



CROSS BORDER CIVIL TRAFFIC ENFORCEMENT - LEGAL RESEARCH

Het afdwingen van verkeersheffingen doorheen Europa

Een samenvatting van het in Eurosparks verrichte juridisch onderzoek

Gepubliceerd door het SPARKS-programma, januari 2008

Inleiding – het Sparks Programma en het Eurosparks Project

Het SPARKS programma stelt zich tot doel het aantal buitenlandse nummerplaathouders te verhogen dat zich aan de gedepenaliseerde verkeerswetgeving uit het Verenigd Koninkrijk houdt, en wil dit doen door een aantal pijnpunten aan te pakken die de efficiëntie van het handhavingproces in de weg staan. In het Verenigd Koninkrijk is verkeershandhaving eerder een zaak van de lokale overheid dan van de politie, waarbij een burgerlijke rechtspleging wordt gehanteerd om onbetaalde heffingen in te vorderen.

Eurosparks is een project binnen het SPARKS-programma. Eurosparks heeft onderzoek verricht naar het bestaande juridische kader inzake de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging/afdwingen van verkeersheffingen, zowel op het Europese niveau als op het lokale niveau van enkele Europese lidstaten. Eurosparks kwam eveneens tot tal van aanbevelingen, ter ondersteuning van de gestelde SPARKS-doelen.

Tijdens de looptijd van het onderzoek werd het duidelijk dat ook andere lidstaten dan het Verenigd Koninkrijk (zoals België, Nederland en Malta) een gelijkaardig verkeershandhavingssysteem toepassen. Sommige andere landen denken over een gelijkaardig systeem, vooral op vlak van tolheffingen of naar aanleiding van het invoeren van specifieke zones om pollutie in te perken.

Het rapport is gebaseerd op onderzoek uit het Verenigd Koninkrijk, de Ierse Republiek, Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland en België.

De lokale Londense overheden staan voor belangrijke uitdagingen bij het grensoverschrijdend afdwingen van heffingen voornamelijk inzake parkeren, onrechtmatig gebruik van busbanen, allerlei verkeersinbreuken tijdens het rijden, overmatige ladingen, niet-betalen van de tolheffing, ontlopen van heffingen in de zogenaamde Low Emission-zones (vanaf februari 2008), verkeersinbreuken op de Olympische Route (vanaf 2012).

Heel Europa kent intussen het steeds groeiende probleem van buitenlandse kentekenhouders die de toepassing van de verkeerswetten ontlopen door ze simpelweg te negeren, lak hebben aan de uitgeschreven heffingen en het vertikken om de autoriteiten te betalen zoals het zou moeten. Dit komt vooral omdat men weet dat het land waarin de verkeersheffing werd uitgeschreven niet in staat is om haar wetgeving of de heffingen af te dwingen, als het een buitenlandse nummerplaathouder betreft. Dit gebrek aan afdwingbaarheid resulteert in een ongelijke behandeling tussen de inwoners van de lidstaat waar deze regels van toepassing zijn en de 'bezoekers' die deze regels niet naleven.

Indien de voorgestelde juridische nieuwigheden van het Eurosparks-project aanvaard worden, zullen vele publieke instanties een meer efficiënte verkeershandhaving kunnen toepassen. Alleen al in het Verenigd Koninkrijk zouden zowat 150 lokale overheden een rechtstreekse baat hebben bij de oplossing van de geïdentificeerde pijnpunten. In Nederland schat men dit cijfer op 85 en in België zouden er zowat 50 overheden rechtstreeks voordeel bij hebben.

Men kan stellen dat de resultaten van Eurosparks op een wel zeer gepast moment komen, en dit om drie redenen:

Ten eerste, en dit na een jarenlange voorbereidingsperiode, staat de Europese Commissie blijkbaar op het punt een voorstel van Richtlijn uit te brengen met betrekking tot de grensoverschrijdende handhaving op vlak van verkeersveiligheid. Ook het SPARKS-programma heeft geantwoord op de bevraging in 2007 vanuit de Verkeersveiligheid-afdeling binnen het Directoraat Generaal Energie en Vervoer, en de resultaten van het denkwerk binnen de Commissie zou binnenkort bekend moeten zijn. Het Eurosparks-project is ervan overtuigd dat haar besluiten zorgvuldig door de Commissie, de Raad en het Parlement onderzocht zouden moeten worden, vooraleer het voorstel in wetgeving zou worden omgezet.

Ten tweede lanceerde de Europese Commissie een open bevraging in kader van haar Groenboek 'Een nieuwe stedelijke mobiliteitscultuur'. Ook deze bevraging werpt vragen op naar de nood aan grensoverschrijdende handhavingsmaatregelen, en vooral inzake de bescherming van het stedelijk milieu. Deze bevraging wordt in maart 2008 afgesloten, en het Eurosparks-project is ervan overtuigd dat haar bevindingen een nuttige bijdrage aan het denkwerk van de Europese Commissie hebben geleverd.

Ten derde lijkt het ons een geschikt moment om het grensoverschrijdende handhavingssluik van allerlei zaken die te maken hebben met de betaling van wegentol door buitenlandse nummerplaathouders in de schijnwerper te plaatsen, nu er meer en meer gesproken wordt van wegentol op nationaal vlak, én zeker ook nu de Commissie denkt aan een Europese Elektronische Toldienst om deze (nationale) tolprogramma's op elkaar af te stemmen. De Londense ervaring met de 'congestion-charge', die toch wel als het leidend voorbeeld van wegentol in Europa mag worden bestempeld, heeft reeds aangetoond hoe dit grensoverschrijdend probleem de slaagkansen van dergelijke projecten kan beïnvloeden.

We geloven sterk in de belangrijke rol van de Europese Commissie om vanuit een 'joined-up'-benadering een efficient juridisch kader neer te zetten voor een grensoverschrijdend handhavingssysteem op elk van deze drie vlakken. Het zou een gemiste kans zijn indien, bijvoorbeeld, een grensoverschrijdend handhavingssysteem zou worden aangenomen voor wat Verkeersveiligheid betreft dat niet overeen zou stemmen met de noden van andere transport-thema's, zoals milieubescherming in Europese steden of de wisselwerking tussen Europese tolwegen.

Het Eurosparks-project werd mede-opgericht door Kaderprogramma voor justitiële samenwerking in burgerlijke zaken van de Europese Commissie binnen het Directoraat Generaal Justitie, Vrijheid en Veiligheid en door de Londense Task Force Handhaving, een groep van publieke overheden met focus op verkeershandhaving.

Er gebeurden ook bijdragen in de werkingskosten door de verschillende projectpartners en sponsors zoals de Association of London Councils, Regione Lazio, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, EITCO GmbH, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, de International Bar Association, Association of Maltese Local Councils, het Institut d'Etudes Politiques de Paris ("Sciences Po"), Euro Parking Collection plc, en Eversheds LLP.

Samenvatting van het Juridisch Onderzoeksrapport

De juridische onderzoeksgroep binnen Eurosparks heeft haar rapport over de grensoverschrijdende handhaving van verkeersheffingen klaar. Dit rapport duidt op serieuze problemen: de decriminalisering van verkeersheffingen en het niet invorderen van verkeersheffingen bij buitenlandse nummerplathouders. Dit geeft aanleiding tot een wijdverspreide wetsontduiking.

In het algemeen hebben nationale rechtssystemen hun eigen manier om te gaan met de handhaving inzake verkeersinbreuken. Er bestaat niet zoiets als een gemeenschappelijke benadering op dit vlak in de zin van classificatie, hetgeen op zich al een probleem uitmaakt omdat die heffingen nu eens als 'strafrechtelijk', dan weer als 'burgerlijk' en soms ook als 'administratief' worden beschouwd. Elk land geeft haar eigen prioriteit aan verkeersinbreuken, wat tot een uitgebreid gamma aan financiële sancties en een ongekende gelaagdheid in rechtsbescherming leidt op vlak van verkeersheffingen.

Er bestaat ook een bijzondere moeilijkheid met betrekking tot het uitwisselen van gegevens tussen de verkeersinstanties van de Lidstaten. Deze uitwisseling kan immers ingebed zijn in een handhavingprocedure, dan wel in een soort van wederzijdse bijstandsformule, vervat in de verschillende verdragen zoals het Verdrag van Prüm inzake Grensoverschrijdende Samenwerking ter Bestrijding van het Terrorisme, de Grensoverschrijdende Criminaliteit en de Illegale Migratie en de Overeenkomst over Samenwerking inzake Procedures omtrent Verkeersovertredingen binnen Schengen.

Het Kaderbesluit 2005/214/JHA binnen de bestaande Derde EU-Pijler over wederzijdse erkenning van geldelijke sancties is enkel van toepassing op inbreuken die als strafrechtelijk worden beschouwd en in zaken waar er op één of andere wijze toegang was naar een rechtbank met strafrechtelijke bevoegdheden. Er is niet voorzien in een goedkeuring voor het delen van gegevens en kent aanzienlijke moeilijkheden met betrekking tot afdwingbaarheid.

Burgerlijke vonnissen en arresten in de ene Lidstaat kunnen wel in een andere Lidstaat worden uitgevoerd (Regulation 44/2001 EC) maar de definitie 'handels- en burgerlijk' sluit al wat administratief is uit; de verordening ter invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen is al even beperkt.

De Europese Commissie heeft geen bevoegdheid op vlak van strafrecht (ook al kunnen er strafsancities worden opgelegd waar bevoegdheden in andere domeinen van toepassing zijn), maar er is wel een heel gamma aan conventies en overeenkomsten tussen verschillende Europese landen (bv. De Europese Conventie inzake de Bestrafing van Verkeersovertredingen 1964 onder de auspiciën van de Raad van Europa, die slechts op weinig steun kon rekenen, de inzake de tenuitvoerlegging van Buitenlandse Strafrechtelijke Veroordelingen 1991, de Overeenkomst inzake Wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap, en relevante Schengen bepalingen). Deze conventies beperken zich echter tot het strafrecht.

Dit alles creëert een lacune wanneer de inbreuk, hetzij in het land van oorsprong, dan wel in het land van de afdwinging een 'administratief' karakter heeft, of in beide landen; alsook wanneer de

classificatie in beide landen verschillend is. Er is slechts een beperkt aantal bepalingen voorhanden inzake administratieve samenwerking, zelfs op fiscaal vlak, maar deze lijken niet te gelden op vlak van het wegverkeer.

Dit rapport onderzoekt de mogelijkheid om een dergelijke bevoegdheid te creëren binnen het reeds bestaande Europese Verdrag, door middel van Richtlijn of Verordening. Artikel 65 van het EU-verdrag is immers beperkt tot burgerlijke en handelszaken en de meer algemene 'interne markt'-bevoegdheden uit artikel 95 lijken niet geschikt voor deze materie. Verregaande samenwerking tussen enkele Lidstaten onder de toepassing van Artikel 11 lijkt evenmin veelbelovend. Maar artikel 71 inzake verkeersbeleid kan een basis bieden, en er is tevens het precedent van Richtlijn 2004/52/EC inzake elektronische tolheffingssystemen. Artikel 71 zou een gepaste leidraad kunnen zijn voor erkenning, tenuitvoerlegging en gegevensoverdracht in de zin van Richtlijn 95/46/EC inzake gegevensbescherming.

Als verwijzing, hierbij Artikel 71(1) van het EU-verdrag, dat de wettelijke basis van het Gemeenschappelijk Vervoerbeleid uiteenzet:

“...Ter uitvoering van artikel 70 stelt de Raad, met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, volgens de procedure van artikel 251 en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, vast:

- a) gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van een of meer lidstaten,
- b) de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn,
- c) de maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren,
- d) alle overige dienstige bepalingen... “

Aanwijzingen dat Artikel 71 als de basis voor een nieuw juridische instrument kan worden beschouwd, vindt men terug in de beslissingen van het Europees Hof van Justitie Case C-211/01 Commissie t/ Raad, Case C-336/03 EasyCar en Case C-440/05 Commissie t/ Raad.

Ook andere mogelijkheden werden onderzocht en voorbeelden hiervan op andere vakken werden nader bekeken.

Bepalingen inzake wederzijdse bijstand, gegevensuitwisseling en invorderen van gelden kunnen op EU-vlak ook inzake consumentenbescherming, mededinging en belastingen worden teruggevonden.

Uitgaande van de politieke bereidheid daartoe, bestaan reeds de nodige bouwstenen voor een toekomstig concept. Gelet op de bestaande EU wetgeving, zal wel enige flexibiliteit nodig zijn om dit concept in een Richtlijn, eerder dan in een Verordening te gieten. Het hele gamma aan wat de inhoud ervan zou kunnen wezen werd onderzocht en er werden aanbevelingen neergeschreven.

Indien de door ons uitgestippelde route niet onderhandelbaar blijkt, bevelen wij de toepassing van het Kaderbesluit inzake wederzijdse erkenning van geldelijke sancties (COPEN 24) als alternatief aan. Hoe dan ook zouden er nog enkele belangrijke aanpassingen aan deze teksten moeten aangebracht worden om het ook voor de door ons behandelde thema's toepasbaar te maken.

Uiteindelijk werden ook nog twee andere pistes onderzocht: een specifiek verdrag inzake wegverkeer, met een zelfde 'scope' als de reeds voorgestelde Richtlijn én een algemeen verdrag op de tenuitvoerlegging van bestuurlijke of administratieve sancties, hoewel dit misschien té ambitieus lijkt. Een alternatief voor zulke bilaterale verdragen bestaat in de ontwikkeling van een model voor een bilaterale overeenkomst, die zou kunnen aangepast worden om aan de specifieke omstandigheden/noden van Lidstaten te voldoen, eventueel gekoppeld aan een meer algemene overeenkomst inzake gegevensuitwisseling.

Aanbevelingen

Op basis van de studie en het onderzoek, kunnen we de volgende alternatieven, in volgorde van wenselijkheid, naar voor schuiven:

Onze eerste aanbeveling - Een nieuwe Richtlijn, onder toepassing van artikel 71 EC

Wij bevelen de invoering van een nieuwe Richtlijn, onder toepassing van artikel 71 EC aan.
--

De Richtlijn zou de procedure volgen zoals uiteengezet in artikel 251 EC en zou voorzien in de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van belastingen, boetes, strafbepalingen, schadebedingen en schulden, uit hoofde van een schending van verkeerswetten en/of -regelgeving, veroorzaakt door een burger uit een andere staat dan de staat waar de wet en/of regelgeving werd overtreden, wiens adres in dit laatste land niet kan worden nagegaan, én op voorwaarde dat het om een schending gaat die strafbaar is middels een financiële sanctie.

Deze Richtlijn

- Is geen poging om de verschillende regelgeving van Lidstaten inzake verkeer te harmoniseren
- Voorziet in een tenuitvoerlegging van sancties, opgelegd in een andere staat
- Zou dusdanig moeten geredigeerd worden dat deze richtlijn met oog voor de lokale omstandigheden kan worden aangepast, op dat dit voor de Lidstaten aanvaardbaar kan zijn
- Omvat alle inbreuken van voertuigen die momenteel op allerlei verschillende manieren door de Lidstaten als strafrechtelijk, burgerlijk (gedepenaliseerd), administratief, bestuurlijk beschouwd worden of als een combinatie ervan
- Verhindert dat de staat van tenuitvoerlegging, deze tenuitvoerlegging belet vanwege een 'andere' classificatie door de staat waar de inbreuk plaatsvond
- De staat van tenuitvoerlegging maakt die tenuitvoerlegging mogelijk middels de procedures die gangbaar zijn voor haar eigen verkeersinbreuken op hetzelfde vlak

- De melding van een dergelijke sanctie zou ook als geldig beschouwd worden, als ze op het adres van de eigenaar van het voertuig wordt betekend en de gerechtelijke termijnen zouden pas vanaf dan beginnen lopen
- De Richtlijn voorziet in procedures van tenuitvoerlegging, termijnen en middelen om betalingen aan de overheden bij wie de inbreuk plaatsvond, mogelijk te maken. De verordening ter invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen (5.5) kan in een voorbeeld van een makkelijke tenuitvoerleggingsprocedure voorzien.
- Vermits het initiatief tot tenuitvoerlegging bij die persoon zou liggen in wiens voordeel een juridische en financiële sanctie zou worden uitgesproken, is deze persoon ook titularis van de betaalde som. In toepassing van de verordening ter invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen zijn de procedures van tenuitvoerlegging, de procedures van toepassing in de staat die tenuitvoerlegt.
- Als artikel 71 EC in de bevoegdheid daartoe voorziet, valt dit onder de toepassing van de Richtlijn 95/46/EC inzake gegevensbescherming.
- Gegevensuitwisseling binnen de toepassing van de Gegevensbeschermingsrichtlijn, zoals door de Lidstaten geïmplementeerd, zal specifiek voorzien worden voor het tenuitvoerleggen van belastingen, schulden en boetes in een ander rechtsgebied, zodat allerhande verkeersinstanties van die Lidstaten gemachtigd worden om zulke informatie aan de overheid te verstrekken die erom gevraagd heeft. Dit zou via een eenvoudige overdracht mogelijk moeten zijn.
- De Richtlijn verzekert het respect voor de Europees erkende normen inzake mensenrechten zoals gekend op Europees niveau, het legaliteitsbeginsel, de nodige procedurele verweermiddelen voor diegene die de inbreuk pleegde en de proportionaliteit van de sanctie binnen elke Lidstaat.

Onze tweede aanbeveling - Uitbreiding van COPEN 24

Als het gebruik van Artikel 71 geen voldoende solide basis zou opleveren, bestaat het tweede alternatief erin de uitbreiding van COPEN 24 na te streven om ook de materies te omvatten, die momenteel in kader van dit project nader bekeken worden.

Dit vergt een specifieke aanpak en verduidelijking van het volgende:

- Gedepenaliseerde overtredingen zouden voor de toepassing van COPEN 24 nog steeds als strafrechtelijk beschouwd moeten worden
- Het toepassingsgebied van COPEN 24 zou zonder twijfel uitgebreid moeten worden naar de inbreuken die het voorwerp van deze studie uitmaken
- Het gepaste kader zou moeten gecreëerd worden om een directe gegevensuitwisseling mogelijk te maken. De bestaande voorzieningen uit de Derde Pijler zijn voor deze materie te ingewikkeld.

- De grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van gerechtelijke beslissingen zou ook door lokale overheidsdiensten moeten kunnen gebeuren, die niet noodzakelijk gerechtelijk hoeven te zijn
- Bij gebrek aan een dergelijke regelgeving zou er een mechanisme moeten komen voor de verdeling van de sanctiegelden. Vermits het de Lidstaten immers vrijstaat om alternatieve afspraken te maken in vergelijking met wat momenteel de regel is (de gelden gaan momenteel naar de staat van tenuitvoerlegging), zouden andere Lidstaten evengoed kunnen beweren dat er niet echt nood is aan een dergelijk verdelingsmechanisme. Het voorzien van een dergelijke nieuwe clause zou voor de Lidstaten aanvaardbaar moeten zijn.
- Hoe dan ook moet COPEN 24 geïmplementeerd worden.

Onze derde aanbeveling - Internationale Akkoorden, los van EU-regelgeving

In geval géén van beide voorgaande alternatieven aanvaard zou worden, bestaat het enige alternatief er voor de lidstaten in om bilaterale of multilaterale verdragen af te sluiten. Dit eerder bescheiden programma zou het gebruik van modelovereenkomsten kunnen inhouden, als een soort van gereedschapskist die door de verschillende (lid)staten gebruikt kan worden om de basisidee aan te passen aan de specifieke interne noden, hoewel sommige elementen een gemeenschappelijke vorm zouden kunnen aannemen, bv. gegevensuitwisseling.

Een bilateraal verdrag (of aangepaste overeenkomst zoals hierboven uiteengezet) zou:

1. Een raamwerk voor de wederzijdse tenuitvoerlegging van niet-betwiste sancties vaststellen, opgelegd door de rechtbanken of administratieve organen van de verblijfsstaat van diegene die aansprakelijk voor de inbreuk is
2. Voor deze persoon een bepaald niveau van rechtsbescherming bieden, in overeenstemming met de bescherming uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
3. Voorzien in de uitwisseling en het verstrekken van persoonlijke gegevens aangaande het eigendom van motorvoertuigen, binnen het kader van de overeenkomst van de Raad van Europa ter bescherming van de mens bij de automatische verwerking van op de persoon betrekking hebbende gegevens (81/679/EEG).

De auteurs van dit rapport

Teamlid	Instituut	Rol binnen het team
Professor Patrick Birkinshaw	Hull University	Projectleider van het juridisch team
Professor Dr Jens-Peter Schneider	Instituut voor Europees Recht - Afdeling Europees Publiek Recht en Rechtsvergelijking - Universiteit van Osnabrück, Vakgroep Rechtswetenschap (Duitsland)	Juridisch partner Duitsland
Professor Andrea Biondi	King's College London (Italië)	Juridisch Partner Italië
Professor Jean Bernard Auby	Sciences Po Paris (Frankrijk)	Juridisch Partner Frankrijk
Dr Mirjam Freudenthal	Universiteit van Utrecht (Nederland)	Juridisch Partner Nederland
Dr Mike Varney	Hull University	Teamlid van het juridisch team – Hull
Dr Martina Kunnecke	Hull University	Teamlid van het juridisch team – Hull
Dr Christian Twigg-Flesner	Hull University	Teamlid van het juridisch team – Hull
Mevr. Anne Bonnie	Hull University	Teamlid van het juridisch team – Hull