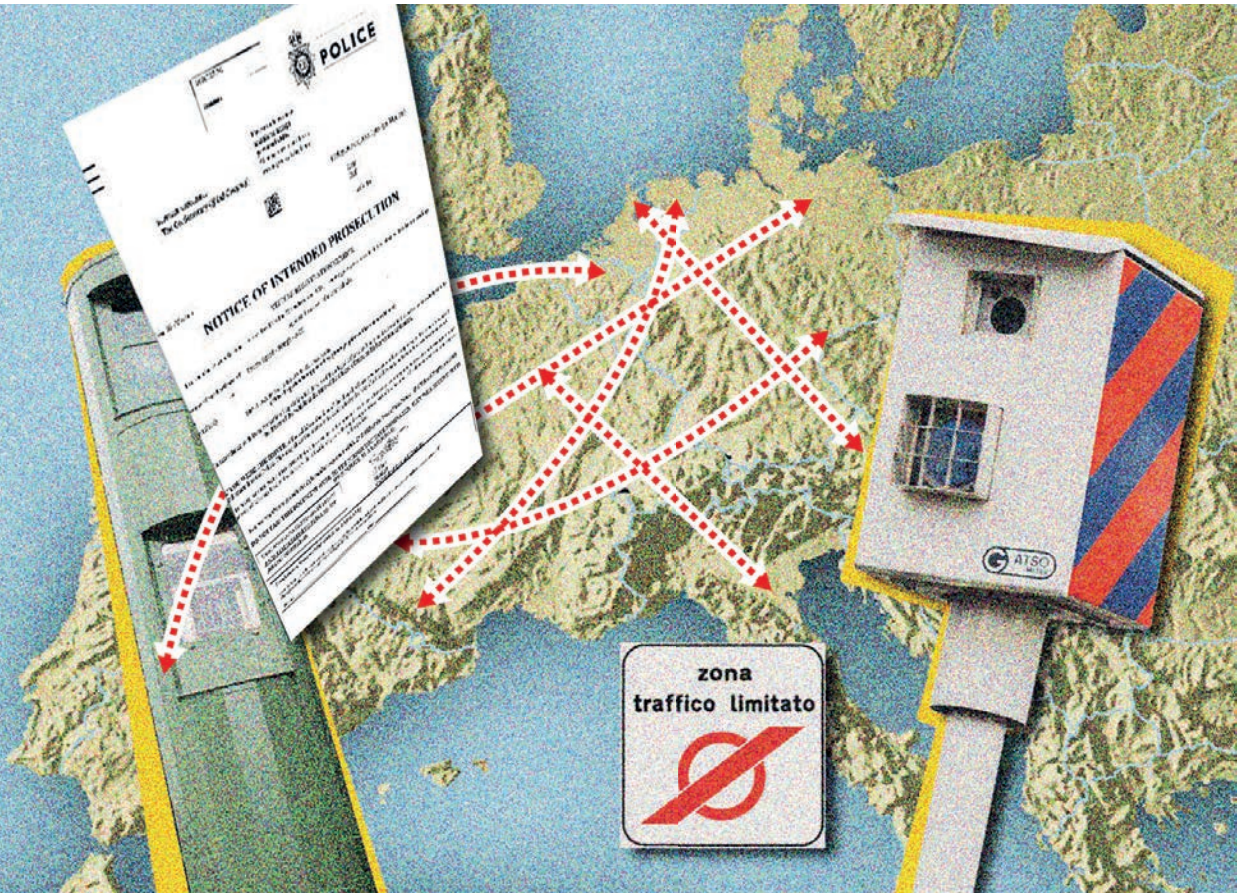


Grensoverschrijdende verkeersovertredingen

Prof. mr. B.F. Keulen en mr. J.B.H.M. Simmelink *

83



Richtlijn 2011/82/EU gaat over de ‘facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen’. Deze Richtlijn strekt tot verbetering van de verkeersveiligheid in de EU. Zij moet bewerkstelligen dat bestuurders van een motorrijtuig dat is ingeschreven in een andere Lidstaat dan de Lidstaat waar een verkeersovertreding is begaan, zich niet aan aansprakelijkheid voor die verkeersovertreding kunnen onttrekken. Daartoe bevat de Richtlijn twee instrumenten. Het eerste instrument maakt het mogelijk om de eigenaar van het voertuig waarmee in een andere lidstaat een verkeersovertreding is begaan, vast te stellen. Met het oog op deze identificatie voorziet de Richtlijn in een systeem van informatie-uitwisseling tussen de Lidstaten van de EU. Dit systeem houdt in dat de Lidstaat waarin het voertuig is geregistreerd aan de Lidstaat waar de overtreding is begaan gegevens omtrent het voertuig en de kentekenhouders verstrekt. Het hierbij aansluitende tweede instrument is een voorziening voor het verstrekken van informatie aan de buitenlandse kentekenhouders over de overtreding door de autoriteiten van de Lidstaat waar de overtreding is begaan. In deze bijdrage worden de instrumenten van de Richtlijn besproken.

* Resp. hoogleraar straf(proces) recht RU Groningen en senior advocaat-generaal LRO te Leeuwarden. Beiden redacteur van Verkeersrecht.

handhaving van

Inleiding

Verkeersveiligheid is een voor de gemiddelde burger minder prominent in de media zichtbaar, maar wel belangrijk beleidsterrein waarop de instellingen van de Europese Unie activiteiten ontplooiën. Zo heeft de Europese Commissie in 2001 tegen de achtergrond van de verkeersongevallencijfers in Europa in een Witboek over het Europese vervoersbeleid¹⁾ het voorstel gedaan om in het brede verband van de Europese Unie te streven naar een halvering van het jaarlijkse aantal verkeersdoden op de Europese wegen. Met dat doel heeft de Commissie in dat Witboek aangekondigd te komen met een gericht actieprogramma met maatregelen die zouden moeten worden getroffen. Deze aankondiging heeft geleid tot het (derde) Europees actieprogramma voor verkeersveiligheid van 2 juni 2003.²⁾ In het actieprogramma is aangegeven dat het jaarlijkse aantal verkeersdoden en -gewonden sinds 1970 een dalende tendens vertoont. Desondanks vielen er in 2000 108 doden per miljoen inwoners van de EU te betreuren.³⁾ Dat komt erop neer dat in 2000 in de EU ruim 40.000 personen aan de gevolgen van een verkeersongeval kwamen te overlijden. Het aantal gewonden kon worden geschat op 1.700.000. Terecht vertrekt het actieprogramma vanuit de gedachte dat een dergelijke hoeveelheid verkeersdoden en -gewonden in materieel en immaterieel opzicht onaanvaardbaar is. Door een breed scala aan maatregelen te treffen, zou het aantal doden en gewonden dat jaarlijks te betreuren valt tegen 2010 moeten zijn gehalveerd.

De dalende lijn in het jaarlijkse aantal verkeersdoden en -gewonden kwam in 2007 tot stilstand. Dit gegeven maakte volgens de Europese Commissie nieuwe actie noodzakelijk. Een van de initiatieven was het voorstel om te komen tot een richtlijn 'ter facilitering van de grensoverschrijdende handhaving van de verkeersveiligheid'. Dit voorstel werd op 19 maart 2008 bekend gemaakt.⁴⁾ Dat oorspronkelijke Commissievoorstel heeft tijdens de behandeling door het Europees Parlement en de Raad de nodige veranderingen ondergaan. Ook is in de tussentijd het institutionele kader van de Europese Unie stevig gewijzigd. Uiteindelijk heeft het oorspronkelijke voorstel voor een richtlijn geleid tot richtlijn 2011/82/EU van 25 oktober 2011 'ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen'.⁵⁾ Uiterlijk 7 november 2013

moet de richtlijn met wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lidstaten zijn geïmplementeerd.⁶⁾

Het primaire doel van de richtlijn is volgens de Considerans de verbetering van de verkeersveiligheid door een consequente toepassing van sancties voor verkeersovertredingen die de verkeersveiligheid in aanzienlijke mate in het gedrang brengen.⁷⁾ Verkeersovertredingen die zijn begaan met een voertuig dat is ingeschreven in een andere Lidstaat dan de Staat waar de overtreding is begaan, met name de overtredingen die automatisch worden geregistreerd met apparatuur die langs de weg is geplaatst, blijven te vaak ongestraft. Om te voorkomen dat buitenlandse bestuurders ontsnappen aan sanctionering, moeten de mogelijkheden tot vervolging en bestrafing van bestuurders die een overtreding begaan in een andere lidstaat dan die waar hun voertuig staat ingeschreven, worden verbeterd. De voorgestane verbetering bestaat eruit dat de eigenaar van het voertuig waarmee in een andere lidstaat een verkeersovertreding is begaan, kan worden vastgesteld. Ten behoeve van die identificatie voorziet de richtlijn in een systeem van informatie-uitwisseling tussen de Lidstaten van de EU. Dit systeem komt er op neer dat de Lidstaat waarin het voertuig is geregistreerd aan de Lidstaat waar de overtreding is begaan gegevens omtrent het voertuig en de kentekhouder verstrekt. Ook geeft de richtlijn een voorziening voor het verstrekken van informatie omtrent de overtreding door de autoriteiten van de Lidstaat waar de overtreding is begaan aan de buitenlandse kentekhouder.

In deze bijdrage willen wij nader op de richtlijn ingaan. Daarvoor zullen wij wat woorden wijden aan de achtergrond van de richtlijn, namelijk het Europese verkeersveiligheidsbeleid. En daarna zullen wij nog ingaan op enige onderwerpen waarin de richtlijn in relatie tot de grensoverschrijdende handhaving van verkeersovertredingen niet voorziet.

Europees verkeersveiligheidsbeleid

Het begrip 'Europa' heeft in het huidige tijdsgewricht voor sommigen een negatieve bijklank. Maar niet over het hoofd mag worden gezien dat

1. Witboek over: Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen, COM(2001) 370.
2. Europees actieprogramma voor verkeersveiligheid. Terugdringing van het aantal verkeersslachtoffers in de Europese Unie met de helft in de periode tot 2010: een gedeelde verantwoordelijkheid, COM(2003) 311 definitief.
3. In 1970 vielen gemiddeld 229 verkeersdoden per miljoen inwoners.
4. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter facilitering van de grensoverschrijdende handhaving van de verkeersveiligheid, COM(2008) 151.
5. Pb EU L 2988/1.
6. Zie art. 12 van de Richtlijn.

De dalende lijn in het jaarlijkse aantal verkeersdoden en -gewonden kwam in 2007 tot stilstand

7. Zie de Considerans onder (1) en (2).
8. In de EU hoort Nederland met Groot-Brittannië en Zweden al jaren tot de meest verkeersveilige landen. Zie het persbericht van de Europese Commissie van 29 maart 2012, 'Verkeersveiligheid: tragere daling verkeersdoden EU in 2011 - slechts 2 %'.
9. Brussel 2 juni 2003, COM(2003) 311 definitief. Hoewel de looptijd van dit programma voorbij is, is het op deze plaats voor goed begrip van het gehele verkeersveiligheidsbeleid in de EU nuttig om de hoofdlijnen van dit programma weer te geven.
10. Over de jaren 1970 - 1990 is het beeld wisselend. Een aantal landen toont een voortdurend dalende lijn, in andere landen was er tussen de jaren 1980 - 1990 sprake van een stevige stijging, waarna de dalende lijn werd ingezet. Zie het actieprogramma, p. 6, 44-47.
11. Actieprogramma, p. 11.
12. Actieprogramma, p. 8.
13. Richtlijn 2006/126/EG, Pb L 403/18.

veel regelingen en voorzieningen die in belangrijke mate hebben bijgedragen aan de veiligheid van het verkeer over de Nederlandse wegen⁸⁾ van Europese herkomst zijn. Gewezen kan worden op goedkeuringseisen voor motorrijtuigen, voorschriften omtrent autogordels en kinderzitjes, voorschriften omtrent het gebruik van snelheidsbegrenzers in vrachtwagens en bussen, eisen aan rijopleiding en rijbewijs, voorschriften inzake dode hoekspiegels, enz. In dit kader komt de richtlijn ter facilitering van de grensoverschrijdende handhaving van de verkeersveiligheid niet zomaar uit de lucht vallen. Voor inzicht in de achtergrond van de richtlijn en in hetgeen de Europese Unie op het gebied van de verkeersveiligheid in de toekomst nog zal kunnen gaan brengen, zal een schets op hoofdlijnen worden gegeven van het Europese verkeersveiligheidsbeleid, zoals daarvan blijkt uit een drietal documenten.

*a. Het Europees actieprogramma voor de verkeersveiligheid*⁹⁾

Het actieprogramma vertrekt vanuit de verkeersongevallencijfers over de jaren 1970 - 2000. Deze cijfers vertonen vanaf 1990 in alle landen van de EU een dalende lijn.¹⁰⁾ Het actieprogramma streeft naar een verdere daling, met als doel een halvering van het aantal jaarlijkse verkeersslachtoffers over de periode van 2001 tot 2010. Het actieprogramma noemt 'het verbeteren van de veiligheid van het vervoer van personen en goederen' daarbij 'een van de meest essentiële missies van de Europese Unie'.¹¹⁾

Volgens het actieprogramma toont onderzoek aan dat de primaire oorzaken van verkeersongevallen betrekking hebben op te hoge en onaangepaste snelheden, het gebruik van alcohol of drugs, het niet gebruiken van veiligheidsgordels of valhelm, een onvoldoende veilige inrichting van voertuigen, infrastructurele tekortkomingen, het niet naleven van rusttijden in het beroepsvervoer en slecht zicht van weggebruikers of onvoldoende zichtveld van de bestuurder.¹²⁾ In het licht van deze oorzaken van verkeersongevallen worden in het programma uiteenlopende maatregelen ter bevordering van de verkeersveiligheid beschreven. De te treffen maatregelen staan in het actieprogramma in de sleutel van een drietal 'actiegebieden': het gedrag van weggebruikers, de voertuigveiligheid en de infrastructuur.

Volgens het actieprogramma zijn de meeste verkeersongevallen te wijten aan menselijke fouten, zoals het niet naleven van verkeersregels, verkeerde inschattingen en het onvoldoende onder controle hebben van het voertuig. Een verbetering van het weggedrag kan dan ook een substantiële bijdrage leveren aan de realisatie van het doel van het actieprogramma. De beoogde gedragsverbetering moet worden bewerkstelligd met 'een totale benadering': een verbetering van controles, de toepassing van doelmatige, proportionele en afschrikkende sancties, voorlichting en bewustmaking en het gebruik van technieken die het overtreden van verkeersregels bemoeilijken of zelfs onmogelijk maken.

De Commissie heeft geconstateerd dat de uitvoe-

ring van verkeerscontroles in de verschillende EU-Lidstaten aanzienlijk verschilt. Hierbij valt op dat er een verband bestaat tussen enerzijds verkeersveiligheid en anderzijds kwaliteit en intensiteit van controles. De meest verkeersveilige landen, zoals Engeland, Zweden en Nederland, hebben de beter presterende controlesystemen. De Commissie wil op basis van 'best practices' komen met voorstellen voor verbetering van de praktijk van controles, met de bedoeling om de toepassing van regels ten aanzien van de meest dodelijke overtredingen - alcoholgebruik, het niet dragen van een veiligheidsgordel of een valhelm en snelheidsovertredingen - te verbeteren.

Het toegenomen gebruik van drugs en bepaalde medicijnen in het verkeer is volgens het actieprogramma een punt van zorg. Volgens de Commissie moeten diverse maatregelen worden getroffen om dit gebruik te bestrijden. Ook hier is een 'totale benadering' aangewezen. Voor onderzoek naar het gebruik van drugs bij bestuurders die betrokken zijn bij dodelijke verkeersongevallen moet een 'geharmoniseerde procedure' worden ingesteld. Ten behoeve van de opsporing moet apparatuur worden ontwikkeld en moet worden voorzien in opleiding van betrokken diensten. Verder is onderzoek geïnitieerd naar middelen die bruikbaar zijn voor de uitvoering van wegcontroles, zoals de speekseltest. Ten aanzien van medicijnen waarvan het gebruik invloed heeft op de rijvaardigheid moeten artsen en apothekers aan patiënten informatie gaan verstrekken. Verder zal worden bezien of geharmoniseerde pictogrammen kunnen worden gebruikt op verpakkingen van medicijnen, al naar gelang de effecten van het gebruik op de rijvaardigheid.

Een verbetering van het weggedrag moet ook worden bereikt met behulp van de opleiding en de eisen waaraan moet zijn voldaan voor afgifte en behoud van het rijbewijs. In de sfeer van opleiding wordt gedacht aan een 'systeem van geleidelijke toegang tot de verschillende categorieën rijbewijzen', zoals een voorlopig rijbewijs en het begeleid rijden. Ten aanzien van rijbewijshouders moet de rijvaardigheid periodiek worden gecontroleerd. Ook zullen de minimale eisen betreffende de fysieke en mentale geschiktheid worden bijgesteld. Verder moeten de mogelijkheden tot fraude en rijbewijstoerisme worden beteugeld. Een en ander heeft inmiddels uitwerking gekregen in de derde rijbewijsrichtlijn van 20 december 2006.¹³⁾

In het tweede actiegebied, de bevordering van de voertuigveiligheid, staan de mogelijkheden van de techniek centraal. Technische voorzieningen kunnen de actieve en passieve veiligheid van voertuigen vergroten en eventueel het ontstaan van ongevallen voorkomen. Het actieprogramma wijst op uiteenlopende maatregelen die zouden kunnen worden getroffen. Genoemd kunnen worden voorzieningen ter bevordering van het dragen van de autogordel, de verbetering van kinderbeveiligingsystemen, de beveiliging van de voorzijde van motorrijtuigen met het oog op de veiligheid van voetgangers en fietsers en de introductie van nieuwe veiligheidstechnologieën zoals 'advanced

Het toegenomen gebruik van drugs en bepaalde medicijnen in het verkeer is een punt van zorg

driver-assistance systems'.¹⁴⁾

Het derde actiegebied betreft de verbetering van de infrastructuur. Verbetering van de weginfrastructuur kan een bijdrage leveren aan het terugdringen van het aantal en de ernst van verkeersongevallen. Door middel van het zogenaamde 'zelfverklarend wegontwerp' kan het gedrag van weggebruikers worden beïnvloed, doordat de inrichting van de weg dringt tot het aanhouden van passende snelheden. De ernst van ongevallen kan worden beperkt door aanpassing van het wegmeubilair (met name geleiderails en obstakels in wegbermen). Voor het Trans-Europees wegennet zal een onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheden tot harmonisatie van de veiligheidsvoorschriften, van de bebording en van de normen voor de constructie van wegen en weguitrustingen. Satellietplaatsbepalingssystemen moeten het mogelijk maken om weggebruikers te voorzien van informatie over abnormale verkeersomstandigheden en congestie.¹⁵⁾

In het actieprogramma wordt benadrukt dat het behalen van het gestelde doel en de ontwikkeling en uitvoering van de vele in het vooruitzicht gestelde maatregelen alleen maar mogelijk is bij een gezamenlijke inspanning van alle bij het vervoer over de weg betrokkenen: Europese instellingen, nationale centrale en decentrale overheden en de particuliere sector (zoals producenten van motorrijtuigen en uitrustingsstukken, verzekeringmaatschappijen, vervoersbedrijven, automobielclubs, verenigingen, scholen etc.).¹⁶⁾ Ter bevordering van de samenwerking voorziet het actieprogramma door middel van een 'Europees Handvest over de verkeersveiligheid' in een vorm van gedeelde verantwoordelijkheid.¹⁷⁾ In het Handvest worden samenwerkingsverplichtingen geformuleerd en worden voor de afzonderlijke partijen specifieke verplichtingen opgenomen tot acties ter bevordering van de verkeersveiligheid. Deze acties kunnen betrekking hebben op afspraken met producenten van voertuigen over veiligheidsvoorzieningen, op voorlichtingscampagnes door lagere overheden of particuliere instellingen, verkeerseducatieprogramma's etc. Met ondertekening van het Handvest verbinden de betrokkenen zich aan de daarin geformuleerde verplichtingen. Over de uitvoering van de verplichtingen moeten de betrokkenen aan de Europese Commissie verslag uitbrengen.

b. Aanbeveling van de Commissie van 6 april 2004 inzake handhaving op het gebied van verkeersveiligheid (2004/345/EG, Pb L 111/75)

De Aanbeveling inzake handhaving op het gebied van verkeersveiligheid geeft ten aanzien van een drietal verkeersovertredingen uitwerking aan enkele onderdelen van het actieprogramma. Het betreft overtreding van maximumsnelheidsvoorschriften, rijden onder invloed van alcohol en het niet dragen van de veiligheidsgordel. De keuze voor deze drie categorieën is ingegeven door de overweging dat deze overtredingen 'de hoofdoorzaken van verkeersongevallen met dodelijke afloop' zijn.¹⁸⁾ Toegespitst op iedere categorie afzon-

derlijk worden door de Commissie aan de EU-Lidstaten op basis van 'best practices' aanbevelingen voor de handhaving gedaan. Op basis van deze aanbevelingen dienen de Lidstaten een nationaal handhavingsplan op te stellen, waarin uitvoering wordt gegeven aan de verschillende aanbevelingen.

Voor snelheidsovertredingen hoort het gebruik van 'geautomatiseerde snelheidscontrolesystemen', gecombineerd met 'procedures die het mogelijk maken een groot aantal overtredingen af te handelen' tot de beste praktijken. Lidstaten moeten er dan ook voor zorgen dat dergelijke snelheidscontrolesystemen worden ingezet op autosnelwegen, secundaire wegen en binnen de bebouwde kom. Controles moeten 'zodanig worden uitgevoerd dat de doeltreffendheid daarvan gegarandeerd is'. Hiermee wordt bedoeld dat controles regelmatig moeten plaatsvinden, met name op weggedeeltes waar snelheidsovertredingen leiden tot een verhoogde kans op ongevallen. Ook moet worden voorzien in procedures met behulp waarvan alle geregistreerde snelheidsovertredingen kunnen worden vervolgd.¹⁹⁾

De beste praktijk ter bestrijding van het gebruik van alcohol in het verkeer bestaat volgens de toelichting uit het steekproefsgewijs afnemen van 'ademtests met alcoholtesters die wettelijke bewijskracht bezitten'. Het hanteren van ademtesters moet door de Lidstaten 'worden toegepast als leidend beginsel bij het toezicht op rijden onder invloed van alcohol'.²⁰⁾

Voor het bevorderen van het dragen van de veiligheidsgordel horen intensieve voorlichtingscampagnes tot de beste praktijken. In de afzonderlijke Lidstaten moeten ten minste driemaal per jaar intensieve handhavingsacties met een minimumduur van twee weken gericht op het gebruik van de veiligheidsgordel worden gehouden. Ook moeten politieambtenaren in iedere situatie waarin een voertuig wordt stilgehouden erop toezien dat de verplichting tot het dragen van de veiligheidsgordel wordt nageleefd.²¹⁾

In verband met de potentieel ernstige gevolgen van te hard rijden, het gebruik van alcohol en het niet dragen van de veiligheidsgordel dient als 'algemeen beleid' door middel van vervolging en bestraffing te worden opgetreden tegen geconstateerde overtredingen en/of moeten corrigerende maatregelen worden getroffen. De voor de overtredingen op te leggen sancties moeten 'doeltreffend, evenredig en afschrikkend' zijn. In geval van recidive is strafverhoging op zijn plaats. Tegen activiteiten die bedoeld zijn om de handhaving te verhinderen of ondermijnen, moet worden opgetreden. Verder moet zijn voorzien in de mogelijkheid tot opschorting of intrekking van het rijbewijs en tot het 'immobiliseren' van het voertuig bij ernstige overtredingen.²²⁾

In de Aanbeveling heeft de Commissie oog voor de grensoverschrijdende handhaving van verkeers-overtredingen. Om 'effectief te kunnen optreden tegen ernstige en/of herhaalde overtredingen die

14. Hierbij kan worden gedacht aan technische voorzieningen ter beheersing van de snelheid van motorvoertuigen, waarschuwingssystemen voor dreigende botsingen en voorzieningen ter detectie van tekortkomingen van de bestuurder, zoals vermoeidheid of alcoholgebruik. Zie over de door 'ADAS' opgekomen aansprakelijkheidsvraagstukken: K.A.P.C. van der Wees, Aansprakelijkheidsaspecten van elektronische rijtaakondersteunende systemen in het wegverkeer, VR 2004, p. 133-140.
15. Naast maatregelen op de drie genoemde actiegebieden bevat het actieprogramma ook nog bespiegelingen over de veiligheid van het beroepsgoederen- en personenvervoer, de verbetering van de hulp en zorg aan verkeersslachtoffers en de oprichting van het Europees studiecentrum voor de verkeersveiligheid. Dit studiecentrum moet zich bezig houden met de verzameling, analyse en verspreiding van gegevens over verkeersongevallen en lichamelijk letsel. Het voert te ver om nader op deze thema's in te gaan.
16. Het gaat het bestek van deze bijdrage te buiten om in te gaan op de wijze waarop uiteenlopende onderdelen van het Actieprogramma neerslag hebben gekregen in het Nederlandse recht en het verkeersveiligheidsbeleid. De geïnteresseerde lezer verwijzen wij naar de vele kamerstukken onder nr. 29 398, Maatregelen Verkeersveiligheid, bijv. K II 29 398, nr. 15, Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat over de ontwikkelingen op het gebied van verkeersveiligheid op de weg.
17. P. 12-13 van het actieprogramma en bijlage 2, p. 48 e.v.
18. Aldus overweging (2) van de toelichting bij de aanbeveling.
19. Toelichting onder (6) en de Aanbevelingen 4 en 5.
20. Toelichting onder (6) en Aanbeveling 6.
21. Toelichting onder (6) en Aanbeveling 7.
22. Toelichting onder (9) en Aanbeveling 8.

“
**Controles moeten
 'zodanig worden
 uitgevoerd dat de
 doeltreffendheid
 daarvan gegaran-
 deerd is'**
 ”

- 23. Toelichting onder (12).
- 24. Aanbeveling 10 en 11.
- 25. De Aanbeveling maakt overigens niet duidelijk via welke instrumenten een en ander zou moeten plaatsvinden. Het is onaanmerkelijk dat zonder nadere voorzieningen ingezetenen van een EU-Lidstaat in die Staat zouden kunnen worden vervolgd en bestraft voor verkeersovertradingen die zij hebben begaan in een andere Lidstaat.
- 26. Doelstelling 1 en 2 over 'verbetering van de scholing en opleiding van weggebruikers' en 'versterkte handhaving van het verkeersreglement'.
- 27. Doelstelling 3 over 'veiligere weginfrastructuur'.
- 28. Doelstelling 4 over 'veiligere voertuigen'.
- 29. Doelstelling 5 over 'bevordering van het gebruik van moderne technologieën om de verkeersveiligheid te verbeteren'.

zijn begaan in een andere lidstaat dan die waar het voertuig is ingeschreven, voorziet de aanbeveling in een mechanisme voor grensoverschrijdende handhaving'.²³⁾ Dit mechanisme komt erop neer dat overtredingen die zijn begaan door een ingezetene uit een andere EU-Lidstaat dan de Staat van overtrading, worden gerapporteerd aan de bevoegde instanties van de Lidstaat waar het voertuig is ingeschreven. De Lidstaat waar de overtrading is gepleegd, kan daarbij aan de autoriteiten van de Lidstaat waar het voertuig is ingeschreven verzoeken 'passende maatregelen tegen de overtreder' te nemen. De autoriteiten van de Lidstaat waar het voertuig is ingeschreven, dienen vervolgens de autoriteiten van de Staat waar de overtrading is begaan in kennis te stellen van het gevolg dat zij aan het verzoek hebben gegeven.^{24)/25)}

De Europese Commissie heeft zich ertoe verbonden om uiterlijk drie jaar na de bekendmaking van de Aanbeveling na te gaan of de beoogde verbeteringen van de verkeersveiligheid, met name de halvering van het aantal verkeersdoden en -gewonden, worden gerealiseerd. Indien dat niet het geval lijkt te zijn, kondigt de Commissie de indiening van een richtlijn aan, 'waarmee wordt beoogd de nagestreefde halvering alsnog te realiseren'.

c. Naar een Europese verkeersveiligheidsruimte - Strategische beleidsoriëntaties inzake de verkeersveiligheid voor de periode 2011-2020, COM(2010) 389/3

De in de Strategische beleidsoriëntaties neergelegde plannen ter bevordering van de verkeersveiligheid gaan voort op de lijnen die zijn neergelegd in het hiervoor onder a. vermelde Europese actieprogramma. De primaire doelstelling is weer om over de jaren 2010 - 2020 te komen tot een halvering van het totale aantal jaarlijkse verkeersdoden in de EU. Om dit doel te bereiken beogen de beleidsoriëntaties een 'algemeen bestuurskader te ontwikkelen en ambitieuze doelstellingen vast te stellen die de nationale en lokale strategieën kunnen sturen'. Aandachtspunt hierbij is dat het niveau van de verkeersveiligheid in de verschillende Lidstaten nogal uiteenloopt. Hiermee moet in de nationale verkeersveiligheidsstrategieën rekening worden gehouden. Lidstaten dienen hun inspanningen toe te spitsen op die gebieden waarop zij slecht presteren, waarbij zij best practices kunnen gebruiken die op die gebieden door de best presterende Lidstaten worden gehanteerd. Hierdoor kan volgens de Commissie op termijn het niveau van verkeersveiligheid in de EU-Lidstaten worden gelijkgetrokken.

De in het Actieprogramma onderscheiden 'actiegebieden' zijn herkenbaar in zeven in de beleidsoriëntaties gespecificeerde 'strategische doelstellingen'. De geformuleerde doelstellingen en plannen spitsen zich voor een belangrijk deel toe op de weggebruiker²⁶⁾, de weginfrastructuur²⁷⁾ en de voertuigveiligheid²⁸⁾. Ten aanzien van het gedrag van weggebruikers gaat de aandacht uit naar opleiding, scholing en handhaving. De praktijk van de rijopleiding moet op het punt van de inhoud en de kwaliteit van de instructeurs verder worden verbeterd. De Commissie wil nagaan of bij het rijexamen 'bre-

dere rijbekwaamheden' kunnen worden getest, waarbij kan worden gedacht aan 'een evaluatie ... van gedrag en waarden die verband houden met verkeersveiligheid (risicobewustzijn) en met defensief en energie-efficiënt rijden'. In het licht van de vergrijzende bevolking moeten de mogelijkheden tot bijscholing na het verkrijgen van het rijbewijs worden bezien. Omdat handhaving van de verkeersvoorschriften een cruciaal element is voor het terugdringen van het aantal verkeersdoden en -gewonden is dit een belangrijk onderdeel van de beleidsoriëntaties. De beoogde Europese handhavingsstrategie bevat een viertal hoofdlijnen. In de eerste plaats moet de uitwisseling van informatie tussen de Lidstaten over inbreuken op de verkeersveiligheid worden vergemakkelijkt. Het werk aan de in 2008 voorgestelde concept-richtlijn moet dan ook worden voortgezet. In de tweede plaats moet de praktijk van gerichte controle- en handhavingscampagnes worden uitgebreid en veralgemeend. Verder moet de toepassing van voertuigtechnologie handhavingsinspanningen ondersteunen. Hierbij kan worden gedacht aan systemen in voertuigen die aan de bestuurder informatie verschaffen over ter plaatse geldende maximumsnelheden, de verbreding van de toepassing van snelheidsbegrenzers en de toepassing van alcoholslots in voertuigen die worden gebruikt bij beroepsmatig vervoer. Ten slotte dienen in nationale handhavingsplannen concrete controledoelstellingen te worden vastgelegd.

Op het gebied van de voertuigveiligheid bevatten de Beleidsoriëntaties enkele aandachtspunten. Het eerste betreft de voertuigen die in het Actieprogramma minder aandacht hebben gekregen, namelijk gemotoriseerde tweewielers en elektrische voertuigen. De actieve en passieve veiligheid van gemotoriseerde tweewielers en van elektrische voertuigen moet worden verhoogd. Het tweede aandachtspunt betreft de technische controles van voertuigen. De Commissie wil bezien of de EU-wetgeving inzake technische controles kan worden geharmoniseerd en versterkt, waarbij uiteindelijk kan worden gekomen tot een wederzijdse erkenning van voertuiginspecties tussen de EU-Lidstaten. Verder wil de Commissie ter verhoging van de verkeersveiligheid het gebruik van moderne technologieën bevorderen.²⁹⁾ In het bijzonder wordt hierbij gewezen op de verdere ontwikkeling van 'intelligente vervoerssystemen', zoals systemen ter ondersteuning van de rijtaak van de bestuurder, waarbij hij wordt gewaarschuwd voor het overschrijden van de rijstrook, dreigende botsingen en naderende voetgangers. Ook de snelheid van hulpverlening kan met dergelijke systemen worden verbeterd door middel van 'eCall', een noodoproep vanuit het voertuig zelf. Ten behoeve van de werking van 'eCall' wil de Commissie een pan-Europees nummer voor dergelijke noodoproepen invoeren.

Met de Beleidsoriëntaties wordt niet alleen gestreefd naar een halvering van het aantal verkeersdoden, maar ook naar een vermindering van het aantal verkeersletsels. Dit streven wordt zelfs 'één van de prioritaire acties binnen Europa' genoemd.³⁰⁾ Om de ernst van verkeersletsels te ver-

In het licht van de vergrijzende bevolking moeten de mogelijkheden tot bijscholing na het verkrijgen van het rijbewijs worden bezien

minderen, zijn naar het oordeel van de Commissie op een breed terrein acties nodig: infrastructuur, voertuigveiligheid, intelligente vervoerssystemen, de beschikbaarheid en efficiëntie van eerste hulp diensten, de snelheid en coördinatie van noodhulp etc. In samenwerking met de Lidstaten wil de Commissie een alomvattende strategie voorstellen voor actie inzake verkeersletsels en eerste hulp bij ongevallen.

Met de zevende doelstelling wordt ten slotte aandacht gevraagd voor de 'bescherming van kwetsbare weggebruikers'. Hieronder worden begrepen de gemotoriseerde tweewielers, fietsers en voetgangers. De Europese verkeersongevallencijfers tonen dat het aantal doden en gewonden bij deze categorieën verkeersdeelnemers hoog is. Met uiteenlopende acties moet de veiligheid van deze kwetsbare verkeersdeelnemers worden verbeterd, dan wel de ernst van bij verkeersongevallen opgelopen letsels worden verminderd.

De Richtlijn nader bezien

Uit het voorgaande volgt dat door de Europese instanties, in samenwerking met de nationale autoriteiten, veel maatregelen zijn en moeten worden getroffen ter bevordering van de verkeersveiligheid. In dat grote geheel is de betekenis van de richtlijn 'ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen' niet anders dan beperkt. De richtlijn bevat immers slechts voorzieningen voor de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten over kentekens en gegevens uit de kentekenregistraties en de verstrekking van informatie omtrent verkeersovertredingen aan de kentekenhouder.

Toch is de richtlijn niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. Er bestond (en bestaat) namelijk onenigheid over de rechtsgrondslag op basis waarvan de richtlijn zou moeten worden vastgesteld tussen enerzijds de Europese Commissie en anderzijds de Raad van Ministers en het Europees Parlement.

De rechtsgrondslag van de richtlijn

De Commissie wilde de richtlijn ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen aanvankelijk baseren op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en dan met name op art. 71, lid 1, onder c van dat verdrag.³⁰ Dat artikel gaf de Raad destijds de bevoegdheid om 'met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer' in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid de maatregelen vast te stellen 'die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren'. Tijdens besprekingen over het voorstel in het tweede semester van 2008 bleek evenwel dat nogal wat delegaties bedenkingen hadden bij de keuze voor deze rechtsgrondslag. Tijdens de Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie die in oktober 2008 werd gehouden, toonden 15 ministers zich voorstander van een oplossing in het kader van de derde pijler.³¹ Er kon des-

tijds geen overeenstemming worden bereikt. In juli 2010 zijn de besprekingen weer hervat op basis van nieuwe voorstellen van het Belgisch voorzitterschap. Die voorstellen zochten de rechtsgrondslag in art. 87 lid 2 Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie (verder: VWEU), dat betrekking heeft op de politieke samenwerking. Op die basis heeft de Raad op 17 maart 2011 in haar Standpunt in eerste lezing een aangepast voorstel geformuleerd.

Had de Commissie het bij het verkeerde eind, met haar keuze voor de communautaire rechtsgrondslag? Er is reden om dat te betwijfelen. In HvJ 13 september 2005, C-176/03, Commissie versus Raad, was een door de Commissie ingesteld beroep tot nietigverklaring van een door de Raad aangenomen kaderbesluit inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht gegrond verklaard. Het Hof van Justitie stelde in zijn arrest voorop dat krachtens artikel 47 EG-Verdrag aan geen enkele bepaling van dat verdrag afbreuk kon worden gedaan door een bepaling in het EU-Verdrag. Volgens werd de bescherming van het milieu als een van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap aangemerkt, en werd aangegeven dat de toepasselijke artikelen van het EG-Verdrag het kader vormen waarin het communautaire milieubeleid moest worden gevoerd. Herhaald werd dat het straf- en strafprocesrecht in beginsel niet tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren, maar die vaststelling kon 'de gemeenschapswetgever evenwel niet beletten om, wanneer het gebruik van doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen door de bevoegde nationale instanties een onontbeerlijke maatregel is in de strijd tegen ernstige aantastingen van het milieu, maatregelen te nemen die verband houden met het strafrecht van de lidstaten en die hij noodzakelijk acht om de volledige doeltreffendheid van de door hem inzake milieubescherming vastgestelde normen te verzekeren.' Doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen kunnen worden gezien als een onontbeerlijke maatregel om de veiligheid van het vervoer te verbeteren. Dat pleit voor het standpunt dat maatregelen die met het strafrecht verband houden ook op het voormalige art. 71 EG-Verdrag gebaseerd konden worden.

Daar kwam bij dat deze uitspraak een vervolg heeft gekregen in HvJ 23 oktober 2007, C-440/05, Commissie versus Raad. Daarin ging het om een beroep tot nietigverklaring dat de Commissie had ingesteld tegen het door de Raad aangenomen kaderbesluit tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van verontreiniging vanaf schepen. Het Hof van Justitie gaf in deze uitspraak aan dat 'het gemeenschappelijk vervoerbeleid tot de grondslagen van de Gemeenschap behoort'. Vastgesteld werd dat 'de artikelen 2, 3 en 5 van het bestreden kaderbesluit de doeltreffendheid van de regels op het gebied van maritieme veiligheid, waarvan de niet-inachtneming ernstige gevolgen kan hebben voor het milieu, beogen te waarborgen door aan de lidstaten de verplichting op te leggen om bepaalde gedragingen strafbaar te stellen'. Daarom moesten deze artikelen 'geacht worden voornamelijk tot doel te

30. Doelstelling 6 over 'verbetering van de noodinterventie- en revalidatiediensten'.
31. Vgl. het Voorstel voor een Richtlijn van 19 maart 2008, par. 310. Zie het huidige art. 91 lid 1 onder c VWEU.
32. Bron: Standpunt (EU) nr. 8/2011 van de Raad in eerste lezing, vastgesteld op 17 maart 2011.

⌚
**Toch is de
richtlijn niet
zonder slag of
stoot tot stand
gekomen**
. ⌚

33. Vgl. ook nog Hvj 20 mei 2008, C-91/05, Commissie versus Raad: doorslaggevend was of bepalingen 'wegens het doel en de inhoud ervan als hoofddoel hebben uitvoering te geven aan een bij het EG-Verdrag aan de Gemeenschap toegevoegd beleid'.
34. Zie Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, 21 maart 2011, COM(2011) 148 definitief.
35. Zaak C-43/12.
36. Zie bij wijze van voorbeeld Richtlijn 2009/123/EG van 21 oktober 2009, vastgesteld in verband met de vernietiging van richtlijn 2005/35/EG in Hvj 23 oktober 2007, C-440/05.
37. Considerans onder (2).
38. Zie de toelichting van de Commissie op het eerste ontwerp voor een richtlijn, COM(2008) 151 definitief, p. 2.
39. Tussen diverse landen in de EU, bijvoorbeeld Nederland en Duitsland, zijn op bilaterale basis afspraken gemaakt over het verstrekken van gegevens uit het kentekenregister in verband met overtredingen van verkeersvoorschriften.
40. Dit hangt samen met het gegeven dat in veel EU-Lidstaten verkeersboetes alleen maar kunnen worden opgelegd aan de bestuurder die de overtreding heeft begaan. In Nederland wordt dit probleem van de 'onvindbaarheid' van de bestuurder ondervangen door de regeling van de kentekenaansprakelijkheid.

☞ ☞

Voor de toepassing van de Richtlijn is het niet van belang of de betrokken overtredingen naar het nationale recht administratiefrechtelijk dan wel strafrechtelijk worden afgedaan

. ☞

hebben de maritieme veiligheid en de bescherming van het milieu te verbeteren en hadden zij geldig kunnen worden vastgesteld op basis van artikel 80, lid 2 van het EG-Verdrag'. De vaststelling van de aard en hoogte van de op te leggen strafrechtelijke sancties behoorde volgens het Hof van Justitie echter niet tot de bevoegdheid van de Gemeenschap. Een argument werd voor dat standpunt overigens niet gegeven. De keuze van de Commissie voor de communautaire rechtsgrondslag lag en ligt ook in lijn met dit arrest.³³⁾

Het behoeft dan ook geen verbazing te wekken dat de Commissie aan haar standpunt heeft vastgehouden.³⁴⁾ In de eerste plaats heeft de voorgestelde richtlijn een duidelijke doelstelling op het terrein van de verkeersveiligheid, zo stelde de Commissie. Verder heeft de voorgestelde richtlijn geen invloed op de nationale indeling van de desbetreffende overtredingen. En de Commissie wees erop dat bij politieke samenwerking een afwijkende regeling gold (een 'opt-in' voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland en een 'opt-out' voor Denemarken). Dat zou betekenen dat drie landen potentieel niet door de richtlijn gebonden zouden zijn. Bovendien was de Commissie van mening dat art. 87, lid 2, VWEU enkel betrekking kan hebben op strafrechtelijke verkeersovertredingen.

De Commissie stelde echter ook vast dat er in de Raad eensgezindheid bestond over de keuze voor politieke samenwerking als rechtsgrondslag. Zij legde tegen die achtergrond in deze Mededeling een standpunt vast dat er op neerkomt dat het van belang is 'de doelstellingen van het richtlijnvoorstel na te streven om de verkeersveiligheid te verbeteren' maar dat art. 87, lid 2, VWEU vanuit juridisch en institutioneel oogpunt niet de juiste rechtsgrondslag vormde. De Commissie behield zich het recht voor 'om van alle haar ter beschikking staande rechtsmiddelen gebruik te maken', en gaf aan dat voor de tweede lezing compromissen zouden moeten worden onderzocht 'om het mogelijk te maken zowel administratieve als strafrechtelijke overtredingen in aanmerking te nemen.' Aan dat recht om van alle haar ter beschikking staande rechtsmiddelen gebruik te maken hield de Commissie vast in het Advies dat zij overeenkomstig art. 294 lid 7 onder c VWEU heeft uitgebracht. Wel constateerde de Commissie daarin dat behalve de Raad inmiddels ook het Europees Parlement instemde met de vervanging van de door haar voorgestelde rechtsgrondslag door art. 87 lid 2 VWEU.

Inmiddels heeft de Commissie daadwerkelijk beroep ingesteld tegen richtlijn 2011/82/EU. Op 30 januari 2012 heeft zij het Hof van Justitie verzocht om de richtlijn nietig te verklaren, en te verklaren dat de gevolgen van richtlijn 2011/82/EU als gehandhaafd moeten worden beschouwd.³⁵⁾ Als het beroep zou slagen, zou een nieuwe richtlijn op de door de Commissie voorgestelde grondslag kunnen worden vastgesteld.³⁶⁾

De instrumenten van de Richtlijn

De Richtlijn moet een einde maken aan de situatie dat op kenteken geconstateerde verkeersovertredingen veelal onbestraft blijven in verband met de omstandigheid dat de overtreding is begaan met een voertuig dat is ingeschreven in een andere EU-Lidstaat dan de Lidstaat waar de overtreding is begaan. In een dergelijke situatie blijkt het voor de Staat van overtreding vaak lastig om informatie te verkrijgen omtrent de eigenaar van het voertuig waarmee de overtreding is gepleegd. Met de richtlijn wordt beoogd 'ervoor te zorgen dat ook in dergelijke gevallen de doeltreffendheid van het onderzoek van verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen wordt gewaarborgd'.³⁷⁾ Twee instrumenten moeten het onderzoek naar de voor de overtreding aansprakelijk te houden persoon mogelijk maken: de uitwisseling van informatie omtrent de kentekenregistratie tussen de EU-Lidstaten en de informatieverstrekking omtrent de overtreding aan de eigenaar of houder van het voertuig.

Toepassingsgebied van de Richtlijn

De voorzieningen van de Richtlijn zijn niet toepasselijk op alle maar slechts bij een achttal verkeersovertredingen. Deze zijn opgesomd in art. 2 van de Richtlijn. Het betreft het overschrijden van de maximumsnelheid, het niet dragen van de veiligheidsgordel, het niet stoppen voor een rood verkeerslicht, het rijden onder invloed van drank, het rijden onder invloed van drugs, het niet dragen van een veiligheidshelm, het gebruik van een verboden rijstrook en het gebruik van een mobiele telefoon of ander communicatieapparaat tijdens het rijden. Voor de toepassing van de Richtlijn is het niet van belang of de betrokken overtredingen naar het nationale recht administratiefrechtelijk dan wel strafrechtelijk worden afgedaan. Tegen de achtergrond van het probleem dat met het systeem van informatie-uitwisseling moet worden opgelost, is de keuze voor dit toepassingsgebied van de Richtlijn niet direct inzichtelijk. Met de Richtlijn is beoogd instrumenten te creëren om bestraffend te kunnen optreden ter zake van overtredingen die op geautomatiseerde wijze, zonder contact tussen bestuurder en politie, worden geconstateerd en die zijn begaan met voertuigen die zijn geregistreerd in een andere EU-Lidstaat.³⁸⁾ Bij dergelijke overtredingen zijn de huidige mogelijkheden om te achterhalen wie ten tijde van de overtreding het voertuig heeft bestuurd voor de autoriteiten van de Staat waar de overtreding is gepleegd maar heel beperkt. Zelfs de buitenlandse kentekenhouder valt nu vaak niet te achterhalen.³⁹⁾ Het praktische gevolg is dat dergelijke overtredingen vaak onbestraft blijven.⁴⁰⁾ De Richtlijn beoogt juist hiervoor oplossingen te bieden. Het is ons echter niet duidelijk wat het nut is van de instrumenten van de Richtlijn voor overtredingen die niet geautomatiseerd, maar per definitie alleen maar bij gelegenheid van persoonlijk contact tussen een (tot stoppen gebrachte) bestuurder en de politie kunnen worden vastgesteld, zoals het rijden onder invloed van alcohol of drugs. Bij het onderzoek naar deze strafbare feiten is de persoon van de bestuurder die de overtreding heeft begaan niet uit het zicht. De toegevoegde waarde van de mogelijk-

heid om bij deze strafbare feiten te achterhalen wie de eigenaar is van het voertuig waarmee is gereden, ontgaat ons.

Tegelijk is juridisch moeilijk te beargumenteren waarom de voorgestelde vorm van informatie-uitwisseling niet ook zou kunnen worden toegepast en van nut zou kunnen zijn bij, bijvoorbeeld, bumperkleven. En het komt ronduit ongerijmd voor dat te hard rijden wel, maar het culpoze misdrijf met dodelijke afloop dat daar het gevolg van kan, zijn niet de toepassing van deze vorm van informatie-uitwisseling legitimeert. De beperking van het toepassingsgebied van de Richtlijn tot het achtstal genoemde overtredingen van verkeersvoorschriften is dus niet goed verdedigbaar. Nu de informatie-uitwisseling niet ziet op gevoelige informatie, mag wat ons betreft het toepassingsgebied van de Richtlijn worden uitgebreid tot alle verkeersovertredingen, en wellicht zelfs alle strafbare feiten. Bij het gebruik van de instrumenten van de Richtlijn in een concreet geval is dan enkel van belang of informatie betreffende naam en adres van een kentekhouder aan de opsporing en vervolging van een strafbaar feit kan bijdragen. Een dergelijke ruime bevragsmogelijkheid zou de inpassing van de informatie-uitwisseling in de kleine rechtshulp kunnen vergemakkelijken.

Uitwisseling van informatie (art. 4 Richtlijn)

Het systeem van uitwisseling van informatie dat de Richtlijn wil creëren is eenvoudig. Ten behoeve van het onderzoek naar de overtredingen die binnen het bereik van de Richtlijn vallen, verlenen de Lidstaten elkaar toegang tot gegevens die zijn opgenomen in de nationale kentekenregisters. De Lidstaat waar de overtreding is begaan, is bevoegd aan de hand van een volledig kenteken geautomatiseerde bevragingen uit te voeren aangaande 'gegevens met betrekking tot het voertuig' en 'gegevens met betrekking tot de eigenaar of houder van het voertuig'. De gegevens die over en weer moeten worden verstrekt, zijn vermeld in Bijlage 1 bij de Richtlijn. De bevragende Staat moet bij iedere bevraging gegevens in verband met het voertuig, het land van inschrijving, het kenteken, de geconstateerde overtreding en het doel van de bevraging opgeven. De bevragende Staat dient een aantal gegevens betreffende het voertuig (zoals chassisnummer, land van inschrijving, merk en handelsbenaming) en de eigenaar of houder van het voertuig (zoals naam, adres, geslacht, geboorteplaats en -datum en ID-nummer) te verstrekken. De Richtlijn bevat een voorschrift waarin het gebruik van de verstrekte gegevens is gerelateerd aan een specifiek doel. Volgens art. 4 lid 2, derde volzin, van de Richtlijn mogen de verkregen gegevens door de bevragende Staat alleen maar worden gebruikt om vast te stellen 'wie persoonlijk aansprakelijk is' voor de verkeersovertreding. Deze bepaling lijkt te berusten op het uitgangspunt dat de uit de buitenlandse kentekenregisters verkregen gegevens alleen maar mogen worden gebruikt voor opsporing van de bestuurder die de overtreding heeft begaan en dat geen sancties ter zake van verkeersovertredingen mogen worden opgelegd op basis van een vorm van kentekenaanspra-

kelijkheid. Dit lijkt ook voort te vloeien uit een verklaring die Duitsland heeft afgelegd omtrent de betekenis van art. 4 lid 2, derde volzin, van de Richtlijn. Deze volzin moet volgens die verklaring zo worden begrepen 'dat uitsluitend de bestuurder in aanmerking komt als persoon die in die zin persoonlijk aansprakelijk is, aangezien alleen hij/zij de overtreding heeft begaan'.⁴¹⁾ Toch komt het ons voor dat Nederland er van uit mag gaan dat de verkregen gegevens ook mogen worden gebruikt voor het opleggen van boetes op grond van de WAHV, al heeft de kentekhouder slechts beperkte mogelijkheden om zich te disculperen (art. 8 WAHV). En dat de verkregen gegevens ook mogen worden gebruikt voor het opleggen van een sanctie ter zake van een verkeersovertreding aan een eigenaar of houder van een voertuig die weigert bekend te maken wie als bestuurder die overtreding heeft begaan (art. 1 lid 3 en 181 j° 183 WVV 1994). De Richtlijn strekt immers niet tot aanpassing of harmonisatie van het recht van de Lidstaten met betrekking tot het sanctioneren van verkeersovertredingen en de daarbij te volgen procedures. Ook raakt de richtlijn 'niet aan de wetgeving van de lidstaten met betrekking tot de aansprakelijkheid voor overtredingen'. Integendeel, de Richtlijn geeft alleen voorzieningen voor de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie met betrekking tot zogenaamde 'verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen', waarbij het aan de Lidstaten wordt overgelaten om overeenkomstig het nationale recht sanctionerend op te treden.⁴²⁾ Zou de 'persoonlijke aansprakelijkheid' worden uitgelegd overeenkomstig de Duitse verklaring, dan zou de richtlijn ook in belangrijke mate van haar nuttig effect worden beroofd: dat wordt vooral bereikt in situaties waarin niet met zekerheid kan worden vastgesteld wie de bestuurder was.

In het oorspronkelijke ontwerp van de richtlijn vond de informatie-uitwisseling plaats tussen bevoegde autoriteiten, zoals de politie. Voor de beoogde uitwisseling van informatie voorzag het ontwerp in de opzet van een nieuw elektronisch netwerk.⁴³⁾ In de Richtlijn zoals die uiteindelijk is komen te luiden, moeten de Lidstaten voor de uitvoering van de informatie-uitwisseling nationale contactpunten aanwijzen. Het raadplegen van een buitenlands kentekenregister verloopt via deze nationale contactpunten. Deze wijziging hangt samen met het gegeven dat de Richtlijn niet voorziet in de oprichting van een nieuw netwerk. Voor het doen van geautomatiseerde bevragingen haakt de Richtlijn aan bij de mogelijkheden tot bevraging van kentekenregisters die reeds worden geboden door het Besluit van de Raad inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit⁴⁴⁾ en het hiermee verband houdende uitvoeringsbesluit.⁴⁵⁾ Volgens deze Besluiten mogen Lidstaten door tussenkomst van nationale contactpunten uit de nationale kentekenregisters geautomatiseerd gegevens met betrekking tot de eigenaar of houder en met betrekking tot voertuigen opvragen. Voor deze bevragingen wordt het Eucaris-systeem gebruikt, het Europees voertuig- en rijbewijsinformatiesysteem.⁴⁶⁾

41. Zie Raad van de Europese Unie, 15 maart 2011, interinstitutioneel dossier 2008/0062 (CODA), 7384/1/11.
42. Zie de toelichting van de Commissie op het voorstel voor een richtlijn, COM(2008) 151 definitief, p. 3, 10.
43. Zie de art. 3 en 4 van het oorspronkelijke voorstel.
44. Besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23 juni 2008, Pb L 210/1.
45. Besluit 2008/616/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 betreffende de uitvoering van Besluit 2008/615/JBZ, Pb L 210/12.
46. Zie hiervoor het Eucaris-verdrag van 29 juni 2000, Trb. 2000, 98. Het Europees voertuig- en rijbewijsinformatiesysteem is opgericht ter bestrijding van internationale voertuigcriminaliteit en rijbewijsfraude.

④
**De Richtlijn geeft
 alleen voorzieningen
 voor de grensoverschrijdende
 uitwisseling van
 informatie met
 betrekking tot zogenaamde 'verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen'**

. ②

47. Dit model is opgenomen in Bijlage 2 bij de Richtlijn.
48. Ten aanzien van de procedure moet de eigenaar of houder worden geïnformeerd over naam en adres van de vervolgende autoriteit, betalingstermijn, naam en adres van de beroepsinstantie en beroepstermijn.
49. Zie art. 5 en de bijlage bij het voorstel voor een richtlijn, COM(2008) 151 definitief.
50. Zie standpunt (EU) nr. 8/2011 van de Raad in eerste lezing, Pb 2011/C 136/01 en de Ontwerp-motivering van de Raad van 16 februari 2011, interinstitutioneel dossier 2008/0062 (COD), 17506/10 ADD 1.
51. In het antwoordformulier is het verzoek geformuleerd om het formulier binnen 60 dagen na de datum van de informatiebrief terug te sturen.
52. In diverse landen bestaat geen of maar een (tot bepaalde overtredingen) beperkt systeem van kentekenaansprakelijkheid, zoals Duitsland.
53. Zie de toelichting van de Commissie op het voorstel voor een richtlijn, COM(2008) 151 definitief, p. 9-10.

Informatieverstrekking aan de eigenaar of houder van het voertuig (art. 5 Richtlijn)

De uit het buitenlandse kentekenregister verkregen gegevens maken het voor de Lidstaat waar de verkeersovertreding is begaan mogelijk om overeenkomstig het nationale recht een procedure te starten tegen de buitenlandse eigenaar of houder van het voertuig. De Richtlijn schrijft voor dat de Lidstaat van overtreding de eigenaar of houder hiervan op de hoogte moet stellen. Voor de wijze van kennisgeving biedt de Richtlijn twee wegen, ter keuze van de Lidstaat. De Lidstaat kan ervoor kiezen om de buitenlandse eigenaar of houder te informeren overeenkomstig zijn nationale recht. Wel stelt de Richtlijn bepaalde eisen aan deze kennisgeving. Melding moet worden gemaakt van de juridische gevolgen van de procedure en van 'alle relevante informatie', zoals de aard van de overtreding, de datum en het tijdstip van de overtreding, de titel van de overtreden nationale wetsartikelen, de sanctie en eventueel de gegevens van de apparatuur die is gebruikt om de overtreding vast te stellen. Deze informatie moet worden verstrekt in de taal van het document van inschrijving van het voertuig of in één van de officiële talen van de Lidstaat van inschrijving. In Nederland behoeven de WAHV-beschikking en de strafbeschikking niet al deze gegevens te bevatten (vgl. art. 4 WAHV en art. 257a Sv). Het lijkt, bij een keuze voor deze optie, noodzakelijk met het oog op deze richtlijn specifieke in andere talen opgestelde modelbeschikkingen te ontwikkelen.

Voor de kennisgeving van de overtreding en de ingestelde procedure kan de Lidstaat van overtreding ook kiezen voor het gebruik van het bij de Richtlijn horende 'model voor de informatiebrief'.⁴⁷⁾ In dit model moet de overtreding worden omschreven, met vermelding van de wettelijke voorschriften, de gebruikte apparatuur voor vaststelling van de overtreding en het resultaat van de vaststelling. Verder moet de hoogte van de te betalen boete, de uiterste betalingstermijn en, indien een vervolging wordt ingesteld, de te volgen procedure worden vermeld.⁴⁸⁾ Het model voorziet ook in een antwoordformulier dat de eigenaar of houder kan insturen als hij ontkent de bestuurder te zijn geweest of om andere redenen weigert de boete te betalen.

In het oorspronkelijke ontwerp van de Richtlijn was voor het doen van de kennisgeving aan de eigenaar of houder van het voertuig voorzien in een verplicht te gebruiken 'bekeuringformulier'.⁴⁹⁾ In de loop van het wetgevingsproces is het bekeuringformulier vervangen door het optioneel te gebruiken 'model voor de informatiebrief'.⁵⁰⁾ Uit de Richtlijn en de bijbehorende toelichting wordt ons niet duidelijk wat voor een Lidstaat het voordeel is van het gebruik van het model voor de informatiebrief, boven een kennisgeving aan de eigenaar of houder overeenkomstig het recht van de betrokken Lidstaat. De informatiebrief is namelijk een geschrift zonder rechtsgevolgen. Daar komt bij dat de inhoud van de informatiebrief niet aansluit bij de verschillende sanctiestelsels die in de EU-Lidstaten bestaan voor de afdoening van verkeersovertredingen.

Toegespitst op het Nederlandse recht maakt het met het oog op de rechtsgevolgen nogal wat uit of het bericht aan de buitenlandse eigenaar of houder betrekking heeft op een transactievoorstel, een strafbeschikking of een administratieve boete op grond van de WAHV. Met de informatiebrief lijkt onvoldoende recht te kunnen worden gedaan aan de verschillen tussen de te onderscheiden procedures. Zo kan de betrokken eigenaar of houder uit de opgave van de boete en de betalingstermijn niet opmaken of het gaat om een vrijwillige betaling waarmee de overtreding buitengerechtelijk wordt afgedaan, of om de betaling van een bij beschikking opgelegde boete waartegen binnen een bepaalde termijn beroep moet worden ingesteld en of bij het uitblijven daarvan invorderingsmaatregelen kunnen worden getroffen. Voorts is de strekking van het antwoordformulier onduidelijk. Van de bewoordingen van de informatiebrief en van het antwoordformulier gaat de suggestie uit dat de eigenaar of houder alleen met het invullen en insturen van het formulier actie kan ondernemen tegen de oplegging van een boete. Dat is echter niet het geval. Het terugsturen van het antwoordformulier is niet verplicht. De Richtlijn verbindt aan het onjuist invullen of het te laat⁵¹⁾ dan wel in het geheel niet terugsturen van het antwoordformulier geen enkel gevolg. De rechtsgevolgen van het uitblijven van een reactie worden uitsluitend bepaald door het recht van de Lidstaat die de informatiebrief heeft verstuurd. Naar Nederlands recht zijn die rechtsgevolgen duidelijk. De regeling van de kentekenaansprakelijkheid in de art. 1 lid 3 en 181 j° 183 WVV 1994 en art. 5 j° 1 WAHV brengt mede dat de eigenaar of houder op wiens naam het voertuig in het buitenlandse kentekenregister staat geregistreerd, verantwoordelijk is voor de betaling van de sanctie die op de overtreding is gesteld. Voor EU-Lidstaten waar alleen de bestuurder die de overtreding heeft begaan verantwoordelijk kan worden gehouden voor de overtreding⁵²⁾, leidt het uitblijven van een reactie van de eigenaar of houder ertoe dat de aansprakelijke bestuurder niet kan worden getraceerd. Het praktische gevolg is dan dat de procedure stopt. Denkbaar zou nog zijn dat de Lidstaat van overtreding aan de Lidstaat van inschrijving om bijstand bij de opsporing van de bestuurder zou kunnen vragen. Hierin voorziet de Richtlijn echter niet.

Territorialiteit als uitgangspunt

Onder de keuze van de Richtlijn voor een handhavingssysteem waarbij de staat van de overtreding de vervolging voortzet na/via kennisgeving aan de buitenlandse eigenaar of houder, ligt een andere keuze: die voor het territorialiteitsbeginsel. De optie berustend op wederzijdse erkenning van bewijsmateriaal en de toezending van relevante gegevens aan de autoriteiten van de lidstaat waar het voertuig staat ingeschreven, zodat zij handhavingmaatregelen kunnen nemen en sancties opleggen, is afgewezen.⁵³⁾ Deze keuze is niet inhoudelijk beargumenteerd.

De gekozen oplossing heeft sterke papieren. Een centraal element in de argumentatie van de Com-

“
Voor de wijze van kennisgeving biedt de Richtlijn twee wegen, ter keuze van de Lidstaat

. ”

missie bij het voorstel voor een richtlijn is dat een gelijke behandeling van binnen- en buitenlandse snelheidsovertreders moet worden gewaarborgd. De gelijkheid die daarbij moet worden nagestreefd, is die van de plaats van het delict. De Spanjaard die in Arnhem te snel of door het rode stoplicht rijdt, verdient dezelfde straf als de auto's die dat voor en na hem doen; niet de straf die hij riskeert als hij thuis in Toledo te hard of door rood rijdt. En ook andere argumenten wijzen in de richting van een voorkeur voor het territorialiteitsbeginsel. De Commissie wil een effectievere handhaving ten opzichte van buitenlandse verkeersdeelnemers bereiken: 'Een publiek draagvlak voor verkeershandhaving is van cruciaal belang om het aantal verkeersslachtoffers terug te dringen. Buitenlandse bestuurders die aan vervolging ontsnappen, ondermijnen dat draagvlak'.⁵⁴ Handhaving is ook een kwestie van geld. Als de staat van overtreding ook de staat is die de boete int, is beter verzekerd dat zij van de handhaving jegens buitenlanders werk maakt.

Een keuze voor territorialiteit kan echter alleen worden gemaakt als voldoende verzekerd is dat de 'woonstaat' de voor een succesvolle strafrechtelijke of administratieve procedure vereiste medewerking levert. De keuze voor overdracht van de afdoening van de overtreding behoeft niet op een inhoudelijke voorkeur voor berechting in de woonstaat te berusten. Het kan ook een keuze voor de minste van twee kwaden zijn. De overtreding wordt in ieder geval nog bestraft, al gebeurt dit elders en plukken andere overheden de financiële vruchten. De keuze voor territorialiteit wijst er zo bezien op dat de Europese autoriteiten bij de huidige stand van de Europese samenwerking voldoende verzekerd achten dat bij verkeersovertredingen de gevraagde rechtshulp zal worden verleend. Of dat vertrouwen terecht is, zal de toekomst moeten leren.

De keuze van de Richtlijn impliceert dat de verdachte zich voor verkeersovertredingen in beginsel in het buitenland zal moeten verdedigen. Ons komt dat uitgangspunt, alle belangen afwegend, aanvaardbaar voor. De verdachte die zich niet bij een schuldvaststelling neer wil leggen, moet verweer kunnen voeren, eventueel schriftelijk, via een raadsman of via een gemachtigde. Maar uit het EVRM vloeit al voort dat dit recht in de landen van de Europese Unie moet worden verzekerd.

Waarin de Richtlijn niet voorziet

In een Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement stelt de Commissie dat de Richtlijn een belangrijke bijdrage zal leveren aan de strategische doelstelling om de verkeersregels beter te handhaven. Van de Richtlijn wordt verwacht 'dat de tekst een sterk afschrikwekkende werking heeft doordat alle bestuurders ertoe worden aangezet de verkeersregels na te leven'.⁵⁵ Deze verwachting lijkt ons wat al te hooggespannen, alleen al omdat de instrumenten van de Richtlijn veel te bescheiden zijn om deze verwachting te kunnen waar

maken. Als onze twijfel gegrond blijkt te zijn, dan zouden de beleidsoriëntaties inzake de verkeersveiligheid over de jaren 2011-2020 wel eens een kapstok kunnen zijn voor nieuwe initiatieven om te komen tot EU-regelgeving ter verbetering van de handhaving van verkeersovertredingen. De wetsgeschiedenis van de Richtlijn reikt hiervoor voldoende materiaal ter inspiratie aan. Zo is het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voor een Richtlijn door het Europees Parlement stevig geamendeerd.⁵⁶ Volgens het Europees Parlement zou in de Richtlijn ook moeten worden voorzien in:

- de invoering van vaste geldboetes voor verkeers-overtredingen,
- harmonisatie van verkeerscontroles en de daarbij te gebruiken apparatuur,
- invoering van een afdoeningssysteem voor de afwikkeling van verkeersovertredingen, uitgaande van een wederzijdse erkenning van geldboetes bij de inning van de boetes.

In de Considerans bij de Richtlijn zijn ook diverse aanzetten te vinden voor toekomstmuziek. Zo wordt in overweging (3) gesteld dat aandacht moet worden besteed aan 'de behoefte aan een nog strengere controle op de naleving van de verkeersregels op de weg'. Verder moet 'de Commissie ... de mogelijkheden ... onderzoeken tot het waar nodig harmoniseren van de verkeersregels op het niveau van de Unie' en, in het verlengde hiervan, 'onderzoeken om in de toekomst verdere maatregelen voor te stellen om de grensoverschrijdende toepassing van sancties met betrekking tot verkeersovertredingen te vergemakkelijken, en dan met name voor verkeersovertredingen die ernstige verkeersongevallen veroorzaken'. Bij deze maatregelen kan worden gedacht aan 'gemeenschappelijke criteria ... voor afhandelingsprocedures door de lidstaten ingeval van het niet betalen van een geldboete' en 'de onderlinge erkenning en tenuitvoerlegging van de definitieve beslissing' (overweging (16) van de Considerans). In het licht van het EU-beleid gericht op verbetering van de verkeersveiligheid zal het naar onze verwachting niet al te lang duren voordat nieuwe voorstellen van richtlijnen over de genoemde onderwerpen het licht zullen zien.

Ontzegging van de rijbevoegdheid

Hoewel zulks niet expliciet uit de bewoordingen van de Richtlijn volgt, kan uit de wetsgeschiedenis en uit het bij de Richtlijn behorende 'model voor de informatiebrief' worden afgeleid dat de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie in het teken staat van de oplegging van verkeersboetes. Dit blijkt ook uit de koppeling die in de toelichting op het voorstel voor een richtlijn wordt gemaakt met Kaderbesluit 2005/214/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties.⁵⁷ De uitwisseling van informatie moet het mogelijk maken dat de Lidstaat van overtreding aan de voor de verkeersovertreding aansprakelijke persoon een sanctie kan opleggen, waarvan de betaling kan worden afgedwongen met toepassing van de voorzieningen van het Kaderbesluit. Voor de overtredingen waarop de Richtlijn ziet, worden in de EU-Lidstaten echter niet alleen geldboetes opgelegd, maar, zeker bij

54. Zie de toelichting van de Commissie op het voorstel voor een richtlijn, COM(2008) 151 definitief, p. 2.
55. Mededeling van de Commissie van 21 maart 2011 aan het Europees Parlement inzake het standpunt van de Raad in eerste lezing over een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter facilitering van de grensoverschrijdende handhaving van de verkeersveiligheid, COM(2011) 148 definitief, p. 3.
56. Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 17 december 2008, Pb 2010, C 045 E, p. 0149-0162. Deze amendementen zijn in de loop van het wetgevingsproces weer vervallen.
57. Zie de toelichting van de Commissie, COM(2008) 151 definitief, p. 4.

“
**Handhaving is
 ook een kwestie
 van geld**
”

58. Zie voor de verschillende pogingen om te komen tot een Verdrag over deze materie: F. Thomas, *De Europese rechtshulpverdragen in strafzaken*, Gent 1980, p. 345-367, 414-422, 426-430; J. Simmelink, *Tenuitvoerlegging van verkeersboetes en ontzeggingen van de rijbevoegdheid in Europa*, Panopticon 2003, p. 1-8.
59. Zie over deze Overeenkomst nader: Y. Baaijens-van Geloven en J. Simmelink, *Europese Overeenkomst betreffende de ontzegging van de rijbevoegdheid*, VR 2000, p. 2-6.
60. Europees actieprogramma voor verkeersveiligheid, COM(2003) 311 definitief, p. 17.
61. Richtlijn 2006/126/EG van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs, PB L 403/18.
62. Bron: het voorstel voor de richtlijn van de Commissie, COM(2008) 151 definitief, p. 1.

“ ”

Voorkomen moet worden dat deze buitenlandse bestuurders ontsnappen aan sanctionering

. ”

rijden onder invloed van alcohol of drugs en excessieve snelheidsovertredingen, geregeld ook ontzeggingen van de rijbevoegdheid (of equivalenten van deze sanctie). Bij bestudering van de Richtlijn en de vele stukken die in het wetgevingsproces zijn geproduceerd, valt op dat aan het vraagstuk van de ‘grensoverschrijdende’ oplegging en tenuitvoerlegging van een ontzegging van de rijbevoegdheid geen enkel woord wordt gewijd. Dit is toch wat opmerkelijk, omdat al sinds jaar en dag wordt erkend dat hier een belangrijk probleem ligt. Een ontzegging van de rijbevoegdheid heeft namelijk geen grensoverschrijdende werking. De Duitser aan wie in Nederland ter zake van een verkeersovertreding een ontzegging van de rijbevoegdheid wordt opgelegd, merkt alleen in Nederland iets van die ontzegging. In zijn eigen woonland en in de overige Lidstaten van de EU kan hij gebruik blijven maken van zijn rijbewijs.

In het verband van de Raad van Europa en de Europese Unie zijn al vanaf 1964 de nodige pogingen ondernomen om te komen tot een regeling die tot effect heeft dat ‘de lidstaat van verblijf van een houder van een rijbewijs ... uitvoering moet geven aan door een andere lidstaat opgelegde ontzeggingen van de rijbevoegdheid, door maatregelen te nemen die de intrekking, schorsing of nietigverklaring van het rijbewijs van de betrokkene met zich brengen’, met de bedoeling ‘het besturen van een motorvoertuig tijdens de periode waarvoor de ontzegging geldt, wettelijk strafbaar te stellen in elke lidstaat van de Europese Unie’.⁵⁸ De geciteerde bewoordingen zijn ontleend aan de toelichting op de laatste poging om te komen tot een Europese regeling: de Overeenkomst betreffende ontzegging van de rijbevoegdheid van 17 juni 1998, Pb 98/C 216/01, Trb. 1999, 16. Met deze Overeenkomst zou moeten worden voorzien in de overname van een ontzegging van de rijbevoegdheid door de woonstaat van een bestuurder aan wie in een andere Lidstaat die sanctie is opgelegd.⁵⁹ Met de aanvaarding van deze Overeenkomst door de Lidstaten van de EU wil het om duistere redenen evenwel niet zo vlotten. Dit werd eerder ook al door de Commissie geconstateerd, in het Europees actieprogramma voor verkeersveiligheid. In dit actieprogramma geeft de Commissie als haar mening ‘dat de lidstaten de toepassing van de Overeenkomst van Wenen betreffende de beslissingen tot ontzegging van de rijbevoegdheid zouden moeten versnellen’.⁶⁰ Tot zo’n versnelling is het tot op heden niet gekomen. Dit zou het heel verklaarbaar maken als in een Richtlijn die strekt tot bevordering van de grensoverschrijdende sanctionering van verkeers-overtredingen aandacht zou worden gevraagd voor tenuitvoerlegging van rijontzeggingen. Zeker als wordt bedacht dat de wederzijdse erkenning van administratieve beslissingen waarbij de geldigheid van een rijbewijs is geschorst of een rijbewijs ongeldig is verklaard, inmiddels in art. 11 van de derde rijbewijsrichtlijn⁶¹ is aanvaard. Tegen deze achtergrond verwachten wij dat op afzienbare termijn met nieuwe wetgevende maatregelen zal worden voorzien in een Europese wederzijdse erkenning van rijontzeggingen.

Afronding; een toekomstperspectief

Het is een goede zaak dat de Commissie initiatieven ontplooit om de verkeersveiligheid in Europa te verhogen. Die verkeersveiligheid is een belang dat alle burgers direct aangaat, en een belang dat een duidelijke Europese dimensie heeft. Grensoverschrijdend verkeer is een belangrijk deel van het totale verkeer. In de landen waarvoor deze gegevens bekend zijn, bedraagt het aandeel buitenlandse bestuurders ongeveer 5%, en het aandeel van de buitenlandse bestuurders in het totale aantal snelheidsovertredingen varieert tussen 2,5% en 30%.⁶² Voorkomen moet worden dat deze buitenlandse bestuurders ontsnappen aan sanctionering.

De richtlijn ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen lijkt daar een bijdrage aan te kunnen leveren. Voor het onderzoek naar een aantal veel voorkomende verkeersovertredingen kunnen straks gegevens uit kentekenregisters in andere landen worden opgevraagd. De richtlijn creëert evenwel onduidelijkheid over wat er daarna moet en mag gebeuren. Zo mag de lidstaat de verkregen gegevens enkel gebruiken om vast te stellen wie ‘persoonlijk aansprakelijk’ is voor de betreffende overtreding. Als deze bepaling tot effect heeft dat de verkregen gegevens enkel mogen worden gebruikt om op te helderen wie de bestuurder is, zoals Duitsland lijkt te menen, zou de richtlijn in belangrijke mate van haar mogelijke nuttig effect worden beroofd. Dat nuttig effect zit vooral daarin dat, bij een onbekend gebleven bestuurder, aan de kentekenhouder een sanctie kan worden opgelegd. En ook de voorschriften over de aan de kentekenhouder te verstrekken informatie creëren vooral onduidelijkheid. Wenselijk lijkt dat de lidstaat aan de kentekenhouder duidelijkheid verschaft over de overtreding en over de procedure die hij op grond van de verkregen informatie is begonnen, daarbij inbegrepen de essentialia van de rechtspositie van de kentekenhouder in die procedure. De richtlijn laat echter ook toe dat gebruik wordt gemaakt van een bij de richtlijn opgenomen modelbrief die wel feitelijke informatie verschaft, maar vaag is over de rechtspositie van de betrokkene.

Ons komt het wenselijk voor dat de komende jaren in Europa verdergaande stappen worden gezet. Verkeersrecht is orderingsrecht. Links rijden of rechts rijden is een keuze, het één is niet beter dan het ander. Waar het om gaat, is dat iedereen zich aan de gemaakte keuze moet houden. Veel regels op het terrein van het verkeer hebben bovendien al een Europese oorsprong. Er is, in dit licht, geen reden om op voorhand het belang van nationale autonomie waar het de toepasselijke normen betreft te verabsoluteren. Zijn er wel goede redenen om aan volledige nationale autonomie bij het toepasselijke procesrecht vast te houden? Uit het voorgaande blijkt dat de doelstelling van de richtlijn inzake het verschaffen van informatie aan de buitenlandse kentekenhou-

der bij de huidige, per land anders geregelde handhaving van eenvoudige verkeersdelicten moeilijk te bereiken is. Het is niet goed doenlijk om uniforme, duidelijke informatie te verschaffen als het rechtskarakter en de rechtsgevolgen van de beslissingen waar de verstrekte informatie toe kan leiden zo sterk uiteenlopen. Tegelijk wordt het belang van deugdelijke informatieverschaffing groter naarmate het aantal verkeersovertredingen dat in het buitenland wordt begaan toeneemt. Doelstelling van strafprocesrecht is een adequate reactie op een strafbaar feit te verzekeren. Die doelstelling impliceert de wenselijkheid dat ook aan buitenlandse verdachten adequate informatie over hun rechtspositie wordt geboden.

In dat licht bezien zou het ons aanspreken als de Europese commissie zou voorstellen om op het terrein van het verkeersrecht te komen tot een Europees bestraffingsbevel, dat zou kunnen worden uitgevaardigd tegen eigen onderdanen en buitenlanders. Onze strafbeschikking, het Duitse Ordnungswidrigkeitengesetz en andere, vergelijkbare regelingen in andere landen zouden daarvoor model kunnen staan. De centrale kenmerken van zo'n bevel en het rechtsmiddel dat daartegen kan worden aangewend zouden op Europees niveau kunnen worden geregeld. De nationale wetgever zou de nieuwe rechtsfiguur in zijn procesrecht kunnen inpassen. Maar in het huidig tijdsgewricht, waarin Europa-scepsis overheerst, is dit vermoedelijk minstens één brug te ver. Het zal voorlopig wel bij kleinere stappen blijven, en geworstel over rechtsgrondslagen.

“
*Doelstelling van
strafprocesrecht is
een adequate reactie
op een strafbaar
feit te verzekeren*
.....”