

Grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes

**Een verkennend onderzoek naar ervaringen in België, Duitsland en het
Verenigd Koninkrijk en mogelijkheden voor internationale samenwerking**

A.J. Metselaar & P.C. Adriaanse

m.m.v. F.M.J. den Houdijker, O.J.D.M.L. Jansen, W. den Ouden, W.J.M.
Voermans & G.J.A. Geertjes

10 juni 2014

Woord vooraf

Dit rapport vormt het verslag van een *quick scan* naar de resultaten die een aantal andere Europese landen dan Nederland hebben met het grensoverschrijdend innen van bestuurlijke boetes en de vraag onder welke juridische condities en in welke mate desgewenst internationale oplossingen voor problemen kunnen worden gevonden. Het onderzoek werd in opdracht van het Wetenschappelijk- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie in de periode oktober 2013 tot en met mei 2014 uitgevoerd door een team van onderzoekers van de Universiteit Leiden, aangevuld met de expertise van mr. dr. O.J.D.M.L. Jansen.

Het onderzoek werd begeleid door een commissie onder leiding van prof. mr. A.J.C. de Moor-van Vugt. De volledige samenstelling van de commissie is vermeld in bijlage I van dit rapport. De onderzoekers bedanken de voorzitter en de leden van de commissie hartelijk voor hun waardevolle opmerkingen en hulp gedurende het onderzoek.

In het kader van dit onderzoek zijn in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk experts geraadpleegd en zijn in deze landen interviews afgenomen met respondenten op uitvoerings- en beleidsniveau. De onderzoekers zijn deze experts en respondenten zeer erkentelijk voor hun bereidheid om aan dit onderzoek bij te dragen en voor de informatie die zij hebben willen verschaffen.

Een woord van dank gaat ook uit naar Maurice Jeurissen en Louise Verboeket, beiden student-assistent bij de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden, voor hun ondersteuning in het kader van dit onderzoek.

Het onderzoek is afgerond op 15 mei 2014. Met meer recent verschenen of gewijzigde informatie is, op een enkele uitzondering na, geen rekening meer gehouden.

Leiden, juni 2014

Namens de onderzoekers,

A.J. Metselaar & P.C. Adriaanse

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	4
Samenvatting	6
Afkortingen	13
I Inleiding	14
1 Aanleiding tot het verkennende onderzoek	14
2 Vraagstelling en onderzoeksvragen	17
3 Verantwoording van onderzoeksopzet en -methoden	18
4 Definities	23
5 Opbouw van dit rapport.....	25
II. Juridische kaders voor grensoverschrijdende inning.....	26
1 Algemeen	26
2 Internationaalrechtelijke grenzen aan grensoverschrijdende inning	27
3 Nationale inningsinstrumenten.....	28
4 Internationale inningsinstrumenten: algemeen.....	30
5 Internationale instrumenten met een privaatrechtelijke inslag.....	32
6 Internationale instrumenten met een strafrechtelijke inslag.....	33
7 Internationale instrumenten met een bestuursrechtelijke inslag.....	38
8 Een algemene Unierechtelijke samenwerkingsplicht?	43
9 Barrières voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes	44
10 Conditie voor grensoverschrijdende inning op basis van bestaande instrumenten	46
11 Voorlopige deelconclusie: huidige mogelijkheden voor grensoverschrijdende inning ..	50
III Grensoverschrijdende inning in België	53
1 Algemeen kader bestuurlijke boetes	53
2 Inning van bestuurlijke boetes in België: een versnipperd systeem.....	54
3 Inning van bestuurlijke boetes in België: praktijkervaringen	57
4 Grensoverschrijdende samenwerking: nut, noodzaak en condities.....	60
5 Deelconclusie België.....	70
IV Grensoverschrijdende inning in Duitsland.....	73
1 Algemeen kader bestuurlijke boetes	73
2 Inning van bestuurlijke boetes in Duitsland: een algemeen systeem	74
3 Bestuurlijke boetes binnen de referentiegebieden en inning.....	76
4 Inning van bestuurlijke boetes in Duitsland: praktijkervaringen	77
5 Grensoverschrijdende samenwerking: nut, noodzaak en condities.....	84
6 Deelconclusie Duitsland.....	90
V Grensoverschrijdende inning in het Verenigd Koninkrijk	92

1 Algemeen kader bestuurlijke boetes	92
2 Inning van bestuurlijke boetes in het VK.....	94
3 Bestuurlijke boetes binnen de referentiegebieden.....	94
4 Inning van bestuurlijke boetes in het VK: praktijkervaringen	96
5 Grensoverschrijdende samenwerking: nut, noodzaak en condities.....	102
6 Deelconclusie Verenigd Koninkrijk.....	106
VI Mogelijke grondslagen voor internationale samenwerking	108
1 Terugblik en inleiding	108
2 Juridische mogelijkheden in EU-verband	109
3 Juridische mogelijkheden voor bilaterale en multilaterale samenwerking	128
4 Deelconclusie: een grondslag voor grensoverschrijdende samenwerking?	130
VII Beantwoording van de onderzoeksvragen en slotbeschouwingen.....	133
1 Beantwoording van de onderzoeksvragen.....	133
2 Algemene slotbeschouwingen	142
English summary	146
Bijlage I: Samenstelling van de begeleidingscommissie	147
Bijlage II: Lijst experts en respondenten.....	148
Bijlage III: Interviewvragen bij onderzoeksvraag 2.....	150
Bijlage IV: Interviewvragen bij onderzoeksvraag 3.....	152
Geraadpleegde literatuur	154

Samenvatting

In dit rapport wordt verslag gelegd van een *quick scan* naar de resultaten die een aantal andere Europese landen dan Nederland hebben met het grensoverschrijdend innen van bestuurlijke boetes en de vraag onder welke juridische condities en in welke mate desgewenst internationale oplossingen voor problemen kunnen worden gevonden. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2013 tot en met mei 2014.

Aanleiding tot het verkennend onderzoek

De door de Nederlandse overheid te handhaven rechtsregels worden niet alleen overtreden door Nederlandse en in Nederland gevestigde natuurlijke personen en rechtspersonen, maar ook door in andere landen wonende of gevestigde personen. In de literatuur en door enkele Nederlandse autoriteiten is gesignaleerd dat zich een probleem voordoet bij de grensoverschrijdende inning van de daarvoor opgelegde bestuurlijke boetes. De voor de inning van zulke boetes bevoegde autoriteiten kunnen hun bevoegdheden in beginsel slechts op het eigen territorium uitoefenen. Zolang niet is voorzien in passende instrumenten tot samenwerking bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, kunnen mobiele burgers en ondernemingen gemakkelijk de handhavingsdansen ontspringen. Weliswaar bestaat in Europees en bi- of multilateraal verband een klein aantal juridische instrumenten om de grensoverschrijdende inning van boetes te bewerkstelligen, deze lijken echter op het eerste gezicht ontoereikend wanneer het gaat om bestuurlijke boetes zoals die in Nederland gebruikelijk zijn.

Om meer zicht te krijgen op mogelijke Europese of internationale oplossingsrichtingen voor het in Nederland gesignaleerde probleem met grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, is bij wijze van verkenning (*quick scan*) nagegaan of dit probleem ook in andere landen wordt gezien en, indien dat het geval is, of daarvoor praktische of juridische oplossingen zijn gekozen.

Vraagstelling en onderzoeksvragen

Het rapport beoogt een antwoord te geven op de volgende vraagstelling, die in vier onderzoeksvragen is geoperationaliseerd:

Welke mogelijkheden bestaan in andere EU-landen dan Nederland, in het bijzonder België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, voor het grensoverschrijdend innen van bestuurlijke boetes, in welke mate boeken zij resultaten of ondervinden zij daarbij problemen en onder welke juridische condities en in welke mate kunnen desgewenst internationale oplossingen voor die problemen worden gevonden?

1. Welke juridische en niet juridische mogelijkheden hebben de geselecteerde landen voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, in het bijzonder opgelegd binnen bepaalde normcomplexen (zoals hierna toegelicht)?
2. Welke ervaringen hebben (de respondenten uit) de geselecteerde landen met de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes opgelegd binnen bepaalde normcomplexen?
3. Zien (de respondenten uit) de geselecteerde landen een noodzaak dan wel wenselijkheid tot internationale samenwerking voor de grensoverschrijdende inning

van bestuurlijke boetes (en zo ja, in welke mate) en onder welke juridische condities zou deze volgens hen moeten plaatsvinden?

4. Welke juridische mogelijkheden bestaan er voor uitbreiding van internationale samenwerking voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes?

Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een verkennende *quick scan* op basis van *desk study* en interviews met vertegenwoordigers van overheidsinstanties en experts uit de wetenschap en de rechtspraak.

Bij de beantwoording van de centrale vraagstelling is een aantal keuzes gemaakt. Het rapport beperkt zich tot drie buurlanden van Nederland: België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Het beperkt zich daarnaast tot drie normcomplexen, die in dit rapport als referentiegebieden dienen. Bezien vanuit het Nederlandse recht is gekozen voor:

- de gedragsnormen die door de Autoriteit Financiële Markten op grond van de Wet op het financieel toezicht met een bestuurlijke boete kunnen worden gesanctioneerd;
- het zonder tewerkstellingsvergunning laten verrichten van arbeid door vreemdelingen in strijd met artikel 2 van de Wet arbeid vreemdelingen;
- het verzenden van spam in strijd met artikel 11.7 van de Telecommunicatiewet.

Voor elk van de bestudeerde landen heeft het onderzoek zich toegespitst op de in het betreffende land relevante evenknie van deze referentiegebieden. In een enkel geval is het nodig gebleken om de referentiegebieden deels los te laten of ruimer op te vatten.

De zojuist geschetste onderzoeksmethoden kennen een aantal beperkingen, die in het rapport nadrukkelijk zijn onderkend. Met inachtneming van deze beperkingen komt niettemin uit de gevoerde interviews een betrekkelijk eenduidig beeld naar voren, zodat op basis van dit verkennende onderzoek een aantal lijnen kan worden herkend.

Belangrijkste bevindingen

De ervaringen met de, bij aanvang van dit onderzoek veronderstelde, inningsproblematiek bij bestuurlijke boetes verschillen sterk in de drie landen. Voor de vraag of van inningsproblematiek kan worden gesproken lijken met name drie factoren van belang:

- Worden in de praktijk boetes opgelegd?
- Worden zij transnationaal opgelegd?
- Bestaan er al mogelijkheden om transnationaal te innen?

Uit het onderzoek blijkt dat in het Verenigd Koninkrijk nauwelijks bestuurlijke boetes worden opgelegd, zodat daar van een inningsproblematiek niet snel sprake zal zijn. Waar wel bestuurlijke boetes worden opgelegd, is het nog geen gegeven dat zij ook grensoverschrijdende moeten worden geïnd. Het kan min of meer toevallig zo zijn, maar het is eveneens mogelijk dat op regelgevingsniveau wordt gekozen om binnen normcomplexen waar het waarschijnlijk is dat transnationaal zal moeten worden geïnd te kiezen voor een andere handhavingmethode die beter aansluit bij de bestaande internationale kaders. Onder omstandigheden wordt ook *ad hoc* gezocht naar alternatieven om te voorkomen dat een bestuurlijke boete grensoverschrijdend moet worden geïnd. Van een inningsproblematiek is verder geen sprake wanneer er al mogelijkheden bestaan om een bestuurlijke boete over de grens te innen. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met de inbedding van deze sanctie in

het nationale stelsel en, in mindere mate, hoe de inning daarvan nationaal is ingekaderd. Bij de Duitse aan het strafrecht gerelateerde *Ordnungswidrigkeiten* kan bijvoorbeeld zonder meer worden aangesloten bij het bestaande rechtshulpinstrumentarium zoals gebaseerd op de diverse strafrechtelijke samenwerkingsinstrumenten die dit rapport zijn beschreven. Dit ligt voor België en het VK op het eerste gezicht veel minder voor de hand. Daarbij is echter wel relevant hoe (ruim of eng) de beschikbare internationale instrumenten worden uitgelegd.

Bestaande juridische mogelijkheden voor grensoverschrijdende inning

Om de betaling van een bestuurlijke boete in het buitenland af te dwingen is een internationale grondslag nodig. Naar huidig recht bestaat een dergelijke grondslag volgens wetenschappelijke experts nog niet (voldoende). Het is onder omstandigheden denkbaar dat de in artikel 4 lid 3 VEU vervatte loyaliteitsverplichting in specifieke gevallen tot wederzijdse hulp bij de inning van bestuurlijke boetes zou verplichten. Dit valt nog niet met zekerheid te zeggen. Een grondslag voor grensoverschrijdende inning kan soms worden geboden door de exequaturprocedure in het internationaal privaatrecht. Deze procedure leent zich echter niet overal en niet zonder meer voor de tenuitvoerlegging van door bestuursorganen opgelegde boetes. In de internationale context zijn daarnaast diverse grensoverschrijdende samenwerkingsinstrumenten ontwikkeld. Daarbij moet vooral worden gedacht aan strafrechtelijke rechtshulpinstrumenten die (mede) zien op financiële sancties. Naar huidig recht kan het Verdrag tussen de Lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnisen (Brussel, 13 december 1991) worden toegepast op bestuurlijke boetes, maar voorlopig alleen in de verhouding tussen Nederland en Duitsland. Sinds de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak *Baláž* kan ook Kaderbesluit 2005/214/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties onder omstandigheden toepassing vinden op bestuurlijke boetes.

Bestuursrechtelijke samenwerkingsinstrumenten voor de inning van bestuurlijke boetes zijn zeldzaam. Op bilateraal niveau is zulke samenwerking wel tot stand gekomen tussen Oostenrijk en Duitsland. Daarbuiten bestaat bestuursrechtelijke samenwerking alleen op deelreinen, op het gebied van geldschulden in belastingzaken en, als voorstel, in het kader van de handhaving van de Detacheringsrichtlijn. Deze instrumenten vinden op de bestudeerde normcomplexen geen toepassing.

Bestuurlijke boetes in de bestudeerde landen

Het Belgisch recht over (de inning van) bestuurlijke boetes lijkt in grote lijnen op het Nederlandse systeem. In het Belgisch recht bestaat voor dit onderwerp echter geen algemene regelgeving: de oplegging en inning van bestuurlijke boetes is per normcomplex in de bijzondere wetgeving geregeld. Inning van op federaal niveau opgelegde boetes vindt centraal plaats, door een Administratie die valt onder de Federale Overheidsdienst Financiën.

In Duitsland is het recht betreffende bestuurlijke boetes nauw verwant aan het strafrecht en valt het niet in een bestuursrechtelijk systeem te plaatsten. De oplegging van bestuurlijke boetes is in beginsel geregeld in het *Ordnungswidrigkeitengesetz*. De wijze van inning hangt primair af van de vraag of de betrokkene tegen de oplegging van de boete in beroep is gegaan. Wanneer niet of zonder succes tegen de boeteplegging is opgekomen, wordt de boete volgens de regels van het *Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz* geïnd als de boete op federaal niveau is opgelegd, en anders volgens de regels van de verschillende deelstaten. Doorgaans wordt de boete geïnd door het orgaan dat de boete ook heeft opgelegd.

In het Verenigd Koninkrijk wordt het – bewust van het strafrecht losgekoppelde – concept van bestuurlijke boetes steeds gangbaarder, maar blijft het een betrekkelijk nieuw verschijnsel dat bovendien nog volop in beweging is. De oplegging en inning van boetes is voor de hier bestudeerde normcomplexen versnipperd in de bijzondere wetgeving geregeld, maar vindt wel volgens vergelijkbare procedures plaats. Het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd kan de burgerlijke rechter verzoeken om uit te spreken dat de geadresseerde van de boete jegens het bestuursorgaan een geldschuld heeft. De invordering vindt vervolgens plaats via het civiele systeem. In het kader van de illegale tewerkstelling van vreemdelingen bestaan initiatieven om deze procedure te versoepelen.

Ervaringen met grensoverschrijdende inning in de bestudeerde landen

Met de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes hebben de drie onderzochte landen uiteenlopende ervaringen. In België worden met enige regelmaat bestuurlijke boetes in het buitenland opgelegd maar blijkt het nagenoeg onmogelijk om deze succesvol te innen. Als een boete niet vrijwillig wordt betaald, dan moet het bedrag in de meeste gevallen worden afgeschreven. Daarom worden regelmatig alternatieven gezocht om te voorkomen dat grensoverschrijdend moet worden geïnd, of te zorgen dat het handhavingsdoel op andere wijzen wordt bereikt. Als belangrijkste probleem wordt genoemd het ontbreken van een instrument waarmee betaling over de grens kan worden afgedwongen. Daarnaast is het in de praktijk moeilijk om de betrokken persoon op te sporen zodat de nodige stukken kunnen worden betekend.

In Duitsland bestaan meer mogelijkheden om opgelegde boetes in het buitenland te innen. De belangrijkste reden daarvoor is dat Kaderbesluit 2005/214/JBZ (ook zonder de ruimere uitleg daarvan door het Hof van Justitie in de zaak *Baláz*) vanwege de inbedding in het Duitse recht op aldaar opgelegde bestuurlijke boetes van toepassing is. Toepassing van het Kaderbesluit – voor zover het bij de respondenten bekend is – leidt niet in alle gevallen tot een succesvolle grensoverschrijdende inning. Dit ligt voor een deel aan de in het Kaderbesluit zelf liggende beperkingen en het feit dat het buiten de EU geen toepassing vindt. De inning kan er ook op stuk lopen dat de betrokkene de boete door bijvoorbeeld een faillissement niet meer kan betalen of, in een enkel geval, dat de bereidwilligheid om samen te werken in de praktijk te wensen over laat. Ook in Duitsland bestaan daarom signalen dat manieren worden gezocht om juist de *grensoverschrijdende* inning van bestuurlijke boetes te voorkomen. Overigens leggen niet alle Duitse respondenten daadwerkelijk bestuurlijke boetes op aan buitenlandse partijen en zijn invorderingsmaatregelen vaak niet nodig: zeker door grotere ondernemingen worden de boetes doorgaans vrijwillig betaald.

In het Verenigd Koninkrijk valt over het succes van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes zeer weinig te zeggen omdat daarmee nauwelijks ervaring bestaat. Het is zeldzaam dat bestuurlijke boetes worden opgelegd en al helemaal aan personen in het buitenland. Voor zover wel noodzaak bestaat tot het grensoverschrijdend innen van bestuurlijke boetes wordt als belangrijkste probleem genoemd het ontbreken van een instrument waarmee betaling over de grens kan worden afgedwongen. Daarnaast wordt ook in het Verenigd Koninkrijk gewezen op de praktische moeilijkheid om de betrokken persoon op te sporen.

Noodzaak en wenselijkheid internationale samenwerking, condities

Gevraagd naar de wenselijkheid of noodzaak van verdergaande internationale samenwerking op het gebied van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes geven respondenten

in België aan zonder meer behoefte te hebben aan dergelijke samenwerking. Het verdient opmerking dat deze conclusie kan zijn beïnvloed door de selectie van respondenten in België, hoewel dat risico beperkt is. De Belgische respondenten geven daarbij de voorkeur aan een instrument waarin dwingende regels zijn opgesteld over de wederzijdse erkenning van bestuurlijke boetes, hoewel bij sommigen ook behoefte bestaat aan maatwerk. Er wordt met name gedacht aan samenwerking in EU-verband. De gesignaleerde problematiek zou zich namelijk vooral binnen de EU afspelen en daarnaast bestaan binnen de EU de nodige ervaringen met (op grond van artikel 6 EVRM geldende) minimumwaarborgen voor samenwerking op dit vlak. Mocht samenwerking in EU-verband niet mogelijk zijn, dan zien de respondenten ook mogelijkheden om bilateraal samen te werken, met name met de buurlanden. Daarbij zou ook aandacht moeten bestaan voor flankerende samenwerkingsvormen, vooral op het gebied van informatieverstrekking tussen de verzoekende staat en de tenuitvoerleggingsstaat (de staat die de inning op zich zal nemen). Inningsverzoeken zouden bij voorkeur lopen via een centraal aanspreekpunt, dat de verzoeken intern naar de bevoegde autoriteit zendt. Als mogelijke weigeringsgronden worden onder meer genoemd het niet voldoen van de boeteoplegging aan de eisen die voortvloeien uit artikel 6 EVRM, het ontbreken van onaantastbaarheid van de boete en het geval dat inning van de boete onevenredig hoge lasten voor de tenuitvoerleggingsstaat met zich zou brengen of ten opzichte van de schuldenaar disproportioneel zou zijn.

In Duitsland wordt de noodzaak tot verdergaande grensoverschrijdende samenwerking minder sterk gevoeld dan in België. Bij één respondent bestaat wel de wens om buiten de EU samenwerkingsinstrumenten te ontwikkelen. Binnen de EU zou Kaderbesluit 2005/214/JBZ grotendeels al uitkomst bieden, hoewel één respondent ervoor pleit om de daarin opgenomen lijst strafbare feiten die zonder toetsing van de dubbele strafbaarheid moeten worden erkend, in ieder geval op zijn terrein uit te breiden. Eén respondent geeft daarnaast aan weliswaar zelf geen noodzaak tot internationale samenwerking te ervaren, maar wel te accepteren dat dergelijke samenwerking binnen de EU noodzakelijk kan zijn. Mocht een instrument worden gecreëerd, wordt de voorkeur gegeven aan een bindend instrument waarin de tenuitvoerleggingsstaat wordt verplicht om de betrokken boete te erkennen en ten uitvoer te leggen. Ook door Duitse respondenten wordt – om praktische meer dan om principiële redenen – de voorkeur gegeven aan het kanaliseren van samenwerking via een centraal aanspreekpunt. Bij de vraag welke weigeringsgronden zouden moeten gelden sluiten de respondenten doorgaans aan bij de gronden opgenomen in Kaderbesluit 2005/214/JBZ.

In het Verenigd Koninkrijk is het niet mogelijk gebleken om respondenten te bevragen over de noodzaak dan wel wenselijkheid van internationale samenwerking, evenmin als de condities daarvoor. Uit de reacties van de respondenten en nader onderzoek, waarin zowel experts als organisaties op het gebied van andere normcomplexen zijn bevestigd en de beschikbare literatuur is geraadpleegd, ontstaat het beeld dat de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes in het Verenigd Koninkrijk nog niet of nauwelijks is geproblematiseerd. Het probleem lijkt (nog) niet als groot te worden ervaren, omdat de transnationale dimensie als zodanig niet wordt gezien, dan wel omdat transnationaliteit als een te voorkomen probleem wordt gezien. De belangrijkste verklaring lijkt de nog prille staat van de bestuursrechtelijke handhaving als zodanig te zijn. Eén van de in dit onderzoek extra aangezochte organisaties geeft aan in de toekomst mogelijk met de problematiek te zullen worden geconfronteerd, maar het onderwerp vooralsnog alleen hypothetisch te kunnen benaderen.

Juridische mogelijkheden voor uitbreiding van grensoverschrijdende samenwerking

Samenwerking op dit vlak – ook buiten EU-verband – zal juridisch de nodige uitdagingen met zich brengen door de verschillende wijzen waarop tegen het fenomeen van de bestuurlijke boete wordt aangekeken. Het is veelzeggend dat buiten het kader van het strafrechtelijk rechtshulpinstrumentarium slechts zeer beperkt mogelijkheden bestaan voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Voor de vraag of eventuele samenwerking bij de inning van bestuurlijke boetes mogelijk is, is het verder van belang dat de inning van bestuurlijke boetes niet volledig los van de oplegging daarvan kan worden gezien. Daarbij is met name relevant met welke minimale waarborgen de oplegging is omkleed en of deze waarborgen in de verschillende betrokken landen op hoofdlijnen overeenkomen. Voor samenwerking gebaseerd op wederzijdse erkenning (die door de meeste respondenten, voor zover zij behoefte hebben aan internationale samenwerking, wordt geprefereerd) is namelijk wederzijds vertrouwen nodig in de wijze van totstandkoming van de ten uitvoer te leggen boetes. Daarnaast is voor de vraag of landen bereid zijn tot internationale samenwerking vermoedelijk ook relevant of zij naar verwachting meer verzoeken zullen ontvangen dan zij zullen willen verzenden (zoals waarschijnlijk in het Verenigd Koninkrijk) of dat juist het omgekeerde geldt (zoals mogelijk in België).

Mocht voor uitbreiding van de samenwerking op het gebied van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes worden gekozen, dan bestaan daarvoor verschillende mogelijkheden. Voor de vraag of in EU-verband grondslagen kunnen worden gevonden voor samenwerking op dit gebied, is tot op zekere hoogte relevant of de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete zijn ‘herkomst’ vindt in nationale of EU-regelgeving. Vooral in het laatste geval is het denkbaar dat een noodzaak bestaat om in Europees verband werk te maken van de effectuering van de sanctionering. Zo is het denkbaar dat bestaande samenwerkingsinstrumenten worden uitgebreid. Kaderbesluit 2005/214/JBZ kan blijkens de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak *Balázš* onder omstandigheden ook worden toegepast voor de grensoverschrijdende inning van in België en het Verenigd Koninkrijk opgelegde bestuurlijke boetes (voor Duitsland kon dat al). De implicaties van deze uitspraak voor de reikwijdte van het Kaderbesluit zijn nog groter als zou blijken dat het daarin gebruikte begrip ‘strafbare feiten’ ook ziet op anders dan in het strafrecht gesanctioneerde feiten. Of dit het geval is, valt niet met zekerheid te zeggen. Onzekerheid hierover kan worden weggenomen als de Raad de in het Kaderbesluit opgenomen lijst van strafbare feiten waarvoor het vereiste van dubbele strafbaarheid niet mag worden gesteld uitbreidt. Een ander bestaand inningsinstrument, Richtlijn 2010/24/EU, biedt naar huidig recht door haar beperkte materiële reikwijdte voor de inning van de op basis van de bestudeerde normcomplexen opgelegde bestuurlijke boetes geen uitkomst. De Richtlijn biedt wel een concreet kader op basis waarvan bestuurlijke boetes in het buitenland kunnen worden geïnd. Op basis van de toepasselijke grondslagen (artikelen 113 en 115 VWEU) kan de Raad met eenparigheid van stemmen besluiten de reikwijdte van de Richtlijn uit te breiden.

De totstandkoming van zelfstandige EU-regelgeving voor grensoverschrijdende samenwerking bij de inning van bestuurlijke boetes kan op drie manieren tot stand komen. Ten eerste kan worden aangesloten bij de justitiële samenwerking in strafzaken op grond van artikel 82, leden 1 en 2, VWEU. De literatuur biedt hiervoor steun. Het ligt voor de hand dat deze bestuurlijke sanctionering dan materieel aan bepaalde voor het strafrecht essentiële waarborgen zou moeten voldoen. Ten tweede valt te denken aan harmonisatie op grond van de artikelen 114 tot en met 116 VWEU. Nu een aantal beleidsterreinen van harmonisatie op grond van artikel 114 VWEU is uitgesloten, zal een algemeen inningsinstrument op grondslag van artikel 115 VWEU met eenparigheid van stemmen in de Raad moeten worden getroffen, tenzij het gebrek aan harmonisatie leidt tot een vervalsing van de mededingingsvoorwaarden

in de zin van artikel 116 VWEU. Voor zover samenwerking op basis van andere rechtsgrondslagen niet tot stand kan komen, kan artikel 352 lid 1 VWEU waarschijnlijk als restgrondslag functioneren, maar ook dit artikel vereist unanimititeit binnen de Raad. Ten derde is het mogelijk om samenwerkingsinstrumenten tot stand te brengen op sectorspecifieke deelterreinen. Per deelterrein moet in dat geval een 'eigen' grondslag worden gevonden. Een goed voorbeeld daarvoor biedt het voorstel voor een Handhavingsrichtlijn bij de Detacheringsrichtlijn.

Of en in hoeverre internationale samenwerking in bi- of multilateraal verband tot stand komt, is vooral een vraag van de (politieke) bereidheid van de betrokken landen. Desgewenst kan inspiratie worden ontleend aan de diverse al bestaande samenwerkingsvormen. Een belangrijk deel daarvan is echter slechts beperkt ondertekend of van kracht. Dat wijst niet op veel bereidheid om deze samenwerking uit te breiden of te intensiveren.

Slotbeschouwing

Naast de vraag welke mogelijkheden bestaan voor de grensoverschrijdende inning en welke zouden kunnen worden gecreëerd, moet worden beseft dat niet alleen juridische vraagstukken meespelen bij het potentiële succes van grensoverschrijdende inning. Dat volgt al uit de omstandigheid dat ook in Duitsland, waar doorgaans gebruik kan worden gemaakt van de inningssystematiek van Kaderbesluit 2005/214/JBZ, incidenteel wordt gekozen om het niet op zulke invordering te laten aankomen. De inning van bestuurlijke boetes over de grens kost bijvoorbeeld geld. Wie deze kosten moet betalen en wie de opbrengsten uit de inning ontvangt is een belangrijk punt waarover zorgvuldig moet worden nagedacht. Ook de wijze waarop de oplegging en inning van bestuurlijke boetes praktisch is ingekleed kan relevant zijn – men denke met name aan de vraag of de bevoegdheid voor inning en/of oplegging over vele organen is verspreid of juist is gecentraliseerd. In het tweede geval is het veel waarschijnlijker dat naar verwachting belangrijke factoren voor een succesvolle grensoverschrijdende inning, te weten expertise en budget, aanwezig zijn. Ten slotte valt te denken aan de praktische vraag in hoeverre de bestaande instrumenten bij alle relevante actoren bekend zijn.

Afgaande op de reacties verkregen in het kader van dit onderzoek, moet uiteindelijk sterk worden betwijfeld of er draagvlak bestaat in alle (en in ieder geval alle onderzochte) landen voor een op de inning van de bestuurlijke boete toegesneden Europese regeling. De noodzaak hiervoor wordt noch in het VK, noch in Duitsland sterk gevoeld. In België daarentegen bestaat, voor zover hierover op basis van de gevoerde gesprekken conclusies kunnen worden getrokken, wel animo voor zo'n regeling. De vraag moet daarom worden gesteld in hoeverre daadwerkelijk (op dit moment) kan worden gesproken van een 'inningsproblematiek', of dat het gaat om een specifiek nationaal probleem dat afhankelijk is van de eigen nationale context. Dát bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes problemen kunnen ontstaan, blijkt zeker uit dit onderzoek. De omvang van dit probleem hangt echter af van verschillende factoren die hierboven al aan de orde zijn gekomen en die in de in dit rapport bestudeerde landen sterk uiteenlopen.

Afkortingen

Administratie NFI	Administratie Niet-fiscale Invordering
AKRED	Administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BENGALI	Bundeseinheitliche Grenzausschreibungsliste
BfJ	Bundesamt für Justiz
DMOS	Direito de Mera Ordenacao Social
DPA	Data Protection Act
EU	Europese Unie
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
FCA	Financial Conduct Authority
FOD	Federale Overheidsdienst
FSMA	Financial Services and Markets Authority
GAS-wet	Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IANA	Immigration, Asylum and Nationality Act
IRG	Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen
KB	Koninklijk Besluit
KWG	Gesetz über das Kreditwesen
m.n.	Met name
NHS	National Health Service
nr.	Nummer
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM	Openbaar Ministerie
OWiG	Gesetz über die Ordnungswidrigkeiten
p.	Pagina
RES Act	Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008
r.o.	Rechtsoverweging
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
SUO	Schengen Uitvoeringsovereenkomst
VK	Verenigd Koninkrijk
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Wft	Wet op het financieel toezicht
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZPO	Zivilprozessordnung

I Inleiding

1 Aanleiding tot het verkennende onderzoek

De door de Nederlandse overheid te handhaven rechtsregels worden niet alleen overtreden door Nederlandse en in Nederland gevestigde natuurlijke personen en rechtspersonen, maar ook door niet in Nederland wonende of gevestigde personen. Het kan daarbij zowel gaan om personen die de overtreding tijdens een kort verblijf op Nederlands grondgebied begaan en Nederland blijken te hebben verlaten wanneer de sanctie wordt opgelegd of tenuitvoergelegd, als om personen die vanuit het buitenland overtredingen in Nederland begaan.

De interne markt in de Europese Unie, en dan met name het vrij verkeer van personen en rechtspersonen, heeft de bewegingsvrijheid alleen nog maar vergroot, en dat heeft gevolgen voor de effectiviteit van de rechtshandhaving. De nationale handhavingsautoriteiten (denk aan de politie, het openbaar ministerie, toezichthouders, bestuursorganen en rechters) kunnen hun bevoegdheden in beginsel slechts op het eigen territorium uitoefenen, en zijn dan ook juridisch minder vrij in hun beweging. Deze autoriteiten stuiten op de grenzen van hun rechtsmacht en de van oudsher sterk nationaal georganiseerde handhavingssystemen in de lidstaten. Zolang dan in EU verband of tussen lidstaten anderszins niet is voorzien in passende instrumenten tot samenwerking bij de grensoverschrijdende rechtshandhaving, kunnen mobiele burgers en ondernemingen in de interne markt gemakkelijk de handhavingsdans ontspringen. Zoals hierna zal worden beschreven, zijn vooral de internationaalprivaatrechtelijke en -strafrechtelijke instrumenten ver ontwikkeld, en in veel mindere mate de internationaal bestuursrechtelijke samenwerkingsinstrumenten.¹ In de literatuur² en door enkele Nederlandse autoriteiten³ is wel gesignaleerd dat zich hier juist bij de grensoverschrijdende inname van bestuurlijke boetes een probleem voordoet.

¹ Zie bijvoorbeeld J.A.E. Vervaele en A.H. Klip (red.), *Administratieve en strafrechtelijke samenwerking inzake fraudebestrijding tussen justitiële en bestuurlijke instanties van de EU-Lidstaten*, WODC, Den Haag 2001, p. 299.

² Zie reeds Oswald Jansen, 'The systems of International Cooperation in Administrative and Criminal Matters in Relation to Regulation EC 1/2003', in: Gerhard Dannecker and Oswald Jansen (eds.), *Competition Law Sanctioning in the European Union*, Kluwer Law International 2004, p. 257-304 en O.J.D.M.L. Jansen, 108.15 (Rechtshulp en wederzijdse administratieve bijstand (supplement oktober 2007)), in: *Handboek Strafzaken* (losbladig). Zie voorts K.E.L. van Haastrecht en J.F. Gielen, 'Inning van Nederlandse kartelboetes in het buitenland; een (on)mogelijkheid?', *Tijdschrift Mededingingsrecht in de Praktijk* 2012, p. 287-290 en F.C.M.A. Michiels, 'Europese samenwerking bij bestuurlijk sanctioneren. Over (de noodzaak van) wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van bestuursrechtelijke sancties en maatregelen in Europa', in: R.A.J. van Gestel en J. van Schooten (red.), *Europa en de toekomst van de nationale wetgever. Liber amicorum Philip Eijlander*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, p. 173-199; Oswald Jansen, 'Transnational Administrative Law Sanctioning' (paper seminar Sciences Po Parijs van 8 juni 2007).

³ Dit blijkt uit oriënterende gesprekken met medewerkers van de Autoriteit Consument en Markt en van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zie ook met betrekking tot de Autoriteit Financiële Markten de nota 'Boetestelsel in financiële wetgeving', *Kamerstukken II* 2004/05, 30 125, nr. 2. Zie ook de Notitie van de Minister van Justitie over het wetsvoorstel bij de Wet OM-afdoening, *Kamerstukken II* 2005/06, 29 849, nr. 30, p. 6, waarin wordt aangegeven dat de noodzaak tot internationale samenwerking in het algemeen een reden kan zijn om voorhandhaving via het strafrecht (in plaats van onder meer het bestuursrecht) te kiezen.

Dit probleem met de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes is de aanleiding van dit verkennende onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Over het algemeen geldt in Nederland dat een bestuursorgaan dat een boete heeft opgelegd die niet wordt betaald, ten aanzien van de invordering beschikt over alle bevoegdheden die een schuldeiser op grond van het privaatrecht ook heeft (artikel 4:124 Awb).⁴ Dat wil zeggen dat het invorderende bestuursorgaan een vordering bij de burgerlijke rechter aanhangig kan maken. Bij toewijzing van de vordering levert het vonnis van de rechter binnen Nederland een executoriale titel op (artikel 430 Rv). Het bestuursorgaan kan dan bijvoorbeeld beslag leggen, pandrechten of bankgaranties accepteren of een pauliana-actie instellen. Een bestuursorgaan kan een geldschuld ook zonder tussenkomst van de burgerlijke rechter invorderen bij dwangbevel (artikel 4:114 Awb). Daarvoor is een formeel-wettelijke bevoegdheid vereist (artikel 4:115 Awb). Deze bevoegdheid ligt voor bestuurlijke boetes besloten in artikel 5:10 lid 2 Awb, wat betekent dat bestuurlijke boetes bij dwangbevel mogen worden ingevorderd. Het dwangbevel levert uit zichzelf (dus zonder tussenkomst van de rechter) een executoriale titel op, die met toepassing van de voorschriften van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ten uitvoer kan worden gelegd (artikel 4:116 Awb). Wanneer sprake is van een executoriale titel kan de executie in principe worden uitgevoerd door een deurwaarder (artikel 434 Rv). De executant mag beslag leggen op alle voor beslag vatbare goederen, waartoe hij bevoegd is zijn vordering te verhalen (artikel 435 Rv). Op grond van artikel 438 Rv kunnen geschillen die in verband met een executie rijzen worden gebracht voor de rechtbank die naar de gewone regels bevoegd zou zijn of in wiens rechtsgebied de inbeslagneming plaatsvindt zich een of meer van de betrokken zaken bevinden of de executie zal plaatsvinden.

Deze regels en bevoegdheden gelden als gezegd alleen binnen Nederland. Wanneer bestuurlijke boetes zijn opgelegd aan natuurlijke personen of rechtspersonen die (inmiddels) in het buitenland woonachtig, verblijvend of gevestigd zijn, die niet vrijwillig betalen, kan Nederland betaling van die boetes niet zonder meer op grond van het nationale juridische kader afdwingen in andere lidstaten. Er bestaat in Europees en bi- of multilateraal verband een klein aantal juridische instrumenten om de grensoverschrijdende inning van boetes te bewerkstelligen⁵, maar op het eerste gezicht lijken deze instrumenten ontoereikend wanneer het gaat om bestuurlijke boetes zoals die in Nederland gebruikelijk zijn.

De inningspercentages in Nederland voor zulke boetes zijn blijkens een startnotitie van het WODC, afhankelijk van het wetsterrein, dan ook soms lager dan 10%. Als bestuurlijke boetes bij gebreke van een passend juridisch instrument niet kunnen worden geïnd, heeft dat niet alleen financiële implicaties, maar kan ook de legitimiteit van de boetes en meer in het algemeen van de rechtshandhaving onder druk komen te staan. Bij oplegging van geldelijke

⁴ Titel 4.4 Awb geeft een algemene regeling voor de invordering van bestuursrechtelijke geldschulden (waaronder bestuurlijke boetes). Overigens is uit recent evaluatieonderzoek gebleken dat de bijzondere wetgever veelvuldig afwijkt van de Awb-regeling in deze. Zie W. den Ouden, C.N.J Kortmann e.a., *De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd*, WODC 2013. Per wettelijke regeling zal dus moeten worden vastgesteld over welke invorderingsbevoegdheden het bevoegde bestuursorgaan zijn toegekend.

⁵ Onder meer Kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties, *PbEU* 2005 L 76/16 en Richtlijn 2010/24/EU van de Raad van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen, *PbEU* 2010, L 84/1. In hoofdstuk II van dit rapport wordt nader op bestaande juridische kaders ingegaan.

sancties vormt de inning immers het sluitstuk van de rechtshandhaving. Het ontbreken van inningsmogelijkheden kan uiteindelijk ook de werking van de interne markt belemmeren.⁶

In verkennende gesprekken met diverse Nederlandse toezichhouders is het beeld bevestigd dat het ontbreken van een effectief juridisch instrumentarium voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes op het kleine aantal beleidsterreinen dat in onze verkenning is meegenomen als een probleem wordt ervaren, althans op verschillende rechtsterreinen. Ook in de overigens beperkte Nederlandstalige literatuur hierover is opgemerkt dat dit voor Nederland een probleem is waarvoor nog geen oplossing bestaat.⁷

De figuur van de bestuurlijke boete, een bestraffende sanctie opgelegd door een bestuursorgaan, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom, komt zeker niet alleen in Nederland voor. Bezien in een Europese context, zijn daarmee op het eerste gezicht bijvoorbeeld vergelijkbaar de Belgische administratieve sancties met een strafkarakter, de Franse *'sanctions administratives ayant le caractère d'une punition'*,⁸ de Oostenrijkse *Geldstrafe* die is geregeld in het *'Verwaltungsstrafgesetz'*, boetes zoals bedoeld in de *Hallintolaki*, de Finse wet betreffende het bestuursprocesrecht, het Griekse systeem van bestuurlijke boetes, de Italiaanse *Sanzione amministrativa pecuniaria* zoals geregeld in de *'Legge di depenalizzazione'*, het Roemeense systeem en de *monetary administrative penalties* in het VK. De *Geldbuße* naar aanleiding van *Ordnungswidrigkeiten* in Duitsland en het daardoor geïnspireerde Portugese systeem *coima* op grond van de *Direito de Mera Ordenacao Social* (DMOS) wijkt af van dit systeem. De bestuurlijke boete wordt daar weliswaar door een bestuursorgaan opgelegd, maar de rechtsbescherming wordt geboden door de strafrechter. De juridische inkleding van deze boetes en verdere inkadering (bestuursrechtelijk, strafrechtelijk, of anderszins) verschilt dan ook per land, ook al lijkt het bestuursrechtelijke systeem wat betreft de classificatie van de sanctie in de EU dominant.⁹

Om meer zicht te krijgen op mogelijke Europese of internationale oplossingsrichtingen voor het in Nederland gesignaleerde probleem met grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, ligt het dus voor de hand om bij wijze van verkenning na te gaan of dit probleem ook in andere landen wordt gezien en, indien dat het geval is, of daarvoor praktische of juridische oplossingen zijn gekozen. De verkenning is gericht op zowel de inning van in die landen

⁶ Zie hierover verder hoofdstuk VI, paragraaf 2.5.6.

⁷ Zie K.E.L. van Haastrecht en J.F. Gielen, 'Inning van Nederlandse kartelboetes in het buitenland; een (on)mogelijkheid?', *Tijdschrift Mededingingsrecht in de Praktijk* 2012, p. 287-290 en F.C.M.A. Michiels, 'Europese samenwerking bij bestuurlijk sanctioneren. Over (de noodzaak van) wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van bestuursrechtelijke sancties en maatregelen in Europa', in: R.A.J. van Gestel en J. van Schooten (red.), *Europa en de toekomst van de nationale wetgever. Liber amicorum Philip Eijlander*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, p. 173-199; O.J.D.M.L. Jansen, 108.15 (Rechtshulp en wederzijdse administratieve bijstand (supplement oktober 2007), in: *Handboek Strafzaken* (losbladig). Zie ook diens Engelstalige bijdragen: Oswald Jansen, 'Transnational Administrative Law Sanctioning' (paper seminar Sciences Po Parijs van 8 juni 2007); Oswald Jansen, 'The systems of International Cooperation in Administrative and Criminal Matters in Relation to Regulation EC 1/2003', in: Gerhard Dannecker and Oswald Jansen (eds.), *Competition Law Sanctioning in the European Union*, Kluwer Law International 2004, p. 257-304.

⁸ Zie voor een grondige rechtsvergelijking tussen Frankrijk en het VK recent: Thomas Perroud, *La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume-Uni*, Dalloz 2013, p. 469-533

⁹ Zie in meer detail: O.J.D.M.L. Jansen (red.), *Administrative Sanctions in the European Union*, Antwerpen: Intersentia 2013. Hoewel omvangrijk van opzet, komt de specifieke problematiek van de (grensoverschrijdende) inning van bestuurlijke boetes ook in dit onderzoek slechts in enkele landenbijdragen aan bod. Zie de bijdragen over Oostenrijk (Frank Höpfl and Robert Kert, Country analysis – Austria, p. 80-88), Finland (Mikael Koillinen, Country Analysis – Finland, p. 191-192), Italië (Alessandro Bernardi, Ciro Grandi and Iliara Zoda, Country Analysis – Italy, p. 306-309), Nederland (Oswald Jansen, Country Analysis – the Netherlands, p. 446-451), Spanje (Manuel Rebollo Puig e.a. – Country Analysis, p. 548-550).

opgelegde bestuurlijke boetes over de grens als op de inningsverzoeken vanuit andere landen. Opdat een overzicht op hoofdlijnen van een aantal nationale systemen wordt verkregen waarbij eventuele internationale instrumenten dienen aan te sluiten, wordt van een klein aantal landen verkend op welke wijze zij in hun nationale recht de oplegging en inning van bestuurlijke boetes hebben geregeld.

De verkenning zou het materiaal kunnen opleveren om een verantwoorde keuze te maken voor de inrichting van eventueel nader en meer diepgaand onderzoek naar juridische systemen, ervaringen en praktische oplossingen waar Nederland van zou kunnen leren. Ook kan dan grondiger worden nagegaan bij welke landen draagvlak zou kunnen bestaan voor een eventuele gezamenlijke oplossing hetzij in de vorm van uitbreiding van bestaande regelingen, hetzij in de vorm van nieuwe oplossingen in bilateraal, multilateraal, of EU-verband. Een dergelijke *quick scan* zou voor een dergelijk nader onderzoek de eerste bouwstenen kunnen leveren.

In opdracht van het WODC heeft de Universiteit Leiden in de periode oktober 2013 tot en met mei 2014 een dergelijk verkennend onderzoek uitgevoerd in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Nadere bestudering van de hierboven geschetste problematiek in Nederland viel uitdrukkelijk buiten deze onderzoeksopdracht. Hierna zal eerst de vraagstelling van het onderzoek nader worden geformuleerd (paragraaf 2). Vervolgens worden de onderzoeksaanpak en –methoden verantwoord, in het kader waarvan ook de keuze voor de genoemde drie landen en de referentiegebieden waarop het onderzoek zich ter verkenning van de problematiek in andere landen in beginsel heeft toegespitst worden toegelicht (paragraaf 3). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal definities van begrippen die in dit onderzoek centraal staan (paragraaf 4).

2 Vraagstelling en onderzoeksvragen

Het voorgaande heeft geleid tot de volgende vraagstelling:

Welke mogelijkheden bestaan in andere EU-landen dan Nederland, in het bijzonder België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, voor het grensoverschrijdend innen van bestuurlijke boetes, in welke mate boeken zij resultaten of ondervinden zij daarbij problemen en onder welke juridische condities en in welke mate kunnen desgewenst internationale oplossingen voor die problemen worden gevonden?

Deze vraagstelling is in vier onderzoeksvragen geoperationaliseerd:

5. Welke juridische en niet juridische mogelijkheden hebben de geselecteerde landen voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, in het bijzonder opgelegd binnen bepaalde normcomplexen (zoals hierna toegelicht)?
 - Hoe is de inning op nationaal niveau op hoofdlijnen geregeld?
 - Kunnen de geselecteerde landen bij de grensoverschrijdende inning gebruik maken van instrumenten van nationaal, Europees of internationaal recht en zo ja, welke?
 - Wat zijn volgens experts in de verschillende rechtssystemen de belangrijkste barrières voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes?
6. Welke ervaringen hebben (de respondenten uit) de geselecteerde landen met de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes opgelegd binnen bepaalde normcomplexen?

- Hoe organiseren zij de grensoverschrijdende inning en voeren ze deze uit?
 - (Op welke wijze en in welke mate) weten zij deze boetes succesvol te innen?
 - Welke problemen ondervinden zij daarbij?
7. Zien (de respondenten uit) de geselecteerde landen een noodzaak dan wel wenselijkheid tot (intensievere) internationale samenwerking voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes (en zo ja, in welke mate) en onder welke juridische condities zou deze volgens hen moeten plaatsvinden?
- Bestaat er volgens de respondenten een noodzaak voor internationale samenwerking en geldt dat voor alle gekozen normcomplexen?
 - Hoe ver zou internationale samenwerking moeten gaan (uitwisseling, overleg, afdwinging betaling)?
 - Welke vorm of type samenwerking zien zij als wenselijk (aanpak, instrumenten)?
 - Welk niveau van besluitvorming (bilateraal, Europees, multilateraal) achten zij wenselijk dan wel noodzakelijk?
 - Welke juridische randvoorwaarden (rechtsbescherming, wederzijdse erkenning, informatieverschaffing etc.) worden voor samenwerking wenselijk dan wel noodzakelijk geacht?
8. Welke juridische mogelijkheden bestaan er voor uitbreiding van internationale samenwerking voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes?
- Welke mogelijkheden bestaan er voor de uitbreiding van het Kaderbesluit 2005/214/JBZ zodat ook bestuurlijke boetes daaronder vallen?
 - Welke mogelijkheden bestaan er voor de uitbreiding van Richtlijn 2010/24/EU zodat ook bestuurlijke boetes daaronder vallen?
 - Welke mogelijkheden bestaan er voor de uitbreiding van andere relevante EU-rechtelijke instrumenten?
 - Welke grondslag kan worden gevonden voor mogelijk zelfstandige EU-regelgeving met betrekking tot internationale samenwerking voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes?
 - Welke mogelijkheden bestaan er voor bilaterale en multilaterale samenwerking bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes?

3 Verantwoording van onderzoekopzet en -methoden

Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een verkennende *quick scan* op basis van een *desk study* en interviews met vertegenwoordigers van overheidsinstanties en experts uit de wetenschap en de rechtspraak. Binnen de gestelde grenzen moesten keuzes worden gemaakt, zowel ten aanzien van de te onderzoeken landen als ten aanzien van de binnen die landen bestaande normcomplexen waarop het onderzoek zich in beginsel toespitst. Hierna worden deze keuzes verantwoord. Vervolgens wordt per onderzoeksvraag verantwoording afgelegd van gehanteerde onderzoeksmethoden.

3.1 Verantwoording van onderzochte landen

In verband met de beperkt beschikbare tijd voor dit onderzoek, alsook vanwege het verkennende karakter daarvan, is ervoor gekozen om het onderzoek te beperken tot drie buurlanden van Nederland: België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk (VK).¹⁰

Er is voor deze landselectie gekozen vanuit de veronderstelling dat zij een interessante mix van rechtssystemen oplevert die kan bijdragen aan de representativiteit van het onderzoek, hoewel niet kan worden gepretendeerd dat het onderzoek op basis van slechts deze drie landen een volledig representatief beeld zou opleveren, ook niet als de kijker wordt gericht op bijvoorbeeld ‘slechts’ de Europese Unie. Het systeem in België lijkt in grote lijnen op het Nederlandse systeem en dus was de veronderstelling dat men daar tegen hetzelfde probleem aanloopt als hiervoor is gesignaleerd voor Nederland. In Duitsland is het recht betreffende bestuurlijke boetes daarentegen nauw verwant aan het strafrecht en valt het niet in een bestuursrechtelijk systeem te plaatsen.¹¹ Dit heeft ook invloed op de mogelijke rechtshulpinstrumenten bij de inning van opgelegde bestuurlijke boetes. Het vermoeden bestond dat men in Duitsland dus ook anders zou aankijken tegen de voornoemde problematiek in Nederland. Hier komt bij dat het Duitse systeem van handhaving door bestuursorganen veel ouder is dan dat van Nederland en de andere onderzochte landen. In het Verenigd Koninkrijk is het recht van bestuurlijke boetes juist heel bewust van het strafrecht ‘losgekoppeld’. Een bestudering van het VK levert, zo was het vermoeden, een bijzonder perspectief op omdat het concept van bestuurlijke boetes daar weliswaar steeds gangbaarder wordt, maar een betrekkelijk nieuw verschijnsel is dat bovendien nog volop in beweging is.

Overigens is de keuze voor deze drie landen mede ingegeven door praktische overwegingen: nu het onderzoek deels steunt op de reacties van respondenten in het buitenland, levert het een groot praktisch voordeel op wanneer de onderzoekers de in deze landen gesproken talen beheersen.

3.2 Verantwoording van onderzochte normcomplexen

Er zijn alleen al in Nederland tal van normcomplexen op basis waarvan bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd. Dat geldt ook voor België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Daarbij zullen telkens verschillende instanties verantwoordelijk zijn voor de inning van de opgelegde boetes. Om het onderzoek praktisch vorm te kunnen geven, is daarom uitgegaan van enkele specifieke normcomplexen die dienen als referentiegebieden waarop het onderzoek zich primair concentreert, als basis voor verdere verkenning. Deze normcomplexen zijn geselecteerd op basis van twee voorwaarden: voor de schending van het normcomplex kan in Nederland en in op zijn minst twee andere geselecteerde landen een bestuurlijke boete worden opgelegd, en het is gelet op de aard en context van het normcomplex denkbaar dat dergelijke boetes ook aan (rechts)personen in het buitenland worden opgelegd.

Op deze basis zijn, in aansluiting bij de startnotitie voor dit onderzoek van het WODC, drie normcomplexen als referentiegebied geselecteerd. Bezien vanuit het Nederlandse recht betreft het het niet-verstrekken van informatie aan de Autoriteit Financiële Markten, in strijd met artikel 1:74 Wet op het financieel toezicht (Wft), het zonder tewerkstellingsvergunning laten

¹⁰ In de hoofdstukken III en IV zal worden toegelicht hoe in België en Duitsland is omgegaan met de omstandigheid dat de bevoegdheid om boetes op te leggen en te innen in de praktijk over de verschillende landen en bondslanden, respectievelijk gemeenschappen en gewesten kan zijn verdeeld.

¹¹ Zie hierover, naast de bespreking in hoofdstuk IV, W. Mitsch, ‘Grundzüge des Ordnungswidrigkeitenrechts’, *Juristische Arbeitsblätter* 2008, p. 241-320.

verrichten van arbeid door vreemdelingen, in strijd met artikel 2 Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en het verzenden van spam in strijd met artikel 11.7 van de Telecommunicatiewet.

Financieel toezicht

De Autoriteit Financiële Markten kan op grond van artikel 1:74 Wft inlichtingen vorderen ten behoeve van het toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Wft gestelde regels. Voor het niet verstrekken van dergelijke inlichtingen kan een bestuurlijke boete worden opgelegd (artikel 1:80 Wft). Nu, zoals uit oriënterende gesprekken is gebleken, voor schending van deze norm eerder wordt gekozen voor andere handhavingsmogelijkheden dan de bestuurlijke boete, is al betrekkelijk snel gedurende het onderzoek gekozen om de focus uit te breiden naar de gedragsnormen die door de financiële toezichthouders (in Nederland de Autoriteit Financiële Markten) met een bestuurlijke boete kunnen worden gesanctioneerd.

Arbeid vreemdelingen

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) verbiedt werkgevers een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning (artikel 2 Wav). Het begrip werkgever wordt daarbij op grond van artikel 1 Wav ruimer opgevat. De werkgever heeft een meldplicht wanneer hij een vreemdeling arbeid in Nederland laat verrichten ten opzichte van wie het genoemde verbod niet geldt (artikel 2a Wav). Schending van deze artikelen wordt aangemerkt als een overtreding (artikel 18 Wav) en kan op grond van artikel 19a Wav worden beboet. Het gaat om een bestuurlijke boete van maximaal het bedrag van de vijfde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (artikel 19d Wav).

Telecommunicatiewet (Spam)

Het zogenaamde spamverbod is in Nederland neergelegd in artikel 11.7 van de Telecommunicatiewet. Het verbiedt het gebruik van automatische oproep- en communicatiesystemen zonder menselijke tussenkomst, faxen en elektronische berichten voor het overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden zonder voorafgaande toestemming door de abonnee of gebruiker. Op grond van artikel 15.4 lid 4 juncto 15.1 lid 3 Telecommunicatiewet kan aan een overtreder van dat verbod een bestuurlijke boete worden opgelegd van maximaal €450.000,-.

Normcomplexen als uitvoering van EU-recht?

Het is interessant te vermelden dat twee van de in dit onderzoek geselecteerde normcomplexen en de daaraan verbonden sancties voortvloeien uit regelgeving op EU-niveau. De in de Wet arbeid vreemdelingen bedoelde sanctie vindt haar oorsprong in artikel 5 lid 1 van richtlijn 2009/52/EG: ‘De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat inbreuken op het in artikel 3 bedoelde verbod leiden tot doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties tegen de werkgever’.¹² Het spamverbod is te herleiden tot artikel

¹² Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, *PbEU* 2009, L 168/24.

13 van de richtlijn 2002/58/EG.¹³ Deze richtlijn haakt aan bij het handhavingsmechanisme van richtlijn 95/46/EG,¹⁴ waarvan artikel 24 voorschrijft dat lidstaten sancties vaststellen indien inbreuk wordt gemaakt op de bepaling ter handhaving van de richtlijn.

Tot voor kort hadden zowel artikel 1:74 als artikel 1:80 Wft geen Europeesrechtelijke oorsprong.¹⁵ Daar is sinds de totstandkoming van de – nieuwe – richtlijn 2013/36/EU verandering in gekomen.¹⁶ Beide artikelen blijven in dezelfde bewoordingen gehandhaafd, maar worden nu door de wetgever gedeeltelijk beschouwd als maatregelen die dienen ter implementatie van de nieuwe richtlijn.¹⁷ Het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn is op het moment van het schrijven van dit rapport aanhangig bij de Eerste Kamer.¹⁸ Artikel 126 van de richtlijn biedt bij overtreding van voorschriften in het kader van financieel toezicht een grondslag voor de handhaving door middel van administratieve sancties of andere administratieve maatregelen.

In het onderzoek naar de ervaringen bij de grensoverschrijdende inning in België, Duitsland en het VK is in beginsel van deze referentiegebieden uitgegaan. In de verschillende landenrapporten (hoofdstukken III tot en met V) wordt besproken welke evenknie in de drie landen voor deze normcomplexen bestaat.

Het is van belang nu reeds te vermelden dat het niet in alle gevallen mogelijk is gebleken om het onderzoek in de drie landen volledig op de geselecteerde normcomplexen toe te spitsen. Incidenteel is het voorgekomen dat binnen een land voor schending van de onderzochte norm (of een equivalent daarvan) geen bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd. Bij het onderzoek is ook rekening gehouden met de mogelijkheid dat in de bestudeerde landen ondanks de daartoe bestaande bevoegdheid in de praktijk geen bestuurlijke boetes worden opgelegd, of dat geen grensoverschrijdend element bestaat omdat de boetes in de praktijk niet worden opgelegd aan in het buitenland verblijvende natuurlijke of rechtspersonen. In zulke gevallen is het soms nodig gebleken om de voor dit onderzoek geselecteerde referentiegebieden deels los te laten of ruimer op te vatten. In België, waar het versturen van spam strafrechtelijk wordt gesanctioneerd, is er bijvoorbeeld voor gekozen om in meer algemene zin vragen voor te leggen aan de centrale organisatie die een belangrijk deel van de in België opgelegde boetes int en dus naar verwachting op basis van andere normcomplexen voor dit onderzoek relevante uitspraken kan doen. Deze keuze achten wij gerechtvaardigd omdat deze ten dienste staat aan de aan dit onderzoek ten grondslag gelegde probleemstelling

¹³ Richtlijn nr. 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en de interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (*PbEG* L 108).

¹⁴ Richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 november 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (*PbEG* L 281).

¹⁵ Zie M.R. Hoseman en S.W. Teerink, '1. Europese oorsprong bij art. 1:74 Wft' en S.W. Teerink, '1. Europese oorsprong bij art. 1:80 Wft', in: D. Busch e.a. (red.), *Groene serie toezicht financiële markten*, Deventer: Kluwer (losbladig en online).

¹⁶ Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (*PbEU* 2013, L 176).

¹⁷ Zie de transponeringstabel bij de memorie van toelichting van het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn: *Kamerstukken II* 2013/14, 33 849, nr. 3, p. 53-56.

¹⁸ Zie https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33849_implementatiewet_richtlijn (geraadpleegd op 14 mei 2014).

en omdat met deze *quick scan* niet wordt beoogd, definitieve conclusies te trekken over de problematiek van grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes in de bestudeerde landen of de normcomplexen die als referentiegebied zijn gekozen.

3.3 Verantwoording van onderzoeksmethoden

Gedurende het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethodes toegepast. Hierna wordt per onderzoeksvraag toegelicht welke methode is gebruikt. Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is primair gebruik gemaakt van een *desk study* op basis van de beschikbare wetgeving en literatuur. Op basis daarvan is geïnventariseerd welke instrumenten van nationaal, Europees of internationaal recht bestaan en welke daarvan relevant kunnen zijn voor de landen en normcomplexen die voor dit onderzoek zijn geselecteerd. Ook is met een *desk study* voor de drie geselecteerde landen onderzocht wie bevoegd is voor de oplegging van bestuurlijke boetes, wie bevoegd is om deze te innen, en volgens welke procedures en voorwaarden deze inning plaatsvindt. Deze *desk study* is aangevuld met gesprekken met experts uit de wetenschap en de rechtspraak. Aan deze experts is telkens ook de vraag voorgelegd wat volgens hen de belangrijkste barrières zijn voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Aan de aangezochte experts zijn vragen opgestuurd die voor zover mogelijk vervolgens telefonisch zijn besproken. De precieze inhoud van deze vragen verschilde afhankelijk van de specifieke expertise en het verloop van het onderzoek. De lijst met experts is per land opgenomen in bijlage II.

Voor de beantwoording van de tweede en derde onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. De onderzoekers hebben vragenlijsten opgesteld die ter voorbereiding van telefonisch of (bij voorkeur) *face to face* te voeren gesprekken zijn voorgelegd aan respondenten in de drie bestudeerde landen.¹⁹ Deze vragenlijsten zijn voor zover van toepassing vertaald naar het Duits en Engels en verwijzen naar de voor het onderzochte normcomplex relevante wetgeving. Ten behoeve van de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag zijn deze respondenten in beginsel aangezocht bij de organen waarvan op basis van de *desk study* in het kader van de eerste onderzoeksvraag is gebleken dat zij bevoegd zijn om bestuurlijke boetes binnen de verschillende normcomplexen te innen. Ten behoeve van de beantwoording van de derde onderzoeksvraag zijn beleidsmakers en andere bij de transnationale inning van bestuurlijke boetes betrokkenen in de desbetreffende landen aangezocht. De juridische condities waaronder eventuele grensoverschrijdende samenwerking volgens de respondenten zou moeten plaatsvinden, was een belangrijk onderdeel van de interviews. Om een meer diepgaande discussie mogelijk te maken is ervoor gekozen om voorafgaand aan de interviews te inventariseren welke juridische condities in de al bestaande samenwerkingsinstrumenten relevant worden geacht. Op basis daarvan is een voorlopige conditiecataloog opgesteld (zie paragraaf 10 in hoofdstuk II). Deze conditiecataloog was het uitgangspunt bij de aan de respondenten voorgelegde interviewvragen. De interviewvragen zijn opgenomen in bijlage I. De lijst met respondenten is opgenomen in bijlage II.

Voor de beantwoording van de eerste vier deelvragen van de vierde onderzoeksvraag is een *desk study* verricht naar primaire EU-rechtelijke rechtsbronnen, in het bijzonder regelgeving en jurisprudentie, aangevuld met onderzoek in secundaire bronnen, in het bijzonder relevante

¹⁹ Daarbij gelden een paar kanttekeningen voor België en Duitsland, die in de respectievelijke hoofdstukken verder worden toegelicht. In een aantal gevallen hebben de respondenten er de voorkeur aan gegeven om schriftelijk op de interviewvragen te reageren. In deze gevallen is telkens verzocht om op basis van de schriftelijke antwoorden telefonisch op een aantal vragen nader in te gaan.

literatuur. De beantwoording van de vijfde deelvraag vond plaats op basis van *desk study* naar algemene literatuur over bilaterale en multilaterale samenwerking.

Om de resultaten van dit deel van het onderzoek in perspectief te plaatsen, moet een paar opmerkingen worden gemaakt over de voor- en nadelen van de hierboven toegelichte onderzoeksmethode bij de tweede en derde onderzoeksvraag. De belangrijkste constatering is dat met de in dit onderzoek gebruikte kwalitatieve onderzoeksmethode als zodanig geen eenduidige conclusies kunnen worden getrokken over, bijvoorbeeld, de omvang van het probleem van grensoverschrijdende inning, de gangbare inningswijze of het percentage van geslaagde inningen. Deze constatering is vooral van belang in het licht van de deelvraag in welke mate boetes succesvol worden geïnd. Wel kan door middel van de interviews een beeld worden geschetst van (deels subjectieve) ervaringen bij de inning van grensoverschrijdende bestuurlijke boetes en daarbij ondervonden problemen. Deze kunnen met name zinvolle aanknopingspunten bieden voor eventueel verder onderzoek.

Er is informatie gezocht bij een beperkt aantal respondenten. Dat past bij het verkennende karakter van dit onderzoek, maar dat betekent ook dat de resultaten van de interviews niet representatief kunnen zijn voor de ervaringen van de geselecteerde landen in het algemeen. Daarnaast leidde de eveneens met het verkennende karakter van dit onderzoek samenhangende omstandigheid dat op voorhand slechts enkele normcomplexen zijn geselecteerd (op basis waarvan de respondenten zijn aangezocht) tot het risico dat de interviews op sommige terreinen slechts beperkte resultaten opleveren, bijvoorbeeld omdat in een bepaald land op een bepaald normcomplex met de (grensoverschrijdende) inning van bestuurlijke boetes weinig ervaring bestaat. Waar mogelijk hebben de onderzoekers in dergelijke gevallen geprobeerd te achterhalen of de respondent in het kader van andere normcomplexen wel ervaringen heeft opgedaan met de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Binnen deze beperkingen is het semigestructureerde interview een zeer geschikte methode gebleken als het gaat om een nog relatief weinig onderzochte problematiek. De onderzoekers kunnen doorvragen, terwijl de betrouwbaarheid van de onderzoeksmethode wordt beschermd door aan alle respondenten dezelfde basisvragen voor te leggen. Dit kan worden gezien als een voordeel van de methode.

4 Definities

In dit onderzoek wordt een aantal begrippen gebruikt waarvan het essentieel is dat de inhoud duidelijk is om de onderzoeksresultaten goed te kunnen duiden. Dit geldt voornamelijk nu in verschillende rechtssystemen onderzoek wordt gedaan. Hieronder wordt uiteengezet hoe de centrale begrippen van dit onderzoek zijn gedefinieerd.

Bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete wordt naar Nederlands recht gedefinieerd als “de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom” (artikel 5:40 Awb). Wezenlijk voor de bestuurlijke boete is dat deze wordt opgelegd door een bestuursorgaan zonder tussenkomst van de rechter (artikel 5:41 Awb). Deze omschrijving is in dit onderzoek leidend. De in de andere landen onderzochte ‘bestuurlijke boetes’ zijn daarom die handelingen waarmee een financiële sanctie wordt opgelegd die ten eerste een bestraffend karakter heeft en ten tweede in beginsel zonder tussenkomst van de rechter kan worden opgelegd. Zoals hierna nog aan de orde zal komen, betekent de omstandigheid dat

sanctiemaatregelen in andere landen aan deze twee voorwaarden voldoen, nog niet dat zij één op één met de in artikel 5:40 Awb bedoelde bestuurlijke boete vergelijkbaar zijn. We hebben hiervoor al gesignaleerd dat het Duitse systeem afwijkt van het Nederlandse, en het bestuursrechtelijke systeem dat in de EU dominant lijkt te zijn. Eigenlijk kan het Duitse systeem het beste worden vergeleken met de door een bestuursorgaan opgelegde strafbeschikking. Dat betekent dat de op basis van het *Ordnungswidrigkeitengesetz* opgelegde *Geldbuße*, niet in het bestuursrechtelijk systeem past. Zoals we hiervoor hebben gezien, is dat juist een van de argumenten geweest om Duitsland in de rechtsvergelijkende verkenning op te nemen.

Inning en invordering

Naar gangbaar spraakgebruik worden de begrippen inning en invordering vaak door elkaar gebruikt. Dit rapport sluit daarbij aan. Strikt genomen is dat niet helemaal zuiver. Zuiver bezien heeft de inning slechts betrekking op de feitelijke verkrijging van een geldsom, terwijl met invordering veeleer wordt bedoeld op de maatregelen die worden genomen om de feitelijke verkrijging van een geldschuld te realiseren. Binnen deze omschrijving zou de inning dus een gevolg kunnen zijn van invordering(smaatregelen), maar kan inning ook zonder invordering(smaatregelen) plaatsvinden doordat de geldschuld vrijwillig wordt betaald. Voor dit onderzoek is een rigide onderscheid tussen deze termen losgelaten. Het begrip inning heeft in de onderzochte regelgeving geen eigen (juridische) betekenis. Bovendien wordt met dit onderzoek primair beoogd in kaart te brengen welke mogelijkheden beschikbaar zijn om de inning van boetes in de onderzochte landen te realiseren – in de veronderstelling dat deze boetes niet altijd vrijwillig worden betaald. De begrippen inning en invordering vallen in die context grotendeels samen.

Grensoverschrijdende inning

Met grensoverschrijdende inning wordt bedoeld de inning van een bestuurlijke boete die is opgelegd aan een natuurlijke persoon of rechtspersoon die (inmiddels) in het buitenland woonachtig, verblijvend of gevestigd is. Voor bestuurlijke boetes wordt dus steeds nagegaan in hoeverre lidstaten over (juridische en niet-juridische) mogelijkheden beschikken om de inning van bestuurlijke boetes in andere lidstaten te laten plaatsvinden.

Executie en tenuitvoerlegging

In de onderzochte regelgeving worden de begrippen executie en tenuitvoerlegging niet gedefinieerd.²⁰ Voor dit onderzoek wordt daarom aangesloten bij de algemene definitie die in de (civielrechtelijke) literatuur wordt gehanteerd. Executie wordt daarmee in dit rapport gedefinieerd als de toepassing van dwangmiddelen om het resultaat af te dwingen waarop een rechterlijke uitspraak (of een andere executoriale titel) is gericht.²¹

Beslissingsstaat en tenuitvoerleggingsstaat

Voor de begrippen beslissingsstaat (ook wel: verzoekende staat) en tenuitvoerleggingsstaat wordt aangehaakt bij de definities die van deze begrippen worden gehanteerd in het Kaderbesluit 2005/214/JBZ. Het Kaderbesluit vormt een belangrijke bron van onderzoek voor

²⁰ Deze begrippen zijn synoniemen van elkaar.

²¹ Vgl. A.W. Jongbloed, *Executierecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 1.

dit rapport, aangezien het de grensoverschrijdende inning van een beperkt aantal bestuurlijke boetes al mogelijk maakt²² en bovendien op termijn wellicht als grondslag kan dienen voor de grensoverschrijdende inning van andere bestuurlijke boetes.²³ Vergelijkbare definities zijn echter ook in andere inningsinstrumenten te vinden. Conform het Kaderbesluit wordt het begrip beslissingsstaat gedefinieerd als ‘de lidstaat waar een beslissing tot oplegging van een sanctie is gegeven’ (vgl. artikel 1 sub c), terwijl voor de term tenuitvoerleggingsstaat als definitie wordt aangehouden ‘de lidstaat waaraan deze beslissing met het oog op tenuitvoerlegging is toegezonden’ (vgl. artikel 1 sub d).

5 Opbouw van dit rapport

De beantwoording van de in dit onderzoek geformuleerde onderzoeksvragen valt als volgt in dit rapport te lezen. Onderzoeksvraag 1 wordt beantwoord in hoofdstuk II, met uitzondering van de eerste deelvraag naar de nationale inningsregelingen in de verschillende landen, die per land zal worden beantwoord in de hoofdstukken III (België), IV (Duitsland) en V (Verenigd Koninkrijk). Ook de onderzoeksvragen 2 en 3 worden per land beantwoord in de genoemde hoofdstukken III, IV en V. Onderzoeksvraag 4 wordt beantwoord in hoofdstuk VI. Tot slot wordt in hoofdstuk VII concluderend antwoord gegeven op de centrale vraagstelling.

²² Dat geldt bijvoorbeeld voor bestuurlijke boetes die op grond van de Wet Mulder worden opgelegd, zie artikel 15 sub c van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties die ter implementatie van het Kaderbesluit tot stand is gebracht.

²³ Zie nader hoofdstuk VI, paragraaf 2.2.

II. Juridische kaders voor grensoverschrijdende inning

1 Algemeen

In de volgende paragrafen wordt de volgende vraag beantwoord: Kunnen de geselecteerde landen bij de grensoverschrijdende inning gebruik maken van instrumenten van nationaal, Europees of internationaal recht en zo ja, welke?

Zoals wij hierna nader zullen uitdiepen, is bij de beantwoording van deze vraag van belang om voor ogen te houden dat de grensoverschrijdende uitoefening van bepaalde juridische instrumenten door een staat naar geldend internationaal recht een inbreuk kan opleveren van de soevereiniteit van de aangezochte staat. Dat betekent dat daarvoor een verdragsbasis nodig is of, indien deze ontbreekt, toestemming van de aangezochte staat. Deze internationaalrechtelijke begrenzing van grensoverschrijdend innen wordt nader toegelicht in paragraaf 2.

Bij de beantwoording van deze vraag dient voorts rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat bestaande internationaalrechtelijke of Europeesrechtelijke inningsinstrumenten niet noodzakelijkerwijs hoeven aan te knopen bij de rechtssystemen waarin bestuurlijke boetes en de inning daarvan in de verschillende landen zijn ondergebracht. Daarin kunnen zich, vooruitlopend op de volgende hoofdstukken in de verschillende landen diverse varianten voordoen. Zowel de bestuurlijke boetes zelf als de inning daarvan kunnen in verschillende rechtssystemen worden ondergebracht. In Nederland zijn bestuurlijke boetes bijvoorbeeld bestuursrechtelijk ingekaderd, maar is de inning daarvan – hoewel geregeld in de Algemene wet bestuursrecht in titel 4.4 – uiteindelijk georiënteerd op het civiele inningssysteem. Voor een aantal bestuurlijke boetes geldt bovendien dat de inning daarvan in het bijzondere – eveneens gemengde – fiscale systeem van inningen op grond van de Invorderingswet is ondergebracht. Zoals we ook hierna zullen zien, kunnen andere landen in de Europese Unie op hun beurt weer een ander jurisdictiesysteem hebben gekozen. In paragraaf 3 gaan we hier nader op in.

In de paragrafen 4 tot en met 7 wordt vervolgens ingegaan op bestaande bilaterale, EU-rechtelijke en internationaalrechtelijke inningsinstrumenten: achtereenvolgens het internationaalprivaatrechtelijk, het internationaalstrafrechtelijke en het tenslotte het internationaalbestuursrechtelijke instrumentarium. Daarbij wordt geïnventariseerd welke instrumenten mogelijkheden kunnen bieden voor de geselecteerde landen om grensoverschrijdend geldschulden die uit een publiekrechtelijke rechtsverhouding zijn ontstaan (ook wel aangeduid als ‘publiekrechtelijke vordering’) te innen. Op basis van die inventarisatie wordt onderzocht of deze instrumenten (ook) kunnen worden toegepast voor de inning van bestuurlijke boetes, in het bijzonder binnen de onderzochte normcomplexen. In paragraaf 8 wordt onderzocht of een samenwerkingsplicht ook zonder specifiek inningsinstrument op het in artikel 4 lid 3 VEU neergelegde loyaliteitsbeginsel kan worden gebaseerd.

Paragraaf 9 brengt de daarvoor besproken inningsinstrumenten inhoudelijk samen. In deze paragraaf wordt onderzocht welke condities voor grensoverschrijdende inning uit bestaande instrumenten kunnen worden afgeleid. In paragraaf 10 wordt weergegeven wat volgens experts in de verschillende rechtssystemen de belangrijkste barrières zijn voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. De conclusies van dit hoofdstuk worden samengevat in paragraaf 11.

2 Internationaalrechtelijke grenzen aan grensoverschrijdende inning

In het internationaal recht is het uitgangspunt dat staten volledige rechtsbevoegdheid op het eigen territorium hebben, en dat andere staten dat dienen te respecteren.²⁴ Nog steeds is hier de beroemde Lotus-zaak uit 1927 van belang. Daarin heeft het Permanente Hof van Internationale Justitie geoordeeld dat het internationaal recht bepaalt of staten hun rechtsbevoegdheid (jurisdictie) extraterritoriaal mogen uitoefenen en voorts dat zij deze jurisdictie in beginsel niet op het grondgebied van een andere staat mogen uitoefenen. Het Hof overwoog immers:

*„Now the first and foremost restriction imposed by international law upon a State is that – failing the existence of a permissive rule to the contrary – it may not exercise its power in any form in the territory of another Member State“.*²⁵

Opgemerkt moet worden dat deze overweging in het bijzonder betrekking heeft op ‘*enforcement jurisdiction*’.²⁶

Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat de enkele verzending van brieven per post van het bestuursorgaan²⁷ van de ene staat naar een inwoner of ingezetene van een andere staat niet als een inbreuk op de soevereiniteit zal worden beschouwd.²⁸ Echter, zodra deze verzending moet worden beschouwd als een rechtshandeling van het bestuursorgaan van de verzendende staat of van belang is voor de uitoefening van bepaalde rechten door de geadresseerde, is in beginsel sprake van een inbreuk op de soevereiniteit van de ontvangende staat waarvoor toestemming moet zijn gegeven of een verdragsbasis voorhanden moet zijn. De omstandigheid dat de geadresseerde toestemming geeft, kan deze inbreuk niet wegnemen omdat het geven van toestemming aan de ontvangende staat is voorbehouden.²⁹

De formele betekening van brieven door het bestuursorgaan van de verzendende staat is in ieder geval een inbreuk op de soevereiniteit van de ontvangende staat, en het maakt niet uit of deze betekening door private personen, ambtelijke vertegenwoordigers van de verzoekende staat in de ontvangende staat of per post geschiedt.³⁰ Ondertussen wordt gesignaleerd dat in de staatspraktijk in Europa, zeker indien het om samenwerking op het terrein van de belastingen

²⁴ Menno Kamminga, ‘Extraterritoriality’, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, november 2012; Wolfgang Durner, Internationales Umweltverwaltungsrecht, in: Christoph Möllers (e.a.), *Internationales Verwaltungsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen 2007, p. 121-164 (m.n. p. 151-153), Werner Meng, *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht*, Springer-Verlag, Berlin 1994, p. 59.

²⁵ Het Permanente Hof van Internationale Justitie, 7 september 1927, Series A, nr. 10, p. 18.

²⁶ In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen (*extraterritorial*) *prescriptive*, *adjudicative* en *enforcement jurisdiction*. Zie Menno Kamminga, ‘Extraterritoriality’, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, november 2012.

²⁷ Voor de verzending van post door andere overheidsorganen dan bestuursorganen, met name rechterlijke instanties, geldt voor de hier besproken verzending hetzelfde. We beperken ons gelet op het onderwerp van deze rapportage tot de positie van bestuursorganen.

²⁸ We laten hier de variant onbesproken van de verzending per post binnen de ontvangende staat door de consulaire vertegenwoordiging van de verzendende staat.

²⁹ Werner Meng, *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht*, Springer-Verlag, Berlin 1994, p. 117.

³⁰ Werner Meng, *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht*, Springer-Verlag, Berlin 1994, p. 123-131.

gaat, het bekendmaken van besluiten met gewone of aangetekende post, email of fax is geaccepteerd. Dit wordt beschouwd als stilzwijgende toestemming.³¹

Uit gesprekken met bestuursorganen in met name Nederland en het Verenigd Koninkrijk blijkt dat brieven worden verzonden met de rekening en aanmaningen. In de Duitse literatuur wordt wel aangenomen dat een aanmaning tot betaling vormvrij naar een in het buitenland woonachtige, verblijvende of gevestigde (rechts)persoon kan worden verzonden. Een dergelijke aanmaning mag echter zonder verdragsbasis in geen geval met dwangmaatregelen of andere juridische nadelen dreigen.³² Het verschil tussen een herinnering en een aanmaning met aangekondigde negatieve gevolgen voor de geadresseerde is uiteraard subtiel, maar internationaalrechtelijk wel degelijk van belang.

Met andere woorden, de mogelijkheid bestaat om te proberen om de betrokkene tot vrijwillige betaling over te halen. Dit ‘zachte’ instrument kan effectief zijn, maar leidt niet tot afdwingbare verplichtingen. Indien een bestuursorgaan een incassobureau inschakelt om aanmaningsbrieven te sturen,³³ wordt het beeld internationaalrechtelijk niet anders. Er hoeft niet te worden betwijfeld dat een staat die een bestuurlijke boete heeft opgelegd aan een natuurlijke of rechtspersoon, de betaling daarvan op het grondgebied van een andere staat niet kan afdwingen zonder toestemming of verdragsrechtelijke grondslag.³⁴ In het licht van het voorgaande zal het niet verbazen dat ook de Europese wetgever ervan uitgaat dat voor grensoverschrijdende inning van publiekrechtelijke geldschulden een apart inningsinstrument nodig is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de preambule bij Richtlijn 76/308/EEG, de voorloper van Richtlijn 2010/24/EU, waar wordt overwogen

“dat de nationale bepalingen op het gebied van de invordering, uitsluitend door het feit dat hun werkingsfeer beperkt is tot het nationale grondgebied, een hindernis vormen voor de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt.”³⁵

3 Nationale inningsinstrumenten

We hebben in de vorige paragraaf vastgesteld dat het internationale recht zich verzet tegen een nationaalrechtelijke bevoegdheid om over de grens betaling af te dwingen, tenzij daarvoor toestemming wordt gegeven of een verdragsbasis voorhanden is. De vraag of een dergelijke toestemming zonder verdragsrechtelijke basis zou kunnen worden gegeven, is afhankelijk van nationale regelgeving.³⁶ Niet zelden zal een dergelijke toestemming op basis van nationale regelgeving zijn beperkt tot gevallen waarin sprake is van een verdragsbasis.

³¹ Helmut Damian, ‘Mutual Legal Assistance in Administrative Matters’, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Randnummer 35.

³² E. Göhler, *Ordnungswidrigkeitengesetz. Beck’sche Kurzkommentare*, München: Verlag C.H. Beck 2006, p. 975, met verwijzingen.

³³ R. Mydlak, ‘Unangenehme Post aus Italien’, 18 augustus 2011, beschikbaar op <http://ramydlak.blogspot.nl/2011/08/unangenehme-post-aus-italien.html>.

³⁴ Vgl. A. Dutta, *Die Durchsetzung öffentlichrechtlicher Forderungen ausländischer Staaten durch deutsche Gerichte*, Tübingen: Mohr Siebeck 2006, p. 37.

³⁵ Richtlijn 76/308/EEG van de Raad van 15 maart 1976 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit verrichtingen die deel uitmaken van het financieringsstelsel van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, alsmede van landbouwheffingen en douanerechten, *PbEU* 1976, L 73/18.

³⁶ Vgl. De suggestie van K.E.L. van Haastrecht en J.F. Gielen, ‘Inning van Nederlandse kartelboetes in het buitenland; een (on)mogelijkheid?’, *Tijdschrift Mededingingsrecht in de Praktijk* 2012, pp. 287-290, p. 289.

Een mogelijkheid die vanouds bestaat, is de mogelijkheid om een exequatur te vragen van een nationale rechter. Het gaat dan om mogelijkheden die vergelijkbaar zijn met de in de artikelen 985 e.v. Rv geregelde mogelijkheid om een op een buitenlands rechterlijk vonnis of buitenlandse authentieke akte gebaseerde executoriale titel door de Nederlandse rechter te doen erkennen.³⁷ Vergelijkbare mogelijkheden bestaan in het strafrecht, waar op grond van artikel 18 Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen aan de Nederlandse rechter verlof tot tenuitvoerlegging kan worden gevraagd van een buitenlands strafvonnis. Het Nederlandse bestuursrecht kent zo'n voorziening niet.

Ook in Duitsland kunnen op grond van de *Zivilprozessordnung* (ZPO) buitenlandse rechterlijke oordelen worden erkend en tenuitvoergelegd. Erkenning vindt binnen de grenzen van § 328 ZPO automatisch plaats, maar de tenuitvoerlegging is krachtens § 722 en 723 ZPO alleen mogelijk na een oordeel van de Duitse rechter (het *Amtsgericht* of het *Landgericht*) naar aanleiding van een zogenaamde '*Vollstreckungsklage*', een vordering tot tenuitvoerlegging.³⁸ De rechter beoordeelt dan onder meer of het buitenlands gerecht naar Duits recht bevoegd was en of het land waarvan het rechterlijk oordeel moet worden erkend ook zelf oordelen van Duitse rechters erkent.³⁹ Nu de ZPO slechts ziet op de tenuitvoerlegging van rechterlijke oordelen, kan de invordering bij dwangbevel in de zin van artikel 4:114 Awb naar verwachting niet met behulp van de exequaturprocedure van de ZPO in Duitsland plaatsvinden. Het betrokken bestuursorgaan zal gebruik moeten maken van zijn privaatrechtelijke bevoegdheden (artikel 4:124 Awb) en via een procedure bij de burgerlijke rechter een executoriale titel moeten verkrijgen (artikel 430 Rv). Voor zover de exequaturprocedure naar aanleiding van deze uitspraak van de burgerlijke rechter in Duitsland tot succes kan leiden, wat sterk te betwijfelen valt,⁴⁰ moet in ieder geval worden geconstateerd dat het hier gaat om een zeer omslachtige procedure.

Volledigheidshalve noemen wij dat diverse internationale instrumenten in het nationale recht zijn omgezet. Denk in Duitsland bijvoorbeeld aan het Duitse *Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen* (IRG), dat de implementatie vormt van Kaderbesluit 2005/214/JBZ. Op die wijze kan dus ook een nationaal systeem bestaan voor de inning van bestuurlijke boetes. De hier bedoelde internationale instrumenten worden in de hierna volgende paragrafen apart besproken.

In België kan op grond van artikel 22 en artikel 27 Wetboek van internationaal privaatrecht een buitenlandse rechterlijke beslissing en authentieke akte worden erkend en geheel of gedeeltelijk uitvoerbaar worden verklaard. Daartoe dient een vordering bij de Belgische rechter worden ingediend, die toetst of aan de inhoudelijke vereisten van artikel 25 is voldaan. Deze zijn vergelijkbaar met de eisen uit de Duitse *Zivilprozessordnung*. Het is in theorie dus denkbaar dat een in Nederland opgelegde bestuurlijke boete door de Belgische rechter wordt

³⁷ We wijzen er daarbij op dat met een AMvB op basis van artikel 993, tweede lid, Rv de mogelijkheden kunnen worden uitgebreid van de erkenning van buitenlandse executoriale titels.

³⁸ In bijzondere wetgeving bestaat een aantal uitzonderingen, met name in de sfeer van het familierecht. Bijvoorbeeld § 107 *Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit* (FamFG).

³⁹ Het gaat er dan om dat rechterlijke oordelen in Nederland kunnen worden erkend. Dat de beslissingen van buitenlandse bestuursrechtelijke autoriteiten op grond van het Nederlands internationaal privaatrecht in beginsel niet worden erkend, hoeft daarvoor dus geen belemmering te zijn. M.V. Polak, *T&C Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 993*, Deventer: Kluwer 2012, aant. 6.

⁴⁰ A. Dutta, *Die Durchsetzung öffentlichrechtlicher Forderungen ausländischer Staaten durch deutsche Gerichte*, Tübingen: Mohr Siebeck 2006, p. 23-26.

erkend en uitvoerbaar verklaard. Echter, ook voor België geldt dat de rechter de handhaving van buitenlandse *publiekrechtelijke* vorderingen in zijn rechtspraak heeft afgewezen.⁴¹

Het internationaal privaatrecht van het Verenigd Koninkrijk biedt nog minder ruimte voor rechtshulp bij de inning van in andere landen opgelegde bestuurlijke boetes. Section 14(3)(b)(ii) van de *Private International Law (Miscellaneous Provisions) Act 1998* luidt:

“Without prejudice to the generality of subsection (2) above, nothing in this Part authorizes the application of the law of a country outside the forum as the applicable law for determining issues arising in any claim in so far as to do so would give effect to such a penal, revenue or other public law as would not otherwise be enforceable under the law of the forum”.

Dit is een weerspiegeling van de zogenaamde ‘*revenue rule*’, die onder meer in het recht van het VK wordt toegepast en inhoudt dat buitenlandse publiekrechtelijke vorderingen in beginsel niet worden gehandhaafd.⁴²

4 Internationale inningsinstrumenten: algemeen

Hierboven hebben wij de internationaalrechtelijke grenzen beschreven van grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Duidelijk werd dat het verzenden van betalingsverzoeken en aanmaningen in Europa mogelijk is zonder verdragsgrondslag, maar zodra stukken moeten worden betekend en dwangbevelen worden verstuurd, is een verdragsrechtelijke grondslag nodig. Weliswaar kan een Staat toestemming geven voor de uitoefening van deze inningsbevoegdheden, maar het is aannemelijk dat nationale regelgeving een dergelijke toestemming zonder verdragsgrondslag bemoeilijkt. Voor zover het gelet daarop al mogelijk is om op grond van nationale regelgeving een nationale rechter een in een ander land⁴³ ontstane executoriale titel te laten erkennen, is sprake van een omslachtige procedure.

Staten kunnen bij het regelen van de nationale inning van bestuurlijke boetes kiezen voor systemen die privaatrechtelijk, strafrechtelijk of bestuursrechtelijk zijn. In aansluiting bij die categorieën zullen hierna de bestaande internationale inningsinstrumenten worden besproken. Daarbij zij opgemerkt dat het internationaal privaatrecht en het internationaal strafrecht een verfijnd net bieden aan rechtshulpinstrumenten. Dat is in het bestuursrecht zeker niet het geval, alhoewel op een bijzonder bestuursrechtelijk terrein, het belastingrecht, wel mogelijkheden bestaan. Wij hebben bij dit verkennend onderzoek geen algemene internationaal- of Europeesrechtelijke juridische instrumenten van wederzijdse bestuursrechtelijke bijstand gevonden. Op bepaalde beleidsterreinen en tussen een beperkt aantal landen, met name landen die al langer de mogelijkheid kennen om een bestuurlijke boete op te leggen (we denken nu met name aan Duitsland en Oostenrijk) bestaat al wel een transnationaal inningsinstrument. Een aantal instrumenten met een andere strekking (betekening of informatie-uitwisseling) of een smaller werkingsbereik (heffingen en

⁴¹ Zie hierover de rechtsvergelijkende passage in A. Dutta, *Die Durchsetzung öffentlichrechtlicher Forderungen ausländischer Staaten durch deutsche Gerichte*, Tübingen: Mohr Siebeck 2006, p. 22, met verwijzingen.

⁴² A. Dutta, *Die Durchsetzung öffentlichrechtlicher Forderungen ausländischer Staaten durch deutsche Gerichte*, Tübingen: Mohr Siebeck 2006, p. 17.

⁴³ Een andere conclusie geldt voor door instellingen van de Europese Unie opgelegde bestuurlijke boetes. Zie Wet gedwongen tenuitvoerlegging van uitspraken en beschikkingen ingevolge Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen voor kolen en staal, *Stb.* 1955,73. Zie ook in dit hoofdstuk: paragraaf 8.

accijnzen) bleek van belang voor het beeld van het relevante internationaalbestuursrechtelijke instrumentarium. De fiscale boete maakt geen deel uit van dit onderzoek, en in de boetecomplexen die voorwerp zijn van dit onderzoek is de inning niet fiscaalrechtelijk vormgegeven. Er is mede daarom geen breed onderzoek gedaan naar belastingverdragen.⁴⁴ Wij volstaan bij de verkenning van het internationaal bestuursrechtelijk instrumentarium met enkele voorbeelden.

Zoals hierna zal blijken, zijn de meest relevante instrumenten tot stand gekomen in de Raad van Europa en de Europese Unie. Voordat wij op deze instrumenten nader ingaan, is het interessant te wijzen op de wijze waarop de Raad van Europa het strafrechtshulpinstrumentarium en het bestuursrechtelijke instrumentarium van de wederzijdse administratieve bijstand wilde afstemmen op de destijds bekende bestuursrechtelijke boetesystemen. Het belang van de Raad van Europa voor het thema van deze verkenning is inmiddels door de uitbouw en ontwikkeling van de Europese Unie ten gunste van de laatste afgenomen. Het lijkt erop dat de ontwikkelingen in het EU-instrumentarium met name op het terrein van het strafrecht zijn voortgegaan. De verdere ontwikkeling van bestuursrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking daarentegen heeft minder voortgang geboekt.

In 1963 besloot het Comité van Ministers van de Raad van Europa om instrumenten van wederzijdse administratieve bijstand te gaan ontwikkelen om het gat tussen het internationaal privaatrecht en het internationaal strafrecht te vullen.⁴⁵ In 1971 vond er een bijeenkomst plaats in Aarhus die werd voorbereid aan de hand van questionnaires en papers gepresenteerd door M. Fromont, J. Gersing en E. Loebenstein. In 1975 werd besloten tot het oprichten van een comité van experts op het gebied van wederzijdse administratieve bijstand, en dat leidde tot een ontwerpverdrag in 1977. Uit het explanatory report uit 1978 bij de European Convention on the Obtaining Abroad of Information and Evidence in Administrative Matters blijkt dat dit verdrag is afgestemd op zowel het internationaal privaatrechtelijk als het internationaal strafrechtelijk instrumentarium. De volgende passage uit dit 36 jaar oude explanatory report geeft nog steeds de huidige situatie weer:

“Save for some international conventions, each of which binds only a more or less restricted number of the member States of the Council of Europe, mutual assistance between administrative authorities of different states is based mainly on informal or ad hoc arrangements which have been prompted by practical necessity as well as by neighbourliness. Mutual assistance in administrative matters is less developed than mutual assistance in civil, commercial or criminal matters; it has seldom been systematised except in some narrowly defined fields.”

Zoals ook hierna zal blijken, blijkt uit ons verkennend onderzoek van de relevante verdragen uit de koker van de Raad van Europa dat de volgende techniek werd gekozen om deze af te stemmen op bestuurlijke boetesystemen, met name het Duitse systeem van de *Ordnungswidrigkeiten*. In de strafrechtelijke rechtshulpverdragen werd (al vanaf 1959)⁴⁶ een uitzondering opgenomen op de hoofdregel dat deze rechtshulp uitsluitend kon worden geboden voor uitspraken van rechters, door een omschrijving op te nemen van het Duitse systeem (beslissing van een bestuursorgaan, rechtsbescherming geboden door een strafrechter). In de verdragen met betrekking tot wederzijdse administratieve bijstand werd

⁴⁴ Het is ons niet ontgaan dat bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes in het fiscale recht het geavanceerde systeem van grensoverschrijdende inning van belastingsschulden binnen bereik wordt gebracht doordat de bestuurlijke boete eenvoudigweg deel uitmaakt van de belastingsschuld.

⁴⁵ Resolution (63) 29 concerning the legal programme of the Council of Europe.

⁴⁶ Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Straatsburg, 20 april 1959).

het strafrecht (naast het fiscale recht) uitgesloten van het werkingsbereik, maar werd de mogelijkheid geopend voor lidstaten om te verklaren dat beslissingen tot het opleggen van een bestuurlijke boete (met een omschrijving van het Duitse systeem) binnen het werkingsbereik zouden passen.⁴⁷

Tegen deze algemene achtergrond worden in de volgende paragrafen de mogelijk relevante samenwerkingsinstrumenten met achtereenvolgens een privaatrechtelijke, strafrechtelijke, en bestuursrechtelijke inslag besproken. Er wordt verkennend geanalyseerd in hoeverre zij een basis zouden kunnen bieden voor de transnationale inning van bestuurlijke boetes – en dan specifiek de boetes binnen de in dit onderzoek bestudeerde normcomplexen. Daarbij wordt zowel aandacht besteed aan bilaterale, multilaterale als EU-rechtelijke instrumenten, voor zover zij gelding hebben in België, Duitsland en/of het VK.

5 Internationale instrumenten met een privaatrechtelijke inslag

Het voornaamste privaatrechtelijke internationale samenwerkingsinstrument is Verordening 44/2001/EG van de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken.⁴⁸ Deze verordening (ook wel: ‘EEX-verordening’ of ‘Brussel-I verordening’) ziet op de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken. Beslissingen die in een lidstaat gegeven zijn en daar uitvoerbaar zijn, kunnen op grond van artikel 38 in een andere lidstaat ten uitvoer worden gelegd, nadat zij daar, ten verzoeken van iedere belanghebbende partij, uitvoerbaar zijn verklaard.

Artikel 1, lid 1, van de verordening bepaalt dat deze met name geen betrekking heeft op fiscale zaken, douanezaken of administratiefrechtelijke zaken. Dat maakt de verordening op het eerste oog minder relevant voor een onderzoek over de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Deze conclusie valt echter in die zin te relativiseren dat het begrip ‘burgerlijke en handelszaken’ een autonoom begrip is, en niet zuiver afhankelijk is van de nationaalrechtelijke invulling van dat begrip.⁴⁹ Zo kan een civielrechtelijke vordering tot vergoeding van schade binnen de reikwijdte van de verordening vallen, ook wanneer deze in het kader van een strafvervolging is ingesteld. Een dergelijke vordering valt pas buiten deze reikwijdte, wanneer de veroorzaker van de schade moet worden aangemerkt als een overheidsinstantie die krachtens overheidsbevoegdheid heeft gehandeld.⁵⁰ Ook de

⁴⁷ Zie het verhelderende *Explanatory report* bij het *Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters*. Daaruit blijkt dat al bij de *European Convention on mutual assistance in criminal matters* rekening werd gehouden met het Duitse systeem van *Ordnungswidrigkeiten*. Zie ook het bij dat verdrag behorende *explanatory report*.

⁴⁸ Verordening 44/2001/EG van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, *PbEU* 2001, L 12/1. Deze verordening wordt vervangen door Verordening 1215/2012/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, *PbEU* 2012 L 351/1. In Europees verband valt ook te wijzen op Verordening 805/2004/EG van het Europees parlement en de Raad van 21 april 2004 tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen, *PbEU* 2004, L 143/15. Deze verordening wordt niet apart besproken omdat het toepassingsgebied op grond van artikel 2 van de verordening op dezelfde wijze wordt beperkt als het toepassingsgebied van de wél te bespreken Verordening 44/2001/EG.

⁴⁹ HvJ EU 21 april 1993, zaak C-172/91 (*Sonntag*), r.o. 18, met verwijzingen.

⁵⁰ HvJ EU 21 april 1993, zaak C-172/91 (*Sonntag*), r.o. 19 en 20, met verwijzingen.

terugvordering door de staat van ten onrechte betaalde bedragen in het kader van de sociale bijstand kan binnen de reikwijdte van de EEX-verordening vallen.⁵¹

Dat dit ook geldt voor de inning van bestuurlijke boetes, valt te betwijfelen. Weliswaar vindt ook hier, althans in Nederland, de invordering plaats via de regels van het burgerlijk recht.⁵² Het Europese Hof van Justitie acht echter ook relevant dat op basis van de civielrechtelijke regels wordt bepaald in welke gevallen het overheidsorgaan een verhaalsvordering kan instellen, tegen welke persoon het overheidsorgaan de vordering kan instellen en welke grenzen gelden voor de bedragen die het orgaan kan verhalen.⁵³ Het valt voor Nederland op zijn minst moeilijk te betogen dat op deze wijze de civielrechtelijke regels gelden, zodat de EEX-verordening geen mogelijkheid schept voor de transnationale inning van bestuurlijke boetes.⁵⁴

6 Internationale instrumenten met een strafrechtelijke inslag

In de loop van de jaren zijn, met name binnen de context van de Raad van Europa, diverse samenwerkingsinstrumenten opgesteld die de grensoverschrijdende samenwerking in strafzaken moeten vergemakkelijken. Een deel van deze instrumenten ziet op het uitoefenen van onderzoeksbevoegdheden over de grens of het uitwisselen van informatie. Andere instrumenten zien juist op de tenuitvoerlegging van straffen, waaronder financiële sancties. Deze laatste instrumenten en hun relevantie voor de inning van bestuurlijke boetes worden in de onderstaande paragrafen besproken.

Hiervoor hebben we erop gewezen dat al in het hierna nader besproken Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken uit 1959 rekening werd gehouden met het Duitse systeem van *Ordnungswidrigkeiten*. We hebben daarbij ook aangegeven dat de Raad van Europa bij de in 1963 begonnen (maar kennelijk niet voltooid) opbouw van een sluitend systeem van wederzijdse administratieve bijstand uitdrukkelijk afstemde op de in het internationaal privaatrecht en het internationaal strafrecht bestaande rechtshulpssystemen.

6.1 Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Straatsburg, 20 april 1959)

In 1959 is binnen de context van de Raad van Europa het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken gesloten. Het verdrag is inmiddels tussen 44 staten in werking getreden, waaronder België, Duitsland, het VK en Nederland. Het verdrag heeft betrekking op het bieden van rechtshulp in procedures die betrekking hebben op strafbare feiten. Het kan daarbij volgens artikel 1 lid 2 ook gaan om feiten “die volgens het nationale recht van de verzoekende Partij of de aangezochte Partij als vergrijpen tegen voorschriften betreffende de orde door bestuurlijke autoriteiten worden bestraft, mits van hun beslissingen beroep openstaat op een ook in strafzaken bevoegde rechter”. Zoals wij hiervoor hebben

⁵¹ HvJ EU 14 november 2001, zaak C-271/00 (*Gemeente Steenbergen*), r.o. 37.

⁵² Zie in hoofdstuk I, paragraaf 1.

⁵³ HvJ EU 14 november 2001, zaak C-271/00 (*Gemeente Steenbergen*), r.o. 32.

⁵⁴ Vgl. Oswald Jansen, ‘Country Analysis – The Netherlands’, in: Oswald Jansen (ed.), *Administrative Sanctions in the European Union*, Antwerpen: Intersentia 2013, pp. 317-465, p. 449. Anders: K.E.L. van Haastrecht en J.F. Gielen, ‘Inning van Nederlandse kartelboetes in het buitenland; een (on)mogelijkheid?’, *Tijdschrift Mededingingsrecht in de Praktijk* 2012, pp. 287-290, p. 289.

aangegeven, blijkt uit het *explanatory report* dat met deze omschrijving wordt bedoeld op het Duitse systeem van de *Ordnungswidrigkeiten*. De in dit verdrag bedoelde samenwerking kan dus wel zien op sancties zoals bestuurlijke boetes, maar ziet niet op de mogelijkheid om in een andere verdragsstaat inningsmaatregelen te (doen) treffen. Het verdrag beperkt zich tot andere samenwerkingsvormen zoals het verstrekken van informatie of het verrichten van onderzoekshandelingen.⁵⁵

Op het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken uit 1959 is binnen andere gremia op verschillende manieren voortgeborduurd. Wij hebben al gewezen op het tweede protocol bij dit verdrag. Een volgend voorbeeld is hoofdstuk 2 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO),⁵⁶ waar in aanvulling op het verdrag uit 1959, de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de verschillende Schengenlanden wordt geregeld. Ook hier zien we dat het werkingsbereik van het genoemde hoofdstuk 2 wordt bepaald door een omschrijving van het *Ordnungswidrigkeiten*-systeem. Op grond van artikel 49 van de SUO heeft dit hoofdstuk ook betrekking op vergrijpen tegen voorschriften betreffende de orde die door bestuurlijke autoriteiten worden bestraft, mits tegen de betrokken beslissingen beroep openstaat op een ook in strafzaken bevoegde rechter. De geboden rechtshulp heeft daarbij echter geen betrekking op de inning van gelden, maar op het verkrijgen van informatie of bewijsmiddelen (artikel 50).

In 2000 is daarnaast binnen het kader van de Europese Unie het EU rechtshulpverdrag vastgesteld.⁵⁷ Het strekt tot het aanvullen en vergemakkelijken van de toepassing van onder meer het verdrag uit 1959 en de SUO. Ook het EU rechtshulpverdrag ziet echter niet op de inning van gelden.

6.2 Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen ('s-Gravenhage, 28 mei 1970)

In 1970 werd, ook binnen de context van de Raad van Europa, het Verdrag van Den Haag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen opgesteld en opengesteld voor ondertekening. Dit verdrag ziet in potentie op de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Lange tijd was dit verdrag maar in beperkte mate geratificeerd. Inmiddels is het in 22

⁵⁵ Op grond van artikel 3 van het Aanvullend Protocol is het verdrag ook van toepassing op de betekening van stukken betreffende de tenuitvoerlegging van een straf, de inning van een boete of de betaling van proceskosten. Verzoeken tot rechtshulp kunnen ook betrekking hebben op maatregelen betreffende het opschorten van een te wijzen vonnis, of van de tenuitvoerlegging daarvan, de voorwaardelijke invrijheidstelling, het uitstel van het begin van de tenuitvoerlegging van een straf of de onderbreking van de tenuitvoerlegging daarvan." Het verdrag is tussen verschillende landen door middel van een bilaterale overeenkomst aangevuld. Zie bijvoorbeeld de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland betreffende de aanvulling en het vergemakkelijken van de toepassing van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 20 april 1959, Wittem, 30-08-1979, evenals de Briefwisseling tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland houdende een overeenkomst inzake de uitbreiding van de toepasselijkheid van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tot Man, 's-Gravenhage, 14-09-2001. De bilaterale overeenkomsten voorzien voor zover ons bekend niet in de mogelijkheid tot de inning (of anderszins de tenuitvoerlegging) van geldboetes.

⁵⁶ Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985 tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek, betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen.

⁵⁷ Akte van de Raad van 29 mei 2000 tot vaststelling, overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie.

Europese landen in werking getreden, waaronder in Nederland (sinds 1 januari 1988) en België. Duitsland heeft het verdrag wel ondertekend maar niet geratificeerd. Het VK is geen partij bij dit verdrag.

Op grond van dit verdrag kan een staat waarin een strafvonnis is opgelegd een andere verdragsluitende staat verzoeken om dat vonnis ten uitvoer te leggen (artikel 3). Die bevoegdheid ziet op sancties die vrijheidsbeneming meebrengen, geldboetes of verbeurdverklaringen en ontzettingen (artikel 2). De tenuitvoerlegging heeft op grond van artikel 1 sub b betrekking op handelingen die in het strafrecht strafbaar zijn gesteld, maar ook op handelingen die onder de in Bijlage II van het verdrag genoemde wettelijke bepalingen vallen. Deze bepalingen kunnen betrekking hebben op boetes opgelegd door bestuurlijke autoriteiten. Waar dit het geval is, moet de betrokkene wel de mogelijkheid hebben gehad de zaak aan de rechter voor te leggen. Om welke rechter het gaat, wordt niet gespecificeerd.

De vraag is natuurlijk of onder Bijlage II bepalingen zijn opgenomen die zien op de oplegging van bestuurlijke boetes. Dat geldt voor Nederland alleen op een zeer specifiek terrein. Alleen wederrechtelijke gedragingen waarop de wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (de wet Mulder) van toepassing is, zijn daarin opgenomen. Duitsland heeft het toepassingsgebied van het verdrag uitgebreid tot elke wederrechtelijke gedraging waarvoor een procedure is geschapen bij het *Ordnungswidrigkeitengesetz*, maar heeft het verdrag vervolgens niet geratificeerd. België heeft geen bepalingen in de bijlage opgenomen. Wat niet is kan nog komen: de bijlagen kunnen door de verdragsluitende staten door middel van een verklaring worden gewijzigd (artikel 62). Voor zover onder Bijlage II wel bestuurlijke boetes zouden (komen te) vallen, geldt nog wel het zogenaamde vereiste van dubbele strafbaarheid: de boete komt slechts voor tenuitvoerlegging in aanmerking als het feit waarvoor de sanctie is opgelegd krachtens de wet van de tenuitvoerleggingsstaat een strafbaar feit zou hebben opgeleverd als het op zijn grondgebied zou zijn begaan, en als de dader daar strafbaar zou zijn geweest (artikel 4 lid 1).

Als daaraan wordt toegekomen, houdt de tenuitvoerlegging op grond van dit verdrag in dat de zaak volledig wordt voorgelegd aan de bevoegde rechter of autoriteit in de aangezochte staat (artikelen 37 en 38). De veroordeelde kan in die procedure zijn gezichtspunten naar voren brengen en desgewenst worden gehoord. De aangezochte staat is krachtens artikel 42 gebonden aan de vaststelling van de feiten en omstandigheden voor zover deze zijn uiteengezet in de beslissing die moet worden uitgevoerd of voor zover deze beslissing daarop impliciet berust. Tegen de beslissing die met het oog op de gevraagde tenuitvoerlegging wordt genomen, moet een rechtsmiddel kunnen worden aangewend (artikel 41).

6.3 Verdrag tussen de Lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen (Brussel, 13 december 1991)

Het Verdrag tussen de Lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen (hierna: Tenuitvoerleggingsverdrag) voorziet onder omstandigheden in de mogelijkheid voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes door de EU-lidstaten. Het verdrag ziet op de overdracht van de tenuitvoerlegging van veroordelingen waarbij een vrijheidsstraf of een geldelijke straf of sanctie is opgelegd. Onder het begrip ‘veroordeling’ valt ook de oplegging van een geldelijke sanctie door een bestuurlijke autoriteit ter zake van een administratief delict of een overtreding, mits de betrokkene de mogelijkheid heeft gehad de zaak aan de rechter voor te leggen (artikel 1 sub a en b). We herkennen hier de formulering die steeds wordt gekozen om het Duitse *Ordnungswidrigkeiten*-systeem onder te brengen, zij het dat niet wordt toegelicht om welke rechter het gaat.

Het is van belang dat de reikwijdte van het verdrag niet is beperkt tot bepaalde normcomplexen. Daarmee biedt het verdrag een mogelijkheid voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes op het gebied van de bestudeerde normcomplexen. Deze reikwijdte is op andere punten echter beperkt. In de eerste plaats is de overdracht van de tenuitvoerlegging van een opgelegde sanctie afhankelijk van de overeenstemming tussen de staat van veroordeling en de staat van tenuitvoerlegging (artikel 5). Belangrijker is dat het verdrag weliswaar door verschillende EU lidstaten is ondertekend en geratificeerd, maar nog steeds niet in werking is getreden. Wel wordt het voorlopig toegepast tussen Nederland en Duitsland.⁵⁸ Daarnaast vindt het tenuitvoerleggingsverdrag slechts toepassing voor zover het de bepalingen van het Verdrag van Den Haag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen aanvult of de toepassing van de daarin vervatte beginselen vergemakkelijkt (artikel 20 Tenuitvoerleggingsverdrag), althans in situaties waar beide van toepassing zouden zijn.

Voor zover het verdrag toepassing vindt en tussen de beslissingsstaat en de beoogd tenuitvoerleggingsstaat overeenstemming bestaat, geldt voor de tenuitvoerlegging het volgende. In het geval van een geldboete beperkt de tenuitvoerlegging zich er op grond van artikel 9 in beginsel toe, dat de bevoegde autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat, het bedrag van de straf of sanctie uitdrukken in de relevante valuta. De bevoegde autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat kunnen geen hoger bedrag vaststellen in het geval voor hetzelfde feit in die staat een straf of sanctie van een andere, zwaardere aard is voorzien.

6.4 Kaderbesluit 2005/214/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties

In 2005 is binnen de toenmalige derde pijler van de EU Kaderbesluit 2005/214/JBZ (hierna ook: het Kaderbesluit) vastgesteld. Het Kaderbesluit is in Nederland geïmplementeerd door middel van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties en beslissingen tot confiscatie.⁵⁹ De praktische toepassing van het Kaderbesluit verloopt dus via de hierop gebaseerde nationale wet- en regelgeving. Het Kaderbesluit regelt de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen waarbij een geldelijke sanctie wordt opgelegd aan een natuurlijke of rechtspersoon ten aanzien van strafbare feiten of “inbreuken op de rechtsvoorschriften” (artikel 1 sub a). Zoals we hiervoor hebben aangegeven, grijpt deze formulering terug op een verdragsrechtelijke traditie om het Duitse systeem van *Ordnungswidrigkeiten* (en de daarop lijkende systemen, zoals het Portugese systeem en de Nederlandse strafbeschikking) binnen het werkingsbereik van het betrokken verdrag te brengen. Voor de toepassing van het Kaderbesluit is vereist dat de sanctie is opgelegd door een rechter of een andere autoriteit, mits de betrokkene de gelegenheid heeft gehad de zaak te doen behandelen door een met name in strafzaken bevoegde rechter. Afhankelijk van de geboden rechtsbescherming zou het Kaderbesluit dus ook kunnen zien op de erkenning en tenuitvoerlegging van bestuurlijke boetes. Dat geldt zeker nu sinds de uitspraak van het Hof van

⁵⁸ *Trb.* 1998, 179, p. 3.

⁵⁹ Wet van 27 september 2007 tot implementatie van het Kaderbesluit nr. 2005/214/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PbEG L 76), *Stb.* 2007, 354, zoals gewijzigd bij Wet van 5 maart 2009 tot implementatie van het Kaderbesluit nr. 2006/783/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie (PbEG L 328/59) (wijziging Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties in verband met de toepassing op beslissingen tot confiscatie), *Stb.* 2009, 124.

Justitie in de zaak *Baláz*⁶⁰ duidelijk is dat deze rechtsbescherming niet hoeft te worden geboden door een *strafrechter*. Het is voor de toepasselijkheid van het Kaderbesluit voldoende dat de rechterlijke instantie een procedure toepast die aan de wezenlijke kenmerken van een strafrechtelijke procedure voldoet (zie over de betekenis van de zaak *Baláz* in meer detail paragraaf 2.2 in hoofdstuk VI).

Voor de mogelijke toepassing van Kaderbesluit 2005/214/JBZ op de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes zal moeten blijken in hoeverre de rechters die in de EU-lidstaten bevoegd zijn ten opzichte van opgelegde bestuurlijke boetes kwalificeren als een 'met name in strafzaken bevoegde rechter'. Daarvoor zal de uitleg van de *Baláz*-uitspraak een belangrijke rol spelen. Daar komt bij dat lidstaten de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen op grond van het Kaderbesluit afhankelijk mogen stellen van de voorwaarde dat de beslissing betrekking heeft op een naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat strafbaar feit (artikel 5 lid 3 Kaderbesluit). In bepaalde gevallen kan een dergelijke eis van dubbele strafbaarheid niet worden opgelegd. Het gaat dan om feiten zoals bedoeld in artikel 5 lid 1 van het Kaderbesluit, waarbij onder meer te denken valt aan mensenhandel, corruptie, cybercriminaliteit, oplichting en gedragingen in strijd met de verkeersregels. Voor de in dit onderzoek bestudeerde normcomplexen kan, afgaande op artikel 5 lid 1 van het Kaderbesluit, wel een eis van dubbele strafbaarheid worden gesteld. Het is nog onduidelijk of dit betekent dat een lidstaat mag eisen dat een feit krachtens zijn eigen recht strafrechtelijk zou worden gesanctioneerd, of dat deze eis ruimer moet worden opgevat.⁶¹

6.5 Tussenconclusie

Het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (1959) en de twee daarop voortbordurende verdragen die in paragraaf 6.1 zijn besproken, kunnen betrekking hebben op een bestuursrechtelijke context, voor zover deze voldoende gelijkenis vertoont met het Duitse systeem van *Ordnungswidrigkeiten*. Qua potentiële samenwerkingsvormen beperken de verdragen zich, kort gezegd, evenwel tot wederzijdse informatievergarig en -uitwisseling. Geen van de verdragen biedt de mogelijkheid tot het (doen) treffen van inningsmaatregelen in een andere verdragsstaat.

Het Verdrag van Den Haag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen zou wel als grondslag kunnen dienen voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Van de in dit onderzoek bestudeerde landen hebben echter alleen Nederland en België zich aan het verdrag verbonden. Daarnaast blijft de relevantie van het verdrag voor onderhavig onderzoek beperkt, omdat het verdrag in theorie wel van toepassing kan zijn op bestuurlijke boetes, maar dit in de praktijk nog niet is: Nederland heeft het verdrag alleen van toepassing verklaard op Wet Mulder-zaken en België heeft de werking van het verdrag niet uitgebreid richting de bestuurlijke boete. Duitsland heeft het verdrag wel in bredere zin op bestuurlijke boetes van toepassing verklaard, maar het verdrag als gezegd niet geratificeerd. Hier komt nog bij dat mocht het verdrag zich in de toekomst uitstrekken tot de hier bestudeerde bestuurlijke boetes, de eis van dubbele strafbaarheid geldt: zowel de gedraging als de dader moet volgens het recht van de tenuitvoerleggingsstaat strafbaar zijn.

Ook het in paragraaf 6.3 besproken Tenuitvoerleggingsverdrag biedt een mogelijkheid voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes op het gebied van de in dit onderzoek bestudeerde normcomplexen. Maar ook nu is de praktische relevantie van het verdrag beperkt.

⁶⁰ HvJ EU 14 november 2013, C-60/12 (*Baláz*), ECLI:EU:C:2013:733.

⁶¹ Zie hierover in meer detail paragraaf 2.2.2 in hoofdstuk VI.

In de eerste plaats, omdat het verdrag nog altijd niet in werking is getreden. Waar het voorlopig wel wordt toegepast tussen Duitsland en Nederland is van belang dat de toepassing daarvan in zoverre wordt beperkt dat voor de tenuitvoerlegging van een financiële sanctie per geval voorafgaande overeenstemming nodig is tussen de betrokken staten.

Het gebruik van het Kaderbesluit bij de grensoverschrijdende inning van boetes is dichterbij sinds de *Baláz*-uitspraak van het Hof van Justitie. De vraag die nog voorligt, is of de ten aanzien van bestuurlijke boetes bevoegde nationale rechters door het Hof van Justitie kwalificeren als een ‘met name in strafzaken bevoegde rechter’, zoals het Kaderbesluit vereist. Van belang is voorts dat ten aanzien van bestuurlijke boetes, de eis van dubbele strafbaarheid kan worden gesteld, terwijl het nog de vraag is of het begrip ‘strafrechtelijk’ ruim (ook: bestraffend bestuursrecht) mag worden opgevat of niet.

Samenvattend zijn er qua internationale samenwerkingsverbanden met een strafrechtelijke inslag een drietal bestaande regelingen die in theorie zouden kunnen worden gebruikt bij het grensoverschrijdend innen van bestuurlijke boetes. Alle drie worden echter ‘geplaagd’ door praktische beperkingen: voor wat betreft hun werking in de onderzochte landen, (onduidelijkheid over) hun werking op het terrein van de bestuurlijke boete, dan wel bestuurlijke boetes binnen de hier onderzochte normcomplexen, alsook als gevolg van bezwarende uitvoeringsvereisten in de vorm van een eis van dubbele strafbaarheid, dan wel een combinatie van de voorgaande factoren.

7 Internationale instrumenten met een bestuursrechtelijke inslag

Er bestaat daarentegen geen algemeen bestuursrechtelijk samenwerkingsinstrument dat ziet op de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Wél bestaande algemene samenwerkingsinstrumenten op bestuursrechtelijk vlak zien meestal op informatie-uitwisseling tussen bestuurlijke autoriteiten. Daarbij kan men denken aan de *European Convention on the Obtaining Abroad of Information and Evidence in Administrative Matters* (Straatsburg, 15 maart 1978) en de *European Convention on the Service Abroad of Documents relating to Administrative Matters* (Straatsburg, 24 november 1977). Deze verdragen zijn door Nederland en het VK niet, maar door Duitsland en België wel ondertekend en geratificeerd.⁶² Beide verdragen zijn een voorbeeld van bestuurlijke samenwerking, maar voorzien niet in de mogelijkheid om in een andere verdragsstaat inningsmaatregelen te (doen) treffen.

Op bijzondere beleidsterreinen bestaat wel verdergaande samenwerking die ook kan zien op de inning van geldschulden. Met name op het gebied van belastingen zijn veel samenwerkingsinitiatieven ontplooid. Deze kunnen ook betrekking hebben op het uitwisselen van informatie,⁶³ maar ook op de inning van bepaalde geldschulden. Ook op andere specifieke terreinen, zoals bijvoorbeeld verkeerswetgeving en binnenkort de voorschriften over detachering, bestaan instrumenten die de inning van geldschulden over de grens

⁶² Dat betekent bijvoorbeeld dat de bestuursorganen van België, Estland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Oostenrijk en Spanje onderling brieven en besluiten kunnen betekenen.

⁶³ Bijvoorbeeld Verordening nr. 1798/2003/EG van de Raad van 7 oktober 2003 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 218/92, *PbEG* 2003 L 264/1; Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG, *PbEU* 2011 L 64/1.

vergemakkelijken.⁶⁴ In het hiernavolgende worden de belangrijkste instrumenten kort besproken.

7.1 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Österreich über Amts- und Rechtshilfe in Verwaltungssachen (Bonn, 31 mei 1988)

Duitsland en Oostenrijk hebben in 1988 een bilateraal verdrag gesloten over rechtshulp in bestuurlijke aangelegenheden. Naast de verplichting om wederzijds informatie te verstrekken, is hier vooral van belang dat het verdrag de inning van publiekrechtelijke geldschulden regelt (artikel 9). De twee verdragsstaten verbinden zich over en weer tot de inning van dergelijke geldschulden, waaronder expliciet ook opgelegde bestuurlijke boetes vallen.⁶⁵ Deze inning vindt plaats volgens het nationale recht van de staat die de boete zal invorderen. Daarbij geldt wel dat vrijheidsontneming als sanctie is uitgesloten. Een inningsverzoek kan rechtstreeks tussen de betrokken rechters of bestuurlijke autoriteiten worden gecommuniceerd (artikel 2 lid 1). Weigering van het verzoek is beperkt mogelijk, onder de voorwaarden uiteengezet in artikel 4. Het verdrag regelt verder dat slechts inning kan plaatsvinden van geldschulden die door de schuldenaar in rechte niet meer kunnen worden aangevochten. De opbrengsten van de invordering worden door de tenuitvoerleggingsstaat overgemaakt aan de verzoekende staat.

Nu de wederzijdse hulp bij inning zich uitstrekt tot alle publiekrechtelijke geldvorderingen zou dit verdrag voor alle in dit onderzoek bestudeerde normcomplexen uitkomst kunnen bieden, zij het dat het verdrag uiteraard slechts de rechtsbetrekkingen tussen Oostenrijk en Duitsland regelt.

7.2 Oostenrijks-Duitse en andere verdragen op het gebied van belastingzaken

Duitsland en Oostenrijk hebben ook op het gebied van belastingzaken bilaterale verdragen gesloten waarmee de grensoverschrijdende inning van geldschulden wordt vergemakkelijkt. Het gaat om twee verdragen op het gebied van algemene belastingzaken⁶⁶ en op het gebied van douane-, accijns- en monopolie-aangelegenheden.⁶⁷ Ook op basis van deze verdragen is – onder vergelijkbare omstandigheden als hierboven geschetst – de grensoverschrijdende inning van publiekrechtelijke geldschulden en dus ook bestuurlijke boetes mogelijk. Vergelijkbare bilaterale overeenkomsten heeft Duitsland in belastingzaken ook met andere EU-lidstaten gesloten, waaronder (onder iets andere voorwaarden) met Nederland.⁶⁸

⁶⁴ Denk echter ook aan andere specifieke terreinen. Een bijzonder vroeg voorbeeld wordt gevormd door de Herziene Rijnvaartakte 1868 (Mannheim, 17 oktober 1868), ook wel bekend als de Akte van Mannheim. Dit verdrag geldt tussen Frankrijk, Duitsland, België, Zwitserland en het VK en beperkt zich tot de vaart op de Rijn en zijn uitmondingen van Bazel tot in de open zee (artikel 1). Op grond van het verdrag door de speciale Rijnvaartrechtbanken kunnen in de andere verdragsstaten ten uitvoer worden gelegd (artikel 40). Uiteraard bestaan op deze deelreinen regelmatig ook samenwerkingsinstrumenten die zien op de uitwisseling van informatie. Voor dit onderzoek is nog relevant te noemen het Nederlands-Duits Verdrag tot bestrijding van grensoverschrijdende zwarte arbeid ('s-Gravenhage, 12 januari 2012).

⁶⁵ Artikel 9 lid 1 heeft het over de 'in österreichischen verwaltungsbehördlichen Straferkenntnissen oder Strafverfügungen rechtskräftig verhängten Geldstrafen' en de 'von deutschen Verwaltungsbehörden rechtskräftig festgesetzten Geldbußen'.

⁶⁶ *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Österreich über Rechts- und Amtshilfe in Zoll-, Verbrauchssteuer-, und Monopolangelegenheiten* (Bonn, 11 september 1970).

⁶⁷ *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Österreich über Rechtsschutz und Rechtshilfe in Abgabensachen* (Bonn, 4 oktober 1954).

⁶⁸ Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de wederzijdse administratieve bijstand bij de invordering van belastingsschulden en de uitreiking van documenten (*Trb* 1999,

7.3 Verdrag inzake de wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (Straatsburg, 25 januari 1988).

Samenwerking in belastingzaken vindt echter niet alleen plaats op bilateraal niveau. Een belangrijk instrument ter zake is het Verdrag inzake de wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken. Dit verdrag is voor een groot aantal staten ondertekend, geratificeerd en in werking getreden, waaronder België, Nederland en het VK. Duitsland heeft het verdrag wel ondertekend maar niet geratificeerd. Het verdrag is gesloten binnen de context van de Raad van Europa en van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

De materiële reikwijdte van het verdrag beperkt zich tot bepaalde belastingen die zijn opgesomd in artikel 2. Boetes die in relatie tot deze belastingen worden opgelegd vallen ook onder de reikwijdte van het verdrag (artikel 3, lid 1, sub c). Het verdrag voorziet in het verlenen van administratieve bijstand in fiscale aangelegenheden. Het verlenen van deze bijstand is in beginsel verplicht.⁶⁹ Deze verplichting omvat volgens artikel 1 de uitwisseling van inlichtingen en de uitreiking van documenten, maar ook bijstand bij invordering van geldschulden. Op verzoek van de verzoekende staat moet de aangezochte staat de nodige stappen ondernemen om verschuldigde belasting (waaronder daarmee verband houdende bestuurlijke boetes) in te vorderen alsof het aan hemzelf verschuldigde belasting betrof (artikel 11 lid 1). Daarvoor is wel vereist dat de verschuldigde belasting onderwerp is van een executoriale titel in de verzoekende staat die, tenzij tussen de partijen anders is overeengekomen, niet wordt bestreden (artikel 11 lid 2).

Ook dit verdrag maakt dus de inning van bestuurlijke boetes onder omstandigheden mogelijk. Voor de in dit onderzoek bestudeerde normcomplexen biedt het verdrag evenwel geen uitkomst, nu het verdrag alleen ziet op boetes voor zover zij verband houden met de in artikel 2 van het verdrag opgesomde belastingen, hetgeen voor de bestudeerde normcomplexen niet het geval is.

7.4 Richtlijn 2010/24/EU betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen

Ook in EU-verband vindt samenwerking in belastingzaken plaats. Richtlijn 2010/24/EU⁷⁰ regelt de wederzijdse bijstand met het oog op het invorderen van uit belastingen, rechten en andere maatregelen voortvloeiende schuldvorderingen van de lidstaten en van de Unie. De richtlijn is in Nederland geïmplementeerd door middel van de Wet wederzijdse bijstand in de Europese Unie bij de invordering van belastingschulden en enkele andere schuldvorderingen

113). Zie voor verdragen met andere landen M. Söhne, *Die Rechtshilfe in der Europäischen Union – eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Verwaltungssachen*, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2013, p. 92-3.

⁶⁹ Er bestaan wel uitzonderingsgronden, zie met name artikel 21 van het verdrag. Het verdrag is op 27 mei 2010 gewijzigd door middel van een Protocol. Het Protocol wijzigt onder meer de gronden waarop bijstand op grond van het verdrag kan worden geweigerd. Ook bij het Protocol heeft een groot aantal landen zich aangesloten. Het is onder meer voor Nederland en het Verenigd Koninkrijk ondertekend, geratificeerd en in werking getreden. België en Duitsland hebben het Protocol ondertekend maar niet geratificeerd.

⁷⁰ Richtlijn 2010/24/EU van de Raad van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen, *PbEU* 2010, L 84/1.

2012.⁷¹ De reikwijdte van deze richtlijn is beperkt. De daarin bedoelde wederzijdse bijstand ziet onder meer op belastingen, restituties, interventies en andere maatregelen die deel uitmaken van financiering door het Europees Landbouwarantiefonds en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling. De reikwijdte van de richtlijn omvat ook bestuurlijke boetes in verband met de schuldvorderingen waarvoor om wederzijdse bijstand kan worden verzocht (artikel 2, lid 2, sub a). Zij strekt zich echter niet uit tot boetes opgelegd binnen de in dit onderzoek bestudeerde normcomplexen.

De invordering van door Richtlijn 2010/24/EU bestreken vorderingen vindt plaats onder de voorwaarden van hoofdstuk IV van de richtlijn. Een ontvangen verzoek tot invordering moet ingevolge artikel 13 in behandeling worden genomen, waarbij de aangezochte autoriteit de bevoegdheden en procedures moet aanwenden waarover zij beschikt uit hoofde van de in het 'eigen' recht geldende wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen. Onder bepaalde omstandigheden kan de aangezochte autoriteit van invordering afzien (artikel 18).

7.5 Overeenkomst inzake samenwerking in procedures wegens inbreuken op de verkeerswetgeving en bij de tenuitvoerlegging van terzake opgelegde geldelijke sancties

Ook op het gebied van verkeersovertredingen zijn diverse landen samenwerkingsvormen aangegaan. Dergelijke samenwerking valt overigens niet zuiver bij de internationale instrumenten met een bestuursrechtelijke inslag onder te brengen. In veel landen worden verkeersovertredingen namelijk juist strafrechtelijk gesanctioneerd. Op dit vlak is in 1999 samenwerking gezocht via de Overeenkomst inzake samenwerking in procedures wegens inbreuken op de verkeerswetgeving en bij de tenuitvoerlegging van terzake opgelegde geldelijke sancties.⁷² Deze overeenkomst is een papieren tijger gebleken. Hoewel 16 lidstaten deze overeenkomst in 1999 hebben ondertekend, is deze nog steeds niet geratificeerd en dus nog niet tussen de lidstaten in werking getreden. De inbreuken op de verkeerswetgeving zijn inmiddels opgenomen in het bij de strafrechtelijke inningsinstrumenten besproken Kaderbesluit 2005/214/JBZ.

Op grond van de overeenkomst kon een staat een andere staat verzoeken om de tenuitvoerlegging van een door de bevoegde autoriteiten opgelegde geldelijke sanctie (artikel 6 jo. artikel 1). De tenuitvoerleggingsstaat moest dit verzoek behoudens uitzonderingen uitvoeren (artikel 7). Daarmee maakte deze overeenkomst het mogelijk om bestuurlijke boetes in de andere overeenkomstsluitende staten ten uitvoer te (laten) leggen. De reikwijdte van de overeenkomst zou zich hebben beperkt tot inbreuken op de verkeerswetgeving. De overeenkomst zou dus geen mogelijkheden hebben geboden voor de inning van voor schending van de in dit onderzoek bestudeerde normcomplexen opgelegde boetes.

7.6 Deutsch-Schweizerischer Polizeivertrag (27 april 1999)

Op het gebied van verkeersovertredingen zijn ook bilaterale overeenkomsten tot stand gekomen. Zo hebben Duitsland en Zwitserland in 1999 een verdrag gesloten met betrekking tot grensoverschrijdende politie en justitie samenwerking. Op grond van artikel 37 van dat

⁷¹ Wet van 8 december 2011 tot wederzijdse bijstand in de Europese Unie bij de invordering van belastingschulden en enkele andere schuldvorderingen 2012, *Stb.* 2011,632.

⁷² Besluit van het Uitvoerend Comité van 28 april betreffende de overeenkomst inzake samenwerking in procedures wegens inbreuken op de verkeerswetgeving, *Pb EU* 2000, L 239, 428.

verdrag verbinden de twee verdragsstaten zich over en weer tot de inning van boetes opgelegd voor verkeersovertredingen. De boete wordt geïnd naar het recht van de staat aan wie het inningsverzoek is gedaan. Ook de reikwijdte van dit verdrag beperkt zich tot verkeersboetes en strekt zich dus niet uit tot de in dit onderzoek bestudeerde normcomplexen.

7.7 Handhavingsrichtlijn bij de Detacheringsrichtlijn (voorstel)

In 2013 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een Handhavingsrichtlijn bij de Detacheringsrichtlijn.⁷³ Bij het schrijven van dit rapport is de richtlijn nog niet definitief aangenomen en is ook nog geen definitieve tekst gepubliceerd. Uit gesprekken met verschillende respondenten volgt dat het waarschijnlijk is dat de Handhavingsrichtlijn binnen afzienbare tijd, in een ten opzichte van het voorstel gewijzigde tekst, zal worden aangenomen.

Het voorstel voor de Handhavingsrichtlijn voorziet in artikel 13 expliciet in wederzijdse bijstand en erkenning ten opzichte van de grensoverschrijdende handhaving van bestuurlijke boetes en sancties. Het gaat dan, kort gezegd, om boetes en sancties die door de bevoegde autoriteiten in de lidstaten vanwege het niet-naleven van de Detacheringsrichtlijn zijn opgelegd. Op grond van de voorgestelde Handhavingsrichtlijn kan een instantie een verzoek doen aan de bevoegde instantie in een andere lidstaat om een sanctie of een boete in te vorderen. Dit veronderstelt wel, aldus het voorstel, dat de geldende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en gebruiken in de lidstaat van de aangezochte instantie dergelijke maatregelen toestaan voor soortgelijke claims of beslissingen. Een verzoek tot invordering kan pas worden ingediend wanneer de boete of sanctie, evenals de onderliggende claim en/of de executoriale titel in de verzoekende lidstaat kan worden aangevochten.

De materiële reikwijdte van het voorstel voor de Handhavingsrichtlijn is beperkt tot de werkingssfeer van de Detacheringsrichtlijn. Voor de in dit onderzoek bestudeerde normcomplexen biedt dat op het eerste gezicht geen uitkomst. De richtlijn is zoals gezegd nog niet in werking getreden en zal ook dan moeten worden geïmplementeerd voordat de daarin opgenomen regels over de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes gelding zullen hebben.

7.8 Tussenconclusie

Internationale samenwerking met een bestuursrechtelijke inslag vindt in belangrijke mate plaats op het terrein van het belastingrecht. De in dit kader besproken samenwerkingsinstrumenten (zie paragrafen 7.2 tot en met 7.4) hebben naar hun aard geen relevantie voor de in het kader van dit onderzoek bestudeerde normcomplexen.⁷⁴ Hetzelfde geldt voor de besproken instrumenten op het gebied van het verkeer en detachering (paragrafen 7.6 en 7.7).

Wat wel opvalt is dat de meeste besproken instrumenten, ook daar waar ze betrekking hebben op de grensoverschrijdende inning van een bestuurlijke boete, minder ingewikkelde procedures lijken te hanteren ter zake. De aangezochte autoriteiten hanteren het eigen recht,

⁷³ Voorstel van de Europese Commissie van 21 maart 2012 voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, COM(2012) 131def.

⁷⁴ Ook na de beperkte uitbreiding van de bestudeerde normcomplexen (zie hierover Hoofdstuk 1, paragraaf 3.2) zijn de belastingrechtelijke samenwerkingsverbanden niet van belang voor dit onderzoek, in de zin dat ze geen grondslag kunnen bieden voor grensoverschrijdende inning van niet-fiscale boetes.

dan wel opereren op basis van een (niet betwiste) executoriale titel. Uitzondering vormt de nog aan te nemen Handhavingsrichtlijn bij de Detacheringsrichtlijn. Daar kan een verzoek tot invordering pas worden ingediend wanneer de boete of sanctie, evenals de onderliggende claim en/of de executoriale titel, in de verzoekende lidstaat kan worden aangevochten. Interessant is tot slot dat een algemeen bilateraal inningsinstrument (paragraaf 7.1) mogelijk blijkt en, zoals uit gesprekken met Duitse respondenten blijkt, ook daadwerkelijk wordt gebruikt.⁷⁵

8 Een algemene Unierechtelijke samenwerkingsplicht?

Een belangrijke vraag binnen de context van de Europese Unie is of de EU-lidstaten ook anders dan bij wijze van regelgeving gehouden kunnen zijn tot internationale samenwerking op het gebied van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Artikel 299 VWEU bepaalt dat besluiten van de instellingen van de Unie die voor natuurlijke of rechtspersonen een geldelijke verplichting inhouden, een executoriale titel vormen. De tenuitvoerlegging daarvan geschiedt, aldus hetzelfde artikel, volgens de bepalingen van burgerlijke rechtsvordering die van kracht zijn in de staat op het grondgebied waarvan zij plaatsvindt. Dat geldt ook voor de door de Europese Commissie opgelegde bestuurlijke boetes. De bepaling heeft echter geen betrekking op de in dit onderzoek bestudeerde door organen van de lidstaten opgelegde geldboetes.

Wel kan nog worden gedacht aan een mogelijke samenwerkingsverplichting op basis van artikel 4 lid 3 VEU. Dat artikellid luidt als volgt:

“Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.

De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.

De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.”

De loyaliteitsverplichting op grond van artikel 4 lid 3 VEU geldt ook tussen lidstaten onderling en dus niet alleen in een verticale verhouding.⁷⁶ Voorop staat dat voor lidstaten op grond van artikel 4 lid 3 VWEU geen algemene plicht ontstaat om hulp te bieden bij de inning van een in een andere EU-lidstaat opgelegde bestuurlijke boete. Een dergelijke plicht zou hooguit kunnen ontstaan in concrete gevallen waarin wederzijdse hulp nodig is om de effectiviteit van primair of secundair EU-recht te waarborgen.⁷⁷ Algemene Unierechtelijke uitgangspunten, zoals de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht of de interne markt, kunnen op zichzelf niet leiden tot een specifieke samenwerkingsplicht.⁷⁸ Een lidstaat kan echter wel

⁷⁵ Hoofdstuk IV, paragraaf 4.4.

⁷⁶ HvJ EU 11 juni 1991, nr. C-251/89 (*Athanasopoulos*), r.o. 57.

⁷⁷ M. Söhne, *Die Rechtshilfe in der Europäischen Union – eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Verwaltungssachen*, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2013, p. 107.

⁷⁸ M. Söhne, *Die Rechtshilfe in der Europäischen Union – eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Verwaltungssachen*, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2013, p. 108.

op grond van artikel 4 lid 3 VEU verplicht zijn een andere lidstaat bij de inning van een geldschuld te helpen wanneer deze inning noodzakelijk is voor de handhaving van de goede werking van de Unie. In de Duitse literatuur wordt het voorbeeld genoemd van de verplichting om in strijd met artikel 108 lid 3 VWEU verleende staatssteun terug te vorderen bij een begunstigde die inmiddels in een andere lidstaat verblijft. In het geval van een dergelijke rechtstreeks op het Unierecht gebaseerde terugvorderingsverplichting hebben andere lidstaten een corresponderende verplichting om hun gerechten en autoriteiten aan de steunverlenende lidstaat ter beschikking te stellen. Hoe deze corresponderende verplichting precies wordt ingevuld, blijft open.⁷⁹

Op basis van het bovenstaande ligt het voor de hand dat voor de inning van zuiver op basis van nationaal recht opgelegde bestuurlijke boetes geen samenwerkingsplicht op basis van artikel 4 lid 3 VEU bestaat. Het is daarnaast niet vanzelfsprekend dat deze wel bestaat voor boetes die worden opgelegd als gevolg van EU-regelgeving. Toch valt een dergelijke verplichting in sommige gevallen nog wel te beredeneren. Een voorbeeld aan de hand van richtlijn 2009/52/EG tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen kan dit illustreren.⁸⁰ Op basis van deze richtlijn moeten lidstaten sancties, waaronder financiële sancties, verbinden aan schending van in die richtlijn bedoelde verboden. Deze sancties moeten op grond van artikel 5 van de richtlijn, en overigens ook op grond van vaste jurisprudentie van het Hof, doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn.⁸¹ Het valt te betogen dat aan de doeltreffendheid en afschrikwekkendheid van een dergelijke sanctie afbreuk zou worden gedaan als een in dit kader opgelegde boete niet daadwerkelijk zou kunnen worden geïnd. Mogelijk valt hieruit een verplichting af te leiden om in geval van boetes die ter uitvoering van EU-regelgeving worden opgelegd, ook op het gebied van de inning loyaal samen te werken. Hiervoor bestaat in de jurisprudentie echter bij ons weten geen directe steun. De hierboven aangehaalde terugvorderingsverplichting in het geval van onrechtmatige staatssteun is namelijk veel specifiek en dwingender dan de mogelijke verplichting om ter handhaving van het Europese recht op een bepaald terrein bestuurlijke boetes te innen.

9 Barrières voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes

Nu is onderzocht welke instrumenten er naar huidig recht in aanmerking (zouden kunnen) komen voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, is het interessant om meer in het algemeen uiteen te zetten welke barrières volgens experts en de beschikbare literatuur voor zulke inning bestaan.

Het verdient opmerking dat de problematiek van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes in de vakliteratuur van de onderzochte landen weinig tot geen aandacht in de wetenschappelijke literatuur geniet. In Duitsland wordt weliswaar veel geschreven over

⁷⁹ M. Söhne, *Die Rechtshilfe in der Europäischen Union – eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Verwaltungssachen*, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2013, p. 123, met verwijzing naar A. Dutta, 'Die Pflicht der Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Durchsetzung ihrer öffentlich-rechtlichen Forderungen', *EuR* 2006, p. 765.

⁸⁰ Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, *PbEU* 2009, L 168/24

⁸¹ HvJ EU 21 september 1989, nr. 68/88 (*Griekse mais*), r.o. 23; HvJ EU 8 juli 1999, nr. C-186/98 (*Nunes en Matos*).

Amtshilfe en *Rechtshilfe*, en ook wel over de transnationale inning in dat verband, maar over de in Nederland gesignaleerde moeilijkheden hebben we niets aangetroffen.⁸² Over de belangrijkste barrières voor de grensoverschrijdende inning valt daarom slechts voorzichtig iets te zeggen. De voornaamste door de verschillende geraadpleegde experts geopperde barrière voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes is het gebrek aan een specifiek instrument voor dergelijk optreden. Zonder een dergelijk instrument bestaat er geen grondslag op basis waarvan de betaling in een andere lidstaat kan worden afgedwongen. Meer in algemene zin wijzen sommige experts op de verschillen tussen de in de onderscheiden landen bestaande sanctiesystemen. Deze zouden eventuele samenwerking kunnen compliceren. Met name Duitse experts merken op dat het Duitse boetesysteem fundamenteel afwijkt van veel andere Europese sanctiesystemen. Daarnaast wordt bijvoorbeeld gewezen op de omstandigheid dat het Belgische systeem, anders dan het Nederlandse, voorafgaand aan het beroep bij de rechter geen bezwaarprocedure kent. Dat leidt meer in het algemeen tot de vraag of landen met ver ontwikkelde bestuurlijke boetesystemen bereid zullen zijn om boetes te innen van landen met een minder ontwikkelde rechtsbeschermingsprocedure of een meer verbrokkeld boetesysteem. De gedachte lijkt te zijn dat hoe verder de nationale sanctiesystemen uit elkaar liggen, hoe moeilijker het zal zijn om tot effectieve samenwerking over te gaan.

Bij doorvragen lijkt het de experts echter niet onmogelijk om een instrument voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes te introduceren. Dat is immers ook gelukt op andere mogelijk (politiek gevoelige) onderwerpen. Genoemd worden het Europees aanhoudingsbevel⁸³ en Kaderbesluit 2005/214/JBZ. Van dat Kaderbesluit kunnen in ieder geval de Duitse autoriteiten volgens de experts bij de grensoverschrijdende inning van in Duitsland opgelegde bestuurlijke boetes gebruik maken. In de literatuur is in dat kader op een aantal praktische uitvoeringsproblemen gewezen.⁸⁴ Praktische uitvoeringsproblemen zijn ook gesignaleerd ten opzichte van het verdrag tussen Oostenrijk en Duitsland van 31 mei 1988, op basis waarvan de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes in bilateraal verband mogelijk is gemaakt.⁸⁵ Daarbij moet worden geconstateerd dat het belangrijkste gesignaleerde probleem al speelt bij de oplegging van de boete. Het voorbeeld wordt genoemd dat een Oostenrijkse autoriteit een sanctie oplegt voor de overtreding van verkeersregels, maar niet kan vaststellen wie de overtreding heeft begaan. Naar Duits recht zou de verplichting om informatie te verstrekken over de identiteit van de bestuurder van een voertuig een schending zijn van het recht op privacy, zodat handhaving van de sanctie in de praktijk onmogelijk blijkt.

Als niet-juridische, maar mogelijk wel belangrijke barrière voor de grensoverschrijdende inning is door de experts die we hebben gesproken aangereikt dat bestuursorganen en hun medewerkers in verschillende landen elkaar over het algemeen niet kennen. Voor het wederzijds vertrouwen kan het belangrijk zijn dat tussen de personen die de boete willen

⁸² Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn, dat het juridisch instrumentarium veelal het Duitse systeem binnen het werkingsbereik heeft gebracht.

⁸³ Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten - Verklaringen van sommige lidstaten bij de aanneming van het Kaderbesluit, *PbEU* 2002, L 190/1.

⁸⁴ Bijv. H. Karitzky en F. Wannek, 'Die EU-weite Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen', *Neue Juristische Wochenschrift* 2010, p. 3393; S. Trautmann, 'Das neue Europäische Geldsanktionsgesetz – Vollstreckung ausländischer Geldsanktionen zur Ahndung von Verkehrsverstößen', *Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht* 2011, p. 57.

⁸⁵ F. Höpfel en R. Kert, 'Country Analysis – Austria', in: O.J.D.M.L. Jansen (red.), *Administrative Sanctions in the European Union*, Antwerpen: Intersentia 2013, pp. 35-91, p. 83.

innen en de personen die haar ten uitvoer kunnen leggen enig contact bestaat. In de (als genoemd, beperkte) literatuur over de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes wordt, buiten de constatering dat nog maar weinig instrumenten bestaan om bestuurlijke sancties transnationaal te effectueren,⁸⁶ weinig geschreven over mogelijke andere barrières voor de grensoverschrijdende inning.

Ook over de mogelijke problemen die moeten worden overbrugd wanneer een dergelijk instrument zou worden ontworpen, is voor zover wij kunnen overzien zeer weinig geschreven. Michiels wijdt wel woorden aan deze problematiek.⁸⁷ Hij benadrukt dat, hoewel het nut van een regeling betreffende de invordering van handhavingsschulden aannemelijk is, in deze regeling wel rekening dient te worden gehouden met de kwetsbare kanten van de samenwerking bij tenuitvoerlegging. Van belang is weliswaar aan de ene kant de doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving, maar aan de andere kant moeten aan de burger ook adequate waarborgen worden geboden.⁸⁸ Michiels wijst daarbij op problemen zoals schade die wordt berokkend door fouten bij de boeteplegging en bewijslevering en – waardering. Deze problemen, aldus Michiels, zouden kunnen worden opgelost door de inning alleen mogelijk te maken ten aanzien van schulden waarvan het bestaan in rechte onherroepelijk is komen vast te staan. Verder zou een mogelijke regeling onder meer bepalingen moeten bevatten over de procedure tot invordering en zou deze niet te ingewikkeld mogen zijn.

10 Conditie voor grensoverschrijdende inning op basis van bestaande instrumenten

10.1 Inleiding

Op basis van de hiervoor in de paragrafen 5 tot en met 7 besproken bestaande juridische instrumenten, kan ten slotte worden gezien of een algemeen beeld ontstaat van condities waaronder grensoverschrijdende inning – nog onafhankelijk van de precieze context daarvan – door middel van internationale samenwerking kan plaatsvinden. Deze condities zijn als uitgangspunt genomen bij de aan de respondenten voorgelegde interviewvragen in verband met de derde onderzoeksvraag.⁸⁹ Als uitgangspunt voor de keuze van instrumenten waarop de conditiecatalogus is gebaseerd, geldt de zojuist gemaakte inventarisatie van inningsinstrumenten. Het betreft uiteenlopende instrumenten met zeer verschillende juridische achtergronden. Op basis daarvan is geprobeerd te achterhalen, welke onderwerpen bij samenwerking op het gebied van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes van belang zijn. Bij de bestudering van deze instrumenten is onder meer acht geslagen op:

⁸⁶ J.H. Jans, S. Prechal en R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees Bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 252.

⁸⁷ F.C.M.A. Michiels, 'Europese samenwerking bij bestuurlijk sanctioneren. Over (de noodzaak van) wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van bestuursrechtelijke sancties en maatregelen in Europa', in: R.A.J. van Gestel en J. van Schooten (red.), *Europa en de toekomst van de nationale wetgever. Liber amicorum Philip Eijlander*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, p. 195-197.

⁸⁸ Vgl. De toespraak van Ansgar Heveling, 'Gegenseitige Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen in Europa, Rede zum TOP 14, 40. Sitzung des 17. Deutschen Bundestages', Berlijn, 6 mei 2010, p. 2.

⁸⁹ 'Zien (de respondenten uit) de geselecteerde landen een noodzaak dan wel wenselijkheid tot internationale samenwerking voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes (en zo ja, in welke mate) en onder welke juridische condities zou deze volgens hen moeten plaatsvinden?'

- De procedurele inkadering, i.e.: vertaling van documenten; de mogelijkheden van onderling overleg; de bekendheid met de bevoegde autoriteiten in andere lidstaten;
- De bevoegdheid tot geschilbeslechting bij betwisting van de vordering, de executoriale titel of de inning;
- De mogelijke weigeringsgronden, zoals het ontbreken van de beboetbaarheid van de persoon of handeling in de tenuitvoerleggingsstaat, de procedurele waarborgen waarmee de boete is omringd of de hoogte van de ten uitvoer te leggen boete;
- De gevolgen van het optreden door een andere lidstaat voor de bevoegdheid om de boete zelf (alsnog) te innen.

Bij onderwerpen die in verschillende bestaande instrumenten naar voren komen, kan worden aangenomen dat zij relevant kunnen zijn bij het uitdenken van juridische condities waaronder samenwerking zou kunnen plaatsvinden. Daaraan doet niet af dat met betrekking tot deze onderwerpen in de verschillende instrumenten (sterk) uiteenlopende keuzes kunnen zijn gemaakt. Het is met name denkbaar dat instrumenten met een strafrechtelijke inslag meer aandacht zullen besteden aan onderwerpen die traditioneel bij de strafrechtelijke samenwerking worden geregeld, waaronder met name de waarborgen waaraan de procedure moet voldoen. In de bespreking hieronder is met de achtergrond van dergelijke keuzes geen rekening gehouden. De aandacht is uitgegaan naar welke thema's bij grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van de inning van geldschulden relevant kunnen zijn. Welke thema's bij een eventueel toekomstig inningsinstrument in het bijzonder aan de orde moeten komen en welke specifieke condities zouden moeten gelden, komt pas in de landenrapporten aan de orde op basis van de met de verschillende respondenten gevoerde gesprekken.

10.2 Procedureel kader

De diverse samenwerkingsinstrumenten regelen doorgaans dat de inning van een geldschuld door de autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat wordt overgenomen. Soms wordt daaraan voorafgaand expliciet geregeld dat documenten betreffende het bestaan van die geldschuld – zoals de oplegging van een boete – rechtstreeks aan de betrokkene kunnen worden betekend.⁹⁰ Een verzoek tot het overnemen van de inning kan worden gericht aan de door de lidstaten aangewezen (bestuurlijke) autoriteiten,⁹¹ de ministeries van justitie⁹² of de rechterlijke instanties.⁹³ Sommige instrumenten regelen ook een doorzendplicht voor het geval een samenwerkingsverzoek naar de verkeerde instantie wordt verzonden.⁹⁴

Op basis van de bestaande samenwerkingsinstrumenten kunnen zowel voor de verzoekende staat als voor de tenuitvoerleggingsstaat wederzijdse inlichtingenplichten ontstaan. Dat kunnen bijvoorbeeld algemene inlichtingenplichten zijn ten aanzien van de wijziging van nationale regelgeving die van invloed zijn op de manier waarop de verdragspartijen hun verdragsverplichtingen moeten nakomen⁹⁵ of informatie op het gebied van aanhangige zaken.⁹⁶ Daarnaast kan worden gedacht aan de verplichting van de beslissingsstaat om ontbrekende relevante informatie op verzoek van de tenuitvoerleggingsstaat aan te vullen of

⁹⁰ Zie bijvoorbeeld de artikelen 10 tot en met 13 van Verdrag tussen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland über Amts- und Rechtshilfe in Verwaltungssachen, waarin dat expliciet is bepaald.

⁹¹ Artikel 2 Kaderbesluit 2005/214/JBZ; artikel 4 Richtlijn 2010/24/EU.

⁹² Artikel 6 Verdrag inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen.

⁹³ Artikel 2 e.v. EEX-verordening.

⁹⁴ Bijvoorbeeld artikel 4 lid 6 Kaderbesluit 2005/214/JBZ en artikel 4 lid 5 Richtlijn 2010/24/EU.

⁹⁵ Bijvoorbeeld artikel 4 en 7 van het Verdrag inzake de wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken.

⁹⁶ Bijvoorbeeld artikel 5 lid 2 van het Verdrag tussen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland über Amts- und Rechtshilfe in Verwaltungssachen.

de verplichting van de tenuitvoerleggingsstaat om de beslissingsstaat te informeren wanneer de gevraagde tenuitvoerlegging heeft plaatsgevonden.⁹⁷ De bestaande instrumenten regelen daarnaast doorgaans welke stukken bij een samenwerkingsverzoek moeten worden overgelegd en of zij moeten worden vertaald.

10.3 Voorwaarden voor samenwerking

Sommige onderzochte instrumenten bepalen expliciet welke landen ten behoeve van een samenwerkingsverzoek kunnen worden aangezocht. In het geval van het Kaderbesluit 2005/214/JBZ is dat de lidstaat waar de natuurlijke of rechtspersoon eigendom heeft of inkomsten geniet, gewoonlijk verblijf houdt of zijn statutaire zetel heeft (artikel 4 lid 1). In het geval van het Verdrag inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnisen is dat de lidstaat op wiens grondgebied de schuldenaar goederen tot verhaal of vermogen bezit, de lidstaat waar een natuurlijke persoon zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft, dan wel de lidstaat waar een rechtspersoon zijn zetel heeft gevestigd (artikel 4). Bovendien stellen verschillende instrumenten als eis dat een samenwerkingsverzoek alleen kan worden ingediend als het nationale recht geen mogelijkheden meer biedt om de gevraagde tenuitvoerlegging te realiseren.⁹⁸

De bestudeerde instrumenten voorzien daarnaast ook in gronden op basis waarvan aangezochte lidstaten het samenwerkingsverzoek mogen weigeren. In het algemeen geldt dat de op het strafrecht gerichte instrumenten in meer weigeringsgronden voorzien dan de overige instrumenten. Zo mag op basis van Kaderbesluit 2005/214/JBZ de tenuitvoerlegging worden geweigerd wanneer het feit waarvoor een boete is opgelegd in de tenuitvoerleggingsstaat niet strafbaar is (artikel 5 lid 3, behoudens artikel 5 lid 1).⁹⁹ Andere weigeringsgronden die in de bestaande instrumenten naar voren komen zijn onder meer de omstandigheid dat terzake van dezelfde feiten al een beslissing is gegeven in de tenuitvoerleggingsstaat of een andere staat, dat de rechten van verdediging van de schuldenaar onvoldoende zijn gewaarborgd, dat de leeftijd of een immuniteit van de schuldenaar aan inning in de weg staat, en dat het voldoen aan het verzoek ernstige moeilijkheden van economische of sociale aard zou opleveren in de tenuitvoerleggingsstaat. Daarnaast is in de meeste instrumenten, al dan niet in de vorm van een weigeringsgrond, relevant of de beslissing die ten uitvoer moet worden gelegd onherroepelijk is geworden. Een iets andere situatie geldt voor Richtlijn 2010/24/EU, op grond waarvan een inningsverzoek kan worden gewijzigd, ingetrokken of opgeschort wanneer bekend wordt dat de schuldvordering wordt aangevochten (artikel 14). In sommige instrumenten, met name in Kaderbesluit 2005/214/JBZ en Richtlijn 2010/24/EU (artikel 7 lid 2 sub h resp. artikel 18 lid 3) mag de aangezochte lidstaat ten slotte van het verlenen van bijstand afzien als het te innen bedrag onder een bepaald minimumbedrag uitkomt. Ten slotte voorzien de meeste instrumenten ook in de mogelijkheid om een verzoek tot samenwerking te weigeren voor zover dat verzoek een gevaar voor de openbare orde oplevert of strijdig is met

⁹⁷ Zie bijv. artikel 17 resp. 18 lid 2 van het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnisen.

⁹⁸ Dit geldt bijvoorbeeld voor het Kaderbesluit 2005/214/JBZ (artikel 9 lid 2), Richtlijn 2010/24/EU (artikel 11 lid 2), het Verdrag inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnisen (artikel 11 lid 2) en het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (artikel 21 lid 2 sub g).

⁹⁹ Vgl. artikel 5 Verdrag inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnisen.

de grondbeginselen van het recht van de staat waarvan de tenuitvoerlegging wordt gevraagd.¹⁰⁰

10.4 Wijze van tenuitvoerlegging

Een belangrijke vraag is vervolgens hoe de tenuitvoerlegging (de inning) van de geldschuld moet plaatsvinden. De onderzochte instrumenten geven verschillende antwoorden op de vraag of de ten uitvoer te leggen beslissing automatisch moet worden erkend of dat daarvoor verdere formaliteiten vereist zijn. Bij de unierechtelijke instrumenten geldt over het algemeen het eerste. Voor de uitvoerbaarheid kunnen dan nog wel nadere handelingen zijn vereist; de EEX-verordening bepaalt bijvoorbeeld dat beslissingen in een andere lidstaat ten uitvoer worden gelegd nadat zij aldaar uitvoerbaar zijn verklaard (artikel 38). De multilaterale verdragen vereisen over het algemeen nadere handelingen, zoals overeenstemming tussen de verzoekende staat en de aangezochte staat. Daarnaast wordt doorgaans bepaald welk recht op de tenuitvoerlegging van toepassing is. Zo bepaalt Richtlijn 2010/24/EU dat iedere schuldvordering waarvoor een verzoek tot invordering is ingediend wordt behandeld alsof het een schuldvordering van de lidstaat zelf betreft (artikel 13 lid 1). Ook de meeste andere onderzochte instrumenten gaan uit van de toepasselijkheid van het recht van de tenuitvoerleggingsstaat. In sommige gevallen omvat dit voor de tenuitvoerleggingsstaat ook de bevoegdheid om gratie of amnestie¹⁰¹ of uitstel van betaling¹⁰² te verlenen. Bij de instrumenten die met name relevantie hebben voor het strafrecht, kan aan de tenuitvoerleggingsstaat daarnaast ook de bevoegdheid worden gegeven om bij de onmogelijkheid om een beslissing geheel of gedeeltelijk ten uitvoer te leggen, vervangende maatregelen zoals vrijheidsstraffen toe te passen.¹⁰³ De onderzochte fiscaalrechtelijke instrumenten bieden bovendien de mogelijkheid om al conservatoire maatregelen te nemen voordat de gevraagde beslissing definitief ten uitvoer wordt gelegd.¹⁰⁴

Een aantal instrumenten regelt expliciet de voorwaarden waaronder de tenuitvoerlegging wordt beëindigd. Dat is, althans in het geval van Kaderbesluit 2005/214/JBZ en het Verdrag inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen, het geval wanneer de beslissingsstaat heeft laten weten dat de beslissing niet meer uitvoerbaar is (artikel 12 resp. artikel 14).

10.5 Rechtsbescherming

In een aantal inningsinstrumenten komt ook expliciet de rechtsbescherming naar voren van de personen bij wie de geldboete wordt geïnd. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen geschillen over het ontstaan van de geldschuld (de oplegging van de boete), die doorgaans

¹⁰⁰ Deze weigeringsgrond kan worden teruggevonden in Richtlijn 2010/24/EU (artikel 18 lid 1), de EEX-verordening (artikel 34 lid 1 en artikel 35 lid 3), het Europees Verdrag inzake de geldigheid van strafvonnissen (artikel 6 letter a), het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (artikel 21 lid 2 sub b) en het Verdrag zwischen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland über Amts- und Rechtshilfe in Verwaltungssachen (artikel 4).

¹⁰¹ Artikel 11 lid 1 Kaderbesluit 2005/214/JBZ. Echter, alleen de beslissingsstaat kan beschikken op een verzoek tot herziening van de beslissing (lid 2).

¹⁰² Artikel 13 lid 4 Richtlijn 2010/24/EU.

¹⁰³ Artikel 10 Kaderbesluit 2005/214/JBZ; artikel 12 Verdrag inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen.

¹⁰⁴ Artikel 16 lid 1 van de Richtlijn 2010/24/EU en artikel 12 van het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken.

door de rechterlijke instanties van de beslissingsstaat worden beslecht,¹⁰⁵ en geschillen over de tenuitvoerlegging van de inning, die over het algemeen worden beslecht in de tenuitvoerleggingsstaat.¹⁰⁶

10.6 Gevolgen van de tenuitvoerlegging

De bestaande samenwerkingsinstrumenten kunnen regelen dat de beslissingsstaat na het inningsverzoek niet meer zelf tot tenuitvoerlegging over mag gaan.¹⁰⁷ Daarnaast regelen vrijwel alle samenwerkingsinstrumenten wie de kosten van tenuitvoerlegging draagt en aan wie de opbrengsten daarvan toekomen. De regels hierover verschillen: in sommige gevallen komen de opbrengsten van de inning toe aan de tenuitvoerleggingsstaat,¹⁰⁸ maar zij worden overgemaakt aan de beslissingsstaat wanneer de laatste dat met de tenuitvoerleggingsstaat is overeengekomen.¹⁰⁹ Over het algemeen wordt wel geregeld dat de betrokken lidstaten over en weer afzien van vergoeding van de voor de inning gemaakte kosten.¹¹⁰

11 Voorlopige deelconclusie: huidige mogelijkheden voor grensoverschrijdende inning

Wanneer een lidstaat of bestuurlijke autoriteit in een ander land de betaling van een bestuurlijke boete wil afdwingen, is daarvoor een grondslag nodig in het internationale recht. Het ontbreken van een dergelijke grondslag vormt de belangrijkste barrière voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Het internationaal privaatrecht kan het mogelijk maken via een exequaturprocedure een boete in een ander land ten uitvoer te leggen (paragraaf 3). De regels van internationaal privaatrecht verschillen per land. Het valt echter sterk te betwijfelen dat deze ook uitkomst bieden voor de erkenning en tenuitvoerlegging van de uit het publiekrecht afkomstige bestuurlijke boete. Voor zover dat wel zo is, gaat het om een zeer omslachtige procedure. Voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes biedt de exequaturprocedure daarmee – zoals ook uit de hierna volgende landenrapporten zal volgen – weinig uitkomst.

¹⁰⁵ Artikel 14 Richtlijn 2010/24/EU; artikel 13 lid 2 Verdrag inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnis; artikel 15 lid 1 van de OntwerpHandhavingsrichtlijn bij de Detacheringsrichtlijn; artikel 23 lid 3 van het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken en artikel 9 lid 6 van het Verdrag tussen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland über Amts- und Rechtshilfe in Verwaltungssachen.

¹⁰⁶ Artikel 14 lid 2 Richtlijn 2010/24/EU; artikel 41 Europees Verdrag inzake de geldigheid van strafvonnis en artikel 9 lid 5 van het Verdrag tussen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland über Amts- und Rechtshilfe in Verwaltungssachen.

¹⁰⁷ Artikel 15 Kaderbesluit 2005/214/JBZ; artikel 17 Verdrag inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnis; artikel 11 lid 1 Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnis.

¹⁰⁸ Artikel 13 Kaderbesluit 2005/214/JBZ; artikel 15 Verdrag inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnis.

¹⁰⁹ Zie bijv. artikel 13 lid 5 Richtlijn 2010/24/JBZ.

¹¹⁰ Artikel 17 Kaderbesluit 2005/214/JBZ; artikel 20 Richtlijn 2010/24/EU; artikel 19 Verdrag inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnis; artikel 14 Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnis; artikel 6 lid 8 OntwerpHandhavingsrichtlijn bij de Detacheringsrichtlijn. Een uitzondering vormt artikel 7 van het Verdrag tussen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland über Amts- und Rechtshilfe in Verwaltungssachen dat bepaalt dat de gemaakte kosten door de tenuitvoerleggingsstaat kunnen teruggevorderd.

Het verwondert dus niet dat in de loop van de tijd diverse specifieke instrumenten zijn ontwikkeld om transnationale tenuitvoerlegging mogelijk te maken. Zowel in een privaatrechtelijke context, met betrekking tot de invordering van geldschulden in burgerlijke zaken, als in een strafrechtelijke context, binnen het kader van strafrechtelijke rechtshulp, en op kleinere schaal ook in een bestuursrechtelijke context. De beschikbare privaatrechtelijke instrumenten bieden voor de transnationale inning van bestuurlijke boetes geen aanknopingspunten (paragraaf 5). Die mogelijkheid bestaat onder voorwaarden wel voor strafrechtelijke rechtshulpinstrumenten die (mede) zien op financiële sancties (paragraaf 6). De kernvraag is of en in hoeverre deze ook betrekking kunnen hebben de bestuurlijke boete, die althans in Nederland in het bestuursrechtelijk systeem wordt geplaatst. Dat is slechts in potentie het geval bij het Verdrag van Den Haag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen. Inning op basis van het Tenuitvoerleggingsverdrag behoort wel tot de mogelijkheden, maar dit verdrag is slechts tussen Nederland en Duitsland voorlopig in werking getreden. Van belang is vooral de mogelijkheid tot grensoverschrijdende inning in de EU op basis van Kaderbesluit 2005/214/JBZ. Het belang daarvan voor dit onderzoek hangt nog af van de vraag of de ten aanzien van bestuurlijke boetes bevoegde nationale rechters kwalificeren als een ‘met name in strafzaken bevoegde rechter’ en hoe het in het Kaderbesluit gebezigde begrip ‘strafbare feiten’ moet worden uitgelegd. Deze vraag wordt nog nader besproken in hoofdstuk VI.

Het is eveneens denkbaar dat binnen de beschikbare bestuursrechtelijke instrumenten wordt gezocht naar een grondslag voor grensoverschrijdende inning (paragraaf 7). Zuiver bestuursrechtelijke samenwerkingsinstrumenten die zich niet beperken tot specifieke deelgebieden zien echter slechts op informatie-uitwisseling en het doen betekenen van documenten. Zij zijn daarnaast slechts in zeer beperkte mate ondertekend en geratificeerd. De algemene bestuursrechtelijke samenwerking in internationaal verband heeft dus, anders dan de strafrechtelijke samenwerking, zeker geen hoge vlucht genomen. De enige uitzondering vormt een bilateraal tussen Duitsland en Oostenrijk gesloten verdrag over de rechtshulp in bestuurlijke zaken. Deze ziet expliciet ook op de inning van opgelegde bestuurlijke boetes. Dit betekent niet dat bestuurlijke samenwerking buiten dit bilaterale verdrag onmogelijk is. Deze blijft echter versnipperd en heeft nog niet ontwikkeld tot een algemeen inningsinstrument dat mede ziet op de bestudeerde normcomplexen.

Binnen het kader van de Europese Unie is het denkbaar dat onder omstandigheden op basis van artikel 4 lid 3 VEU een samenwerkingsplicht bestaat wanneer het Europese recht verplicht tot de doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende handhaving van bepaalde regels. Het is echter niet duidelijk of een dergelijke verplichting daadwerkelijk bestaat en of de loyale samenwerking op basis van artikel 4 lid 3 VEU leidt tot een concrete invorderingsplicht bij de tenuitvoerleggingsstaat (paragraaf 8).

Op basis van het bovenstaande valt het volgende te concluderen. Het is op zijn minst in theorie mogelijk om internationaal samen te werken bij de inning van bestuurlijke boetes. Naar huidig recht ligt de belangrijkste mogelijkheid daarvoor in het strafrechtelijk rechtshulpinstrumentarium. Daarbij valt vooral te denken aan Kaderbesluit 2005/214/JBZ, dat afhankelijk van de toepassing en uitleg van de zaak *Baláž* ook op de hier bestudeerde bestuurlijke boetes toepassing zou kunnen vinden. Aansluiting bij het strafrechtelijk rechtshulpinstrumentarium zal wel de nodige uitdagingen met zich brengen, nu dit mogelijk ook de nodige strafrechtelijke inhoudelijke eisen zal stellen aan de onder dat systeem te vallen bestuurlijke boetes. Mocht het strafrechtelijk rechtshulpinstrumentarium onvoldoende uitkomst bieden – de tijd zal het leren – moet worden geconstateerd dat een algemeen bestuursrechtelijk samenwerkingsinstrument op dit vlak niet bestaat. Wel op deelterreinen en in bilateraal verband, zodat hier op zijn minst in potentie aanknopingspunten voor

samenwerking te vinden vallen. Overigens geldt voor het bovenstaande dat, zeker in internationaal verband, niet rigide tussen met name de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke samenwerking kan worden onderscheiden, zoals in wezen ook uit de zaak *Baláž* bleek.

Met het bestaan van een samenwerkingsinstrument is nog niet alles gegeven. Experts en de literatuur wijzen erop dat tussen de nationale boetesystemen belangrijke verschillen staan en dat ook het bestaande rechtshulpinstrumentarium uitvoeringsproblemen met zich brengt (paragraaf 9). Over de precieze invulling van mogelijk te ontwikkelen samenwerkingsinstrumenten is nog weinig geschreven, hoewel in ieder geval van belang wordt geacht dat bepaalde minimale waarborgen voor de burger worden gegarandeerd. Welke inhoudelijke eisen in de onderzochte landen van belang worden geacht, komt in de verschillende landenrapporten aan de orde. In algemene zin is in dit hoofdstuk wel onderzocht welke thema's inhoudelijk in de beschikbare inningsinstrumenten aan de orde komen. Deze thema's zijn beschreven in paragraaf 10 en hebben gediend als grondslag voor de interviewvragen in het kader van onderzoeksvraag 3.

III Grensoverschrijdende inning in België

1 Algemeen kader bestuurlijke boetes

In België is de bestuurlijke boete zeker geen onbekend fenomeen. Met grote regelmaat worden door bestuursorganen sancties opgelegd, waaronder geldboetes.¹¹¹ De zogenaamde administratieve geldboete en de last onder dwangsom staan gezamenlijk bekend onder het containerbegrip *administratieve sanctie*.¹¹² Van dit begrip bestaat in het Belgische recht nog geen wettelijke definitie.¹¹³ In een arrest van 14 januari 2013 heeft het Hof van Cassatie het begrip administratieve sanctie wel gedefinieerd.¹¹⁴ Volgens het Hof gaat het om “*een bij of krachtens de wet vastgestelde maatregel met een repressief karakter, die door een bestuursorgaan wordt opgelegd door middel van een eenzijdige, individuele bestuurshandeling, als reactie op een inbreuk op een rechtsnorm*”.¹¹⁵ Onder deze definitie valt ook de administratieve geldboete, die echter zelf in de literatuur nog niet gezaghebbend is gedefinieerd. Wel kan worden aangenomen dat de voorwaarden van artikel 6 EVRM op in België opgelegde administratieve geldboetes toepassing vinden.¹¹⁶

Er bestaat in België voorlopig geen algemene wettelijke regeling voor het opleggen van administratieve geldboetes of andere administratieve sancties. Wel is sinds 1971 onderkend dat bestuursorganen een algemene bevoegdheid hebben om uit kracht en binnen de grenzen van een wet, decreet of ordonnantie dergelijke sancties op te leggen.¹¹⁷ Waar nodig wordt de bevoegdheid voor het opleggen en innen van administratieve geldboetes, evenals de eventuele nadere voorschriften, per normcomplex vastgesteld.¹¹⁸ Hoewel de Belgische wetgever op dit

¹¹¹ E. Willemart, ‘De bestuurlijke sancties in België – Bijdrage van de Raad van State van België’, in: Raad van State van België *Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie*, Brussel: Raad van State van België 2011, p. 3.

¹¹² Zie bijv. A. Mast, J. Dujardin, M. van Damme en J. Vande Lanotte, *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Mechelen: Kluwer 2009, p. 9 e.v.; E. de Bock, *Onderzoeksrapport Bestuurlijke sanctioneringsmechanismen*, Antwerpen: Universiteit Antwerpen 2007, p. 233-234.

¹¹³ Zie bijv. J. Put, *Administratieve sancties in het socialezekerheidsrecht. Preventieve rechtsbescherming bij en rechterlijke controle op het opleggen van administratieve sancties in de sociale zekerheid* (diss. Leuven), Brugge: die Keure, p. 21-35. Vgl. ook Zie J. Put en K. Andries, ‘Country Analysis – Belgium’, in: O.J.D.M.L. Jansen (red.) *Administrative Sanctions in the European Union*, Antwerpen; Intersentia 2013, p. 122.

¹¹⁴ Het Hof gebruikt de begrippen ‘bestuurlijke sanctie’ en ‘administratieve sanctie’ door elkaar.

¹¹⁵ Hof van Cassatie no. C-11.0769.N, 14 januari 2013, r.o. III.2. Hierbij heeft het Hof blijkbaar de definitie gevolgd van J. Put, ‘Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht, R.W. 2001-2002, p. 1195-1196.

¹¹⁶ E. Willemart, ‘De bestuurlijke sancties in België – Bijdrage van de Raad van State van België’, in: Raad van State van België *Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie*, Brussel: Raad van State van België 2011, p. 8-9.

¹¹⁷ Op 30 juni 1971 werd in het Belgische parlement een wet van die strekking aangenomen. Zie voor het advies van de Raad van State over deze wet: *Parl. St. Kamer, 1970-1971, nr. 939/1*. Zie < http://www.juradmin.eu/colloquia/1972/belgium-2_nl.pdf (laatst geraadpleegd op 20 oktober 2013).

¹¹⁸ De belangrijkste wetten op basis waarvan op nationaal niveau bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd zijn het Sociaal Strafwetboek en de Wet tot bescherming van de economische mededinging. Daarnaast is in de artikelen 119, 119bis en 119ter van de Nieuwe Gemeentewet een algemene regeling opgenomen ten aanzien van de oplegging van administratieve sancties door gemeenten (*gemeentelijke administratieve sancties*). Zie J. Put en K. Andries, ‘Country Analysis – Belgium’, in: O.J.D.M.L. Jansen (red.) *Administrative Sanctions in the European Union*, Antwerpen; Intersentia 2013, p. 106. Daarnaast verdient, voor wat betreft de bevoegdheid van de Belgische gemeenschappen en gewesten om administratieve sancties op te leggen, de Bijzondere Wet op de Hervorming van de Instellingen (BWHI) vermelding. Op grond van artikel 11 van deze wet, zoals uitgelegd door

moment nog geen concrete plannen lijkt te hebben voor het ontwerp van een algemene wettelijke regeling ten behoeve van de inning van de bestuurlijke boete, kan uit de literatuur worden opgemaakt dat een dergelijke regeling wel wenselijk wordt geacht.¹¹⁹ Gezien de bevoegdheidsverdeling die het Belgische staatsbestel kenmerkt, is echter niet zonder meer duidelijk wie bevoegd zou zijn om een algemene en omvattende regeling voor bestuurlijke boetes, de inning daaronder begrepen, op te stellen.¹²⁰ Voor zover een algemene wettelijke regeling mogelijk is, wordt in de (Nederlandstalige) literatuur onder meer inspiratie gezocht bij de Nederlandse titel 5.4 Awb, nu daar al in een dergelijke regeling is voorzien.¹²¹ Als voordelen van een algemene wettelijke regeling worden onder meer genoemd dat ‘samenlooperikelen’ worden opgelost en dat aan de onoverzichtelijkheid van de bestaande regels over de oplegging van bestuurlijke boetes (de zogenaamde ‘handhavingscocktail’) een einde kan worden gemaakt.¹²²

2 Inning van bestuurlijke boetes in België: een versnipperd systeem

Voordat wordt ingegaan op de ervaringen op het gebied van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, is het zinvol om stil te staan bij de nationale regelgeving over de inning. Inzicht daarin kan verhelderen vanuit welke uitgangspositie kan worden nagedacht over grensoverschrijdende inning en binnen welk systeem zou worden geïnd in situaties waarin België de beoogde tenuitvoerleggingsstaat is.

Evenmin als een algemene regeling over het opleggen van bestuurlijke boetes kent België een algemene regeling over het innen daarvan. Dat betekent dat per geval moet worden bezien welke regels gelden voor het innen van opgelegde administratieve geldboetes. Hierna wordt daarom verkend welke boetes in België binnen de bestudeerde referentiegebieden kunnen worden opgelegd, door wie en onder welke voorwaarden. Vervolgens wordt uiteengezet op welke manier de opgelegde boete vervolgens kan worden geïnd.

2.1 Financieel toezicht: oplegging

De regels over het financieel toezicht zijn in België neergelegd in de Wet betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten. Op grond van artikel 34 jo. 36 § 2 van deze wet kan aan (rechts)personen een administratieve geldboete worden opgelegd voor het niet verstrekken van informatie over door de wet bestreken activiteiten die zij uitvoeren of voornemens zijn uit te voeren. Deze boete wordt opgelegd door de Belgische Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (hierna: FSMA, naar de Engelse naam Financial Services and Markets Authority).

het Belgisch Grondwettelijk Hof, zijn de gemeenschappen en gewesten in beginsel bevoegd om overtredingen te handhaven met administratieve sancties. Vgl. E. Willemart, ‘De bestuurlijke sancties in België – Bijdrage van de Raad van State van België’, in: Raad van State van België *Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie*, Brussel: Raad van State van België 2011, p. 3. Deze impliciete bevoegdheid omvat ook de mogelijkheid om de bevoegdheid tot vaststelling van sancties aan bestuursorganen te delegeren. Grondwettelijk Hof no. 88/2004, 19 mei 2004, r.o. B.13.3.

¹¹⁹ Met name J. Put, ‘Naar een kaderwet administratieve sancties’, *Rechtskundig Weekblad* 2005, pp. 321-336.

¹²⁰ J. Put, ‘Naar een kaderwet administratieve sancties’, *Rechtskundig Weekblad* 2005, pp. 321-336, p. 322-327.

¹²¹ De Bock 2007, p. 15 en Deben 2004, p. 28-34.

¹²² De Bock 2007, p. 15. Zie ook Put en Andries 2013, p. 153.

Het onderzoek naar de overtreding en de oplegging van de bestuurlijke boete vindt plaats volgens de procedure als neergelegd in de artikelen 70 en 72 (artikel 36 § 2). Volgens deze artikelen beslist de secretaris-generaal van de FSMA in zijn hoedanigheid als auditeur¹²³ tot het openen van een onderzoek aangaande feiten die aanleiding kunnen geven tot de oplegging van een administratieve geldboete. Hij brengt vervolgens het directiecomité op de hoogte, dat bevoegd is om de procedure in te stellen die kan leiden tot de oplegging van de administratieve geldboete. De betrokken partijen worden daarvan in kennis gesteld. Artikel 71 § 3 voorziet in de mogelijkheid van een minnelijke schikking tussen de betrokken personen en het directiecomité.¹²⁴

Wordt geen minnelijke schikking getroffen, worden de grieven en het onderzoeksverslag van de auditeur voorgelegd aan de sanctiecommissie.¹²⁵ De betrokken personen beschikken dan over een termijn van twee maanden om hun opmerkingen voor te leggen aan de voorzitter van de sanctiecommissie. De sanctiecommissie kan op grond van artikel 72 § 3 een administratieve geldboete opleggen na een procedure op tegenspraak. De betrokken personen dienen voorafgaand aan de oplegging van de boete te zijn gehoord of in ieder geval te zijn opgeroepen. Tegen de beslissing van de sanctiecommissie staat beroep open bij het Hof van Beroep te Brussel.

2.2 Arbeid vreemdelingen: oplegging

Volgens artikel 175 § 2 jo. artikel 101 van het Sociaal Strafwetboek is de Directie van de administratieve geldboetes van de Federale dienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg bevoegd om voor de illegale tewerkstelling van vreemdelingen zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke sancties op te leggen. Bij de oplegging van bestuurlijke boetes gelden de procedurevoorschriften van de artikelen 74 t/m 91 van het Sociaal Strafwetboek, waaronder de eis om de vervolging binnen een redelijke termijn te laten plaatsvinden en een motiveringseis ten opzichte van de beslissing tot het opleggen van de boete. Nu op grond van het Sociaal Strafwetboek ook strafrechtelijke boetes kunnen worden opgelegd, bevat de deze wet een aantal artikelen ten aanzien van de samenloop van strafrechtelijke en administratiefrechtelijke geldboetes (artikelen 111 tot en met 116). Tegen een opgelegde administratieve geldboete staat beroep open bij de arbeidsrechtbank. Het beroep heeft op grond van artikel 3 van de Wet van 2 juni 2010 houdende bepalingen van het Sociaal strafrecht schorsende werking.

2.3 Inning van de opgelegde boetes

De inning van de boetes op het gebied van het financieel toezicht en de arbeid vreemdelingen gebeurt grotendeels op dezelfde manier. Voor de inning van administratieve geldboetes die

¹²³ De secretaris-generaal van de FSMA voert bij onderzoeken als bedoeld in artikel 70 van de Wet de titel auditeur. De secretaris-generaal staat in voor de algemene administratieve organisatie en de administratieve leiding van de diensten van de FSMA. (artikel 51 van de Wet).

¹²⁴ Bedragen die in het kader van minnelijke schikkingen worden betaald, worden volgens artikel 72 § 3 van de wet ten voordele van de Schatkist geïnd door de administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen.

¹²⁵ De sanctiecommissie oordeelt op grond van artikel 48bis van de Wet over het opleggen van de administratieve geldboetes door de FSMA. Het gaat om een onafhankelijk orgaan van de FSMA bestaande uit twee (ere)staatsraden, twee (ere)raadsheren bij het Hof van Cassatie, twee magistraten die geen raadsheren bij het Hof van Cassatie of het hof van beroep te Brussel zijn en vier andere leden. De sanctiecommissie is door het Hof van Beroep van Brussel bestempeld als een administratieve overheid en niet als een administratieve rechtbank (Brussel, 1 februari 2008, *Bank Fin. R* 2008, p. 167).

zijn opgelegd op grond van het Sociaal strafwetboek gelden de artikelen 88 tot en met 91 van die wet. Uit deze artikelen volgt dat de administratieve geldboete moet worden betaald binnen een termijn van drie maanden (artikel 88). Bij het verzuim om de boete binnen de gestelde termijn te betalen maakt de bevoegde administratie de zaak aanhangig bij de Administratie van het Kadaster, Registratie en Domeinen, met het oog op de invordering van het bedrag van de geldboete (artikel 89). Op grond van artikel 37 van de Wet betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten worden de met toepassing van de artikelen 36 § 1 en 36 § 2 van die wet opgelegde dwangsommen en geldboetes ten voordele van de Schatkist geïnd door de administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen.

De positie van de in deze wetten bedoelde administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen ligt vanwege verschillende op elkaar volgende hervormingen gecompliceerd. De bevoegdheid tot boete-inning berustte oorspronkelijk bij kantoren die deel uitmaakten van de Administratie BTW, Registratie en Domeinen van het Ministerie van Financiën. Ingevolge een moderniseringsbeweging werd dat ministerie een federale overheidsdienst en werd de aanzet gegeven tot de oprichting van de Administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen (afgekort tot AKRED). AKRED werd echter nooit effectief opgericht. In de plaats kwam de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie, waarvan de Administratie Niet-Fiscale Invordering, bevoegd voor de inning van boetes, een onderdeel vormde.

De inning van de hierboven bedoelde boetes vindt dus plaats door de Administratie Niet-fiscale Invordering (Administratie NFI). Tegenwoordig is deze Administratie functioneel geïntegreerd in de Algemene Administratie van de Inning en de Invordering, ook een onderdeel van de federale overheidsdienst Financiën. Voor deze inning geldt nog steeds, na enkele wijzigingen, het Koninklijk Besluit van 17 juli 1991.¹²⁶ Artikel 94 van dat besluit bepaalt dat elke aan de staat of aan de Staatsinstellingen verschuldigde som waarvan de inning gevorderd wordt door de bedoelde Administratie kan worden ingevorderd bij dwangbevel. Dat bevel wordt betekend bij exploit van een gerechtsdeurwaarder. Op grond van artikel 95 kan de minister of diens gemachtigde, onder de voor hem in elk speciaal geval te bepalen voorwaarden, uitstel van betaling toestaan voor de hoofdsom, de rente geheel of gedeeltelijk kwijtschelden of andere betalingsmodaliteiten toestaan.

2.4 Geen bestuurlijke boetes op het gebied van spam

Op grond van artikel 26 Wet betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij kan een boete voor overtreding van het spamverbod in België worden opgelegd door de strafrechter. Op de oplegging en inning van deze boetes zijn daarom in beginsel alleen strafrechtelijke normen van toepassing. Een dergelijke strafrechtelijke boete valt buiten het bestek van dit onderzoek. Uit nader onderzoek is gebleken dat ook met het spamverbod vergelijkbare normen in België doorgaans niet door middel van bestuurlijke boetes worden gesanctioneerd. Voor zover dat wel het geval is, is de bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen een zeer recente, waarmee dus nog maar weinig ervaring is opgedaan.¹²⁷ Nu een belangrijk deel van de in België opgelegde bestuurlijke boetes wordt geïnd door de hierboven genoemde Administratie NFI, is ervoor gekozen om niet specifiek te

¹²⁶ KB 17 juli 1991, B.S. 21.8.1991, houdende coördinatie van de wetten op de Rijkscomptabiliteit.

¹²⁷ Het gaat dan om de Ethische Commissie voor de telecommunicatie. Deze ziet op grond van de Ethische Code voor de telecommunicatie (op basis van artikel 134 § 3 Wet betreffende de elektronische communicatie) toe op het gebruik van betaalnummers en de voorwaarden waaronder betaalde diensten via elektronische communicatienetwerken (SMS, MMS, telefonie...) aan eindgebruikers kunnen worden aangeboden.

zoeken naar ervaringen bij het innen van bestuurlijke boetes op een met het spamverbod vergelijkbaar normcomplex. Gezien van het doel van dit onderzoek om, bij wijze van *quick scan*, een beeld te krijgen van de wijze waarop bestuurlijke boetes grensoverschrijdend worden en zouden kunnen worden geïnd, lijkt het afdoende om het verdere onderzoek te baseren op de twee normcomplexen waarop wél bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd, zoals aangevuld met meer algemene ervaringen die bij het opleggen van andere, niet nader gespecificeerde bestuurlijke boetes zijn opgedaan.

3 Inning van bestuurlijke boetes in België: praktijkervaringen

3.1 Nadere toelichting over de aangezochte respondenten

In België voorziet de wetgeving op de geselecteerde normcomplexen in inning door de Administratie NFI. Dit betekent dat de interviewvragen ten aanzien van alle bestudeerde normcomplexen in theorie aan dezelfde respondent worden voorgelegd. Om te voorkomen dat dit deel van het onderzoek een ook in het kader van een *quick scan* eenzijdig beeld oplevert, is besloten om op dit punt ook de resultaten te betrekken van de gesprekken die in het kader van de derde onderzoeksvraag zijn gevonden, voor zover op basis van deze interviews ook voor de praktische uitvoering van grensoverschrijdende inning relevante informatie is verkregen. Daarbij geldt dat de resultaten aan een zekere mate van *selection bias* onderhevig kunnen zijn, zeker wanneer het gaat om de vraag of de noodzaak om grensoverschrijdend te innen zich daadwerkelijk voordoet. Dit vloeit voort uit het feit dat de weergave hieronder ten dele is gebaseerd op de uitlatingen van respondenten die zijn benaderd omdat zij al met de problematiek bekend zijn.¹²⁸

3.2 Relevantie van grensoverschrijdende inning

Voorop staat dat de meeste respondenten regelmatig geconfronteerd worden met enerzijds de noodzaak, en anderzijds de onmogelijkheid, om een boete in het buitenland te innen. In een enkel geval is het beleid ook gericht op het zoveel mogelijk innen van opgelegde boetes ten behoeve van een juiste naleving van de wet. Eén respondent geeft aan dat binnen de normcomplexen waarop zijn organisatie toeziet, per jaar veertig à vijftig procedures lopen ten aanzien van personen die uit het buitenland komen. Sommigen daarvan betalen vrijwillig, maar voor zover dat niet gebeurt bestaat er op dit moment nog geen mogelijkheid om de betaling af te dwingen. Er wordt volgens deze respondent nooit door meer dan de helft van deze buitenlandse partijen betaald.

Afgaande op de reacties van de respondenten blijkt dat de betrokken boetes vooral binnen de EU worden opgelegd, en met name binnen de buurlanden van België. Eén respondent geeft aan te verwachten dat de problematiek van grensoverschrijdende inning vanwege de verder groeiende mobiliteit binnen de EU alleen maar zal toenemen.

3.3 Organisatie en gebruik van instrumenten bij grensoverschrijdende inning

Op de vraag hoe de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes wordt georganiseerd, antwoorden de respondenten dat, wanneer niet vrijwillig wordt betaald, een

¹²⁸ Zie daarover in dit hoofdstuk paragraaf 4.

betalingsherinnering en soms een tweede wordt gestuurd. Indien ook dit niet tot betaling leidt, dan wordt het betrokken dossier overgebracht naar de Administratie NFI zodat deze invorderingsmaatregelen kan treffen. Door het overbrengen naar de Administratie NFI blijft de schuld niet meer in de boeken van de boete-opleggende organisatie staan. De Administratie NFI is bevoegd ten aanzien van de inning van administratieve geldboetes in zowel binnen- als buitenland, met het verschil dat in binnenlandse gevallen de bevoegde kantoren zijn verspreid over het hele land terwijl voor de buitenlandse inning het kantoor te Brussel bevoegd is. De Administratie NFI kan enkel dwangmaatregelen treffen wanneer daarvoor een internationale regeling bestaat, zoals bijvoorbeeld Richtlijn 2010/24/EU. Eén respondent geeft aan dat wanneer een boete wordt opgelegd bij een rechterlijke uitspraak (vonnis), ook een exequatur (uitvoerbaarverklaring in het buitenland) niet mogelijk is. Bij gebrek aan een internationale regeling of mogelijkheid voor exequatur kan een deurwaarder door middel van een aanmaning opnieuw tot betaling aansporen. Daadwerkelijke dwangmaatregelen zijn volgens de respondenten niet aan de orde.

3.4 De onmogelijkheid van grensoverschrijdende inning en behoefte aan aanvullende instrumenten

Het zal niet verbazen dat de respondenten aannemen dat het niet mogelijk is om naar huidig recht de betaling van een bestuurlijke boete in het buitenland af te dwingen – hoewel de uitspraak in de zaak *Baláz* volgens sommigen een ander licht op de zaak kan werpen. Dat lijkt volgens één respondent tot een soort moedeloosheid te leiden waarbij de houding lijkt te bestaan dat in het geval een boete aan een buitenlands persoon zou moeten worden opgelegd, van deze oplegging wordt afgezien om dat de moeite daarvoor zich toch niet zou lonen. Dat geldt zeker wanneer de mogelijkheid om grensoverschrijdend te innen de vertaling van stukken vereist. Bij relatief kleine boetes geldt dat als een heel formulier zou moeten worden vertaald, de kosten wel eens hoog kunnen oplopen voor relatief weinig baten. Bij de respondenten bestaat gezien het bestaan van de problematiek en de ervaren onmogelijkheid om daadkrachtige inningsmaatregelen te treffen dus een duidelijke behoefte aan aanvullende instrumenten die de grensoverschrijdende inning zouden mogelijk maken. Eén respondent geeft daarbij aan dat op basis van zijn ervaringen aansluiting bij Richtlijn 2010/24/EU ideaal zou zijn, omdat op basis daarvan al geautomatiseerde, automatisch vertaalde elektronische formulieren bestaan met een Europese uitvoerbare titel.

Het is interessant om te melden dat één respondent aangeeft met een invorderingsstrategie te werken die ook bij bestuurlijke boetes kan worden toegepast. Op basis daarvan wordt met drempelbedragen gewerkt. Vanaf bepaalde bedragen die moeten worden geïnd worden bepaalde minimale acties voorgeschreven. Bij een beperkte schuld kan bijvoorbeeld worden volstaan met een aanmaning, terwijl bij een hogere schuld ook een deurwaarder moet worden ingeschakeld. Verdergaande actie is pas nodig als de schuld bestaat uit een hoger bedrag. Hiermee zou het risico dat de kosten de baten overstijgen kunnen worden beperkt.

3.5 Alternatieve oplossingen voor de inningsproblematiek

Uit de gesprekken met de respondenten bleek dat zij bij gebrek aan een effectief internationaal inningsinstrument verschillende alternatieve methoden gebruiken om het normoverschrijdende gedrag te kunnen aanpakken.

Daarbij valt te denken aan manieren om het probleem van *grensoverschrijdende* inning te voorkomen. In het geval waarin bij de normoverschrijding verschillende met elkaar verbonden partijen betrokken zijn is het soms ook mogelijk om de boete enkel of ook aan de

in België verblijvende partij op te leggen. In sommige gevallen is het nodig om daarvoor de wetgeving aan te passen. Als de Belgische (rechts)persoon wordt aangesproken kan worden voorkomen dat in het buitenland moet worden ingevorderd, terwijl de inning alsnog zinvol kan zijn omdat intern moet worden doorgestort en de overtreding op die manier niet meer rendabel is. Er zijn andere creatieve manieren denkbaar om te voorkomen dat in het buitenland, of althans buiten de EU, moet worden geïnd. Eén respondent noemt dat Amerikaanse bedrijven bij zijn weten verplicht zijn een vestiging binnen de EU te hebben die de BTW aanrekent. Amerikaanse bedrijven zouden eventueel via deze vestiging op betaling van de boete kunnen worden aangesproken.

Een andere, meermaals genoemde, methode om te voorkomen dat in het buitenland moet worden geïnd is om te zorgen dat de boete terplekke wordt betaald. Als voorbeeld noemt een respondent de nieuwe GAS-wet (de Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties). De pleger van een in deze wet bedoelde gesanctioneerde inbreuk, die geen vaste woon- of verblijfplaats in België heeft, kan op grond van deze wet sinds 1 januari 2014 de keuze krijgen om een bestuurlijke boete onmiddellijk te betalen (hoofdstuk 5 GAS-wet). Wanneer hij van deze keuze gebruik maakt, dient hij terplekke een bepaald maximumbedrag te betalen en vervalt de bevoegdheid om alsnog een bestuurlijke boete op te leggen (artikel 42 § 1^{er} en artikel 37 GAS-wet). Aan strafvervolgning staat de onmiddellijke betaling niet in de weg (artikel 42 § 2 GAS-wet). De in deze wet gekozen oplossing – die overigens geen directe relevantie heeft voor de in dit onderzoek gekozen referentiegebieden – maakt het mogelijk om de problematiek van grensoverschrijdende inning te ontlopen omdat de inning onmiddellijk, en dus nog op Belgisch grondgebied plaatsvindt. Daarbij geldt wel dat met de in de GAS-wet geïntroduceerde regeling geen betaling kan worden afgedwongen; de overtreder moet met de onmiddellijke betaling akkoord gaan maar krijgt daarvoor een prikkel doordat met de redelijk lage vastgestelde maximumbedragen voor onmiddellijke betaling in wezen een ‘korting’ wordt gegeven. Wordt niet onmiddellijk betaald, vervalt de korting. Bij zwaardere inbreuken is het zelfs mogelijk om een voertuig verbeurd te verklaren voor een bepaalde periode totdat het OM besluit dat het voertuig weer vrij gegeven wordt of wanneer de persoon toch betaalt. Uiteraard is een dergelijke regeling pas zinvol wanneer het mogelijk is om een overtreder terplekke staande te houden.

In sommige gevallen is het niet mogelijk om de boete ter plekke te laten betalen, maar kan het boetebedrag worden ingehouden op een waarborg die een (rechts)persoon eerder heeft moeten storten. Een dergelijke waarborg moet bijvoorbeeld worden gestort op het moment dat een onderneming een vergunning aanvraagt die nodig is om bepaalde activiteiten uit te oefenen. Dat is uiteraard niet in alle gevallen mogelijk. In dat kader wordt ook structureler nagedacht over het weigeren van vergunningen aan structurele wanbetalers. Ook in systemen waar niet met vergunningen wordt gewerkt wordt nagedacht over de mogelijkheid om wanbetalers op een zwarte lijst te plaatsen. Daarnaast kan het volgens één van de respondenten zinvol zijn om ook in transnationaal verband structureler na te denken over effectieve sanctionering, waarbij een belangrijke vraag kan zijn of wordt gekozen voor een bestuurlijke boete of andere handhavingvormen. Met deze redenering wordt de problematiek van de grensoverschrijdende inning van geldboetes geheel omzeild.

Als op EU-niveau zou worden samengewerkt bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, pleit één respondent voor een notificatieprocedure door de potentiële tenuitvoerleggingsstaat. Deze zou de beboete persoon er dan over inlichten dat aan hem een boete is opgelegd en dat wordt aangeraden om actie te ondernemen, hetzij door te betalen, hetzij door (in uitzonderlijke gevallen) in bezwaar te gaan als de boete onterecht is. Een dergelijk bericht van de administratie van het land waar de persoon verblijft, zou een enorm

drukmiddel kunnen zijn voor vrijwillige betaling, waardoor daadwerkelijke inningsmaatregelen niet meer nodig zouden zijn.

3.6 Ontvangen van inningsverzoeken

Bij de vraag of de respondenten ook inningsverzoeken ontvangen verschillen de reacties. Eén respondent geeft aan dat inderdaad inningsverzoeken uit het buitenland worden ontvangen. Deze zouden echter alleen in behandeling kunnen worden genomen wanneer daarvoor een rechtsbasis bestaat, zoals Richtlijn 2010/24/EU. In dat geval wordt de betrokken schuld voor wat betreft de toe te passen inningsmaatregelen zoveel mogelijk behandeld alsof het een interne Belgische schuld betreft. Zo niet, dan moet het verzoek worden geweigerd. Een andere respondent geeft aan geen inningsverzoeken te ontvangen, nu de nodige juridisch instrumenten daarvoor niet voorhanden zijn. Het is volgens deze respondent evenmin aannemelijk dat zulke inningsverzoeken naar een andere organisatie wordt gestuurd. Deze reacties hebben gemeen dat zonder een toepasselijk inningsinstrument een inningsverzoek – gesteld dat het daadwerkelijk wordt ontvangen – niet in behandeling kan worden genomen.

3.7 Tussenconclusie

Op basis van het voorgaande valt het volgende te concluderen. Op verschillende Belgische beleidsterreinen, waaronder de onderzochte normcomplexen vallen, komt het regelmatig voor dat aan buitenlandse partijen bestuurlijke boetes worden opgelegd. Dat beeld wordt door de meeste (maar niet alle) respondenten bevestigd en moet wellicht worden gerelativeerd omwille van de selectie van respondenten in België. Als deze boetes niet vrijwillig betaald worden, kunnen doorgaans op het sturen van herinneringen en aanmaningen na geen doeltreffende inningsmaatregelen worden genomen. Hiervoor zou, aldus de respondenten, dan ook een internationaal samenwerkingsinstrument moeten worden gecreëerd waarmee grensoverschrijdende inning wel daadwerkelijk mogelijk wordt. Bij gebrek aan een dergelijk instrument moeten regelmatig boetes worden afgeschreven of worden zij in het geheel niet opgelegd. Daarnaast worden, nu ‘conventionele’ inning niet mogelijk is, in de praktijk manieren gezocht om te voorkomen dat in het buitenland moet worden geïnd of om het doel van de inning – effectieve handhaving – op andere wijzen te bereiken.

4 Grensoverschrijdende samenwerking: nut, noodzaak en condities

Aan respondenten zijn ook vragen voorgelegd over de noodzaak of wenselijkheid van internationale samenwerking op het gebied van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, en de juridische condities waaronder deze zou kunnen plaatsvinden. Omdat het tijdens het onderzoek moeilijk bleek om binnen alle gekozen normcomplexen de juiste aanspreekpartners te vinden, is ervoor gekozen om op basis van bij de onderzoekers en leden van de begeleidingscommissie bekende contacten de vraag naar de noodzaak, wenselijkheid en condities van eventuele verdergaande samenwerking breder uit te zetten. Gevolg is dat de voorgelegde vragen niet rechtstreeks¹²⁹ met betrekking tot alle

¹²⁹ In het geval van het financieel toezicht is verwezen naar de Algemene Administratie Inning en Invordering, die ook ten aanzien van andere normcomplexen bevoegd is en de interviewvragen dus in meer algemene zin heeft beantwoord.

normcomplexen zijn beantwoord (wel met betrekking tot het normcomplex arbeid vreemdelingen). Daarentegen zijn de vragen ook met betrekking tot andere dan de bestudeerde normcomplexen zijn beantwoord. Dat heeft als voordeel dat de onderstaande weergave op gesprekken met een betrekkelijk groot aantal respondenten steunt. Daar staat tegenover dat deze deels zijn aangezocht vanwege hun bekendheid met het probleem, wat tot *selection bias* kan leiden. Met deze mogelijkheid moet bij de op dit onderzoek te baseren conclusies rekening worden gehouden. Wel geldt dat de antwoorden van de respondenten, zowel binnen als buiten de bestudeerde normcomplexen, onderling grote gelijkenissen vertonen waardoor het risico van *selection bias* in de praktijk beperkt lijkt.

Op basis van deze gesprekken ontstaat het algemene beeld dat de Belgische respondenten een duidelijke noodzaak zien voor grensoverschrijdende samenwerking. Deze zou dwingend en in beginsel automatisch moeten plaatsvinden, bij voorkeur binnen de Europese Unie. Wel roepen de respondenten op tot realiteitszin: het beschikbare budget zal altijd een belangrijke rol spelen. Als de kosten niet opwegen tegen de opbrengsten, zeker wanneer boetes heel laag zijn, zal intensieve samenwerking het niet altijd waard zijn.

Het verdient opmerking dat de respondenten de gestelde vragen voornamelijk hebben beantwoord in het licht en tegen de achtergrond van de terreinen waarop zij zelf werkzaam zijn. Niet alleen betreft het onderling soms sterk verschillende beleidsterreinen met deels geheel eigen problematiek, maar de hoogte van de boetes die kunnen worden opgelegd verschillen onderling sterk. Zij kunnen oplopen van een paar tientjes tot tienduizenden Euro's. Verschillen tussen de antwoorden van de respondenten – hoewel zij vaak op één lijn zitten – kunnen waarschijnlijk gedeeltelijk door deze achtergrond worden verklaard.

4.1 Noodzaak voor grensoverschrijdende samenwerking

De Belgische respondenten zien zonder uitzondering een (duidelijke) noodzaak voor grensoverschrijdende samenwerking. Het zou nog onvoldoende mogelijk zijn om bestuurlijke boetes over de grens te innen. Weliswaar noemt één respondent dat met sommige landen overeenkomsten zijn gesloten die wel degelijk een effectieve inning over de grens mogelijk maken. Dat zou bijvoorbeeld gelden voor een overeenkomst met India op basis waarvan de Indiase autoriteiten aan de grens een paspoort kunnen inhouden, en dat regelmatig ook doen, totdat de geldschuld is betaald. Zulke effectieve samenwerkingsvormen zijn volgens deze respondent tot nu toe echter eerder uitzondering dan regel. Een andere respondent geeft als voorbeeld dat op 'zijn' normcomplex vergeleken met binnen België opgelegde boetes minder dan de helft van de in het buitenland te innen boetes wordt betaald. In Belgische dossiers wordt daarnaast twee keer zo vaak vrijwillig betaald als in buitenlandse dossiers. Er bestaat kortom een duidelijk verschil in inning van vorderingen tussen Belgische schuldenaren en buitenlandse.

Dit verschil is volgens de respondenten onwenselijk. Daarvoor voeren zij verschillende redenen aan. Ten eerste zou het onrechtvaardig zijn en leiden tot ongelijkheid als personen die zich niet aan de regels houden daarvan door een gebrekkige inningssystematiek *de facto* geen gevolgen ondervinden. Ten tweede zou een onderscheid bestaan tussen mensen die binnen en België verblijven, nu enkel de in België verblijvende personen daadwerkelijke tenuitvoerlegging van een opgelegde boete hoeven te vrezen. Ook dit verschil zou uit het oogpunt van gelijkheid onwenselijk zijn. Daar komt bij dat een dergelijk onderscheid leidt tot oneerlijke concurrentie tussen Belgische en buitenlandse bedrijven wanneer zij zich op de markt begeven. Een derde reden is gebaseerd op het *compliance*-principe. Het niet kunnen innen van opgelegde boetes betekent dat er minder drukmiddelen bestaan waarmee normconform gedrag kan worden gestimuleerd. Eén respondent voegt daaraan toe dat

daaraan, bijvoorbeeld in het geval van de beboeting van gevaarzettende activiteiten, ook een wezenlijk veiligheidsaspect kan kleven. Deze redenen hangen tot op zekere hoogte met elkaar samen. In alle antwoorden komt terug dat straffeloosheid, ongelijkheid en oneerlijke concurrentie moeten worden voorkomen.

4.2 Samenwerking binnen de Europese Unie

Bij de door hen als noodzakelijk geachte samenwerking denken de respondenten vooral aan samenwerking binnen EU-verband. Ook daarvoor voeren zij verschillende redenen aan. Zo wordt genoemd dat samenwerking binnen EU-verband praktischer zou zijn omdat binnen deze context al veel wordt samengewerkt. Dat betekent dat de nodige juridische infrastructuur tot op zekere hoogte al aanwezig is. Een respondent noemt daarbij als voorbeeld de bestaande elektronische beveiligde netwerken voor informatie-uitwisseling die ook bij de inning van bestuurlijke boetes nuttig kunnen zijn. Een andere respondent noemt dat het al mogelijk is om strafrechtelijke geldboetes over de grens te innen, terwijl juist in Europa een trend bestaat om vaker voor andere systemen dan strafrechtelijke sancties te kiezen. Nu in het kader van het EVRM administratieve geldboetes gelijk moeten worden getrokken met strafrechtelijke sancties, zou deze gelijktrekking in al zijn geledingen moeten worden doorgetrokken, dus ook op het vlak van de inning van geldboetes.

Daarnaast kan binnen de Europese Unie volgens de respondenten worden aangenomen dat de oplegging van de boete en de daaraan verbonden procedures aan bepaalde minimumwaarborgen voldoen. Dat is zeker belangrijk wanneer zou worden uitgegaan van een instrument waarbij erkenning en tenuitvoerlegging van de boete over en weer automatisch plaatsvinden. Een staat dient erop te kunnen vertrouwen dat een door hem ten uitvoer te leggen boete niet om politieke redenen of onder niet-transparante omstandigheden is opgelegd, aldus één respondent. Doordat op grond van de rechtspraak van het EHRM op het gebied van artikel 6 EVRM ook bij de oplegging van bestuurlijke boetes bepaalde minimale waarborgen gelden, zou volgens een andere respondent in theorie ook samenwerking binnen de Raad van Europa denkbaar zijn.

Daar komt bij dat de noodzaak om grensoverschrijdend te innen in de ervaring van de respondenten niet uitsluitend, maar wel voornamelijk binnen de EU bestaat. De personen aan wie bestuurlijke boetes worden opgelegd bevinden zich met andere woorden voornamelijk in een van de EU-lidstaten. Het aantal interacties tussen EU-lidstaten, in het kader van mensen die verhuizen en over de grens werken, ligt daarbinnen veel hoger dan met derde landen. Het lijkt de respondenten een logisch gevolg van de oprichting van de Europese Unie dat, enerzijds, de problematiek van grensoverschrijdende inning zich vaker zal voordoen, maar anderzijds ook dat hiervoor binnen de EU een oplossing moet bestaan.

Als op Europees niveau zal worden samengewerkt, geeft één respondent aan de voorkeur te geven aan een algemeen instrument dan aan verschillende instrumenten op deelterreinen. Dit zou kunnen leiden tot eigen afstemmingsproblemen, terwijl ook op dit vlak behoefte zou bestaan aan meer beleidscoherentie.

4.3 Andere bi- of multilaterale samenwerking?

Bij doorvragen bevestigen de respondenten dat de problematiek van grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes zich ook tot buiten de EU uitstrekt. Sterker nog: één respondent (die overigens wel samenwerking op EU-niveau voorstaat) geeft aan dat degenen die actief aan een boete proberen te ontsnappen vaak niet in de EU verblijven. De respondenten

verbinden daaraan echter niet de conclusie dat (ook) in dat kader naar oplossingen zou moeten gezocht. Sommigen achten dat theoretisch wel denkbaar, met name binnen bestaande organisaties zoals de Wereldhandelsorganisatie en de Internationale Arbeidsorganisatie. Volgens anderen zou dat echter in de praktijk erg gecompliceerd zijn. Daar komt bij dat samenwerking met niet-EU-lidstaten volgens één respondent vaak niet realistisch zou zijn. Als voorbeeld geeft deze respondent de situatie waarin een boete was opgelegd aan een persoon die in China een belangrijke functie bekleedde. Hij achtte het onwaarschijnlijk dat de Chinese overheid in dergelijke situaties bereid zou zijn om in alle gevallen samen te werken om de tenuitvoerlegging van sancties te bewerkstelligen.

Het is uiteraard ook denkbaar om op beperkter niveau samenwerking te zoeken, bijvoorbeeld binnen de Benelux of door middel van bilaterale verdragen. Dit lijkt bij de respondenten niet de voorkeur te hebben. Een aantal geeft aan dat dit wel mogelijk is, maar dat het hen efficiënter lijkt om de problematiek dan maar ‘meteen’ Europees te regelen. Zij verwachten in sommige gevallen dat de problematiek zal toenemen en de overtreders vaker ook uit andere EU-landen zullen komen. Daarnaast gaan sommige respondenten ervan uit dat een evolutie zal plaatsvinden van EU-landen waarin de meeste boetes worden opgelegd, bijvoorbeeld van de Zuid-Europese landen naar de Oost-Europese landen. Eén respondent merkt op dat bilaterale samenwerking of samenwerking binnen de Benelux wel zin kan hebben als binnen de EU geen overeenstemming wordt bereikt. Dat neemt niet weg dat in sommige gevallen samenwerking met de buurlanden of in Benelux-verband wel meer voor de hand ligt. Dat geldt bijvoorbeeld voor gemeentelijke sancties, waarbij vooral een probleem bestaat van kleine overtredingen in grensgemeenten.

4.4 Een bindend instrument en automatische erkenning

Bij de meeste respondenten bestaat een duidelijke voorkeur voor automatische erkenning op het moment dat er een geldige executoriale titel bestaat. Dat wil zeggen dat geen nadere handelingen (zoals expliciete toestemming door de tenuitvoerleggingsstaat) nodig is om tot tenuitvoerlegging over te kunnen gaan. Voor een dergelijke automatische erkenning zien zij in beginsel geen problemen, aangezien de inning van een geldboete los kan worden gezien van de oplegging daarvan. Als een bestuurlijke boete definitief is, dient deze volgens hen dus te worden uitgevoerd zonder dat nog inhoudelijke vragen worden gesteld over de oplegging. Eén respondent merkt daarbij op dat het goed mogelijk is dat hierover politiek anders wordt gedacht, en dat daar bijvoorbeeld een bepaalde opportuiniteitscontrole gevraagd kan worden. Een andere respondent geeft aan dat bij de inning zelf soms nog terecht vragen kunnen rijzen over de rechtmatigheid van de oplegging van de boete. Dat kan het geval zijn bij identiteitsdiefstal, waardoor de betrokken persoon geen mogelijkheid heeft gehad om zich te verweren. Hoewel hiermee rekening moet worden gehouden, hoeft dit volgens deze respondent aan het beginsel van automatische erkenning niet in de weg te staan.

De respondenten geven daarnaast de voorkeur aan een bindend instrument, zodat de regels overal op dezelfde manier worden toegepast. Er bestaat volgens hen behoefte aan een duidelijk kader, met duidelijke afspraken om te voorkomen dat in een later stadium onduidelijkheid bestaat over de wijze waarop wordt samengewerkt. Eén respondent geeft daarentegen aan zich te kunnen voorstellen dat bijvoorbeeld gemeenten eigen keuzes willen kunnen maken en de voorkeur zouden kunnen geven aan samenwerkingsvormen met de mogelijkheid tot maatwerk. Een instrument dat kan dienen als kader voor dergelijke afspraken zou dan de voorkeur hebben.

4.5 Noodzaak voor flankerende samenwerkingsvormen

De respondenten zijn het erover eens dat de inning van bestuurlijke boetes niet op zichzelf staat in die zin dat een inningsinstrument de gesignaleerde problematiek volledig zou kunnen oplossen. Eén respondent acht het met name van belang dat in het andere land afdoende inningsinstrumenten bestaan en netwerken waarbinnen samenwerking kan worden gezocht. De respondenten signaleren daarnaast herhaaldelijk de moeilijkheid om personen aan wie een boete is opgelegd of moet worden opgelegd te traceren. Zonder adres kan ook geen brief worden verstuurd. Dit is in de ervaring van de respondenten een groot probleem omdat een adres nodig is om de procedure op te zetten. Anders bestaat het risico dat de boetes onbetaald verjaren. Een respondent noemt als voorbeeld de situatie dat van een overtreder alleen een nummerplaat bekend is. Het is in dergelijke gevallen nog zeer lastig om de identiteit en verblijfplaats te achterhalen van de persoon die de overtreding heeft begaan. In zulke gevallen kan de boete nauwelijks rechtsgeldig worden opgelegd, laat staan geïnd. De respondenten pleiten dus in breder verband voor betere informatie-uitwisseling tussen de lidstaten. Eén respondent pleit zelfs voor een soort opsporingsverplichting voor de tenuitvoerleggingsstaat. Dat wil zeggen dat die staat niet zonder meer mag aangeven dat deze de betrokken persoon niet kan vinden, maar actief op zoek moet naar die persoon. Een andere respondent geeft aan dat bij sommige diensten wordt gewerkt met aangetekende brieven met ontvangstmelding om te voorkomen dat de ontvanger, wanneer de boete definitief wordt opgelegd, kan aanvoeren dat hij niet de mogelijkheid heeft gehad zich te verweren.

De respondenten geven aan dat een goede communicatie tussen de in de verschillende landen betrokken organen belangrijk is om praktische problemen te kunnen opvangen. Een respondent noemt als voorbeeld de situatie dat een door een Belgische instantie opgelegde boete niet wordt betaald en aan een ander land wordt gevraagd om de boete te innen. Ondertussen betaalt de betrokken persoon alsnog vrijwillig aan de Belgische instantie. In dat geval zou het naar de burger toe erg vreemd zijn om het bedrag terug te storten en te vragen of hij het naar een andere instantie wil overmaken. Om dat goed te regelen is informatie-uitwisseling tussen de lidstaten belangrijk. Een andere respondent noemt in meer algemene zin het belang om tussen instanties die bij eventuele grensoverschrijdende samenwerking bevoegd zouden zijn, ervaringen en gegevens uit te wisselen en eventueel ook directe contacten te leggen.

4.6 Wijze van samenwerking: een centraal aanspreekpunt

De respondenten geven de voorkeur aan samenwerking tussen bestuursorganen, en dus niet via de rechter. Zij voorzien daarbij wel mogelijke problemen. Zo zou het bijzonder gecompliceerd kunnen worden om te achterhalen wie voor een te innen boete de juiste *counterpart* is in de andere lidstaat. Daarvoor moet enerzijds blijken welke organisatie in de andere lidstaat materieel bevoegd is op het betrokken normcomplex, en anderzijds (in het geval van decentralisatie) in welke regio, gemeente of provincie de wanbetaler zich bevindt. De Belgische respondenten merken op dat alleen al in België talrijke mogelijke aanspreekpunten bestaan. Daar komt bij dat problemen kunnen ontstaan wanneer op bestuurlijk niveau geen *counterpart* bestaat omdat een feit daar strafrechtelijk wordt gesanctioneerd en, net als in het VK, inning plaatsvindt door de gerechtsdeurwaarders. Om de juiste *counterpart* te vinden – zo deze al bestaat – is op zijn minst voldoende informatie nodig. Eén respondent oppert dat de Europese Commissie daarbij een coördinerende rol kan spelen. Een andere respondent betwijfelt echter of de Commissie daarvoor het vereiste budget zou willen vrijmaken.

In dat licht lijkt het de respondenten zinvol om waar mogelijk per land één centraal verbindingsbureau aan te wijzen dat de uitvoering van tenuitvoerleggingsverzoeken op zich neemt. Hoe deze verzoeken dan weer worden verdeeld, is een interne zaak. Dat is ook zinvoller dan het neerleggen van de vraag bij de bestuursorganen zelf; zij hebben bepaalde expertise op een bepaald beleidsterrein, maar zijn niet per definitie gespecialiseerd in de inning van geldboetes. Een bijkomend voordeel van een centraal punt is volgens één respondent dat het mogelijk is om een bepaalde expertise op te bouwen en daadwerkelijk contact te hebben met de counterparts in de andere lidstaten. Daarnaast kan worden ingestaan voor een zorgvuldige behandeling, ontvangstmelding, *follow-up* en dergelijke meer.

Op de vraag welke instantie in België deze rol op zich zou moeten nemen, antwoordt één respondent dat in België dan al bijna een *sui generis* instantie zou moeten worden opgericht. Het zou omslachtig zijn om een instantie in Vlaanderen, Wallonië, Brussel én federaal te gebruiken, laat staan als ook op gemeentelijk niveau zou worden samengewerkt.

4.7 Op de tenuitvoerlegging toepasselijk recht

Over het op de tenuitvoerlegging toepasselijke recht zijn de respondenten het onderling eens. Tenuitvoerlegging moet plaatsvinden via het recht van de tenuitvoerleggingsstaat. Het gaat dan echter zuiver om de uitvoering; de uitvoeringsstaat heeft niet het recht om bijvoorbeeld de boete kwijt te schelden of te verlagen, of, althans volgens de meeste respondenten, alternatieve sancties toe te passen. Dat doet niet af aan de hierna behandelde mogelijkheden om een inningsverzoek te weigeren. Zoals gezegd moet de inning van de boete los worden gezien van de oplegging daarvan. De instantie die de boete int moet voorkomen dat zij op de figuurlijke stoel van het boete-opleggende bestuursorgaan gaat zitten. Het is volgens de meeste respondenten vooral een kwestie van het openstaande bedrag innen.

Binnen deze opvatting past ook dat geschillen over de tenuitvoerlegging volgens de respondenten moeten worden gevoerd in het land waar deze ten uitvoer worden gelegd. Zulke geschillen zouden dan betrekking kunnen hebben op het in beslag nemen van goederen of beslag leggen op een bankrekening. Geschillen over de oplegging van de boete moeten van de inning los worden gezien. De respondenten zijn het erover eens dat geschillen over de oplegging van de boete enkel aan de bevoegde rechter van de beslissingsstaat kan worden voorgelegd.

4.8 Weigeringsgronden

Dat de erkenning en tenuitvoerlegging van in andere EU-lidstaten opgelegde boetes volgens de respondenten automatisch zou moeten plaatsvinden, neemt niet weg dat er volgens hen redenen kunnen bestaan om toch niet tot inning over te gaan. Uit de gesprekken komen verschillende mogelijke weigeringsgronden naar voren. Ten overvloede wordt daarbij opgemerkt dat de respondenten zijn aangemoedigd om vrij over mogelijke weigeringsgronden na te denken en dat de hieronder opgenomen gronden dus geen definitief en afgewogen beeld op kunnen leveren.

4.8.1 Ontbreken van minimale waarborgen

De respondenten zijn het erover eens dat de boeteoplegging, wil tot inning worden overgegaan, aan bepaalde minimale waarborgen moet voldoen. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan het beginsel *non bis in idem* en de rechten van verdediging. Nu zij in

beginsel uitgaan van samenwerking binnen EU-verband, lijkt een dergelijke weigeringsgrond hen echter vooral theoretisch. Aan deze waarborgen moet bij de *oplegging* van de boete worden voldaan, en wel op grond van de rechtspraak van het EHRM. Binnen de EU kan dus in beginsel worden aangenomen dat bij de oplegging van de boete aan deze waarborgen wordt voldaan. De inning van de boete staat daar verder los van. Er zou dus slechts in uitzonderingssituaties ruimte voor weigeringsgronden bestaan. Dat aan deze minimumwaarborgen moet zijn voldaan, zou volgens sommige respondenten de wisselwerking tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties minder gecompliceerd moeten maken.

4.8.2 Onaantastbaarheid van de boete

De respondenten zijn het er ook over eens dat een boete pas zou moeten worden uitgevoerd wanneer deze onaantastbaar is, waarmee wordt bedoeld dat deze onmiddellijk uitvoerbaar en onomkeerbaar is. Voorkomen moet worden dat de geldboete vervalt en dan alsnog moet worden teruggestort. Het is belangrijk om op te merken dat het van het rechtsstelsel kan afhangen hoe onaantastbaar een boete daadwerkelijk is. Naar Belgisch recht kan ook tegen een definitieve boete cassatieberoep worden ingesteld wegens procedurefouten. Een dergelijk beroep heeft geen schorsende werking en doet naar Belgisch recht niet af aan de bevoegdheid om de boete als onaantastbaar te innen. Mocht worden gecasseerd, kan dat er desondanks toe leiden dat de boete komt te vervallen en dat de betaalde bedragen moeten worden terugbetaald. In sommige gevallen wordt er daarom voor gekozen om ook hangende cassatieberoep niet ten uitvoer te leggen, ook al zou dat wel mogen, aldus de respondenten. Eén respondent merkt op dat de boete niet alleen onaantastbaar moet zijn, maar dat de persoon van wie moet worden ingevorderd eenduidig geïdentificeerd moet zijn om identiteitsmisbruik te voorkomen. Dit is volgens deze respondent geen mogelijke weigeringsgrond, maar wel een reden om de invordering op te schorten.

4.8.3 Hardheidsclausule en kosten-batenanalyse

Verschillende respondenten zouden in een mogelijk inningsinstrument een soort hardheidsclausule willen opnemen. In sommige dossiers is het niet meer gepast om de boete te innen. Zeker als overheid is het belangrijk om de menselijke kant van het verhaal in het oog te houden. Dat een feit in een andere lidstaat in het geheel niet beboetbaar is, zou volgens de respondenten desgevraagd echter geen weigeringsgrond moeten opleveren. Lidstaten moeten elkaar daarin respecteren, anders is het hek van de dam. Met andere woorden: wederzijdse erkenning is ook echt wederzijdse erkenning.

Tegelijkertijd zou van inning moeten kunnen worden afgezien wanneer dit van het betrokken bestuursorgaan niet (meer) verlangd kan worden – het sop is de kool niet (meer) waard. Daaraan valt volgens sommige respondenten te denken wanneer vanwege een verjaringstermijn nog maar zeer beperkt tijd bestaat om de boete ten uitvoer te leggen. In dat kader noemt een andere respondent dat een boete die te lang geleden is opgelegd en ondertussen niet geïnd, na een bepaalde periode niet alsnog zou moeten worden ingevorderd. De inning zou ook geweigerd moeten kunnen worden als de baten niet opwegen tegen de kosten. Dat kan het geval zijn wanneer het gaat om een zeer lage boete. Het is dan begrijpelijk dat een minimumbedrag wordt vastgesteld waaronder niet hoeft te worden geïnd. Het is immers niet zinvol om internationaal een hele procedure op te starten voor een laag bedrag. Eén respondent brengt daar tegenin dat de overheid een voorbeeldfunctie heeft en dus ook

eigenlijk alle openstaande bedragen moet proberen te innen, ook vanuit het oogpunt van gelijkheid.

Het is ook mogelijk dat de baten niet opwegen tegen de kosten omdat de (rechts)persoon bij wie moet worden geïnd al is opgeheven of geen bezittingen meer heeft. Een respondent geeft aan dat meestal voordat tot inning wordt overgegaan een solvabiliteitstoets wordt uitgevoerd om te voorkomen dat de inningskosten hoog oplopen terwijl zij niet kunnen worden betaald. Dat zou volgens een andere respondent des te prangender zijn als kleine organisaties wordt verzocht om boetes te innen waarvoor zij buitensporige kosten en mankracht moeten investeren – en al helemaal als deze organisaties vanwege hun beperkte omvang en budget zelf moet afwegen hoeveel prioriteit aan een bepaalde zaak wordt gegeven. Dit wijst erop dat vanuit verschillende invalshoeken behoefte zou bestaan aan de mogelijkheid om de inning van een boete op grond van een kosten-batenanalyse te weigeren. Eén respondent voegt daaraan toe dat in sommige gevallen ook een voorrangstelling kan gaan spelen. Dat kan het geval zijn wanneer een in België verblijvende persoon nog bezig is met het afbetalen van schulden aan de Belgische overheid; dan moeten de buitenlandse schulden wachten. Deze respondent ziet daarin geen weigeringsgrond, maar stelt zich wel voor dat dit in de praktijk een onderwerp is waarover de betrokken instanties onderling zouden moeten communiceren.

4.8.4 Juiste counterpart

Eén respondent merkt op dat het aangezochte bestuursorgaan naar nationaal recht bevoegd moet zijn om de boete te innen. Dit om te voorkomen dat bestuursorganen worden aangesproken om boetes te innen waarvoor zij naar nationaal recht geen bevoegdheden hebben. Dit zou een weigeringsgrond moeten opleveren, of anders kan het een oplossing zijn dat aangeschreven instanties worden verplicht om het verzoek naar de juiste instantie door te sturen. Een andere respondent voert aan dat deze problematiek kan worden voorkomen als wordt gewerkt met een enkel loket waar verzoeken binnenkomen.

4.9 Verdelen van kosten en opbrengsten

De respondenten verschillen onderling van mening aan wie de opbrengsten van de inning zouden moeten toekomen. Sommigen menen dat deze aan de beslissingsstaat zouden moeten toekomen, anderen vrezen dat de boete niet zal worden uitgevoerd als de tenuitvoerleggingsstaat de opbrengsten niet mag houden. De tenuitvoerleggingsstaat moet immers kosten maken en moeite doen om de boete te innen, zo luidt de redenering. Dan zou deze staat ook de opbrengsten moeten ontvangen. Een andere respondent brengt daartegen in dat de toewijzing van de gelden aan de tenuitvoerleggingsstaat intern tot problemen kan leiden. Bestuursorganen worden namelijk dikwijls (politiek) afgerekend op het bedrag aan boetes dat zij opleveren, onder meer om hun waarde te evalueren ten opzichte van hun functioneringskosten. Dat valt moeilijk te beoordelen als de opbrengst van de boetes in de uitvoeringsstaat zou blijven.

De respondenten noemen daarnaast dat de kosten die door de tenuitvoerleggingsstaat worden gemaakt, doorgaans op de schuldenaar kunnen worden verhaald. Over de vraag of dit ook kan gelden voor de kosten die de beslissingsstaat en de tenuitvoerleggingsstaat maken als gevolg van het grensoverschrijdende aspect van de inning, kunnen de respondenten geen eenduidig antwoord formuleren. Eén respondent oppert dat een algemeen budget zou kunnen worden gebruikt om de door de innende instanties gemaakte kosten en behaalde opbrengsten onderling eerlijk te verdelen, in het licht van het solidariteitsprincipe. Daarbij denkt deze

respondent aan de situatie waarin elke lidstaat algemene diensten aanwijst die voor de grensoverschrijdende inning verantwoordelijk zijn.

4.10 Inning van bestuurlijke boetes in meerdere staten

Aan de respondenten is de vraag voorgelegd of het doen van een inningsverzoek gevolgen zou moeten hebben voor de bevoegdheid van de beslissingsstaat om zelf (alsnog) inningsmaatregelen te treffen, en of het mogelijk zou moeten zijn om meerdere staten tegelijkertijd te verzoeken om inningsmaatregelen te treffen.

Met betrekking tot de eerste vraag onderscheiden de respondenten tussen actieve en passieve invordering. Als de boete ook nadat een inningsverzoek naar een ander land is uitgegaan alsnog vrijwillig wordt betaald, zou dit er volgens de respondenten niet toe moeten leiden dat het bedrag moet worden teruggestort en alsnog aan de bevoegde instantie in het andere land wordt betaald. Bij dergelijke passieve invordering kan de betaling volgens de respondenten worden geaccepteerd en kan worden volstaan met een melding aan de andere staat dat het openstaande bedrag is ontvangen. Van actieve invorderingsmaatregelen zou volgens de respondenten moeten worden afgezien wanneer een ander land is verzocht om de boete ten uitvoer te leggen. Ook dan kan het volgens één respondent echter interessant zijn om alsnog zelf inningsmaatregelen te treffen. Deze respondent geeft het voorbeeld dat een wanbetaler zich weer op de Belgische markt begeeft en daarvoor een vergunning nodig heeft. Op dat moment wordt het mogelijk om alsnog betaling te proberen af te dwingen, bijvoorbeeld omdat de wetgeving bij de aanvraag vereist dat een borg wordt gestort waarop de boete zou kunnen worden verhaald. Zeker in gevallen waarin wordt overwogen dat al het mogelijke moet worden gedaan om te zorgen dat de boete wordt betaald, valt dus niet uit te sluiten dat het wenselijk is om zelf weer actieve inningsmaatregelen te kunnen treffen. Hoe dit precies geregeld zou kunnen worden, kon de respondent nog niet aangeven.

Er lijkt onder de respondenten, op een uitzondering na, consensus te bestaan dat het onwenselijk is dat meerdere staten tegelijkertijd kunnen innen omdat dit tot praktische problemen zou kunnen leiden. In dat geval zou een voorrangsregel nodig zijn. Toch zien de respondenten situaties waarin het wel wenselijk kan zijn om een inningsverzoek aan meerdere staten te richten. Te denken valt dan aan de situatie dat een onderneming in meerdere landen bezittingen heeft, of in het ene land alleen een postbus maar in een ander land de bezittingen. Hieraan wordt niet de consequentie verbonden dat inningsverzoeken aan meerdere landen tegelijkertijd moeten kunnen worden gericht. Een andere respondent heeft een tegenovergestelde mening. Mits voldoende wordt gecommuniceerd, zou hier volgens deze respondent geen probleem moeten liggen.

4.11 Tussenconclusie

In de paragrafen hierboven is onderzocht in hoeverre de in België aangezochte respondenten internationale samenwerking bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes wenselijk of noodzakelijk achten, en onder welke condities dergelijke samenwerking volgens hen plaats zou kunnen of moeten vinden. De belangrijkste conclusie op basis van deze gesprekken is dat de Belgische respondenten een duidelijke noodzaak zien om op dit gebied internationaal samen te (gaan) werken. Het nu bestaande verschil in inningsmogelijkheden afhankelijk van de verblijfplaats van de geadresseerde zou leiden tot straffeloosheid, ongelijkheid en oneerlijke concurrentie en zou samenwerking op dit gebied noodzakelijk maken. Deze samenwerking zou dwingend en automatisch moeten plaatsvinden, en bij voorkeur binnen de Europese Unie.

De voorkeur voor samenwerking binnen de Europese Unie ligt deels aan de omstandigheid dat in de praktijk dikwijls in een andere EU-lidstaat moet worden geïnd. Binnen de EU zouden daarnaast voor de oplegging en inning van bestuurlijke boetes bepaalde minimumnormen gelden (met name op basis van artikel 6 EVRM). Daarnaast wordt op veel terreinen al met EU-lidstaten samengewerkt. De respondenten lijken het daarnaast logisch te vinden dat, nu de grenzen binnen de EU zijn opgeheven, de deels daaruit voortvloeiende problematiek van grensoverschrijdende inning ook in EU-verband wordt opgelost. Mocht dit niet mogelijk zijn, achten de respondenten bilaterale samenwerking met voornamelijk de buurlanden ook mogelijk, maar pas als tweede keuze. Voor multilaterale samenwerking in breder verband bestaat weinig animo, hoewel de problematiek zich niet tot de EU-lidstaten beperkt. Dit zou juridisch en politiek gecompliceerd zijn, en bij te ontvangen inningsverzoeken zou vaak onvoldoende kunnen worden vastgesteld of bij de oplegging van de boete de nodige waarborgen zijn nageleefd.

Uitgaande van samenwerking in EU-verband, geven de meeste respondenten zoals gezegd duidelijk de voorkeur aan een bindend instrument waarin voor de lidstaten een verplichting tot wederzijdse erkenning van elders in de EU opgelegde bestuurlijke boetes is opgenomen. Er zou echter ook kunnen worden gedacht aan samenwerkingsvormen die het voor de betrokken bestuursorganen mogelijk maken om, gezien hun specifieke behoeftes, maatwerk te leveren. In beide gevallen zou een dergelijk instrument niet op zichzelf kunnen staan. Voor effectieve samenwerking moet een breder raamwerk aanwezig zijn met mogelijkheden tot effectieve communicatie en samenwerking bij het traceren van wanbetalers. Samenwerking op het gebied van grensoverschrijdende inning zou in de visie van de respondenten ook praktisch moeilijk zijn wanneer zij zelf het in het andere land voor de inning bevoegde bestuursorgaan zouden moeten aanschrijven. De voorkeur zou dan uitgaan naar een centraal aanspreekpunt dat uit andere landen binnenkomende inningsverzoeken intern verdeelt. Dit zou ontlastend werken, met als bijkomend voordeel (door sommigen genoemd) dat binnen het centrale aanspreekpunt de benodigde expertise en het nodige netwerk kunnen worden opgebouwd. Binnen de idee van wederzijdse erkenning past dat de boete volgens de respondenten naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat ten uitvoer moet worden gelegd, zonder echter de boete (opnieuw) op zijn merites te mogen beoordelen. Binnen die idee bestaat ook overeenstemming dat in de beslissingsstaat rechtsbescherming moet worden geboden tegen de oplegging van de boete, en in de tenuitvoerleggingsstaat tegen de invorderingsmaatregelen.

Erkenning moet volgens de respondenten automatisch plaatsvinden, maar niet blindelings. Het is duidelijk dat het nodig wordt gevonden dat samenwerkende landen de tenuitvoerlegging van een bestuurlijke boete onder omstandigheden moeten kunnen weigeren – hoewel over de inhoud en hoeveelheid van deze omstandigheden geen consensus bestaat. Vaak wordt genoemd dat de boeteoplegging aan bepaalde minimeisen moet hebben voldaan, met name in het licht van artikel 6 EVRM. Zoals gezegd bestaat op dat punt vertrouwen zolang sprake is van samenwerking binnen de context van de EU. Van belang is daarnaast het uitgangspunt dat een boete enkel zou kunnen worden ingevorderd wanneer deze onaantastbaar, dus onmiddellijk uitvoerbaar en onomkeerbaar is. Daarnaast verdient met name opmerking de overweging om een inningsverzoek onder omstandigheden te weigeren wanneer sprake is van schrijnende gevallen waardoor inning onredelijk zou worden. Eveneens lijkt een gevoel te bestaan dat de tenuitvoerlegging van een boete zou moeten kunnen worden geweigerd wanneer de kosten daarvan niet opwegen tegen de baten, bijvoorbeeld wanneer de wanbetaler geen bezittingen meer heeft. Dat zou in het bijzonder gelden voor kleine organisaties, die hun beperkte middelen maar één keer kunnen uitgeven en door een inningsverplichting dus zwaar zouden kunnen worden belast.

De kosten van de tenuitvoerlegging van een boete (en de verdeling van de opbrengsten) blijken sowieso een heikel punt. Dat is niet vreemd, want zowel in de beslissingsstaat als in de tenuitvoerleggingsstaat zullen kosten worden gemaakt, en de vraag of deze (al dan niet door ontvangst van de opbrengsten) zullen worden gecompenseerd zal mede bepalen of voldoende prikkels bestaan om de moeite te doen die aan beide kanten voor de grensoverschrijdende inning van een bestuurlijke boete nodig is. Over de juiste verdeling van kosten en opbrengsten verschillen de meningen. Bij het mogelijk ontwikkelen van een inningsinstrument zal het ook binnen België mogelijk moeilijk zijn om een algemeen aanvaarde kostenregeling te treffen. Dergelijke praktische overwegingen zullen wellicht in verhoogde mate spelen als meer dan twee landen bij de inning van een bestuurlijke boete zouden zijn betrokken. Het kan in de praktijk zinvol zijn om een inningsverzoek aan meerdere landen te richten als een geadresseerde van een boete in meerdere landen bezittingen heeft (ongeacht waar hij zelf verblijft of gevestigd is). Volgens sommigen zou het te gecompliceerd zijn om dat juridisch goed te regelen, nu het risico bestaat dat dezelfde schuld meerdere malen wordt geïnd. Anderen menen dat dit risico door middel van goede communicatie kan worden opgelost. Er lijkt wel een algemeen beeld te bestaan dat actieve invorderingsmaatregelen in meerdere landen ongewenst zijn. Dat betekent ook dat inningsmaatregelen in de beslissingsstaat zouden moeten worden gestaakt wanneer een andere staat de betrokken boete ten uitvoer zal leggen. Betaalt de geadresseerde van de boete alsnog vrijwillig, dan zou de beslissingsstaat deze betaling niet moeten hoeven weigeren.

De respondenten roepen ten slotte op tot realiteitszin: welke actie ook zal worden ondernomen, het beschikbare budget zal altijd een belangrijke rol spelen. Als de kosten niet opwegen tegen de opbrengsten, zeker wanneer boetes heel laag zijn, zal intensieve samenwerking niet altijd de benodigde moeite waard zijn.

5 Deelconclusie België

In België is de bestuurlijke boete een bekend en veel voorkomend fenomeen. Er bestaat weliswaar nog geen algemene regeling ten aanzien van de oplegging en inning van bestuurlijke boetes, maar dat neemt niet weg dat de bevoegdheid om dergelijke boetes op te leggen een belangrijk onderdeel uitmaakt van het bestuursrechtelijk systeem. De bevoegdheid tot oplegging en inning van bestuurlijke boetes is nog niet in een enkele wet geregeld maar is versnipperd in de bijzondere wetgeving te vinden.

Op twee van de drie in dit onderzoek bestudeerde normcomplexen kunnen in België bestuurlijke boetes worden opgelegd. De FSMA heeft deze bevoegdheid bij schending van de in de Wet betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten opgenomen regels op grond van met name artikel 36 § 3 van die wet. Bij de illegale tewerkstelling van vreemdelingen kan de Directie van de administratieve geldboetes van de Federale dienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg op grond van artikel 175 Sociaal Strafwetboek een financiële sanctie opleggen. Dergelijke boetes worden centraal geïnd door de Administratie NFI bij de Federale Overheidsdienst Financiën. Overtreding van het spamverbod wordt in België strafrechtelijk gesanctioneerd. Nu een belangrijk deel van de in België opgelegde bestuurlijke boetes uiteindelijk door de Administratie NFI wordt geïnd, is in het kader van dit onderzoek volstaan met de op de andere normcomplexen opgedane ervaringen. Daarbij geldt uiteraard de kanttekening dat België, als federale staat, op vele niveaus regels kent over de oplegging en inning van bestuurlijke boetes.

Gesprekken met respondenten in België leveren over de praktijk van grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes een redelijk eenduidig beeld op. Het verdient wel opmerking dat dit beeld gekleurd kan zijn – hoewel dit risico beperkt lijkt – door de keuze van aangezochte respondenten. Met deze kanttekening in het achterhoofd valt te constateren dat in België regelmatig ook bestuurlijke boetes worden opgelegd aan personen die in het buitenland verblijven. Wanneer deze niet vrijwillig worden betaald, blijkt het zeer moeilijk om – bij gebreke tot nu toe van een toepasselijk internationaal inningsinstrument – de betaling af te dwingen. Doorgaans moet worden volstaan met zachte maatregelen zoals het sturen van herinneringen of aanmaningen, of het afzien van oplegging van de boete nu deze toch niet zal kunnen worden gehandhaafd. In dit licht zijn verschillende mogelijkheden genoemd om de problematiek van grensoverschrijdende inning te omzeilen. Daarbij valt te denken aan de mogelijkheid dat opgelegde boetes terplekke worden betaald, aan de mogelijkheid om vergunningplichtige rechtspersonen te dwingen een waarborg te storten waarvan een eventuele boete zou kunnen worden afgeroomd, maar ook aan alternatieve handhavingvormen zoals plaatsing op een zwarte lijst.

Het past in dit beeld dat de in België aangezochte respondenten aangeven een sterke noodzaak te voelen voor internationale samenwerking bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Dit zou een oplossing kunnen bieden aan de nu bestaande straffeloosheid, ongelijkheid en oneerlijke concurrentie. De voorkeur gaat daarbij uit naar samenwerking in EU-verband: niet alleen omdat de problematiek zich vooral binnen de EU-lidstaten voordoet, maar ook omdat binnen de Unie al op veel vlakken wordt samengewerkt en omdat daar vanwege de op basis van artikel 6 EVRM geldende eisen kan worden vertrouwd dat de oplegging van wederzijds ten uitvoer te leggen bestuurlijke boetes aan bepaalde minimumeisen voldoet. Binnen die context wordt ruimte gezien voor een instrument waarbij de EU-lidstaten verplicht worden om bestuurlijke boetes wederzijds te erkennen – hoewel bij sommigen ook behoefte bestaat aan de mogelijkheid tot maatwerk. Een dergelijk EU-instrument zou echter alleen volle werking kunnen vinden wanneer een breder raamwerk aanwezig is met mogelijkheden tot effectieve communicatie en bijvoorbeeld samenwerking bij het traceren van wanbetalers. Daarbij zou het volgens de respondenten wenselijk zijn als per land een centraal aanspreekpunt bestaat waar inningsverzoeken kunnen worden verzameld en van waaruit deze naar de bevoegde instanties kunnen worden gestuurd.

Binnen de idee van wederzijdse erkenning past dat de boete volgens de respondenten naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat ten uitvoer moet worden gelegd, zonder echter de boete (opnieuw) op zijn merites te mogen beoordelen. De oplegging van de boete zelf zou alleen in de beslissingsstaat moeten kunnen worden aangevochten. In de tenuitvoerleggingsstaat zou daarentegen rechtsbescherming open moeten staan tegen de genomen inningsmaatregelen. Wanneer een andere staat een boete eenmaal heeft erkend, zou de beslissingsstaat daarnaast van eigen actieve inningsmaatregelen moeten afzien, hoewel de respondenten met name in het geval alsnog vrijwillig wordt betaald voor de beslissingsstaat nog wel een beperkte rol zien.

Erkenning moet volgens de respondenten automatisch plaatsvinden, maar niet blindelings. Het is duidelijk dat het nodig wordt gevonden dat samenwerkende landen de tenuitvoerlegging van een bestuurlijke boete onder omstandigheden moeten kunnen weigeren – hoewel over de inhoud en hoeveelheid van deze omstandigheden geen consensus bestaat. Vaak wordt genoemd dat de boeteplegging aan bepaalde minimumeisen moet hebben voldaan, met name in het licht van artikel 6 EVRM. Zoals gezegd bestaat op dat punt vertrouwen zolang sprake is van samenwerking binnen de context van de EU. Van belang is daarnaast het uitgangspunt dat een boete enkel zou kunnen worden ingevorderd wanneer deze onaantastbaar, dus onmiddellijk uitvoerbaar en onomkeerbaar is. Daarnaast verdient met name opmerking de overweging om een inningsverzoek onder omstandigheden te weigeren

wanneer sprake is van schrijnende gevallen waardoor inning onredelijk zou worden. Eveneens lijkt een gevoel te bestaan dat de tenuitvoerlegging van een boete zou moeten kunnen worden geweigerd wanneer de kosten daarvan niet opwegen tegen de baten, bijvoorbeeld wanneer de wanbetaler geen bezittingen meer heeft. Dat zou in het bijzonder gelden voor kleine organisaties, die hun beperkte middelen maar één keer kunnen uitgeven en door een inningsverplichting dus zwaar zouden kunnen worden belast.

De kosten van de tenuitvoerlegging van een boete (en de verdeling van de opbrengsten) blijken een heikel punt. Het beschikbare budget zal bij eventuele samenwerking een belangrijke rol spelen, terwijl bij de respondenten verschillende belangen om voorrang strijden. Bij het mogelijke ontwikkelen van een inningsinstrument zal het ook binnen België mogelijk moeilijk zijn om een algemeen aanvaarde kostenregeling te treffen. Ondanks de – op basis van deze *quick study* geconstateerde – algemene steun voor een internationaal inningsinstrument zal hier ook gelden dat de spreekwoordelijke duivel in de details zit.

IV Grensoverschrijdende inning in Duitsland

1 Algemeen kader bestuurlijke boetes

In Duitsland is de sanctionering van normovertredingen eind jaren '60 van de vorige eeuw ingrijpend herzien. Reden daarvoor was vooral de overbelasting van de strafrechter, die sinds de Tweede Wereldoorlog was belast met rechtspraak ten aanzien van strafrechtelijke overtredingen.¹³⁰ Met de invoering van het *Ordnungswidrigkeitengesetz* (OWiG) zijn in 1968 daarom diverse feitencomplexen uit het klassieke strafrecht gehaald.¹³¹ Sindsdien regelt het OWiG de procedures met betrekking tot met een bestuurlijke boete gesanctioneerde feiten (*Ordnungswidrigkeiten*) en het opleggen en innen van dergelijke boetes. Die in deze wet omschreven procedures gelden op federaal niveau en op het niveau van de Duitse deelstaten (§ 2 OWiG).

De *Ordnungswidrigkeiten* worden in § 1 Abs. 1 OWiG, vrij vertaald, omschreven als onrechtmatige en toerekenbare handelingen die een bestanddeel verwezenlijken van een wettelijke bepaling die de oplegging van een geldboete toestaat. De bijzondere wetgeving bepaalt wanneer sprake is van een *Ordnungswidrigkeit*, hoewel in het OWiG zelf ook een aantal *Ordnungswidrigkeiten* staat opgenomen, zoals het opgeven van een valse naam of het ongeoorloofd betreden van een militair complex (§ 111 en § 114). Ook overtredingen van de in dit onderzoek bestudeerde normcomplexen kunnen op grond van het OWiG door middel van een boete worden gesanctioneerd.

De strafrechtelijke achtergrond van het recht van *Ordnungswidrigkeiten* heeft in Duitsland het gevolg dat het nog nauwe banden vertoont met het strafrecht. Zo zijn op de *Ordnungswidrigkeiten* nog bepaalde regels van straf(proces)recht van toepassing (zie § 46 Abs. 1 OWiG)¹³² en wordt in het OWiG afgeweken van de algemene regeling over bestuursprocesrecht, het *Verwaltungsverfahrensgesetz*.¹³³ In dit kader is het van belang dat de boetes die op basis van het OWiG kunnen worden opgelegd – de *Geldbußen* –, niet één op één overeenkomen met de Nederlandse bestuurlijke boete. Een boete in de zin van het OWiG kan worden opgelegd door een bestuursorgaan (§ 35 Abs. 2 OWiG), maar ook een Duits openbaar ministerie (*Staatsanwaltschaft*) kan onder omstandigheden bij handelingen in strijd met het OWiG een boete opleggen, die dan strafrechtelijk wordt genormeerd. Voor dit onderzoek is gezien de in hoofdstuk I, paragraaf 4, toegelichte definitie van een bestuurlijke boete de situatie relevant waarin op grond van het OWiG een boete wordt opgelegd door een bestuursorgaan. Het systeem van het OWiG vertoont meer gelijkenis met het in Nederland bekende strafvorderlijke systeem van de door een bestuursorgaan opgelegde strafbeschikking, dan met het bestuursrechtelijke systeem van de bestuurlijke boete.¹³⁴

¹³⁰ H.P. Bull en V. Mehnde, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre*, Heidelberg: C.F. Müller Verlag 2009, p. 281.

¹³¹ Het systeem is zelfs nog ouder. Met het Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsrechts (26 juli 1949) zijn al in het economisch recht de zogenaamde *Ordnungswidrigkeiten* als van het strafrecht losstaande delictsoort geïntroduceerd. Al in het Reichsstrafgesetzbuch 1871 werden de eerste bouwstenen voor dit systeem gelegd. Met het OWiG uit 1968 is het systeem van *Ordnungswidrigkeiten* hoe dan ook voor het gehele Duitse recht werkelijkheid geworden.

¹³² Zie ook § 62 Abs. 2 en § 67 Abs. 1 OWiG.

¹³³ Zie § 2 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG. H.P. Bull en V. Mehnde, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre*, Heidelberg: C.F. Müller Verlag 2009, p. 282.

¹³⁴ Vgl. W. Mitsch, 'Grundzüge des Ordnungswidrigkeitenrechts', *Juristische Arbeitsblätter* 2008, p. 241-320.

Wanneer een bestuursorgaan een boete oplegt vanwege het begaan van een *Ordnungswidrigkeit*, gebeurt dit door middel van een boetebeschikking (§ 65 OWiG). In die beschikking moet onder meer de verplichting worden vermeld om de opgelegde boete te betalen uiterlijk twee weken nadat de beschikking onherroepelijk is geworden of binnen een andere bepaalde termijn (§ 66 Abs. 2 Nr. 2 OWiG). Tegen een opgelegde boetebeschikking staat een bijzondere rechtsbeschermingsvorm open. De geadresseerde kan tegen een boetebeschikking bij het bestuur bezwaar indienen in een zogenaamd *Zwischenverfahren* (§ 69 OWiG). Als het bestuur in bezwaar de beschikking niet terugneemt, worden de betrokken dossiers via het openbaar ministerie naar de rechter gestuurd (§ 69 Abs. 3 OWiG). Deze procedure vertoont grote gelijkenis met de Nederlandse verzetsprocedure op grond van artikel 257e Sv.

Vanaf dat moment vertoont de rechtsbescherming grote gelijkenissen met een strafrechtelijke procedure. Dit betekent dat de gewraakte boetebeschikking niet ter toetsing wordt voorgelegd. In plaats daarvan is, in afwijking van het overige bestuursprocesrecht,¹³⁵ de strafrechter bevoegd. Het gaat dan om het *Amtsgericht* in enkelvoudige zitting (§ 62 Abs. 1 en § 68 OWiG).¹³⁶ Het *Amtsgericht* toetst niet de boetebeschikking zelf, maar enkel de beschuldiging dat sprake is van een toerekenbare *Ordnungswidrigkeit*. Hij beoordeelt die beschuldiging vervolgens volledig en zonder te worden ingeperkt door (de reikwijdte of inhoud van) het voorliggende besluit.¹³⁷ Dit betekent dat het *Amtsgericht* is niet is gebonden aan de kwalificatie door het bestuur van een bepaalde activiteit als *Ordnungswidrigkeit*. Het *Amtsgericht* kan dus oordelen dat van een normschending geen sprake is, maar ook dat de kwalificatie als *Ordnungswidrigkeit* te mild is en dat de procedure dus als strafrechtelijke procedure zal worden voorgezet (§ 81 Abs. 1 OWiG). Het oordeel van het *Amtsgericht* naar aanleiding van een bestreden boetebeschikking heeft daarmee zelfstandige betekenis. In wezen is in dat geval dan ook geen sprake meer van een bestuurlijke boete zoals die in dit rapport wordt gedefinieerd. De boete wordt immers niet (meer) opgelegd door een bestuursorgaan.

Voor dit onderzoek betekent dit, uitgaande van de definitie in hoofdstuk II, paragraaf 4, dat de bestudering van op grond van het OWiG opgelegde geldboetes zich beperkt tot door bestuursorganen opgelegde boetebeschikkingen die niet in rechte zijn aangevochten. Een grote beperking is dat niet. Uit gesprekken met experts is gebleken dat het nog zeer regelmatig voorkomt dat bestuurlijke boetes niet in rechte worden aangevochten. Dat is vooral het geval bij boetes waarvan de hoogte wettelijk is gefixeerd, die in Duitsland veelvuldig voorkomen.

2 Inning van bestuurlijke boetes in Duitsland: een algemeen systeem

In het Duitse bestuursrecht wordt onderscheid gemaakt tussen het rechterlijke tenuitvoerleggingsrecht (het *verwaltungsgerichtliche* of *verwaltungsprozessuale Vollstreckungsrecht*) en het bestuurlijke tenuitvoerleggingsrecht (het *Verwaltungsvollstreckungsrecht*). Onderdeel van het *Verwaltungsvollstreckungsrecht* is het

¹³⁵ Zie § 79 *Verwaltungsverfahrensgesetz*.

¹³⁶ *Amtsgerichte* vallen onder de '*Ordentliche Gerichtsbarkeit*' en zijn bevoegd in strafrechtelijke en civielrechtelijke zaken.

¹³⁷ E. Göhler, *Ordnungswidrigkeitengesetz. Beck'sche Kurzkommentare*, München: Verlag C.H. Beck 2006, p. 628.

recht met betrekking tot de *Vollstreckung von Geldleistungspflichten (executio ad solvendum)*. Omdat de regeling van de inning van belastingschulden in de *Abgabenordnung* wordt gezien als modelregeling, worden bepalingen uit de *Abgabenordnung* regelmatig van overeenkomstige toepassing verklaard in andere wettelijke regelingen van de inning van bestuursrechtelijke geldvorderingen. Dat is ook gebeurd in het *Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz* op federaal niveau.

Het innen van opgelegde boetes wordt in Duitsland geregeld in § 89-104 OWiG. Voor de wijze waarop wordt geïnd hangt het er vanaf of een boetebeschikking of een gerechtelijke boetebeslissing ten uitvoer wordt gelegd. Voorwaarde is hoe dan ook dat de beslissing of beschikking onherroepelijk is geworden, dat wil zeggen dat daar geen rechtsmiddelen meer tegen kunnen worden aangewend (§ 89 OWiG). Bij de tenuitvoerlegging van een rechterlijke boetebeslissing gelden de betreffende bepalingen van de *Strafprozeßordnung* (§ 91 OWiG).¹³⁸ Er is sprake van de tenuitvoerlegging van een rechterlijke boetebeslissing wanneer de rechter heeft geoordeeld over het beroep tegen de boetebeschikking (§ 67 OWiG, ook § 72 OWiG).¹³⁹

De boete opgelegd bij boetebeschikking wordt geïnd volgens de regels van het *Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz* als het bestuur op federaal niveau de boete heeft opgelegd. Bij een boete die op bondslandniveau is opgelegd, gelden de regels van de verschillende bondslanden (§ 90 OWiG).¹⁴⁰ In beide gevallen kan de bijzondere wet anders bepalen. In het *Verwaltungsvollstreckungsgesetz* is geregeld wie de inning daadwerkelijk uitvoert (§ 4).¹⁴¹ In de praktijk zijn dat meestal de zogenaamde *Hauptzollämter*, waarvan er verspreid over Duitsland 41 bestaan. Het moet worden opgemerkt dat de terminologie in deze wet verwarrend is. In het OWiG wordt namelijk ook bepaald wie voor de inning bevoegd is (in dit geval: het orgaan dat de boete heeft opgelegd, § 92 OWiG). Beide organen worden met dezelfde term, ‘*Vollstreckungsbehörde*’, aangeduid. Als algemene regel geldt dat de in het OWiG bedoelde inningsbevoegdheden toekomen aan het orgaan dat de boete heeft opgelegd, terwijl de daadwerkelijke inning wordt uitgevoerd door de *Hauptzollämter* of andere organen bedoeld in het *Verwaltungsvollstreckungsgesetz*.¹⁴²

¹³⁸ In het geval van boetes opgelegd aan minderjarigen geldt het Jugendgerichtsgesetz.

¹³⁹ Zie nader E. Göhler, *Ordnungswidrigkeitengesetz. Beck'sche Kurzkommentare*, München: Verlag C.H. Beck 2006, p. 971.

¹⁴⁰ Per bondsland: **Baden-Württemberg**: Verwaltungsvollstreckungsgesetz von Baden-Württemberg vom 12. März 1974, **Bayern**: Artikel 18ff Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz, **Berlin**: Verwaltungsvollstreckungsgesetz vom 27. April 1952 iVm § 5 II Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung, **Brandenburg**: Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Brandenburg (VwVGBbg) vom 18. Dezember 1991, **Bremen**: Bremisches Gesetz über die Vollstreckung von Geldforderungen im Verwaltungswege (BremGVG) vom 15. Dezember 1981, **Hamburg**: Hamburgisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz (HmbVwVG) vom 4. Dezember 2012, **Hessen**: Hessisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz (HessVwVG) vom 12. Dezember 2008, **Mecklenburg-Vorpommern**: Verwaltungsverfahren-, Zustellungs- und Vollstreckungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VwVfG M-V) vom 26. Februar 2004, **Niedersachsen**: Niedersächsisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz (NVwVG) vom 4. Juli 2011, **Nordrhein-Westfalen**: Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, **Rheinland-Pfalz**: Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (LVwVG) vom 8. Juli 1957, **Saarland**: Gesetz Nr. 990 - Saarländisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz (SVwVG) vom 27. März 1974, **Sachsen**: Verwaltungsvollstreckungsgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsVwVG) vom 10. September 2003, **Sachsen-Anhalt**: Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (VwVG LSA) vom 23. Juni 1994, **Schleswig-Holstein**: Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG -) vom 2. Juni 1992, **Thüringen**: Thüringer Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz (ThürVwZVG) vom 5. Februar 2009.

¹⁴¹ Per bondsland kan dit anders geregeld zijn.

¹⁴² Karlsruher Kommentar zum OWiG 2006, OWiG § 90 nr. 3b.

Voor de inning van boetes gelden op grond van het OWiG de volgende regels. Voordat dwangmiddelen kunnen worden toegepast, moet een termijn van twee weken na het verstrijken van de betalingstermijn in acht worden genomen (§ 95 OWiG).¹⁴³ Welke inningsmaatregelen in het geval van boetebeschikkingen kunnen worden getroffen, volgt uit de *Abgabenordnung*, waarnaar het *Verwaltungsvollstreckungsgesetz* in § 5 Abs.1 verwijst. Te denken valt met name aan beslaglegging op en openbare veiling van roerende goederen, vorderingen en andere vermogensrechten en onroerende goederen. Het innende bestuursorgaan dient gebruik te maken van de maatregelen die het snelst en zekerst tot het beoogde doel (betaling van het boetebedrag) leiden.¹⁴⁴ Uit de *Strafprozeßordnung*, die gedeeltelijk van overeenkomstige toepassing is (§ 46 OWiG), moet worden afgeleid dat conservatoir beslag als voorlopige maatregel bij de uitvoering van boetebeschikkingen niet kan worden opgelegd (§ 111d *Strafprozeßordnung*).¹⁴⁵

Het bestuur kan bij uitblijven van de betaling ook de rechter verzoeken om de gijzeling van de schuldenaar te bevelen ('*Erzwingungshaft*') onder de voorwaarden van § 96 en 97 OWiG.¹⁴⁶ De gijzeling zelf heeft geen bestraffend karakter en komt niet in de plaats van de boete.¹⁴⁷ De keuze voor gijzeling in het *Ordnungswidrigkeitengesetz* is een principiële: de staat hoeft zich niet als gewone schuldeiser te gedragen omdat de verantwoordelijkheid voor betaling onomstotelijk bij de beboete persoon moet liggen.¹⁴⁸ Voorwaarde voor de gijzeling is dan ook dat de schuldenaar niet heeft kunnen aantonen dat hij niet tot betaling in staat is. Het is niet vereist dat eerst andere dwangmaatregelen zijn toegepast, hoewel het evenredigheidsbeginsel dat in de meeste gevallen wel zal verlangen.¹⁴⁹ Rechtsbescherming tegen maatregelen voor de inning van bestuurlijke boetes staat open bij de strafrechter; het beroep heeft echter geen schorsende werking (§ 103 OWiG).

3 Bestuurlijke boetes binnen de referentiegebieden en inning

Hieronder wordt uiteengezet welke equivalenten in Duitsland bestaan voor de gekozen normcomplexen of vergelijkbare of aanpalende normcomplexen. Daarbij wordt in grote lijnen beschreven wie verantwoordelijk is voor de oplegging van de boete, welke procedure daarvoor geldt en wie verantwoordelijk is voor de inning van de opgelegde (en niet vrijwillig betaalde) boetes. Voorop staat dat de procedure van boeteoplegging en de tegen deze boetebesluiten openstaande rechtsbescherming zijn geregeld in het OWiG zoals hierboven in paragraaf 2 is geschetst.

¹⁴³ Die termijn kan slechts buiten toepassing blijven wanneer de concrete omstandigheden van het geval aannemelijk maken, dat de betrokkene de uitvoering van de boetebeschikking wil verhinderen. *Karlsruher Kommentar zum OWiG 2006*, OWiG § 95, nr. 9.

¹⁴⁴ *Karlsruher Kommentar zum OWiG 2006*, OWiG § 90 nr. 20.

¹⁴⁵ E. Göhler, *Ordnungswidrigkeitengesetz. Beck'sche Kurzcommentare*, München: Verlag C.H. Beck 2006, p. 984; *Karlsruher Kommentar zum OWiG 2006*, OWiG § 90 nr. 27.

¹⁴⁶ In het burgerlijke procesrecht is op grond van artikel 585 Rv lijfswang is in Nederland alleen mogelijk bij een veroordeling tot iets anders dan het betalen van geld. In het strafprocesrecht is dat anders. In artikel 578b Sv is de door de kantonrechter op vordering van de officier van justitie geregeld. In artikel 28 Wvhw is een vergelijkbare bevoegdheid opgenomen om betaling af te dwingen.

¹⁴⁷ *Karlsruher Kommentar zum OWiG 2006*, OWiG § 96, nr. 1-2.

¹⁴⁸ E. Göhler, *Ordnungswidrigkeitengesetz. Beck'sche Kurzcommentare*, München: Verlag C.H. Beck 2006, p. 1003, met verwijzingen.

¹⁴⁹ J. Bohnert, *Kommentar zum Ordnungswidrigkeitengesetz*, München: Verlag C.H. Beck 2006 2010, § 96 nr. 5; *Karlsruher Kommentar zum OWiG 2006*, OWiG § 96, nr. 7.

Op het gebied van financieel toezicht geldt het volgende. Op grond van § 56, Abs. 3, nr. 9 jo. § 56, Abs. 5 van het *Gesetz über das Kreditwesen* (KWG) kan bij schending van de in § 44, Abs. 1 van diezelfde wet neergelegde verplichting om inlichtingen te verschaffen, een bestuurlijke boete worden opgelegd. De bevoegdheid om deze boete op te leggen komt toe aan de *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* (BaFin). De bevoegdheid om bestuurlijke boetes op grond van het *Gesetz über das Kreditwesen* op te leggen, en op grond van § 92 OWiG dus ook te innen, ligt bij de BaFin. De daadwerkelijke inning wordt op grond van § 16n van het *Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* uitgevoerd door het bevoegde *Hauptzollamt*.

Ook voor het tewerkstellen van buitenlanders zonder vergunning kan een boete worden opgelegd. Op grond van § 404, Absatz 3 jo. Absatz 2 van het *Dritte Buch Sozialgesetzbuch* kan een bestuurlijke boete worden opgelegd voor de tewerkstelling van een buitenlander zonder verblijfsvergunning in strijd met § 4 Abs. 3, Satz 2 van het *Aufenthaltsgesetz*. Op grond van § 405, Absatz 1, Nr. 1 van het *Dritte Buch Sozialgesetzbuch* zijn de ‘*Behörden der Zollverwaltung*’ in dergelijke gevallen bevoegd voor het opleggen van bestuurlijke boetes. Deze taken worden op bondslandniveau uitgevoerd door de zogenaamde *Hauptzollämter*, die bepaalde taken weer hebben overgelaten aan coördinerende instanties. Boetes op grond van het *Dritte Buch Sozialgesetzbuch* met betrekking tot de illegale tewerkstelling van vreemdelingen worden opgelegd en mogen worden geïnd door de zogenaamde *Behörden der Zollverwaltung*. Voor de vraag wie de daadwerkelijke inning op zich neemt, moeten telkens de desbetreffende wetten van de verschillende bondslanden worden geraadpleegd.

Op het gebied van spam, ten slotte, kan op grond van § 16, Abs. 1 jo. Abs. 3 jo. § 6, Abs. 2 van het *Telemediengesetz* een bestuurlijke boete worden opgelegd wegens het niet kenbaar maken van het commerciële karakter van een elektronisch bericht.¹⁵⁰ De bevoegde ‘*oberste Landesbehörde*’ is bevoegd om deze boete op te leggen (§ 36 Abs. 1, Nr. 2a OWiG). Wie dat is, zal per bondsland verschillen. Op het gebied van spam ligt de inning van boetes nog gecompliceerder dan bij het financieel toezicht en de tewerkstelling van buitenlanders zonder vergunning. Het spamverbod wordt namelijk niet op federaal, maar op bondslandniveau gehandhaafd. Daarom wordt in het *Telemediengesetz* zelf niet aangegeven wie bevoegd is om boetes op te leggen en te innen. § 36, Abs. 1 Nr. 1 OWiG bepaalt dat in een dergelijk geval de bevoegde *oberste Landesbehörde* bevoegd is. Wie dat in concreto is, verschilt per bondsland. Ook wie de daadwerkelijke inning uitvoert, wordt op bondslandniveau geregeld.

4 Inning van bestuurlijke boetes in Duitsland: praktijkervaringen

Tot zover de theorie. De interessante vervolgvraag is (of en) hoe Duitse bestuursorganen, in het licht van het zojuist geschetste Duitse recht en de in hoofdstuk II beschreven inningsinstrumenten, daadwerkelijk met de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes omgaan. In de volgende paragrafen wordt daarom met betrekking tot Duitsland een antwoord geformuleerd op de tweede onderzoeksvraag.

¹⁵⁰ Een meer op het Nederlands spamverbod lijkende regel is te vinden in het *Unlauterer Wettbewerbsgesetz*. Daarop kunnen zich echter alleen concurrenten beroepen, en op schending van dit verbod volgt geen door een bestuursorgaan opgelegde bestuurlijke boete.

4.1 Nadere toelichting over de aangezochte respondenten

In hoofdstuk I is de onderzoeksmethode bij de tweede onderzoeksvraag nader toegelicht. Met betrekking tot Duitsland is een nadere specificering op zijn plaats. Hierboven is al uiteengezet dat de oplegging en inning van sommige van de in dit onderzoek betrokken bestuurlijke boetes niet op federaal maar op decentraal niveau worden geregeld. Daarnaast is toegelicht dat in de wetgeving onderscheid wordt gemaakt tussen twee soorten ‘inningsinstanties’: de organen die bevoegd zijn om te innen in de zin van het OWiG en de organen die de daadwerkelijke inning uitvoeren (doorgaans zijn dat de *Hauptzollämte*).¹⁵¹ Dat betekent dat bij de selectie van respondenten voor de vraag hoe (en of) grensoverschrijdende inning in de praktijk plaatsvindt, bepaalde keuzes zijn gemaakt. Om het onderzoek praktisch haalbaar te houden en mede gelet op het verkennende karakter daarvan is ervoor gekozen om niet in alle bondslanden respondenten te benaderen. Om aan de andere kant te voorkomen dat om min of meer toevallige redenen onvoldoende informatie kan worden gevonden, zijn in drie bondslanden respondenten aangezocht. Het gaat dan om Noordrijn-Westfalen (vanwege het grote inwonersaantal en de nabijheid met Nederland), Hessen (het financiële hart van Duitsland en één van de twee zetels van BaFin) en Berlijn (vanwege de nabijheid met Oost-Europa en in haar hoedanigheid als de hoofdstad van Duitsland). Daarnaast is ervoor gekozen om het onderzoek te richten op de organen die bevoegd zijn om te innen in de zin van het OWiG. Daarbij is uitgegaan van de gedachte dat gesprekken met de *Hauptzollämte* (gesteld dat dit in het concrete geval de relevante inningsinstanties zijn) slechts zeer versnipperde en incomplete informatie zou opleveren. Er zijn immers meer dan veertig *Hauptzollämte*, die slechts op een bepaald geografisch gebied (en alleen binnen Duitsland) bevoegd zijn. Daarnaast mag verwacht worden dat de instanties die de bestuurlijke boetes hebben opgelegd, enig zicht hebben op de wijze waarop deze vervolgens worden geïnd. Het verdient ten slotte opmerking dat *Hauptzollämte* in grensoverschrijdende situaties die onder de reikwijdte van Kaderbesluit 2005/214/JBZ vallen, voor deze inning niet bevoegd zijn. De bevoegdheid is dan exclusief toegewezen aan het *Bundesamt für Justiz*, die in dit onderzoek daarom eveneens is aangezocht.

4.2 Relevantie van grensoverschrijdende inning

Uit gesprekken met de Duitse respondenten volgt dat de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes over de band genomen niet als een groot praktisch probleem wordt ervaren. Bij de keuze om Duitsland in het onderzoek te betrekken was dit ook de hypothese, nu bij een groot aantal internationaalrechtelijke instrumenten het Duitse *Ordnungswidrigkeiten-systeem* uitdrukkelijk binnen het werkingsbereik is gebracht. Duitse instanties kunnen dan ook bij de grensoverschrijdende inning van geldboetes gebruik maken van dergelijke instrumenten, zoals bijvoorbeeld het Kaderbesluit 2005/214/JBZ, dat in Duitsland is geïmplementeerd door middel van het *Gesetz über die internationale Rechtshilfe* (IRG). Echter, afgaande op de reacties van de respondenten blijkt deze hypothese slechts gedeeltelijk juist. Op sommige beleidsterreinen blijkt de problematiek nauwelijks of in het geheel niet te spelen. Twee respondenten melden dat binnen ‘hun’ normcomplexen in het geheel nog geen bestuurlijke boetes aan buitenlandse partijen zijn opgelegd. Zij hebben daarvoor niet een enkele sluitende verklaring. Ook wanneer de sanctionering van een buitenlandse partij wel aan de orde zou zijn, schatten zij in dat zij met de problematiek van grensoverschrijdende inning niet snel te maken zullen hebben. Een respondent geeft bijvoorbeeld aan dat de oplegging van een boete aan een buitenlandse partij zeer zelden aan

¹⁵¹ Zie hierboven, paragraaf 3.

de orde is, maar tot nu toe kon worden voorkomen door de boete op te leggen aan een bij de normovertreding betrokken partij die zich wél in Duitsland bevindt. Daarbij wordt op de koop toegenomen dat de hoofdverantwoordelijke buiten schot blijft.

Een andere respondent geeft aan dat op andere normcomplexen waar beboeting van buitenlandse personen wel aan de orde is, om redenen van opportuniteit doorgaans wordt besloten om aan de buitenlandse partij geen boete op te leggen. Alleen bij normcomplexen die hoge prioriteit hebben zou in grensoverschrijdende inning worden geïnvesteerd. Procedures in het buitenland kosten naar verwachting veel tijd en energie, die dan liever wordt gestoken in zaken die hogere prioriteit hebben. Voordat ervoor wordt gekozen om in het buitenland te handhaven, zou dus al van een hele massieve overtreding sprake moeten zijn. Beide respondenten geven aan dat de nadruk bij de handhavingsactiviteiten niet ligt op het beboeten, maar op het wegnemen van de wederrechtelijkheid. Vaak zal er dus de voorkeur aan worden gegeven om een lichtere sanctie in te zetten of de partij de kans te geven om de regelgeving alsnog na te leven. Bij zwaardere inbreuken zal daarentegen juist worden overwogen om strafrechtelijk in te grijpen. Binnen dat arsenaal aan mogelijkheden is het kortom niet altijd nodig of zinvol om een bestuurlijke boete op te leggen.

Slechts twee van de respondenten hebben daadwerkelijk ervaring opgedaan met het opleggen van bestuurlijke boetes aan partijen in het buitenland. Het lijkt daarbij vooral te gaan om lidstaten van de Europese Unie.¹⁵² In één geval is deze ervaring slechts beperkt. Dat ligt eraan dat de meerderheid van geadresseerden van boetebeschikkingen zich binnen Duitsland bevindt, terwijl de boetes die aan buitenlandse partijen worden opgelegd, doorgaans vrijwillig worden betaald. Desondanks worden volgens deze respondent ongeveer vijf in het buitenland opgelegde boetes per jaar niet vrijwillig betaald en zijn dwangmiddelen vereist. In één van deze gevallen ging het om een partij die in Nederland verbleef. De respondent geeft overigens aan dat het gros van uitgevoerde inningswerkzaamheden geen betrekking heeft op bestuurlijke boetes, maar op andere geldschulden ('Gebühren'). Desgevraagd geeft deze respondent aan dat nog niet is overwogen om vanwege mogelijke inningsproblemen van de oplegging of inning van een geldboete af te zien. Wel wordt tot op zekere hoogte een afweging gemaakt met welke middelen een sanctie wordt geëffectueerd, waarbij rekening kan worden gehouden met de vraag of het (boete)besluit rechtmatig betekend kan worden. In beginsel is het echter zo dat als aan de materiële voorwaarden is voldaan om een boete op te leggen, deze ook wordt opgelegd. De afdeling die voor de inning verantwoordelijk is heeft geen discretie om van inning af te zien. Daarom wordt bij elke boete afzonderlijk geprobeerd om mogelijkheden te zoeken om de inning mogelijk te maken. Zoals gezegd is dat maar zelden nodig. Een andere respondent bevestigt dat van inning ondanks mogelijke problemen principieel niet wordt afgezien. Deze respondent geeft, als enige, aan wél regelmatig bestuurlijke boetes op te leggen aan partijen in het buitenland. Deze hebben niet allemaal betrekking op de in dit onderzoek bestudeerde normcomplexen.

4.3 Organisatie en uitvoering van grensoverschrijdende inning

De inning van boetes over de grens wordt bij de bevroegde respondenten niet anders georganiseerd dan de 'reguliere' binnenlandse inning, in die zin dat de verantwoordelijkheid voor de inning op dezelfde afdelingen rust in binnenlandse en in grensoverschrijdende

¹⁵² De ene respondent noemt Nederland, Frankrijk en Oostenrijk, de andere noemt Letland, Litouwen, Polen en Hongarije. In het eerste geval gaat het wellicht alleen om gevallen waarin daadwerkelijk inningsverzoeken zijn gedaan. Een andere respondent binnen dezelfde organisatie geeft namelijk aan behoefte te hebben aan instrumenten die inning mogelijk maken in landen buiten de EU.

gevallen. Er bestaat wel één belangrijk verschil. Waar de daadwerkelijke inning van boetes binnen Duitsland wordt overgedragen aan – doorgaans – de bevoegde *Hauptzollämte*, zijn deze niet bevoegd om in het buitenland inningsmaatregelen te treffen. In zulke gevallen moet de verantwoordelijke afdeling bij de onderzochte bestuursorganen zelf een aanspreekpunt zoeken om de inning te bewerkstelligen. Twee respondenten geven aan dan, al dan niet via een andere instantie, een inningsverzoek te sturen naar het *Bundesamt für Justiz* (BfJ) in Bonn. Deze is bevoegd om op basis van (de nationale implementatie van) Kaderbesluit 2005/214/JBZ inningsmaatregelen te treffen. Het BfJ kan het verzoek doorzenden naar de betrokken instanties in de landen waar inning moet plaatsvinden. Een andere respondent geeft aan, zich niet altijd tot het BfJ te wenden, maar van geval tot geval te onderzoeken op basis van de beschikbare internationale instrumenten aan wie het inningsverzoek moet worden gericht.

4.4 Gebruik van instrumenten voor grensoverschrijdende inning

Zoals zojuist al aangeduid hangt de wijze van grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes – zo deze worden opgelegd – af van het instrument dat op die inning van toepassing is. Verwacht werd dat door Duitse bestuursorganen veelvuldig gebruik zou worden gemaakt van Kaderbesluit 2005/214/JBZ. Dat is maar gedeeltelijk het geval. Eén respondent geeft aan inderdaad regelmatig op basis van (de nationale implementatie van) het Kaderbesluit, via het BfJ, te verzoeken om in het buitenland inningsmaatregelen te treffen. In sommige gevallen kan met betrekking tot specifieke boetes gebruik worden gemaakt van Richtlijn 2010/24/EU. Een andere respondent verwijst uit zichzelf enkel naar het Verdrag tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnis (Brussel, 13 december 1991), dat tussen Nederland en Duitsland wordt toegepast. Deze respondent heeft echter ook nog geen ervaring opgedaan met de inning van boetes in het buitenland.

Bij een instantie die wel vaker met deze problematiek te maken krijgt, blijkt echter ook bij navraag van het Kaderbesluit geen gebruik te worden gemaakt. Deze respondent geeft aan voornamelijk gebruik te hebben gemaakt van het zojuist genoemde Verdrag van 13 december 1991 en van het verdrag tussen Oostenrijk en Duitsland van 31 mei 1988. De respondent noemt daarnaast Richtlijn 2010/24/EU, die echter zoals de respondent zelf ook opmerkt op de binnen de onderzochte normcomplexen opgelegde boetes niet van toepassing is. Met het Kaderbesluit is deze respondent niet bekend, noch met het Gesetz über die internationale Rechtshilfe, waarin het Kaderbesluit is geïmplementeerd. Daarbij valt op dat een andere respondent binnen dezelfde organisatie in een andere context aangeeft althans binnen de EU op basis van het Kaderbesluit voldoende mogelijkheden te hebben om opgelegde boetes over de grens te innen. Dat een samenwerkingsinstrument bestaat betekent met andere woorden nog niet dat hierover bij de bij de inning betrokken actoren voldoende kennis bestaat.

4.5 Het succes (of niet) van grensoverschrijdende inning

Over het succes (of niet) van de grensoverschrijdende inning van door de organisaties van de respondenten opgelegde geldboetes valt maar in beperkte mate uitspraak te doen; verschillende respondenten krijgen met dergelijke inning immers maar zelden te maken. Eén respondent geeft aan geen voorbeelden te kennen waarin een opgelegde boete succesvol in het buitenland is geïnd, ook niet buiten het normcomplex waarop de respondent werkzaam is. Een andere respondent geeft aan ondanks enkele pogingen nog geen geslaagde inningsprocedures in gang te hebben gezet. Inningsverzoeken in Nederland en Frankrijk – overigens niet

gebaseerd op het Kaderbesluit, hebben (nog) niet tot resultaten geleid. In een geval waarin de overtreder in Oostenrijk verbleef, verliep het contact met de Oostenrijkse autoriteiten zelf goed, maar is het niet tot betaling gekomen omdat de betrokken onderneming ondertussen was opgedoekt. Het ging toen overigens niet om een boete maar om een andere geldschuld. Een laatste respondent geeft aan dat tot juni 2013 ongeveer 5% van de boetes succesvol is geïnd. In dit percentage zijn ook andere normcomplexen, waaronder ook strafrechtelijke, betrokken, zodat uit deze cijfers weinig voor dit onderzoek relevante informatie kan worden afgeleid. Wel beoordeelt deze respondent de inning van bestuurlijke boetes op basis van Kaderbesluit 2005/214/JBZ in beginsel als succesvol, hoewel bepaalde aanloopproblemen wel worden gesignaleerd zoals gebrekkige samenwerking door andere lidstaten.

4.6 Problemen bij grensoverschrijdende inning

Aan de respondenten is gevraagd welke problemen zij bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes zijn tegengekomen. Nu de meeste respondenten hiermee niet of slechts beperkt ervaring hebben, geven zij aan dat zij zich slechts op hypothetische basis dan wel met grote terughoudendheid over zulke problemen kunnen uitlaten. Alleen de respondent die heeft aangegeven regelmatig boetes in het buitenland te innen, heeft dit voorbehoud niet gemaakt. In dat licht moet ook de volgende weergave worden gelezen.

Twee respondenten wijzen op basis van hun ervaringen op het probleem van doorlooptijden. Voor de grensoverschrijdende inning zou het een belangrijk probleem zijn dat het na verzending van het inningsverzoek zeer lang kan duren voordat het verzoek is verwerkt, terwijl de nationale instanties daarop geen invloed hebben. Eén respondent geeft als voorbeeld de situatie waarin een inningsverzoek aan Nederland is gericht. De respondent heeft over de afhandeling van dat verzoek ondanks herhaaldelijk navragen geen antwoord gekregen. Drie jaar na verzending van het verzoek tot inning is de vordering verjaard. Volgens de respondent is het met name problematisch dat aan de verwerking van een rechtshulpverzoek inzake de inning geen termijn verbonden is om daarmee te voorkomen dat een vordering onverwerkt verjaart.¹⁵³

In het zojuist genoemde voorbeeld is het contact met Nederland verlopen via het BfJ. Dat het contact verloopt via een derde instantie is volgens de betrokken respondent omslachtig. In een ander geval kon op basis van het Verdrag tussen Duitsland en Oostenrijk van 31 mei 1988 rechtstreeks contact worden opgenomen met de Oostenrijkse autoriteiten. De respondent ziet dit als een meer bevredigende oplossing dan de situatie waarin tussen het inningsverzoek en de inning door de bevoegde instantie verschillende stappen en instanties moeten worden doorlopen. De betrokken respondent geeft daarbij aan dat het contact in dit geval werd vergemakkelijkt door het feit dat beide instanties dezelfde taal spreken, en dat dit uiteraard niet voor alle EU-landen het geval zal zijn. Een andere respondent geeft aan (op hypothetische basis) dat, hoe het contact ook verloopt, het in de praktijk waarschijnlijk van groot belang zal zijn of men degene(n) met wie men samenwerking zoekt persoonlijk kent. Een andere respondent benadrukt juist met zoveel woorden (en ook op hypothetische basis) het belang van een tussenpersoon via wie de relevante contacten kunnen lopen. Wanneer het toezicht binnen een land sterk versnipperd is, zou dat de grensoverschrijdende inning immers niet

¹⁵³ In dit geval dringt ook de vraag zich op of het inningsverzoek überhaupt bij de juiste instantie is aangekomen. De respondenten hebben dit niet kunnen achterhalen. Naast het ontbreken van duidelijke termijnen zou op basis van dit voorbeeld ook (onder meer) kunnen worden gedacht aan de noodzaak voor een duidelijke verdeling van bevoegdheden en om zorg te dragen voor zinvolle communicatiekanalen tussen de betrokken instanties zodat het verloop van de zaak kan worden gecontroleerd.

gemakkelijker maken, aldus deze respondent. De door sommige respondenten ervaren communicatieproblemen hebben er in één geval toe geleid dat met bepaalde landen bilateraal afspraken zijn gemaakt om de wederzijdse informatie efficiënter in te kleden. Dergelijke afspraken zijn met name gemaakt met Nederland en Zweden.

Het ligt voor de hand dat de kosten en moeite die de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes met zich brengt, in de praktijk van belang zal zijn. Dat blijkt ook uit de reacties van een aantal van de respondenten. Eén respondent licht toe dat dossiers die vragen om grensoverschrijdende inning veel tijd kosten, terwijl de procedures daarvoor over het algemeen niet of slecht bekend zijn. Dit moet volgens deze respondent geplaatst worden in de meer algemene ontwikkeling dat in veel organisaties in het budget en beschikbare personeel wordt gesneden, zodat het onwaarschijnlijk is dat er genoeg personeel bestaat om zich bezig te houden met de grensoverschrijdende inning van boetes. Daar komt bij dat in een meer bedrijfseconomische context steeds meer de neiging bestaat om verantwoording te vragen voor elke handeling en de daaraan bestede tijd. Het is daarom aantrekkelijker om zaken te behandelen die minder gecompliceerd zijn en die dus minder tijd kosten. Deze bedrijfseconomische aanpak geldt niet in het strafrecht. Een andere respondent voegt daaraan op basis van eerdere ervaringen aan toe dat in het verleden in het kader van een inningsverzoek kosten zijn gemaakt. Het ging dan voornamelijk om de vertaling van stukken. Deze procedure heeft echter niet tot een succesvolle inning geleid. Naar aanleiding van deze ervaring geeft deze respondent aan dat in grensoverschrijdende situaties de afweging moet worden gemaakt of de kosten van inning opwegen tegen het belang daarvan – zeker als niet duidelijk is of de inning vervolgens daadwerkelijk zal plaatsvinden.

Twee respondenten geven aan dat aan inning in het buitenland in de weg kan staan, en ook in hun ervaring heeft gestaan, dat de inning niet meer mogelijk is omdat de geadresseerde (bijvoorbeeld vanwege een faillissement) niet meer bestaat of niet meer kan betalen. Eén respondent voegt daaraan toe dat een aantal keer de inning in het buitenland is mislukt omdat het inningsverzoek door het aangezochte land is geweigerd. In deze gevallen was op basis van Kaderbesluit 2005/214/JBZ om inning verzocht. Deze verzoeken werden geweigerd vanwege het ontbreken van dubbele strafbaarheid (Letland, Polen, Hongarije), de onmogelijkheid om te innen bij rechtspersonen (Hongarije), en het ontbreken van een grondslag voor inning op grond van het Kaderbesluit (Letland, Litouwen).

4.7 Weinig behoefte aan aanvullende instrumenten

Op basis van de gesprekken met Duitse respondenten blijkt bij hen geen sterke wens te bestaan om de bestaande mogelijkheden tot grensoverschrijdende samenwerking uit te breiden. In één geval ligt dat eraan dat de respondent al gebruik kan maken en ook maakt van het regime van Kaderbesluit 2005/214/JBZ, hoewel het gebruik daarvan niet in alle gevallen leidt tot de succesvolle inning van de opgelegde boetes. Andere respondenten hebben met de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes te weinig ervaring om over de wenselijkheid van aanvullende instrumenten duidelijke uitspraken te doen. Eén respondent merkt op dat het niet waarschijnlijk lijkt dat op dit vlak binnenkort en met succes samenwerkingsinstrumenten zullen worden ontwikkeld, nu andere instrumenten op gebieden die deze respondent veel prangender lijken, ook niet van de grond zijn gekomen. Als het daar niet kan, aldus deze respondent zal het in het geval van de ‘kleine’ *Ordnungswidrigkeiten* ook niet kunnen.

4.8 Ontvangen van inningsverzoeken

Op de vraag of de respondenten zelf uit het buitenland inningsverzoeken hebben ontvangen, wordt zonder uitzondering ontkennend geantwoord. Deze zouden ook niet aan de organen moeten worden gestuurd die de boetes opleggen, maar naar de *Hauptzollämte* dan wel het BfJ. Om die reden geeft één respondent aan dat verzoeken die wel aan de boete-opleggende instantie zouden worden gericht, door deze instantie aan het BfJ zouden worden doorgestuurd. Bij het BfJ zijn blijkens de statistieken tussen eind 2010 en april 2014 meer dan 21.000 inningsverzoeken binnengekomen, waarvan de meerderheid afkomstig is van het Centraal Justitieel Incassobureau. Hieronder vallen verschillende soorten boetes waaronder verkeersboetes maar ook strafrechtelijke boetes. Zij worden in Duitsland in beginsel ten uitvoer gelegd mits aan de voorwaarden van Kaderbesluit 2005/214/JBZ is voldaan.

4.9 Tussenconclusie

De grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes wordt door Duitse respondenten niet onmiddellijk als een prangend probleem ervaren. Op sommige terreinen speelt de problematiek niet of nauwelijks omdat ofwel geen boetes aan personen in het buitenland worden opgelegd, ofwel deze doorgaans vrijwillig worden betaald, ofwel aansluiting kan worden gezocht bij het bestaande rechtshulpinstrumentarium. Daarbij is bij aanvang van het onderzoek vooral gedacht aan Kaderbesluit 2005/214/JBZ. De betrokken autoriteiten zouden dan waar relevant geen beroep doen op de *Hauptzollämte*, maar via het BfJ een inningsverzoek laten uitgaan. Deze mogelijkheid lijkt des te meer relevant nu de (beperkte) noodzaak om in het buitenland te innen grotendeels betrekking heeft op EU lidstaten. Van de mogelijkheden op basis van het Kaderbesluit wordt echter minder gebruik gemaakt dan zou kunnen worden verwacht. Het Kaderbesluit (evenals de relevante Duitse implementatiewetgeving) blijkt niet bij alle respondenten bekend te zijn. Er wordt dan van geval tot geval en met beperkt succes naar inningsmogelijkheden gezocht, bijvoorbeeld in bilaterale verdragen.

In sommige gevallen zoeken de aangezochte respondenten net als de Belgische respondenten mogelijkheden om te voorkomen dat in het buitenland moet worden geïnd. In gevallen waarin wel van het Kaderbesluit gebruik wordt gemaakt of anderszins via het BfJ een inningsverzoek wordt gedaan, verloopt dit overigens zeker niet probleemloos. Niet alle boetes kunnen daadwerkelijk op basis van het Kaderbesluit ten uitvoer worden gelegd. Men kan denken aan situaties waarin de vereiste dubbele strafbaarheid ontbreekt of waarin de geadresseerde van de boete bijvoorbeeld door faillissement niet meer kan betalen. Eén respondent heeft aangegeven dat de controle op de uitvoering van het inningsverzoek in het buitenland te wensen overlaat doordat het contact via een derde instantie (het BfJ) verloopt. Dat heeft ertoe geleid dat een te innen boete ondanks aanzienlijke kosten onbewerkt is verjaard. Sowieso lijken de kosten en inzet bij de inning, zeker voor kleinere organisaties, een belangrijke praktische drempel voor de inning in het buitenland. Uitgangspunt is weliswaar dat een opgelegde boete ook daadwerkelijk wordt geïnd, maar daarbij kan tot op zekere hoogte wel rekening worden gehouden met de daarvoor vereiste inspanningen en de kans dat zij tot een succesvolle inning zullen leiden.

Hoewel de ervaringen van de verschillende respondenten op de onderzochte normcomplexen enigszins uiteenlopen, lijken zij geen van allen een sterke wens te hebben om de bestaande mogelijkheden tot grensoverschrijdende samenwerking uit te breiden. Daarvoor bestaan grotendeels al de nodige instrumenten, hoewel die nog niet altijd bevredigend werken, terwijl in andere gevallen geen of weinig noodzaak bestaat om grensoverschrijdende inningsmaatregelen te treffen.

5 Grensoverschrijdende samenwerking: nut, noodzaak en condities

Aan de Duitse respondenten zijn ook vragen voorgelegd over de noodzaak of wenselijkheid van (verdergaande) internationale samenwerking bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes en de juridische condities waaronder deze zou kunnen plaatsvinden. Zij hebben deze vragen beantwoord in het licht en tegen de achtergrond van de terreinen waarop zij zelf werkzaam zijn. Eén respondent heeft naast de eigen ervaringen ook kunnen putten uit eigen wetenschappelijk onderzoek en heeft de vragen beantwoord op basis van de eigen ervaringen maar soms ook vanuit zijn op andere wijze opgedane expertise.

5.1 Noodzaak voor grensoverschrijdende samenwerking?

Anders dan in België lijkt in Duitsland afgaande op de gevoerde gesprekken niet of nauwelijks behoefte te bestaan aan nadere grensoverschrijdende samenwerking, althans in EU-verband. In Duitsland opgelegde boetes, aldus de respondenten, kunnen al op bevredigende wijze worden geïnd via het rechtshulpinstrumentarium van Kaderbesluit 2005/214/JBZ. Zij zijn immers strafrechtelijk genormeerd. Wel merkt één respondent op dat het bestaan van een inningsinstrument zoals Kaderbesluit 2005/214/JBZ niet per definitie tot gevolg heeft dat dergelijke inning daadwerkelijk met succes zal plaatsvinden. De ervaring leert dat grensoverschrijdende inning vaak door een ontoereikende feitelijke samenwerking door de tenuitvoerleggingsstaat wordt verhinderd of op zijn minst wordt bemoeilijkt. Ook een andere respondent lijkt te impliceren dat met het bestaan van een juridisch instrument nog niet alles is opgelost, en wijst in positieve zin op de door het BfJ genomen initiatieven tot verbetering van de communicatie (met name met Nederland en Zweden). Waar binnen EU-verband vanuit Duits perspectief weinig animo voor verdergaande samenwerking bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes lijkt te bestaan, geeft één respondent aan wel behoefte te hebben aan versterkte samenwerking met landen buiten de EU. Daar is inning, tenzij sprake is van een bilateraal verdrag, immers niet mogelijk.

Deze antwoorden zijn gegeven vanuit het interne Duitse perspectief. Eén van de respondenten is in abstractere zin wel verder ingegaan op de mogelijke noodzaak voor internationale samenwerking vanuit Unierechtelijk perspectief, en dan met name in het licht van de Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Het daarmee geschapen systeem zou niet kunnen werken als het voor de verschillende EU-lidstaten niet mogelijk is om geldboetes – ongeacht hun aard – over de grens te innen. Dat zou al helemaal gelden voor transnationale contexten zoals zij vaak met name in grensgebieden bestaan. Deze respondent benadrukt wel dat zulke transnationale samenwerking naar zijn mening zeer complex zou zijn, met name omdat nog veel onduidelijkheid zou bestaan over hoe de handelingen die in dit onderzoek als ‘bestuurlijke boete’ worden aangeduid zouden moeten worden geduid. Het is, aldus deze respondent, niet zonder meer mogelijk om op basis van een nationale problematiek met een specifieke nationale context een gemeenschappelijke (Europese) basis te vinden. Daarvoor moet worden nagedacht over de aard van de bestuurlijke boete, het model waarin deze naar nationaal recht kan worden ingepast, welke rechtsregels gelden en met name welke processuele waarborgen moeten worden geboden: zijn dat regels en waarborgen uit het strafrecht, het bestuursrecht of het privaatrecht? Zonder voor elk betrokken land fundamenteel over deze vragen na te denken is het, aldus nog steeds deze respondent, nauwelijks mogelijk om een samenwerkingsvorm te vinden. Het is immers niet mogelijk om gebruik te maken van een strafrechtelijk rechtshulpinstrumentarium (met alle daarbij horende regels en beginselen)

als de handeling waarvoor rechtshulp wordt gezocht privaatrechtelijk of bestuursrechtelijk genormeerd is. Mocht een samenwerkingsinstrument worden gecreëerd dat, anders dan Kaderbesluit 2005/214/JBZ, niet op het strafrecht of op strafrechtelijke beginselen is geënt, zou Duitsland daarvoor gezien de strafrechtelijke inbedding van de *Ordnungswidrigkeiten* intern een oplossing moeten zoeken.

Het is verder interessant om op te merken dat deze respondent net als de aangezochte Belgische respondenten de nadruk legt op de noodzaak dat tussen de landen die bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes zouden samenwerken wederzijds vertrouwen bestaat. Anders dan de Belgische respondenten acht deze respondent het bestaan van wederzijds vertrouwen gezien de zeer verschillende bestuurlijke boetesystemen in de EU een heikel punt. Het zou onvoldoende duidelijk zijn met welke waarborgen deze boetesystemen zijn omkleed – een probleem dat zich op het gebied van het strafrecht veel minder zou voordoen.

5.2 Samenwerking binnen de EU of internationaal

Zoals uit het voorgaande blijkt, bestaat vanuit intern Duits perspectief afgaande op de gesprekken met de respondenten weinig behoefte om de samenwerking bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes binnen de EU te versterken. Die behoefte bestaat althans volgens één respondent wel in internationaal verband. Er zou dan kunnen worden gedacht aan een multilaterale overeenkomst. Buiten enkele bilaterale overeenkomsten bestaat namelijk buiten de EU geen rechtsgrondslag voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes.

5.3 Een bindend instrument en automatische erkenning

Gevraagd naar de wijze van mogelijke samenwerking nemen de meeste Duitse respondenten expliciet het Kaderbesluit 2005/214/JBZ als uitgangspunt. Dat geldt eveneens voor de weergave in de hiernavolgende paragrafen 5.4 tot en met 5.8. Volgens de respondenten zou het uitgangspunt, ook bij samenwerking buiten de EU (in het geval van één respondent), moeten zijn dat landen elders opgelegde bestuurlijke boetes automatisch wederzijds erkennen en tenuitvoerleggen. Slechts onder uitzonderlijke omstandigheden zou het mogelijk moeten zijn om van de inning van een in een ander land opgelegde bestuurlijke boete af te zien. Binnen het kader van de EU, aldus één respondent, moet worden uitgegaan van het beginsel van wederzijdse erkenning. Dat wil zeggen dat de essentie van de boetebeslissing moet worden erkend. Om de nodige invorderingsmaatregelen te treffen zal het nodig zijn om de boete, zonder de inhoud daarvan te veranderen, om te zetten naar nationaal recht.

Eén respondent merkt op dat het wenselijk is om aan een eventueel nieuw inningsinstrument mechanismen te verbinden waarmee de daadwerkelijke samenwerking van de tenuitvoerleggingsstaat wordt gewaarborgd. Daarbij valt te denken aan termijnen voor de bewerking van bij de tenuitvoerleggingsstaat binnenkomende inningsverzoeken en een verplichting om het mogelijk uitblijven van betaling te verantwoorden. Zonder dergelijke mechanismen ontstaat het gevaar dat juridisch bestaande transnationale inningsmogelijkheden in de praktijk geen betekenis hebben, aldus deze respondent.

5.4 Wijze van samenwerking: een centraal aanspreekpunt

Desgevraagd geven alle respondenten aan eventuele samenwerking te willen laten plaatsvinden via een centraal aanspreekpunt. Hiermee zouden de informatiestromen, bijvoorbeeld ten opzichte van succesvolle invorderingsmaatregelen, kunnen worden gecoördineerd en vergemakkelijkt en zou de nodige expertise kunnen worden gebundeld. In aansluiting bij het Kaderbesluit wordt daarbij vooral gedacht aan het BfJ. Eén respondent geeft aan zelf ook de voorkeur te geven aan een centraal aanspreekpunt, maar hiervoor enkel ‘bestuurstechnische’ en geen principiële redenen te hebben. Dat andere landen een andere oplossing zouden kunnen kiezen, zou moeten worden geaccepteerd.

5.5 Op de oplegging en tenuitvoerlegging toepasselijk recht

De bevroegde respondenten geven aan dat de rechterlijke instanties van de beslissingsstaat bevoegd zouden moeten zijn voor geschillen over de oplegging van bestuurlijke boetes. Daar hoort bij dat de in de beslissingsstaat genomen en onherroepelijk geworden beslissingen in de tenuitvoerleggingsstaat niet nog eens materieel getoetst zouden mogen worden. Een dergelijke herhaalde toetsing zou, aldus één respondent, immers leiden tot rechtsonzekerheid. Het zou volgens een andere respondent wel nog mogelijk moeten zijn om de vraag of bij de boeteoplegging de nodige rechten zijn gewaarborgd, zoals het recht van verdediging, aan een rechter in de tenuitvoerleggingsstaat voor te leggen.

Voor geschillen over de (wijze van) inning zouden volgens de respondenten de rechterlijke instanties in de tenuitvoerleggingsstaat bevoegd moeten zijn. Op de te nemen inningsmaatregelen zou volgens hen ook het recht van de tenuitvoerleggingsstaat van toepassing moeten zijn, als gevolg van het soevereiniteitsbeginsel. Desgevraagd geeft één respondent aan dat dit ook tot gevolg kan hebben dat de in het Duitse recht beschikbare dwangmaatregel *Erzwingungshaft* kan worden toegepast.¹⁵⁴ Deze maatregel dient namelijk alleen om betaling af te dwingen en ziet dus niet op de inhoud van de sanctie maar op de wijze waarop deze wordt gehandhaafd. Met hun antwoorden sluiten de respondenten opnieuw expliciet aan bij de regeling in Kaderbesluit 2005/214/JBZ en de implementatie daarvan in het IRG.

5.6 Waarborgen en weigeringsgronden

Ook bij de vraag onder welke omstandigheden een aangezochte staat de erkenning en tenuitvoerlegging van een opgelegde boete zou mogen weigeren, wordt door de respondenten expliciet aangesloten bij het Kaderbesluit en de in artikel 7 daarvan bedoelde weigeringsgronden. Daarbij wordt ook verwezen naar de §87b en §87d IRG.

In aanvulling daarop noemen respondenten nog het volgende: Eén respondent geeft aan dat het onder omstandigheden onwenselijk is dat de tenuitvoerleggingsstaat een inningsverzoek mag weigeren wegens het ontbreken van dubbele strafbaarheid, zoals dat onder het Kaderbesluit wel mogelijk is. Sommige boetes zouden ook zonder wederzijdse strafbaarheid invorderbaar moeten zijn, nu het grote belang van *compliance* op bepaalde normcomplexen noodzakelijk maakt dat opgelegde boetes daadwerkelijk en efficiënt kunnen worden geïnd. Dit kan worden opgelost door op grond van artikel 5 lid 2 van het Kaderbesluit de in artikel 5 lid 1 bedoelde lijst uit te breiden met feiten waarvan de daadwerkelijke handhaving bijzonder

¹⁵⁴ Zie in dit hoofdstuk: paragraaf 2.

belangrijk is. Een andere respondent nuanceert de in het Kaderbesluit opgenomen mogelijkheid om de erkenning van een boete te weigeren wanneer de boete minder dan €70 bedraagt. Dát een minimumbedrag wordt vastgesteld vindt deze respondent logisch, anders loont het de moeite van de handhaving niet. Gevraagd naar een wenselijk minimumbedrag antwoordt deze respondent dat een afweging moet worden gemaakt tussen de preventiedoelstelling van boeteoplegging en de nodige inspanningen om de inning te bewerkstelligen.

5.7 Verdelen van kosten en opbrengsten

De verdeling van kosten en opbrengsten van de inning is mogelijk een controversieel onderwerp. Een van de respondenten benadrukt althans dat de praktisch-financiële kant van tenuitvoerlegging een grote rol kan spelen bij de tijd en energie die daar in wordt gestoken. Net als in België lopen de meningen van de Duitse respondenten over dit onderwerp enigszins uiteen.

Eén respondent meent dat de opbrengsten van de inning conform het Kaderbesluit moeten toekomen aan de tenuitvoerleggingsstaat. Ook conform het Kaderbesluit zouden de lidstaten elkaar niet wederzijds mogen vragen om vergoeding van de gemaakte kosten. De tenuitvoerleggingsstaat zou wel de gemaakte kosten op de schuldenaar kunnen verhalen. Een andere respondent geeft aan dat de regeling in het Kaderbesluit wellicht niet zo strikt moet worden gehandhaafd. Volgens deze respondent valt veel te zeggen voor een compromis zoals dat ook in Kaderbesluit 2006/783/JBZ bestaat.¹⁵⁵ Op grond van artikel 16 daarvan worden de opbrengsten van confiscatiemaatregelen tussen de beslissings- en de tenuitvoerleggingsstaat verdeeld voor zover zij boven €100.000 uitkomen. Opbrengsten onder dit bedrag komen volgens dat Kaderbesluit toe aan de tenuitvoerleggingsstaat. Een vergelijkbare regeling zou ook voor bestuurlijke boetes aantrekkelijk zijn. Daardoor bestaat voor beide betrokken landen een prikkel om opgelegde geldboetes effectief ten uitvoer te leggen. Ook bij deze oplossing komen de opbrengsten in beginsel aan de tenuitvoerleggingsstaat toe. De beslissingsstaat moet echter volgens deze respondent de door hem gemaakte kosten (voor onderzoek, vertaling, etc.), op enige manier ook weer moeten kunnen terugkrijgen. Deze kosten zouden op de wanbetaler moeten kunnen worden verhaald. Dat geldt volgens deze respondent niet voor de door de tenuitvoerleggingsstaat gemaakte kosten; deze zouden een uitvloeisel zijn van de uitvoering van zijn internationale verplichtingen en niet op de wanbetaler kunnen worden verhaald.

Een derde respondent kiest het andere einde van het spectrum en geeft aan dat de opbrengsten van de inning zouden moeten toekomen aan de beslissingsstaat. Het valt, aldus deze respondent, niet in te zien waarom het enkele verleggen van de invordering naar het buitenland zou moeten leiden tot een verandering in de verdeling van de opbrengsten. Daar staat volgens deze respondent tegenover dat de tenuitvoerleggingsstaat de door hem gemaakte kosten voor de invordering van de opbrengsten zou moeten kunnen aftrekken – en de inning zou moeten kunnen weigeren als de door hem te maken kosten boven de opbrengsten uit de inning zouden uitkomen.

¹⁵⁵ Kaderbesluit 2006/783/JBZ van de Raad van 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie, *Pb EU* 2006, L 328/59.

5.8 Inning van bestuurlijke boetes in meerdere staten

Aan de respondenten is de vraag voorgelegd of de omstandigheid dat een andere staat een boete ten uitvoer zal leggen zou moeten afdoen aan de bevoegdheid van de beslissingsstaat om zelf inningsmaatregelen te treffen. Ook hier lopen de meningen uiteen. Twee respondenten geven aan dat de invorderingsbevoegdheid van de beslissingsstaat vervalt wanneer in de tenuitvoerleggingsstaat invorderingsmaatregelen worden getroffen. Een toevoeging van één respondent is dat de boete, wanneer het verzoek aan een andere staat niet heeft geleid tot een volledige inning, deze boete kan worden ingeschreven in de zogenaamde 'BENGALI'-database. Dit is de afkorting voor *bundeseinheitliche Grenzausschreibungsliste*. Op deze lijst kunnen onder meer onbetaalde boetes worden opgenomen. Wanneer een schuldenaar van een op deze lijst opgenomen boete in Duitsland, bijvoorbeeld aan de snelweg, wordt staande gehouden, zijn de betrokken autoriteiten bevoegd om onmiddellijke betaling te verlangen en desnoods aanwezige onroerende goederen te ontnemen of verpanden.¹⁵⁶ Zolang de boete in een andere lidstaat ten uitvoer wordt gelegd en het verzoek niet wordt ingetrokken, bestaat deze mogelijkheid echter niet. Een andere respondent heeft een tegengestelde mening: een inningsverzoek aan een andere staat zou in beginsel geen afbreuk moeten doen aan de bevoegdheid van de beslissingsstaat om invorderingsmaatregelen te treffen. Met name in het geval van complexe vermogenssituaties zou een te sterke inperking van de invorderingsmogelijkheden voor de beslissingsstaat volgens deze respondent niet gepast zijn.

Deze laatste respondent geeft om dezelfde redenen aan dat het ook mogelijk moet zijn om inningsverzoeken naar verschillende landen te sturen. Het risico van dubbele inning zou kunnen worden beperkt door een intensivering van informatie-uitwisseling en door het opnemen van een terugstortingsplicht van teveel geïnde bedragen. Deze opvatting wordt door een andere respondent, die overigens wel meent dat de tenuitvoerlegging in een andere staat ten koste gaat van de bevoegdheid van de beslissingsstaat om inningsmaatregelen te nemen, gedeeld. De noodzaak om een verzoek aan meerdere landen tegelijkertijd te kunnen richten zou vooral gelden bij grote boetes wanneer bezittingen verspreid over verschillende landen bestaan. In het geval daardoor teveel wordt betaald, moet één van de staten het teveel ontvangene terugbetalen. De derde respondent acht het richten van inningsverzoeken aan meerdere staten juist niet gewenst omdat het risico bestaat dat teveel wordt betaald. Dat kan, aldus deze respondent, onaanvaardbare financiële nadelen voor de schuldenaar tot gevolg hebben. Daarnaast zou het reguleren van het risico dat teveel wordt betaald aanzienlijke bestuurslasten met zich brengen.

5.9 Tussenconclusie

De belangrijkste conclusie op basis van de in Duitsland verrichte interviews is dat niet of nauwelijks behoefte bestaat aan nadere grensoverschrijdende samenwerking, althans in EU-verband. Buiten dat verband zou in ieder geval volgens één respondent versterkte samenwerking wel zinvol zijn. De voor de hand liggende reden hiervoor is dat voor de inning van in Duitsland opgelegde bestuurlijke boetes (zoals ze in dit onderzoek zijn gedefinieerd) in andere EU-lidstaten gebruik kan worden gemaakt van Kaderbesluit 2005/214/JBZ en de Duitse implementatiewetgeving, het IRG. Hoewel in Duitsland op grond van het Kaderbesluit in EU-verband in beginsel voldoende mogelijkheden bestaan voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes (behoudens enkele feitelijke uitvoeringsproblemen), geeft één

¹⁵⁶ Zie § 2, Abs. 3, Satz 3 Nr. b *Hauptzollamtszuständigkeitsverordnung* 16 februari 2007.

respondent aan dat verdergaande samenwerking bezien vanuit het bredere perspectief van de EU wel logisch of zelfs noodzakelijk kan zijn. Deze respondent voorziet bij dergelijke mogelijke samenwerking wel juridische problemen vanwege de uiteenlopende boetesystemen in de EU-lidstaten.

Gevraagd naar de mogelijke invulling van een instrument voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes sluiten de meeste Duitse respondenten expliciet aan bij Kaderbesluit 2005/214/JBZ. Gezien de ervaringen met het Kaderbesluit zou één respondent aan een dergelijk instrument wel mechanismen willen verbinden waarmee de daadwerkelijke samenwerking van de tenuitvoerleggingsstaat wordt gewaarborgd. Conform het Kaderbesluit geven de respondenten de voorkeur aan samenwerking op basis van de automatische wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van opgelegde geldboetes, waarbij deze erkenning en tenuitvoerlegging op basis van een limitatief aantal weigeringsgronden wel zou moeten kunnen worden geweigerd. Gevraagd naar mogelijke weigeringsgronden verwijzen de respondenten doorgaans naar de in artikel 7 van het Kaderbesluit opgenomen weigeringsgronden. Soms is wel een aanpassing voorgesteld. Zo zouden de boetes op één normcomplex, in aanvulling op de in artikel 5 lid 1 van het Kaderbesluit bedoelde strafbare feiten, zonder wederzijdse strafbaarheid invorderbaar moeten zijn. Daarnaast zijn praktische vraagtekens gezet bij het minimumbedrag (€70) dat in het Kaderbesluit een weigeringsgrond oplevert. Het zou de vraag zijn hoe realistisch dit bedrag (nog) is, maar een ander voorstel kon niet worden gegeven.

Vanuit praktisch oogpunt scharen de respondenten zich achter de samenwerking via een centraal aanspreekpunt zoals het BfJ. Verder zou, wederom in lijn met het Kaderbesluit, in een eventueel instrument moeten worden geregeld dat de rechterlijke instanties van de beslissingsstaat bevoegd zijn voor geschillen over de oplegging van bestuurlijke boetes. Andersom moeten de rechterlijke instanties in de tenuitvoerleggingsstaat bevoegd zijn voor geschillen over de (wijze van) inning.

De meningen van de Duitse respondenten lopen verder uiteen wanneer wordt gevraagd naar de mogelijke verdeling van kosten en opbrengsten, en de mogelijkheid dat in meerdere landen tegelijkertijd inningsmaatregelen worden getroffen. Zoals in het licht van de overige antwoorden viel te verwachten, hebben twee van de drie respondenten bij de vraag naar de verdeling van kosten en opbrengsten aangesloten bij het systeem van Kaderbesluit 2005/214/JBZ: de tenuitvoerleggingsstaat ontvangt de opbrengsten en geen van beide staten verhaalt zijn gemaakte kosten op de ander (kosten kunnen wel op de wanbetaler worden verhaald). Om samenwerking voor beide partijen aantrekkelijk te maken, is in navolging van een ander Kaderbesluit ook wel gesuggereerd om vanaf een bepaald bedrag de opbrengsten tussen de beslissingsstaat en de tenuitvoerleggingsstaat te verdelen. Echter: niet alle respondenten sluiten hier aan bij het Kaderbesluit. Volgens één respondent zouden de opbrengsten van de inning moeten toekomen aan de beslissingsstaat, nu dit ook het geval zou zijn wanneer de wanbetaler *niet* in het buitenland verblijft. De tenuitvoerleggingsstaat zou de door hem gemaakte kosten dan wel op de opbrengsten moeten kunnen inhouden.

Bij de vraag, ten slotte, of inning in meerdere staten tegelijkertijd zou moeten kunnen plaatsvinden (dat wil zeggen: in de beslissingsstaat én de tenuitvoerleggingsstaat dan wel in meerdere aangezochte staten) lijkt vooral van belang te zijn hoe bezwaarlijk het is als de wanbetaler vanwege deze cumulatie teveel zou betalen. Sommige respondenten zien hierin geen probleem; de teveel betaalde bedragen zouden immers kunnen worden terugbetaald mits tussen de betrokken actoren voldoende wordt gecommuniceerd. Aan de andere kant zou het risico dat teveel wordt betaald de belangen van de wanbetaler volgens anderen te zwaar raken en zouden de daaraan verbonden bestuurslasten bezwaarlijk zijn.

6 Deelconclusie Duitsland

Het Duitse systeem van *Ordnungswidrigkeiten* valt niet één op één te vergelijken met de Nederlandse bestuurlijke boetes. Dit heeft bij de zoektocht naar respondenten in Duitsland ook tot de nodige problemen geleid omdat de aangezochte respondenten, kort gezegd, grote moeite hadden om de in Nederland gesignaleerde problematiek in het systeem van het Duitse recht te passen. Hoewel het *Ordnungswidrigkeitenrecht* is gedecriminaliseerd, vertoont het zeer nauwe banden met het strafrecht en wordt het als leerstuk niet in het bestuursrecht geplaatst maar in het strafrecht.

De nauwe verbondenheid aan het strafrecht van het *Ordnungswidrigkeitenrecht* betekent dat in dat kader opgelegde boetes moeten voldoen aan de in het strafrecht geldende waarborgen, waaronder het schuldvereiste. Rechtsbescherming wordt geboden door de strafrechter, die niet de boetebeschikking toetst maar de zaak opnieuw ten gronde beoordeelt. Dat tegen een bestuurlijke boete beroep openstaat bij de strafrechter betekent ook dat Kaderbesluit 2005/214/JBZ, ook zonder de ruime interpretatie die daaraan is gegeven door het Hof in de zaak *Baláž*, kan worden gebruikt als grondslag voor de grensoverschrijdende inning van deze boetes.

De verwachting bij de start van dit onderzoek was dat Duitsland zelf weinig problemen zou ervaren bij de grensoverschrijdende inning van op basis van het OWiG opgelegde bestuurlijke boetes. Duitse autoriteiten zouden daarbij namelijk gebruik kunnen maken van Kaderbesluit 2005/214/JBZ. Die verwachting is niet helemaal uitgekomen. Niet alle respondenten zijn bekend met Kaderbesluit 2005/214/JBZ (of de wetgeving waarbij het Kaderbesluit in Duitsland is geïmplementeerd), ook in gevallen waar wel degelijk pogingen worden ondernomen om opgelegde boetes in het buitenland te innen. Bekendheid met de beschikbare samenwerkingsmogelijkheden blijkt dus – niet verrassend – een belangrijke factor te zijn bij het succes van de inning van bestuurlijke boetes. Hoewel andere respondenten wel aangeven met Kaderbesluit 2005/214/JBZ bekend te zijn, hebben zij ook aangegeven dat ondanks de toepassing daarvan nog wel praktische problemen blijven bestaan, onder meer bij de daadwerkelijke bereidwilligheid van buitenlandse autoriteiten om daadwerkelijk en tijdig hun medewerking te verlenen. De communicatie via een derde instantie, in het geval van Duitsland de *BfJ*, maakt in het ergste geval dat op de tenuitvoerlegging van de boete in het buitenland onvoldoende controle blijft bestaan. Als praktisch probleem geldt ook de onmogelijkheid van de geadresseerde om te betalen vanwege bijvoorbeeld een faillissement. Daarnaast dekt het Kaderbesluit vanwege op basis daarvan te stellen voorwaarden zoals de dubbele strafbaarheid niet alle in het buitenland te innen boetes. Sommige respondenten verbinden daaraan de conclusie dat voor normcomplexen waarin het handhavingsbelang zeer groot is, automatische erkenning zonder toetsing van de dubbele strafbaarheid mogelijk zou moeten zijn. Dat zou naar huidig recht kunnen door uitbreiding van de in artikel 5 lid 1 van het Kaderbesluit opgenomen lijst strafbare feiten. Tot op zekere hoogte staat overigens nog open welke betekenis aan het vereiste van dubbele strafbaarheid na de zaak *Baláž* nog toekomt. Het Kaderbesluit biedt daarnaast geen oplossingen wanneer buiten de EU moet worden geïnd. Voor sommige respondenten is dat reden om juist buiten de EU naar samenwerkingsmogelijkheden te zoeken. Het Kaderbesluit biedt ten slotte ook geen oplossingen voor andere bestuurlijke handhavingsmethoden dan bestuurlijke boetes, hoewel deze buiten het bestek van dit onderzoek vallen.

Gevolg van dit alles is hoe dan ook dat in Duitsland vanuit het eigen handhavingsperspectief de noodzaak tot internationale samenwerking, zeker binnen de EU, veel minder wordt

gevoeld dan bijvoorbeeld in België – althans: afgaande op de reacties van de aangezochte respondenten. Dat neemt niet weg dat in ieder geval door één van de aangezochte respondenten wordt onderkend dat deze noodzaak voor andere landen wel kan bestaan en dat de wens tot samenwerking met name binnen de context van de EU gerechtvaardigd kan zijn.

Gevraagd naar de mogelijke juridische condities waaronder grensoverschrijdende samenwerking zou kunnen plaatsvinden zoeken de respondenten expliciet inspiratie of aansluiting bij Kaderbesluit 2005/214/JBZ en de implementatie daarvan in het IRG. Op enkele punten wijken zij daarvan wel af. Met name één respondent zoekt naar meer doeltreffende samenwerking. Deze respondent heeft gepleit voor mechanismen waarmee de samenwerking van de aangezochte tenuitvoerleggingsstaat daadwerkelijk kan worden afgedwongen. Ook zouden de door deze respondent opgelegde boetes moeten worden toegevoegd aan de in artikel 5 lid 1 van het Kaderbesluit bedoelde lijst waardoor de toets van dubbele strafbaarheid komt te vervallen. Het valt verder op dat de respondenten op bepaalde onderwerpen meer met elkaar van mening verschillen dan op andere. Met name bij de verdeling van kosten en opbrengsten zijn verschillende meningen gehoord. Daarnaast wordt door de respondenten ook een andere afweging gemaakt tussen de doelmatigheid van inning en de belangen van de wanbetaler in het geval er in verschillende landen inningsmaatregelen kunnen worden getroffen, met het risico dat meer wordt betaald dan was verschuldigd.

Als internationale samenwerking met betrekking tot de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes tot stand zou komen, zou dit voor Duitsland als potentiële tenuitvoerleggingsstaat de nodige complicaties met zich brengen. Met het fenomeen bestuurlijke boete zoals dat in Nederland bekend is, lijken de respondenten zich niet goed raad te weten. Het zal wat dat betreft vooral interessant zijn om te bezien hoe de (voorgestelde) Handhavingsrichtlijn bij de Detacheringsrichtlijn in Duitsland zal worden omgezet en toegepast.

Ook in Duitsland geldt dat het succes van (eventueel te ontwikkelen) grensoverschrijdende samenwerking in niet onbelangrijke mate kan afhangen van praktische en budgettaire overwegingen. De inning van bestuurlijke boetes kost tijd en geld – in grensoverschrijdende situaties des te meer – en voor de geïnvesteerde tijd en moeite zal het tot op zekere hoogte¹⁵⁷ uitmaken in hoeverre deze wordt gecompenseerd door bijvoorbeeld (een deel van) de opbrengsten van de boete of de mogelijkheid om de gemaakte kosten op de wanbetaler te verhalen.

¹⁵⁷ Ten overvloede: er geldt uiteraard ook een algemeen handhavingsbelang. Het belang van een juiste verhouding tussen de kosten en opbrengsten zal daarbij minder zwaar wegen dan bijvoorbeeld in een commerciële onderneming, maar valt ook niet geheel te verwaarlozen.

V Grensoverschrijdende inning in het Verenigd Koninkrijk

1 Algemeen kader bestuurlijke boetes

Hoewel het steeds vaker voorkomt, is het fenomeen van de bestuurlijke boete relatief nieuw en weinig wijdverspreid in het Verenigd Koninkrijk.¹⁵⁸ In de meeste gevallen vindt sanctionering van een wetsovertreding (traditioneel) plaats via de strafrechter.¹⁵⁹ In het landenrapport over bestuurlijke en strafrechtelijke sancties in het VK dat in 1994 voor de Europese Commissie werd opgesteld was de mogelijkheid dat een bestuursorgaan eenzijdig een boete zou opleggen nog een vaag toekomstbeeld.¹⁶⁰ Hierin kwam langzaam verandering. In het invloedrijke *Macrory Report* (2006) signaleerde Macrory een (destijds zeer voorzichtig) groeiende beweging van sanctionering via het strafrecht naar bestuursrechtelijke handhaving, met name op het gebied van het financieel toezicht.¹⁶¹ In het rapport worden verschillende voorstellen gedaan om die lijn voort te zetten, waaronder voorstellen voor vaste en variabele bestuurlijke boetes ('fixed and variable monetary administrative penalties').¹⁶² Deze zouden door bestuursorganen ('regulators') kunnen worden opgelegd zonder tussenkomst van de strafrechter.¹⁶³ De in dat rapport gedane voorstellen zijn door de regering opgepakt en hebben geleid tot de hierna te bespreken *Regulatory Enforcement and Sanctions Act* 2008.

Voor het fenomeen bestuurlijke boete bestaan in het VK verschillende termen. Macrory had het zoals gezegd over 'monetary administrative penalties'. Hiernaast ziet men ook termen zoals 'civil penalties', 'civil offences', 'civil sanctions'¹⁶⁴ en 'punitive civil sanctions'.¹⁶⁵ Deze benamingen zijn in deze context onvoldoende nauwkeurig omdat zij ook zien op andere sancties dan boetes. De tekst van de *Regulatory Enforcement and Sanctions Act* 2008 gaat in navolging van Macrory uit van het begrip 'monetary administrative penalty'.

¹⁵⁸ K. Yeung, 'Better regulation, administrative sanctions and constitutional values', *Legal Studies* 2013, pp. 312-339, p. 231; John McEldowney, 'Country analysis – United Kingdom', in: Oswald Jansen (ed.), *Administrative Sanctions in the European Union*, Intersentia, Antwerp 2013, p. 585-606; Robert Baldwin e.a., *Understanding Regulation*, Oxford University Press 2012, p. 227-258 (Enforcing Regulation); Neil Gunningham, 'Enforcement and Compliance Strategies', in: Robert Baldwin e.a., *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, 2010, p. 120-145; Carol Harlow & Richard Rawlings, *Law and Administration*, Cambridge University Press, 2009, p. 262-266.

¹⁵⁹ Vgl. R.B. Macrory, *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective*, Final Report: Macrory Review, Cabinet Office, London 2006, p. 41; R.B. Macrory, 'New Approaches to Regulatory Sanctions', *Environmental Law and Management* 2008, pp. 210-214, p. 210.

¹⁶⁰ L.H. Leigh, 'United Kingdom – The system of administrative and penal sanctions', in: European Commission Report, *The system of administrative and penal sanctions in the Member States of the European Communities. Volume I – National reports*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities 1994, p. 353-373.

¹⁶¹ R.B. Macrory, *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective*, Final Report: Macrory Review, Cabinet Office, London 2006, p. 41.

¹⁶² *Ibidem*, m.n. p. 4-6.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 36.

¹⁶⁴ R.M. White, "'It's Not a Criminal Offence" – or Is It? Thornton's Analysis of "Penal Provisions" and the Drafting of "Civil Penalties"', *Statute Law Review* 2011, pp. 17-37, p. 38. Het is nog niet duidelijk of het gaat om exacte synoniemen.

¹⁶⁵ K. Yeung, 'Better regulation, administrative sanctions and constitutional values', *Legal Studies* 2013, pp. 312-339, p. 321. Zie ook Thomas Perroud, *La fonction contentieuse des autorités de regulation en France et au Royaume-Uni*, Dalloz 2013, p. 471-472.

Het zal gezien de zojuist geschetste context niet verwonderen dat in het VK geen algemene regelgeving bestaat voor het opleggen van innen en bestuurlijke boetes.¹⁶⁶ Het is wel denkbaar dat in de toekomst een min of meer algemene regeling zal ontstaan. In 2008 is de *Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008* (RES Act 2008) in werking getreden. De artikelen 36 en verder van die wet maken het mogelijk dat een minister aan een bestuursorgaan de bevoegdheid verleent om bestuurlijke sancties op te leggen. Van die mogelijkheid is nog weinig gebruik gemaakt. Voor het eerst gebeurde dat in 2010 op het gebied van het milieurecht.¹⁶⁷ Het is mogelijk dat deze wet in de toekomst het kader gaat vormen voor de oplegging van bestuurlijke boetes, hoewel uit gesprekken met experts blijkt dat de wet vooralsnog minder wordt aangegrepen dan de bedoeling leek te zijn. Sterker nog: zelfs waar bestuursorganen op basis van de wet de bevoegdheid hebben gekregen om *fixed* of *variable monetary penalties* op te leggen, wordt van die bevoegdheid in de praktijk veel minder gebruik gemaakt dan men wellicht zou verwachten.

Hoewel bestuurlijke boetes langzamerhand een plek krijgen in het rechtssysteem van het VK verdient het opmerking dat daarover nog wel controversie bestaat. Zo protesteerde Lord Lyall, een lid van de *House of Lords*, naar aanleiding van het wetsvoorstel:

“The bill, as drafted by the government, potentially makes every regulator and every public official in every local authority, effectively not just the regulator but the investigator, prosecutor, judge, jury and sentence in his or her own or her own cause, subject only to that ultimate right of appeal.”¹⁶⁸

Het feit dat een bestraffende sanctie zou kunnen worden opgelegd zonder dat deze sanctie vooraf door een onafhankelijke rechter wordt getoetst, wordt als een belangrijk probleem ervaren. Het opleggen van een financiële sanctie zonder voorafgaande rechterlijke toetsing zou tot het risico leiden dat van de sanctioneringsbevoegdheden te gemakkelijk gebruik zou worden gemaakt, nu de gang naar de rechter niet meer nodig is. Met name kleinere ondernemingen zouden mogelijk niet of minder in staat zijn om deze boetes in rechte aan te vechten – een dure exercitie waarvan het succes niet is gegarandeerd.¹⁶⁹ Om die reden kondigde Minister Fallon (*Minister for Business and Enterprise*) in 2012 aan dat de bevoegdheid om de in de RES Act 2008 bedoelde financiële sancties op te leggen slechts zal worden verleend waar het gebruik van die bevoegdheden zal worden beperkt tot ondernemingen met meer dan 250 werknemers.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Zie R.M. White, “It’s Not a Criminal Offence” – or Is It? Thornton’s Analysis of “Penal Provisions” and the Drafting of “Civil Penalties”, *Statute Law Review* 2011, pp. 17-37, p. 36.

¹⁶⁷ *The Environmental Civil Sanctions (England) Order 2010*, No. 1157. Daarna ook: *The Political Parties, Elections and Referendums (Civil Sanctions) Order 2010*, No. 2860.

¹⁶⁸ R.B. Macrory, ‘New Approaches to Regulatory Sanctions’, *Environmental Law and Management* 2008, pp. 210-214, p. 210.

¹⁶⁹ Vgl. Department for Business Innovation and Skills, ‘Consumer Rights Bill: Proposals on Enhanced Enforcement Remedies. Impact Assessment: Final’ (juni 2013), beschikbaar via: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/274799/bis-13-911-consumer-rights-bill-proposals-on-enhanced-enforcement-remedies-impact.pdf, p. 4 en 15 (laatst geraadpleegd op 14 mei 2014). Ook bij nieuwe initiatieven voor zogenaamde DPA’s (*deferred prosecution agreements*), die aan de Nederlandse transacties doen denken, is een belangrijke voorafgaande rol voor de (straf) rechter voorzien. Zie punt 7 en 8 bij Schedule 17 van de *Crime and Courts Act 2013*.

¹⁷⁰ Persbericht: Written Ministerial Statement - Rt Hon. Michael Fallon, Minister of State for Business and Enterprise; Department for Business, Innovation and Skills - 8 November 2012, beschikbaar via: <http://lexisweb.co.uk/guides/source-guides/source-guide-bulletin-dwnld/file-51dac02726ab7.pdf> (laatst geraadpleegd op 14 mei 2014).

2 Inning van bestuurlijke boetes in het VK

Hiervoor werd geschreven dat de *Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008* wellicht een meer algemeen juridisch kader zal scheppen voor de oplegging en inning van bestuurlijke boetes in het VK. Over de inning van bestuurlijke boetes vermeldt de wet echter niet meer dan dat in het boetebesluit moet worden vermeld welke gevolgen aan het niet-betalen zullen worden verbonden (Section 40 subsection (5)(f) en Section 42 subsection (6)(d) RES Act 2008) en dat de opbrengst van de boete in een geconsolideerd fonds moet worden betaald (Section 69 RES Act 2008). Hoe dan ook vallen de in dit onderzoek geselecteerde normcomplexen niet onder de reikwijdte van de RES Act 2008, zodat voor elk normcomplex afzonderlijk moet worden onderzocht hoe de inning van bestuurlijke boetes kan plaatsvinden.

3 Bestuurlijke boetes binnen de referentiegebieden

Hieronder wordt uiteengezet welke equivalenten in het VK bestaan voor de gekozen normcomplexen of vergelijkbare of aanpalende normcomplexen. Daarbij wordt in grove lijnen beschreven wie verantwoordelijk is voor de oplegging van de boete, welke procedure daarvoor geldt en welke rechtsbescherming tegen een boeteoplegging openstaat.

3.1 Financieel toezicht: oplegging

In het VK wordt voor het niet verstrekken van informatie geen bestuurlijke, maar wel een strafrechtelijke sanctie opgelegd (Section 165 jo. Section 177(5) *Financial Services and Markets Act 2000*). De *Financial Conduct Authority* (FCA)¹⁷¹ is bij de schending van andere normcomplexen wel bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen. Conform de in hoofdstuk I, paragraaf 3.2 beschreven noodzaak om de voor dit onderzoek geselecteerde referentiegebieden soms los te laten of ruimer op te vatten, is voor wat betreft het VK het onderzoek op het terrein van het financieel toezicht verruimd naar de normcomplexen waarop de FCA wel een boetebevoegdheid toekomt. De bevoegdheden van de FCA om zogeheten *financial penalties* op te leggen, zijn te vinden in Sections 63A, 66, 91, 123 en 206 van de *Financial Services and Markets Act 2000*. Het gaat daarbij, bijvoorbeeld, om het opleggen van een bestuurlijke boete voor wangedrag (Section 66) of (het niet voorkomen of juist aanmoedigen van) marktmisbruik (Section 123).

De boetes worden opgelegd door het *Regulatory Decisions Committee*, een vast comité dat verantwoordelijk is voor de oplegging van *financial penalties*. De *Regulatory Decisions Committee* kan een ‘*warning notice*’ opleggen, op basis waarvan de geadresseerde schriftelijk of mondeling opmerkingen kan indienen. Vervolgens wordt zo nodig de daadwerkelijke boetebeslissing opgelegd in de vorm van een ‘*decision notice*’. Tegen deze beslissing staat beroep open bij de *Upper Tribunal (Tax and Chancery Chamber)*.¹⁷² Nadere regels over het opleggen van boetes zijn neergelegd in de ‘*Decision Procedure and Penalties Manual*’

¹⁷¹ De FCA bestaat sinds 1 april 2013, toen de *Financial Services Act 2012* in werking trad. De FCA oefent sindsdien samen met de *Prudential Regulation Authority* (PRA) de taken uit (het zogenaamde ‘twin peaks-model’) die voorheen door de *Financial Services Authority* (FSA) werden uitgeoefend. De FSA is op 1 april 2013 opgehouden te bestaan. Zie <https://www.gov.uk/government/news/financial-services-bill-receives-royal-assent> (laatst geraadpleegd op 14 mei 2014).

¹⁷² Zie bijv. Section 67(7) *Financial Services and Markets Act 2000*.

(DEPP). In de DEPP is onder meer neergelegd dat de FCA en de beboete overtreder in overleg kunnen treden en op basis daarvan een schikking kunnen treffen over de hoogte van de boete (DEPP 6.5A.5, 6.5B.5, 6.5C.5).

3.2 Financieel toezicht: inning

In de *Financial Services and Markets Act 2000* staan geen specifieke bepalingen opgenomen over de inningen van door de FCA opgelegde geldboetes. Wanneer een door de FCA opgelegde geldboete niet wordt betaald, wordt het openstaande bedrag aangemerkt als schuld jegens de FCA. Deze wordt via het burgerlijk recht geïnd. Op deze inning zijn daardoor de *Civil Procedure Rules 1998* van toepassing. Aan de bevoegde rechter wordt dan verzocht om uit te spreken dat de geadresseerde van de boete jegens de FCA een geldschuld heeft (vergelijk Part 26.6 *Civil Procedure Rules 1998*). Op basis van deze rechterlijke uitspraak kan de inning vervolgens plaatsvinden.

3.3 Arbeid vreemdelingen: oplegging

Op grond van Section 15 van de *Immigration, Asylum and Nationality Act (IANA)* legt de *Secretary of State* bij schending van het verbod om zonder toestemming een buitenlandse werknemer tewerk te stellen een bestuurlijke boete op. Die boete wordt door middel van een zogenaamde ‘notice’ opgelegd.

De geadresseerde van een bestuurlijke boete kan daartegen op twee manieren opkomen. Hij kan bezwaar indienen bij de *Secretary of State* (Section 16 IANA), en hij mag daarnaast of in plaats daarvan in beroep gaan bij de rechter (Section 17 IANA).¹⁷³ Op basis daarvan kan de boete worden vernietigd, in stand worden gelaten, verlaagd of, in het geval van bezwaar, verhoogd.

3.4 Arbeid vreemdelingen: inning

De *Secretary of State* is op grond van Section 18 van de IANA bevoegd om een opgelegde boete te innen als gewoon schuldeiser.¹⁷⁴ Dat wil zeggen dat hij een procedure bij de burgerlijke rechter moet aanspannen om een executoriale titel te verkrijgen. Nu dit wordt ervaren als een langzame en dure procedure, gaan er stemmen op om de inningsprocedure te wijzigen.¹⁷⁵ Het boetebesluit zou dan zelf, na registratie bij een rechtbank, een executoriale titel opleveren.

¹⁷³ Dat is de *county court* in Engeland, Wales en Noord-Ierland, en de *sheriff* in Schotland (Section 17 subs. 6 IANA).

¹⁷⁴ “A sum payable to the Secretary of State as a penalty under section 15 may be recovered by the Secretary of State as a debt due to him.”

¹⁷⁵ Home Office, *Strengthening and simplifying the civil penalty scheme to prevent illegal working*, Consultation document 9 July 2013,

<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/consultations/civil-penalties/>. De consultatie is op 20 augustus 2013 gesloten.

3.5 Spam: oplegging

Op grond van Section 55A van de *Data Protection Act* 1998 (DPA) kan de *Information Commissioner* bij schending van het spamverbod een boete opleggen.¹⁷⁶ Dit gebeurt door middel van een ‘*monetary penalty notice*’. De *Information Commissioner* heeft in 2012 zogenaamde ‘*Guidance*’ aan het parlement voorgelegd en gepubliceerd over de wijze waarop hij van deze bevoegdheid gebruik zal maken. Het opleggen van een *monetary penalty* moet krachtens artikel 55B DPA worden voorafgegaan door een zogenaamde ‘*notice of intent*’. Het doel daarvan is om de geadresseerde de mogelijkheid te geven om zijn standpunt schriftelijk bij de *Information Commissioner* toe te lichten. Als de geadresseerde niet binnen de gegeven termijn schriftelijke opmerkingen indient of als deze opmerkingen de *Information Commissioner* niet van gedachten kunnen doen veranderen, wordt de definitieve *monetary penalty* opgelegd.

Tegen de *monetary penalty notice* staat rechtsbescherming open bij het *first-tier Tribunal for Information Rights* (Section 55B subsection 5 DPA). De vermeend overtreder kan zich verweren tegen het opleggen van de boete en tegen de hoogte daarvan. Wanneer het beroep bij het tribunaal zonder succes blijft, dient de geadresseerde de opgelegde boete te betalen aan het geconsolideerde fonds van de *Treasury*.

3.6 Spam: inning

De boete op grond van de DPA dient te worden betaald aan de *Treasury*. Als dit niet binnen de gestelde termijn gebeurt, dan wordt het te betalen bedrag beschouwd als een ‘*civil debt*’ die ook via de normale civiele procedure wordt geïnd. Dat wil zeggen dat de *Information Commissioner*, net als hierboven de *FCA* en de *Secretary of State*, een procedure aanhangig moet maken bij de rechter om een executoriale titel te verkrijgen. De boete is dan invorderbaar ‘as if it were payable under an order of that court’ (Section 55D DPA).

4 Inning van bestuurlijke boetes in het VK: praktijkervaringen

Nu het theoretische kader in grote lijnen is uiteengezet, is de vraag hoe de Britse toezichthouders in de praktijk met de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes omgaan. In de volgende paragrafen wordt een antwoord geformuleerd op deze onderzoeksvraag, onderzoeksvraag twee.

4.1 Relevantie van grensoverschrijdende inning

Van de drie aangezochte toezichthouders geeft één aan in het geheel geen ervaring te hebben met het opleggen van boetes aan buitenlandse partijen. Er zijn volgens deze respondenten wel mogelijkheden denkbaar om zo nodig de betaling van boetes af te dwingen zonder naar harde inningsmaatregelen te moeten grijpen. De respondent geeft voorts aan dat geen boetes worden opgelegd aan natuurlijke personen, alleen aan ondernemingen (van zeer grote tot zeer kleine).

¹⁷⁶ Het spamverbod is neergelegd in Section 22 van de Privacy and Electronic Communications (EC Directive) Regulations 2003 (PECR). Op grond van Reg. 31 PECR, zoals geamendeerd in 2011, zijn de bepalingen in de *Data Protection Act* (DPA) over *monetary penalties* van overeenkomstige toepassing op de schending van dit verbod. De bepalingen over *monetary penalties*, Sections 55A-55E DPA eisen onder meer dat sprake is van een ‘serious contravention’ die kan leiden tot ‘substantial damage or substantial distress’.

Indien sprake is van grensoverschrijdendheid is de verwachting dat het vooral zal gaan om zusterlanden binnen de *Commonwealth*.

Van de andere twee toezichthoudende instanties geeft er één aan één keer een boete te hebben opgelegd aan een persoon die na de beslissing naar het buitenland (Thailand) is vertrokken. De betrokken respondent merkt op dat in beginsel alleen boetes worden opgelegd aan (rechts)personen op het grondgebied van het VK. Grensoverschrijdende inning zal dus alleen relevant zijn wanneer een persoon na het gesanctioneerde feit vertrekt.

De derde en laatste toezichthouder heeft de meeste ‘grensoverschrijdende ervaring’ en heeft boetes opgelegd aan personen die in het buitenland verbleven of zijn gaan verblijven. In de afgelopen drie jaren gaat het om negen zaken. Het gaat daarbij zowel om landen binnen als buiten Europa. In sommige gevallen is het niet duidelijk waar de persoon zich bevindt en wordt een ‘trace agent’ ingezet. De hoeveelheid boetes die wordt opgelegd aan personen in het buitenland is erg klein vergeleken met de hoeveelheid boetes die binnen het VK wordt opgelegd. Anders dan boetes aan buitenlanders worden de meeste boetes binnen het VK opgelegd aan ondernemingen in plaats van natuurlijke personen. Het gaat daarom om een relatief klein probleem, maar de toezichthouder zou op dit punt, volgens de respondenten althans, wel willen verbeteren. De bij de betreffende toezichthouder werkzame respondenten geven aan dat personen binnen het VK eerder geneigd zijn om vrijwillig te betalen dan personen buiten het VK, omdat de toezichthouder binnen het VK druk kan uitoefenen en daarbuiten niet.

4.2 Organisatie en uitvoering van grensoverschrijdende inning

Eén respondent geeft aan dat de instantie die de boete heeft opgelegd, bevoegd is om deze via de daarvoor geldende procedures te innen.

De andere respondenten geven aan dat de boete wordt gezien als een schuld aan de toezichthouder. Beide toezichthouders wenden zich tot de civiele rechter voor de inning van boetes. Eén respondent zet uiteen dat als de rechter conform het verzoek van de instantie oordeelt, de boete via de gewone route kan worden geïnd, dat wil zeggen door de *bailliffs* van de rechtbank zelf. De geadresseerde heeft na de oplegging van de boete een recht op bezwaar en vervolgens een recht om in beroep te gaan bij de *county* en *sheriff courts*. Daarmee wordt ‘full access to justice’ gegarandeerd. Artikel 6 EVRM is op deze procedures van toepassing.

Deze respondent vervolgt dat wanneer een boete niet betaald wordt, deze als gewone schuld kan worden ingevorderd door de *corporate services division* van de toezichthouder. Dat is een interne dienst die door de overheid wordt gebruikt bij het invorderen van allerlei soorten schulden. Als op basis daarvan niet wordt betaald, kan de instantie een uitspraak vragen van de *county court* of de *sheriff court* om de betaling te bevelen. Dergelijke uitspraken hebben uit zichzelf geen extraterritoriale werking. Als dan nog steeds niet wordt betaald, kan de instantie een privaat incassobureau inschakelen. Daarvan zijn er verschillende met verschillende specialiteiten. Zij kunnen de invordering van schulden op zich nemen, ook wanneer de schuldenaren zich in het buitenland bevinden. Dat geldt overigens ook voor andere soorten schulden. De respondent noemt als voorbeeld de kosten die de NHS wil verhalen op personen uit het buitenland die in het VK gebruik hebben gemaakt van de gezondheidszorg. Het incassobureau kan geen harde maatregelen treffen, maar wel proberen de schuldenaar te overtuigen om te betalen. Dat kan onder meer door uit te leggen welke gevolgen niet-betaling kan hebben voor hun commerciële positie (zie hieronder).

De laatste respondenten (werkzaam bij dezelfde toezichthouder) geven aan dat de *Revenue Department* verantwoordelijk is voor de inning van geldboetes, zowel nationaal als

internationaal. Wanneer de boete niet wordt betaald, mag de toezichthouder deze als gezegd behandelen als een schuld aan hemzelf en dus een civiele procedure starten. Als het gaat om een bedrag hoger dan £25,000 kan een procedure worden gestart bij de *High Court*. Over het algemeen begint de procedure met het indienen van een claim bij het hof, die al dan niet tot een uitspraak kan leiden (afhankelijk van de verdediging). Een civiele procedure wordt pas gestart wanneer de factuur niet is betaald; vanaf dat moment is het niet meer mogelijk om de boete inhoudelijk te betwisten, hooguit technische aspecten zoals de betekening van documenten. Respondenten geven desgevraagd aan dat wel eens is afgezien van het innen van een boete, vanwege de juridische beperkingen met betrekking tot de uitvoerbaarheid.

4.3 Gebruik van instrumenten voor grensoverschrijdende inning

Eén respondent volstaat met een verwijzing naar de nationale regelgeving waarin de regels voor nationale en internationale inning staan opgenomen.

Een andere respondent merkt op dat de rechters niet de inning in een ander land kunnen bevelen. Wel kan de toezichthouder een beroep doen op een van de bilaterale instrumenten die met name met de *Commonwealth*-landen zijn gesloten. Het gaat dan om de *Administration of Justice Act* en de *Foreign Judgments (Reciprocal Enforcement) Act*.¹⁷⁷ De toezichthouder kan de rechter verzoeken om een dergelijke overeenkomst toe te passen en de rechter in de andere lidstaat te verzoeken om de boete te innen. Dat is nog niet per se zo makkelijk. De landen hebben telkens verschillende juridische systemen. Binnen de Europese Unie bestaan dergelijke instrumenten niet (hoewel in de lezing van de respondent de Baláz-uitspraak uitkomst zou moeten bieden). Boetes die niet via het rechterlijke systeem kunnen worden geïnd kunnen door private incassobureaus worden ‘overgenomen’. Zij kunnen echter alleen druk uitoefenen om te betalen (door bijvoorbeeld te wijzen op de in paragraaf 4.5 van dit hoofdstuk bedoelde maatregelen). De respondent vervolgt dat het binnen de EU verleidelijk is om via de Baláz-zaak mogelijkheden te zien om op basis van Kaderbesluit 2005/214/JBZ te innen. De boete is geen strafrechtelijke sanctie maar aan de voorwaarden van artikel 6 EVRM wordt voldaan; er bestaat ‘full access to justice’.

Respondenten werkzaam bij een derde toezichthouder geven aan niet bekend te zijn met juridische instrumenten die specifiek zien op de transnationale inning van geldboetes. In het geval van een boete over de grens moet de toezichthouder het hof verzoeken om buiten de eigen jurisdictie een claim in te dienen, op basis van *Civil Procedure Rules 6* en *Practice Direction 6B*. Dit is op zich niet zo een probleem, maar het doen naleven van de uitspraak wel. Er zijn vier manieren om deze soorten uitspraak in het buitenland af te dwingen, maar zij bieden hier geen uitkomst. Het gaat om:

- *The Brussels Convention on Jurisdiction and the Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters* 1986;
- *Foreign Judgments (Reciprocal Enforcement) Act* 1933, van toepassing op landen met wie het VK een *reciprocal enforcement arrangement* heeft. Daaronder vallen ook Nederland, België en Duitsland;
- *Administration of Justice Act* 1920 (maar deze beperkt zich tot *British Dominion Territories*);
- *The Hague Convention on the Recognition of the Enforcement of Foreign Judgments in Civil and Commercial matters* 1971.

¹⁷⁷ Een andere toezichthouder heeft geconcludeerd dat deze instrumenten geen grondslag bieden voor de inning van bestuurlijke boetes.

De respondenten geven hierbij aan niet bekend te zijn met Kaderbesluit 2005/214/JBZ.

4.4 Het succes (of niet) van grensoverschrijdende inning

Gevraagd naar het succes, of het ontbreken daarvan, van een grensoverschrijdende inning, merkt de respondent van de instantie die tot nu toe in het geheel geen ervaring heeft met het opleggen van boetes aan buitenlandse partijen op dat dit probleem zich nog nooit heeft voorgedaan. Op de vraag of het mogelijk is dat dit in de toekomst wel zal gebeuren wordt geantwoord: *we'll cross that bridge when we get to it*. Het is niet ondenkbaar, maar tot nu toe bestaan er voldoende mogelijkheden om ondernemingen onder druk te zetten om te betalen.

De respondent van de instantie die tot nu toe één maal met de grensoverschrijdende inning van een bestuurlijke boete is geconfronteerd, laat weten dat nog niet duidelijk is of de inning succesvol zal verlopen. Er loopt nog een procedure tegen de boete. De vordering verjaart pas na zes jaar. Tot nu toe is volgens deze respondent in alle gevallen waarin inningsmaatregelen zijn getroffen (dat is niet het geval wanneer op voorhand duidelijk is dat inning onmogelijk zal zijn) succesvol geïnd. Daar zijn grensoverschrijdende gevallen niet in betrokken.

De respondenten van de toezichthouder met de meeste ervaring met grensoverschrijdendheid geven aan dat er nog geen formele procedures zijn gestart om de inning van een boete in een ander land te bewerkstelligen. Men is begonnen om een uitspraak van de *High Court* te verkrijgen met betrekking tot een boete waarvan de geadresseerde in Zwitserland verblijft. De overige zaken zijn opgeschort om af te wachten of deze zaak tot succes leidt. Als dat het geval is, zullen ook de andere zaken worden opgepakt. Voor Zwitserland is gekozen omdat dit de laagste kosten met zich bracht aangezien het land nog betrekkelijk dichtbij is. Dat betekent volgens de respondent dat 0% van de transnationale boetes tot nu toe is geïnd. Voor nationale boetes is dat overigens ook beperkt: 1% van de boetes is geïnd op basis van inningsmaatregelen. Dat percentage is gebaseerd op de zaken waarin de toezichthouder naar de rechter heeft moeten stappen om de inning te bewerkstelligen. In de meeste gevallen komt het niet zo ver, omdat de boete op tijd wordt betaald. In andere gevallen gaan de ondernemingen failliet en heeft het geen zin om een procedure te starten omdat er geen bezittingen meer zijn.

4.5 Problemen bij grensoverschrijdende inning

Twee respondenten merken op dat geen behoefte bestaat aan (aanvullende) instrumenten om de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes mogelijk te maken of te vergemakkelijken. De ene respondent volstaat met deze opmerking. De ander licht toe het probleem van grensoverschrijdende inning nog niet te zijn tegengekomen. Reden hiervoor zou kunnen zijn dat de toezichthouder hele goede methoden heeft om geadresseerden te overtuigen om vrijwillig te betalen. Deze respondent noemt daarbij de volgende mogelijkheden:

- Geadresseerden kunnen erop worden geattendeerd welke gevolgen wanbetaling heeft voor de levensvatbaarheid van hun onderneming. Het kan moeilijker worden gemaakt om in de toekomst een nieuwe onderneming op te richten als bekend is dat eerdere boetes niet zijn betaald. Dat een boete niet wordt betaald, is daarnaast informatie die kan worden gedeeld met kredietverstrekkers (die internationaal werkzaam zijn), waardoor het moeilijker kan worden om financiering te krijgen. Ook partijen die met de wanbetaler in zee willen gaan kunnen op de hoogte raken van zijn status als wanbetaler en daaraan de nodige gevolgen verbinden. Deze

informatie is openbaar omdat de betalingsverplichting in een rechterlijke uitspraak is bevestigd;

- Als het gaat om grote bedragen, is het onder omstandigheden mogelijk om het faillissement van de onderneming op te schorten en onderzoek te doen;
- Het is onder omstandigheden mogelijk om personen aan het hoofd van de wanbetalende onderneming te diskwalificeren van het leiden van andere ondernemingen;
- Er kan contact worden opgenomen met de Britse belastingdienst om te onderzoeken of alle belastingen zijn betaald. Het hele overheidsapparaat kan desgewenst worden ingeschakeld om te onderzoeken of (ook niet-gerelateerde) regels zijn nageleefd (respondent noemt als voorbeeld de vraag: u heeft uw boetes niet betaald. Betaalt u uw werknemers wel het minimumloon?);
- Als een onderneming een dochteronderneming in het VK heeft terwijl het hoofdkantoor zich in een ander land bevindt, kan het VK het moeilijker maken om werknemers naar het VK te laten komen. Daar is immers een vergunning voor nodig en die kan worden geweigerd;
- Het is in theorie mogelijk om bovenstaande te ontlopen door het VK helemaal te verlaten. Voor grotere ondernemingen is dat vaak geen optie omdat het betalen van de boete in de verste verte niet opweegt tegen de kosten om de activiteiten in het VK te staken. Dat geldt zelfs voor kleinere ondernemingen, waar de boete zwaarder op het budget kan drukken. Het is niet aantrekkelijk om het VK te verlaten, omdat daar zeer weinig bureaucratie bestaat en het dus betrekkelijk makkelijk is om daar een bedrijf te runnen. Dat is op het vasteland over het algemeen wel anders. Het valt te betwijfelen of ondernemingen zo veel moeite zullen willen doen om een boete te ontlopen.

Respondenten werkzaam bij de derde instantie geven aan nog geen problemen te zijn tegengekomen omdat men net is begonnen met de eerste poging om een boete over de grens te innen. Dat tot nu toe nog geen actie is ondernomen, heeft te maken met de juridische beperking met betrekking tot de uitvoerbaarheid van de inning van de boete. Een andere beperking kan ontstaan als het individu niet kan worden getraceerd. Als geen verifieerbaar adres wordt gevonden, kunnen de gerechtelijke documenten niet rechtmatig worden betekend, zodat de procedure voor de rechtbank niet kan worden aangevangen.

De betreffende respondenten geven aan dat er zeker een noodzaak bestaat (*'there is a definite need for'*) aanvullende juridische instrumenten om de transnationale inning van bestuurlijke boetes mogelijk te maken en te vergemakkelijken. Met name bestaat behoefte aan een instrument dat het gemakkelijker zou maken om een uitspraak van het Britse *High Court* in het buitenland uit te voeren. De respondenten zijn niet bekend met op handen zijnde veranderingen op dat gebied. Zij weten niet of deze behoefte ook op andere gebieden bestaat.

De respondenten lichten verder toe dat in alle gevallen waarin een boete is opgelegd aan een persoon die (inmiddels) in het buitenland woonachtig is, een factuur is gestuurd, voor zover de betreffende personen zijn getraceerd. In sommige gevallen was het contact al verbroken en is de factuur gestuurd naar het laatst bekende adres. Het traceren van personen is de grootste zorg voor respondenten als het gaat om de transnationale inning van boetes. In dit kader heeft men overwogen om aan personen in het buitenland die een bestuurlijke boete moeten betalen een 'streng' brief te sturen. Dit werkt echter niet wanneer men niet op de hoogte is van het adres waarop deze persoon kan worden bereikt. Het heeft nog minder zin als de persoon uit het VK is vertrokken met het specifieke doel om contact met de toezichthouder te ontlopen. Respondenten geven aan wel over alternatieven te hebben nagedacht. Zo zou men contact kunnen opnemen met bestuursorganen / toezichthouders in andere landen om hen te laten

weten dat bepaalde boetes niet zijn betaald. Dat zou ertoe kunnen leiden dat deze toezichthouder gaat heroverwegen of de wanbetaler toestemming krijgt of houdt om in dat land zijn activiteiten uit te oefenen.

4.6 Ontvangen van inningsverzoeken

De respondenten werkzaam bij twee van de drie aangezochte instanties geven aan geen inningsverzoeken te hebben ontvangen. De respondenten werkzaam bij één van deze instanties geven daarbij aan zich ook niet bevoegd te achten om ten behoeve van een buitenlandse organisatie een bestuurlijke boete te innen. Wie hiertoe wel bevoegd zou zijn, is hen niet bekend. Hierdoor is hen evenmin bekend of er behoefte bestaat aan aanvullende juridische instrumenten; ten aanzien van dit laatste betwijfelen zij of dit onder hun bevoegdheid als *regulator* zou vallen. Respondenten kunnen zich wel voorstellen dat alternatieven zoals eerder genoemd (zie paragraaf 4.5) ook in de omgekeerde situatie kunnen worden toegepast. Ondernemingen die toestemming verzoeken bij de betreffende toezichthouder moeten verschillende formulieren invullen waarin zij bepaalde informatie moeten delen. Dergelijke informatie zou ook betrekking kunnen hebben op openstaande boetes in andere landen – hoewel verschillende interpretaties mogelijk zijn dus het is niet een oplossing die nu wordt toegepast. De toezichthouder zou dergelijke informatie (die ook door toezichthouders in andere landen actief kan worden verstrekt) in aanmerking moeten nemen bij de beslissing om al dan niet toestemming te verlenen om activiteiten uit te oefenen. Er zou wel discretionaire ruimte blijven bestaan. De toezichthouder kan dan bijvoorbeeld ook rekening houden met het tijdsverloop sinds de boete is opgelegd en de hoogte van de boete.

De respondent van de derde aangezochte instantie geeft eveneens aan zich ter zake niet bevoegd te achten. Inning van een bestuurlijke boete van buiten het VK zou via de Britse rechter moeten worden bereikt.

4.7 Tussenconclusie

Uit het voorgaande blijkt in de eerste plaats dat geen van de aangezochte toezichthouders echt ervaring heeft met de grensoverschrijdende inning van door henzelf opgelegde bestuurlijke boetes. Eén van de toezichthouders heeft nog nooit een boete opgelegd aan een buitenlandse / in het buitenland verblijvende partij en de tweede is nog maar eenmaal met deze problematiek geconfronteerd (en wordt dit ook alleen maar als de beboete (rechts)persoon na het opleggen van de boete naar het buitenland vertrekt). Bij de toezichthouder met de meeste ervaring op dit gebied is het aantal boetes met een grensoverschrijdend karakter erg klein – in absolute zin, alsook in vergelijking met het totaal aantal opgelegde boetes.

Uit de reacties van de respondenten blijkt in de tweede plaats dat een niet betaalde boete met een transnationale component, net als een puur nationale bestuurlijke boete, wordt gezien als een schuld aan de toezichthouder, waarbij de toezichthouder zich tot de civiele rechter wendt om inning van de boete te verzekeren. Zowel de toezichthouder zonder, als de toezichthouder met de meeste ervaring met de transnationale inning van bestuurlijke boetes geeft daarbij aan dat er extra instrumenten nodig zijn om een verkregen rechterlijke uitspraak in een andere staat uit te voeren. Laatstgenoemde toezichthouder zou in dit verband volgens de gesproken respondenten wel eens hebben afgezien van de inning van een bestuurlijke boete in het buitenland vanwege de juridische beperkingen met betrekking tot de uitvoerbaarheid.

Uit de respons op de vraag naar het succes, of het uitblijven daarvan, bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes blijkt eens te meer de nog beperkte

ervaring van de toezichthouders op dit terrein. De twee toezichthouders die zijn geconfronteerd met een transnationale dimensie bij een door hen opgelegde bestuurlijke boete zijn beide bezig met een eerste en enige procedure om de boete daadwerkelijk te innen. Slechts één van de toezichthouders geeft aan behoefte te hebben aan aanvullende juridische instrumenten om de transnationale inning van bestuurlijke boetes mogelijk te maken en te vergemakkelijken. Hierbij bestaat voor deze toezichthouder met name behoefte aan een instrument dat het gemakkelijker zou maken om een uitspraak van de Britse rechter in het buitenland uit te voeren. Vermeldenswaardig is dat de zorgen van de bij deze toezichthouder werkzame respondenten verder vooral praktisch van aard zijn. De zorgen zien, kort gezegd, op de traceerbaarheid van de overtreder. Eveneens het vermelden waard is dat de toezichthouder zonder enige ervaring met de transnationale inning van bestuurlijke boetes hiervoor als verklaring geeft dat hij over goede methoden beschikt om geadresseerden te overtuigen om ‘vrijwillig’ te betalen. Deze methoden lijken echter vooral gepresenteerd te worden als *mogelijk* te gebruiken methoden, aangezien de respondent eerder en meerdere malen aangeeft geen enkele ervaring te hebben met het opleggen van bestuurlijke boetes aan in het buitenland verblijvende partijen / naar het buitenland vertrokken partijen.

Met uit het buitenland ontvangen inningsverzoeken, tot slot, heeft geen van de respondenten ervaring. Twee toezichthouders geven hierbij uitdrukkelijk aan zich ook niet bevoegd te achten om de inning van een in het buitenland opgelegde boete op zich te nemen, waarbij één van hen verwijst naar de rechter.

5 Grensoverschrijdende samenwerking: nut, noodzaak en condities

Conform de in hoofdstuk I, paragraaf 3.3 beschreven onderzoeksmethode zijn ook voor het onderzoek ten aanzien van het VK aan de respondenten uit de eerste interviewronde (over de praktijkervaringen met de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes) vragen voorgelegd over de noodzaak tot of wenselijkheid van internationale samenwerking op het gebied van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, en de juridische condities waaronder deze zou kunnen plaatsvinden. Ten aanzien van het VK heeft zich de bijzonderheid voorgedaan dat geen van de respondenten bereid of in staat bleek de vragen uit deze tweede interviewronde te beantwoorden. In het hiernavolgende wordt uiteengezet hoe alsnog informatie is verzameld over de in het VK al dan niet gevoelde wens tot grensoverschrijdende samenwerking (5.1) en tot welke resultaten dit heeft geleid (5.2). Hierbij zal kort worden stilgestaan bij de mogelijke verklaring voor de terughoudende reacties uit het VK.

5.1 Aanvullend aangezochte respondenten

De afwijzende reacties van de ten behoeve van de interviews aangezochte respondenten noopte tot het zoeken naar respondenten die wel bereid en in staat zouden zijn vragen te beantwoorden over de noodzaak of wenselijkheid van internationale samenwerking op het gebied van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, en de juridische condities waaronder deze zou kunnen plaatsvinden.

Bij het zoeken naar geschikte respondenten is gewerkt vanuit het beeld zoals dat uit het onderzoek tot en met de eerste interviewronde naar voren kwam. De afwijzende reacties van de ‘eerste ronde-respondenten’ voor wat betreft de tweede interviewronde, in combinatie met aanvullend geraadpleegde literatuur leidden tot het beeld dat de grensoverschrijdende inning

van bestuurlijke boetes in het VK nog niet sterk is geproblematiseerd. Dit beeld werd onderstreept door de informatie verkregen uit de eerste interviewronde over de praktijkervaringen tot nu toe: hieruit blijkt immers dat de praktijkervaringen met de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes miniem zijn. Met dat in het achterhoofd is het niet onbegrijpelijk dat een voor een nog niet sterk (door)ontwikkeld systeem toch specialistisch onderwerp als de transnationale inning van bestuurlijke boetes (nog) niet nader is geproblematiseerd.

Om niet te zeer te redeneren vanuit het ontstane beeld,¹⁷⁸ maar dit beeld ook op zichzelf nader te onderzoeken, is op twee manieren gezocht naar respondenten die nadere input zouden kunnen leveren. In de eerste plaats zijn wetenschappelijke experts benaderd om zo in een breder verband te verifiëren of het ontstane beeld klopt en ook of de grensoverschrijdende inning van in het VK opgelegde bestuurlijke boetes in de literatuur of elders is geproblematiseerd. Gelet op de coördinerende rol van de *Cabinet Office* binnen de centrale overheid van het VK is ook dit departement aangezocht voor meer algemene informatie op dit punt. In de tweede plaats zijn voor wat betreft het VK de in dit onderzoek centraal staande normcomplexen losgelaten en zijn daarbuiten opererende regulators met een bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes aangezocht.

5.2 Noodzaak voor grensoverschrijdende samenwerking

Alvorens de resultaten te presenteren van de op hiervoor onder 5.1 beschreven wijze vergaarde ‘extra’ informatie ten behoeve van de beantwoording van de derde onderzoeksvraag, is een kanttekening op zijn plaats. Ook de bredere zoektocht – van *regulators* naar experts en van *regulators* op de drie normcomplexen naar daar buiten werkzame *regulators* – heeft niet veel input opgeleverd. Naar de precieze reden voor het stilzwijgen van met name de *regulators* is het, zonder een toelichting van deze toezichthouders zelf, gissen. Uit een nadere verkenning van het huidige systeem van bestuurlijk toezicht in het VK komt evenwel een beeld naar voren van een systeem dat op andere, vanuit de Nederlandse optiek wellicht meer basale, punten nog volop in ontwikkeling is. Documenten met betrekking tot een evaluatie van het bestuurlijk toezicht op het terrein van het economisch bestuursrecht (in 2011)¹⁷⁹ en documenten met betrekking tot een consultatie in het veld met het oog op de stroomlijning van het toezichtstelsel (in 2013)¹⁸⁰ laten, in ieder geval, een aantal dingen zien:

- de toezichthouders en centrale overheid zijn op zoek naar manieren om de onafhankelijkheid van de toezichthouders van de centrale overheid te waarborgen, zonder de centrale overheid te belemmeren om op een algemeen beleidsniveau sturend op te treden;

¹⁷⁸ Het gaat dan zowel om het op basis van de derde onderzoeksvraag als het tot en met de eerste interviewronde ontstane beeld.

¹⁷⁹ Zie bijv. Department for Business, Innovation & Skills, *Principles for Economic Regulation*, Consultation on Options April 2011, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31623/11-795-principles-for-economic-regulation.pdf (laatst geraadpleegd op 14 mei 2014) en de hiertoe geleverde input van diverse *regulators*.

¹⁸⁰ Zie bijv. Department for Business, Innovation & Skills, *Streamlining Regulatory and Competition Appeals*, Consultation on Options for Reform 19 June 2013, <https://www.gov.uk/government/consultations/regulatory-and-competition-appeals-options-for-reform> (laatst geraadpleegd op 14 mei 2014). De consultatie is gesloten op 11 september 2013, op voornoemde website zijn ook alle reacties opgenomen. Het is wachten op de reactie daarop van het Department for Business, Innovation & Skills.

- de toezichthouders en centrale overheid zijn op zoek naar manieren om een robuust systeem van bestuurlijk toezicht te creëren zonder dat dit leidt tot onaanvaardbare, want te belastende (administratieve) gevolgen voor de op de relevante markten opererende partijen;
- een actuele zorg van de centrale overheid betreft de duur en de kosten van de procedures op het terrein van het economisch bestuursrecht en het mededingingsrecht en de daaruit voortvloeiende ‘*regulatory uncertainty*’.

Voor wat betreft het laatste punt is het een in Nederlandse ogen herkenbaar probleem dat een historisch gegroeid systeem van rechtsbescherming tot een verwarrend geheel is geworden. De blik op de meer algemene ontwikkelingen ten aanzien van het bestuurlijk toezicht op dit terrein is naar onze mening illustratief voor de stand waarin het bestuurlijk toezicht zich in het VK bevindt; zeker als men bedenkt dat de regering in de consultatie uit 2013 melding maakt van vergelijkbare problemen in de niet-economische sectoren van het bestuursrecht (waarvoor echter een apart hervormingstraject wordt gevolgd).¹⁸¹ Het systeem van bestuurlijk toezicht wordt op meer algemene punten geëvalueerd en waar nodig herzien, wat een mogelijke verklaring vormt voor het gebrek aan aandacht voor het onderwerp van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, dat toch meer van later orde is.

Het is tegelijkertijd niet zo dat in het geheel geen nadere input is ontvangen. De wel ontvangen informatie wordt in het hiernavolgende gepresenteerd uitgesplitst naar de reacties van de wetenschappelijke experts (5.2.1), respectievelijk de toezichthouder (5.2.2).

5.2.1 Wetenschappelijke experts

Eén van de aangeschreven experts geeft aan dat op het terrein waarop hij naar eigen zeggen nog het meest actief is, handhaving van milieuregelgeving, de transnationale inning van bestuurlijke boetes bij zijn weten niet als een probleem wordt gezien. In het herzieningsproces rondom de zogeheten ‘*regulatory sanctions*’, waarbij de expert nauw betrokken is geweest, heeft transnationaliteit evenmin een rol gespeeld, dit onderwerp is zelfs helemaal niet aan de orde geweest. De expert noemt verkeersovertredingen als het meest voor de hand liggende voorbeeld van het probleem, waarmee hij lijkt te suggereren dat het probleem zich op ‘zijn’ terrein niet voordoet, omdat daar het grensoverschrijdende element als zodanig niet of nauwelijks een rol speelt. De expert geeft ook nog een andere mogelijke verklaring voor het feit dat het probleem van grensoverschrijdende inning niet speelt. Het type overtreder dat de neiging zou kunnen hebben om het VK te ontvluchten om betaling van een boete te ontlopen, is het type overtreder dat sowieso niet in aanmerking komt voor het opleggen daarvan: “*the more dubious end of the market is more likely to have criminal sanctions imposed anyway.*” Het is daarbij volgens de expert aan de toezichthouder om te kiezen voor de strafrechtelijke of de bestuursrechtelijke route, met in het achterhoofd een oordeel over de overtreding en de overtreder. Studies rondom het onderwerp van onderhavig onderzoek zijn de expert niet bekend.

Een tweede expert wijst op de al even genoemde evaluatie van verschillende toezichthouders door de ministeries die voor hen verantwoordelijk zijn. Bestuurlijke beboeting en met name eventuele problemen daarbij, liggen volgen hem juist nu politiek gezien gevoelig. De evaluatie zou daarmee wellicht een verklaring kunnen vormen voor de zeer terughoudende reactie of zelfs weigering van een aantal respondenten om deel te nemen aan het onderhavige

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 11.

onderzoek. Ook deze expert geeft aan dat het probleem van transnationale inning waarschijnlijk simpelweg nog niet gezien wordt, in het nog jonge systeem van bestuurlijke boetes. Hij voegt daaraan toe dat op het terrein van het financieel toezicht het systeem van en het denken over bestuurlijke beboeting wellicht in zekere zin is ingehaald door de praktijk. Het systeem is gebouwd op de gedachte dat de te beboeten bedrijven niet in buitenlandse handen, althans in andere handen zouden komen. De crisis in de financiële sector heeft aan het licht gebracht dat niemand nog precies weet wie de eigenaar is van welk bedrijf (waarbij van belang is dat veel sancties hier slechts aan rechtspersonen kunnen worden opgelegd). De expert geeft hierbij echter op geen enkele wijze aan een tendens te zien richting meer aandacht voor het onderwerp voor transnationale inning van bestuurlijke boetes.

Een derde expert, die (ook recent nog) gepubliceerd heeft op het terrein van het bestuurlijk toezicht, stelt voorop zich zelf niet bezig te houden met het onderwerp van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Hieruit mag niet worden geconcludeerd dat er zich in de praktijk geen probleem voordoet, maar slechts dat de expert hiermee niet bekend is, aldus de expert zelf. Deze geeft aan evenmin te weten van mensen die zich vanuit een *'scholarly perspective'* bezig houden met het specifieke onderwerp van grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes.

5.2.2 Regulators

Een opmerking vooraf is dat ook de aanvullend aangezochte respondenten de gestelde vragen hebben beantwoord in het licht en tegen de achtergrond van het terrein waarop de *regulators* waar zij werkzaam zijn actief zijn.

De respondenten van de 'extra' aangezochte *regulators* geven onmiddellijk aan dat de ervaring met bestuurlijke boetes als zodanig nog erg beperkt is. Eén van hen geeft hiervan een cijfermatige onderbouwing. Van de twee boetebevoegdheden die de *regulator* sinds 5 januari 2011 toekomen – het opleggen van een *variable monetary penalty* en het opleggen van een *fixed monetary penalty* – is alleen de tweede (en minst verstrekkende) gebruikt. Daarbij zijn sinds 2011 negentien zogeheten *'notices of intent'* opgelegd. In deze fase van het boeteproces kan de overtreder ervoor kiezen om een gereduceerd boetebedrag te betalen, een reactie op de boete te geven of om de boete te negeren. Meer dan de helft van de *notices of intent* werden ingetrokken naar aanleiding van een door de overtredders ingediende schriftelijke reactie. Van de overige *notices* werd meer dan de helft betaald. Een klein aantal ging over naar de volgende fase: het opleggen van een *'final notice'*. Op één na werden deze allemaal betaald. De betreffende respondent geeft daarbij aan dat alle *notices* zijn opgelegd aan natuurlijke personen verblijvend in het VK en dat tot op heden geen vragen betreffende transnationale inning van de boetes zijn gerezen. Dezelfde respondent geeft desgevraagd aan wel te verwachten dat de boetebevoegdheid van de betreffende toezichthouder uiteindelijk zullen worden uitgebreid. De uitbreiding naar een specifieke wet draagt de mogelijkheid in zich dat vaker een *'multinational operator'* beboet wordt, waardoor de problematiek van de grensoverschrijdende inning van de bestuurlijke boete meer op de voorgrond treedt. Per wanneer de uitbreiding van de boetebevoegdheid een feit is, is nog niet bekend. De respondent sluit af met de mededeling dat tot dan de toezichthouder alleen in hypothetische zin over het onderwerp kan nadenken.

5.3 Tussenconclusie

De zoektocht naar meer Britse input voor onderzoeksvraag drie (over de al dan niet in het VK gevoelde noodzaak tot of wenselijkheid van internationale samenwerking op het gebied van

de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, en de juridische condities waaronder deze zou kunnen plaatsvinden) heeft met name voor wat betreft de aangeschreven toezichthouders in en buiten de referentiegebieden weinig opgeleverd. Slechts één van de vier extra aangeschreven toezichthouders bleek in staat tot een (inhoudelijke) reactie. Hoewel men ten aanzien van de overige drie toezichthouders voorzichtig moet zijn met het interpreteren van het stilzwijgen, aangezien zij geen enkele inhoudelijke reactie hebben gegeven, past dit stilzwijgen wel in het beeld dat door de verschillende (wetenschappelijke) experts wordt geschetst. Er worden nog weinig bestuurlijke boetes opgelegd en over een mogelijk probleem met de inning van boetes over de nationale grenzen heen kan men geen input leveren.

Ook het denken over bestuurlijke boetes is, vanuit Nederlands perspectief, jong te noemen. Het spitst zich in wetenschappelijke kringen met name toe op vragen over rechtsbescherming, terwijl beleidsmatig gezien de efficiëntie van het bestuurlijk toezicht als zodanig het belangrijkste voorwerp van onderzoek en gesprek lijkt te zijn. Een relatief specialistisch en ‘volwassen’ onderdeel als de transnationale inning van bestuurlijke boetes doet zich in de praktijk niet alleen niet of nauwelijks voor, het heeft ook theoretisch gezien niet de aandacht.

6 Deelconclusie Verenigd Koninkrijk

Bestuurlijke beboeting is geen onbekend, maar wel een relatief nieuw fenomeen in het VK. Behalve op enkele beperkte terreinen was het tot voor kort nauwelijks mogelijk om een bestuurlijke boete op te leggen, maar werd voornamelijk gekozen voor strafrechtelijke handhaving. Met de RES Act 2008 is de mogelijkheid ontstaan dat een minister aan een bestuursorgaan de bevoegdheid verleent om bestuurlijke sancties op te leggen. Van die mogelijkheid is echter nog weinig gebruik gemaakt. Dat kan ermee te maken hebben dat tegen de bestuurlijke boete nog redelijk veel weerstand wordt ervaren, vooral nu deze niet *ex ante* door een onafhankelijke rechter wordt getoetst en met name kleinere ondernemingen kwetsbaar zouden kunnen zijn voor overmatig gebruik van de boetebevoegdheid door *regulators*.

Ten aanzien van de tweede onderzoeksvraag is de belangrijkste bevinding dat de ervaringen van alle drie de binnen de referentiegebieden aangezochte toezichthouders met de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes beperkt zijn. De twee aangezochte toezichthouders die (wel eens) te maken hebben gehad met een transnationale dimensie bij de inning van een bestuurlijke boete, zijn allebei voor het eerst bezig met één procedure waarin ze het proces van transnationaal innen verkennen.

Respons die is ontvangen in het kader van de eerste interviewronde, maar die raakt aan het onderwerp van de tweede ronde, is die waarin respondenten werkzaam bij één van de twee voornoemde toezichthouders reeds nu aangeven prijs te stellen op aanvullende juridische instrumenten om de transnationale inning van bestuurlijke boetes mogelijk te maken en te vergemakkelijken. Hierbij wordt sterk gedacht vanuit de bestaande nationale traditie waarin de rechter de inning van een niet-betalde boete mogelijk maakt: de aanvullende juridische instrumenten zouden de tenuitvoerlegging van een rechterlijke uitspraak in het buitenland moeten vergroten. Belangrijke kanttekening hierbij is dat de in het kader van de tweede interviewronde aangezochte respondent die op beleidsniveau bij dezelfde toezichthouder werkzaam was, helaas zonder opgaaf van redenen weigerde om mee te werken. De vraag is in hoeverre de toezichthouder als zodanig de noodzaak ziet tot meer juridische instrumenten, of dat dit alleen geldt voor de in de dagelijkse praktijk werkende respondenten die in het kader van de eerste interviewronde geïnterviewd zijn.

Voor wat betreft de derde onderzoeksvraag, de vraag naar de gevoelde wens of noodzaak tot grensoverschrijdende samenwerking, is ook na het aanschrijven van wetenschappelijke experts en extra (buiten de oorspronkelijke normcomplexen opererende) toezichthouders het beeld blijven bestaan dat het onderwerp van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes nog nauwelijks geproblematiseerd is. Hieraan lijkt niet ten grondslag te liggen dat men andere wegen dan transnationale inning bewandelt om aan in het buitenland verblijvende of daarnaar vertrokken natuurlijke of rechtspersonen opgelegde bestuurlijke boetes te innen. Het probleem lijkt om grofweg drie andere redenen (nog) niet als groot te worden ervaren:

- in de eerste plaats bestaat de indruk dat een mogelijk transnationale dimensie als zodanig niet altijd wordt gezien;
- daarnaast lijkt het ook wel als een te voorkomen probleem te worden gezien, in de zin dat men in risicogeveallen (waarbij het risico zich voordoet in de vorm van een vlucht naar het buitenland) kiest voor strafrechtelijke handhaving;
- een derde mogelijke verklaring is dat nu er überhaupt weinig bestuursrechtelijke handhaving plaatsvindt en waar deze plaatsvindt, dit vooralsnog beperkt is tot in het VK verblijvende (natuurlijke) personen, de grensoverschrijdende inning nog toekomstmuziek is.

De enige kanttekening hierbij is de opmerking van de toezichthouder die opmerkt dat gebruik gemaakt kan worden van andere wegen om een overtreder als het ware tot het inzicht te laten komen dat het alsnog betalen van de bestuurlijke boete toch het beste idee is. Hieruit spreekt toch enig pragmatisme in de vorm van het bewandelen van andere wegen dan transnationale inning. Als gezegd betreft het hier echter een toezichthouder die zelf aangeeft nog nooit te zijn geconfronteerd met de problematiek van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, maar voor de toekomst bedenkt wat mogelijke alternatieven voor inning zouden kunnen zijn.

Het is uiteraard nog mogelijk dat binnen het VK, wellicht op andere terreinen, wel daadwerkelijk ervaringen zijn opgedaan bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes en dat over mogelijke internationale oplossingen is nagedacht. Die mogelijkheid valt op basis van deze *quick scan* niet volledig uit te sluiten, maar wij achten deze wel klein. Het nadere onderzoek bij andere *regulators* dan in de geselecteerde referentiegebieden en bij diverse experts heeft althans geen aanknopingspunten gegeven voor de veronderstelling dat andere *regulators* met de in dit onderzoek veronderstelde problematiek wel daadwerkelijk worden geconfronteerd.

VI Mogelijke grondslagen voor internationale samenwerking

1 Terugblik en inleiding

In de hierna volgende paragrafen wordt een antwoord geformuleerd op de vierde en laatste onderzoeksvraag: welke juridische mogelijkheden bestaan er voor uitbreiding van internationale samenwerking voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes? Een dergelijke uitbreiding kan wenselijk zijn als blijkt dat geen of onvoldoende instrumenten bestaan op basis waarvan de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes daadwerkelijk plaats kan vinden en het ontbreken van een dergelijk instrument door de betrokken actoren als een probleem wordt ervaren. Voor beide omstandigheden levert het onderzoek een gemengd beeld op.

In hoofdstuk II is voorlopig geconcludeerd dat voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes nog geen algemeen toepasselijk samenwerkingsinstrument lijkt te bestaan. Op bepaalde deelterreinen en tussen bepaalde landen is samenwerking (binnenkort) al wel mogelijk, maar niet alle in dit onderzoek bestudeerde landen en normcomplexen worden daardoor bestreken. Bij deze conclusie is de vraag opengebleven of een dergelijk samenwerkingsinstrument sinds de uitspraak van het Hof in de zaak *Baláž* wel kan worden gevonden in Kaderbesluit 2005/214/JBZ. Het is duidelijk dat dit arrest de reikwijdte van het Kaderbesluit op zijn minst potentieel heeft verruimd naar bestuurlijke boetes, maar het is nog niet duidelijk of dit ook betekent dat de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes in het vervolg in alle gevallen op basis van het Kaderbesluit kan plaatsvinden. Ook uit de in de hoofdstukken III tot en met V onderzochte vraag of respondenten in België, Duitsland en het VK een noodzaak of wens ervaren voor internationale samenwerking op het gebied van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, ontstaat een gemengd beeld.

Het is in het licht van deze achtergrond dat wordt onderzocht welke juridische mogelijkheden bestaan om eventueel de internationale samenwerking voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes uit te breiden. Daarbij is het uitdrukkelijk niet de bedoeling te onderzoeken hoe deze samenwerking er inhoudelijk uit zou kunnen zien, oftewel aan welke condities deze zou moeten voldoen. Deze vraag is al bij de landenstudies naar voren gekomen op basis van de gesprekken met de respondenten.

Bij de weergave van internationale samenwerkingsmogelijkheden wordt onderscheiden tussen samenwerking in EU-verband (paragraaf 2) en samenwerking in bi- en multilateraal verband (paragraaf 3). Dit onderscheid is van belang omdat samenwerking in EU-verband in beginsel bindend werkt voor alle EU-lidstaten, terwijl bij samenwerking in bi- of multilateraal verband elke staat in beginsel vrij kiest of hij zich bij het instrument aansluit of niet. In beide gevallen wordt bezien of het juridisch mogelijk is om de bestaande samenwerkingsvormen uit te breiden om de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes ook voor de bestudeerde normcomplexen mogelijk te maken. Daarnaast wordt onderzocht welke juridische mogelijkheden bestaan om desgewenst een geheel nieuw instrument te ontwikkelen. De nadruk ligt daarbij specifiek op samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van de inning van bestuurlijke boetes, wat niet wegneemt dat die inning deel uit kan maken van een ruimere context van samenwerking tussen landen, zoals de in de vorige hoofdstukken al genoemde informatie-uitwisseling bij de oplegging van bestuurlijke boetes. In paragraaf 4 worden de conclusies uit dit hoofdstuk samengevat.

Bij de bespreking van samenwerkingsmogelijkheden past een algemene opmerking. Uit hoofdstuk II van dit onderzoek bleek al dat in het kader van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes in meer of mindere mate aansluiting kan worden gezocht bij bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke en strafrechtelijke inningssystemen. Wanneer aansluiting zou worden gezocht bij een strafrechtelijk inningssysteem (zoals bijvoorbeeld Kaderbesluit 2005/214/JBZ), moet worden beseft dat daarmee bepaalde strafrechtelijk getinte eisen in beeld kunnen komen die dan ook bij de inning en mogelijk ook oplegging van bestuurlijke boetes moeten worden gegarandeerd. Tegelijkertijd is het denkbaar dat met de aansluiting bij een strafrechtelijk instrument, voor zover dat voor landen met een bestuursrechtelijk systeem mogelijk is, gemakkelijker zou kunnen worden ‘geschakeld’ tussen systemen waarin veel met bestuurlijke boetes wordt gewerkt (zoals Nederland en België) en systemen waar strafrechtelijke sanctionering de overhand heeft (zoals het VK). Met name voor de keuze tussen een strafrechtelijk of bestuursrechtelijk instrument zou dus van belang kunnen zijn of de beboeting in de landen waarmee samenwerking zou worden gezocht met name strafrechtelijk of juist bestuursrechtelijk is ingekleed.

2 Juridische mogelijkheden in EU-verband

2.1 Algemeen

Conform het attributiebeginsel, zoals vastgelegd in artikel 4, eerste lid jo. artikel 5, eerste en tweede lid, VEU kan (een mogelijkheid tot) Europese wetgeving alleen worden verondersteld als daarvoor in de EU Verdragen een grondslag kan worden gevonden. De zoektocht naar juridische mogelijkheden voor transnationale inning van bestuurlijke boetes in EU-verband in het kader van dit onderzoek is dan ook een gerichte exercitie. Allereerst zal worden bezien of reeds bestaande instrumenten wellicht verruimd kunnen worden. Achtereenvolgens wordt ingegaan op Kaderbesluit 2005/214/JBZ (paragraaf 2.2), Richtlijn 2010/24/EU (paragraaf 2.3) en verordening 44/2001 (paragraaf 2.4). Daarna zal, mede vanuit de aan die bestaande instrumenten ten grondslag liggende verdragsartikelen, worden onderzocht of er een grondslag bestaat voor nieuwe, zelfstandige EU-instrumenten voor grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes (paragraaf 2.5).

De gerichtheid van deze zoektocht in het kader van dit onderzoek mag niet verhullen dat zij past in een algemener debat over mogelijkheden tot grensoverschrijdende (horizontale) handhavingssamenwerking in bestuurlijke aangelegenheden. In 2001 stelden Vervaele e.a. dat het instrumentarium voor transnationale rechtshandhaving op dat moment nog gebrekkig en versnipperd was, zowel op nationaal als op Europees niveau. Waar daarvoor eventueel wel mogelijkheden bestonden, betrof het vooral sectorspecifieke EU-regelgeving op terreinen als landbouw, douane en fiscaliteit.¹⁸² Ook Jans e.a. constateerden in 2002 dat een algemene regeling voor de transnationale handhavingssamenwerking nog niet bestond.¹⁸³ Uit diverse bijzondere regelingen leidden Vervaele e.a. destijds niettemin vernieuwingen af die niet alleen betrekking hadden op transnationale aspecten, maar ook op ‘transprocedurele aspecten van sfeerovergang tussen bestuursrecht en strafrecht.’¹⁸⁴ In de loop der jaren is in diverse andere

¹⁸² J.A.E. Vervaele e.a., *Administratieve en strafrechtelijke samenwerking inzake fraudebestrijding tussen justitiële en bestuurlijke instanties van de EU-lidstaten*, WODC 2001, p. 1.

¹⁸³ J.H. Jans e.a., *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, 2002, p. 284/285. Meest recent opnieuw: J.H. Jans, S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 252.

¹⁸⁴ Vervaele e.a. 2001, p. 18.

onderzoeken in Nederland ook aandacht besteed aan de toenemende diversiteit aan vormen van transnationale samenwerking in EU-verband.¹⁸⁵ Op deze plaats wordt verder verwezen naar genoemde onderzoeken en de daarin geschetste ontwikkelingen. In de volgende paragrafen wordt daarop voortbouwend, als gezegd, onderzocht welke mogelijkheden anno 2014 bestaan voor in het bijzonder Europese samenwerking bij de transnationale inning van bestuurlijke boetes. De door Vervaele e.a. al gesignaleerde sfeerovergang tussen bestuursrecht en strafrecht komt daarin, zo zal blijken, actuele betekenis toe.

2.2 Mogelijkheden tot uitbreiding van Kaderbesluit 2005/214/JBZ

In de volgende paragrafen wordt de volgende vraag beantwoord: Welke mogelijkheden bestaan er voor de uitbreiding van het Kaderbesluit 2005/214/JBZ zodat ook bestuurlijke boetes daaronder vallen?

2.2.1 Inleiding

In 1999 werd het beginsel van wederzijdse erkenning op de Europese Raad in Tampere geïntroduceerd als het basisbeginsel van justitiële samenwerking in strafzaken, de voormalige derde pijler van de Europese Unie. De interstatelijke samenwerking op strafrechtelijk gebied komt er in de kern op neer dat lidstaten in beginsel gehouden zijn om aan strafrechtelijke beslissingen van andere lidstaten dezelfde rechtsgevolgen te verbinden als aan strafrechtelijke beslissingen van de eigen staat. Ook het Kaderbesluit 2005/214/JBZ (hierna: het Kaderbesluit), dat betrekking heeft op de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van geldelijke sancties, is op dit beginsel gebaseerd. Op grond van dit besluit kunnen geldelijke sancties die in het kader van ‘een strafbaar feit’ zijn opgelegd (artikel 5 lid 1) worden geïnd in een andere lidstaat, mits de betrokkene de gelegenheid heeft gehad om de zaak te doen behandelen door ‘een met name in strafzaken bevoegde rechter’ (artikel 1, sub a-iii). De reikwijdte van het Kaderbesluit hangt dus met name af van deze twee begrippen.

Mede in het licht van de derde pijler-achtergrond van het Kaderbesluit is het gedurende lange tijd stevig in de strafrechtelijke hoek geplaatst.¹⁸⁶ Dat is veranderd door de zaak *Baláz*, waarin de vraag aan de orde kwam of het bij de ‘met name in strafzaken bevoegde rechter’ moest gaan om een strafrechter, of dat ook een bestuursrechter de vereiste rechtsbescherming zou kunnen bieden. In de *Baláz*-uitspraak heeft het Hof met zoveel woorden geoordeeld dat de reikwijdte van het Kaderbesluit niet volledig kan worden beperkt tot datgene wat in de diverse nationale rechtssystemen tot het strafrecht behoort.¹⁸⁷ De belangrijke vraag die naar aanleiding van deze uitspraak opkomt is of bestuurlijke boetes nu ook via het ‘strafrechtelijke’ Kaderbesluit in het buitenland kunnen worden geïnd.

Teneinde een passend antwoord op deze vraag te vinden, wordt in paragraaf 2.2.2 nader geanalyseerd welke uitleg het Hof van Justitie in de zaak *Baláz* precies aan het Kaderbesluit heeft gegeven.¹⁸⁸ Voor zover het Kaderbesluit in de huidige vorm (nog) niet als grondslag kan

¹⁸⁵ Zie onder meer R.J.G.M. Widdershoven e.a. *De Europese agenda van de Awb*, WODC 2006, p. 117 e.v.; P. Boswijk e.a., *Transnationale samenwerking tussen toezichhouders in Europa*, WODC 2008.

¹⁸⁶ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 699, nr. 3, p. 5; J.H. Jans, S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 251.

¹⁸⁷ HvJ 14 november 2013, nr. C-60/12 (*Baláz*), ECLI:EU:C:2013:733.

¹⁸⁸ De tekst in deze paragraaf betreft een verkorte versie van P.C. Adriaanse en A.J. Metselaar, ‘Annotatie bij HvJ (2013-11-14)(Wederzijdse erkenning. Grensoverschrijdende tenuitvoerlegging. Bestuurlijke boetes)’, *SEW* 2014, p. 202-206.

dienen voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, wordt in paragraaf 2.2.3 vervolgens besproken of de werking van het Kaderbesluit met het oog op die inning van bestuurlijke boetes niettemin zou kunnen worden uitgebreid. In paragraaf 2.2.4 worden vervolgens de bevindingen over het Kaderbesluit samengebracht.

2.2.2 Uitleg van het Kaderbesluit sinds de zaak *Baláz*

‘Met name in strafzaken bevoegde rechter’: een autonome interpretatie

In de *Baláz*-uitspraak heeft het Hof geoordeeld dat de definitie van het begrip ‘met name in strafzaken bevoegde rechter’ in artikel 1, sub a-iii van het Kaderbesluit niet aan het oordeel van elke lidstaat mag worden overgelaten.¹⁸⁹ Het begrip moet autonoom worden uitgelegd om te voorkomen dat de nuttige werking van het Kaderbesluit wordt doorkruist.¹⁹⁰ Bij de beoordeling of sprake is van een met name in strafzaken bevoegde rechter is volgens het Hof doorslaggevend dat de bevoegde rechter een procedure toepast die aan alle wezenlijke kenmerken van een strafrechtelijke procedure voldoet.¹⁹¹ Voor de toepassing van het Kaderbesluit is daarmee relevant hoe de rechtsbescherming tegen een geldelijke sanctie er inhoudelijk uit ziet, en niet binnen welk rechtsgebied deze rechtsbescherming in de desbetreffende lidstaat wordt ingedeeld.

Dit is een opvallende conclusie voor een Kaderbesluit dat is vastgesteld in de voormalige derde pijler (politiële en justitiële samenwerking in strafzaken).¹⁹² Deze conclusie valt wel logisch te verklaren. In artikel 5 van het Kaderbesluit is een lijst opgenomen met feiten ten aanzien waarvan een opgelegde geldelijke sanctie zonder toetsing van de dubbele strafbaarheid in een ander land moet worden erkend en tenuitvoergelegd. Naast zware misdrijven zoals terrorisme, mensenhandel, moord en doodslag en vervalsing van betaalmiddelen vindt men in deze lijst ook ‘gedragingen in strijd met de verkeersregels’.¹⁹³ Bijzonder aan de gedragingen in strijd met de verkeersregels is dat zij in verschillende lidstaten niet strafrechtelijk, maar bestuursrechtelijk worden gesanctioneerd. Nu niet alle voor tenuitvoerlegging in aanmerking komende feiten waarop het Kaderbesluit mede ziet onomstotelijk in het strafrecht zijn ingebed, is de stap naar een autonome en functionele uitleg op basis van de kenmerken van de rechterlijke procedure een betrekkelijk kleine.

Afhankelijk van de vraag welke inhoudelijke eisen voor de rechterlijke procedure gelden, heeft deze stap echter belangrijke gevolgen voor de reikwijdte van Kaderbesluit 2005/214/JBZ. De uitspraak van het Hof betekent namelijk dat ook onherroepelijk geworden bestuurlijke boetebesluiten, waartegen rechtsbescherming heeft opengestaan bij een bestuursrechter wiens procedure voldoet aan de door het Hof gestelde inhoudelijke eisen, op basis van het Kaderbesluit in het buitenland voor erkenning en tenuitvoerlegging in aanmerking komen, althans voor zover zij worden opgelegd voor overtreding van onder het Kaderbesluit vallende strafbare feiten. De vraag rijst dan wat de autonome uitleg van het begrip ‘in strafzaken bevoegde rechter’ precies inhoudt.

¹⁸⁹ HvJ 14 november 2013, nr. C-60/12 (*Baláz*), ECLI:EU:C:2013:733, r.o. 25.

¹⁹⁰ *Ibidem*, r.o. 35.

¹⁹¹ *Ibidem*, r.o. 36.

¹⁹² *Ibidem*, r.o. 33.

¹⁹³ Dat is een dusdanig vreemde eend in de bijt dat er in de preambule van het Kaderbesluit een aparte overweging aan is gewijd: Preambule, ov. 4. Vgl. conclusie A-G Sharpston, r.o. 34 bij HvJ 14 november 2013, nr. C-60/12 (*Baláz*), ECLI:EU:C:2013:733.

‘In strafzaken bevoegde rechter’

Het Hof van Justitie stelt voorop dat sprake moet zijn van een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU, zoals in de vaste rechtspraak gedefinieerd.¹⁹⁴ Om te bepalen of deze rechter ‘met name in strafzaken bevoegd’ is, moet worden beoordeeld of hij een procedure toepast “die aan alle wezenlijke kenmerken van een strafrechtelijke procedure voldoet, zonder dat echter vereist is dat deze rechter uitsluitend in strafzaken bevoegd is”.¹⁹⁵ Het Hof expliciteert niet wanneer een procedure kan worden geacht aan alle wezenlijke kenmerken van een strafrechtelijke procedure te voldoen, maar gaat meteen in op de kwalificatie van de procedure bij de Oostenrijkse *Unabhängige Verwaltungssenat* die tot de prejudiciële procedure aanleiding heeft gegeven.

Bij deze kwalificatie moeten volgens het Hof “verschillende objectieve factoren die dit orgaan en de werking ervan kenmerken, globaal worden beoordeeld”.¹⁹⁶ Daarvoor is relevant dat het beroep schorsende werking heeft, dat de rechter volle rechtsmacht heeft en dat hij een procedure van strafrechtelijke aard toepast waarin de in strafzaken gepaste procedurele waarborgen gelden.¹⁹⁷ Onder deze procedurele waarborgen vallen volgens het Hof in ieder geval het beginsel *nulla poena sine lege*, het beginsel van strafbaarstelling in geval van toerekenbaarheid of strafrechtelijke aansprakelijkheid en het beginsel van evenredigheid van de sanctie aan de aansprakelijkheid en de feiten.¹⁹⁸ Dat aan het beroep voor de rechter een bestuurlijke voorprocedure voorafgaat, vormt geen belemmering voor de toepassing van het Kaderbesluit, mits de toegang tot de rechter niet afhankelijk is van voorwaarden die deze toegang onmogelijk of uitermate moeilijk maken.¹⁹⁹ Wel is vereist dat de rechter volle rechtsmacht heeft om de zaak te onderzoeken, zowel voor de beoordeling in rechte als de beoordeling van de feitelijke omstandigheden, inzonderheid de mogelijkheid om het bewijsmateriaal te onderzoeken en op grond daarvan de aansprakelijkheid van de betrokkene alsook de gepastheid van de sanctie vast te stellen.²⁰⁰ Waarop het Hof van Justitie de relevantie van juist deze factoren baseert, wordt niet geëxpliciteerd. Hoe dan ook concludeert het Hof dat de Oostenrijkse *Unabhängige Verwaltungssenat* kwalificeert als een ‘met name in strafzaken bevoegde rechter’.

Het valt te betreuren dat het Hof geen algemene criteria formuleert waarmee in toekomstige gevallen zou kunnen worden bepaald of een rechterlijke instantie ‘met name in strafzaken bevoegd’ is in de zin van het Kaderbesluit. Anders dan de Advocaat-Generaal sluit het Hof niet aan bij de al veel concreter uitgewerkte eisen op basis van artikel 6 EVRM.²⁰¹ Voor rechters die voor de vraag gesteld zullen worden zien of een andere rechterlijke instantie als ‘met name in strafzaken bevoegde rechter’ kwalificeert, biedt de uitspraak van het Hof weinig concrete aanknopingspunten. Er zullen verdere prejudiciële vragen moeten worden gesteld om hierover meer duidelijkheid te krijgen. Het op de Oostenrijkse rechter toegespitste antwoord

¹⁹⁴ Het Hof van Justitie verwijst naar HvJ EU 14 juni 2011, zaak C-196/09 (*Miles e.a.*), r.o. 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹⁹⁵ HvJ 14 november 2013, nr. C-60/12 (*Balázš*), ECLI:EU:C:2013:733, r.o. 36.

¹⁹⁶ *Ibidem*, r.o. 37.

¹⁹⁷ *Ibidem*, r.o. 39.

¹⁹⁸ *Ibidem*, r.o. 40.

¹⁹⁹ *Ibidem*, r.o. 45-46.

²⁰⁰ *Ibidem*, r.o. 47.

²⁰¹ In P.C. Adriaanse en A.J. Metselaar, ‘Annotatie bij HvJ (2013-11-14)(Wederzijdse erkenning. Grensoverschrijdende tenuitvoerlegging. Bestuurlijke boetes)’, *SEW* 2014, p. 202-206 is geopperd dat deze keuze in het licht van de eerdere jurisprudentie van het Hof kan worden verklaard.

van het Hof betekent ook dat niet met zekerheid kan worden bepaald of en welke andere Europese rechters als ‘met name in strafzaken bevoegde rechter’ kunnen worden gekwalificeerd. Uit gesprekken met respondenten en experts in België en het VK blijkt dat zij wel aannemen dat de in deze landen geboden rechtsbescherming tegen de oplegging van bestuurlijke boetes in beginsel aan de door het Hof bedoelde wezenlijke kenmerken van een strafrechtelijke procedure voldoet.²⁰²

De invloed van de uitspraak genuanceerd?

De zojuist beschreven potentiële uitbreiding van de reikwijdte van het Kaderbesluit als gevolg van de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak *Baláz* hangt niet alleen af van de uitleg van het begrip ‘met name in strafzaken bevoegde rechter’. Artikel 5 lid 3 van het Kaderbesluit bepaalt dat lidstaten de erkenning en tenuitvoerlegging van een beslissing afhankelijk mogen stellen van de voorwaarde dat de beslissing betrekking heeft op een naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat strafbaar feit. Zij kunnen dus een vereiste van dubbele strafbaarheid stellen. Alleen de in het eerste lid van artikel 5 opgesomde strafbare feiten moeten door de tenuitvoerleggingsstaat automatisch, dus zonder toetsing van dubbele strafbaarheid, worden erkend en tenuitvoergelegd. Het gaat daarbij overwegend om feiten die in veel landen afgedaan worden via het strafrecht (zoals mensenhandel en terrorisme),²⁰³ hoewel de Raad op grond van het tweede lid kan besluiten deze lijst uit te breiden.

Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, België en het VK, hebben inderdaad een vereiste van dubbele strafbaarheid gesteld.²⁰⁴ Dat betekent dat andere dan in lid 1 opgesomde feiten ook in die landen strafbaar moeten zijn voordat zij een in een ander land opgelegde boete zullen erkennen en tenuitvoerleggen. Andere lidstaten, zoals Duitsland, deden dat niet.²⁰⁵ De eerste lidstaten zullen daarom onder omstandigheden bestuurlijke boetes ten uitvoer moeten leggen voor zover de beboete feiten in hun eigen recht ook strafbaar zijn. De tweede groep lidstaten moet onder omstandigheden bestuurlijke boetes tenuitvoerleggen ongeacht de status van de beboete feiten in hun eigen recht. In hoeverre een lidstaat als exporteur van boetes gebruik kan maken van het Kaderbesluit, zal dus afhangen van de vraag welke andere lidstaat het betreft, of deze tenuitvoerleggingsstaat een verklaring in de zin van artikel 5, derde lid, heeft afgelegd en zo ja, of het feit waarvoor de boete is opgelegd naar het recht van die staat kwalificeert als een strafbaar feit.

²⁰² In Duitsland hoeft deze vraag niet te worden gesteld, nu tegen de oplegging van een *Geldbuße* bij de strafrechter kan worden opgekomen. Voor Nederland, dat in dit onderzoek expliciet niet wordt bestudeerd, lijkt dit ook het geval te zijn: P.C. Adriaanse en A.J. Metselaar, ‘Annotatie bij HvJ (2013-11-14)(Wederzijdse erkenning, Grensoverschrijdende tenuitvoerlegging. Bestuurlijke boetes)’, *SEW* 2014, p. 202-206. Daartegen pleit echter C.L.G.F.H. Albers, ‘Bestraffend bestuur 2014. Naar een volwassen bestraffen bestuurs(proces)recht?’, in: C.L.G.F.H. Albers e.a., *Boetes en andere bestraffende sancties: een nieuw perspectief?*, (VAR preadviezen 2014), Bju: Den Haag 2014, p. 96-7.

²⁰³ In totaal gaat het om 39 strafbare feiten. Het betreft, aldus de Commissie, onder meer “32 strafbare feiten (...) die reeds in lijsten in andere Kaderbesluiten voorkomen (bijvoorbeeld het Europees aanhoudingsbevel) en daarnaast nog een paar andere”. Zie Verslag van de Commissie op grond van artikel 20 van Kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties, p. 2 en 4 (COM(2008)888) < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0888:FIN:NL:PDF> >.

²⁰⁴ Nederland: artikel 13 lid 1 sub b Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008. België: artikel 6 Wet inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken tussen de lidstaten van de EU. Engeland en Wales: Punt 3(1) Schedule 19 bij Criminal Justice and immigration Act 2008. Schotland: artikel 223F e.v. Criminal Procedure (Schotland) Act 1995, met verwijzing naar Schedule 12, punt 3.

²⁰⁵ § 87b Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen.

Een 'black box': het begrip 'strafbare feiten'

Overigens valt nog te bezien wat de eis van dubbele strafbaarheid precies inhoudt. Doorslaggevend daarvoor zal zijn hoe het begrip 'strafbare feiten' in artikel 5 van het Kaderbesluit wordt uitgelegd. Het Hof laat zich daarover in de *Balázš*-uitspraak niet uit. De cruciale vraag is of onder dat begrip ook bestuursrechtelijke overtredingen kunnen vallen (de ruime uitleg) of niet (de enge uitleg). Indien het begrip 'strafbaar feit' zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke overtredingen zou omvatten, heeft dit potentieel zeer vergaande consequenties voor het toepassingsbereik van het Kaderbesluit. In de eerste plaats zou daarmee de reikwijdte van artikel 5, eerste lid – en dus het principe van wederzijdse erkenning zonder toetsing van de dubbele strafbaarheid – vergaand kunnen worden opgerekt. Als laatste soort 'strafbare feiten' bevat deze bepaling namelijk algemeen geformuleerd 'strafbare feiten die door de beslissingsstaat worden vastgesteld en die onder uitvoeringsverplichtingen vallen welke voortkomen uit instrumenten op grond van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap of titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie.' Vertaald naar deze tijd, zal deze categorie zien op de uitvoeringsverplichtingen op basis van instrumenten op grond van de huidige verdragen. De lidstaten zijn op tal van terreinen direct of indirect verplicht toe te zien op de naleving van het EU-recht en dienen overtredingen daarvan tegen te gaan met passende sancties. In sommige gevallen schrijft het EU-recht precies voor welke sancties dat moeten zijn en langs welke weg deze moeten worden uitgevoerd, maar in het merendeel van de gevallen zijn de lidstaten nog vrij daarin hun eigen keuzes te maken.²⁰⁶ Bij een ruime uitleg van het begrip 'strafbare feiten' in voornoemde zin, zouden alle gevallen waarin lidstaten in zulke situaties voor bestuurlijke sanctionering hebben gekozen, potentieel ook gedekt zijn door artikel 5, eerste lid van het Kaderbesluit.

Ook in relatie tot artikel 5, derde lid, zou een ruime interpretatie van het begrip strafbare feiten vergaande consequenties hebben. De door lidstaten op grond van artikel 5, derde lid, van het Kaderbesluit facultatief te stellen voorwaarde dat de beslissing betrekking heeft op een naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat strafbaar feit, zou in die lezing namelijk niet alleen betrekking hebben op strafrechtelijke overtredingen maar ook op bestuursrechtelijke overtredingen.

Het Hof overweegt dat bepaalde strafbare feiten kunnen kwalificeren als bestuursrechtelijke overtredingen, maar ook als strafrechtelijke overtredingen.²⁰⁷ Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat het begrip 'strafbaar feit' ruim moet worden uitgelegd. Of die gevolgtrekking de juiste is, valt niet met zekerheid te zeggen. Daartegen pleiten vier argumenten. Ten eerste valt uit de bewoordingen en de context van de betrokken rechtsoverweging in de gehele uitspraak niet af te leiden dat het Hof hier een principieel punt heeft willen maken of een definitie van het begrip 'strafbare feiten' heeft willen geven. Ten tweede wordt in artikel 1 van het Kaderbesluit wel degelijk een onderscheid gemaakt tussen enerzijds, strafbare feiten en anderzijds, inbreuken op de rechtsvoorschriften. Ten derde is het Kaderbesluit ontstaan in een specifieke context, namelijk de voormalige derde pijler. Het Hof van Justitie benadrukt in het arrest dat het "stellig juist" is "dat het Kaderbesluit is vastgesteld op basis van de artikelen 31, sub a, VEU en 34, lid 2, sub b VEU, in het kader van de justitiële samenwerking in strafzaken".²⁰⁸ In die context moet ook het begrip 'strafbaar feit' worden geplaatst. Tot slot

²⁰⁶ Zie hierover uitgebreid P.C. Adriaanse e.a., *Implementatie van EU-handhavingsvoorschriften*, WODC 2008.

²⁰⁷ HvJ 14 november 2013, nr. C-60/12 (*Balázš*), ECLI:EU:C:2013:733, r.o. 34.

²⁰⁸ *Ibidem*, r.o. 33.

staat nog niet vast (hoewel dat in het licht van de uitspraak van het Hof wel waarschijnlijk is) dat het begrip ‘strafbaar feit’ een autonoom Unierechtelijk begrip is. Vooralsnog hoeft op basis van deze argumenten dus niet te worden aangenomen dat, waar de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen op grond van artikel 5, lid 3 van het Kaderbesluit afhankelijk is gesteld van dubbele strafbaarheid, voor de verplichting tot erkenning en tenuitvoerlegging voldoende is dat het betrokken feit in beide betrokken landen ofwel in het strafrecht, ofwel in het bestuursrecht ‘strafbaar’ is gesteld.

Er bestaat echter ook een belangrijk argument om een ruime ‘functionele’ lezing niet op voorhand af te wijzen. Een voorbeeld kan dat aantonen. Stel dat een bepaald feit in lidstaat A bestuursrechtelijk wordt gesanctioneerd en in lidstaat B strafrechtelijk. Wanneer in deze lidstaten voor dat feit een (bestuursrechtelijke respectievelijk strafrechtelijke) boete wordt opgelegd, kwalificeert die oplegging in het licht van het arrest *Baláž* onder omstandigheden als een beslissing in de zin van artikel 1 van het Kaderbesluit. Een dergelijke beslissing wordt in een andere lidstaat erkend en ten uitvoer gelegd indien sprake is van één van de in artikel 5, eerste lid, van het Kaderbesluit opgenomen feiten en kan in de overige gevallen afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat sprake is van een ‘naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat strafbaar feit’ (artikel 5, lid 3). Indien wordt aangenomen dat zowel lidstaat A als lidstaat B een dergelijke eis heeft gesteld en dat geen sprake is van een feit als bedoeld in artikel 5, lid 1, leidt een enge uitleg van het begrip ‘strafbaar feit’ tot de volgende situatie. De door lidstaat A opgelegde (bestuurlijke) boete moet in lidstaat B worden erkend en ten uitvoer worden gelegd. Het betrokken feit wordt in het recht van lidstaat B immers strafrechtelijk gesanctioneerd. Andersom geldt dit niet. De door lidstaat B opgelegde (strafrechtelijke) boete hoeft in lidstaat A niet te worden erkend en ten uitvoer gelegd, want het betrokken feit kwalificeert in lidstaat A niet als ‘strafbaar feit’ in de enge zin van dat begrip. Het is niet ondenkbaar dat het Hof in een volgende zaak eveneens omwille van de nuttige werking van het Unierecht – een enge uitleg leidt immers tot asymmetrie – tot de conclusie komt dat ook het begrip ‘strafbaar feit’ autonoom en functioneel moet worden uitgelegd.

2.2.3 Uitbreiding van het toepassingsbereik van het Kaderbesluit?

In hoeverre de huidige versie van Kaderbesluit 2005/214/JBZ de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes zoals bedoeld in dit onderzoek mogelijk maakt, hangt zoals gezegd af van de uitleg van de uitspraak van het Hof in de zaak *Baláž*. Een volgende vraag is of het mogelijk is om het toepassingsbereik van het Kaderbesluit door middel van regelgeving uit te breiden. De belangrijkste beperking van de *Baláž*-uitspraak lijkt blijkens het bovenstaande te liggen in de vraag welke betekenis moet worden toegekend aan het begrip ‘strafbaar feit’ binnen de context van de door sommige landen gestelde eis van dubbele strafbaarheid. Deze eis kan niet worden gesteld ten opzichte van de feiten zoals bedoeld in het eerste lid van artikel 5 van het Kaderbesluit. Vooralsnog gaat het daarbij vooral om feiten die doorgaans worden afgedaan via het strafrecht. Denk dan aan de deelneming aan een criminele organisatie, terrorisme, mensenhandel, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen.

De lijst in artikel 5, eerste lid, van het Kaderbesluit is echter niet uitputtend bedoeld. Op grond van het tweede lid kan de Raad “te allen tijde (...) besluiten andere categorieën van strafbare feiten aan de lijst van lid 1 toe te voegen”. In het bijzonder bepaalt artikel 5, tweede lid: “De Raad overweegt in het licht van het hem overeenkomstig artikel 20, lid 5, voorgelegde

verslag²⁰⁹ of de lijst moet worden uitgebreid of gewijzigd. De Raad zal dit onderwerp nader onderzoeken op basis van een verslag over de praktische toepassing van het Kaderbesluit dat binnen vijf jaar na de in artikel 20, lid 1, vermelde datum door de Commissie wordt opgesteld.” In 2008 heeft de Commissie een dergelijk verslag uitgebracht. Voor zover wij hebben kunnen nagaan, heeft dit de Raad er tot op heden niet toe gebracht de lijst van artikel 5, eerste lid, uit te breiden of te wijzigen.²¹⁰ Dat neemt niet weg dat de Raad er op elk moment toe kan overgaan de reikwijdte van het Kaderbesluit over de band op grond van artikel 5 lid 2 uit te breiden door de lijst ‘strafbare feiten’ in artikel 5, lid 1, aan te vullen.

2.2.4 Tussenconclusie

In algemene zin betekent de door het Hof voorgestane autonome uitleg van het begrip ‘met name in strafzaken bevoegde rechter’ een potentieel ruimere toepassing van het Kaderbesluit in zaken waarin grensoverschrijdende erkenning en tenuitvoerlegging van bestuurlijke boetes tussen EU lidstaten gevraagd is. Potentieel, omdat de automatische – dat wil zeggen zonder toetsing van dubbele strafbaarheid – erkenning en tenuitvoerlegging conform artikel 5, eerste lid, nu nog overwegend feiten betreft die in veel landen afgedaan worden via het strafrecht (bijv. mensenhandel en terrorisme). Dat betekent dat de toepasbaarheid van het Kaderbesluit op de voor dit onderzoek gekozen referentiegebieden vooralsnog niet opgaat. Maar wat niet is kan nog komen, want de Raad heeft de bevoegdheid om de lijst van artikel 5, eerste lid, van het Kaderbesluit uit te breiden.²¹¹

Voor zover het Kaderbesluit zich – al dan niet na uitbreiding van de voornoemde lijst met strafbare feiten – wel uitstrekt tot een bepaald feitencomplex dat met een bestuurlijke boete wordt gesanctioneerd, zal de toepasselijkheid van het Kaderbesluit voorts afhangen van de vraag of in een concrete zaak kan worden vastgesteld dat het een bestuurlijke boete betreft waartegen in de beslissingsstaat kon worden opgekomen bij een ‘met name in strafzaken bevoegde rechter’ conform de daarvoor door het Hof gegeven aanwijzingen.

Of ten aanzien van andere dan de in artikel 5, eerste lid, genoemde strafbare feiten via de band van artikel 5, derde lid, van het Kaderbesluit toch kan worden teruggevallen op de regeling van wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging uit het Kaderbesluit, hangt af van de vraag of de tenuitvoerleggingslidstaat een verklaring in de zin van die bepaling heeft afgelegd. Als voorwaarde geldt dan dat de beslissing betrekking heeft op een naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat strafbaar feit, ongeacht de bestanddelen of de kwalificatie ervan. Voor landen die niet het vereiste van dubbele strafbaarheid hebben gesteld is vanuit hun positie als tenuitvoerleggingsstaat gezien de potentiële invloed van de uitspraak van het Hof groter dan voor landen die dat wel hebben gedaan.

De invloed van het arrest van het Hof van Justitie in de voor dit onderzoek relevante landen en op de geselecteerde terreinen daarbinnen, valt dus niet gemakkelijk in algemene zin vast te

²⁰⁹ Artikel 20, lid 5, luidt: ‘De lidstaten delen het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie de tekst mee van de voorschriften waarmee zij hun verplichtingen uit hoofde van dit Kaderbesluit in hun nationale recht omzetten. De Raad zal uiterlijk op 22 maart 2008, aan de hand van een verslag dat de Commissie op grond van deze gegevens opstelt, nagaan in hoeverre de lidstaten aan dit Kaderbesluit hebben voldaan.’

²¹⁰ Verslag van de Commissie op grond van artikel 20 van Kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (COM(2008)888), beschikbaar via < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0888:FIN:NL:PDF>, p. 2 en 4.

²¹¹ Sommige respondenten hebben in ieder geval ten aanzien van specifieke normcomplexen voor een dergelijke handelswijze gepleit. Zie hoofdstuk IV, paragraaf 5.6.

stellen en is afhankelijk van diverse (toekomstige) factoren. Daarbij moet worden betrokken dat de reikwijdte van het Kaderbesluit op een zeer belangrijk punt – de uitleg van het begrip ‘strafbare feiten’ nog onduidelijk is. Het is mogelijk om hierover een tweede prejudiciële verwijzing af te wachten. Het is echter ook mogelijk dat wordt onderzocht in hoeverre op de juridische grondslag voor het Kaderbesluit (ook) een algemene regeling voor erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen over bestuurlijke boetes tot stand zou kunnen worden gebracht. Hierop zal in paragraaf 2.5.2 worden ingegaan. Hoe dan ook is door de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Baláz via de band van het in oorsprong ‘strafrechtelijke’ Kaderbesluit een Europees instrument voor grensoverschrijdende erkenning en tenuitvoerlegging van bestuurlijke boetes binnen handbereik gekomen.

2.3 Mogelijkheden tot uitbreiding van Richtlijn 2010/24/EU

Het is ook de moeite waard om aandacht te besteden aan de mogelijkheden die Richtlijn 2010/24/EU als Europees inningsinstrument eventueel biedt bij de grensoverschrijdende inning van verschillende bestuurlijke boetes. Deze richtlijn ziet naar huidig recht op de wederzijdse bijstand ten behoeve van de invordering van bepaalde schuldvorderingen. Daaronder vallen alle vormen van belastingen en rechten, restituties, interventies en andere maatregelen die deel uitmaken van het stelsel van volledige of gedeeltelijke financiering door het Europees Landbouwarantiefonds en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (artikel 2, lid 1). Voor dit onderzoek is van belang dat het toepassingsgebied van de richtlijn ook administratieve sancties en boetes omvat in verband met de zojuist genoemde schuldvorderingen (artikel 2, lid 2).

Bij de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is al geconcludeerd dat de richtlijn op basis van de huidige tekst geen aanknopingspunten biedt voor de grensoverschrijdende inning van boetes opgelegd binnen de geselecteerde normcomplexen. Zij vallen volgens artikel 2 van de richtlijn buiten het toepassingsgebied daarvan. De richtlijn biedt in het licht van deze bepaling niet direct aanknopingspunten om het toepassingsbereik daarvan op een ruimere wijze te interpreteren, zoals dat wel mogelijk was voor Kaderbesluit 2005/214/JBZ. Richtlijn 2010/24/EU voorziet zelf ook niet in een mogelijkheid om voornoemd toepassingsgebied uit te breiden. Uiteraard is het wel mogelijk om de richtlijn zelf via de daarvoor geldende wetgevingsprocedure aan te passen om het toepassingsgebied daarvan uit te breiden. De richtlijn in haar huidige vorm vindt haar grondslag in de artikelen 113 en 115 VWEU. Dat betekent dat de Raad na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen en volgens de bijzondere wetgevingsprocedure de reikwijdte van de richtlijn zou kunnen uitbreiden – mits artikel 115 VWEU voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes een voldoende grondslag biedt. Die vraag komt hieronder in paragraaf 2.5.6 aan de orde.

2.4 Mogelijkheden tot uitbreiding van andere relevante EU-instrumenten

Naast Kaderbesluit 2005/214/JBZ en Richtlijn 2010/24/EU kan in het kader van Unierechtelijke instrumenten die de grensoverschrijdende inning van geldschulden mogelijk maken nog worden gedacht aan Verordening 44/2001 (ook wel: ‘EEX-verordening’ of ‘Brussel-I verordening’) en het voorstel voor een Handhavingsrichtlijn bij de Detacheringsrichtlijn. In hoofdstuk II is geconstateerd dat Verordening 44/2001 ziet op de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken. Artikel 1, lid 1, van de verordening bepaalt dat deze met name geen betrekking heeft op fiscale zaken, douanezaken of administratiefrechtelijke zaken. Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 1

is in dat kader geconcludeerd dat het zeer onwaarschijnlijk is dat bestuurlijke boetes via het instrumentarium de EEX-verordening zouden kunnen worden geïnd.²¹² Evenmin biedt de verordening zelf mogelijkheden om het bereik daarvan uit te breiden. Het ligt ook niet voor de hand dat de verordening door middel van wetgeving zodanig zou kunnen worden gewijzigd dat ook de inning van bestuurlijke boetes onder zijn reikwijdte zou komen te vallen. De relevante grondslagen, de artikelen 67 lid 4 en 81 lid 2 VWEU, hebben namelijk expliciet betrekking op burgerlijke zaken.²¹³

Het voorstel voor de Handhavingsrichtlijn beperkt zich in haar huidige versie tot de reikwijdte van de Detacheringsrichtlijn. Tijdens gesprekken met respondenten is verschillende malen geopperd dat deze richtlijn in de toekomst een voorbeeld zou kunnen vormen voor samenwerking bij andere normcomplexen. Daarvoor biedt het voorstel in haar huidige vorm nog geen mogelijkheden. Het is wellicht bij een voorstel voor een richtlijn ook nog te vroeg om te spreken over mogelijke uitbreiding van de reikwijdte daarvan.

2.5. Zelfstandige EU-regelgeving met betrekking tot internationale samenwerking voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes

2.5.1 Inleiding

In de volgende paragrafen wordt de volgende vraag beantwoord: Welke grondslag kan worden gevonden voor mogelijk zelfstandige EU-regelgeving met betrekking tot internationale samenwerking voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes? Om die vraag te beantwoorden, zijn verschillende bepalingen uit het VWEU die op het eerste gezicht een dergelijke grondslag zouden kunnen bieden nader onderzocht. Hierna worden nader uitgewerkt de artikelen 74, 82, 114 t/m 116, 197, 298 en 352 VWEU (paragrafen 2.5.2-2.5.7). Daarnaast wordt kort aandacht besteed aan de mogelijkheid om de internationale samenwerking voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes te beperken tot specifieke sectoren (paragraaf 2.5.8) en om grondslagen te combineren (paragraaf 2.5.9).

2.5.2 Samenwerking in strafzaken (artikel 82, leden 1 en 2, VWEU)

Artikel 82, leden 1 en 2, VWEU, luidt als volgt.

“1. De justitiële samenwerking in strafzaken in de Unie berust op het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen en omvat de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op de in lid 2 en in artikel 83 genoemde gebieden. Het Europees Parlement en de Raad stellen, volgens de gewone wetgevingsprocedure, maatregelen vast die ertoe strekken:

a. regels en procedures vast te leggen waarmee alle soorten vonnissen en rechterlijke beslissingen overal in de Unie erkend worden ;

²¹² Zie hoofdstuk II, paragraaf 5.

²¹³ De EEX-verordening zelf was gebaseerd op de artikelen 61 onder c en 67 lid 1 EG-verdrag. De opvolger van de EEX-verordening, Verordening 1215/2012/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, *PbEU* 2012 L 351/1, vindt zijn grondslag in de artikelen 67 lid 4 en 81 lid 2 VWEU.

- b. jurisdictiegeschillen tussen de lidstaten te voorkomen en op te lossen;*
- c. de opleiding van magistraten en justitieel personeel te ondersteunen;*
- d. in het kader van strafvervolging en tenuitvoerlegging van beslissingen de samenwerking tussen de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten te bevorderen .*

2. Voor zover nodig ter bevordering van de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen en van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie, kunnen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij richtlijnen minimumvoorschriften vaststellen. In die minimumvoorschriften wordt rekening gehouden met de verschillen tussen de rechtstradities en rechtsstelsels van de lidstaten.

Deze minimumvoorschriften hebben betrekking op:

- a. de wederzijdse toelaatbaarheid van bewijs tussen de lidstaten;*
- b. de rechten van personen in de strafvordering;*
- c. de rechten van slachtoffers van misdrijven;*
- d. andere specifieke elementen van de strafvordering, die door de Raad vooraf bij besluit worden bepaald. Voor de aanneming van dit besluit, besluit de Raad met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement.*

De vaststelling van de in dit lid bedoelde minimumvoorschriften belet de lidstaten niet een hoger niveau van bescherming voor personen te handhaven of in te voeren.”

Artikel 82 VWEU geeft het Europees Parlement en de Raad de bevoegdheid om, onder meer, regels en procedures vast te leggen voor de bevordering van de samenwerking tussen de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten in het kader van strafvervolging en tenuitvoerlegging van beslissingen (artikel 82, lid 1 sub d VWEU). Deze bevoegdheid is geplaatst binnen de context van de justitiële samenwerking in strafzaken, die op zijn beurt valt onder de Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (titel V VWEU).

Onder een voorloper van artikel 82 VWEU is Kaderbesluit 2005/214/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties vastgesteld.²¹⁴ Hiervóór is al uitvoerig ingegaan op de vraag of dit Kaderbesluit zo kan worden geïnterpreteerd of uitgebreid dat ook de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes op basis daarvan kan plaatsvinden. Een volgende vraag is of artikel 82 VWEU een grondslag biedt voor een ander inningsinstrument voor bestuurlijke boetes. Die vragen zijn in zoverre aan elkaar gerelateerd dat de beantwoording afhangt van de interpretatie van het strafbegrip. Met andere woorden: strekt de justitiële samenwerking in strafzaken zich in potentie uit tot justitiële samenwerking op het gebied van bestuurlijke boetes?

Naar de huidige stand van het recht kan deze vraag niet definitief worden beantwoord. Er bestaan zowel argumenten voor een bevestigend als voor een ontkennend antwoord. Tegen het gebruik van artikel 82 VWEU als grondslag voor een inningsinstrument voor bestuurlijke boetes pleit met name de herkomst van het hoofdstuk justitiële samenwerking in strafzaken uit de voormalige derde pijler van de Europese Unie. Zoals gezegd is tot de zaak *Baláz* vrij natuurlijk aangenomen dat de justitiële samenwerking in strafzaken slechts betrekking had op

²¹⁴ Het Kaderbesluit is vastgesteld op grondslag van artikel 31, onder a) en artikel 34, lid 2, onder b) van het (oude) EU-verdrag. Deze artikelen zijn geschrapt toen de justitiële samenwerking in strafzaken is overgegaan in het VWEU.

het ‘traditionele’ strafrecht.²¹⁵ Het Hof lijkt dit uitgangspunt in de zaak *Baláž* te onderschrijven wanneer wordt opgemerkt dat “stellig juist” is dat het Kaderbesluit is vastgesteld in het kader van de justitiële samenwerking in strafzaken.²¹⁶ Het is slechts ondanks deze omstandigheid dat het Hof kiest voor een interpretatie van het Kaderbesluit waarbij de kwalificatie van de strafbare feiten door de lidstaten niet doorslaggevend is.

Wellicht is deze zienswijze echter te rigide. In de literatuur is immers geconstateerd dat de grenzen tussen straf- en bestuursrechtelijke sanctionering steeds verder vervagen.²¹⁷ Daarbij komt dat op grondslag van de bepalingen inzake justitiële samenwerking in strafzaken al regelgeving is aangenomen die in ieder geval gedeeltelijk betrekking heeft op bestuurlijke sancties. Dat geldt voor Kaderbesluit 2005/214/JBZ, ook vóór de uitleg van het Hof in de zaak *Baláž*, nu artikel 5 daarvan verwijst naar gedragingen in strijd met de verkeersregels, die niet in alle lidstaten via het strafrecht worden gehandhaafd. Denk echter ook aan het EU-rechtshulpverdrag, dat door de Raad op grond van het oude artikel 34 EU-verdrag is vastgesteld.²¹⁸ Dit verdrag ziet met name op de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, maar heeft op grond van artikel 3 daarvan uitdrukkelijk ook betrekking op “procedures wegens feiten die volgens het nationale recht van de verzoekende of van de aangezochte lidstaat, of van beide, als vergrijpen tegen voorschriften betreffende de orde door bestuurlijke autoriteiten worden bestraft, mits van hun beslissingen beroep openstaat vóór een ook in strafzaken bevoegde rechter”. Richtlijn 2011/82/EU betreffende de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen, die is vastgesteld op grondslag van artikel 87, lid 2, VWEU (politiële samenwerking) maakt dit zelfs expliciet: “De onder deze richtlijn vallende verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen worden in de lidstaten niet op dezelfde manier behandeld. Sommige lidstaten merken deze overtredingen in hun nationaal recht aan als “administratieve” overtredingen, andere lidstaten als “strafrechtelijke” overtredingen. De richtlijn moet worden toegepast ongeacht de kwalificatie van deze overtredingen in het nationaal recht.”²¹⁹

Als zou worden aangenomen dat artikel 82 VWEU zich ook leent voor de vaststelling van een instrument met betrekking tot de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, verdient opmerking dat dit naar de huidige stand van de regelgeving, rechtspraak en literatuur niet geheel ongeclausuleerd zou kunnen. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat, wil een dergelijk instrument binnen het kader van de justitiële samenwerking in strafzaken worden gecreëerd, aan bepaalde strafrechtelijke waarborgen moet zijn voldaan. Zo eisen zowel het Kaderbesluit 2005/214/JBZ als het EU-rechtshulpverdrag dat andere dan traditioneel strafrechtelijke sancties aan een ‘met name in strafzaken bevoegde rechter’ kunnen worden voorgelegd. Deze benadering vindt steun in de literatuur. Vermeulen, De Bondt en Ryckman concluderen dat het denkbaar is om bestuurlijke sancties binnen het bereik van strafrechtelijke samenwerking te brengen, mits aan bepaalde fundamentele voorwaarden is voldaan. “*As long as the authorities involved answer to the criteria imposed by the ECtHR (and only then), it*

²¹⁵ Zie hierboven, paragraaf 2.2.2. Voor een genuanceerd beeld: G. Vermeulen, W. De Bondt en C. Ryckman (reds.), *Rethinking international cooperation in criminal matters in the EU. Moving beyond actors, bringing logic back, footed in reality*, IRCP research series, vol. 42, Maklu: Apeldoorn 2012, p. 100-1.

²¹⁶ HvJ 14 november 2013, nr. C-60/12 (*Baláž*), ECLI:EU:C:2013:733, r.o. 33.

²¹⁷ Vervaele e.a. 2001, p. 18; Vermeulen, De Bondt en Ryckman 2012, p. 101.

²¹⁸ Akte van de Raad van 29 mei 2000 tot vaststelling, overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, *PbEU* 2000, C 197/1.

²¹⁹ Richtlijn 2011/82/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen, *PbEU* 2011, L 288/1, preambule, ov. 8.

*should be possible to bring administrative offences within the realm of the extended criminal justice finality”.*²²⁰

2.5.3 Administratieve samenwerking (artikel 74 VWEU)

Artikel 74 VWEU luidt als volgt.

“De Raad stelt maatregelen vast voor de administratieve samenwerking tussen de diensten van de lidstaten die bevoegd zijn op de door deze titel bestreken gebieden, en tussen deze diensten en de Commissie. De Raad besluit op voorstel van de Commissie, onder voorbehoud van artikel 76, en na raadpleging van het Europees Parlement.”

Artikel 74 VWEU verleent de Raad de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen voor de administratieve samenwerking tussen de diensten van de lidstaten onderling en met de Commissie, waar deze bevoegd zijn op de door gebieden bestreken door de titel inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. De vraag is of deze bepaling een grondslag zou kunnen vormen voor een regeling over de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes of geldschulden. Mochten de bepalingen inzake de samenwerking in burgerlijke en strafzaken geen dergelijke grondslag bieden omdat deze niet (in voldoende mate) zien op het bestuursrecht, biedt de expliciete verwijzing in artikel 74 VWEU naar ‘administratieve samenwerking’ wellicht uitkomst. Daar staat uiteraard tegenover dat het gaat om administratieve samenwerking tussen diensten die bevoegd zijn op de door de titel bestreken gebieden. Dat zal zeker niet gelden voor alle bestuursorganen die bestuurlijke boetes opleggen.

Een blik op de maatregelen die op grond van artikel 74 VWEU (en zijn voorganger, artikel 66 EG) zijn vastgesteld, bevestigt het beeld dat deze bepaling geen grondslag kan vormen voor een voor dit onderzoek relevant inningsinstrument. Onder deze maatregelen valt bijvoorbeeld Verordening 541/2010 over de migratie van het Schengeninformatiesysteem naar het systeem van de tweede generatie.²²¹ Denk ook, in combinatie met andere grondslagen, aan de oprichting van een netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen²²² of van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen.²²³

2.5.4 Administratieve ondersteuning (artikel 197, lid 2, VWEU)

Artikel 197, lid 2, VWEU luidt als volgt.

“2. De Unie kan de inspanningen van de lidstaten ter verbetering van hun administratieve vermogen om het recht van de Unie uit te voeren, steunen. Dergelijke steun kan zowel het vergemakkelijken van de uitwisseling van informatie en van ambtenaren omvatten als het ondersteunen van opleidings- en

²²⁰ Vermeulen, De Bondt en Ryckman 2012, p. 101.

²²¹ Verordening (EU) nr. 541/2010 van de Raad van 3 juni 2010 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1104/2008 van de Raad over de migratie van het Schengeninformatiesysteem (SIS 1+) naar het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), *Pb EU* 2010, L 155/23.

²²² Verordening (EU) nr. 493/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 377/2004 van de Raad betreffende de oprichting van een netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen, *PbEU* 2011, L 141/13.

²²³ Verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie, *PbEU* 2011, L 304/1.

ontwikkelingsregelingen. Geen enkele lidstaat is verplicht gebruik te maken van dergelijke steun. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen de daartoe noodzakelijke maatregelen vast, met uitsluiting van enige harmonisering van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.”

Artikel 197, lid 2, VWEU geeft het Europees Parlement en de Raad de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen ten behoeve van de ondersteuning van de inspanningen van de lidstaten ter verbetering van hun administratieve vermogen om het recht van de Unie uit te voeren. Deze bevoegdheid, die is opgenomen onder de VWEU-titel ‘administratieve samenwerking’, biedt naar verwachting geen geschikte grondslag voor een bindend instrument voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes vergelijkbaar met het Kaderbesluit 2005/214/JBZ. Ten eerste gaat het bij deze administratieve samenwerking om steun voor het uitvoeren van het EU recht. Hoewel boetes voor bepaalde normcomplexen in het leven zijn geroepen ten behoeve van de uitvoering van het EU recht, valt een belangrijk deel van in lidstaten opgelegde boetes hiermee buiten de boot. Ten tweede kan op grondslag van deze bepaling blijkens haar tekst geen verplichting in het leven worden geroepen om in andere lidstaten opgelegde bestuurlijke boetes ten uitvoer te leggen. Ten slotte mogen de op deze grondslag te treffen maatregelen niet dienen ter harmonisering van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.

Op basis van artikel 197, lid 2, VWEU zou het wel denkbaar zijn dat maatregelen worden getroffen die de grensoverschrijdende samenwerking vergemakkelijken bij de effectuering van boetes die zijn opgelegd in het kader van de uitvoering van verplichtingen op basis van het Europese recht.²²⁴ Daarmee zou bijvoorbeeld kunnen worden tegemoetgekomen aan een aantal van de bij de tweede onderzoeksvraag geconstateerde problemen, zoals onbekendheid met de bevoegde instanties of noodzakelijke procedures.

2.5.5 Europees ambtenarenapparaat en de Europese Awb (artikel 298 VWEU)

Artikel 298 VWEU luidt als volgt:

- 1. Bij de vervulling van hun taken steunen de instellingen, organen en instanties van de Unie op een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat.*
- 2. Met inachtneming van het statuut en de regeling vastgesteld op grond van artikel 336 stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen de bepalingen daartoe vast.*

Artikel 298 VWEU geeft de mogelijkheid om wetgeving vast te stellen ter realisering van een ‘open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat’. Deze rechtsgrondslag is in het Verdrag van Lissabon (2009) ingevoegd. In de literatuur wordt deze rechtsgrondslag vooral betrokken bij discussies over de mogelijkheid en wenselijkheid van een Europese Algemene wet bestuursrecht. Daarbij nemen de meeste auteurs echter aan dat artikel 298 VWEU niet kan dienen als grondslag voor een harmonisatie van bestuursprocesrecht op Europees niveau, omdat de reikwijdte van deze grondslag zich beperkt tot het functioneren van de instellingen van de Europese Unie. Deze bepaling is volgens deze benadering dus niet

²²⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 5 van Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, *PbEU* 2009, L 168/24.

van toepassing op het doen en laten van het bestuur in de lidstaten.²²⁵ Volgens Craig valt echter ook een ruimere interpretatie van deze rechtsgrondslag te verdedigen.²²⁶ Hij wijst op de letterlijke bewoordingen van artikel 298 lid 1 VWEU, op basis waarvan de instellingen, organen en instanties van de Unie steunen op een *Europees* ambtenarenapparaat. Nu die bepaling uitdrukkelijk niet verwijst naar het ambtenarenapparaat van de EU, maar naar een Europees ambtenarenapparaat in algemene zin, valt het niet op voorhand uit te sluiten dat ook het nationale bestuur onder de reikwijdte van artikel 298 VWEU valt voor zover het binnen de reikwijdte van het EU-recht opereert.²²⁷

Wanneer de laatstgenoemde, brede interpretatie van artikel 298 lid 1 VWEU wordt gehanteerd, zou wellicht verdedigd kunnen worden dat ook de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke sancties deel uit kan maken van een dergelijke harmonisatie van bestuursprocesrecht. Toch is het weinig aannemelijk dat een voorstel daartoe op korte termijn zal worden gedaan. Daarvoor lijkt althans in de literatuur weinig animo te bestaan. Het *ReNEUAL Research Network on European Administrative Law* heeft bijvoorbeeld bepleit dat een dergelijke codificatie algemene bepalingen zou moeten bevatten inzake de individuele besluitvorming, normstelling, overheidscontracten en informatiebeheer.²²⁸ De grensoverschrijdende inning van bestuurlijke sancties (of andere geldschulden) maakt daar geen deel van uit. Zelfs als artikel 298(1) VWEU zou kunnen dienen als grondslag voor een dergelijke algemene regeling, is het niet vanzelfsprekend dat een algemene Europese regeling voor de inning van bestuurlijke geldschulden noodzakelijk is voor de realisering van ‘een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat’.

2.5.6 Harmonisatie (artikelen 114 t/m 116 VWEU)

Artikel 114, lid 1, VWEU luidt als volgt.

“Tenzij in de Verdragen anders is bepaald, zijn de volgende bepalingen van toepassing voor de verwezenlijking van de doeleinden van artikel 26²²⁹. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen vast inzake de

²²⁵ Zie bijvoorbeeld E. Nieto-Garrido, ‘Possible Developments of Article 298 TFEU: Towards an Open, Efficient and Independent European Administration’, (2012) 18 *European Public Law*, p. 380. Een dergelijke restrictieve interpretatie van artikel 298 VWEU sluit aan bij de visie van de Commissie van Juridische Zaken van het Europees Parlement op dit punt, zie Committee on Legal Affairs, Draft Report with Recommendations to the Commission on a Law on Administrative Procedure of the European Union, 2012/2024, 21 June 2012, Rapporteur Luigi Berlinguer.

²²⁶ P.P. Craig, ‘A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence’, (2013) 19 *European Public Law*, p. 512-513.

²²⁷ Daarbij moet worden opgemerkt dat Craig uitgaat van de Engelse vertaling van het VWEU. In de Engelstalige versie van het verdrag wordt de term ‘ambtenarenapparaat’ vertaald als ‘administration’, hetgeen ook in meer ruimere zin ‘bestuur’ kan betekenen.

²²⁸ J. Ziller, ‘Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary? Introductory remarks and prospects’, Brussel: Europees Parlement 2011, p. 18-21. Vgl. ook R. Ortley e.a., ‘Nut en noodzaak van een algemene codificatie van bestuursrecht’, *NALL* 2014, DOI: 10.5553/NALL/.000020, p. 30-35.

²²⁹ Artikel 26 VWEU: “1. De Unie stelt de maatregelen vast die ertoe bestemd zijn om de interne markt tot stand te brengen en de werking ervan te verzekeren, overeenkomstig de bepalingen terzake van de Verdragen.
2. De interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van de Verdragen.
3. Op voorstel van de Commissie stelt de Raad de noodzakelijke beleidslijnen en voorwaarden vast om een evenwichtige vooruitgang in het geheel der betrokken sectoren te garanderen.”

onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.”

Artikel 115 VWEU luidt als volgt.

“Onverminderd artikel 114 stelt de Raad na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure richtlijnen vast voor de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten welke rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de interne markt.”

De artikelen 114, lid 1 en 115 VWEU bieden een grondslag om maatregelen te treffen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling van de interne markt betreffen. Bij de vaststelling van deze maatregelen wordt in het geval van artikel 114 lid 1 VWEU de gewone wetgevingsprocedure van artikel 294 VWEU gevolgd. In het geval van artikel 115 VWEU geldt de bijzondere wetgevingsprocedure met eenparigheid van stemmen in de Raad en kunnen alleen richtlijnen worden vastgesteld. Daar komt bij dat lidstaten van op grond van artikel 115 VWEU vastgestelde richtlijnen niet mogen afwijken; dat is anders in het geval van regelgeving op grond van artikel 114 VWEU.

De beide bepalingen kunnen slechts als grondslag voor EU-regelgeving dienen wanneer geen specifiekere grondslagen kunnen worden gevonden.²³⁰ De mogelijkheden die deze bepalingen voor zelfstandige regelgeving bieden, zijn daarnaast op twee voor dit onderzoek relevante manieren geclausuleerd. Ten eerste moet sprake zijn van harmonisatiemaatregelen, dus maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten. Artikel 114, lid 1, VWEU en artikel 115 VWEU biedt dus geen rechtsgrondslag in het geval een nieuw recht of een nieuwe rechtsvorm in het leven wordt geroepen en de diverse bestaande nationale wetgevingen ongewijzigd blijven.²³¹ In de context van dit onderzoek betekent dit dat sprake moet zijn van uiteenlopende wetgevingen op het gebied van de erkenning van in andere landen opgelegde geldboetes of bestaande geldschulden, die door middel van een Europees instrument kunnen worden geharmoniseerd. Te betogen valt dat hiervan sprake is. Gezien de verschillende rechtssystemen kunnen sommige boetes voor bepaalde feiten wel, maar andere boetes voor dezelfde feiten niet in een andere lidstaat worden geëffectueerd. Deze discrepantie valt te wijten aan uiteenlopende wetten in zowel de lidstaten die boetes opleggen, als de lidstaten waar de boetes zouden moeten worden geïnd. Harmonisatie op dit vlak kan inhouden dat in een lidstaat een verplichting wordt gecreëerd om in overeenstemming te komen met de wetgeving in een andere lidstaat die de verplichting wel kent.²³²

Ten tweede moet harmonisatie de voorwaarden voor de instelling en de werking van de interne markt verbeteren.²³³ De loutere vaststelling van verschillen tussen nationale regelingen en het abstracte risico van daaruit voortvloeiende belemmeringen van de fundamentele vrijheden of mededingingsverstoringen rechtvaardigt nog niet de keuze van artikel 114, lid 1, VWEU of artikel 115 VWEU als rechtsgrondslag.²³⁴ Het is vereist dat mededingingsverstoringen of belemmeringen voor het handelsverkeer bestaan of dat

²³⁰ Artikel 114 VWEU biedt een grondslag “tenzij in de Verdragen anders is bepaald”.

²³¹ HvJ EU 2 mei 2006, nr. C-436/03 (*Europees Parlement t. Raad van de Europese Unie*), r.o. 44-46.

²³² HvJ EU 9 oktober 2001, nr. C-377/98 (*Nederland t. Parlement en Raad*), r.o. 25.

²³³ HvJ EU 5 oktober 2000, nr. C-376/98 (*Duitsland t. Parlement en Raad*), r.o. 83.

²³⁴ HvJ EU 5 oktober 2000, nr. C-376/98 (*Duitsland t. Parlement en Raad*), r.o. 84.

waarschijnlijk is dat zij zich in de toekomst zullen voordoen.²³⁵ De vraag in relatie tot dit onderzoek is dan of verschillen in de erkenning van in andere landen opgelegde boetes of bestaande geldschulden er daadwerkelijk toe leiden dat de fundamentele vrijheden worden belemmerd of de mededinging wordt verstoord, waardoor de werking van de interne markt rechtstreeks wordt beïnvloed. Dit verband is nog niet zo direct; een (rechts)persoon zal er niet van worden weerhouden, zich vrij in de interne markt te bewegen omdat de in het ene land opgelegde boete elders niet kan worden geïnd (eerder het tegenovergestelde). Er zou daarom moeten worden onderzocht in hoeverre de bestaande uiteenlopende regelingen op het gebied van inning en invordering daadwerkelijk de werking van de interne markt belemmeren. Daarvoor bestaat al een precedent. Richtlijn 76/308/EEG, over de wederzijdse bijstand inzake de invordering van bepaalde schuldvorderingen, vermeldt in haar preambule expliciet “dat de nationale bepalingen op het gebied van de invordering, uitsluitend door het feit dat hun werkingssfeer beperkt is tot het nationale grondgebied, een hindernis vormen voor de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt”.²³⁶

Specifiek voor artikel 114 VWEU geldt een derde beperking. Het tweede lid van dat artikel bepaalt uitdrukkelijk dat het eerste lid niet van toepassing is op de fiscale bepalingen, op de bepalingen inzake het vrije verkeer van personen en op de bepalingen inzake de rechten en belangen van werknemers. Hoewel de Commissie in een geschil over de rechtsgrondslag voor een van de voorlopers van de huidige Richtlijn 2010/24/EU heeft bepleit dat deze uitzondering beperkt moet worden opgevat, deelt het Hof deze opvatting niet.²³⁷ In die zaak, die draaide om het begrip ‘fiscale bepalingen’, oordeelde het Hof dat onder dat begrip niet alleen bepalingen tot bijvoorbeeld vaststelling van de belastingplichtigen of de belastbare handelingen vallen, maar ook de bepalingen betreffende de wijze van invordering van deze belastingen. Nu de bestreden richtlijn de ‘fiscale neutraliteit van de interne markt’ beoogde te waarborgen door onder meer de erkenning van bepaalde schuldvorderingen, kon deze niet op grond van artikel 114 VWEU (destijds artikel 95 EG) worden vastgesteld.²³⁸ De mogelijkheid om op de grondslag van artikel 114 VWEU een instrument vast te stellen ten behoeve van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes loopt dus tegen grenzen aan wanneer dat instrument ook zou zien op (boetes op het gebied van) fiscale bepalingen, bepalingen inzake het vrij verkeer van personen en de bepalingen inzake de rechten en belangen van werknemers. Daarvoor zou ofwel een eigen grondslag moeten worden gevonden, ofwel gebruik moeten worden gemaakt van artikel 115 VWEU met de bijbehorende zwaardere wetgevingsprocedure. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in het geval van Richtlijn 2010/24/EU. Daar is gekozen voor de gecombineerde grondslag van artikel 113 en 115 VWEU, die beide de bijzondere wetgevingsprocedure voorschrijven.

²³⁵ HvJ EU 12 december 2006, nr. C-380/03 (*Duitsland t. Parlement en Raad*), r.o. 41; HvJ EU 10 februari 2009, nr. C-301/06 (*Ierland t. Parlement en Raad*), r.o. 63.

²³⁶ Richtlijn 76/308/EEG van de Raad van 15 maart 1976 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit verrichtingen die deel uitmaken van het financieringsstelsel van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, alsmede van landbouwheffingen en douanerechten, *Pb* 1976, *L* 73/18. Deze richtlijn is de voorloper van de eerder in dit onderzoek genoemde Richtlijn 2010/24/EU, die de grensoverschrijdende inning regelt van een beperkt aantal boetes. De grondslag voor deze richtlijn is niet artikel 114, maar artikel 115 VWEU. Beide grondslagen zien op de instelling en de werking van de interne markt.

²³⁷ HvJ EU 9 september 2003, nr. C-338/01 (*Commissie t. Raad van de Europese Unie*), r.o. 19 en 76.

²³⁸ Het geschil betrof Richtlijn 2001/44 van de Raad van 15 juni 2001 tot wijziging van richtlijn 76/309/EEG betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit verrichtingen die deel uitmaken van het financieringsstelsel van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, alsmede van landbouwheffingen en douanerechten, evenals van schuldvorderingen uit hoofde van de belasting over de toegevoegde waarde en van bepaalde accijnzen, *Pb* 2001, *L* 175/17.

Aan deze weergave moet worden toegevoegd dat, indien een dispariteit tussen het recht van de lidstaten leidt tot vervalsing van de mededingingsvoorwaarden op de interne markt, op grond van artikel 116 VWEU harmonisatiemaatregelen kunnen worden getroffen. In dat geval stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure de noodzakelijke richtlijnen (of andere maatregelen waarin de verdragen voorzien) vast. In dat geval geldt de ‘best of both worlds’: ook op onderwerpen die door het tweede lid van artikel 114 VWEU van zijn reikwijdte zijn uitgesloten zou dan met een gekwalificeerde meerderheid (in plaats van unanimiteit) harmonisatiewetgeving kunnen worden gecreëerd. Of de moeilijkheid van grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes leidt tot vervalsing van de mededingingsvoorwaarden op de interne markt blijft nog de vraag. De reacties van sommige respondenten in de landenstudies geven daarvoor wel aanknopingspunten, maar zijn niet doorslaggevend.

2.5.7 Vangnetbepaling (artikel 352 lid 1 VWEU)

Artikel 352 lid 1 VWEU luidt als volgt:

‘Indien een optreden van de Unie in het kader van de beleidsgebieden van de Verdragen nodig blijkt om een van de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken zonder dat deze Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien, stelt de Raad, op voorstel van de Commissie en na goedkeuring door het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen passende bepalingen vast. Wanneer de bepalingen door de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden vastgesteld, besluit hij eveneens met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na goedkeuring van het Europees Parlement.’

Artikel 352 lid 1 VWEU bevat een vangnet voor optreden van de Europese Unie indien dat voor de verwezenlijking van beleidsdoelstellingen van de Unie noodzakelijk is. Wanneer andere verdragsbepalingen voor dat optreden geen grondslag bieden, kan deze restgrondslag worden gebruikt. Dat betekent dat een nieuw inningsinstrument op artikel 352 lid 1 VWEU kan worden gebaseerd voor zover dat binnen de doelstellingen van de Europese Verdragen past. Aan die voorwaarde lijkt zonder meer te worden voldaan: als de inning van bestuurlijke boetes binnen de lidstaten van de EU bemoeilijkt wordt, komt de legitimiteit van de bestuurlijke rechtshandhaving onder druk te staan en wordt de werking van de interne markt belemmerd. Wanneer een instrument op het niveau van de EU wordt ingevoerd dat deze bezwaren beoogt weg te nemen, wordt daarmee aldus een bijdrage geleverd aan de verwezenlijking van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen (artikel 3 lid 2 VEU) en wordt de werking van de interne markt verbeterd (artikel 3 lid 3 VEU). Ook de respondenten die voor het onderzoek zijn benaderd, hebben erop gewezen dat een nieuw inningsinstrument goed binnen deze doelstellingen van de EU past. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat voorstellen op basis van artikel 352 lid 1 wel met eenparigheid van stemmen binnen de Raad moeten worden aangenomen. Daarom lijkt deze grondslag vooralsnog vooral een theoretische mogelijkheid te bieden als basis voor een nieuw instrument ten behoeve van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes.

2.5.8 Sectorspecifieke instrumenten

In de vorige paragrafen is onderzocht welke bepalingen uit het VWEU een grondslag kunnen bieden voor samenwerking tussen EU-lidstaten bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Daarbij is de aandacht uitgegaan naar grondslagen voor instrumenten die in algemene zin de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes mogelijk kunnen

maken of kunnen vergemakkelijken. Het is echter uiteraard ook denkbaar dat juist op bepaalde specifieke terreinen voorzieningen worden getroffen voor de grensoverschrijdende inning. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in Richtlijn 2010/24/EU en het voorstel voor een Handhavingsrichtlijn bij de Detacheringsrichtlijn, waar dergelijke samenwerking klaarblijkelijk praktisch en politiek haalbaar was.²³⁹ Zeker nu uit gesprekken met respondenten is gebleken dat de problematiek van grensoverschrijdende inning niet voor alle normcomplexen (even sterk) wordt ervaren, kan regelgeving op bepaalde deelreinen uitkomst bieden. Het is zelfs denkbaar, zoals sommige respondenten opperen, dat eerst binnen een bepaald normcomplex met dergelijke grensoverschrijdende samenwerking wordt 'geoefend'. Daarna zou de samenwerking op basis van de opgedane ervaringen kunnen worden uitgebreid naar andere normcomplexen, waarbij het denkbaar is dat voor dergelijke samenwerking een algemeen model wordt ontwikkeld.

2.5.9 Combinaties van grondslagen

Het is in sommige gevallen mogelijk om aan een regelgevingsinstrument meerdere bepalingen ten grondslag te leggen.²⁴⁰ Dit kan mogelijkheden bieden wanneer blijkt dat een enkele rechtsgrondslag niet volstaat, zowel wanneer algemene als wanneer sectorspecifieke instrumenten zouden worden vastgesteld. Zoals gezegd is Richtlijn 2010/24/EU bijvoorbeeld vastgesteld op de grondslag van artikel 113 VWEU (omzetbelasting, accijnzen en andere indirecte belastingen) en artikel 115 VWEU (instelling en werking van de interne markt). Het kan aangewezen zijn om op afzonderlijke terreinen, bijvoorbeeld op het gebied van buitenlandse werknemers, op dezelfde wijze een dubbele grondslag te gebruiken. Daarbij geldt wel dat de cumulatie van twee rechtsgrondslagen is uitgesloten wanneer de procedures die voor de twee rechtsgrondslagen zijn voorgeschreven, onverenigbaar zijn.²⁴¹ Een inningsinstrument op het gebied van de illegale tewerkstelling van vreemdelingen, bijvoorbeeld, zou kunnen worden gebaseerd op artikel 115 VWEU in combinatie met artikel 79, lid 2 sub c VWEU.²⁴²

2.5.10 Tussenconclusie

In de voorgaande paragrafen is onderzocht welke grondslagen in de Europese Verdragen kunnen worden gevonden, op basis waarvan een nieuw samenwerkingsinstrument kan worden gecreëerd. Dat leidt tot de volgende conclusies. Zoals het Kaderbesluit 2005/214/JBZ ook buiten het 'traditionele' strafrecht toepassing kan vinden, zo is het ook denkbaar dat in het kader van de justitiële samenwerking in strafzaken een instrument voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes wordt ontwikkeld. De grondslag voor dit instrument zou dan worden gevormd door artikel 82, leden 1 en 2, VWEU. Of dit daadwerkelijk mogelijk is, valt naar de huidige stand van het recht moeilijk te zeggen. Wel valt in de literatuur steun te vinden voor een ruimere uitleg van deze rechtsgrondslag, waaronder dus ook bestuurlijke sanctionering zou kunnen worden gebracht. Daarbij geldt wel

²³⁹ Zie hoofdstuk II, paragraaf 7.7.

²⁴⁰ Dat is het geval wanneer een handeling tegelijkertijd meer doeleinden heeft die onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere. HvJ EU 10 december 2002, nr. C-291/01 (*British American Tobacco*), r.o. 94.

²⁴¹ HvJ EU 9 september 2003, nr. C-338/01 (*Commissie t. Raad van de Europese Unie*), r.o. 57.

²⁴² Vgl. Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, *PbEU* 2009, L 168/24.

dat deze bestuurlijke sanctionering, om binnen de reikwijdte van de justitiële samenwerking in strafzaken te vallen, materieel aan bepaalde voor het strafrecht essentiële waarborgen zou moeten voldoen.

De EU-verdragen bevatten ook grondslagen die juist zien op vormen van administratieve samenwerking. Het is niet evident dat deze kunnen dienen als grondslag voor een eventueel te ontwikkelen inningsinstrument. Artikel 74 VWEU, over de administratieve samenwerking tussen de diensten van de lidstaten, lijkt zich te beperken tot bepaalde technische maatregelen zoals de oprichting van informatiesystemen en netwerken. Ook artikel 197 lid 2, over de ondersteuning van de uitvoering van het recht van de Unie, lijkt voor een inningsinstrument weinig aanknopingspunten te bevatten. Deze grondslag zou hooguit ruimte bieden voor (in dit onderzoek zijdelings genoemde) flankerende maatregelen zoals het uitwisselen van informatie tussen nationale instanties en het ondersteunen van de voor de inning wellicht nodige opbouw van expertise. Tenslotte lijkt ook artikel 298 geen zinvolle grondslag te vormen voor een grensoverschrijdend inningsinstrument. Weliswaar zien sommige auteurs in deze bepaling een mogelijke grondslag voor een ‘Europese Awb’, maar zelfs in de meest ruime interpretatie van artikel 298 VWEU wordt daarbij niet gedacht aan grensoverschrijdende inning.

In meer algemene zin valt te wijzen op de mogelijkheid om op grond van de artikelen 114 tot en met 116 VWEU harmonisatiemaatregelen te treffen. Te betogen valt dat harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en werking van de interne markt te verbeteren – een punt dat ook de respondenten in de landenstudies al naar voren brachten. Ook eerdere inningsinstrumenten zijn van een dergelijke redenering uitgegaan. Als voor een algemeen inningsinstrument zou worden gekozen, moet worden opgemerkt dat artikel 114 VWEU niet kan dienen als grondslag voor harmonisatie van fiscale bepalingen, bepalingen inzake het vrije verkeer van personen en bepalingen inzake de rechten en belangen van werknemers. Deze beperking geldt niet voor artikel 115 VWEU. Deze grondslag vereist echter eenparigheid van stemmen in de Raad, wat voor samenwerking op deze basis een belangrijke belemmering kan vormen. Mocht worden aangenomen dat het gebrek aan harmonisatie leidt tot een vervalsing van de mededingingsvoorwaarden op de interne markt – in deze studie is dat niet nader onderzocht –, dan kan een passende grondslag eventueel ook worden gevonden in artikel 116 VWEU, die de gewone wetgevingsprocedure voorschrijft en dus geen unanimititeit in de Raad vereist. Voor zover samenwerking op basis van andere rechtsgrondslagen niet tot stand kan komen, is het waarschijnlijk dat artikel 352 lid 1 VWEU als restgrondslag kan functioneren. Dit vereist wel unanimititeit binnen de Raad.

Waar de nadruk in de bovenstaande paragrafen lag op de mogelijkheid om een *algemeen* samenwerkingsinstrument te scheppen, kunnen uiteraard ook op deelgebieden regels worden opgesteld voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Een goed voorbeeld daarvoor biedt het voorstel voor een Handhavingsrichtlijn bij de Detacheringsrichtlijn.

3 Juridische mogelijkheden voor bilaterale en multilaterale samenwerking

In de volgende paragrafen wordt de volgende vraag beantwoord: Welke mogelijkheden bestaan er voor bilaterale en multilaterale samenwerking bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes? Gezien de vrijheid die bij het aangaan van bilaterale en multilaterale samenwerking bestaat en het belang van de politieke bereidheid van de betrokken partijen om dergelijke samenwerking aan te gaan, zal met het scheppen van een vrij algemene context worden volstaan. Hoe deze samenwerking er inhoudelijk zou kunnen of moeten uitzien, komt

zoals gezegd in deze paragrafen niet aan de orde, daarvoor wordt verwezen naar de landenstudies.

3.1 Internationale samenwerking: een algemene context

Alle staten, mits zij als zodanig kunnen worden gekwalificeerd, zijn bevoegd om met elkaar bilaterale of multilaterale verdragen te sluiten. Het internationale recht laat staten verder in grote mate vrij wat betreft de vorm en het voorwerp van dergelijke verdragen.²⁴³ Wel zijn de meeste staten gebonden aan de bepalingen van het verdragenrecht die zijn neergelegd in het Verdrag inzake het Verdragenrecht 1969, ook bekend als het Weens Verdragenverdrag. Dit verdrag geeft vooral procedurele regels over kwesties als de totstandkoming, interpretatie en opzegging van verdragen en niet zozeer over de materiële inhoud. Deze inhoud wordt voor het overige alleen beperkt door normen van *ius cogens* (dwingend recht).²⁴⁴ De bevoegdheid om verdragen te sluiten en de totstandkomings- en goedkeuringsprocedure wordt voor de partijen uiteraard veelal ook door hun nationale recht beïnvloed. Daarnaast zijn de partijen bij een te sluiten verdrag uiteraard krachtens het beginsel *pacta sunt servanda* gehouden aan de internationale verplichtingen die zij al op zich hebben genomen.

3.2 Uitbreiding van bestaande en aanknopingspunten voor nieuwe samenwerkingsinstrumenten

Hoewel de inhoud van eventuele bi- of multilaterale samenwerkingsinstrumenten dus binnen de hierboven genoemde grenzen vrij kan worden geformuleerd, is het op dit punt zinvol om te vermelden welke al bestaande samenwerkingsinstrumenten als basis of inspiratie kunnen dienen voor samenwerking ten behoeve van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes.

Uit de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag bleek dat in de context van de Raad van Europa diverse overeenkomsten zijn gesloten ten behoeve van grensoverschrijdende samenwerking op verschillende, waaronder bestuursrechtelijke, terreinen (zie hoofdstuk II). Daarbij verdient opmerking dat de samenwerkingsinstrumenten in zuiver bestuurlijke aangelegenheden vooral zien op de uitwisseling van informatie en uit zichzelf nog weinig aanknopingspunten bieden voor samenwerking bij de inning van administratieve geldschulden zoals bestuurlijke boetes. Uiteraard is het onder de hierboven beschreven voorwaarden wel mogelijk dat dergelijke samenwerking ook in deze verdragen wordt opgenomen. In dat kader moet echter worden opgemerkt dat deze verdragen slechts in beperkte mate zijn ondertekend en geratificeerd. In dat licht kunnen vraagtekens worden gezet bij het nut om via de Raad van Europa nadere samenwerking te zoeken op het gebied van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes.

Verderstrekkende instrumenten op andere gebieden kunnen wellicht meer inspiratie bieden. Zo regelt het Verdrag inzake de wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (Straatsburg, 25 januari 1988) al de wederzijdse bijstand bij de invordering van bepaalde belastinggelden. Daarnaast is denkbaar dat het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Straatsburg, 20 april 1959) zou worden aangevuld met een derde protocol ten behoeve van de wederzijdse inning van bestuurlijke boetes. Als bij een dergelijk

²⁴³ H. Thirlway, in: M.D. Evans, *International Law*, Oxford University Press 2009.

²⁴⁴ L. Hannikainen, *Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law*, Helsinki: Finnish lawyers pub. co. 1988.

strafrechtelijk instrument aansluiting wordt gezocht, is het wel denkbaar dat daarmee ook bepaalde strafrechtelijke eisen zullen gelden bij de inning (en oplegging) van bestuurlijke boetes. Daar komt bij dat het verdrag op dit moment geen gelding heeft in Duitsland en het VK. Op dezelfde manier zou aansluiting kunnen worden gezocht bij het Verdrag tussen de Lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen (Brussel, 13 december 1991). Ook dit verdrag wordt echter slechts tussen bepaalde landen, in dit geval Nederland en Duitsland, toegepast. In dat licht moet opnieuw worden genoemd dat de omstandigheid dat voor bi- of multilaterale samenwerking inspiratie kan worden gezocht bij bestaande instrumenten niets verandert aan het feit dat een dergelijk samenwerkingsinstrument slechts kan ontstaan tussen landen die (politiek) bereid zijn om deze samenwerking aan te gaan. Waar gewenst is het mogelijk dat individuele landen door middel van een bilaterale overeenkomst op een bestaand samenwerkingsinstrument voortborduren. Het spreekt voor zich dat hiermee aan het bestaande samenwerkingsinstrument geen afbreuk mag worden gedaan. Zo hebben diverse landen bilateraal afspraken gemaakt over de toepassing van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Straatsburg, 20 april 1959).²⁴⁵

Op het gebied van bilaterale samenwerking is voor dit onderzoek met name het Verdrag tussen de Bondsrepubliek Duitsland en Oostenrijk van 31 mei 1988 interessant. Dit verdrag, dat blijkens gesprekken met de respondenten ook daadwerkelijk (en succesvol) toepassing vindt, kan mogelijk ook voor andere landen aanknopingspunten bieden voor samenwerking op bilateraal vlak.

4 Deelconclusie: een grondslag voor grensoverschrijdende samenwerking?

In het onderhavige hoofdstuk is een antwoord gezocht op de vierde onderzoeksvraag die in paragraaf 2 van hoofdstuk I werd geformuleerd: welke juridische mogelijkheden bestaan er voor uitbreiding van internationale samenwerking voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes? Deze vraag staat los van de vraag of nadere samenwerking in het licht van bestaande mogelijkheden en naar de mening van respondenten in de onderzochte landen ook noodzakelijk of gewenst is. Dat is voor de juridische samenwerkingsmogelijkheden uiteraard wel relevant; als de betrokken actoren daartoe niet of in onvoldoende mate bereid zijn, zal mogelijke samenwerking ook niet van de grond komen.

In dit hoofdstuk zijn zowel samenwerkingsmogelijkheden in EU-verband als samenwerkingsmogelijkheden in bi- en multilateraal verband onderzocht. Daarbij is geanalyseerd in hoeverre het (juridisch) mogelijk is om bestaande samenwerkingsvormen uit te breiden en in hoeverre nieuwe samenwerkingsinstrumenten kunnen worden gecreëerd. Nu samenwerking in bi- en multilateraal verband vooral afhankelijk zijn van politieke bereidheid van de betrokken actoren, is de meeste aandacht uitgegaan naar de meer juridisch ingekaderde mogelijkheden binnen de Europese Unie.

Op EU-niveau is de vraag of bestaande instrumenten kunnen worden uitgebreid om ook de inning van bestuurlijke boetes mogelijk te maken betrokken op vier bestaande instrumenten. Daarbij is geconcludeerd dat Richtlijn 2010/24/EU, die door haar beperkte materiële reikwijdte voor de in dit onderzoek bestudeerde normcomplexen geen uitkomst biedt, niet op

²⁴⁵ Zie bijvoorbeeld de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland betreffende de aanvulling en het vergemakkelijken van de toepassing van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 20 april 1959, *Wittem*, 30-8-1979.

een zodanig wijze kan worden geïnterpreteerd dat deze mogelijkheid wel ontstaat. De tekst van de richtlijn biedt voor de overeenkomstige uitbreiding daarvan geen ruimte. Het is denkbaar dat de Raad met eenparigheid van stemmen besluit om de reikwijdte van de richtlijn uit te breiden. Daartoe zijn bij ons weten nog geen concrete initiatieven ontplooid. Een vergelijkbare conclusie geldt voor verordening 44/2001/EG en het voorstel voor een Handhavingsrichtlijn bij de Detacheringsrichtlijn. De verordening vindt geen toepassing in het geval van de inning van een bestuurlijke boete – en zal dat gezien zijn grondslagen ook in de toekomst niet kunnen. De richtlijn beperkt zich voorlopig tot bepaalde normcomplexen. Ook hier is, zeker nu het gaat om een voorstel, uitbreiding in de nabije toekomst niet waarschijnlijk.

Een andere conclusie geldt voor Kaderbesluit 2005/214/JBZ. De reikwijdte van dit Kaderbesluit, dat slechts betrekking leek te hebben op door het strafrecht genormeerde geldboetes, is door de daaraan in de uitspraak *Baláž* gegeven interpretatie in belangrijke mate uitgebreid. Of het Kaderbesluit kan dienen als grondslag voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, hangt er enerzijds vanaf of de rechterlijke instanties waarvoor dergelijke boetes kunnen worden aangevochten, kwalificeren als ‘met name in strafzaken bevoegde rechter’ in de zin van het Kaderbesluit. Anderzijds is relevant of de erkenning van een zulke boete afhankelijk kan worden en wordt gemaakt van een vereiste van dubbele strafbaarheid. Het is na de uitspraak *Baláž* de vraag welke betekenis in de praktijk nog moet worden toegekend aan deze mogelijkheid voor lidstaten om een vereiste van dubbele strafbaarheid te stellen. Als de tenuitvoerleggingsstaat mag eisen dat een beboete feit naar zijn nationale recht strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd, zal het Kaderbesluit in de praktijk minder ruimte bieden voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes dan wanneer voldoende is dat het beboete feit in de tenuitvoerleggingsstaat op enige manier, strafrechtelijk of bestuursrechtelijk, kan worden gesanctioneerd. Om elke twijfel daarover te voorkomen, kan de Raad op grond van het Kaderbesluit zelf besluiten om de lijst uit te breiden van strafbare feiten waarvoor het vereiste van dubbele strafbaarheid niet mag worden gesteld.

Voor zover de samenwerkingsmogelijkheden op basis van Kaderbesluit 2005/214/JBZ, al dan niet na wijziging van de lijst feiten die zonder toetsing van de dubbele strafbaarheid moeten worden erkend en tenuitvoergelegd, is onderzocht welke grondslagen in de Europese Verdragen kunnen worden gevonden op basis waarvan een nieuw samenwerkingsinstrument kan worden gecreëerd. Daarbij is de nadruk gelegd op de mogelijkheid om een *algemeen* samenwerkingsinstrument te scheppen. Dat neemt niet weg dat ook op deelgebieden regels kunnen worden opgesteld voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Een goed voorbeeld daarvoor biedt het voorstel voor een Handhavingsrichtlijn bij de Detacheringsrichtlijn.

Voor wat betreft mogelijke algemene inningsinstrumenten kan het volgende worden geconcludeerd. De grondslagen die zien op vormen van administratieve samenwerking lijken niet zo ver te gaan dat op basis daarvan een instrument voor de *inning* van bestuurlijke boetes zou kunnen worden ontwikkeld. Tot op zekere hoogte zouden zij ruimte kunnen bieden voor (in dit onderzoek zijdelings genoemde) flankerende maatregelen zoals het uitwisselen van informatie tussen nationale instanties en het ondersteunen van de voor de inning wellicht nodige opbouw van expertise. Wellicht biedt artikel 298 VWEU mogelijkheden voor verdergaande samenwerking, maar zelfs in de meest ruime interpretatie daarvan is naar huidig recht niet waarschijnlijk dat hierop een inningsinstrument zoals in dit onderzoek bedoeld kan worden gebaseerd.

Op grond van artikel 82, leden 1 en 2 VWEU is het creëren van een algemeen inningsinstrument eventueel wel denkbaar. Hiervoor is althans in de literatuur steun te vinden.

Als wordt aangenomen dat de in deze bepaling bedoelde samenwerking in strafzaken zich kan uitstrekken tot samenwerking op het gebied van bestuurlijke sanctionering, zou de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes op deze grondslag kunnen worden geregeld. Daarbij geldt wel dat deze bestuurlijke sanctionering, om binnen de reikwijdte van de justitiële samenwerking in strafzaken te vallen, materieel aan bepaalde voor het strafrecht essentiële waarborgen zou moeten voldoen. Naast deze mogelijkheid kan ook worden gedacht aan harmonisatie op grond van de artikelen 114 tot en met 116 VWEU. Het is verdedigbaar dat harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en werking van de interne markt te verbeteren. Een aantal beleidsterreinen is van harmonisatie op grond van artikel 114 VWEU uitgesloten. Als deze gebieden ook in de grensoverschrijdende samenwerking zouden moeten worden betrokken, geldt dat harmonisatiemaatregelen enkel op grondslag van artikel 115 VWEU met eenparigheid van stemmen in de Raad kunnen worden getroffen – tenzij het gebrek aan harmonisatie leidt tot een vervalsing van de mededingingsvoorwaarden op de interne markt in de zin van artikel 116 VWEU. Voor zover samenwerking op basis van andere rechtsgrondslagen niet tot stand kan komen, is het waarschijnlijk dat artikel 352 lid 1 VWEU als restgrondslag kan functioneren. Dit vereist wel unanimititeit binnen de Raad.

Mogelijkheden tot bi- en multilaterale samenwerking zijn veel minder sterk juridisch ingekaderd dan de zojuist besproken regelgeving in EU-verband. Of en in hoeverre internationale samenwerking tot stand komt, is dus vooral een vraag van de (politieke) bereidheid van de betrokken landen. Naast het creëren van nieuwe samenwerkingsinstrumenten kan dan aansluiting worden gezocht bij al bestaande samenwerkingsvormen. Daarbij past de algemene opmerking dat een belangrijk deel van de al bestaande samenwerkingsinstrumenten slechts beperkt is ondertekend of van kracht is. Dat wijst niet op veel bereidheid om deze samenwerking uit te breiden of te intensiveren. Dat geldt vooral voor de bestaande administratiefrechtelijke samenwerkingsinstrumenten binnen de context van de Raad van Europa, die vooralsnog vooral zien op informatie-uitwisseling en slechts in beperkte mate zijn ondertekend en geratificeerd. Dat geldt in mindere mate voor de instrumenten die zien op de wederzijdse bijstand in belastingzaken. Het is ook denkbaar dat bestaande strafrechtelijke samenwerkingsinstrumenten worden uitgebreid. Daarbij geldt wel, zoals in dit hoofdstuk ook in meer algemene zin naar voren is gekomen, dat bij de eventuele aansluiting bij een strafrechtelijk rechtshulpsysteem moet worden beseft dat daarmee bepaalde strafrechtelijk getinte eisen in beeld kunnen komen die ook bij de inning en oplegging van bestuurlijke boetes moeten worden nageleefd.

Voor zover samenwerkingsovereenkomsten zouden worden gesloten tussen lidstaten van de Europese Unie, geldt uiteraard dat daarmee geen bevoegdheden mogen worden doorkruist die toekomen aan de EU zelf. Voor zover (al dan niet in bilateraal verband) de samenwerking op basis van een bestaand samenwerkingsinstrument verder zou worden uitgediept, geldt uiteraard dat hiermee aan het bestaande samenwerkingsinstrument geen afbreuk mag worden gedaan.

VII Beantwoording van de onderzoeksvragen en slotbeschouwingen

De probleemstelling van dit onderzoek luidde: welke mogelijkheden bestaan in andere EU-landen dan Nederland, in het bijzonder België, Duitsland en het VK, voor het grensoverschrijdend innen van bestuurlijke boetes, in welke mate boeken zij resultaten of ondervinden zij daarbij problemen en onder welke juridische condities en in welke mate kunnen desgewenst internationale oplossingen voor die problemen worden gevonden?

Deze probleemstelling is onderzocht aan de hand van een *quick scan* op basis van *desk study* en interviews met vertegenwoordigers van overheidsinstanties en experts uit de wetenschap en de rechtspraak. Op basis van in beginsel drie referentiegebieden is onderzocht welke internationale instrumenten de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes mogelijk (kunnen) maken, hoe in België, Duitsland en het VK opgelegde bestuurlijke boetes grensoverschrijdend worden geïnd en hoe in deze landen wordt aangekeken tegen de mogelijke noodzaak en condities voor mogelijke verdergaande internationale samenwerking. Ten slotte is onderzocht welke juridische mogelijkheden bestaan voor eventuele uitbreiding van internationale samenwerking voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes.

Om het onderzoek de nodige richting te geven is zoals gezegd uitgegaan van in beginsel drie referentiegebieden: schending van gedragsnormen die door de financiële toezichthouders kunnen worden gesanctioneerd, het zonder tewerkstellingsvergunning laten verrichten van arbeid door vreemdelingen en het verzenden van spam. In sommige gevallen is het nodig gebleken enigszins van deze normcomplexen af te wijken, zoals in de hoofdstukken II tot en met V van dit onderzoek per land nader is toegelicht. De opzet van dit onderzoek als *quick scan* binnen een beperkt aantal landen op een beperkt aantal referentiegebieden maakt dat uit dit onderzoek geen definitieve conclusies kunnen worden afgeleid over de problematiek van grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes in de bestudeerde landen of de normcomplexen die als referentiegebied zijn gekozen. Dat neemt niet weg dat op basis dit verkennende onderzoek een aantal duidelijke lijnen kan worden herkend die wij hieronder uiteenzetten.

De aan dit onderzoek ten grondslag gelegde probleemstelling is met vier onderzoeksvragen geoperationaliseerd. Hierna worden per onderzoeks- en deelvraag kort de belangrijkste conclusies van dit onderzoek samengevat. Vervolgens zullen zij bijeen worden gebracht in de vorm van algemene slotbeschouwingen naar aanleiding van de aan dit onderzoek ten grondslag gelegde probleemstelling.

1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

1. Welke juridische en niet juridische mogelijkheden hebben de geselecteerde landen voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes, in het bijzonder opgelegd binnen bepaalde normcomplexen (zoals hierna toegelicht)?

Hoe is de inning op nationaal niveau op hoofdlijnen geregeld?

(Hoofdstuk III, paragraaf 2). In België worden met regelmaat bestuurlijke boetes opgelegd. De inning van deze administratieve geldboetes is per normcomplex in de bijzondere wetgeving geregeld. In de in dit onderzoek bestudeerde normcomplexen wordt deze inning

telkens door dezelfde instantie uitgevoerd: de Administratie NFI, die valt onder de Federale Overheidsdienst Financiën. Deze Administratie is ook voor de inning van vele andere bestuurlijke boetes verantwoordelijk. In dit onderzoek zijn geen bestuurlijke boetes betrokken die op decentraal niveau worden geïnd, maar dat neemt niet weg dat wel degelijk ook door andere autoriteiten inningsmaatregelen worden getroffen. De Administratie NFI is bevoegd om aan de staat of staatsinstellingen verschuldigde bedragen waarvan de inning gevorderd wordt bij dwangbevel terug te vorderen. Dat dwangbevel wordt betekend bij exploit van een gerechtsdeurwaarder. Daarmee is de executoriale titel gegeven.

(Hoofdstuk IV, paragrafen 2 en 3). In Duitsland kunnen volgens de regels van het *Ordnungswidrigkeitengesetz* (OWiG) ook door middel van boetebeschikkingen bestuurlijke boetes worden opgelegd en vervolgens geïnd. Het is van belang dat deze *Geldbußen* slechts tot op zekere hoogte met de in het Nederlandse recht bekende bestuurlijke boete kunnen worden vergeleken, nu het recht van *Ordnungswidrigkeiten* weliswaar is gedecriminaliseerd, maar nog sterk aan het strafrecht is gerelateerd. Eén van de gevolgen daarvan is dat de wijze van inning van een *Geldbuße* afhangt van de vraag of de betrokkene tegen de oplegging daarvan in beroep is gegaan. Wanneer tegen de boete in beroep wordt gegaan, wordt waar relevant de uitspraak ten uitvoer gelegd, volgens de regels van het strafprocesrecht, en niet de boetebeschikking zelf. Deze situatie blijft verder buiten beschouwing omdat de op deze wijze ten uitvoer te leggen boete rechtens niet door een bestuursorgaan is opgelegd maar door de rechter. Als niet of zonder succes tegen de boetebeschikking is opgekomen, wordt de boete volgens de regels van het *Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz* geïnd als de boete op federaal niveau is opgelegd, en anders volgens de regels van de verschillende deelstaten. Doorgaans wordt de boete geïnd door het orgaan dat de boete ook heeft opgelegd. Inning kan bestaan uit bijvoorbeeld de beslaglegging op en openbare veiling van roerende goederen, vorderingen en onroerende goederen. Bij uitblijven van de betaling is het onder omstandigheden en door middel van een uitspraak van de rechter mogelijk om de gijzeling (*Erzwingungshaft*) van de schuldenaar te bevelen.

(Hoofdstuk V, paragrafen 2 en 3). Voor het VK moet als eerste worden opgemerkt dat de bestuurlijke boete nog een zeer recent fenomeen is en nog weinig wordt toegepast. Doorgaans wordt voor strafrechtelijke handhavingsvormen gekozen. De oplegging en inning van bestuurlijke boetes zijn voor de hier bestudeerde normcomplexen versnipperd in de bijzondere wetgeving geregeld. Naar huidig recht vindt de inning van opgelegde boetes steeds via het privaatrecht plaats. Het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd kan de burgerlijke rechter op grond van de *Civil Procedure Rules* 1998 verzoeken om uit te spreken dat de geadresseerde van de boete jegens het bestuursorgaan een geldschuld heeft. Deze uitspraak levert een executoriale titel op, waarna, nog steeds via het civiele systeem, de invordering kan plaatsvinden. Er bestaan in het kader van de illegale tewerkstelling van vreemdelingen initiatieven om deze inningsprocedure, die als langzaam en duur wordt ervaren, te wijzigen. Het boetebesluit zou dan zelf, na registratie bij een rechtbank, een executoriale titel opleveren.

Kunnen de geselecteerde landen bij de grensoverschrijdende inning gebruik maken van instrumenten van nationaal, Europees of internationaal recht en zo ja, welke?

(Hoofdstuk II). Om de betaling van een bestuurlijke boete in het buitenland af te dwingen is een internationale grondslag nodig. Deze zou kunnen worden gevonden in het internationaal privaatrecht via de exequaturprocedure. Het verschilt echter per land (en is deels nog onduidelijk) of deze procedure zich ook leent voor de tenuitvoerlegging van overheidsoptreden. In de internationale context zijn diverse samenwerkingsinstrumenten ontwikkeld. De beschikbare privaatrechtelijke instrumenten bieden voor de transnationale

inning van bestuurlijke boetes geen aanknopingspunten. Die mogelijkheid bestaat onder voorwaarden wel voor strafrechtelijke rechtshulpinstrumenten die (mede) zien op financiële sancties. Naar huidig recht kan het Tenuitvoerleggingsverdrag worden toegepast op bestuurlijke boetes, maar dat verdrag is slechts voorlopig in werking getreden tussen Nederland en Duitsland. Te denken valt daarnaast met name aan Kaderbesluit 2005/214/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties, dat binnen de EU de erkenning en tenuitvoerlegging van geldelijke sancties mogelijk maakt en sinds de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU in de zaak *Baláz* onder omstandigheden ook toepassing kan vinden op bestuurlijke boetes. Buiten het strafrechtelijk rechtshulpinstrumentarium kunnen de bestudeerde landen voor de grensoverschrijdende inning slechts beperkt gebruik maken van samenwerkingsinstrumenten. Op bilateraal niveau is zulke samenwerking wel tot stand gekomen tussen Oostenrijk en Duitsland. Samenwerking in breder verband vindt daarbuiten slechts op deelterreinen plaats. Daarbij moet met name worden gedacht aan de inning van geldschulden in belastingzaken, maar ook bij de handhaving van de Detacheringsrichtlijn wordt nu een voorstel uitgewerkt dat de wederzijdse inning van opgelegde geldboetes mogelijk zou maken. Dergelijke instrumenten vinden op de bestudeerde normcomplexen geen toepassing. Het is ten slotte onder omstandigheden denkbaar dat de in artikel 4 lid 3 VEU in specifieke gevallen tot wederzijdse hulp bij de inning van bestuurlijke boetes zou verplichten. Dit valt nog niet met zekerheid te zeggen.

Wat zijn volgens experts in de verschillende rechtssystemen de belangrijkste barrières voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes?

(Hoofdstuk II, paragraaf 9). Voorop moet worden gesteld dat de problematiek van grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes in de literatuur en ook door experts, voor zover wij hebben kunnen achterhalen, nog niet extensief is bestudeerd. Gevraagd naar de belangrijkste barrières voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes noemen experts het ontbreken van een grondslag op basis waarvan de betaling in een andere staat kan worden afgedwongen. Zij wijzen daarnaast op verschillen tussen de verschillende boetesystemen, die het uitvoeren van een in het ene systeem opgelegde boete in een ander systeem zouden compliceren. Vanuit praktisch opzicht is ook relevant in hoeverre de partijen die bij de inning zouden moeten samenwerken, elkaar kennen. Een juridisch systeem op zichzelf zou met andere woorden nog niet het succes van grensoverschrijdende samenwerking garanderen. Ten slotte zouden sommige problemen al vóór de inning, namelijk bij de oplegging van de boete ontstaan. Het gaat dan met name om de vraag of de instantie die de boete wil opleggen, de in het buitenland verkerende overtreder in voldoende mate kan identificeren en traceren.

2. Welke ervaringen hebben (de respondenten uit) de geselecteerde landen met de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes opgelegd binnen bepaalde normcomplexen?

Hoe organiseren zij de grensoverschrijdende inning en voeren ze deze uit?

(Hoofdstuk III, paragraaf 3). In België wordt de grensoverschrijdende inning op dezelfde wijze uitgevoerd in grensoverschrijdende situaties als in interne situaties, zij het dat de Administratie NFI in grensoverschrijdende situaties moet volstaan met een aanmaning en geen dwangmaatregelen kan treffen. Dat geen verdergaande maatregelen kunnen worden getroffen, wordt als een duidelijk probleem ervaren.

(Hoofdstuk IV, paragraaf 4). In Duitsland wordt de daadwerkelijke inning in interne situaties uitgevoerd door de *Hauptzollämte*. Deze zijn niet bevoegd buiten hun eigen grondgebied. In grensoverschrijdende situaties wordt dus per geval een aanspreekpunt gezocht waaraan een inningsverzoek kan worden doen toegekomen. In de meeste gevallen, met name wanneer Kaderbesluit 2005/214/JBZ van toepassing is, wordt het inningsverzoek gestuurd naar het *BfJ*, die dan met de relevante buitenlandse organisatie contact opneemt. Bij de toepassing van het bilaterale Verdrag tussen Duitsland en Oostenrijk kan rechtstreeks met de voor de inning verantwoordelijke instanties worden gecommuniceerd. Daarbij verdient het opmerking dat in het geval van één van de bestudeerde normcomplexen in het geheel geen bestuurlijke boetes aan buitenlandse partijen worden opgelegd en in het geval van een ander normcomplex, voor zover dergelijke boetes wel worden opgelegd, deze doorgaans vrijwillig worden betaald. De problematiek van grensoverschrijdende inning valt op basis van de gevoerde gesprekken in Duitsland dus enigszins te relativiseren.

(Hoofdstuk V, paragraaf 4). In het VK bestaat nog minder ervaring dan in Duitsland met de noodzaak om een opgelegde bestuurlijke boete in het buitenland te innen. De grensoverschrijdende inning vindt in grote lijnen plaats op dezelfde wijze als de inning binnen het VK. Bij de procedure voor de rechter die nodig is voor de executoriale titel kan een beroep worden gedaan op een van de met andere landen gesloten rechtshulpverdragen. De rechter kan dan worden verzocht om dat verdrag toe te passen en de rechter in de corresponderende verdragsluitende staat te verzoeken om inning van de boete te gelasten. Waar dit niet mogelijk is, kan volgens één respondent, die overigens met de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes zelf geen ervaring heeft, een privaat incassobureau worden ingeschakeld, dat kan echter geen harde maatregelen opleveren maar hooguit de schuldenaar tot betaling aanmanen.

(Op welke wijze en in welke mate) weten zij deze boetes succesvol te innen?

(Hoofdstuk III, paragraaf 3). Afgaande op de gevoerde gesprekken blijkt het in België nagenoeg onmogelijk om opgelegde bestuurlijke boetes succesvol te innen. Als een boete niet vrijwillig wordt betaald, dan moet het bedrag in de meeste gevallen worden afgeschreven. Exacte cijfers over hoe vaak in grensoverschrijdende situaties, ook na herinneringen en aanmaningen, vrijwillig wordt betaald, zijn niet bekend. Wel ontstaat het beeld dat tussen interne situaties en grensoverschrijdende situaties een duidelijke discrepantie bestaat in die zin dat in grensoverschrijdende situaties beduidend minder vaak vrijwillig wordt betaald. In sommige gevallen leidt dit tot een soort moedeloosheid waarin dan maar helemaal van boeteoplegging wordt afgezien. Regelmatig worden ook alternatieven gezocht om te voorkomen dat grensoverschrijdend moet worden geïnd of te zorgen dat het handhavingsdoel op andere wijzen wordt bereikt. Men kan in het eerste geval denken aan manieren om betaling af te dwingen voordat de overtreder het land kan verlaten of aan de verplichting voor bedrijven om een waarborg te storten waarop de boete kan worden verhaald. In het tweede geval kan worden gedacht aan het gebruik van andere handhavingsmiddelen, al dan niet in samenwerking met de relevante buitenlandse instanties.

(Hoofdstuk IV, paragraaf 4). In Duitsland bestaan meer mogelijkheden om opgelegde boetes in het buitenland te innen. Daarbij moet vooral worden gedacht aan Kaderbesluit 2005/214/JBZ. Toepassing van dat Kaderbesluit, dan wel het daarop gebaseerde nationale besluit, leidt – voor zover het bij de respondenten bekend is en ook daadwerkelijk wordt toegepast – niet in alle gevallen tot een succesvolle grensoverschrijdende inning. Het Kaderbesluit biedt buiten de EU geen inningsmogelijkheden. Daarnaast kan het op basis daarvan te stellen vereiste dat het feit waarvoor de boete is opgelegd ook in de

tenuitvoerleggingsstaat kwalificeert als strafbaar feit in de praktijk de grensoverschrijdende inning belemmeren. Opnieuw moet worden opgemerkt dat niet binnen elk normcomplex bestuurlijke boetes worden opgelegd aan buitenlandse partijen en dat deze zeker door grotere ondernemingen regelmatig vrijwillig worden betaald. Daar komt bij dat ook in Duitsland signalen bestaan dat manieren worden gezocht om de *grensoverschrijdende* inning te voorkomen, door bijvoorbeeld waar mogelijk de boete op te leggen aan de zakenpartner van de overtreder.

(Hoofdstuk V, paragraaf 4). In het VK valt over het succes van de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes zeer weinig te zeggen omdat daarmee nauwelijks ervaring bestaat. Het is zeldzaam dat bestuurlijke boetes worden opgelegd aan personen in het buitenland. Twee respondenten hebben aangegeven dat zij recent procedures hebben opgestart om een boete te innen (in één geval binnen, in het andere geval buiten de EU), maar dat deze procedures nog lopen dus dat over de uitkomst daarvan nog weinig kan worden gezegd. Mocht de procedure slagen, aldus één respondent, zullen vergelijkbare procedures ook ten opzichte van andere boetes worden opgestart.

Welke problemen ondervinden zij daarbij?

(Hoofdstuk III, paragraaf 3). In België wordt als belangrijkste probleem genoemd het ontbreken van een instrument waarmee betaling over de grens kan worden afgedwongen. Een ander belangrijk gesignaleerd probleem, dat deels al bij de oplegging van de boete speelt, is dat het moeilijk is om de betrokken persoon op te sporen zodat de nodige stukken kunnen worden betekend.

(Hoofdstuk IV, paragraaf 4). In Duitsland speelt in sommige gevallen het probleem dat een beschikbaar inningsinstrument ontbreekt – dan wel niet bekend is. Dat kan het geval zijn wanneer buiten de EU moet worden geïnd en met het betrokken land geen bilateraal verdrag is gesloten, maar ook wanneer aan een op basis van het Kaderbesluit 2005/214/JBZ gesteld vereiste van dubbele strafbaarheid niet is voldaan. Verder komen inningsproblemen voort uit de omstandigheid dat de betrokkene niet meer kan betalen, bijvoorbeeld vanwege een faillissement of omdat deze is opgehouden te bestaan. In één geval is als probleem genoemd dat men tot op zekere hoogte afhankelijk is van de bereidwilligheid van de relevante buitenlandse instantie om de nodige handelingen te verrichten en dat hierop vanwege het contact via centrale aanspreekpunten weinig invloed kan worden uitgeoefend. Dat heeft er in één geval toe geleid dat een opgelegde boete, nadat aanzienlijke vertalingskosten waren gemaakt, onverwerkt is verjaard.

(Hoofdstuk V, paragraaf 4). In het VK wordt, voor zover een noodzaak bestaat tot grensoverschrijdende inning, net als in België als belangrijkste probleem genoemd het ontbreken van een instrument waarmee betaling over de grens kan worden afgedwongen. Het is interessant om te noemen, en past ook bij het inningssysteem in het VK, dat de respondenten zich daarbij vooral hebben gericht op de bestaande regelingen van internationaal privaatrecht. De uitspraak in de zaak *Baláž* is voor sommige respondenten overigens wel aanleiding om te bezien in hoeverre het Kaderbesluit 2005/214/JBZ ook voor hen uitkomst zal bieden. Net als in België wordt gesignaleerd dat het moeilijk is om de betrokken persoon op te sporen zodat de nodige stukken kunnen worden betekend.

3. Zien (de respondenten uit) de geselecteerde landen een noodzaak dan wel wenselijkheid tot (intensievere) internationale samenwerking voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes (en zo ja, in welke mate) en onder welke juridische condities zou deze volgens hen moeten plaatsvinden?

Bestaat er volgens de respondenten een noodzaak voor internationale samenwerking en geldt dat voor alle gekozen normcomplexen?

(Hoofdstuk III, paragraaf 4.1). In België geven de respondenten aan zonder meer behoefte te hebben aan internationale samenwerking. Deze conclusie kan zijn beïnvloed, maar dat risico is beperkt, door de selectie van respondenten in België (zie paragraaf 4 van hoofdstuk III).

(Hoofdstuk IV, paragraaf 5.1). De Duitse respondenten zien vanuit het Duitse perspectief weinig noodzaak om binnen de EU verdergaand samen te werken. Er kan immers al gebruik worden gemaakt van het Kaderbesluit 2005/214/JBZ. Wel bestaat bij sommigen de wens om ook buiten de EU samenwerkingsinstrumenten te ontwikkelen. Eén respondent geeft daarnaast aan weliswaar zelf geen noodzaak tot een andere of verdergaande juridische vorm van internationale samenwerking te ervaren, maar wel te accepteren dat dergelijke samenwerking binnen de EU noodzakelijk kan zijn als bepaalde opgelegde sancties niet kunnen worden geëffectueerd.

(Hoofdstuk V, paragraaf 5). In het VK is het niet mogelijk gebleken om respondenten te bevragen over de noodzaak dan wel wenselijkheid van internationale samenwerking (evenmin als de condities daarvoor). Eén respondent heeft, in het kader van de interviews ten behoeve van de tweede onderzoeksvraag, aangegeven zich te kunnen voorstellen dat dergelijke internationale samenwerking wenselijk is. Vanuit beleidsmatig perspectief heeft de betrokken organisatie echter niet willen reageren. Een andere organisatie heeft van een reactie afgezien omdat gezien de zeer beperkte ervaring met de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes slechts op hypothetische basis zou kunnen worden geantwoord. Uit nader onderzoek, waarin zowel experts als organisaties op het gebied van andere normcomplexen zijn bevestigd en de beschikbare literatuur is geraadpleegd, ontstaat het beeld dat de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes in het VK nog niet of nauwelijks is geproblematiseerd. Hieraan lijkt niet ten grondslag te liggen dat men andere wegen dan transnationale inning bewandelt om aan in het buitenland verblijvende of daarnaar vertrokken natuurlijke of rechtspersonen opgelegde bestuurlijke boetes te innen. Het probleem lijkt (nog) niet als groot te worden ervaren, omdat de transnationale dimensie als zodanig niet wordt gezien, dan wel dat transnationaliteit als een te voorkomen probleem wordt gezien. Met dit laatste wordt bedoeld dat één van de aangeschreven experts zich op het standpunt stelt dat de toezichthouder het risico op transnationaliteit als gevolg van een vlucht naar het buitenland meeweegt bij de keuze tussen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving. In geval een risico op transnationaliteit aanwezig wordt geacht, zou gekozen moeten worden voor strafrechtelijke handhaving. De belangrijkste verklaring lijkt evenwel de nog prille staat van de bestuursrechtelijke handhaving als zodanig te zijn. Als gevolg hiervan is men in het VK nog bezig met meer fundamentele vragen als de rechtsbescherming in geval van bestuurlijke boetes, maar ook met vragen naar de stroomlijning van het systeem van bestuurlijk toezicht. Eén van de extra aangezochte organisaties geeft aan in de toekomst mogelijk met de problematiek van grensoverschrijdendheid te worden geconfronteerd, maar het onderwerp vooralsnog alleen hypothetisch te kunnen benaderen. Van daaruit is wel aangegeven dat enige interesse in de bevindingen van onderhavig onderzoek bestaat. Voor zover wij hebben kunnen nagaan binnen de kaders van dit onderzoek ontbreekt het echter, op beleidsniveau, aan een eigen gevoelde wens tot (verdere) internationale samenwerking.

Hoe ver zou internationale samenwerking moeten gaan (uitwisseling, overleg, afdwinging betaling)?

(Hoofdstuk III, paragrafen 4.4 en 4.5). De Belgische respondenten geven de voorkeur aan een instrument waarin dwingende regels zijn opgesteld over de wederzijdse erkenning van bestuurlijke boetes. Bij sommige respondenten bestaat wel mogelijk behoefte tot maatwerk. Een dergelijk juridisch instrument zou echter niet op zichzelf kunnen staan, maar zou moeten worden aangevuld met (mogelijk al bestaande) instrumenten die de wederzijdse communicatie regelen en bij voorkeur ook aan de tenuitvoerleggingsstaat een samenwerkingsverplichting op te leggen ten opzichte van de opsporing van onvindbare wanbetalers.

(Hoofdstuk IV, paragraaf 5.3). In Duitsland wordt, net als in België, afgaande op de gevoerde gesprekken de voorkeur gegeven aan een bindend instrument waarin de tenuitvoerleggingsstaat wordt verplicht om de betrokken boete te erkennen en ten uitvoer te leggen.

In het VK is aan dit onderwerp om de hierboven genoemde redenen niet toegekomen.

Welke vorm of type samenwerking zien ze (aanpak, instrumenten)?

In België wordt de voorkeur gegeven aan een juridisch instrument waarin bindend de tenuitvoerlegging wordt voorgeschreven, aangevuld met (al dan niet juridische) manieren om een zinvolle informatie-uitwisseling tussen de betrokken instanties te bewerkstelligen. In Duitsland wordt net als in België aan een bindend juridisch instrument de voorkeur gegeven. In het VK is aan dit onderwerp om de hierboven genoemde redenen niet toegekomen.

Welk niveau van besluitvorming (bilateraal, Europees, multilateraal) achten zij wenselijk dan wel noodzakelijk?

(Hoofdstuk III, paragrafen 4.2 en 4.3). De Belgische respondenten gaan primair uit van samenwerking in EU-verband. Dit achten zij het meest wenselijk omdat de problematiek zich naar hun ervaring met name (hoewel niet uitsluitend) binnen de EU afspeelt, maar ook omdat binnen de EU al ruimschoots ervaring bestaat met bestuurlijke samenwerking en omdat in de EU-lidstaten voor de oplegging en inning van bestuurlijke boetes bepaalde minimumwaarborgen gelden op basis van artikel 6 EVRM. Mocht samenwerking in EU-verband niet mogelijk zijn, zien de respondenten ook mogelijkheden om bilateraal samen te werken, met name met de buurlanden.

(Hoofdstuk IV, paragraaf 5.2). In Duitsland verschillen de reacties op het punt van het niveau van besluitvorming. Vanuit het Duitse perspectief wordt vooral nadere samenwerking buiten EU-verband nuttig geacht, nu binnen de EU al gebruik kan worden gemaakt van het Kaderbesluit. Wel zou het zinvol zijn om de lijst strafbare feiten die zonder toetsing van de dubbele strafbaarheid moeten worden erkend, op punten uit te breiden. Eén respondent acht in algemene zin samenwerking op EU-niveau noodzakelijk als logisch uitvloeisel van de Europese Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht.

In het VK is aan dit onderwerp om de hierboven genoemde redenen niet toegekomen.

Welke juridische randvoorwaarden (rechtsbescherming, wederzijdse erkenning, informatieverschaffing etc.) worden voor samenwerking wenselijk dan wel noodzakelijk geacht?

De door de Belgische en Duitse respondenten genoemde mogelijke weigeringsgronden worden besproken in hoofdstuk III, paragraaf 4.8 en in hoofdstuk IV, paragraaf 5.6. In Duitsland wordt daarbij vooral aangesloten bij de nu in Kaderbesluit 2005/214/JBZ opgenomen weigeringsgronden, met als meest verstrekkende afwijking de wens om voor bepaalde normcomplexen niet te worden geconfronteerd met een vereiste van dubbele strafbaarheid. In België worden vergelijkbare weigeringsgronden genoemd. Opvallend is de meermaals genoemde mogelijkheid om een inningsverzoek te weigeren in het geval van schrijnende gevallen waarin inning onredelijk zou worden. Eveneens lijkt een gevoel te bestaan dat de tenuitvoerlegging van een boete moet kunnen worden geweigerd wanneer de kosten daarvan niet opwegen tegen de baten, bijvoorbeeld wanneer de wanbetaler geen bezittingen meer heeft. Wij merken op dat de door de respondenten opgeworpen weigeringsgronden (ook door hen) niet zijn bedoeld als volledige lijst, temeer nu de antwoorden kunnen afhangen van het (mogelijk onbewuste) perspectief bij beantwoording van deze vragen. Het ligt namelijk voor de hand dat een weigeringsgrond voor een organisatie die een opgelegde boete in het buitenland wil innen vooral wordt gezien als drempel, terwijl deze juist waarborgen biedt voor de aangezochte lidstaat.

In het VK is aan dit onderwerp om de hierboven genoemde redenen niet toegekomen.

4. Welke juridische mogelijkheden bestaan er voor uitbreiding van internationale samenwerking voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes?

Welke mogelijkheden bestaan er voor de uitbreiding van het Kaderbesluit 2005/214/JBZ zodat ook bestuurlijke boetes daaronder vallen?

(Hoofdstuk VI, paragraaf 2.2). In de uitspraak van het Hof in de zaak *Baláž* is de reikwijdte van Kaderbesluit 2005/214/JBZ uitgebreid doordat een ruimere interpretatie is gegeven aan het daarin vervatte begrip ‘met name in strafzaken bevoegde rechter’. Onder omstandigheden kunnen ook de rechterlijke instanties die in België en het VK rechtsbescherming bieden tegen de oplegging van bestuurlijke boetes daaronder vallen. Dat betekent dat het Kaderbesluit onder omstandigheden ook kan worden toegepast voor de grensoverschrijdende inning van in België en het VK opgelegde bestuurlijke boetes. De potentiële uitbreiding van het Kaderbesluit is nog groter als zou blijken dat het daarin gebruikte begrip ‘strafbare feiten’ ook ziet op anders dan in het strafrecht gesanctioneerde feiten. Of dit het geval is, valt niet met zekerheid te zeggen. Als dat niet het geval is, kunnen de binnen de bestudeerde normcomplexen opgelegde bestuurlijke boetes in beginsel in andere EU-lidstaten ten uitvoer worden gelegd als de Raad dienovereenkomstig de in artikel 5 lid 1 van het Kaderbesluit opgenomen lijst uitbreidt met strafbare feiten waarvoor het vereiste van dubbele strafbaarheid niet mag worden gesteld. Anders hangt de toepasselijkheid van het Kaderbesluit er vanaf of de bestudeerde normcomplexen in de beoogde tenuitvoerlegging als strafbaar feit geldt, en hoe zoals gezegd het begrip strafbaar feit moet worden geïnterpreteerd.

Welke mogelijkheden bestaan er voor de uitbreiding van Richtlijn 2010/24/EU zodat ook bestuurlijke boetes daaronder vallen?

(Hoofdstuk VI, paragraaf 2.3). Richtlijn 2010/24/EU betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen biedt naar huidig recht door haar beperkte materiële reikwijdte voor de inning van de op basis van de bestudeerde normcomplexen opgelegde bestuurlijke boetes geen uitkomst. De Richtlijn biedt wel een concreet kader op basis waarvan bestuurlijke boetes in het buitenland kunnen worden geïnd en tenuitvoergelegd. De Raad kan op basis van de toepasselijke grondslagen (artikel 113 en artikel 115 VWEU) met eenparigheid van stemmen besluiten de reikwijdte van de Richtlijn uit te breiden.

Welke mogelijkheden bestaan er voor de uitbreiding van andere relevante EU-rechtelijke instrumenten ?

(Hoofdstuk VI, paragraaf 2.4). Verordening 44/2001/EG kan nu niet worden toegepast op bestuurlijke boetes en zal op basis van de huidige grondslag ook niet overeenkomstig kunnen worden uitgebreid. Dat kan anders zijn voor het voorstel voor een Handhavingsrichtlijn bij de Detacheringsrichtlijn, waarvan de reikwijdte is beperkt tot de situaties als bedoeld in de Detacheringsrichtlijn. Zeker nu het gaat om een voorstel, is uitbreiding van deze Richtlijn in de nabije toekomst echter niet waarschijnlijk.

Welke grondslag kan worden gevonden voor mogelijk zelfstandige EU-regelgeving met betrekking tot internationale samenwerking voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes?

(Hoofdstuk VI, paragraaf 2.5). De EU-verdragen bevatten verschillende grondslagen die voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes op zijn minst in potentie relevant kunnen zijn. Een relevant EU-rechtelijk samenwerkingsinstrument kan op drie manieren tot stand komen: (a) aansluiting bij de justitiële samenwerking in strafzaken; (b) harmonisatie; (c) samenwerking op sectorspecifieke deelgebieden. De literatuur biedt steun voor het creëren van een algemeen inningsinstrument op grond van artikel 82, leden 1 en 2, VWEU. Daarvoor moet wel worden aangenomen dat de in deze bepaling bedoelde samenwerking in strafzaken zich kan uitstrekken tot samenwerking op het gebied van bestuurlijke sanctionering. Het ligt voor de hand dat deze bestuurlijke sanctionering dan materieel aan bepaalde voor het strafrecht essentiële waarborgen zou moeten voldoen. Eveneens denkbaar is harmonisatie. Het kan worden verdedigd dat harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en werking van de interne markt te verbeteren. Nu een aantal beleidsterreinen van harmonisatie op grond van artikel 114 VWEU is uitgesloten, zal een *algemeen* inningsinstrument op grondslag van artikel 115 VWEU met eenparigheid van stemmen in de Raad moeten worden getroffen, tenzij het gebrek aan harmonisatie leidt tot een vervalsing van de mededingingsvoorwaarden in de zin van artikel 116 VWEU. Voor zover samenwerking op basis van andere rechtsgrondslagen niet tot stand kan komen, is het waarschijnlijk dat artikel 352 lid 1 VWEU als restgrondslag kan functioneren, maar ook dit vereist unanimitéit binnen de Raad. Ten slotte verdient opmerking dat ook op deelgebieden regels kunnen worden opgesteld voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Per deelterrein moet dan een 'eigen' grondslag worden gevonden. Een goed voorbeeld daarvoor biedt het voorstel voor een Handhavingsrichtlijn bij de Detacheringsrichtlijn.

Welke mogelijkheden bestaan er voor bilaterale en multilaterale samenwerking bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes?

(Hoofdstuk VI, paragraaf 3). Of en in hoeverre internationale samenwerking in bi- of multilateraal verband tot stand komt, is vooral een vraag van de (politieke) bereidheid van de betrokken landen. Desgewenst kan aansluiting worden gezocht bij al bestaande samenwerkingsvormen. Daarbij past de algemene opmerking dat een belangrijk deel van de al bestaande samenwerkingsinstrumenten slechts beperkt is ondertekend of van kracht is. Dat wijst niet op veel bereidheid om deze samenwerking uit te breiden of te intensiveren. Dat geldt vooral voor de bestaande administratiefrechtelijke samenwerkingsinstrumenten binnen de context van de Raad van Europa, die vooralsnog vooral zien op informatie-uitwisseling en slechts in beperkte mate zijn ondertekende en geratificeerd. Dat geldt in mindere mate voor de instrumenten die zien op de wederzijdse bijstand in belastingzaken. Het is ook denkbaar dat bestaande strafrechtelijke samenwerkingsinstrumenten worden uitgebreid. Daarbij geldt wel dat bij de eventuele aansluiting bij een strafrechtelijk rechtshulpstelsel moet worden beseft dat daarmee bepaalde strafrechtelijk getinte eisen in beeld kunnen komen die ook bij de inning en oplegging van bestuurlijke boetes moeten worden betracht.

2 Algemene slotbeschouwingen

Binnen de afbakeningen die wij hebben gemaakt vallen, in aanvulling op de hierboven weergegeven beantwoording van de onderzoeksvragen, de volgende algemene slotbeschouwingen te geven.

De ervaringen met de, bij aanvang van dit onderzoek veronderstelde, inningsproblematiek bij bestuurlijke boetes verschillen sterk in de drie landen. Voor de vraag of van inningsproblematiek kan worden gesproken lijken met name drie factoren van belang:

- Worden in de praktijk boetes opgelegd?
- Worden zij transnationaal opgelegd?
- Bestaan er al mogelijkheden om transnationaal te innen?

Wanneer in de praktijk geen boetes worden opgelegd, ligt het voor de hand dat van een inningsproblematiek geen sprake zal zijn. Dat is nu het geval in het VK. Van een inningsproblematiek is ook geen sprake wanneer weliswaar bestuurlijke boetes worden opgelegd en geïnd, maar niet of nauwelijks grensoverschrijdend. Voor deze situatie zien wij verschillende verklaringen. Het is uiteraard mogelijk dat transnationale situaties zich (binnen bepaalde normcomplexen) feitelijk zelden voordoen. Dat valt ook in dit onderzoek te zien, ondanks de keuze voor referentiegebieden waarbij is verondersteld dat grensoverschrijdende inning aan de orde is.²⁴⁶ Aan het ontbreken van transnationale ‘beboeting’ kan echter ook een bewuste keuze ten grondslag liggen. Er kan op regelgevingsniveau worden gekozen om binnen normcomplexen waar het waarschijnlijk is dat transnationaal zal moeten worden geïnd te kiezen voor een andere handhavingmethode die beter aansluit bij de bestaande internationale kaders.²⁴⁷ Uit dit onderzoek is ook gebleken dat onder omstandigheden *ad hoc*

²⁴⁶ Zie hoofdstuk II, paragraaf 3.2.

²⁴⁷ Vgl. de Notitie van de Minister van Justitie over het wetsvoorstel bij de Wet OM-afdoening, *Kamerstukken II* 2005/06, 29 849, nr. 30, p. 6, waarin wordt aangegeven dat de noodzaak tot internationale samenwerking in het algemeen een reden kan zijn om voor handhaving via het strafrecht (in plaats van onder meer het bestuursrecht) te kiezen.

wordt gezocht naar alternatieven om te voorkomen dat een bestuurlijke boete grensoverschrijdend moet worden geïnd. Het gebruik van ‘ontwijkingsmechanismen’ kan betekenen dat het huidige kader voor grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes onvoldoende mogelijkheden biedt. Dat gevoelen lijkt te bestaan in België. Het is echter ook mogelijk dat op dit punt geen probleem wordt ervaren omdat immers voldoende alternatieven voor de grensoverschrijdende inning bestaan. Daarvoor geeft dit onderzoek geen harde aanwijzingen, maar deze verklaring valt om die reden nog niet uit te sluiten.

Ten derde zal van inningsproblematiek geen sprake zijn wanneer er al mogelijkheden bestaan om een bestuurlijke boete transnationaal te innen. Een belangrijke constatering in dat kader is dat de mogelijkheden voor grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes deels samenhangen met de inbedding van deze sanctie in het nationale stelsel en, in mindere mate, hoe de inning daarvan nationaal is ingekaderd. In de bestudeerde landen ontstaat daarbij het volgende beeld: Het Belgische systeem lijkt grotendeels op het Nederlandse. De bestuurlijke boete, die regelmatig wordt opgelegd, is in het bestuursrecht ingekaderd en kan zonder rechterlijk bevel worden geïnd. In het VK daarentegen is de bestuurlijke boete veel minder ingeburgerd en staat deze nog duidelijk in de kinderschoenen. Bovendien is de inning in het VK niet een eigen bevoegdheid van de boete-opleggende bestuurlijke autoriteit, maar deze moet binnen het civielrechtelijke systeem via een rechterlijk bevel worden gerealiseerd. In Duitsland speelt de bestuurlijke boete wel een belangrijke rol, hoewel een vergelijking met de Nederlandse bestuurlijke boete stukloopt op de strafrechtelijke inkadering van de Duitse *Ordnungswidrigkeiten*. Deze inkadering werkt door in de inningsmogelijkheden, ook grensoverschrijdend.

De wijze van inbedding van de bestuurlijke boete in het nationale recht bepaalt mede of bestaande internationale instrumenten toepassing vinden. Bij de Duitse aan het strafrecht gerelateerde *Ordnungswidrigkeiten* kan bijvoorbeeld zonder meer worden aangesloten bij het strafrechtelijk rechtshulpinstrumentarium zoals gebaseerd op de diverse strafrechtelijke samenwerkingsinstrumenten die in hoofdstuk II van dit rapport zijn beschreven. Dit ligt voor België en het VK op het eerste gezicht veel minder voor de hand.²⁴⁸ Verder hangt de toepassing van de beschikbare internationale instrumenten ook af van de wijze (hoe ruim of eng) waarop zij worden uitgelegd. Daarbij lenen vooral de strafrechtelijke inningsinstrumenten zich mogelijk toch voor een ruimere uitleg die onder voorwaarden ook de inning van bestuurlijke boetes kan omvatten die in het nationale recht niet strafrechtelijk zijn ingebed. Te denken valt dan vooral aan Kaderbesluit 2005/214/JBZ, dat zich sinds de zaak *Baláž* veel gemakkelijker leent voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes die niet op dezelfde wijze als de Duitse *Ordnungswidrigkeiten* in het strafrechtelijk systeem passen. Overigens moet de daadwerkelijke reikwijdte van het Kaderbesluit in het licht van deze nieuwe uitleg in de praktijk nog blijken. Als men de inning van bestuurlijke boetes echter in meer algemene zin zou willen bezien, vanuit het perspectief van de invordering van een geldschuld aan de overheid, dan zou aansluiting bij het Kaderbesluit, met alle daaraan gekoppelde strafrechtelijke waarborgen, mogelijk over zijn doel heen schieten. Dit perspectief is van belang bij de beoordeling in hoeverre het bestaande (strafrechtelijke)

²⁴⁸ Ten aanzien van Nederland, dat buiten het bestek van dit onderzoek is gebleven, merken wij op dat recent ten behoeve van de VAR-jaarvergadering is gesteld dat de bestuurlijke boete moet worden vervangen door de bestuurlijke strafbeschikking, nu de door de bestuursrechter geboden rechtsbescherming onvoldoende zou zijn. C.L.G.F.H. Albers, ‘Bestraffend bestuur 2014. Naar een volwassen bestraffen bestuurs(proces)recht?’, in: C.L.G.F.H. Albers e.a., *Boetes en andere bestraffende sancties: een nieuw perspectief?*, (VAR preadviezen 2014), Bju: Den Haag 2014, p. 107.

rechtshulpinstrumentarium nu al mogelijkheden biedt voor het grensoverschrijdend innen van bestuurlijke boetes.

Voor zover de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes tot problemen leidt – wat dus niet in alle onderzochte landen het geval is – kan ook ten aanzien van mogelijke oplossingsrichtingen een aantal algemene opmerkingen worden gemaakt. Ten eerste: in hoeverre in EU verband grondslagen kunnen worden gevonden voor de oplossing van de in dit onderzoek veronderstelde problematiek hangt tot op zekere hoogte af van de ‘herkomst’ van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Regelmatig wordt in regelgeving van de EU voorgeschreven dat lidstaten de naleving van een bepaalde norm handhaven door het opleggen van een sanctie – die afhankelijk van de implementatie in nationaal recht kan bestaan in een bestuurlijke boete. Vooral op dit vlak is het denkbaar dat een noodzaak bestaat om in Europees verband werk te maken van de effectuering van de sanctionering.

De verschillende wijzen waarop tegen het fenomeen van de bestuurlijke boete wordt aangekeken, maakt naar verwachting dat eventuele verdere samenwerking op dit vlak juridisch de nodige uitdagingen met zich brengt. Het is veelzeggend dat buiten het kader van het strafrechtelijk rechtshulpinstrumentarium slechts zeer beperkt mogelijkheden bestaan voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Het zal interessant zijn te zien hoe het voorstel voor de Handhavingsrichtlijn bij de Detacheringsrichtlijn in de verschillende landen zal worden omgezet. Hiermee wordt immers – en op het belastingrecht na voor het eerst – juist een bestuursrechtelijk inningsinstrument geschapen. Dat maakt het vooral relevant om te bezien hoe de omzetting verloopt in het VK en Duitsland, die immers een sterk van Nederland en België afwijkend boetesysteem kennen.

Voor de vraag of eventuele samenwerking bij de inning van bestuurlijke boetes mogelijk is, is het verder van belang dat de inning van bestuurlijke boetes niet volledig los van de oplegging daarvan kan worden gezien. Daarbij is met name relevant met welke minimale waarborgen de oplegging is omkleed en of deze waarborgen in de verschillende betrokken landen op hoofdlijnen overeenkomen. Voor samenwerking gebaseerd op wederzijdse erkenning (die door de meeste respondenten, voor zover zij behoefte hebben aan internationale samenwerking, wordt geprefereerd) is namelijk wederzijds vertrouwen nodig in de wijze van totstandkoming van de ten uitvoer te leggen boetes. Daarnaast is voor de vraag of landen bereid zijn tot internationale samenwerking denkelijk ook relevant of zij naar verwachting meer verzoeken zullen ontvangen dan zij zullen willen verzenden (zoals waarschijnlijk in het VK) of dat juist het omgekeerde geldt (zoals mogelijk in België).

Naast de vraag welke mogelijkheden bestaan voor de grensoverschrijdende inning en welke zouden kunnen worden gecreëerd, moet worden beseft dat niet alleen juridische vraagstukken meespelen bij het potentiële succes van grensoverschrijdende inning. Dat volgt al uit de omstandigheid dat ook in Duitsland, waar doorgaans gebruik kan worden gemaakt van de inningssystematiek van Kaderbesluit 2005/214/JBZ, incidenteel wordt gekozen om het niet op zulke invordering te laten aankomen. De inning van bestuurlijke boetes over de grens kost bijvoorbeeld geld. Wie deze kosten moet betalen en wie de opbrengsten uit de inning ontvangt is een belangrijk punt waarover zorgvuldig moet worden nagedacht. Ook de wijze waarop de oplegging en inning van bestuurlijke boetes praktisch is ingekleed kan relevant zijn – men denke met name aan de vraag of de bevoegdheid voor inning en/of oplegging over vele organen is verspreid of juist is gecentraliseerd. In het tweede geval is het veel waarschijnlijker dat naar verwachting belangrijke factoren voor een succesvolle grensoverschrijdende inning, te weten expertise en budget, aanwezig zijn. Ten slotte valt te denken aan de praktische vraag in hoeverre de bestaande instrumenten bij alle relevante actoren bekend zijn.

Afgaande op de reacties verkregen in het kader van dit onderzoek, moet uiteindelijk sterk worden betwijfeld of er draagvlak bestaat in alle (en in ieder geval alle onderzochte) landen voor een op de inning van de bestuurlijke boete toegesneden Europese regeling. De noodzaak hiervoor wordt noch in het VK, noch in Duitsland sterk gevoeld. In België daarentegen bestaat, voor zover hierover op basis van de gevoerde gesprekken conclusies kunnen worden getrokken, wel animo voor zo'n regeling. De vraag moet daarom worden gesteld in hoeverre daadwerkelijk (op dit moment) kan worden gesproken van een 'inningsproblematiek', of dat het gaat om een specifiek nationaal probleem dat afhankelijk is van de eigen nationale context. Dát bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes problemen kunnen ontstaan, blijkt zeker uit dit onderzoek. De omvang van dit probleem hangt echter af van verschillende factoren die hierboven al aan de orde zijn gekomen en die in de in dit rapport bestudeerde landen sterk uiteenlopen.

English summary

[PM]

Bijlage I: Samenstelling van de begeleidingscommissie

Voorzitter

Mw. prof. mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, Universiteit van Amsterdam

Leden

Dr. F.W. Beijaard, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Mw. mr. dr. A. Gerbrandy, Universiteit Utrecht (Europa Instituut)

Mw. mr. H.H.A. de Man, Ministerie van Financiën

Mw. mr. dr. M.J. Jacobs, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Mw. mr. J.A.W. Koedam, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bijlage II: Lijst experts en respondenten

Experts

België

Dr. Pieter Van Cleynenbreugel, Universiteit Leiden

Dr. Steven Lierman, KU Leuven

Professor Johan Put, KU Leuven

Dhr. Erwin Van de Velde, Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie

Duitsland

Professor Bernd Hecker, Universität Trier

Dr. Daniel Gentzik, Finanzamt Kassel

Professor Gerhard Dannecker, Universität Heidelberg

Professor Klaus Gärditz, Universität Bonn

Professor Matthias Ruffert, Universität Jena

Professor Ferdinand Wollenschläger, Universität Augsburg

Verenigd Koninkrijk

Dr. Carolyn Abbot, The University of Manchester

Professor Patrick Birkinshaw, University of Hull

Professor John McEldowney, Warwick School of Law

Professor Richard Macrory, UCL

Professor Karen Yeung, King's College London

Respondenten / instanties die op interviewverzoeken hebben gereageerd

België

Ethische Commissie voor de Telecommunicatie

Federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Dienst Private Veiligheid

Federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Voetbalcel

Federale overheidsdienst Financiën, Algemene Administratie Inning en Invordering

Federale overheidsdienst Financiën, Administratie Niet-fiscale Invordering

Federale overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Afdeling Juridische Studiën

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, Dienst Veiligheid

Duitsland

Bundesamt für Justiz (BfJ)

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)

Bundesministerium der Finanzen, Bundesfinanzdirektion Mitte

Bundesministerium der Finanzen, Bundesfinanzdirektion West

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (LPR)

Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung Berlin

Verenigd Koninkrijk

Competition and Markets Authority (CMA)

Environment Agency

Financial Conduct Authority (FCA)

Home Office, Enforcement Partnerships Team

Information Commissioner's Office (ICO)

Office of Communications (OFCOM)

Bijlage III: Interviewvragen bij onderzoeksvraag 2

De onderstaande interviewvragen zijn in drie landen voorgelegd aan personen en organisaties die voor de inning van de in dit onderzoek bestudeerde boetes verantwoordelijk zijn. Daarbij is aangesloten bij het specifiek bestudeerde normcomplex. Ook zijn de interviewvragen vertaald naar het Duits en naar het Engels. In de aan Belgische organisaties voorgelegde vragen is de Nederlandse term ‘bestuurlijke boete’ vervangen door het in België meer gangbare begrip ‘administratieve geldboete’.

Voorgelegde interviewvragen

Toelichting: In de volgende vragen gebruiken wij de begrippen ‘bestuurlijke boete’, ‘binnenlandse inning’ en ‘grensoverschrijdende inning’. Daarmee bedoelen wij het volgende:

Administratieve geldboete – onder meer: de geldboetes opgelegd door [organisatie xxx] op basis van [wettelijke bepaling], dan wel daarmee vergelijkbare geldboetes.

Binnenlandse inning – de maatregelen die worden getroffen jegens een in [land] woonachtige, verblijvende of gevestigde persoon die een aan hem opgelegde administratieve geldboete niet binnen de daarvoor gestelde termijn heeft betaald, met het oog op de invordering van de openstaande bedragen.

Buitenlandse inning – De inning ten opzichte van een niet in [land] woonachtige, verblijvende of gevestigde persoon.

1. Wie is verantwoordelijk voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes die zijn opgelegd op basis van de [xxx wet]? Is dat anders wanneer sprake is van de binnenlandse inning van bestuurlijke boetes? Zo ja, wie is daarvoor verantwoordelijk en waarom is voor dat verschil gekozen?

2. Met welke juridische instrumenten voor grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes (die voor uw organisatie relevant zijn) bent u bekend?

3. Zijn er, voor zover u bekend, op basis van de [xxx wet] bestuurlijke boetes opgelegd aan natuurlijke of rechtspersonen die (inmiddels) in het buitenland woonachtig, verblijvend of gevestigd zijn?

Zo ja, zie vraag 3a. Zo nee, zie vraag 3b.

3a. Zo ja:

(i) Welke procedure of aanpak is ten behoeve van de inning van deze bestuurlijke boetes gevolgd? Verschilde die procedure of aanpak afhankelijk van de soort boete, de geadresseerde van de boete of het land waarin de natuurlijke of rechtspersoon (inmiddels) woonachtig, verblijvend of gevestigd was? Zo ja, waaruit bestonden die verschillen? (Indien u verschillende procedures of aanpakken heeft gevolgd, gelden de volgende vragen per procedure of aanpak).

(ii) Hebben zich bij de inning van de bestuurlijke boetes problemen voorgedaan en zo

ja, welke?

(iii) Is bij het grensoverschrijdend innen van deze bestuurlijke boetes gebruik gemaakt van instrumenten als bedoeld in vraag 2?

(iv) Welke factoren hebben er volgens u aan bijgedragen dat de inning juist wel of juist niet succesvol is verlopen?

(v) In welke mate zijn de openstaande bedragen naar aanleiding van de inningsmaatregelen daadwerkelijk betaald? Kunt u dit uitdrukken in een (geschat) percentage?

(vi) Is ooit overwogen om af te zien van de inning van een boete die is opgelegd aan een natuurlijke of rechtspersoon die (inmiddels) in het buitenland woonachtig, verblijvend of gevestigd is? Zo ja, kunt u aangeven waarom?

3b. Zo nee:

(i) Kunt u aangeven waarom niet?

4. Bestaat er volgens u behoefte aan (aanvullende) juridische instrumenten om die inning wel mogelijk te maken dan wel te vergemakkelijken? Aan welke instrumenten (en met welke inhoud) denkt u dan met name? Zijn er op dit vlak bij uw weten wijzigingen aanstaande?

5. Heeft uw organisatie in het verleden inningsverzoeken ontvangen van buitenlandse organisaties die een bestuurlijke boete hebben opgelegd aan een natuurlijke of rechtspersoon die in uw land woonachtig, verblijvend of gevestigd is?

Zo ja, zie vraag 5a. Zo nee, zie vraag 5b.

5a. Zo ja:

(i) Om hoeveel verzoeken ging het ongeveer?

(ii) Vanuit welke landen of organisaties waren deze verzoeken vooral afkomstig?

(iii) Hoe heeft u die verzoeken afgehandeld? Welke aanpak of inningswijze is toegepast en met welke mate van succes?

5b. Zo nee:

(i) Hoe zou u dit verklaren?

(ii) Worden dergelijke verzoeken bij uw weten wel naar een andere organisatie gestuurd en om welke organisatie gaat het dan?

(iii) Als u een dergelijk verzoek zou ontvangen, hoe zou u het dan afhandelen? Welke aanpak of inningswijze zou u toepassen en welke mate van succes zou u daarbij verwachten?

6. Bestaat er volgens u behoefte aan (aanvullende) juridische instrumenten om de afhandeling van inningsverzoeken van buitenlandse organisaties mogelijk te maken dan wel te vergemakkelijken?

7. Mocht u daarover beschikken, zou u bereid zijn om aan de onderzoekers rapporten, verslagen of cijfers te overleggen over het aantal op basis van de [xxx wet] opgelegde boetes, de gemiddelde en totale hoogte daarvan, of het percentage van succesvol geïnde boetes, zowel binnenlands als buitenlands.

Bijlage IV: Interviewvragen bij onderzoeksvraag 3

Interviewvragen ten behoeve van de derde onderzoeksvraag: de condities voor internationale samenwerking volgens de respondenten

De onderstaande interviewvragen zijn in drie landen voorgelegd aan personen en organisaties die, bij voorkeur op beleidsniveau, kennis hebben van de inning van de in dit onderzoek bestudeerde boetes. Daarbij is rekening gehouden met de specifiek bestudeerde normcomplexen, maar konden expliciet ook ervaringen met andere normcomplexen worden meegenomen. De interviewvragen zijn vertaald naar het Duits en naar het Engels. In de aan Belgische organisaties voorgelegde vragen is de Nederlandse term ‘bestuurlijke boete’ vervangen door het in België meer gangbare begrip ‘administratieve geldboete’. De interviewvragen zijn in de gevoerde gesprekken aangevuld met door de onderzoekers op voorhand vastgestelde deelvragen.

Toelichting begrippen:

Inning: de maatregelen die worden getroffen jegens de geadresseerde van een bestuurlijke boete die deze niet binnen de daarvoor gestelde termijn heeft betaald, met het oog op de invordering van de openstaande bedragen.

Grensoverschrijdende inning: de inning van een bestuurlijke boete die is opgelegd aan een natuurlijke persoon of rechtspersoon die (inmiddels) in het buitenland woonachtig, verblijvend of gevestigd is.

Bestuurlijke boete: [wordt afhankelijk van de rechtsstelsels verschillend omschreven]

Beslissingsstaat: De staat waarin de bestuurlijke boete is opgelegd.

Uitvoeringsstaat: De staat waarin de bestuurlijke boete wordt geïnd.

Interviewvragen

De volgende vragen gaan over de mogelijke wens of gevoelde noodzaak voor internationale samenwerking bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes en de mogelijke reikwijdte van dergelijke samenwerking.

1. Acht u het wenselijk en/of noodzakelijk dat de internationale samenwerking bij de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes ten opzichte van de huidige situatie wordt geïntensiveerd?
2. Op welk niveau, dat wil zeggen met welk land of welke landen of binnen welke organisatie(s) - zou eventuele (intensievere) internationale samenwerking moeten plaatsvinden?
3. Indien internationale samenwerking (intensiever) zou moeten plaatsvinden, in welke vorm zou dergelijke samenwerking volgens u moeten plaatsvinden?

De volgende vragen gaan over de inhoudelijke eisen die aan een eventueel (nieuw) internationaal samenwerkingsinstrument voor grensoverschrijdende inning van boetes zouden moeten worden gesteld.

4. Zou een inningsverzoek gevolgen moeten hebben voor de bevoegdheid van de beslissingsstaat om de opgelegde boete (alsnog) zelf te innen?
5. Zou een inningsverzoek aan meerdere landen tegelijkertijd moeten kunnen worden gericht?
6. Zou erkenning en inning van een in een andere staat opgelegde boete automatisch moeten kunnen plaatsvinden of zouden daarvoor aanvullende handelingen vereist zijn?
7. Welke redenen zouden er kunnen zijn om na een inningsverzoek uit een ander land niet tot de inning over te gaan / het verzoek te weigeren?
8. Welke instantie(s) acht u binnen uw land het best in staat om grensoverschrijdende inningsverzoeken uit andere landen in behandeling te nemen?
9. Welk recht zou op de tenuitvoerlegging (inclusief de daarop betrekking hebbende procedures en maatregelen) van toepassing moeten zijn?
10. Welke rechter zou bevoegd moeten zijn voor geschillen over de oplegging van de boete – die van de beslissingsstaat of die van de uitvoeringsstaat?
11. Welke rechter zou bevoegd moeten zijn voor geschillen over de inningsmaatregelen – die van de beslissingsstaat of die van de uitvoeringsstaat?
12. Aan wie moeten de opbrengsten van de inning van de boete toevallen: aan de beslissingsstaat of aan de uitvoeringsstaat?
13. Wie moet de kosten van tenuitvoerlegging dragen: de beslissingsstaat of de uitvoeringsstaat?

Slotvraag

14. Zijn er nog andere onderwerpen die u van belang acht met het oog op eventuele (intensievere) internationale samenwerking bij grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes?

Geraadpleegde literatuur

- P.C. Adriaanse e.a., *Implementatie van EU-handhavingsvoorschriften*, WODC 2008.
- P.C. Adriaanse en A.J. Metselaar, 'Annotatie bij HvJ (2013-11-14)(Wederzijdse erkenning. Grensoverschrijdende tenuitvoerlegging. Bestuurlijke boetes)', *SEW* 2014, p. 202-206.
- C.L.G.F.H. Albers, 'Bestraffend bestuur 2014. Naar een volwassen bestraffen bestuurs(proces)recht?', in: C.L.G.F.H. Albers e.a., *Boetes en andere bestraffende sancties: een nieuw perspectief?*, (VAR preadviezen 2014), Bju: Den Haag 2014.
- R. Baldwin e.a., *Understanding Regulation*, Oxford University Press 2012.
- J. Bohnert, *Kommentar zum Ordnungswidrigkeitengesetz*, München: Verlag C.H. Beck 2006 2010.
- P. Boswijk e.a., *Transnationale samenwerking tussen toezichthouders in Europa*, WODC 2008.
- H.P. Bull en V. Mehnde, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre*, Heidelberg: C.F. Müller Verlag 2009.
- P.P. Craig, 'A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence', (2013) 19 *European Public Law*.
- Helmut Damian, 'Mutual Legal Assistance in Administrative Matters', in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*.
- E. De Bock, *Onderzoeksrapport Bestuurlijke sanctioneringsmechanismen*, Antwerpen: Universiteit Antwerpen 2007.
- W. Durner, 'Internationales Umweltverwaltungsrecht', in: Christoph Möllers (e.a.), *Internationales Verwaltungsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen 2007.
- A. Dutta, 'Die Pflicht der Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Durchsetzung ihrer öffentlich-rechtlichen Forderungen', *EuR* 2006.
- A. Dutta, *Die Durchsetzung öffentlichrechtlicher Forderungen ausländischer Staaten durch deutsche Gerichte*, Tübingen: Mohr Siebeck 2006.
- E. Göhler, *Ordnungswidrigkeitengesetz. Beck'sche Kurzkommentare*, München: Verlag C.H. Beck 2006.
- N. Gunningham, 'Enforcement and Compliance Strategies', in: Robert Baldwin e.a., *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, 2010.
- K.E.L. van Haastrecht en J.F. Gielen, 'Inning van Nederlandse kartelboetes in het buitenland; een (on)mogelijkheid?', *Tijdschrift Mededingingsrecht in de Praktijk* 2012, p. 287-290
- C. Harlow & R. Rawlings, *Law and Administration*, Cambridge University Press, 2009.
- L. Hannikainen, *Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law*, Helsinki: Finnish lawyers pub. co. 1988.
- A. Heveling, 'Gegenseitige Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen in Europa, Rede zum TOP 14, 40. Sitzung des 17. Deutschen Bundestages', Berlin, 6 mei 2010.
- M.R. Hoseman en S.W. Teerink, '1. Europese oorsprong bij art. 1:74 Wft' en S.W. Teerink, '1. Europese oorsprong bij art. 1:80 Wft', in: D. Busch e.a. (red.), *Groene serie toezicht financiële markten*, Deventer: Kluwer (losbladig en online).

- J.H. Jans, S. Prechal en R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees Bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011.
- O.J.D.M.L. Jansen, 'The systems of International Cooperation in Administrative and Criminal Matters in Relation to Regulation EC 1/2003', in: Gerhard Dannecker and Oswald Jansen (eds.), *Competition Law Sanctioning in the European Union*, Kluwer Law International 2004.
- O.J.D.M.L. Jansen, 'Transnational Administrative Law Sanctioning' (paper seminar Sciences Po Parijs van 8 juni 2007).
- O.J.D.M.L. Jansen, 108.15 (Rechtshulp en wederzijdse administratieve bijstand (supplement oktober 2007), in: *Handboek Strafzaken* (losbladig).
- O.J.D.M.L. Jansen (red.), *Administrative Sanctions in the European Union*, Antwerpen: Intersentia 2013.
- A.W. Jongbloed, *Executierecht*, Deventer: Kluwer 2011.
- M.T. Kamminga, Extraterritoriality, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, november 2012.
- H. Karitzky en F. Wanek, 'Die EU-weite Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen', *Neue Juristische Wochenschrift* 2010.
- L.H. Leigh, 'United Kingdom – The system of administrative and penal sanctions', in: European Commission Report, *The system of administrative and penal sanctions in the Member States of the European Communities. Volume I – National reports*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities 1994, p. 353-373.
- R.B. Macrory, *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective*, Final Report: Macrory Review, Cabinet Office, London 2006.
- R.B. Macrory, 'New Approaches to Regulatory Sanctions', *Environmental Law and Management* 2008, pp. 210-214.
- A. Mast, J. Dujardin, M. van Damme en J. Vande Lanotte, *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Mechelen: Kluwer 2009.
- Werner Meng, *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht*, Springer-Verlag, Berlin 1994.
- F.C.M.A. Michiels, 'Europese samenwerking bij bestuurlijk sanctioneren. Over (de noodzaak van) wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van bestuursrechtelijke sancties en maatregelen in Europa', in: R.A.J. van Gestel en J. van Schooten (red.), *Europa en de toekomst van de nationale wetgever. Liber amicorum Philip Eijlander*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, p. 173-199.
- W. Mitsch, 'Grundzüge des Ordnungswidrigkeitenrechts', *Juristische Arbeitsblätter* 2008, p. 241-320.
- R. Mydlak, 'Unangenehme Post aus Italien', 18 augustus 2011, beschikbaar op <http://ramydlak.blogspot.nl/2011/08/unangenehme-post-aus-italien.html>.
- E. Nieto-Garrido, 'Possible Developments of Article 298 TFEU: Towards an Open, Efficient and Independent European Administration', (2012) 18 *European Public Law*.
- R. Ortlep e.a., 'Nut en noodzaak van een algemene codificatie van bestuursrecht', *NALL* 2014, DOI: 10.5553/NALL/.000020.

- W. den Ouden, C.N.J Kortmann e.a., *De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd*, WODC 2013.
- Thomas Perroud, 'La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume-Uni', *Dalloz* 2013, p. 469-533.
- M.V. Polak, *T&C Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 993*, Deventer: Kluwer 2012.
- J. Put, *Administratieve sancties in het sociaalzekerheidsrecht. Preventieve rechtsbescherming bij en rechterlijke controle op het opleggen van administratieve sancties in de sociale zekerheid* (diss. Leuven), Brugge: die Keure.
- J. Put, 'Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht, *R.W.* 2001-2002, p. 1195-1196.
- J. Put, 'Naar een kaderwet administratieve sancties', *Rechtskundig Weekblad* 2005, pp. 321-336.
- M. Söhne, *Die Rechtshilfe in der Europäischen Union – eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Verwaltungssachen*, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2013.
- H. Thirlway, in: M.D. Evans, *International Law*, Oxford University Press 2009.
- S. Trautmann, 'Das neue Europäische Geldsanktionsgesetz – Vollstreckung ausländischer Geldsanktionen zur Ahndung von Verkehrsverstößen', *Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht* 2011.
- G. Vermeulen, W. De Bondt en C. Ryckman (reds.), *Rethinking international cooperation in criminal matters in the EU. Moving beyond actors, bringing logic back, footed in reality*', IRCP research series, vol. 42, Maklu: Apeldoorn 2012.
- J.A.E. Vervaele en A.H. Klip (red.), *Administratieve en strafrechtelijke samenwerking inzake fraudebestrijding tussen justitiële en bestuurlijke instanties van de EU-Lidstaten*, WODC, Den Haag 2001.
- R.M. White, "'It's Not a Criminal Offence" – or Is It? Thornton's Analysis of "Penal Provisions" and the Drafting of "Civil Penalties"', *Statute Law Review* 2011, pp. 17-37.
- R.J.G.M. Widdershoven e.a. *De Europese agenda van de Awb*, WODC 2006.
- E. Willemart, 'De bestuurlijke sancties in België – Bijdrage van de Raad van State van België', in: Raad van State van België *Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie*, Brussel: Raad van State van België 2011.
- K. Yeung, 'Better regulation, administrative sanctions and constitutional values', *Legal Studies* 2013, pp. 312-339.
- J. Ziller, 'Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary? Introductory remarks and prospects', Brussel: Europees Parlement 2011, p. 18-21.