



Advies Raad van State inzake de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Zwitserse Bondsstaat inzake samenwerking met betrekking tot verkeersovertredingen; 's-Gravenhage, 26 oktober 2022 (Trb. 2022, 100)

Nader Rapport

*Afdeling Verdragen
MINBUZA-2023.337121
's-Gravenhage, 31 januari 2023*

Aan de Koning

Nader rapport inzake de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Zwitserse Bondsstaat inzake samenwerking met betrekking tot verkeersovertredingen; 's-Gravenhage, 26 oktober 2022 (Trb. 2022, 100)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 november 2022, no. 2022002597, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake de bovenvermelde overeenkomst rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 januari 2023, nr. W02.22.00177/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 29 november 2022, no.2022002597, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Zwitserse Bondsstaat inzake samenwerking met betrekking tot verkeersovertredingen; 's-Gravenhage, 26 oktober 2022 (Trb. 2022, 100), met toelichtende nota.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het verdrag en adviseert het verdrag over te leggen aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

De overeenkomst geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Ik verzoek U, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen de overeenkomst vergezeld van de toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra.*



Advies Raad van State

No. W02.22.00177/II
's-Gravenhage, 25 januari 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 29 november 2022, no.2022002597, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Zwitserse Bondsstaat inzake samenwerking met betrekking tot verkeersovertredingen; 's Gravenhage, 26 oktober 2022 (Trb. 2022, 100), met toelichtende nota.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het verdrag en adviseert het verdrag te overleggen aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Zwitserse Bondsstaat inzake samenwerking met betrekking tot verkeersovertredingen; 's-Gravenhage, 26 oktober 2022 (Trb. 2022, 100)

TOELICHTENDE NOTA

1. Algemeen

Verkeershandhaving levert een belangrijke bijdrage aan de veiligheid op de weg en voorkomt dodelijke ongelukken, verwondingen en schade. Binnen de Europese Unie geldt dat indien een verkeersovertreding wordt begaan met een voertuig met een kenteken uit een andere lidstaat, de gegevens van het voertuig en van de aansprakelijke kentekenhouders kunnen worden doorgegeven aan de autoriteiten van de lidstaat waar de overtreding is begaan zodat de verkeersboete rechtstreeks kan worden toegezonden aan de verantwoordelijke kentekenhouders (Richtlijn (EU) 2015/413 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen (PbEU 2015, L 68)). Voor Zwitserland, dat niet gebonden is aan deze Europese regelgeving, geldt op dit moment dat door Nederland persoonsgegevens voor dit doel worden doorgegeven aan en ontvangen van de Zwitserse autoriteiten op grond van de op 12 februari 1996 tot stand gekomen Notawisseling houdende een verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Zwitserse Bondsstaat inzake artikelen 7 en 15 van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Trb. 1996, 49). Op grond van dit verdrag is het doorgeven van gegevens op basis van het kenteken van een voertuig waarmee een overtreding is begaan echter niet langs geautomatiseerde weg mogelijk; het berichtenverkeer tussen de Zwitserse autoriteiten en de Nederlandse autoriteiten vindt daarom plaats per post. Voor de uitvoeringsinstanties die verantwoordelijk zijn voor de registratie van kentekens, in Nederland is dit de Dienst Wegverkeer (RDW), een zelfstandig bestuursorgaan van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, is deze werkwijze omslachtig en foutgevoelig. Voor beide landen was dit de aanleiding om in 2021 onderhandelingen over een nieuw verdrag te starten, met als voornaamste doel om samenwerking langs geautomatiseerde weg mogelijk te maken. De onderhandelingen vonden namens Nederland plaats vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid, met instemming van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, en met betrokkenheid van het openbaar ministerie, de RDW en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB).

De onderhandelingen met de Zwitserse delegatie hebben geleid tot een nieuw verdrag. Deze op 26 oktober 2022 te 's Gravenhage tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Zwitserse Bondsstaat inzake samenwerking met betrekking tot verkeersovertredingen biedt de basis om de doorgifte van kentekengegevens geautomatiseerd te laten plaatsvinden (Trb. 2022, 100). Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de werkwijze en systemen die binnen de Europese Unie voor dit doel worden gebruikt op grond van de reeds genoemde Richtlijn (EU) 2015/413 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen (PbEU 2015, L 68). Ten opzichte van het huidige verdrag van 1996 wordt met het nieuwe verdrag daarnaast voorzien in de mogelijkheid geldboetes voor verkeersovertredingen ter inning over te dragen aan de andere verdragspartij in geval deze boetes na toezending aan de kentekenhouders niet (volledig) worden voldaan. Hierbij wordt aangesloten bij het Kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PbEG 2005, L 76), zoals in Nederland geïmplementeerd met de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties.

De gegevensverwerking overeenkomstig het nieuwe verdrag is passend en noodzakelijk voor het beoogde doel van het vergroten van de verkeersveiligheid, door het ondersteunen van het bestraffen van verkeersovertredingen. De bescherming van persoonsgegevens is een fundamenteel recht van natuurlijke personen. De gegevens van de kentekenhouders worden enkel opgevraagd en doorgegeven in geval er sprake is van een geconstateerde verkeersovertreding begaan met een voertuig met een kenteken uit het andere land. Om een hoog niveau van gegevensbescherming te waarborgen zal de implementatie en toepassing van het verdrag conform de toepasselijke gegevensbeschermingsregels geschieden, waaronder de Algemene verordening gegevensbescherming. De Europese Commissie heeft voor Zwitserland een zogeheten adequaatheidsbesluit genomen.¹ Daarmee geeft de Commissie aan dat Zwitserland een passend beschermingsniveau van persoonsgegevens waarborgt volgens artikel 45 van de Algemene verordening gegevensbescherming.

¹ Zie Beschikking van de Commissie van 26 juli 2000 overeenkomstig Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de passende bescherming van persoonsgegevens in Zwitserland (PbEU 2000, L 215).



Bij de geautomatiseerde doorgifte van kentekengegevens zal gebruik worden gemaakt van EUCARIS. Dit staat voor *EUropean CAR and driving license Information System*. Dit systeem is gebaseerd op het op 29 juni 2000 te Luxemburg tot stand gekomen Verdrag betreffende een Europees voertuig- en rijbewijsinformatiesysteem (EUCARIS) (Trb. 2000, 98) en het op 8 juni 2017 tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag betreffende een Europees voertuig- en rijbewijsinformatiesysteem (EUCARIS) (Trb. 2017, 101). De samenwerking onder dit verdrag en protocol, inmiddels door ruim dertig Europese landen, waaronder Nederland en Zwitserland,² is gericht op het ontwikkelen en exploiteren van een uitwisselingssysteem voor vervoer- en transport gerelateerde gegevens. Het geldende Nederlandse recht voorziet reeds in een grondslag voor de doorgifte van persoonsgegevens overeenkomstig het nieuwe verdrag (artikel 43, derde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 in combinatie met artikel 8a, aanhef en onderdeel d, van het Kentekenreglement).

2. Voorlopige toepassing

Op basis van het huidige verdrag doet Zwitserland jaarlijks per post circa 34.000 schriftelijke bevestigingen bij de RDW. De beantwoording en terugzending van de gevraagde gegevens door de RDW naar Zwitserland gebeurt eveneens handmatig en per post. De RDW doet zelf jaarlijks circa 7.000 bevestigingen van Zwitserland per post. Deze werkwijze is inefficiënt. De handmatige verwerking verhoogt bovendien de kans op datalekken. De met het nieuwe verdrag beoogde geautomatiseerde oplossing maakt zoals vermeld gebruik van EUCARIS, het systeem dat door bijna alle landen binnen Europa wordt gebruikt en dat eenvoudig geautomatiseerde bevestigingen mogelijk maakt. Om zo snel mogelijk de uitvoeringspraktijk te ontlasten van de afhandeling van de verzoeken per post en de doorgegeven en ontvangen gegevens beter te beschermen is in het verdrag voorzien in een voorlopige toepassing van de mogelijkheid van geautomatiseerde doorgifte van deze persoonsgegevens. Er is geen sprake meer van doorgifte per post op basis van het huidige verdrag vanaf het moment dat dit onderdeel van het nieuwe verdrag voorlopig wordt toegepast. Concreet betreft het de toepassing van artikel 4 en de daarin genoemde bijlage A door de in artikel 3 en bijlage B genoemde bevoegde autoriteiten.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de overige artikelen, zoals de artikelen die zien op de overdracht van de inning niet voorlopig worden toegepast tot het moment van inwerkingtreding van het verdrag. Voor uitvoering in de praktijk van dit onderdeel zal ook nog een implementatietraject nodig zijn, zowel in Zwitserland als in Nederland.

3. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Het eerste artikel ziet op het doel en de reikwijdte van de toepassing. Dit is in algemene zin toegelicht in paragraaf 1 van deze toelichtende nota.

Artikel 2

In dit artikel zijn verschillende kernbegrippen uit het verdrag gedefinieerd. De gegeven definitie van verkeersovertredingen (*road traffic offences*) bepaalt de reikwijdte van de overtredingen waarvoor dit verdrag kan worden toegepast. Voor Nederland betreft dit de verkeersovertredingen die worden gehandhaafd op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). De geldboeten die op grond van de Wahv worden opgelegd kennen een vaste hoogte, bepaald bij algemene maatregel van bestuur. Het bedrag dat ter inning door de andere verdragspartij wordt overgedragen, kan naast de oorspronkelijke geldboete ook bestaan uit kosten die worden doorberekend voor de procedure, zoals in Nederland de administratiekosten, en uit wettelijke verhogingen als gevolg van het niet tijdig (geheel) voldoen van de oorspronkelijke boete.

Artikel 3

Dit artikel benoemt de bevoegde autoriteiten voor de uitvoering van het verdrag. Voor Zwitserland gaat het om de politie, de douane en de gerechtelijke autoriteiten. Voor Nederland gaat het om de autoriteiten die op basis van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften bevoegd zijn tot het opleggen van een administratieve sanctie. Voor de verzoeken tot inning vanuit Zwitserland wordt als bevoegde autoriteit het CJIB aangewezen, de dienst van het Ministerie van Justitie en Veiligheid die is belast met de inning van de sancties op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

² Zie www.eucaris.net/countries. Nederland is partij bij het verdrag en het protocol. Zwitserland maakt gebruik van EUCARIS op basis van bilaterale overeenkomsten met Frankrijk en Duitsland.



Artikel 4

Als het nodig is voor de bestraffing van verkeersovertredingen kunnen op verzoek gegevens worden doorgegeven over voertuigen en hun houders die zijn vastgelegd in het nationale kentekenregister. In Bijlage A worden de betreffende gegevens limitatief benoemd.

In dit artikel wordt voorgeschreven dat de doorgifte enkel nog zal gebeuren via een geautomatiseerde procedure, tussen de centrale diensten belast met het beheer van dat register. Dit is in Nederland de RDW, in Zwitserland heet de federale dienst ASTRA. Gezien de gebleken betrouwbaarheid van EUCARIS en het ontbreken van grote spoed bij het verstrekken van deze gegevens, wordt verzending per post, zoals de staande praktijk was, met deze bepaling uitgesloten.

Artikel 5

Geldboetes kunnen vanuit de ene verdragspartij rechtstreeks naar het adres van de kentekenhouder van het voertuig binnen het grondgebied van de andere verdragspartij worden gestuurd. Hierbij geldt de nationale wet- en regelgeving van de verdragspartij binnen wiens grondgebied de verkeersovertreding is begaan.

Om het mogelijk te maken dat een kentekenhouder zijn verdedigingsrechten kan uitoefenen, is in het tweede lid van dit artikel vastgelegd welke informatie de toegezonden geldboete in elk geval moet bevatten. Naast informatie over de overtreding, het voertuig waarmee deze is begaan en de opgelegde boete, moet de toegezonden geldboete ook informatie bevatten over de mogelijkheden om rechtsmiddelen aan te wenden tegen de geldboete.

Artikel 6

In het geval dat de rechtstreekse toezending van de geldboete aan de kentekenhouder niet leidt tot het (geheel) voldoen van de opgelegde boete kan worden verzocht de (verdere) inning van de geldboete over te nemen. In het eerste lid is bepaald dat daarvoor aan een viertal criteria moet worden voldaan. Ten eerste moet er sprake zijn van 'dubbele strafbaarheid': de overtreding van de regels die tot de sanctie heeft geleid moet zowel in Nederland als in Zwitserland verboden zijn. Voor de in het eerste lid, onder a, genoemde veelvoorkomende overtredingen is dit een gegeven. Op basis van historische gegevens is de verwachting dat deze tien overtredingen ruim 80 procent zullen uitmaken van de overtredingen die zich lenen voor overdracht overeenkomstig dit artikel. Voor andere overtredingen geldt dat de dubbele strafbaarheid moet worden nagegaan. In Bijlage C, het standaardformulier dat bij een verzoek tot inning moet worden ingevuld, wordt in dergelijke gevallen verzocht de tekst van de betreffende bepaling integraal mee te sturen.

Om overdracht van bagatelzaken te voorkomen, geldt er ten tweede een ondergrens voor het kunnen overdragen van de inning. Deze bedraagt 70 euro dan wel 80 Zwitserse Franken (exclusief administratiekosten, inclusief wettelijke verhogingen).

Ten derde moet de geldboete naar het nationale recht van de verzoekende verdragspartij nog inbaar zijn. De zaak mag bijvoorbeeld niet zijn verjaard.

Tot slot is bepaald dat voor een natuurlijke persoon moet gelden dat deze inwoner van de aangezochte verdragspartij moet zijn en voor een rechtspersoon dat deze zijn statutaire zetel in de aangezochte verdragspartij moet hebben.

Voor elke geldboete waarvoor de overname van de inning wordt verzocht, moet het standaardformulier, zoals opgenomen in Bijlage C, worden ingevuld. Engels is als voertaal bepaald (tweede lid).

Zodra wordt verzocht de inning van de geldboete over te nemen, kan de verzoekende partij vanzelfsprekend zelf geen inningsactiviteiten meer ontplooiën (derde lid). Dit zou immers tot dubbele inning kunnen leiden. De mogelijkheid om de inning te hervatten ontstaat (pas) weer op het moment dat het verzoek wordt afgewezen (zie artikel 7) of terug wordt gemeld dat de inning niet is gelukt en verdere pogingen daartoe worden gestaakt.

Artikel 7

Een verzoek tot overname van de inning van een onbetaalde geldboete kan worden geweigerd.

In het eerste lid worden twee dwingende weigeringsgronden genoemd: er kan in de ten uitvoer te leggen beslissing niet tevens sprake zijn van een vrijheidsbenemende straf en er mag in de beslissing geen sprake zijn van samenloop met een andere overtreding, die geen verkeersovertreding is.

In het tweede lid zijn verschillende facultatieve weigeringsgronden opgenomen. Deze gronden spreken voor zich: het betreffen weigeringsgronden die veelvuldig voorkomen in andere rechtsinstrumenten over internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van sancties. In het bijzonder wordt gewezen op de in onderdeel g opgenomen grond: indien de geldboete of in elk geval de



essentiële onderdelen daarvan niet zijn vertaald in de taal/talen van de verdragspartij waarin de ontvanger verblijft, kan de overname van de inning worden geweigerd. Dit betekent dat het verdrag weliswaar in artikel 5, eerste lid, de ruimte laat om de geldboete in eerste instantie onvertaald aan de kentekenhouders toe te sturen, maar dat overdracht van de inning van deze geldboete – mocht de rechtstreekse toezending niet leiden tot het voldoen van het openstaande bedrag – kan worden geweigerd als de betrokkene niet in de officiële taal van zijn land is aangeschreven.

In het geval een verzoek wordt geweigerd wordt dit, met opgave van de redenen, gemeld aan de verzoekende partij (derde lid). Vanuit de verzoekende partij wordt direct contact opgenomen met de aangezochte partij in het geval na het moment van het verzoek tot overdracht alsnog een betaling wordt ontvangen, ter voorkoming van dubbele inning (vierde lid).

Artikel 8

Na overdracht van de geldboete wordt het verschuldigde bedrag omgezet op basis van de op de dag van de oplegging geldende wisselkoers tussen euro's en Zwitserse Franken (eerste lid). De inning verloopt verder via het geldende recht van de aangezochte partij (tweede lid).

Op het moment dat degene bij wie de boete vervolgens wordt geïnd kan aantonen dat de boete reeds is voldaan, bijvoorbeeld door een betalingsbewijs te overleggen, wordt de verzoekende partij daarover meteen geïnformeerd (derde lid). De verzoekende partij wordt eveneens geïnformeerd op het moment dat de inning is afgerond. Afronding kan naast inning van het volledige bedrag ook betekenen dat terug moet worden bericht dat inning van de boete niet is geslaagd en verdere inningsactiviteiten niet worden ontplooid.

Artikel 9

Aan het doen van een verzoek om kentekengegevens op basis van dit verdrag zijn geen kosten verbonden voor de verzoekende partij. Zodra wordt verzocht de inning over te nemen geldt dat hetgeen wordt geïnd door de aangezochte partij ten bate komt van die partij. Hierin is de hoofdregel in het Kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PbEG 2005, L 76) gevolgd.

Artikel 10

Nadere uitwerking op een administratief en technisch niveau kan in een bilaterale overeenkomst tussen de partijen worden vastgelegd. Een dergelijke overeenkomst wordt in de Nederlandse verdragsystematiek als een uitvoeringsverdrag beschouwd dat op grond van artikel 7, onderdeel b, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring behoeft. Bij die nadere uitwerking kunnen gegevensvelden uit de bijlagen worden gewijzigd. Dit kan bijvoorbeeld aangewezen zijn op het moment dat een bepaalde verkeersovertreding, die voldoet aan de eisen die aan aanvaarding van de overdracht worden gesteld (artikel 6), zo regelmatig wordt overgedragen dat een aan te vinken selectievakje de administratieve afhandeling zou vergemakkelijken.

Artikel 11

Dit artikel bepaalt dat het verdrag wordt geïmplementeerd in overeenstemming met de nationale wet- en regelgeving en de verplichtingen die volgen uit het internationale recht. Dit behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 12

Dit artikel bepaalt dat het verdrag wordt uitgevoerd binnen de eigen begrotingen en beschikbare middelen. Dit behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 13

Dit artikel bevat een bepaling inzake geschillenbeslechting en behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 14

Dit artikel bevat een bepaling inzake de territoriale reikwijdte, die voor Nederland is beperkt tot het Europese deel. Dit behoeft gezien de strekking van het verdrag geen nadere toelichting.



Artikel 15

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid van voorlopige toepassing van de bepalingen in het verdrag die zien op het verstrekken van gegevens van kentekenhouders. De reikwijdte van en de dringende aanleiding voor deze voorlopige toepassing vanaf de dag van ondertekening van het verdrag is nader toegelicht in paragraaf 2 van deze toelichtende nota.

Artikel 16

Dit artikel bevat reguliere bepalingen inzake de inwerkingtreding en beëindiging van het verdrag en behoeft geen nadere toelichting.

4. Een ieder verbindende bepalingen

Naar het oordeel van de regering bevat het Verdrag enkele een ieder verbindende bepalingen in de zin van artikelen 93 en 94 Grondwet, die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen.

In artikel 5 is vastgelegd welke gegevens een rechtstreeks toegezonden geldboete in elk geval zou moeten bevatten, zoals informatie over de overtreding, het voertuig waarmee deze is begaan, de opgelegde boete en de mogelijkheden om rechtsmiddelen aan te wenden tegen de geldboete. Deze vereisten gelden ook op basis van de nationale wet- en regelgeving van beide verdragspartijen, maar de ontvanger zou hierop een direct beroep kunnen doen als hij meent dat niet aan dit verdragsvoorschrift is voldaan.

In artikel 6 worden de criteria benoemd waaraan moet worden voldaan om de (verdere) inning van de geldboete over te nemen. Indien degene bij wie de geldboete wordt geïnd van oordeel is dat niet zou zijn voldaan aan die criteria (te weten dubbele strafbaarheid, bedrag hoger dan 70 euro dan wel 80 Zwitserse Franken, zaak is niet verjaard, inwoner aangezochte verdragspartij) kan hij dit voor de Nederlandse rechter tegenwerpen.

5. Koninkrijkspositie

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal het Verdrag alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

De Minister voor Rechtsbescherming,

De Minister van Buitenlandse Zaken,