



Nota grensoverschrijdende invordering van bestuurlijke sancties en herstelvorderingen

Ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit



Inhoud

Algemene omschrijving	3
1 Juridisch kader	5
1.1 Europese regelgeving	5
1.1.1 Kaderbesluit 2005/214/JBZ	5
1.1.2 Brussel-ibis-Verordening	6
1.2 België	7
1.2.1 Bestuurlijke sancties en herstelmaatregelen in België	7
1.2.2 Tenuitvoerlegging Belgische bestuurlijke vorderingen in Duitsland/Nederland	7
1.2.3 Grensoverschrijdende invordering van Duitse/Nederlandse geldelijke bestuurlijke boetes en herstellvorderingen in België	8
1.3 Duitsland	9
1.3.1 Bestuurlijke sancties en herstelmaatregelen in Duitsland	9
1.3.2 Tenuitvoerlegging Duitse bestuurlijke vorderingen in België/Nederland	9
1.3.3 Grensoverschrijdende invordering van Belgische/Nederlandse geldelijke bestuurlijke sancties in Duitsland	9
1.4 Nederland	12
1.4.1 Bestuurlijke sancties in Nederland	12
1.4.2 Tenuitvoerlegging Nederlandse geldelijke bestuurlijke sancties in België/Duitsland	12
1.4.3 Grensoverschrijdende invordering van Belgische/Duitse geldelijke bestuurlijke sancties in Nederland	13
2 Praktische gevolgen	14
3 Conclusie	15

Algemene omschrijving

Overheden in België, Nederland en Duitsland kunnen op grond van verschillende wet- en regelgeving, vorderingen hebben op subjecten. Over het algemeen zijn de meest voorkomende vorderingen de volgende:

- **Privaatrechtelijke vorderingen:** Wanneer de overheid handelt als een privaatrechtelijke persoon bijvoorbeeld in het kader van een pachtovereenkomst. Indien de gemeente in dat geval vorderingen wenst in te vorderen, dient dit via de burgerlijke rechter te gebeuren
- **Publiekrechtelijke vorderingen:** belastingen en retributies. De heffing en de invordering van de gemeentelijke belastingen en retributies worden geregeld in diverse bijzondere wetten
- **Publiekrechtelijke vorderingen:** dwangsommen en herstelvorderingen. Overheden kunnen dwangsommen opleggen wanneer de gemeente een burger ertoe wilt aanzetten om een bepaalde regelgeving na te leven of wanneer de overheid de betrokkene wilt aanzetten om een fout recht te zetten
- **Publiekrechtelijke vorderingen:** bestuurlijke boetes. Lokale overheden kunnen op basis van bepaalde wet- en regelgeving boetes opleggen in het kader van bijvoorbeeld de handhaving van de openbare orde en veiligheid

Voor de invordering van verscheidene vorderingen zijn er duidelijke en relatief welbekende regels, ook wat betreft de grensoverschrijdende invordering. Zo kunnen lokale besturen bij grensoverschrijdende privaatrechtelijke vorderingen, beroep doen op de Brussel 1bis verordening die toeziet op de tenuitvoerlegging in burgerlijke en handelszaken. Ook wat betreft belastingen en retributies is er internationale wet- en regelgeving die de grensoverschrijdende invordering van dergelijke vorderingen mogelijk maakt (zie hiervoor ook de EURIEC-nota: fiscale gegevens).

De mogelijkheden wat betreft de invordering van dwangsommen, herstelvorderingen en bestuurlijke boetes zijn voor de meeste lokale besturen echter nog onbekend terrein. Nochtans zullen deze vorderingen in het kader van de strijd tegen georganiseerde criminaliteit het meest geregeld voorkomen en blijkt in de praktijk dat dergelijke vorderingen niet of slechts deels geïnd worden wanneer er een grensoverschrijdende component is. Zo blijkt de invordering vaak moeilijk wanneer het subject waaraan de sanctie is opgelegd, vervolgens naar het buitenland verhuisd blijkt te zijn. Hierdoor zullen gemeenten in dergelijke gevallen er sneller voor kiezen om de boete in hun boekhouding simpelweg af te schrijven en dus niet te innen. Criminelen weten dit en maken hier misbruik van. Als EURIEC willen wij daarom met deze nota de mogelijkheden en belemmeringen in kaart brengen om grensoverschrijdend dwangsommen, herstelvorderingen en bestuurlijke boetes in te vorderen. Het vervolg van deze nota zal zich dan ook richten op de grensoverschrijdende inning van dergelijke vorderingen.

Hoofdstuk 1 zal de mogelijkheden bekijken die internationaalrechtelijke wettelijke kaders bieden om bestuurlijke sancties en herstelvorderingen grensoverschrijdend te innen. Vervolgens worden de binnenlandse mogelijkheden voor de invordering van bestuurlijke sancties en herstelvorderingen in zowel België, Duitsland als Nederland toegelicht. Daarnaast wordt per land dieper ingegaan op de grensoverschrijdende juridische mogelijkheden. In hoofdstuk 2 worden de bevindingen uit het eerste hoofdstuk samengevoegd en wordt gekeken naar de praktische gevolgen van de (juridische) knelpunten, uitdagingen en mogelijkheden. Ten slotte wordt in hoofdstuk 3 afgesloten met een conclusie.



1 Juridisch kader

De vraag die onderzocht zal worden is of en hoe bestuurlijke sancties en herstellvorderingen grensoverschrijdend geïnd kunnen worden. Een rechtstreekse invordering van de sancties en herstellvorderingen lijkt in beginsel immers onmogelijk aangezien de buitenlandse gemeenten de soevereiniteit van het andere land dienen te respecteren. Een buitenlandse overheid kan niet zomaar in een ander land een boete innen.¹ Om een inbreuk op de soevereiniteit te rechtvaardigen is er toestemming nodig of dient er een verdragsbasis voorhanden te zijn.

1.1 Europese regelgeving

Verschillende Europese verdragen regelen de uitvoering van straffen/vorderingen. De meeste van deze verdragen handelen echter over de uitwisseling van beslissingen wat betreft strafzaken, burgerlijke zaken en handelszaken en dus niet over bestuurlijke zaken. Enkele van de verdragen en besluiten die handelen over strafzaken kunnen echter ruim geïnterpreteerd worden waardoor bepaalde bestuurlijke sancties ook onder de werkingssfeer kunnen vallen.

1.1.1 Kaderbesluit 2005/214/JBZ

Het internationaal instrument dat de meeste mogelijkheden lijkt te bieden voor de grensoverschrijdende invordering van bestuurlijke sancties is het Kaderbesluit 2005/214/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties. Dit kaderbesluit handelt enkel over bestuursrechtelijke sancties die een punitief karakter hebben. Bestuurlijke boetes vallen hierdoor doorgaans onder de werkingssfeer van het kaderbesluit maar herstelmaatregelen, zoals de betaling van een dwangsom, zullen hier niet onder vallen. Bij herstelmaatregelen ontbreekt immers het punitieve karakter en kan men dus niet over een sanctie spreken.

Het doel van het Kaderbesluit is dat het beginsel van wederzijdse erkenning moet worden toegepast op geldelijke sancties die door een rechterlijke of bestuurlijke autoriteit zijn opgelegd. Lidstaten erkennen onderling het bestaan van sancties die worden opgelegd in een andere lidstaat. Op die manier zouden dergelijke sancties in een andere lidstaat dan die waar zij werden opgelegd, ten uitvoer gelegd kunnen worden.

1 A. J. METSELAAR & P. C. ADRIAANSE, *Grensoverschrijdende invordering van bestuurlijke boetes: een verkennend onderzoek naar ervaringen in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk en mogelijkheden voor internationale samenwerking*, WODC: Den Haag, 2014, 27.

Bestuurlijke sancties kunnen onder de werkingssfeer van het kaderbesluit vallen, indien de betrokkene de gelegenheid heeft gehad om de zaak te doen behandelen door een met name in strafzaken bevoegde rechter.² Het begrip 'in strafzaken bevoegde rechter' kan ruim geïnterpreteerd worden.³ Het is dus niet noodzakelijk dat er rechtsbescherming door een strafrechter wordt geboden. Het is voor de toepassing van het kaderbesluit, voldoende dat de rechterlijke instantie een procedure toepast die aan de wezenlijke kenmerken van een strafrechtelijke procedure voldoet. Onder deze kenmerken dient onder meer verstaan te worden: de volle rechtsmacht van de rechter om de zaak te onderzoeken, zoals de beoordeling van de evenredigheid van de boete.

Het Kaderbesluit kan toegepast worden op bestuurlijke sancties die:

- Opgelegd zijn voor een overtreding van onder het Kaderbesluit vallende strafbare feiten, zoals de deelneming aan een criminele organisatie, mensenhandel, illegale handel in verdovende middelen, fraude en witwassen⁴
- Daarnaast kunnen ook andere strafbare feiten, erkend en ten uitvoer gebracht worden. De tenuitvoerleggingsstaat kan in dat geval de erkenning en tenuitvoerlegging wel afhankelijk stellen van de voorwaarde dat de beslissing betrekking heeft op een naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat strafbaar feit.⁵

Ten aanzien van bestuurlijke sancties in België, Duitsland en Nederland wordt voldaan aan bovenstaande criteria en kan het Kaderbesluit dus worden toegepast.⁶⁷ Dit in tegenstelling tot herstellvorderingen die niet voldoen aan de bovenstaan-

2 Art. 1, a) Kaderbesluit 2005/214/JBZ.

3 HvJ, Zaak Balazs, C 60/12.

4 Art. 5 lid 1 Kaderbesluit 2005/214/JBZ.

5 Art. 5 lid 1 Kaderbesluit 2005/214/JBZ.

6 GwH, arrest nr. 44/2011, van 30 maart 2011, B.10.1 en B.10.2.; RvS, arrest nr. 209.318, Gonthier, van 30 november 2010. Vergadering van de Raden van State van de Benelux en van het administratief Hof van Luxemburg: administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland, 2011, 3; Zie ook RvS, arresten nrs. 205.637 en 205.638, Mohammad, van 22 juni 2010.

7 Raad van State (Nederland), uitspraak 201308572/1/A3, 3 december 2014.

de criteria aangezien deze vorderingen niet als straf gecategoriseerd worden.

Iedere lidstaat dient een autoriteit of autoriteiten aan te duiden die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het kaderbesluit. Deze autoriteit of autoriteiten zijn zowel bevoegd wanneer die lidstaat de beslissingsstaat is dan wel de tenuitvoerleggingstaat.⁸ Een mogelijk probleem is dat de ingevorderde geldsommen in beginsel toekomen aan de staat die de invordering doet, tenzij anders overeengekomen met de andere lidstaat.

1.1.2 Brussel-ibis-Verordening

Het Kaderbesluit kan, zoals in paragraaf 1.1.1 omschreven, alleen worden toegepast indien de mogelijkheid bestaat om de zaak te doen behandelen door een 'met name in strafzaken bevoegde rechter'.⁹ Hiervan is sprake als de betreffende rechter een procedure toepast die aan de wezenlijke kenmerken van een strafrechtelijke procedure voldoet.¹⁰ Wanneer niet is voldaan aan deze voorwaarden voor toepassing van het Kaderbesluit is het mogelijk om onder bepaalde voorwaarden de bestuurlijke sanctie ten uitvoer te laten leggen door middel van de Brussel-ibis-Verordening.¹¹ In beginsel is deze verordening alleen van toepassing op burgerlijke en handelszaken en niet op administratiefrechtelijke zaken.¹²

⁸ Art. 2 lid 1 Kaderbesluit 2005/214/JBZ.

⁹ Art. 1 sub a Kaderbesluit 2005/214/JBZ.

¹⁰ De Boer 2020 (T&C Internationaal Strafrecht), art. 10 WWETGC, Algemeen.

¹¹ Verordening (EU) nr. 1215/2012.

¹² Art. 1 lid 1 Verordening (EU) nr. 1215/2012.

1.2 België

1.2.1 Bestuurlijke sancties en herstelmaatregelen in België

Zoals in de inleiding vermeld wordt, kan een (Belgische) gemeente in verschillende gevallen een vordering hebben op burgers. Voorbeelden hiervan zijn vorderingen uit private overeenkomsten of vorderingen ten gevolge van belastingen. Deze nota gaat echter vooral in op de vorderingen van de overheid op de burgers in de vorm van bestuurlijke sancties en herstelmaatregelen.

Onder bestuurlijke sancties wordt verstaan: ‘bestuurlijke besluiten die een straf aan personen opleggen vanwege een met de geldende regels strijdige handelwijze, ongeacht of het gaat om een boete of om enige andere al dan niet geldelijke strafmaatregel.¹³’ De bestuurlijke sancties vallen in België niet onder een enkele regelgeving. Er bestaat in die context dus geen inventaris van straffen, noch eenge-maakte procedures wat betreft bijvoorbeeld de beschikbare beroepsmogelijkheden.¹⁴ Verschillende overheidsdiensten in België zoals gemeenten en de belastingdienst beschikken over mogelijkheden om bestuurlijk te sanctioneren. Een voorbeeld hiervan zijn inbreuken op de milieuwetgeving die bestraft kunnen worden met bestuurlijke boetes.¹⁵

Wat betreft de grensoverschrijdende invordering van bestuurlijke sancties kan beroep gedaan worden op het hierboven reeds vermelde kaderbesluit en de omzetting ervan in de Belgische wetgeving. Krachtens de Belgische wet¹⁶ valt elke beslissing waarbij een geldelijke sanctie wordt opgelegd aan een natuurlijk persoon en of rechtspersoon onder de werkingssfeer van het kaderbesluit.

Onder herstellvorderingen wordt verstaan de herstellvordering, de dwangsom en de ambtshalve uitvoering.¹⁷ De bedoeling van deze maatregelen is niet om een burger te straffen maar om een handeling die de burger pleegde recht te zetten of een onregelmatige situatie een halt toe te roepen. Indien de burger weigert om deze herstellvorderingen te betalen en naar het buitenland verhuist, is er momenteel geen wettelijke/internationaalrechtelijke regeling voor de grensoverschrijdende invordering.

1.2.2 Tenuitvoerlegging Belgische bestuurlijke vorderingen in Duitsland/Nederland

Personen die in België een bestuurlijke boete opgelegd kregen, kunnen trachten naar Duitsland/Nederland te verhuizen om ervoor te zorgen dat er geen goederen meer zijn die in België in beslag genomen kunnen worden. Vandaar dat het belangrijk is om in beeld te brengen hoe Belgische geldelijke bestuurlijke boetes geïnd kunnen worden.

Grensoverschrijdende invordering van bestuurlijke sancties door gebruik van het Kaderbesluit

Het Kaderbesluit is in België omgezet door de Wet inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie. Deze wet regelt onder meer de wijze waarop bestuurlijke sancties door Belgische autoriteiten overgemaakt kunnen worden aan andere Europese lidstaten.¹⁸ Bestuurlijke boetes die door een Belgisch bestuursorgaan worden opgelegd, vallen door het punitieve karakter, onder de voorwaarden van het Kaderbesluit waardoor de grensoverschrijdende inning in principe mogelijk is. Boetes die zijn opgelegd in het kader van de bestuurlijke aanpak en bestuurlijke handhaving kunnen dus ook onder de werking van het Kaderbesluit vallen. Lasten onder dwangsom vallen zoals hierboven reeds vermeld niet onder de werkingssfeer van het Kaderbesluit door het gebrek aan een straffend karakter. Hierdoor is het momenteel dus onmogelijk om Belgische herstellvorderingen in het kader van de bestuurlijke handhaving grensoverschrijdend te innen.

Om een Belgische beslissing voor het opleggen van een bestuurlijke geldsanctie in een andere EU-lidstaat in te vorderen dient een afschrift van de beslissing overgezonden te worden. Dit afschrift moet vergezeld te worden door een modelcertificaat (zie bijlage bij de wet) waarbij de Belgische bevoegde autoriteit verklaart dat de inhoud juist is.¹⁹ Het afschrift en het certificaat dient vervolgens overgemaakt te worden aan de bevoegde autoriteiten van de tenuitvoerleggingstaat. Krachtens de wet moet het certificaat vertaald zijn in de officiële taal of een van de officiële talen van de tenuitvoerleggings-lidstaat.

¹³ Aanbeveling R 91/1 betreffende de bestuurlijke sancties, aangenomen door het Comité van ministers van de Raad van Europa op 13 februari 1991.

¹⁴ Vergadering van de Raden van State van de Benelux en van het administratief Hof van Luxemburg: administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland, 2011, 3.

¹⁵ <https://omgeving.vlaanderen.be/bestuurlijke-geldboete>.

¹⁶ Art. 2/1, 5° Wet van 5 augustus 2006 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie.

¹⁷ K. Wauters, *Herstellvordering en herstelmaatregelen: ruimtelijk ordenen onder dwang*, Brussel: Larcier.

¹⁸ Art. 2 Wet inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, 5 augustus 2006.

¹⁹ Art. 3, §1 Wet inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, 5 augustus 2006.

1.2.3 Grensoverschrijdende invordering van Duitse/Nederlandse geldelijke bestuurlijke boetes en herstellvorderingen in België

De procedure voor buitenlandse overheden is gelijklopend aan de voorwaarden waar Belgische autoriteiten aan moeten voldoen om een bestuurlijke boete grensoverschrijdend te innen. Buitenlandse overheden zullen dus een afschrift van de beslissing overmaken, vergezeld van een certificaat dat verklaart dat de inhoud juist is. Het certificaat dat wordt overgemaakt aan de Belgische bevoegde autoriteit moet daarnaast in ofwel het Nederlands, Frans, Duits of Engels worden vertaald.

Er is in België geen ene centrale dienst voor de invordering van geldelijke sancties. Het is de territoriaal bevoegde procureur des Konings die verantwoordelijk zal zijn voor het verzenden/ontvangen van verzoeken in het kader van het Kaderbesluit.²⁰ Verzoeken van buitenlandse overheden zullen dus aan de territoriaal bevoegde procureur des Konings overgemaakt moeten worden. In het kader van geldelijke sancties, wat het geval is bij bestuurlijke sancties, zal de procureur des Konings van de verblijfplaats of de woonplaats van de betrokkene territoriaal bevoegd zijn. Over het algemeen vallen de gerechtelijke arrondissementen en de territoriaal bevoegde procureur samen met de provinciegrenzen in België. Indien een persoon dus in de provincie Antwerpen woont, zal de procureur van het gerechtelijk arrondissement Antwerpen verantwoordelijk zijn voor het verzenden/ontvangen van verzoeken in het kader van het Kaderbesluit.

In beginsel erkennen de Belgische autoriteiten die uitspraak doen over de overgezonden beslissing, dat de overgezonden beslissing zonder verdere formaliteiten. Daarnaast nemen zij ook onverwijld alle nodige maatregelen tot de tenuitvoerlegging ervan.²¹ De tenuitvoerlegging van de bestuurlijke sancties uit een andere lidstaat van de EU kan echt in bepaalde (limitatieve) gevallen geweigerd worden:

- Indien de persoon vanwege zijn leeftijd nog niet strafrechtelijk verantwoordelijk gesteld kon worden voor de feiten waarvoor de beslissing gegeven werd
- Indien de betrokkene niet persoonlijk of door toedoen van een naar het buitenlands recht bevoegde vertegenwoordiger in kennis is gesteld van zijn recht om een beroep in te leiden en de termijn waarbinnen dit moet gebeuren

- Indien de betrokkene niet persoonlijk is verschenen, tenzij hij uitdrukkelijk heeft afgezien van zijn recht en heeft te kennen gegeven dat hij de zaak niet betwistte
- Indien de geldelijke sanctie minder bedraagt dan 70 euro.²²

De geldsommen die verkregen zijn uit de tenuitvoerlegging van beslissingen uit andere landen vallen toe aan de Belgische Staat, tenzij het anders overeengekomen werd met de beslissingsstaat. Voorlopig zijn er nog geen overeenkomsten die een dergelijke andere verdeling bepalen met Duitsland of Nederland. Hierdoor zullen boetes uit Nederland en Duitsland die in België geïnd worden, in de Belgische staatskas terechtkomen.

²⁰ Art. 3, §4 Wet inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, 5 augustus 2006.

²¹ Art. 4, §1 Wet inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, 5 augustus 2006.

²² Art. 19, Wet van 5 augustus 2006 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie.

1.3 Duitsland

1.3.1 Bestuurlijke sancties en herstelmaatregelen in Duitsland

De Duitse overheid beschikt over verschillende middelen om bepaald gedrag te bestraffen en de betrokken burger aan te sporen zich in overeenstemming met de wet te gedragen. In de eerste plaats is, afhankelijk van de specifieke wetgeving, een boete mogelijk als sanctie wanneer de burger een bepaalde bepaling heeft overtreden waarvoor een boete kan worden opgelegd.²³ Voorts kan de overheid administratieve handhavingsmaatregelen en herstellvorderingen tegen de burger nemen indien deze een wettelijke verplichting niet nakomt. Dit kan bijvoorbeeld via een dwangsom.²⁴ Boetes op grond van de Wet administratieve overtredingen (*Ordnungswidrigkeitengesetz*) hebben dus een punitief karakter, terwijl bij een dwangsom op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving het accent ligt op het aspect gedragsbeheersing.

Afhankelijk van de juridische aard van de vordering, verschillen de regels van het Duitse recht met betrekking tot de latere tenuitvoerlegging en inning van deze vorderingen. Publiekrechtelijke vorderingen, zoals de bovengenoemde vorderingen tot geldboeten, moeten worden gehandhaafd met de middelen en in overeenstemming met de bepalingen van het publiekrecht.²⁵ Hiertegen moet dan rechtsbescherming worden gezocht bij de administratieve rechter.²⁶ Privaatrechtelijke schuldvorderingen daarentegen worden ten uitvoer gelegd door middel van privaatrechtelijke inning, waarbij beroep gedaan kan worden op de respectieve rechtsmiddelen.²⁷

1.3.2 Tenuitvoerlegging Duitse bestuurlijke vorderingen in België/Nederland

Op het gebied van bovengenoemde vorderingen voor een **administratieve boete** kan, vanuit het perspectief van de Duitse overheid, gebruik gemaakt worden van de mogelijkheden van wederzijdse rechtshulp via Kaderbesluit 2005/214/JBZ (zie hierboven). Wanneer het krachtens de bijlage bij het kaderbesluit vereiste certificaat en de ten uitvoer te leggen beslissing in tweevoud worden ingediend, neemt het *Bundesamt für Justiz* vervolgens de doorzending van het verzoek aan de bevoegde autoriteit in het andere

EU-land.²⁸ De bevoegde autoriteit van de andere lidstaat kan om bijstand worden verzocht indien de betrokkene, als natuurlijke persoon, zijn gewone verblijfplaats heeft, als rechtspersoon zijn statutaire zetel of, in het algemeen, goederen bezit in de aangezochte lidstaat of daar inkomsten ontvangt.²⁹

In het geval van Duitse administratieve herstellvorderingen zoals dwangsommen, is de bijstand bij de tenuitvoerlegging niet mogelijk, aangezien uitgebreide bilaterale regelingen inzake wederzijdse bijstand bij de inning hier ontbreken. Een Duitse vordering tot dwangsom kan evenmin via Kaderbesluit 2005/214/JBZ ten uitvoer worden gelegd, omdat de Duitse administratieve tenuitvoerleggingsprocedure, anders dan de procedure betreffende bestuursrechtelijke sancties, in het algemeen onvoldoende waarborgen biedt in de zin van de door het kaderbesluit vereiste voorwaarde van een beslissing van een in strafzaken bevoegde rechter (zie reeds 1.1.1.).

1.3.3 Grensoverschrijdende invordering van Belgische/Nederlandse geldelijke bestuurlijke sancties in Duitsland

Er zijn ook tenuitvoerleggingsmogelijkheden voor een buitenlandse gemeente of een buitenlandse actor die zijn eigen bestuurlijke boetes in Duitsland ten uitvoer wil leggen. Op het gebied van vorderingen wegens geldboeten als publiekrechtelijke vorderingen kan de tenuitvoerlegging op grond van Kaderbesluit 2005/214/JBZ worden overwogen. In het geval van een publiekrechtelijke belastingclaim uit het buitenland voorzien het EU-recht en talrijke bilaterale overeenkomsten in wederzijdse bijstand, variërend van de uitwisseling van informatie over individuele claims tot concrete bijstand bij de inning. Buitenlandse publiekrechtelijke schuldvorderingen in de vorm van dwangsommen kunnen daarentegen in Duitsland niet ten uitvoer worden gelegd. In bepaalde gevallen is bijstand bij de betekening of kennisgeving door de Duitse autoriteiten echter wel mogelijk.

Grensoverschrijdende invordering door gebruik van het Kaderbesluit

Ter uitvoering van Kaderbesluit 2005/214/JBZ maakt de Duitse wet de inning van geldelijke sancties mogelijk op basis van zowel rechterlijke als administratieve beslissingen. Hiervoor dient een verzoek om bijstand bij de inning aan het *Bundesamt für Justiz* in Bonn overgemaakt te worden aangezien dit de centrale Duitse autoriteit is wat betreft de inning van boetes in lijn met het Kaderbesluit.³⁰

23 Wie bijvoorbeeld zijn woonplaats verlaat zonder een nieuwe woonplaats in Duitsland te vestigen en zich niet binnen twee weken bij het inschrijvingsbureau laat uitschrijven, begaat een administratieve overtreding. § 17 II 1 BMG iVm § 54 II Nr. 1 Federale registratiewet.

24 § 60 Wet administratieve handhaving.

25 § 90 I OWiG, §§ 1ff. Wet administratieve handhaving NRW.

26 § 40 I 1 Wet administratieve handhaving, Art. 19 IV Grondwet.

27 §§ 704, 766, 767, 771, 805 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

28 https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Gerichte_Behoerden/EUGeld/Formulare/Formulare_node.html.

29 § 87p II Wet inzake internationale wederzijdse rechtshulp in strafzaken.

30 § 87 II Nr. 2,3 Wet inzake internationale wederzijdse rechtshulp in strafzaken.

Het *Bundesamt für Justiz* kan dan bijstand bij de inning verlenen indien de betrokken natuurlijke of rechtspersoon zijn woonplaats of zetel, een vaste verblijfplaats, inkomsten of delen van zijn vermogen in Duitsland heeft. De bevoegde autoriteit van de lidstaat die om bijstand verzoekt, zendt het verzoek om bijstand bij de inning door aan het *Bundesamt für Justiz*. Aan de verzoekende lidstaat worden geen vergoedingen of kosten in rekening gebracht voor erkenning en tenuitvoerlegging op grond van Kaderbesluit 2005/214/JBZ.³¹ Het *Bundesamt für Justiz* zal de betrokkene in de gelegenheid stellen om binnen twee weken zijn opmerkingen kenbaar te maken. Vervolgens wordt na het verstrijken van de termijn, beslist dat de bijstand wordt verleend, mits er geen beletselen zijn voor de erkenning en tenuitvoerlegging van de beschikking.

Voor een aantal strafbare feiten en administratieve inbreuken die zijn opgenomen in een lijst, is de erkenning en tenuitvoerlegging toegestaan zonder toetsing van de wederzijdse sanctioneerbaarheid. Het gaat bijvoorbeeld om straffen en boetes voor fraude, witwassen van geld, deelneming aan een criminele organisatie, diefstal en bepaalde overtredingen van de verkeersregels. Voor misdrijven die niet in de lijst opgenomen zijn, zal het *Bundesamt für Justiz* nagaan of het Duitse recht ook zou voorzien in een boete voor de handeling waarop de beslissing gebaseerd is.³²

Daarnaast worden boetes en geldstraffen van minder dan 70 euro, niet ten uitvoer gelegd.³³ Ook is de tenuitvoerlegging van een geldboete niet toegestaan indien de betrokkene in de buitenlandse procedure niet de mogelijkheid heeft gehad om te argumenteren dat hij niet verantwoordelijk was voor de handeling die aan de beslissing ten grondslag ligt.³⁴

Inning van buitenlandse schuldvorderingen zoals een dwangsom

Daartegenover is de tenuitvoerlegging van buitenlandse dwangsommen die vergelijkbaar zijn met de Duitse dwangsommen zeer problematisch. Vergelijkbare vorderingen vallen slechts onder Kaderbesluit 2005/214/JBZ voor zover zij kunnen worden aangevochten voor een ook in strafzaken bevoegde rechter en wanneer het daadwerkelijk gaat om een sanctie.³⁵ In de betrokken staten vallen dergelijke vorderingen echter meestal onder een afzonderlijke administratieve jurisdictie en niet onder een in strafzaken bevoegde rechter of onder het strafbegrip. Het is juist dat het begrip “bevoegde rechter in strafzaken” in het Duitse recht moet worden uitgelegd in overeenstemming met het recht van de Unie, dat op zijn beurt door het Hof van

Justitie ruim wordt uitgelegd. Het is echter vaak de vraag of de betrokken buitenlandse administratieve jurisdictie voldoet aan de voorwaarden waar een ‘bevoegde rechter in strafzaken’ in elk van de gevallen aan deze voorwaarden voldoet. Het is evenmin mogelijk een vordering in te stellen bij de Duitse administratieve rechter, aangezien hier alleen procedures mogelijk zijn waarbij de Duitse overheidsinstantie is betrokken.

De inning van buitenlandse schuldvorderingen op grond van een dwangsom, is in Duitsland derhalve niet mogelijk. Alleen de tenuitvoerlegging van een buitenlandse burgerlijke beslissing via de Brussel I-verordening (zie hieronder) komt in aanmerking, voor zover een betrokken vordering kan worden ingesteld bij de burgerlijke rechtbanken in de verzoekende staat.

Met betrekking tot administratieve vorderingen kunnen de Duitse autoriteiten echter in individuele gevallen bijstand verlenen bij de betekening en kennisgeving van stukken in administratieve zaken, mits de verzoekende staat partij is bij het Europees Verdrag inzake de betekening en de kennisgeving in het buitenland van administratieve stukken. België en Duitsland hebben dit verdrag ondertekend en geratificeerd, maar Nederland niet.³⁶ Iedere Duitse deelstaat heeft een bevoegde autoriteit aangeduid. Voor de deelstaat Noordrijn-Westfalen is dit bijvoorbeeld de *Bezirksregierung Köln*.³⁷

Grensoverschrijdende inning op grond van Brussel-ibis-verordening

Wat de inning van privaatrechtelijke schuldvorderingen betreft, kan de buitenlandse gemeente eerst bij haar eigen rechtbanken een vordering instellen tegen de schuldenaar die in een andere lidstaat (hier Duitsland) is gevestigd. Volgens de verordening Brussel I bis is een vordering tegen een schuldenaar uit een andere lidstaat immers ook mogelijk in een andere lidstaat, onder meer indien de plaats van uitvoering van de overeenkomst in de andere lidstaat gelegen is.³⁸

Een beslissing van een rechtbank in burgerlijke en handelszaken van een andere lidstaat is daarnaast ook in Duitsland uitvoerbaar indien de buitenlandse rechtbank een speciaal certificaat toekent.³⁹ Dit certificaat kan op verzoek afgegeven worden door de rechtbank van de beslissing in burgerlijke en handelszaken. Het certificaat moet vervolgens, samen met een kopie van de executoriale titel, worden overhandigd aan de bevoegde Duitse autoriteit.⁴⁰ Indien een beslag op roerende goederen wegens geldelijke vorderingen wordt beoogd, is de deurwaarder verantwoordelijk. Voor de

31 Art. 17 Kaderbesluit 2005/214/JI.

32 § 87b III Nr. 9 Wet inzake internationale wederzijdse rechtshulp in strafzaken.

33 § 87b III Nr. 2 Wet inzake internationale wederzijdse rechtshulp in strafzaken.

34 § 87b III Nr. 9 Wet inzake internationale wederzijdse rechtshulp in strafzaken.

35 Art. 1 a) i), ii) Rahmenbeschluss 2005/214/JI.

36 https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/094/signatures?p_auth=a0roMtpd.

37 § 1 EuAuslVwZ/AuskÜbkAG.

38 Art. 5 I iVm Art. 7 Nr. 1 a) Verordening 1215/2012.

39 Art. 53 Verordening 1215/2012 iVm Anhang I.

40 § 828 I, II Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

inbeslagneming van vorderingen, zoals loon uit arbeid, is de lokale rechtbank bevoegd. Het rechtsgebied van de specifieke gerechtsdeurwaarder⁴¹ of van de specifieke tenuitvoerleggingsrechtbank⁴² kan achterhaald worden via een internetadres van het gerechtelijk apparaat van de deelstaat Noordrijn-Westfalen.

Deelname aan Duitse insolventieprocedures

In beginsel kan tegen een Duits onderdaan ook een vordering bij de Duitse burgerlijke rechter worden ingesteld in het kader van een insolventieprocedure. Bij gebreke van een bijzondere exclusieve bevoegdheid of van afspraken over de plaats van de bevoegdheid, is het gerecht van de woonplaats van de natuurlijke persoon of van de statutaire zetel van een rechtspersoon ter plaatse bevoegd.⁴³ Voor vorderingen met een geschatte waarde van minder dan 5.000 euro en voor vorderingen betreffende huur en verhuur, zijn de lokale rechtbanken bevoegd; in de andere gevallen zijn de regionale rechtbanken bevoegd.⁴⁴ Op basis van het adres van de verweerder kan via de website van het Justitieportaal NRW (selectiekwestie algemene bevoegdheid) worden achterhaald welk gerecht bevoegd is.⁴⁵ Op die manier kan een buitenlandse gemeente of overheid met een burgerlijke vordering, deelnemen aan een Duitse insolventieprocedure. In geval van insolventie is gedwongen tenuitvoerlegging echter niet mogelijk; ⁴⁶ in plaats daarvan moeten alle schuldeisers die nog belang hebben bij de inning van hun vordering, hun belang laten registreren bij de curator. ⁴⁷

41 <https://www.gerichtsvollzieher.nrw.de>.

42 <https://www.justizadressen.nrw.de>.

43 §§ 12,13,17 I Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

44 §§ 23,71 Wet op de rechterlijke macht.

45 <https://www.justizadressen.nrw.de>.

46 § 89 I Insolventiewetboek.

47 § 174 ff Insolventiewetboek.

1.4 Nederland

1.4.1 Bestuurlijke sancties in Nederland

Nederlandse bestuursorganen kunnen zowel bestuurlijke (reparatoire) herstelsancties als (punitieve) bestraffende sancties opleggen.⁴⁸ Dergelijke sancties kunnen leiden tot een geldelijke vordering van de gemeente richting de burger. Geldelijke sancties zijn de **last onder dwangsom**⁴⁹ en de bestuurlijke boete⁵⁰. Een last onder dwangsom is gericht op herstel. Het doel van een last onder dwangsom is bijvoorbeeld om de burger te bewegen een overtreding geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling van een overtreding te voorkomen.⁵¹ De **bestuurlijke boete** heeft als doel de burger te straffen en wordt vooral opgelegd als de overtreding niet of niet eenvoudig gecorrigeerd kan worden.⁵²

Wanneer de schuldenaar na aanmaning alsnog niet heeft betaald, heeft de gemeente de mogelijkheid een **dwangbevel uit te vaardigen**⁵³ of de burger te dagvaarden voor de civiele rechter.^{54 55} Het uitvaardigen van een dwangbevel of het **dagvaarden voor de civiele rechter** levert een executoriale titel op die een Nederlandse gerechtsdeurwaarder vervolgens ten uitvoer kan leggen.^{56 57}

1.4.2 Tenuitvoerlegging Nederlandse geldelijke bestuurlijke sancties in België/Duitsland

Met name in de grensregio's komt het regelmatig voor dat personen die nog een openstaande schuld bij een Nederlandse gemeente hebben, ten gevolg van een bestuurlijke sanctie, verhuizen naar België of Duitsland waardoor de invordering van de openstaande schuld wordt bemoeilijkt. Onbekendheid met de mogelijkheden om dergelijke vorderingen te innen leidt tot een ongelijke situatie ten opzichte van personen die wel in Nederland wonen. Hieronder wordt toegelicht op grond van welke regelgeving en onder welke voorwaarden gemeenten openstaande vorderingen grensoverschrijdend kunnen innen.

Grensoverschrijdende invordering door middel van Kaderbesluit

De geijkte procedure voor het grensoverschrijdend invorderen van geldelijke bestuurlijke sancties binnen de Europese Unie is conform het in paragraaf 1.1.1 besproken Kaderbesluit. Het Kaderbesluit is in Nederland geïmplementeerd in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie (hierna: Implementatiewet). Om onder de reikwijdte van het Kaderbesluit te vallen dient de mogelijkheid te bestaan om de zaak te doen behandelen door een 'met name in strafzaken bevoegde rechter'.⁵⁸ Zoals beschreven onder paragraaf 1.1.1 is hiervan sprake als de betreffende rechter een procedure toepast die aan de wezenlijke kenmerken van een strafrechtelijke procedure voldoet.⁵⁹ Wanneer de bestuursrechter oordeelt over bestraffing, zoals in het geval van een **bestuurlijke boete**, worden de strafrechtelijke beginselen toegepast waardoor is voldaan aan de voorwaarden uit het Kaderbesluit.⁶⁰ Bestuurlijke boetes die door een Nederlands bestuursorgaan worden opgelegd vallen dus onder de reikwijdte van dit Kaderbesluit.⁶¹ Echter, de Nederlandse wetgever heeft in de Implementatiewet slechts enkele bestuurlijke boetes aangemerkt als 'vatbaar voor erkenning en tenuitvoerlegging in een andere lidstaat'.⁶² Dit is beperkt tot bestuurlijke boetes in het kader van de Wegenverkeerswet en het Arbeidstijdenbesluit vervoer. Hieronder vallen niet bestuurlijke boetes die worden opgelegd door gemeente in het kader van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. De Nederlandse implementatiewet staat dus in de weg aan grensoverschrijdende invordering van bestuurlijke boetes op grond van het Kaderbesluit.

Bij de beoordeling door de bestuursrechter van een **last onder dwangsom** worden de strafrechtelijke beginselen niet toegepast aangezien een last onder dwangsom niet bestraffend van aard is.^{63,64} Een last onder dwangsom valt daarom buiten de reikwijdte van het Kaderbesluit. Momenteel is het dus onmogelijk om Nederlandse geldelijke bestuurlijke sancties opgelegd door een gemeente in het kader van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in het buitenland ten uitvoer te leggen. Voor de tenuitvoerlegging van bestuurlijke boetes dient de Nederlandse implementatiewet te worden aangepast. De tenuitvoerlegging van een last onder dwangsom valt geheel buiten de werking van dit Kaderbesluit.

48 Verbeek 2009 (T&C Awb), art. 5:2 Awb, aant. 3.

49 Art. 5:31d Awb.

50 Titel 5.4 Awb.

51 X, *Handhaving en sancties*, <https://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Handhaving-en-sancties> (consultatie 18 januari 2021).

52 X, *Handhaving en sancties*, <https://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Handhaving-en-sancties> (consultatie 18 januari 2021).

53 Art. 4:117 lid 1 Awb.

54 JACOBS, R. en LIEDORP, M., "Handreiking Behoorlijke en effectieve invordering van geldschulden", Ministerie van BZK 2016, 21-23.

55 Art. 4:124 Awb.

56 Art. 4:116 Awb.

57 JACOBS, R. en LIEDORP, M., "Handreiking Behoorlijke en effectieve invordering van geldschulden", Ministerie van BZK 2016, 21-23.

58 Art. 1 sub a Kaderbesluit 2005/214/JBZ.

59 De Boer 2020 (T&C Internationaal Strafrecht), art. 10 WWETGC, Algemeen.

60 Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3, p. 7.

61 De Boer 2020 (T&C Internationaal Strafrecht), art. 10 WWETGC, aant. 2.

62 Art. 10 lid 1 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie (WWETGC).

63 Rechtspraak, *Handhaving en sancties*, <https://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Handhaving-en-sancties> (consultatie 18 januari 2021).

64 Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3, p. 7.

1.4.3 Grensoverschrijdende invordering van Belgische/Duitse geldelijke bestuurlijke sancties in Nederland

Invordering op grond van het Kaderbesluit

In Nederland is de officier van justitie van het arrondissement Noord-Nederland, verbonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), bevoegd tot erkenning van buitenlandse geldelijke sancties, beslissing tot confiscatie en een confiscatiebevel.^{65 66} De beperking die in paragraaf 1.4.2 wordt vermeld ten aanzien van de uitgaande tenuitvoerleggingsverzoeken met betrekking tot bestuurlijke boeten geldt niet voor inkomende verzoeken. Een bestuurlijke boete opgelegd door een Belgische of Duitse gemeente kan dus wel in Nederland ten uitvoer worden gelegd. Het verzoek tot invordering wordt door de bevoegde autoriteit van het verzoekende land verstuurd aan het CJIB. De tenuitvoerlegging van de vordering wordt in de praktijk verzorgd door het CJIB, op dezelfde manier als waarop de tenuitvoerlegging in Nederland wordt uitgevoerd.⁶⁷

⁶⁵ Art. 4 lid 1 WWETGC.

⁶⁶ De Boer 2009 (T&C Internationaal Strafrecht), art. 4 WWETGC, Algemeen.

⁶⁷ De Boer 2009 (T&C Internationaal Strafrecht), art. 4 WWETGC, Algemeen.

2 Praktische gevolgen

Ondanks het feit dat er juridische mogelijkheden zijn om grensoverschrijdend bestuurlijke sancties in te vorderen blijkt uit de casuïstiek van het EURIEC dat bestuursorganen vaak niet overgaan tot grensoverschrijdende invordering, maar de openstaande vorderingen afschrijven. De praktijkvoorbeelden van het EURIEC zien vooral op bestuurlijke vorderingen uit Nederland ten aanzien van in België of Duitsland wonende personen. Reden hiervan is dat in Nederland projecten zijn opgestart om gemeente te ondersteunen in het invorderen van openstaande bestuurlijke vorderingen. Hierdoor is er meer aandacht gekomen voor de openstaande vorderingen die gemeenten hebben. Hieronder bleek regelmatig sprake te zijn van vorderingen op personen die (inmiddels) in België of Duitsland wonen. Een groot struikelblok vanuit Nederlands perspectief is dat de Nederlandse Implementatiewet de grensoverschrijdende invordering van Nederlandse bestuurlijke boetes sterk beperkt. Ondanks het feit dat invordering volgens het Europees Kaderbesluit wél mogelijk is, sluit de Implementatiewet deze weg voor bestuurlijke boetes door Nederlandse gemeenten af. Hierdoor resteert de weg via de civiele rechter en invordering op grond van de Brussel Ibis-verordening. Dit is een omslachtige procedure waarbij de Brussel Ibis-verordening via een omweg gebruikt wordt voor administratieve procedures. Binnen Nederland is er geen werkbare praktische oplossing om bestuurlijke sancties in het buitenland te incasseren.

Een meer algemeen praktisch gevolg is het feit dat bij invordering via het Kaderbesluit de te incasseren gelden in het invorderende land blijven. Enerzijds is dit begrijpelijk aangezien het invorderende land inspanningen verricht om te komen tot incassering van de openstaande gelden, anderzijds zorgt dit voor een demotivatie bij gemeenten om zich in te zetten om de vordering in het buitenland geïncasseerd te krijgen, het levert hen namelijk geen geld op.

Tenuitvoerlegging na vonnis buitenlandse rechter
Indien de verdragsbasis een ontoereikende oplossing bieden dan kan steeds worden getracht om terug te grijpen naar de mogelijkheid tot tenuitvoerlegging na een oordeel van een buitenlandse rechter. Via de procedure bij de burgerlijke rechter kan dan geprobeerd worden om een executoriale titel te verkrijgen. Doordat dit een omslachtige procedure is, dient gezocht te worden naar meer directe oplossingen en zal de tenuitvoerlegging na een vonnis van een buitenlands rechter eerder een ultimum remedium zijn.

3 Conclusie

Als gevolg van Europese wetgeving is het in bepaalde gevallen mogelijk om bestuurlijke boetes grensoverschrijdend te innen. Hiervoor hebben België, Duitsland en Nederland ook bevoegde autoriteiten aangeduid die verantwoordelijk zijn voor de inning van boetes uit het buitenland. Er zijn echter nog enkele barrières die de grensoverschrijdende inning in de weg kunnen staan. Ten eerste komen de grensoverschrijdend ingevorderde geldsommen van bestuurlijke boetes in beginsel toe aan de staat die de invordering uitvoert. Hier zou in de toekomst wel van afgeweken kunnen worden door het afsluiten van overeenkomsten tussen de lidstaten. Ten tweede dient er voor de invordering in meeste gevallen ook sprake te zijn van dubbele incriminatie. De strafbare handelingen dienen dus in de twee betrokken landen strafbaar zijn of aanleiding kunnen geven tot een bestuurlijke boete.

Wat betreft herstellvorderingen bestaat er momenteel geen internationale regelgeving waardoor het in de praktijk zo goed als onmogelijk is om herstellvorderingen grensoverschrijdend te innen. Nochtans blijkt uit de casuïstiek die is aangeleverd bij het EURIEC dat de grootste en vaak voorkomende niet-geïnde vorderingen, herstellvorderingen zijn. Hierdoor zullen vorderingen van subjecten die in verband gebracht worden met ondermijning bij buitenlandse gemeenten, vaak niet geïnd kunnen worden. Wanneer een burger dus verhuist naar het buitenland is de kans op invordering van openstaande gelden erg klein. Daarnaast zorgt dit ervoor dat burgers de invordering van openstaande vorderingen bewust kan vermijden door naar het buitenland te verhuizen.

Om deze praktische en juridische belemmeringen te overkomen is zowel op Europees als op nationaal niveau aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk alsook overleg om een toegankelijke werkwijze te realiseren.

© 2022, EURIEC

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag zonder bronvermelding worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke andere manier zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.

E: euriec.rik.limburg@politie.nl

T: 088 – 1687380

W: euriec.eu

P: Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht