

# 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

### 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 handhavingsdans 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 exequatuurprocedure 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 strafvonnissen (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 *Baláz*<sup>1</sup> kan ook Kaderbesluit 2005/214/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties<sup>2</sup> 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 deelterreinen, op het gebied van geldschulden in belastingzaken en in het kader van de handhaving van de Detacheringsrichtlijn. Deze instrumenten vinden op de bestudeerde normcomplexen geen toepassing.

<sup>1</sup> HvJ EU 14 november 2013, nr. C-60/12 (*Baláz*), ECLI:EU:C:2013:733.

<sup>2</sup> *PbEU* 2005, L 76/16.

### ***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 boeteoplegging 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 *Baláž*) 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 effectivering 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 *Baláz* 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<sup>3</sup>, 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.<sup>4</sup> 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 unanimitéit 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 de recent aangenomen 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.

---

<sup>3</sup> *PbEU* 2010, L 84/1.

<sup>4</sup> 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. 101.

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 een dergelijke 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.