

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

19 maart 2002 *

In zaak C-224/00,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. O' Reilly en G. Bisogni als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza als gemachtigde, bijgestaan door O. Fiumara, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door een wettelijke regeling (artikel 207 van de Italiaanse wegenverkeerswet) te handhaven die voorziet in een gedifferentieerde en onevenredige

* Procestaal: Italiaans.

behandeling van overtreders naar gelang van de plaats van inschrijving van hun voertuig, de krachtens artikel 6 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 12 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: F. Macken, kamerpresident, N. Colneric, R. Schintgen, V. Skouris (rapporteur) en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,
griffier: R. Grass,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 december 2001,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 31 mei 2000, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG het Hof

verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door een wettelijke regeling (artikel 207 van de Italiaanse wegenverkeerswet) te handhaven die voorziet in een gedifferentieerde en onevenredige behandeling van overtreeders naar gelang van de plaats van inschrijving van hun voertuig, de krachtens artikel 6 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 12 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Nationale wettelijke regeling

- 2 De artikelen 202 tot en met 205 van het decreto legislativo nr. 285, Nuovo codice della strada (wetsdecreet nr. 285 houdende de nieuwe wegenverkeerswet), van 30 april 1992 (GURI nr. 114 van 18 mei 1992, gewoon supplement; hierna: „codice”) bepalen:

„Artikel 202 — Betaling van verminderd bedrag

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

[...]

Artikel 203 — Beroep bij de prefect

1. Binnen zestig dagen na de datum van de bekeuring of de kennisgeving ervan kan de overtreder, indien hij het verminderde bedrag niet heeft betaald in de gevallen waarin dit is toegestaan, beroep instellen bij de prefect [...].

2. [...]

3. Indien binnen de gestelde termijnen geen beroep is ingesteld en het verminderde bedrag niet is betaald, geldt het proces-verbaal als executoriale titel voor een bedrag dat gelijk is aan de helft van het maximum van de voorgeschreven administratieve geldboete en voor de procedurekosten.

Artikel 204 — Maatregelen van de prefect

Indien de prefect na onderzoek van het proces-verbaal [...] de bekeuring gegrond acht, geeft hij binnen zestig dagen een met redenen omklede beschikking houdende bevel tot betaling van een bepaald bedrag, dat niet lager mag zijn dan het dubbele van het bij de wet voorgeschreven minimum.

Artikel 205 — Verzet bij de gerechtelijke instanties

1. De betrokkenen kunnen tegen het betalingsbevel verzet aantekenen bij de gerechtelijke instanties [...].

[...]”

3 Artikel 207 van de codice, dat van toepassing is in geval van een overtreding begaan met een voertuig dat in een andere staat dan Italië is ingeschreven of een EE-nummerplaat draagt, luidt als volgt:

„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 een EE-nummerplaat draagt, kan de overtreder de verbalisant onmiddellijk het in artikel 202 bedoelde verminderde bedrag betalen.
[...]

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 zestig dagen.”

- 4 Uit de stukken blijkt dat alle administratieve geldboeten waarin de codice voorziet, aldus zijn vastgesteld dat het maximumbedrag het viervoud is van het minimumbedrag. Bijgevolg komt de „helft van het maximum” als bedoeld in de artikelen 203 en 207 overeen met het „dubbel van het minimum” als bedoeld in artikel 204 en moeten de twee uitdrukkingen als equivalenten worden beschouwd.

Precontentieuze procedure

- 5 Van mening dat artikel 207 van de codice, in strijd met artikel 6 van het Verdrag, een gedifferentieerde en onevenredige behandeling van overtreders naar gelang van de plaats van inschrijving van de voertuigen inhoudt, heeft de Commissie de niet-nakomingsprocedure ingeleid. Na de Italiaanse Republiek in de gelegenheid te hebben gesteld om haar opmerkingen te maken, 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 aan dit advies te voldoen.
- 6 Bij brieven van 22 oktober en 12 november 1998 hebben de Italiaanse autoriteiten gesteld dat er geen sprake was van niet-nakoming omdat de communautaire autoriteiten bij de aanmelding van de codice geen enkel bezwaar hebben geformuleerd tegen artikel 207. Bij brief van 18 januari 1999 hebben de Italiaanse autoriteiten aan de Commissie meegedeeld dat zij de mogelijkheid onderzochten om amendementen in te voegen in het aan het Parlement voorgelegde wetsontwerp tot wijziging van deze codice. Nadien is aan de Commissie echter niets meer meegedeeld over een eventuele wijziging van artikel 207 van de codice.
- 7 In deze omstandigheden heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Middelen en argumenten van partijen

- 8 De Commissie betoogt dat de Italiaanse wettelijke regeling een discriminatie op grond van de plaats van inschrijving van het voertuig inhoudt, die eigenlijk neerkomt op een verschillende behandeling van ingezetenen en niet-ingezetenen overtreeders. Laatstgenoemden worden benadeeld ten opzichte van eerstgenoemden voorzover zij op straffe van intrekking van hun rijbewijs of inbeslagneming van hun voertuig verplicht zijn het minimumbedrag van de boete onmiddellijk te betalen of een waarborg te stellen voor het dubbele van dit bedrag. Aangezien de categorie van niet-ingezetenen overtreeders grotendeels zal samenvallen met deze van onderdanen van andere lidstaten, levert een dergelijk verschil in behandeling een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit ten nadele van de onderdanen van de andere lidstaten op.
- 9 Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 23 januari 1997, *Pastors en Trans-Cap* (C-29/95, Jurispr. blz. I-285), waarin is erkend dat een verschillende behandeling van de overtreeders naargelang zij ingezetene of niet-ingezetene zijn, objectief gerechtvaardigd kan zijn indien zij beoogt te verhinderen dat niet-ingezetenen overtreeders zich aan betaling van boeten onttrekken, en zij evenredig is met dit doel, stelt de Commissie dat het bij artikel 207 van de *codice* ingevoerde stelsel duidelijk onevenredig en discriminerend is, en dus in strijd met artikel 6 van het Verdrag.
- 10 Volgens de Commissie zou een bepaling in de Italiaanse wettelijke regeling waarbij de onmiddellijke betaling van een met het voorgeschreven minimumbedrag overeenstemmende waarborgsom wordt opgelegd, volstaan om de Italiaanse autoriteiten de nodige waarborgen te bieden, en tevens evenredig zijn met het beoogde doel, namelijk het verkrijgen van betaling van het in artikel 202 van de *codice* vastgelegde bedrag zonder afbreuk te doen aan het recht van de niet-ingezetene om over bedenktijd te beschikken.
- 11 De Italiaanse regering erkent dat de Italiaanse wettelijke regeling een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit inhoudt.

- 12 Onder verwijzing naar de punten 22 en 24 van het arrest Pastoors en Trans-Cap, reeds aangehaald, betoogt zij evenwel dat deze discriminatie absoluut noodzakelijk is om de betaling van door niet-ingezetenen overtreeders verschuldigde boeten te garanderen, gelet op het ontbreken van communautaire instrumenten of bilaterale overeenkomsten tussen de Italiaanse Republiek en de andere lidstaten om de uitvoering van de betrokken sancties in het buitenland te garanderen.
- 13 De door de Commissie bepleite oplossing is niet toereikend, omdat zij enerzijds het ernstigste aspect van de discriminatie — de verplichting tot onmiddellijke betaling — niet uitschakelt, en anderzijds voor de niet-ingezetene die de overtreding betwist door het in de wet bepaalde beroep bij de prefect in te stellen, een voordeel oplevert indien het beroep uiteindelijk wordt verworpen. In deze hypothese zou een met het minimumbedrag van de sanctie overeenstemmende waarborgsom immers niet volstaan ter voldoening van de boete waarin de Italiaanse wettelijke regeling voorziet, welke boete niet lager mag zijn dan het dubbele van het minimum.

Beoordeling door het Hof

- 14 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat artikel 6 van het Verdrag, dat een specifieke uitdrukking van het algemene gelijkheidsbeginsel is, elke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt.
- 15 Volgens vaste rechtspraak verbieden de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake gelijkheid van behandeling van eigen onderdanen en buitenlanders niet alleen de openlijke discriminaties op grond van nationaliteit, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie die, door toepassing van andere onderscheidingscriteria, feitelijk tot hetzelfde resultaat leiden (arrest Pastoors en Trans-Cap, reeds aangehaald, punt 16).

- 16 In casu voorziet de Italiaanse wettelijke regeling voor overtredders van de codice in een verschillende behandeling naar gelang van de plaats van inschrijving van hun voertuig. Wanneer een inbreuk met een in Italië ingeschreven voertuig wordt begaan, beschikt de overtredder over een termijn van zestig dagen vanaf de bekeuring of de kennisgeving ervan om het voorgeschreven minimumbedrag te betalen; binnen deze termijn kan hij tevens beroep instellen bij de prefect, indien hij dit minimumbedrag niet reeds heeft betaald. Daarentegen volgt uit artikel 207 van de codice, dat in geval van overtreding met een voertuig dat in het buitenland is ingeschreven of een EE-nummerplaat draagt, de overtredder het voorgeschreven minimumbedrag onmiddellijk moet betalen, of indien hij de inbreuk bij de prefect wil betwisten, een waarborg gelijk aan het dubbele van het minimumbedrag moet stellen op straffe van intrekking van zijn rijbewijs of inbeslagneming van zijn voertuig.
- 17 Hieruit volgt dat artikel 207 van de codice een verschil in behandeling invoert ten nadele van overtredders die een in een andere lidstaat dan Italië ingeschreven voertuig bezitten.
- 18 Het is juist dat dit verschil in behandeling niet rechtstreeks op de nationaliteit is gebaseerd. Vaststaat evenwel dat in Italië de grote meerderheid van de overtredders met een in een andere lidstaat ingeschreven voertuig geen Italiaanse onderdanen zijn, terwijl dit wel het geval is voor de grote meerderheid van overtredders met een in Italië ingeschreven voertuig.
- 19 Bijgevolg leidt het door artikel 207 van de codice ingestelde verschil in behandeling ten nadele van overtredders met een in een andere lidstaat dan Italië ingeschreven voertuig feitelijk tot hetzelfde resultaat als een discriminatie op grond van de nationaliteit.
- 20 Volgens de rechtspraak van het Hof volstaat deze vaststelling evenwel niet om te concluderen dat deze nationale bepaling onverenigbaar is met artikel 6 van het

Verdrag. Daarnaast moet worden onderzocht of artikel 207 van de codice geen rechtvaardiging vindt in objectieve omstandigheden (zie in die zin arrest Pastoors en Trans-Cap, reeds aangehaald, punt 19) en of het niet evenredig is met het nagestreefde doel. Indien dit niet het geval is, moet de betrokken nationale bepaling worden geacht onder het verbod van artikel 6 van het Verdrag te vallen.

- 21 Ter zake van de omstandigheden die een verschil in behandeling van overtreders kunnen rechtvaardigen, volgt uit de punten 21 en 22 van het arrest Pastoors en Trans-Cap, reeds aangehaald, dat het ontbreken van verdragen op grond waarvan de tenuitvoerlegging van een veroordeling in een andere lidstaat dan die waar zij is uitgesproken, kan worden gegarandeerd, een objectieve rechtvaardiging vormt voor een verschil in behandeling van ingezetenen en niet-ingezetenen overtreders, en dat de verplichting tot betaling van een waarborgsom, die alleen voor de niet-ingezetenen overtreders geldt, kan verhinderen dat dezen zich aan een effectieve sanctie onttrekken door eenvoudig te verklaren dat zij het niet eens zijn met de onmiddellijke inning van de boete.
- 22 Hoewel de in punt 21 van het onderhavige arrest aangehaalde vaststelling door het Hof is gedaan in een zaak waar het verschil in behandeling van overtreders op hun woonplaats was gebaseerd, kan aan de hand daarvan ook worden beoordeeld of het door artikel 207 van de codice ingestelde verschil in behandeling ten nadele van overtreders met een in een andere lidstaat dan Italië ingeschreven voertuig, verenigbaar is met artikel 6 van het Verdrag. De Italiaanse regering heeft in haar verweerschrift immers toegegeven dat het betrokken verschil in behandeling in casu feitelijk neerkomt op een verschil in behandeling van ingezetenen en niet-ingezetenen overtreders.
- 23 Gelet op het voorgaande zij opgemerkt dat, zoals de Italiaanse regering terecht heeft gesteld en door de Commissie niet is tegengesproken, door het ontbreken van internationale of communautaire instrumenten die garanderen dat een in een

lidstaat opgelegde geldboete voor een inbreuk op de codice in voorkomend geval in een andere lidstaat ten uitvoer kan worden gelegd, het risico bestaat dat deze boete niet wordt geïnd. Bovendien heeft de Commissie de Italiaanse regering niet tegengesproken waar deze stelde dat er tussen de Italiaanse Republiek en de andere lidstaten ook geen bilaterale overeenkomsten bestaan die dergelijke tenuitvoerlegging kunnen garanderen.

- 24 Deze omstandigheden rechtvaardigen het bij artikel 207 van de codice ingestelde verschil in behandeling voorzover dit artikel alleen de overtreeders met een in een andere lidstaat dan Italië ingeschreven voertuig de betaling van een waarborgsom of het verstrekken van een fidejussio oplegt.
- 25 Voorzover het voor de waarborgsom of de fidejussio vastgestelde bedrag evenwel het dubbele van het bij onmiddellijke betaling voorgeschreven minimum bedraagt om de in artikel 207 van de codice bedoelde overtreeders ertoe aan te zetten het minimumbedrag onmiddellijk te betalen en dus af te zien van de bedenktijd die de wet hun toekent om te beslissen of zij de inbreuk bij de prefect zullen aanvechten, lijkt het door dit artikel ingestelde verschil in behandeling onevenredig te zijn met het doel dat deze bepaling nastreeft.
- 26 Dit doel bestaat er immers in de betaling van de door overtreeders met een in een andere lidstaat dan Italië ingeschreven voertuig verschuldigde geldboeten te verzekeren. Zoals de Commissie terecht heeft gesteld, kan dit doel echter evengoed worden bereikt indien de in artikel 207 van de codice bedoelde overtreeders worden verplicht een met het minimumbedrag overeenstemmende waarborg te stellen en indien deze waarborg door de Italiaanse autoriteiten kan worden verbeurdverklaard bij het verstrijken van de in artikel 202 van de codice bepaalde termijn van zestig dagen.

- 27 De Italiaanse regering betoogt evenwel dat een dergelijke maatregel niet geschikt is om de betaling van de in artikel 204 van de codice bepaalde geldboete te verzekeren in de gevallen waarin de in artikel 207 van de codice bedoelde overtreder binnen de termijn van zestig dagen beroep bij de prefect instelt en dit beroep uiteindelijk wordt verworpen. In dat geval is de overtreder immers verplicht een boete te betalen die niet lager mag zijn dan het dubbele van het voorgeschreven minimumbedrag.
- 28 Dit argument van de Italiaanse regering kan de vaststelling in punt 25 van het onderhavige arrest niet op losse schroeven zetten en moet bijgevolg worden afgewezen. Zoals de Commissie terecht heeft gesteld, kan de betaling van de in artikel 204 van de codice bepaalde geldboete worden verzekerd door andere, in een later stadium te treffen maatregelen.
- 29 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door in artikel 207 van de codice een gedifferentieerde en onevenredige behandeling van overtreders naar gelang van de plaats van inschrijving van hun voertuig te handhaven, de krachtens artikel 6 van het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

- 30 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verstaat:

- 1) Door in artikel 207 van de wegenverkeerswet een gedifferentieerde en onevenredige behandeling van overtreiders naar gelang van de plaats van inschrijving van hun voertuig te handhaven, is de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 6 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 12 EG) op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

- 2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.

Macken

Colneric

Schintgen

Skouris

Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 maart 2002.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

F. Macken