.

24 Het is evenwel vaste rechtspraak van het Hof, dat de Lid-Staten, wanneer een gemeenschapsverordening geen specifieke sanctie op een overtreding stelt, doch daarvoor naar de nationale bepalingen verwijst, vrij zijn in hun keuze van de op te leggen straffen, die hoe dan ook niet enkel doeltreffend en afschrikwekkend, maar ook evenredig moeten zijn (arrest van 2 oktober 1991, zaak C-7/90, Vandevenne e. a., Jurispr. 1991, blz. I-4371, r. o. 11). Deze sancties dienen dus passend en noodzakelijk te zijn ter verwezenlijking van het nagestreefde doel, zonder verder te gaan dan daarvoor noodzakelijk is (zie in die zin arrest van 25 februari 1988, zaak 299/86, Drexl, Jurispr. 1988, blz. 1213, r. o. 18).

25 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, uitsluitend ten laste van de niet-ingezetenen die opteren voor de voortzetting van de normale strafprocedure, voorziet in de consignatie van een waarborgsom van 15 000 BFR ter verzekering van de betaling van de eventuele geldboete en gerechtskosten. Dit bedrag, dat 50 % hoger is dan het bedrag dat moet worden betaald indien de overtreder kiest voor de onmiddellijke betaling waardoor de strafvervolging vervalt, is verschuldigd voor elke aan de betrokkene

ten laste gelegde overtreding afzonderlijk. Wanneer in hetzelfde proces-verbaal diverse overtredingen tegelijkertijd worden vastgesteld, wordt evenwel tegen de overtreder niet voor elke overtreding een afzonderlijke strafprocedure, doch voor alle overtredingen één enkele strafprocedure ingesteld. Een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarbij in geval van overtreding door niet-ingezetenen de betaling wordt verlangd van dergelijke bedragen, op straffe van inhouding van hun voertuig, lijkt derhalve buitensporig.

26 Een nationale regeling als bedoeld in het hoofdgeding, is derhalve kennelijk onevenredig, en dus in strijd met artikel 6 van het Verdrag.

27 Gelet op een en ander, behoeft niet te worden onderzocht, of een dergelijke nationale regeling verenigbaar is met een communautair rechtsbeginsel dat overeenkomt met artikel 6 EVRM.

28 Bijgevolg dient op de vraag te worden geantwoord, dat artikel 6 EG-Verdrag zich verzet tegen een nationale regeling, die is vastgesteld ter uitvoering van de verordeningen nrs. 3820/85 en 3821/85 van de Raad en die uitsluitend de niet-ingezetenen, die bij een overtreding niet voor de onmiddellijke betaling van het als sanctie voorgeschreven bedrag opteren, maar voor de voortzetting tegen hen van de gewone strafrechtelijke procedure, verplicht, op straffe van inhouding van hun voertuig, per overtreding een bepaald bedrag als waarborgsom in consignatie te geven, dat hoger is dan het bij onmiddellijke betaling verschuldigde bedrag.

Kosten

29 De kosten door de Belgische, de Franse en de Zweedse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. 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.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen bij vonnis van 31 januari 1995 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 6 EG-Verdrag verzet zich tegen een nationale regeling die is vastgesteld ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad van 20 december 1985 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, en van verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer, en die uitsluitend de niet-ingezetenen, die bij een overtreding niet voor de onmiddellijke betaling van het als sanctie voorgeschreven bedrag opteren, maar voor de voortzetting tegen hen van de gewone strafrechtelijke procedure, verplicht, op straffe van inhouding van hun voertuig, per overtreding een bepaald bedrag als waarborgsom in consignatie te geven, dat hoger is dan het bij onmiddellijke betaling verschuldigde bedrag.

Mancini Murray Kakouris

Kapteyn Hirsch

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 januari 1997.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

G. F. Mancini