

**Zaak C-454/20****Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

23 september 2020

**Verwijzende rechter:**

Rayonen sad Lukovit (rechter in eerste aanleg Lukovit, Bulgarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

23 september 2020

**Vervolgende instantie:**

Rayonna prokuratura Lukovit

**Beklaagde in de strafprocedure:**

AZ

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Strafprocedure, ingeleid bij dagvaarding van de Rayonna prokuratura Lukovit (openbaar ministerie Lukovit, Bulgarije), waarin wordt gevorderd dat beklaagde AZ schuldig wordt bevonden aan het plegen van een misdrijf overeenkomstig artikel 345, lid 2, van de Nakazatelen Kodecks (Bulgaars strafwetboek; hierna: „NK”), door in strijd met artikel 140, lid 1 en lid 2, van de Zakon za dvizhenieto po patitshtata (Bulgaarse wegenverkeerswet; hierna: „ZDvP”) en in strijd met de Naredba N.º 1-45 ot 24.03.2000 za registrirane, otchet, spirane ot dvizhenie i puskane v dvizhenie, vremenno otnemane, prekratyavane i vazctanovyavane na registratsiyata na motornite prevozi sredstva i remarketa, tegleni ot tyach i reda za predoctavyane na dani za registrirane patni prevozni sredstvabesluit (besluit nr. 1-45 van 24 maart 2000 betreffende de inschrijving, de aanmelding, de immobilisering en de ingebruikneming van motorvoertuigen en aanhangwagens; de opschorting, de beëindiging en de vernieuwing van de inschrijving daarvan en de procedure voor het verstrekken van gegevens over ingeschreven voertuigen) een motorvoertuig te besturen dat niet op regelmatige wijze was ingeschreven, en dat hij vervolgens op grond van artikel 78a, lid 1, van het strafwetboek wordt

vrijgesproken van strafrechtelijke verantwoordelijkheid en hem een bestuurlijke sanctie wordt opgelegd.

### **Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Artikel 267, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

### **Prejudiciële vragen**

1. Staat het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen in de weg aan een nationale regeling die voor één en dezelfde handeling, namelijk het besturen van een motorvoertuig dat niet op regelmatige wijze is ingeschreven, voorziet in zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke verantwoordelijkheid, zonder dat er sprake is van criteria die een objectieve beoordeling van het gevaar voor de samenleving mogelijk maken?
2. Indien het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) de eerste vraag ontkennend beantwoordt: over welke bevoegdheden beschikt de nationale rechter om de doeltreffende toepassing van de rechtsbeginselen van de Europese Unie te waarborgen?
3. Biedt de procedurele mogelijkheid voor de rechter om een persoon die wordt vervolgd wegens het plegen van een strafbaar feit, vrij te spreken van strafrechtelijke verantwoordelijkheid en hem een bestuursrechtelijke sanctie op te leggen, een voldoende waarborg tegen willekeurige toepassing van de wet?
4. Is de oplegging van een vrijheidsstraf van maximaal een jaar voor het strafbare feit van het besturen van een motorvoertuig dat niet op regelmatige wijze is ingeschreven, evenredig in de zin van artikel 49, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?

### **Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak**

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 5, lid 1

Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 6, lid 3

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 90 en artikel 91, lid 1, onder c)

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 49

Richtlijn 2014/45/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de periodieke technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens en tot intrekking van richtlijn 2009/40/EG

Richtlijn 2014/46/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 tot wijziging van richtlijn 1999/37/EG van de Raad inzake de kentekenbewijzen van motorvoertuigen

Arrest van 3 mei 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, punten 49 en 50)

Arrest van 12 februari 2019, TC (C- 492/18 PPU, EU:C:2019:108, punten 59 en 60)

### **Nationale bepalingen**

Nakazatelen kodeks (strafwetboek), **artikel 345, lid 2**, waarin de constitutieve bestanddelen van een wegverkeersovertreding zijn geregeld en volgens hetwelk de straf overeenkomstig lid 1 [vrijheidsstraf van maximaal een jaar of een geldboete van 500 tot 1000 Bulgaarse lev (BGN)] ook wordt opgelegd aan degene die een motorvoertuig bestuurt dat niet op **regelmatige wijze is ingeschreven**, alsmede **artikel 78a**, waarin de voorwaarden zijn geformuleerd waaronder een meerderjarige beklagde door de rechter kan worden vrijgesproken van strafrechtelijke verantwoordelijkheid en hem een bestuursrechtelijke sanctie kan worden opgelegd.

Nakazatelen-protsesualen Kodeks (wetboek van strafvordering): **artikel 301, lid 1**, dat betrekking heeft op vragen die de rechter beoordeelt en waarover hij uitspraak doet, alsmede **artikel 301, lid 4**, en **artikel 305, lid 6**, die de oplegging van een bestuursrechtelijke sanctie betreffen.

Zakon za dvizhenieto po patishtata (wegenverkeerswet), **artikel 140, lid 1**, volgens hetwelk alleen ingeschreven motorvoertuigen die op de daarvoor bestemde plaatsen voorzien zijn van het kenteken met het inschrijvingsnummer, op openbare wegen mogen rijden, en **lid 2**, waarin is bepaald dat de voorwaarden en de inschrijvingsprocedure worden vastgesteld bij besluit van de minister van Binnenlandse Zaken, alsmede **artikel 175, lid 3**, dat bepaalt dat een bestuurder van een motorvoertuig dat niet op regelmatige wijze is ingeschreven of dat is ingeschreven, maar niet is voorzien van het kenteken met het inschrijvingsnummer, wordt bestraft met de intrekking van het recht om een motorvoertuig te besturen voor zes tot twaalf maanden en met een bestuursrechtelijke sanctie.

Naredba N° I-45 ot 24.03.2000 za registrirane, otchet, spirane ot dvizhenie i puskane v dvizhenie, vremenno otnemane, prekratyavane i vazctanovyavane na registratsiyata na motornite prevozi sredstva i remarketa, tegleni ot tyach i reda za predoctavyane na dani za registrirane patni prevozni sredstva (besluit nr. 1-45 van

24 maart 2000 betreffende de inschrijving, de aanmelding, de immobilisering en de ingebruikneming van motorvoertuigen en aanhangwagens; de opschorting, de beëindiging en de vernieuwing van de inschrijving daarvan en de procedure voor het verstrekken van gegevens over ingeschreven voertuigen), **artikel 1, lid 1**, dat bepaalt dat bij dit besluit de voorwaarden en de procedure worden vastgesteld voor de inschrijving van motorvoertuigen waarvan Bulgaarse natuurlijke personen en rechtspersonen eigenaar zijn, en **lid 2**, dat bepaalt dat dit besluit ook rechtstreeks van toepassing is op Unieburgers en hun gezinsleden.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure**

- 1 Op 29 mei 2020 werd beklaagde AZ, toen hij een motorfiets zonder kenteken bestuurde, door de politie staande gehouden voor een controle. Na raadpleging van het systeem van het ministerie van Binnenlandse Zaken werd geconstateerd dat beklaagde niet gerechtigd was om een motorvoertuig te besturen en dat de motorfiets niet was geregistreerd in de centrale databank „Controle op het automobielerkeer” van het ministerie van Binnenlandse Zaken.
- 2 AZ kreeg twee bekeuringen, waarvan een voor het besturen van een motorfiets die niet op regelmatige wijze was ingeschreven en geen kenteken droeg, hetgeen een inbreuk op artikel 140, lid 1, van de wegenverkeerswet vormt.
- 3 Tevens werd een versnelde strafprocedure ingeleid wegens een overtreding overeenkomstig artikel 345, lid 2, van het strafwetboek.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 4 De advocaat van beklaagde stelt zich op het standpunt dat het gepleegde feit een overtreding vormt en dat er, gelet op de sociaaleconomische situatie van beklaagde en diens blanco strafblad, geen sprake is van een strafbaar feit.
- 5 De dagvaarding waarmee de strafzaak wordt ingeleid, bevat geen uitdrukkelijk standpunt van de openbaar aanklager dat het in dit geval gepleegde feit de samenleving dermate in gevaar brengt dat de handeling niet als een overtreding, maar als een strafbaar feit moet worden aangemerkt.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 6 Volgens de overwegingen van richtlijn 2014/45/EU en richtlijn 2014/46/EU maken de inschrijvingsregeling voor voertuigen en de verkeersgeschiktheidstesten deel uit van de maatregelen van de Europese Unie die ervoor moeten zorgen dat voertuigen tijdens het gebruik ervan in veilige toestand worden gehouden en dat de vergunning voor een voertuig kan worden opgeschort wanneer het voertuig een onmiddellijk gevaar voor de verkeersveiligheid vormt.

- 7 De eerste inschrijving waarborgt dat het bestuur de ingebruikneming van het voertuig in het wegverkeer heeft vergund. Deze vergunning kan worden opgeschort wanneer de technische staat [van het voertuig] een gevaar voor het [weg]verkeer vormt.
- 8 Deze bepalingen zijn door de Republiek Bulgarije omgezet in de wegenverkeerswet en het besluit. In deze beide rechtshandelingen zijn de voorwaarden voor de eerste inschrijving, de immobilisering en de opschorting en het verval van ambtswegen van de inschrijving nader gepreciseerd.
- 9 Het nationale recht voorziet in sancties voor schending van de omzettingsbepalingen. Voor de handeling van het „besturen van een niet op regelmatige wijze ingeschreven motorvoertuig op de openbare weg” is voorzien in zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke verantwoordelijkheid.
- 10 De objectieve bestanddelen die zijn vervat in de voorwaarden voor een overtreding overeenkomstig artikel 175, lid 3, van de wegenverkeerswet stemmen volledig overeen met die in de voorwaarden voor een strafbaar feit overeenkomstig artikel 345, lid 2, van het strafwetboek.
- 11 Het nationale recht bepaalt niet welke objectieve criteria in aanmerking moeten worden genomen ter bepaling van de mate van gevaar voor de samenleving, op basis waarvan een bepaalde handeling als een overtreding dan wel als een strafbaar feit wordt ingedeeld. Ook de verschillende gevallen waarin moet worden geconcludeerd dat de inschrijving niet regelmatig is – namelijk, het ontbreken van een eerste inschrijving, een ambtshalve vervallen inschrijving, een wegens technische gebreken opgeschorte inschrijving, een verlopen voorlopige inschrijving enzovoorts, worden niet in aanmerking genomen.
- 12 Het gebrek aan duidelijkheid over de omstandigheden die ervoor zorgen dat de mate van gevaar voor de samenleving dermate groot is dat de handeling niet als een overtreding, maar als een strafbaar feit wordt aangemerkt, leidt tot uiteenlopende rechtspraak. Er kunnen drie groepen rechterlijke beslissingen worden onderscheiden: 1) rechterlijke uitspraken waarbij het standpunt van het openbaar ministerie wordt gevolgd; 2) rechterlijke uitspraken waarin de rechter de beklaagden vrijspreekt van schuld aan het hun ten laste gelegde feit, op grond van de aanname dat het niet om een strafbaar feit gaat, maar om een overtreding, waarvoor hun de in de wegenverkeerswet vastgestelde straf wordt opgelegd; 3) rechterlijke uitspraken op beroepen tegen strafbeschikkingen waarbij bestuursrechtelijke sancties aan personen worden opgelegd wegens het plegen van een overtreding en waarvan bekend is dat zij zijn uitgevaardigd nadat de strafprocedure door het openbaar ministerie werd beëindigd.
- 13 In het licht van de aangevoerde nationale bepalingen en de nationale rechtspraak betwijfelt de verwijzende rechter of het Bulgaarse recht – dat voorziet in strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor schending van de inschrijvingsregeling voor motorvoertuigen, die deel uitmaakt van het gemeenschappelijk vervoerbeleid

van de Europese Unie – in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen en met het evenredigheidsvereiste.

- 14 In het arrest van 3 mei 2007, *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2007:261), brengt het Hof in de punten 49 en 50 in herinnering dat „het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen (nullum crimen, nulla poena sine lege), dat behoort tot de algemene rechtsbeginselen die ten grondslag liggen aan de constitutionele tradities welke de lidstaten gemeen hebben, eveneens is neergelegd in verschillende internationale verdragen en met name in artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (zie in die zin met name arresten van 12 december 1996, X, C- 74/95 en C- 129/95, Jurispr. blz. I- 6609, punt 25, en 28 juni 2005, *Dansk Rørindustri e.a./Commissie*, C- 189/02 P, C- 202/02 P, C- 205/02 P–C- 208/02 P en C- 213/02 P, Jurispr. blz. I- 5425, punten 215- 219). Dat beginsel impliceert dat de wet een duidelijke omschrijving geeft van de strafbare feiten en de daarop gestelde straffen. Aan deze voorwaarde is voldaan wanneer de justitiabele uit de bewoordingen van de relevante bepaling, zo nodig met behulp van de door de rechterlijke instanties daaraan gegeven interpretatie, kan opmaken voor welk handelen of nalaten hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld (zie met name EHRM, arrest *Coëme e.a. tegen België* van 22 juni 2000, Recueil des arrêts et décisions 2000-VII, § 145)”.
- 15 De verwijzende rechter houdt ook rekening met de uitlegging die het Hof in de punten 59 en 60 van het arrest van 12 februari 2019, *TC* (C- 492/18 PPU, EU:C:2019:108), heeft gegeven van de vereisten voor de duidelijkheid en de voorzienbaarheid, volgens welke „de waarborgen voor de vrijheid die zowel in artikel 6 van het Handvest als in artikel 5 EVRM zijn neergelegd, meer in het bijzonder tot doel hebben de betrokkenen te beschermen tegen willekeur. Opdat de uitvoering van een vrijheidsbenemende maatregel in overeenstemming zou zijn met dat doel, is dus onder meer vereist dat daarbij geen sprake is van enige kwade trouw of misleiding door de instanties (arrest van 15 maart 2017, *Al Chodor*, C- 528/15, EU:C:2017:213, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak). [...] [A]ngezien de voortzetting van de detentie van een gezochte persoon [...] op ernstige wijze inbreuk maakt op zijn recht op vrijheid, [gelden] daarvoor strikte waarborgen, te weten het bestaan van een wettelijke grondslag die dit rechtvaardigt, waarbij die wettelijke grondslag moet voldoen aan de vereisten van duidelijkheid, voorzienbaarheid en toegankelijkheid teneinde het gevaar van willekeur uit te sluiten, zoals blijkt uit punt 58 van het onderhavige arrest (zie in die zin arrest van 15 maart 2017, *Al Chodor*, C- 528/15, EU:C:2017:213, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak)”.
- 16 Ervan uitgaande dat een van de in artikel 345, lid 2, van het strafwetboek vastgestelde straffen een vrijheidsbeneming is, moeten volgens de verwijzende rechter ook de in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens geformuleerde criteria betreffende de rechtmatigheid van elke vrijheidsbeneming in acht worden genomen: zij is bij wet bepaald; het nationale recht voldoet aan de kwalitatieve vereisten van het EVRM (het is voldoende bepaalbaar en zeker), de

toepassing van de wet strookt met de algemene beginselen van het EVRM en personen worden beschermd tegen willekeur.

- 17 In het arrest Medvedyev/Frankrijk benadrukt het Europees Hof voor de rechten van de mens dat „het legaliteitscriterium [vereist] dat alle wetten voldoende nauwkeurig zijn om elk gevaar van willekeur uit te sluiten en om de burgers in staat te stellen om – zo nodig na het inwinnen van deskundig advies – in een mate die gelet op de omstandigheden redelijk is, de gevolgen te kunnen voorzien waartoe een bepaalde handeling kan leiden”.

WERKDOCUMENT