CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. STIX-HACKL

van 6 december 2001 [1]

I — Inleiding

1. Het onderhavige beroep van de Commissie tegen de Italiaanse Republiek betreft de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van een regeling van het Italiaanse wegenverkeersrecht die voorziet in een gedifferentieerde behandeling van overtreders naar gelang van de plaats van inschrijving van hun voertuig. Tussen partijen is in geding of de regeling in kwestie onevenredig en dus onverenigbaar met artikel 12 EG is.

II — Het rechtskader: nationaal recht

2. De voor de onderhavige zaak relevante bepalingen van het wegenverkeersrecht zijn vastgelegd in de codice della strada (wegenverkeerswet), *decreto legislativo nr. 285* van 30 april 1992 (hierna: „codice").

3. Artikel 202 van de codice, dat voorziet in de mogelijkheid om bij overtreding van het wegenverkeersrecht een verminderd bedrag te betalen, luidt als volgt:

„1. Voor de overtredingen waarvoor de onderhavige codice voorziet in een administratieve geldboete, onder voorbehoud van eventuele bijkomende sancties, is het de overtreder toegestaan, uiterlijk 60 dagen na de datum van de bekeuring of de kennisgeving ervan een bedrag gelijk aan het in de bijzondere bepalingen vastgelegde minimumbedrag te betalen.

2. De overtreder kan het verschuldigde bedrag voldoen bij de dienst waartoe de verbalisant behoort of storten op een postgirorekening dan wel, wanneer de administratie in deze mogelijkheid voorziet, een bankgirorekening. Zo nodig moeten in het proces-verbaal of de kennisgeving ervan de modaliteiten voor de betaling onder verwijzing naar de voorschriften inzake stortingen op een postgirorekening of, in voor-

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

komend geval, een bankgirorekening worden vermeld.

3. Betaling van een verminderd bedrag is niet toegestaan wanneer de overtreder geen gehoor heeft gegeven aan de sommatie om te stoppen of wanneer het de bestuurder van een motorvoertuig betreft die geweigerd heeft het kentekenbewijs, het rijbewijs of ieder ander document dat hij op grond van deze regeling bij zich dient te dragen, over te leggen; in dit geval dient het procesverbaal betreffende de bekeuring van de overtreding binnen 10 dagen na vaststelling van de identiteit aan de prefect te worden toegezonden."

4. Artikel 203 regelt het beroep bij de prefect:

„1. Binnen 60 dagen na de datum van de bekeuring of de kennisgeving ervan kunnen de overtreder of de overige in artikel 196 genoemde personen, indien zij het verminderde bedrag niet hebben betaald in de gevallen waarin dit is toegestaan, beroep instellen bij de prefect van de plaats waar de overtreding is begaan. Te dien einde dienen zij zich persoonlijk naar de dienst of het kantoor te begeven waartoe de verbalisant behoort of deze een aangetekende brief met ontvangstbevestiging toe te sturen. Samen met het beroep kunnen de documenten worden voorgelegd die adequaat worden geacht, en er kan een verzoek worden ingediend om persoonlijk te worden gehoord.

2. Het hoofd van de dienst of het kantoor als bedoeld in lid 1 is verplicht, de stukken binnen 30 dagen nadat mondeling of schriftelijk beroep is ingesteld, te doen toekomen aan de prefect, samen met de bewijsstukken inzake de bekeuringen respectievelijk de kennisgeving ervan en alle andere voor de beslissing dienstige documenten, ook wanneer deze zijn ingediend door de persoon die het beroep heeft ingesteld.

3. Indien binnen de gestelde termijnen geen beroep is ingesteld en het verminderde bedrag niet is betaald, geldt het procesverbaal in afwijking van artikel 17 van wet nr. 689 van 24 november 1981 als executoriale titel voor een bedrag dat gelijk is aan de helft van het maximum van de voorgeschreven administratieve geldboete en voor de procedurekosten."

5. Artikel 204 regelt de maatregelen van de prefect:

„1. Indien de prefect na onderzoek van het proces-verbaal en van de door de verbaliserende dienst of het verbaliserende kantoor voorgelegde stukken, het beroep en de bijgevoegde documenten en na de betrokkenen die hierom hebben verzocht, te hebben gehoord, de bekeuring gegrond acht, geeft hij binnen 180 dagen een met redenen omklede beschikking houdende bevel tot betaling van een bepaald bedrag

overeenkomstig de criteria van artikel 195, lid 2, dat voor iedere afzonderlijke overtreding niet lager mag zijn dan het dubbele van het bij de wet voorgeschreven minimum. Het betalingsbevel omvat ook de kosten en wordt betekend aan de overtreder evenals aan de andere personen die tot betaling op grond van de titel in kwestie verplicht zijn. Indien de prefect de bekeuring echter niet gegrond acht, geeft hij binnen dezelfde termijn een met redenen omklede beschikking over de beëindiging van de procedure en doet hij de volledige beschikking toekomen aan de dienst of het kantoor waartoe de verbalisant behoort, die de instellers van het beroep op de hoogte stelt.

2. Het betalingsbevel dient te worden betekend op de in artikel 201 bepaalde wijze. Het vastgestelde bedrag en de daarmee verbonden kosten dienen binnen een termijn van 30 dagen na betekening te worden voldaan bij de registratiedienst of een andere instantie die in het betalingsbevel is vermeld. De registratiedienst die de betaling in ontvangst heeft genomen, stelt de prefect en de verbaliserende dienst respectievelijk het verbaliserende kantoor hiervan binnen 30 dagen na betaling op de hoogte.

3. Het betalingsbevel vormt na afloop van de termijn voor de betaling van de boete een executoriale titel voor het vastgestelde bedrag en de daarmee verbonden kosten."

6. Artikel 205 regelt het verzet bij de gerechtelijke instanties:

„1. De betrokkenen kunnen binnen 30 dagen of, wanneer de persoon in kwestie in het buitenland woonachtig is, binnen 60 dagen na betekening van het betalingsbevel, tegen dit bevel verzet aantekenen bij de gerechtelijke instanties.

2. In de gevallen genoemd in artikel 7, lid 3, van de Codice di procedura civile, zoals gewijzigd bij artikel 17 van wet nr. 374 van 21 november 1991, wordt het verzet aangetekend bij de Giudice di pace van de plaats waar de overtreding is begaan. De bevoegdheid van de Pretore blijft onverlet wanneer een bijkomende administratieve sanctie is opgelegd.

3. De verzetprocedure in de zin van lid 2 is geregeld in de artikelen 22 en 23 van wet nr. 689 van 24 november 1981."

7. Artikel 207 bevat specifieke voorschriften voor voertuigen die in het buitenland

zijn ingeschreven of die een EE-nummerplaat dragen:

„1. Wanneer een overtreding van een bepaling van de onderhavige codice waarop een administratieve geldboete staat, wordt begaan met een voertuig dat in het buitenland is ingeschreven of dat een EE-nummerplaat draagt, kan de overtreder de verbalisant onmiddellijk het in artikel 202 bedoelde verminderde bedrag betalen. De verbalisant legt zijn kantoor of zijn dienst het proces-verbaal en het geïnde bedrag voor en verstrekt de overtreder een kwitantie, waarbij hij op de kopie van het proces-verbaal, die hij de overtreder overhandigt, melding maakt van de betaling.

2. Indien de overtreder, om welke reden ook, geen gebruik maakt van de mogelijkheid om het verminderde bedrag te betalen, is hij verplicht de verbalisant een waarborgsom te betalen ten belope van de helft van de maximale geldboete voor de overtreding die hij heeft begaan. In de plaats van betaling van de genoemde waarborgsom kan de overtreder als waarborg voor de verschuldigde bedragen een passende fidejussio verstrekken. In het proces-verbaal wordt melding gemaakt van de betaling van de waarborgsom of de verstrekking van een fidejussio. De waarborgsom of de fidejussio wordt neergelegd bij het kantoor of de dienst waartoe de verbalisant behoort.

3. Indien geen waarborgsom wordt betaald of geen fidejussio als bedoeld in lid 2 wordt verstrekt, trekt de verbalisant als conservatoire maatregel het rijbewijs van de betrokkene onmiddellijk in. Indien de betrokkene geen rijbewijs heeft, wordt het voertuig in beslag genomen zolang aan een van de in lid 2 bedoelde verplichtingen niet is voldaan, doch niet langer dan 60 dagen.

4. De bepalingen van het onderhavige artikel gelden niet voor voertuigen die het eigendom zijn van Italiaanse staatsburgers die in de gemeente Campione d'Italia woonachtig zijn."

8. Kenmerkend voor het Italiaanse systeem is dat de geldboetes aldus zijn vastgesteld dat het maximumbedrag telkens het viervoud is van het minimumbedrag. Bijgevolg komt de helft van het maximum steeds overeen met het dubbele van het minimum.

III — Precontentieuze procedure en gerechtelijke procedure

9. Aangezien de Commissie van mening is dat een aantal bepalingen van de codice in strijd is met artikel 12 EG, heeft zij een niet-nakomingsprocedure op grond van artikel 226 EG ingeleid.

10. Overeenkomstig de procedure van artikel 226, eerste alinea, EG heeft de

Commissie de Italiaanse Republiek eerst in de gelegenheid gesteld om haar opmerkingen te maken. Vervolgens heeft zij op 2 oktober 1998 een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij deze lidstaat verzocht om binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving ervan de nodige maatregelen te nemen om de krachtens artikel 12 EG op haar rustende verplichtingen na te komen.

11. Aangezien de Commissie in het licht van meerdere schriftelijke antwoorden van de Italiaanse Republiek vasthield aan haar standpunt dat deze lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen, heeft zij op 23 mei 2000 bij verzoekschrift, ingeschreven ter griffie van het Hof op 31 mei 2000, beroep ingesteld tegen de Italiaanse Republiek.

12. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 12 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door een regeling (artikel 207 van de codice) te handhaven die voorziet in een gedifferentieerde en onevenredige behandeling van overtreders naar gelang van de plaats van inschrijving van hun voertuig;

— de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen.

IV — Samenvatting van de argumenten van partijen

13. Volgens de *Commissie* volgt uit artikel 207 van de codice het volgende: wanneer met een in het buitenland ingeschreven voertuig een bepaling van de codice wordt overtreden, dan dient de overtreder — rechtstreeks bij de verbalisant en zonder de mogelijkheid om bij de voor de plaats van de overtreding bevoegde prefect beroep in te stellen — een boete ten belope van het voor de desbetreffende overtreding vastgestelde minimumbedrag te betalen, een waarborg te stellen of een fidejussio te verstrekken die een bedrag ten belope van de helft van het maximumbedrag van de voor de begane overtreding vastgestelde geldboete dekt. Wanneer geen waarborgsom wordt betaald of geen fidejussio wordt verstrekt, wordt het rijbewijs ingetrokken. In de mogelijkheid om bij de prefect beroep in te stellen, is niet uitdrukkelijk voorzien.

14. Overeenkomstig artikel 202 van de codice kan daarentegen bij overtreding van deze codice met een in Italië ingeschreven voertuig de overtreder binnen 60 dagen na kennisgeving van de bekeuring een bedrag ten belope van het voor de desbetreffende overtreding vastgestelde minimumbedrag betalen. Hij kan het verschuldigde bedrag voldoen bij de dienst waartoe de verbalisant behoort, of dit storten op een post- of bankgirorekening. Ten slotte heeft

hij de mogelijkheid om binnen 60 dagen na kennisgeving van de bekeuring beroep in te stellen bij de prefect.

15. De Commissie is van mening dat voornoemde regeling een discriminatie op grond van de plaats van inschrijving van het voertuig inhoudt en feitelijk neerkomt op discriminatie op grond van nationaliteit. Alhoewel uit het arrest van het Hof in de zaak Pastoors en Trans-Cap [2] kan worden afgeleid dat het maken van onderscheid naar gelang van de woonplaats van de overtreder is toegestaan, beschouwt de Commissie de Italiaanse regeling als onevenredig en dus als in strijd met artikel 12 EG.

16. De Commissie draagt overigens een oplossing aan waarmee haars inziens het door Italië nagestreefde doel kan worden bereikt en die tegelijkertijd strookt met het gemeenschapsrecht. Zij stelt voor onmiddellijke betaling van een met het voorgeschreven minimumbedrag overeenstemmende waarborgsom, dat wil zeggen van het bedrag dat voor betaling van het verminderde bedrag als bedoeld in artikel 202 van de codice nodig is, verplicht te stellen. Hierdoor zou de betaling worden gewaarborgd zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het recht op bedenktijd van de betrokkene.

17. De *Italiaanse regering* erkent dat de Italiaanse wettelijke regeling een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit inhoudt. Onder verwijzing naar de punten 22 en 24 van het arrest Pastoors en Trans-Cap en naar het ontbreken van passende communautaire instrumenten of bilaterale overeenkomsten waardoor de uitvoering van de betrokken sancties in het buitenland zou worden gegarandeerd, betoogt zij evenwel dat de litigieuze differentiëring absoluut noodzakelijk is om de betaling van door niet-ingezeten overtreders verschuldigde boetes te waarborgen.

18. De Italiaanse regering beschouwt de door de Commissie bepleite oplossing als niet toereikend, omdat zij het ernstigste aspect van de regeling, namelijk de verplichting tot onmiddellijke betaling, niet uitschakelt. Bovendien zou het voorstel voor de niet-ingezeten overtreder die beroep wil instellen, een voordeel opleveren indien het beroep wordt verworpen. In deze hypothese zou een met het minimumbedrag overeenstemmende waarborgsom immers niet volstaan ter voldoening van de boete waarin de wettelijke regeling voorziet, welke boete het dubbele van het minimumbedrag kan belopen.

V — Beoordeling

19. Ten eerste moet worden onderzocht of en, zo ja, op welk punt de codice in een gedifferentieerde behandeling voorziet en of deze regeling objectief gerechtvaardigd is. Ten tweede dient te worden nagegaan of deze regeling „evenredig [is] aan de legi-

2 — Arrest van 23 januari 1997 (C-29/95, Jurispr. blz. I-285).

tieme doelstellingen van het nationale recht". [3]

A — *Gedifferentieerde behandeling*

20. Om te beginnen zij erop gewezen dat de codice ten aanzien van de bestraffing van overtredingen twee uiteenlopende stelsels hanteert. Het eerste geldt voor overtreders wier voertuig in Italië is ingeschreven (hierna: „eerste groep"), het tweede voor overtreders wier voertuig in het buitenland is ingeschreven of een EE-nummerplaat draagt (hierna: „tweede groep"). De twee stelsels onderscheiden zich ten aanzien van een aantal aspecten van elkaar.

21. Voorts zij benadrukt dat er meerdere verschillen zijn tussen de litigieuze voorschriften van de codice en de regeling waarom het ging in de door beide partijen aangehaalde zaak Pastoors en Trans-Cap.

22. Het eerste verschil ligt in het feit dat de zaak Pastoors en Trans-Cap betrekking had op een regeling die beide groepen, zowel de ingezetenen als de niet-ingezetenen, principieel dezelfde mogelijkheden bood: onmiddellijke betaling van de boete of inleiding van een strafprocedure. Alleen in laatstbedoeld geval was er sprake van een specifieke regeling voor niet-ingezetenen, te weten betaling van een waarborgsom ten belope van anderhalf maal het bedrag van de boete.

23. De voorschriften van de codice die voorwerp zijn van de onderhavige zaak differentiëren daarentegen ten aanzien van veel meer aspecten. Zo heeft de eerste groep 60 dagen de tijd om het verminderde bedrag te betalen, terwijl de tweede groep van deze mogelijkheid alleen maar onmiddellijk gebruik kan maken en dus geen spatium deliberandi heeft.

24. Verder beschikt de tweede groep, zoals blijkt uit een overzicht van de relevante bepalingen van de codice, in tegenstelling tot de eerste groep alleen dan over de mogelijkheid om beroep in te stellen wanneer zij een waarborgsom betaalt of een fidejussio verstrekt.

25. Ten slotte wordt de tweede groep, wanneer zij niet onverwijld het verminderde bedrag of de waarborgsom betaalt dan wel een fidejussio verstrekt, een sanctie opgelegd waarin ten aanzien van de eerste groep niet is voorzien: intrekking van het rijbewijs of, subsidiair, inbeslagneming van het voertuig.

3 — Arrest van 24 november 1998, Bickel en Franz (C-274/96, Jurispr. blz. I-7637, punt 27).

26. Het tweede verschil met de zaak Pastoors en Trans-Cap is dat artikel 207 van de codice geen onderscheid maakt naar gelang van de woonplaats of de vaste verblijfplaats, maar naar gelang van de plaats van inschrijving van het voertuig.

27. Derhalve moet worden onderzocht of een regeling die uitgaat van de plaats van inschrijving, net als een regeling die uitgaat van de woonplaats, moet worden beschouwd als verkapte vorm van discriminatie op grond van nationaliteit.

28. In de rechtspraak van het Hof inzake verkapte vormen van discriminatie [4] wordt uitgegaan van de idee dat sprake is van verboden (verkapte) discriminatie wanneer een nationale regeling tot gevolg heeft dat zij niet of slechts in zeer uitzonderlijke gevallen onderdanen van de lidstaat in kwestie raakt.

29. Artikel 207 van de codice is een dergelijke regeling, aangezien zij over het algemeen alleen onderdanen van andere lidstaten raakt. Dit ligt aan het feit dat slechts een gering aantal van de in het buitenland ingeschreven voertuigen door Italiaanse onderdanen wordt bestuurd, respectievelijk slechts een gering aantal van de in Italië ingeschreven voertuigen door onderdanen van andere lidstaten wordt bestuurd.

30. De codice bevat derhalve een regeling die qua werking differentieert naar gelang van de nationaliteit.

31. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof druist evenwel niet iedere gedifferentieerde behandeling in tegen het discriminatieverbod van artikel 12 EG. Gedifferentieerde regelingen zijn namelijk dan toegestaan, wanneer zij door objectieve omstandigheden gerechtvaardigd worden. [5]

32. Aangaande een eventuele objectieve rechtvaardiging van de bepaling van artikel 207 van de codice wijst de Italiaanse regering terecht op de moeilijkheden die zich kunnen voordoen bij de bestraffing van overtredingen van de codice die worden begaan met niet in Italië ingeschreven voertuigen.

33. Een wezenlijk aspect bij de beoordeling van regelingen betreffende de vervolgbaarheid van overtredingen en de uitvoerbaarheid van overheidshandelingen, zoals vonnissen of bestuurshandelingen, is de vraag

4 — Arrest van 14 februari 1995, Schumacker (C-279/93, Jurispr. blz. I-225, punten 28 en 29), en arrest Pastoors en Trans-Cap (aangehaald in voetnoot 2, punten 17 en 18).

5 — Arresten van 10 februari 1994, Mund & Fester (C-398/92, Jurispr. blz. I-467, punten 16 en 17), en 19 september 2000, Duitsland/Commissie (C-156/98, Jurispr. blz. I-6857, punten 86 en 87).

of er volkenrechtelijke overeenkomsten of rechtshandelingen op het niveau van de Gemeenschap of de Unie bestaan die de uitvoerbaarheid waarborgen.

34. Ingeval dergelijke overeenkomsten of rechtshandelingen bestaan, zijn, zoals uit het arrest Mund & Fester kan worden afgeleid, specifieke voorschriften voor niet-ingezetenen of — zoals in de onderhavige zaak — voor overtredingen die worden begaan met voertuigen die in het buitenland zijn ingeschreven, niet noodzakelijk om de uitvoerbaarheid te waarborgen. [6]

35. Ontbreken dergelijke overeenkomsten echter, dan bestaat, zoals het Hof in de zaak Pastoors en Trans-Cap heeft geargumenteerd, een reëel risico „dat de tenuitvoerlegging van de veroordeling van een niet-ingezetene onmogelijk blijft of althans aanzienlijk moeilijker en duurder is". [7] Dit risico is met name waar het het verkeer op de weg betreft bijzonder groot.

36. De procedures betreffende de vervolging van overtredingen die worden begaan met in het buitenland ingeschreven voertuigen, zijn zeer veel gecompliceerder, vereisen meer tijd en personeel en veroorzaken daardoor hogere kosten. Moeilijkheden bij de rechtsvervolging en bijkomende kosten zijn door het Hof [8] echter impliciet erkend als redenen ter rechtvaardiging van een regeling die voorziet in een objectief gedifferentieerde behandeling.

37. In de onderhavige zaak gaat het om een nationale regeling die voorziet in betaling van een geldsom als zekerheid. Hierdoor moet worden voorkomen dat overtreders met een voertuig dat in het buitenland is ingeschreven, „zich aan een effectieve sanctie onttrekken door eenvoudig te verklaren, dat zij het niet eens zijn met de onmiddellijke heffing van de boete en opteren voor de voortzetting van de gewone strafprocedure" [9], met andere woorden — getransponeerd naar de door de codice bepaalde situatie rechtens — dat zij beroep willen instellen.

38. Dat er behoefte is aan een regeling op het niveau van de lidstaten blijkt overigens uit een recent initiatief in het kader van de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken (titel VI EU). Dit betreft een kaderbesluit over de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van geldstraffen. [10]

39. Uit het voorgaande moet worden geconcludeerd dat een regeling die ten aanzien van de bestraffing van overtredingen van de codice onderscheid maakt

6 — Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Tesauro in de zaak Pastoors en Trans-Cap (aangehaald in voetnoot 2, punt 11).

7 — Arrest aangehaald in voetnoot 2, punt 21.

8 — Zie ook arrest Bickel en Franz (aangehaald in voetnoot 3, punt 30).

9 — Arrest Pastoors en Trans-Cap (aangehaald in voetnoot 2, punt 22).

10 — Document van de Raad 11178/01, COPEN 40.

tussen voertuigen die in het land zelf en voertuigen die in het buitenland zijn ingeschreven, principieel gerechtvaardigd is. Dit betekent echter niet automatisch dat artikel 207 van de codice strookt met de eisen van artikel 12 EG.

B — *Evenredigheid*

40. Om verenigbaar te zijn met artikel 12 EG, dient een nationale regeling niet alleen objectief gerechtvaardigd te zijn, maar moet zij bovendien voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. Artikel 207 van de codice dient derhalve ten aanzien van de afzonderlijke aspecten van dit beginsel te worden onderzocht. Hierbij gaat het ten eerste om de verplichting tot betaling van een waarborgsom en de hoogte hiervan en ten tweede om de maatregelen die kunnen worden genomen wanneer geen waarborgsom wordt betaald of fidejussio wordt verstrekt.

41. Dit onderzoek dient echter niet aan de hand van concrete gevallen plaats te vinden, maar moet een algemeen karakter hebben. Het evenredigheidsbeginsel wordt namelijk reeds dan geschonden, wanneer het om een groep van typische gevallen gaat.

1. Geschiktheid

42. Aangaande de vraag of de bepalingen van artikel 207 van de codice geschikt zijn, zij onderstreept dat dit artikel is vastgesteld ter bereiking van het — ook door de rechtspraak [11] erkende — doel om de vervolgbaarheid van overtredingen te waarborgen.

43. De Italiaanse regering argumenteert terecht dat de in dit artikel vervatte maatregelen principieel geschikt zijn om dit doel te verwezenlijken. Dit geldt in het bijzonder voor de betaling van een waarborgsom, waardoor dient te worden gewaarborgd dat het desbetreffende recht inderdaad wordt betaald. [12]

2. Noodzaak

44. Aangaande de vraag of de in artikel 207 van de codice vastgelegde maatregelen noodzakelijk zijn, dient te worden onderzocht of zij in het bijzonder voor de justitiabelen de minst bezwarende ingreep meebrengen of dat er, omgekeerd, andere even doeltreffende maatregelen bestaan die minder bezwarend zijn.

45. Uit een vergelijking met de desbetreffende regelingen van de andere lidstaten blijkt, dat er niet alleen theoretisch minder bezwarende maatregelen bestaan, maar dat dergelijke maatregelen in sommige lidstaten zelfs geldend recht zijn. Enkele lidstaten

11 — Aangaande het doel van strafvervolging, zie arrest van 12 juli 2001, Louloudakis (C-262/99, Jurispr. blz. I-5547, punt 69).

12 — Zie arrest van 7 december 2000, de Andrade (C-213/99, Jurispr. blz. I-11083, punt 23).

maken zelfs geheel geen onderscheid tussen overtredingen die worden begaan door personen met woonplaats in het land zelf respectievelijk een in het land zelf ingeschreven voertuig en overtredingen die worden begaan door personen met woonplaats in het buitenland of met een in het buitenland ingeschreven voertuig. [13]

46. Maar zelfs de lidstaten die een dergelijk onderscheid wel kennen, hanteren veel minder strenge maatregelen dan Italië. [14] Dit betreft in eerste instantie de hoogte van de waarborgsom en de maatregelen die kunnen worden genomen. Zo is de hoogte van de waarborgsom beperkt tot de hoogte van de boete en — ten dele — de procedurekosten. Volgens het systeem van de codice zou het verminderde bedrag in de zin van artikel 202 overeenkomen met het eerste aspect.

47. Alhoewel er dus sprake is van in de praktijk functionerende, dat wil zeggen even doeltreffende, maar minder bezwarende maatregelen, betekent het bestaan van dergelijke afwijkende regelingen in andere lidstaten — althans volgens één lijn in de rechtspraak [15] — op zich genomen nog niet dat een nationale regeling oneven-redig is.

13 — Een en ander geldt althans volgens de wettelijke voorschriften inzake geldboetes in Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk.

14 — Hiertoe behoren België, Duitsland en Spanje.

15 — Arrest van 21 september 1999, Läärä e.a. (C-124/97, Jurispr. blz. I-6067, punt 36).

48. Uit een en ander kan worden afgeleid dat de lidstaten niet verplicht zijn, bij voorbaat voor het laagste beschermingsniveau te kiezen.

49. Ter bepaling van de vraag of artikel 207 van de codice strookt met artikel 12 EG, dient het dus ook nog aan het evenredigheidsbeginsel in engere zin te worden getoetst.

3. Passendheid, evenredigheid in engere zin

50. Ten slotte moet dus nog worden onderzocht of de in artikel 207 van de codice vervatte ingrepen passend zijn gelet op het met deze regeling nagestreefde doel.

51. In dit verband moet in eerste instantie worden ingegaan op het effect van het stelsel van de codice op overtreders met in het buitenland ingeschreven voertuigen.

52. Net als de nationale wettelijke voorschriften die ten grondslag lagen aan de

zaak Pastoors en Trans-Cap, heeft artikel 207 van de codice namelijk wat de rechtsbescherming betreft een afschrikkend effect op overtreders met in het buitenland ingeschreven voertuigen.

53. Dit afschrikkende effect vloeit om te beginnen voort uit de hoogte van de waarborgsom. Deze bedraagt het tweevoud van het verminderde bedrag dat bij onmiddellijke betaling verschuldigd is. Daarbij komen de bepalingen inzake de verbeurte van de waarborgsom. Deze wordt namelijk ook dan verbeurd wanneer geheel geen rechtsmiddel wordt aangewend. De waarborgsom wordt slechts dan terugbetaald, wanneer de overtreder het proces wint.

54. Bovendien oefenen ook de subsidiair te nemen maatregelen, zoals de intrekking van het rijbewijs of de inbeslagneming van het voertuig, een zekere druk uit.

55. Dat, wanneer de betaling niet onmiddellijk wordt verricht, volgens Italiaans recht — in tegenstelling tot de nationale wettelijke bepalingen die ten grondslag lagen aan de zaak Pastoors en Trans-Cap [16] — het voertuig niet meteen in beslag wordt genomen, maar pas wanneer de betrokkene geen rijbewijs overlegt, speelt echter in dit verband geen rol. Het Hof heeft de regeling in kwestie in de zaak Pastoors en Trans-Cap zelfs als „kennelijk onevenredig" [17] bestempeld. Maar ook regelingen die niet *kennelijk* onevenredig zijn, druisen in tegen artikel 12 EG.

56. Doordat het systeem druk uitoefent op overtreders met een in het buitenland ingeschreven voertuig om geen rechtsmiddel aan te wenden en in plaats daarvan onmiddellijk het verminderde bedrag te betalen, wordt de toegang van deze groep personen tot de rechtsbescherming ingeperkt. [18]

57. Het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming vormt echter een algemeen beginsel van communautair recht, dat voortvloeit uit de constitutionele tradities van de lidstaten en dat is verankerd in de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. [19]

58. Bovendien zij nog gewezen op het in artikel 41 van het — juridisch niet bindende — handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde recht op behoorlijk bestuur en in het bijzonder het recht om te worden gehoord.

16 — Arrest aangehaald in voetnoot 2, punt 25.

17 — Arrest aangehaald in voetnoot 2, punt 26.

18 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Tesauro in de zaak Pastoors en Trans-Cap (aangehaald in voetnoot 2, punten 19 en 20).

19 — Arresten van 11 januari 2001, Kofisa Italia (C-1/99, Jurispr. blz. I-207, punt 46), en Siples (C-226/99, Jurispr. blz. I-277, punt 17); zie ook arrest van 15 oktober 1987, Heylens e.a. (222/86, Jurispr. blz. 4097, punt 14).

59. Het door artikel 207 van de codice in het leven geroepen systeem, in het bijzonder het feit dat overtreders met in het buitenland ingeschreven voertuigen geen echt vrije keuze kunnen maken tussen de mogelijkheid van betaling van het verminderde bedrag en het aanwenden van een rechtsmiddel [20], doet dus afbreuk aan het recht van overtreders met in het buitenland ingeschreven voertuigen om te worden gehoord en beperkt hun mogelijkheden van toegang tot rechtsbescherming in de praktijk aanzienlijk. De regeling moet dus zelfs dan als onevenredig worden beschouwd wanneer men niet uitgaat van de nog strengere opvatting dat de omvorming van een waarborgsom tot een soort voorafbetaling van het maximumbedrag [21] hoe dan ook ontoelaatbaar is.

60. Volledigheidshalve zij tevens verwezen naar de rechtspraak van het Hof waarin het beginsel is ontwikkeld dat het erop aankomt of de door de Commissie voorgestelde alternatieve maatregelen doeltreffend genoeg lijken om het nagestreefde doel te bereiken. [22] Bij toepassing van het door deze rechtspraak vastgelegde beginsel blijkt dat het systeem van de in artikel 207 van de codice vastgelegde sancties desalniettemin onevenredig is, dat wil zeggen dat de sancties in geen verhouding staan tot de ernst van de overtreding. [23] Aangezien het bij de in artikel 207 van de codice vastgelegde sancties om straffen voor overtredingen in het verkeer gaat, dient dit stelsel als te streng te worden beoordeeld.

61. Dat de regeling van artikel 207 van de codice niet passend is, blijkt uit het feit dat de meerderheid van de lidstaten die een verplichting tot betaling van een waarborgsom kennen, duidelijk lagere waarborgsommen oplegt. [24]

62. Derhalve duidt niets erop dat de door Italië nagestreefde doelstellingen bij toepassing van een minder bezwarende regeling, bijvoorbeeld betaling van een waarborgsom ter hoogte van het verminderde bedrag, te vermeerderen met de procedurekosten, niet op even doeltreffende wijze zouden kunnen worden beschermd.

63. Tegen deze achtergrond moet worden geconcludeerd dat de regeling van artikel 207 van de codice niet als passend kan worden beschouwd. Deze regeling druist derhalve in tegen het discriminatieverbod van artikel 12 EG.

20 — Ten aanzien van dit wezenlijke verschil tussen het voor ingezetenen en het voor niet-ingezetenen geldende stelsel, zie het arrest Pastoors en Trans-Cap (aangehaald in voetnoot 2, punt 17).

21 — Tegen een dergelijke omvorming van de waarborgsom pleit advocaat-generaal Tesauro in de zaak Pastoors en Trans-Cap.

22 — Arrest van 15 juni 1999, Heinonen (C-394/97, Jurispr. blz. I-3599, punt 44).

23 — Zie arrest van 12 december 1989, Messner (C-265/88, Jurispr. blz. 4209, punt 9).

24 — Ten aanzien van de inaanmerkingneming van regelingen van andere lidstaten, zie het arrest Messner (aangehaald in voetnoot 24, punt 11).

VI — Conclusie

64. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

1. vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 12 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door in artikel 207 van de wegenverkeerswet een regeling te handhaven die voorziet in een gedifferentieerde en onevenredige behandeling van overtreders naar gelang van de plaats van inschrijving van hun voertuig;

2. de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.