

84 Kleine en grote kwes erkenning van verke

Mr. dr. K.K. Lindenberg *

1. Dit was althans de oorspronkelijke insteek van de wederzijdse erkenning (vgl. de preambule van het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel, 2002/584/JBZ). Vermeulen signaleert dat er tegenwoordig 'barsten lijken te komen in het glazuur van de wederzijdse erkenningstaart' omdat steeds meer ruimte ontstaat voor lidstaten om uitzonderingen af te dwingen (G. Vermeulen, 'Vijftien jaar Uniestrafrecht: verwezenlijkingen en perspectieven', in: J. Meeusen en Gert Straetmans (eds.), *Politiële en justitiële strafrechtelijke samenwerking in de Europese Unie. Welk evenwicht tussen vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid?*, Antwerpen: Intersentia 2007, p. 99). Ouwerkerk laat in haar dissertatie zien dat een volledig vrij verkeer inderdaad een utopie is (J. Ouwerkerk, *Quid pro quo? A comparative law perspective on the mutual recognition of judicial decisions in criminal matters*, Cambridge: Intersentia 2011, in het bijzonder hoofdstuk 6).
2. Kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties, PbEU L 076 van 22 maart 2005, p. 16-30.
3. Zie het Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen, 2001/C 12/02 (in het bijzonder maatregel 17 en 18). Beschouwingen over oudere rechtsinstrumenten voor de overdracht van verkeersboetes zijn onder meer te vinden in A.J.H. de Bruijn, 'Wederzijdse erkenning van geldelijke sancties voor verkeersfeiten' in: *Praktisch strafrecht. Liber Amicorum J.M. Reijntjes*, Nijmegen: WLP 2005, p. 63-80, R.C.P. Haentjens, 'Vreemde verkeersboetes', VR 2002, p. 73-81, H. Sanders, *De tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen* (diss. UvT) Intersentia 2004 en N. de Meyer e.a., 'Ontzegging van rijbevoegdheid, verkeersboetes en andere geldelijke sancties' in: G. Vermeulen (red.), *Aspecten van Europees formeel strafrecht*, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu 2002, p. 345-399.
4. Art. 34 Verdrag betreffende de Europese Unie (oud).
5. Art. 35 Verdrag betreffende de Europese Unie (oud).
6. Art. 226 van het voormalige Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (thans verwoord in art. 258 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

* Universitair docent straf(proces) recht aan de Rijksuniversiteit Groningen, rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Groningen.

1. Inleiding

De rechtshulp in strafzaken maakt binnen de Europese Unie een turbulente tijd door. In 1999 bestempelde de Europese Raad in Tampere het beginsel van wederzijdse erkenning tot hoeksteen van de toekomstige samenwerking in strafzaken. Dat beginsel, afkomstig uit de Europese interne markt, drukt uit dat justitiële beslissingen uit de ene lidstaat snel kunnen worden erkend en ten uitvoer gelegd in een andere lidstaat. Daardoor ontstaat idealiter een vrij verkeer van beslissingen.¹⁾ Om het beginsel van wederzijdse erkenning te operationaliseren, heeft de EU binnen de toenmalige derde pijler kaderbesluiten vastgesteld. Eén daarvan is het Kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties.²⁾ Met dit kaderbesluit werd uitvoering gegeven aan de wens om de overdracht van de inning van onherroepelijke boetes, in het bijzonder verkeersboetes, binnen de EU te uniformeren en te moderniseren.³⁾ De lidstaten werden geacht het kaderbesluit vóór 22 maart 2007 te implementeren. Vanaf die datum had de erkenning en tenuitvoerlegging van verkeersboetes binnen de hele Europese Unie mogelijk en eenvoudig moeten zijn. Zo is het echter niet gelopen. Enkele kwesties die hieraan hebben bijgedragen worden in deze bijdrage voor het voetlicht gebracht. Daarvoor wordt eerst zowel het Unierechtelijk kader als het kaderbesluit inzake geldelijke sancties (Kgs) kort geschetst. Ten slotte wordt een blik op de toekomst geworpen.

2. Unierechtelijk kader

De voormalige derde pijler van de Europese Unie betrof onder meer de politieke en justitiële samenwerking. Kenmerkend voor de derde pijler was het intergouvernementele karakter, dat zich op verschillende manieren manifesteerde. Zo hadden ook lidstaten het recht om nieuwe regelgeving voor te stellen, iets wat in de eerste pijler was voorbehouden aan de Commissie, en had het Europees Parlement bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving slechts een adviserende taak. De belangrijkste rechtsinstrumenten, waaronder het kaderbesluit, kwamen tot stand op basis van unanimiteit. Kaderbesluiten hadden weliswaar met richtlijnen uit de eerste pijler gemeen dat zij verbindend waren ten aanzien van het resultaat (er rustte een verplichting op de lidstaat tot tijdige implementatie in nationale regelgeving in lijn met het besluit), maar in tegenstelling tot richtlijnen bracht noch een gebrekkige implementatie noch het uitblijven

van implementatie met zich mee dat aan het kaderbesluit directe werking toekwam.⁴⁾ Ten slotte was de rol van het Hof van Justitie beperkt. Lidstaten bepaalden zelf in hoeverre hun nationale rechters aan het Hof prejudiciële vragen konden stellen over de geldigheid en interpretatie van kaderbesluiten.⁵⁾ Waar bovendien in de eerste pijler zowel lidstaten als de Commissie een zogenoemde inbreukprocedure konden starten - een procedure bij het Hof ter zake van de niet-nakoming van verplichtingen door een lidstaat⁶⁾ - ontbeerde de Commissie die bevoegdheid in de derde pijler. Vanuit het perspectief van de Commissie waren kaderbesluiten dus een kwetsbaar instrument: een onvolkomen naleving van het kaderbesluit had geen positiefrechtelijke gevolgen in de desbetreffende lidstaat en bood ook geen handvat voor de Commissie om nakoming af te dwingen.

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 is de klassieke pijlerstructuur weggevalen en is de politieke en justitiële

ties bij de wederzijdse ersboetes

ele samenwerking onderdeel geworden van het nu communautaire Unierecht. Het kaderbesluit is komen te vervallen. Verordeningen en richtlijnen zijn de belangrijkste rechtsinstrumenten geworden, die in de regel bij gekwalificeerde meerderheid worden aangenomen. Dit neemt niet weg dat het hiervoor geschetste juridisch kader voor bestaande kaderbesluiten tijdelijk is gehandhaafd. Lidstaten die kaderbesluiten nog moesten implementeren, dienen dat nog steeds te doen, maar de bevoegdheid van de Commissie tot het inleiden van een inbreukprocedure blijft nog enkele jaren uit. Door een afgesproken overgangperiode van vijf jaar komt een dergelijke procedure in beginsel pas in beeld na 1 december 2014. Alleen wanneer een kaderbesluit vóór die datum wordt gewijzigd door een nieuw instrument, wordt de inbreukprocedure eerder mogelijk.⁷⁾

De juridische grondslagen voor strafrechtelijke samenwerking binnen de EU zijn met de komst van het Verdrag van Lissabon gewijzigd. De juridische grondslag van het kaderbesluit inzake geldelijke sancties was gelegen in art. 31 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (oud). Dit viel onder Titel VI van dat verdrag, inhoudende 'Bepalingen inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken'. Kaderbesluiten werden als gezegd alleen op basis van unanimiteit aangenomen. De nieuwe samenwerking in strafzaken wordt geregeld in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, binnen de titel 'Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht'. Voor de strafrechtelijke samenwerking zijn met name de volgende bepalingen van dat verdrag van belang: art. 82 (eerste lid: maatregelen inzake wederzijdse erkenning van beslissingen, tweede lid: samenwerking op het gebied van strafvordering), art. 83 (samenwerking op het gebied van materieel strafrecht) en art. 87 (politieke samenwerking). Zou de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties nu worden geregeld, dan is art. 81 lid 1 de aangewezen grondslag (de centrale grondslag voor de wederzijdse erkenning van beslissingen). Het bijzondere van dat artikel is dat daarbij niet de zogenoemde noodremprocedure geldt. Die geldt wel bij de samenwerking op het gebied van strafvordering en materieel strafrecht.⁸⁾ Kort gezegd behelst de noodremprocedure de mogelijkheid van een lidstaat om een richtlijn tegen te houden indien die richtlijn afbreuk zou doen aan fundamentele aspecten van zijn strafrechtstelsel.⁹⁾ Bij maatregelen inzake de wederzijdse erkenning van beslissingen is de nor-

male wetgevingsprocedure van toepassing (aannemen met gekwalificeerde meerderheid). Door de afwezigheid van de noodremprocedure kan het dus zijn dat een lidstaat zich tegen zijn wil moet schikken naar een verordening of richtlijn op het gebied van wederzijdse erkenning, ook wanneer die maatregel afbreuk zou doen aan de fundamentele aspecten van zijn strafrechtstelsel.

3. Hoofdpijnen van het kaderbesluit inzake geldelijke sancties

In overeenstemming met het beginsel van wederzijdse erkenning is het uitgangspunt van het kaderbesluit inzake geldelijke sancties dat de tenuitvoerleggingsstaat 'zonder verdere formaliteiten' en 'onverwijld' alle nodige maatregelen neemt tot tenuitvoerlegging van de beslissing (art. 6 Kgs). Dit lijdt alleen uitzondering indien de tenuitvoerleggingsstaat 'beslist zich te beroepen' op een van de weigeringsgronden. Uit deze formulering komt al naar voren dat het in dit kaderbesluit gaat om facultatieve weigeringsgronden. Het kaderbesluit bevat een beperkt aantal van deze gronden (art. 7 Kgs). Het gaat kort gezegd om ongenoegzaamheid van door de beslissingsstaat overlegde stukken, *bis in idem*, het ontbreken van dubbele strafbaarheid, verjaring, extraterritorialiteit, immuniteit, jeugdige leeftijd, bepaalde verstekbeslissingen¹⁰⁾ en boetes lager dan zeventig euro. Wat de dubbele strafbaarheid betreft is in het kaderbesluit een lijst opgenomen met feiten waarvoor de dubbele strafbaarheid niet mag worden getoetst (de zogenoemde lijstfeiten; art. 5 Kgs). In grote lijnen komt de lijst overeen met de lijst in het eerder tot stand gekomen kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel.¹¹⁾ Dat bevreemdt enigszins, omdat bij veel van deze lijstfeiten (zoals terrorisme, verkrachting, moord en doodslag) niet goed is voor te stellen dat daarvoor een geldelijke sanctie wordt opgelegd.¹²⁾ Hoe dit ook zij, voor het onderhavige thema is van belang dat in het kaderbesluit inzake geldelijke sancties een belangrijk lijstfeit is toegevoegd, te weten 'gedragingen in strijd met de verkeersregels, met inbegrip van overtredingen van de rij- en rusttijdenwetgeving en van de wetgeving inzake gevaarlijke goederen'. Bij de overdracht van verkeersboetes – hier te definiëren als boetes ter zake van gedragingen in strijd met verkeersregels – waarbij dat lijstfeit door de beslissingsstaat is

7. Art. 10 van het bij het Verdrag van Lissabon behorende Protocol 36 over de overgangsbepalingen. Zie daarover S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford: OUP 2011, p. 61-64.
8. Voor deze gebieden is de noodremprocedure neergelegd in art. 82 lid 3 respectievelijk art. 83 lid 3 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Over het verschil tussen de aan- en afwezigheid van de noodremprocedure, zie S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford: OUP 2011, p. 664-673.
9. Indien ten minste negen lidstaten de ontwerp-richtlijn wel willen aanvaarden, kan die ontwerp-richtlijn een doorstart maken voor die lidstaten (zie art. 82 lid 3 en art. 83 lid 3 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). De noodremprocedure en deze doorstartprocedure worden samen het *brake-accelerator mechanism* genoemd.
10. De oorspronkelijke regeling van verstekbeslissingen is inmiddels gewijzigd door Kaderbesluit 2009/299/JBZ, PbEU L 81/24 van 27 maart 2009, waarmee de procedure met betrekking tot verstekbeslissingen in verschillende kaderbesluiten is geïnformeerd. Deze procedure is ook praktisch van belang voor de wederzijdse erkenning van verkeersboetes en verdient aparte aandacht, waarvoor in deze bijdrage de ruimte ontbreekt. Zie over het nieuwe kaderbesluit inzake verstekbeslissingen: A. de Swart, 'Toekomstige samenwerking in strafzaken - Het ontwerp-kaderbesluit aangaande de wederzijdse erkenning van verstekvonnissen', NJB 2008, p. 1619 e.v.
11. Kaderbesluit 2002/584/JBZ.
12. Vgl. A.J.H. de Bruijn, 'Wederzijdse erkenning van geldelijke sancties voor verkeersfeiten' in: *Praktisch strafrecht. Liber Amicorum J.M. Reijntjes*, Nijmegen: WLP 2005, p. 66.

“Zonder verdere formaliteiten” en “onverwijld”

13. Bij overdrachten op grond van het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen (art. 45) en het Europees Verdrag inzake bestraffing van verkeersdelicten (art. 11) is matiging tot aan het nationale boetemaximum verplicht. Nederland heeft het laatstgenoemd verdrag overigens wel ondertekend, maar nooit geratificeerd.
14. Onduidelijk is welk plafond moet worden genomen voor het bepalen van nationaal maximum: het plafond van het wettelijk strafmaximum of van het gepubliceerde handhavingsbeleid? Uit de tekst van art. 8 Kgs blijkt het antwoord niet zonder meer. Het bedrag moet worden beperkt 'tot het maximum dat door zijn nationale recht op feiten van dezelfde aard wordt gesteld' of, in het Engels, tot 'the maximum amount provided for acts of the same kind under the national law of the executing State'. In Nederland is een duidelijke keuze gemaakt; in de implementatie is het plafond als 'wettelijk strafmaximum' geformuleerd (art. 10 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008).
15. Ook de Nederlandse wetgever noemt dit een 'zeer specifieke situatie' (Kamerstukken II 2005/06, 30 699, nr. 3, p. 12). In de wetgeschiedenis van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008 (waarin de Nederlandse implementatie van dit kaderbesluit is gelegen) wordt het volgende algemene voorbeeld gegeven. 'In Frankrijk wordt door de Franse rechter een boete opgelegd voor vernieling van een Frans vliegtuig dat zich op een Duitse luchthaven bevond. De vernieling is gepleegd door een Nederlander. Het feit is buiten de uitvaardigende lidstaat (Frankrijk) gepleegd en Nederland had op grond van het actief personaliteitsbeginsel rechtsmacht kunnen uitoefenen, aangezien het feit door een Nederlander is gepleegd (artikel 5 Sr). Als onder dergelijke omstandigheden de Franse boete hoger zou zijn dan het strafmaximum dat in Nederland is gesteld op vernieling, dan mag Nederland de boete verlagen tot het in Nederland geldende strafmaximum.' Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 699, nr. 3, p. 13.
16. Het wetsvoorstel 'Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafvonnissen' strekt tot implementatie van Kaderbesluiten 2008/909/JBZ en 2008/947/JBZ en regelt de wederzijdse erkenning van vrijheidsstraffen. In dit voorstel, dat op 3 april 2012 is aangenomen door de Tweede Kamer, is volgens het voorgestelde art. 2:11 lid 4 nog steeds aanpassing van de straf aangewezen in geval de buitenlandse vrijheidsstraf hoger is dan het in ons land geldende maximum voor het onderliggende feit (deze bepaling is een uitwerking van art. 8 lid 2 van Kaderbesluit 2008/909/JBZ).
17. Peers merkt op dat deze weigeringsgrond illusoir is wanneer men die letterlijk neemt, omdat moeilijk is voor te stellen dat reeds uit het certificaat zou blijken dat grondrechten niet in acht zijn genomen (S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford: OUP 2011, p. 725).
18. Zie hierover F. Thomas, *De Europese rechtshulpverdragen in strafzaken*, Gent: Story 1980, p. 202-203, 290-293 en N. de Meyer e.a., 'Ontzegging van rijbevoegdheid, verkeersboetes en andere geldelijke sancties' in: G. Vermeulen (red.), *Aspecten van Europees formeel strafrecht*, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu 2002, p. 345-399.
19. Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke

aangekruist, zal de tenuitvoerleggingsstaat de beslissingsstaat dus niet mogen tegenwerpen dat het onderliggende feit in de tenuitvoerleggingsstaat niet is gesanctioneerd.

Het kaderbesluit stelt voorts, zoals gebruikelijk op het terrein van de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, dat de tenuitvoerlegging van de beslissing wordt beheerst door de wet van de tenuitvoerleggingsstaat (art. 9 Kgs). Een discriminatoir regime is hier vanzelfsprekend niet toegestaan; tenuitvoerlegging geschiedt 'op dezelfde wijze als een geldelijke sanctie die door de tenuitvoerleggingsstaat wordt opgelegd'. Opmerkelijk is dat het kaderbesluit geen algemene voorziening kent om een boete te matigen ingeval het feit waarvoor de boete is opgelegd een lager boetemaximum kent in de tenuitvoerleggingsstaat dan de hoogte van de opgelegde boete.¹³⁾ Matigen tot het nationale boetemaximum is alleen toegestaan indien de boete is opgelegd voor een feit dat buiten het grondgebied van de beslissingsstaat is gepleegd, voor zover de feiten onder de rechtsmacht vallen van de tenuitvoerleggingsstaat (art. 8 Kgs).¹⁴⁾ Bij verkeersboetes zal daarvan naar verwachting nooit sprake zijn.¹⁵⁾ Anders dan bij overname van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen moeten lidstaten bij de overname van de tenuitvoerlegging van boetes dus in voorkomende gevallen hun geweldsmonopolie aanwenden om een beslissing te executeren die, wat de sanctiehoogte betreft, in eigen land niet genomen mag worden.¹⁶⁾

Ten slotte is een zacht geformuleerde weigeringsgrond opgenomen met betrekking tot de grondrechten en fundamentele rechtsbeginselen zoals neergelegd in art. 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. De tenuitvoerleggingsstaat 'kan zich verzetten tegen de erkenning en tenuitvoerlegging' indien het overlegde certificaat (het basisdocument voor de overdracht) doet vermoeden dat de genoemde rechten en beginselen niet in acht zijn genomen. In dat geval geldt dat de tenuitvoerleggingsstaat eerst nadere informatie moet inwinnen bij de beslissingsstaat (art. 20 lid 3 Kgs).¹⁷⁾

4. Type beslissing

In het rechtshulprecht wordt al decennialang onderkend dat samenwerking op het gebied van geldelijke sancties van groot belang is. Dat heeft er ook toe geleid dat men bij de internationale samenwerking in strafzaken oog heeft gekregen voor de ontwikkeling van de zogenoemde *Ordnungswidrigkeiten*. Daarbij gaat het, beknopt omschreven, om feiten die met een geldboete administratiefrechtelijk worden afgedaan, en niet (meer) strafrechtelijk, hoewel beroep op de strafrechter vaak nog mogelijk is. Bepaalde vormen van klassieke rechtshulp in strafzaken zijn al langer mogelijk voor beslissingen met betrekking tot dergelijke feiten.¹⁸⁾

Toen de Europese Unie in 2001 hoge prioriteit gaf aan de ontwikkeling van een instrument voor de wederzijdse erkenning van boetes die in een andere lidstaat zijn opgelegd, in het bijzonder wederzijdse erkenning van verkeersboetes¹⁹⁾, was duidelijk dat de effectiviteit van dat instrument beperkt zou zijn indien men daarin niet ook een plaats zou inruimen voor de *Ordnungswidrigkeiten*. Bij de voorbereiding van het kaderbesluit inzake geldelijke sancties is nog geworsteld met de precieze invulling. Er is een variant geweest waarin alleen beslissingen ter zake van strafbare feiten en verkeersfeiten in aanmerking kwamen²⁰⁾ en een variant waarin alle *Ordnungswidrigkeiten* gedekt werden, mits zij voorkwamen in een van de nationale regelingen van de beslissingsstaat die op voordracht van de lidstaten in een bijlage zouden worden opgenomen.²¹⁾ Deze bijlage-systematiek is eerder gevolgd in het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen en in het Europees Verdrag inzake bestraffing van verkeersdelicten.

Uiteindelijk is gekozen voor een nog ruimere variant. Het definitieve kaderbesluit inzake geldelijke sancties noemt vier typen onherroepelijke beslissingen waarop het kaderbesluit van toepassing is (art. 1 Kgs). Het moet gaan om beslissingen die in de beslissingsstaat zijn genomen door (i) een rechter ten aanzien van een strafbaar feit, (ii) een andere autoriteit dan een rechter ten aanzien van een strafbaar feit, mits de betrokkene de gelegenheid heeft gehad de zaak te doen behandelen door een 'met name in strafzaken bevoegde rechter', (iii) een andere autoriteit dan een rechter ten aanzien van een feit 'dat naar het nationale recht van de beslissingsstaat wordt bestraft als inbreuk op de rechtsvoorschriften' (de *Ordnungswidrigkeit* in andere bewoordingen), mits de betrokkene de gelegenheid heeft gehad de zaak te doen behandelen door een 'met name in strafzaken bevoegde rechter', en (iv) een 'met name in strafzaken bevoegde rechter', indien de beslissing is gegeven met betrekking tot een beslissing die onder iii werd omschreven. Samengevat gaat het dus om onherroepelijke boetes opgelegd door een strafrechter, om onherroepelijke boetes opgelegd door een niet-rechterlijke autoriteit ten aanzien van strafbare feiten of *Ordnungswidrigkeiten* terwijl de betrokkene de gelegenheid heeft gehad zijn zaak voor te leggen aan een 'met name in strafzaken bevoegde rechter', en om onherroepelijke beslissingen van 'een met name in strafzaken bevoegde rechter' genomen in beroep op een administratieve boete ter zake van een *Ordnungswidrigkeit*.

Deze definities roepen de vraag op wat hier moet worden verstaan onder 'een met name in strafzaken bevoegde rechter'. Het belang van die vraag kan moeilijk worden overschat. Op dat belang kom ik dadelijk terug; eerst bespreek ik de term zelf. Waar in de Nederlandse tekst van het kaderbesluit inzake geldelijke sancties de uitdrukking 'een met name in strafzaken bevoegde rechter' wordt gebruikt, is dat in de Engelse tekst 'a court having jurisdiction in particular in criminal matters'. In bepalingen van eerdere rechtshulpinstrumenten is

die Engelse uitdrukking niet onbekend; zo kwam zij voor in art. 49 Schengenuitvoeringsovereenkomst²²⁾ en in art. 3 EU-Rechtshulpovereenkomst 2000.²³⁾ De toevoeging is in de genoemde regelingen opgenomen om wederzijdse rechtshulp ook mogelijk te maken voor de *Ordnungswidrigkeiten* (met inbegrip van de niet-rechterlijke voorfase), mits dus beroep openstaat bij 'a court having jurisdiction in particular in criminal matters'. Hiermee werd tot uitdrukking gebracht dat 'the court before which the proceedings may be heard does not have to be one that deals exclusively with criminal cases'.²⁴⁾ Het stelt dus slechts buiten twijfel dat de betreffende rechter niet uitsluitend in strafzaken bevoegd hoeft te zijn. Het vreemde is wel dat de Nederlandse tekst van die regelingen een minder strikt ogende uitdrukking gebruikt dan nu in het kaderbesluit inzake geldelijke sancties, namelijk 'een ook in strafzaken bevoegde rechter'. Het is zeer waarschijnlijk dat geen verschil bestaat tussen een 'met name' en een 'ook' in strafzaken bevoegde rechter, en dat de functie van de uitdrukking in het kaderbesluit dezelfde is als die in de eerdere rechtshulpinstrumenten. Dat valt onder meer op te maken uit de Duitse tekst van het kaderbesluit inzake geldelijke sancties, die spreekt van 'ein auch in Strafsachen zuständiges Gericht'. Die term is ook gekozen in hun implementatie in § 87 van het Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Voorts komt het begrip 'a court having jurisdiction in particular in criminal matters' ook voor in het kaderbesluit inzake het Europees bewijsverkrijgingsbevel en luidt de Nederlandse tekst op dat punt niet 'een met name in strafzaken bevoegde rechter', maar nu eens 'een ook in strafzaken bevoegde rechter' en dan weer 'een onder andere in strafzaken bevoegde rechter'.²⁵⁾ In de Nederlandse implementatie van het kaderbesluit inzake geldelijke sancties is gekozen voor de term 'een met name in strafzaken bevoegde rechter' (art. 1 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008), maar dat maakt dus naar verwachting inhoudelijk niets uit.

Al met al ligt in de rede dat het niet hoeft te gaan om een rechter die alleen maar strafrechter is. Maar onzeker is welke eisen aan de rechter worden gesteld, in het bijzonder ten aanzien van zijn inbedding in de nationale competentieregeling en zijn status op het moment van beslissen. Voor verkeersboetes is dit van belang, omdat verkeersfeiten binnen de lidstaten van de Europese Unie vaak met een administratieve boete worden afgedaan, zoals bij ons op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving voorschriften (Wahv). Worden die in beroep wel behandeld door 'een met name in strafzaken bevoegde rechter'? De inrichting van de gerechten, de competentieregels en de rechtsmiddelen bij verkeersboetes lopen in de lidstaten uiteen. In sommige lidstaten bestaan losstaande administratieve gerechten, in weer andere is er geen scherpe indeling binnen de gerechten en bestaat een algemene competentie.²⁶⁾ Soms is de afdoening van verkeersfeiten in een lidstaat zelfs meer civielrechtelijk te noemen.²⁷⁾ Het belang van een heldere afbakening van het

onderhavige begrip is tweërlei. Enerzijds moet de beslissingsstaat kunnen inschatten of zijn eigen stelsel voldoet aan de hier gestelde eisen. Anderzijds zou de tenuitvoerleggingsstaat vraagtekens kunnen zetten bij zijn plicht tot tenuitvoerlegging, ook al zal hij op grond van wederzijds vertrouwen ervan moeten uitgaan dat de beslissingsstaat de regels naleeft. Uit de evaluaties van het kaderbesluit inzake geldelijke sancties blijkt dat bepaalde lidstaten er moeite mee hebben om te vertrouwen op stukken afkomstig van administratieve autoriteiten.²⁸⁾ De evaluaties geven ook weer dat sommige landen – zoals Litouwen, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk – eraan twijfelen of hun systeem wel voldoet aan de eis dat bij administratieve verkeersboetes beroep kan worden ingesteld bij 'een met name in strafzaken bevoegde rechter'.²⁹⁾ Verderop in deze bijdrage wordt nader op die evaluaties ingegaan. Die landen lijken dus in ieder geval beperkt in hun eigen overdrachtsmogelijkheden, terwijl zij buitenlandse verkeersboetes onverminderd moeten erkennen en ten uitvoer leggen. Volgens Nederland voldoet de eigen Wahv aan de eisen van het kaderbesluit. Gaat men in Nederland in beroep tegen de beslissing die door de officier van justitie in bezwaar is genomen, dan komt de kantonrechter in beeld (art. 6 jo. 9 Wahv). Deze rechter is in de visie van de Nederlandse wetgever dus 'een met name in strafzaken bevoegde rechter'.³⁰⁾

Vermoedelijk zal over het begrip 'een met name in strafzaken bevoegde rechter' binnen afzienbare tijd meer helderheid komen. Een Tsjechisch gerechtshof heeft op 7 februari 2012 aan het Hof van Justitie van de EU prejudiciële vragen voorgelegd over dat begrip zoals opgenomen in art. 1 Kgs.³¹⁾ De aanleiding tot de vragen is een door Oostenrijk aan Tsjechië overgedragen boete van € 220,- die een Tsjech in Oostenrijk van een administratieve autoriteit had ontvangen voor het niet in acht nemen van een verkeersbord.³²⁾ In Oostenrijk wordt in beginsel geen rechter bij een dergelijke zaak betrokken, maar kan de betrokkene bezwaar indienen bij de administratieve autoriteit. Tegen de afwijzing van het bezwaar staat beroep open bij de Oostenrijkse onafhankelijke administratieve kamer ('Unabhängiger Verwaltungssenat').³³⁾ De verzoeker had daarvan geen gebruik gemaakt, maar zou wel op zijn rechten gewezen zijn. Bij de erkenningsprocedure bij een regionale rechtbank in Tsjechië stelde de raadsman van de betrokkene dat zijn cliënt geen gelegenheid heeft gehad zijn zaak in Oostenrijk voor de strafrechter te brengen. De rechtbank concludeerde niettemin dat de wettelijke voorwaarden waren vervuld en dat de beslissing daarom moest worden erkend en ten uitvoer gelegd. De betrokkene ging daarna in beroep, waarna de beroepsrechter aanleiding zag de prejudiciële vragen te formuleren. De verwijzende rechter vraagt allereerst aan het Hof van Justitie of het begrip 'een met name in strafzaken bevoegde rechter' in art. 1 Kgs moet worden uitgelegd als een autonoom unierechtelijk begrip. Zo ja, dan luidt de vraag welke algemene kenmerken de nationale rechterlijke instantie moet hebben om te worden beschouwd als 'een

beslissingen, 2001/C 12/02 (maatregelen 17 en 18).

20. Nota van het Voorzitterschap van de Raad, 8731/02 (COPEN 31) inhoudende een ontwerp-kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties (voorgesteld art. 1 sub a onder 3).
21. Dit betrof het oorspronkelijk voorstel van Frankrijk, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (documentnr. 10710/01, COPEN 37; art. 1 sub a onder 2).
22. Zie het *Schengen acquis*, PbEG L 239 van 22 september 2000, p. 19-62.
23. Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, PbEG C 197/1 van 12 juli 2000.
24. Explanatory report on the Convention of 29 May 2000 on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, PbEG C 379/10 van 29 december 2000. Zie hierover ook A.J.H. de Bruijn, 'Wederzijdse erkenning van geldelijke sancties voor verkeersfeiten' in: *Praktisch strafrecht. Liber Amicorum J.M. Reijntjes*, Nijmegen: WLP 2005, p. 67-68.
25. Art. 5 onder b en c van het Kaderbesluit 2008/978/JBZ, PbEU L 350/72 van 30 december 2008.
26. Dit laatste is volgens eigen opgave zo in Denemarken. Zie: Note from the General Secretariat of the Council to the Working Party on Cooperation in Criminal Matters, 31 maart 2012, 7941/12 (Follow up of the mutual recognition instruments), p. 35.
27. Volgens het Verenigd Koninkrijk is een groot deel van de verkeersfeiten daar civielrechtelijk geregeld. Zie: Note from the General Secretariat of the Council to the Working Party on Cooperation in Criminal Matters, 31 maart 2012, 7941/12 (Follow up of the mutual recognition instruments), p. 147.
28. Note from the General Secretariat of the Council to the Working Party on Cooperation in Criminal Matters, 31 maart 2012, 7941/12 COPEN 62 (Follow up of the mutual recognition instruments), bijvoorbeeld p. 28 (Tsjechië) en 63 (Spanje).
29. Zie: Note from the General Secretariat of the Council to the Working Party on Cooperation in Criminal Matters, 31 maart 2012, 7941/12 COPEN 62 (Follow up of the mutual recognition instruments), p. 32 (Tsjechië), p. 99 (Litouwen) en p. 146-147 (Verenigd Koninkrijk). Spanje geeft aan dat hun administratieve vergrijpen niet passen in de definities van het kaderbesluit, omdat daaraan een zuiver administratieve procedure is verbonden. Het land vermeldt daarbij niet of daaronder ook de verkeersboetes vallen (p. 59).
30. Kamerstukken II 2005/06, 30 699, nr. 3, p. 13.
31. Verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend door de Vrchní soud v Praze (Tsjechische Republiek) op 7 februari 2012, zaak C-60/12 (Marián Baláz), PbEU C 109/7 van 14 april 2012.
32. De feiten zijn afgeleid van de publicatie van de Baláz-zaak (zie vorige noot) op de site van het ministerie van buitenlandse zaken: <www.minbuiz.nl/ecer>.
33. Zie § 51 van het Oostenrijkse Verwaltungsstrafgesetz 1991.

34. HvJ 17 juli 2008, zaak C-66/08 (Kozłowski), NJ 2008, 586 m.nt. Borgers, overweging 42.
35. Lidstaten zijn verplicht hun implementaties kaderbesluitconform te interpreteren, zolang dit niet tegen de tekst van die implementatie indruist. Zie HvJ 16 juni 2005, zaak C-105/03 (Pupino), NJ 2006, 500, m.nt. Borgers.
36. Het is overigens mogelijk dat het Hof ook bij een beperkte uitleg een door een lidstaat gehanteerde ruimere uitleg niet blokkeert. Dat komt omdat een ruimere uitleg leidt tot meer gevallen van wederzijdse erkenning en daarvoor dus dienstig is. Vgl. HvJ 6 oktober 2009, zaak C-123/08 (Wolzenburg), NJ 2009, 591 m.nt. N. Keijzer, en Glerum & Rozemond, 'Het Wolzenburg-arrest, de interpretatie van het Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de gevolgen voor de Nederlandse overleveringspraktijk', DD 2010/17, p. 271 e.v. Toch kan een dergelijk vrijgeven van ruimere definities tot problemen leiden wanneer zij alleen worden aangehangen door lidstaten die per saldo veel meer boetes overdragen dan ontvangen.
37. PbEU L 288/1 van 5 november 2011. Zie daarover ook de bijdrage van J. Simmelink en B.F. Keulen in deze editie van VR, p. 262 e.v.
38. Beroep ingesteld op 30 januari 2012, zaak C-43/12 (Europese Commissie/Europees Parlement en Raad van de Europese Unie), PbEU C 98/18 van 31 maart 2012.
39. Zie COM (2012) 131 definitief.



'Een met name in strafzaken bevoegde rechter'



met name in strafzaken bevoegde rechter'. Zo nee, dan luidt de vraag naar welk recht het begrip moet worden beoordeeld; naar dat van de beslissingsstaat of dat van de tenuitvoerleggingsstaat. Vervolgens wil de Tsjechische rechter weten of de Oostenrijkse onafhankelijke administratieve kamer ('Unabhängiger Verwaltungssenat') kan worden aangemerkt als 'een met name in strafzaken bevoegde rechter' in de zin van art. 1 Kgs. In het verlengde daarvan wordt ten slotte gevraagd of nog kan worden gesproken van 'de gelegenheid de zaak te doen behandelen' door 'een met name in strafzaken bevoegde rechter' als bedoeld in art. 1 Kgs, wanneer – hierbij doelt de verwijzende rechter kennelijk op de situatie in Oostenrijk – de betrokken persoon een zaak niet rechtstreeks kan doen behandelen door 'een met name in strafzaken bevoegde rechter', maar eerst in bezwaar moet tegen de beslissing van de administratieve autoriteit bij die autoriteit zelf, waarna het beroep enkel tegen die beslissing in bezwaar kan worden ingesteld.

De vraag wie bevoegd is begrippen uit kaderbesluiten van betekenis te voorzien, is eerder aan de orde geweest bij het Hof van Justitie. In het arrest *Kozłowski* uit 2008 stond de uitleg van begrippen in het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel ter discussie. Het Hof van Justitie overwoog daarin dat 'de eenvormige toepassing van het recht van de Unie en het gelijkheidsbeginsel vereisen (...) dat de bewoordingen van een bepaling van dit recht die voor de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normaliter in de gehele Unie autonoom en uniform moeten worden uitgelegd, rekening houdend met de context van de bepaling en het doel van de betrokken regeling'.³⁴⁾ Buiten twijfel staat dat art. 1 Kgs niet verwijst naar het recht van de lidstaten, zoals bijvoorbeeld art. 5 Kgs dat wel doet (daar gaat het om de lijstfeiten, die worden ingeleid als 'de navolgende in de beslissingsstaat strafbare feiten, zoals omschreven in het recht van die staat'; zie daarover de volgende paragraaf). Het zou dus niet verbazen dat het Hof van Justitie de uitleg van het begrip 'een met name in strafzaken bevoegde rechter' naar zich toe trekt. Volgens zijn eigen overweging in *Kozłowski* zal het Hof dan wel rekening moeten houden met het doel van het kaderbesluit inzake geldelijke sancties. In de preambule van het kaderbesluit inzake geldelijke sancties staat uitdrukkelijk dat het kaderbesluit zich dient uit te strekken tot geldelijke sancties die ten aanzien van inbreuken op de verkeerswetgeving worden opgelegd (overweging 4).

Een beperkte uitleg van 'een met name in strafzaken bevoegde rechter' zal naar verwachting niet doelmatig zijn. Een beperkte uitleg zou bijvoorbeeld zijn dat het moet gaan om een bijzondere zitting van een strafrechter, waarbij de bijzonderheid er enkel in gelegen is dat het strikt genomen gaat om een *Ordnungswidrigkeit* en niet om een strafbaar feit. Die uitleg zou tot gevolg kunnen hebben, althans bevestigen, dat binnen de Europese Unie een aanzienlijk aantal verkeersboetes niet voor overdracht in aanmerking komt.³⁵⁾ Lan-

den als Litouwen, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk twijfelen als gezegd nu al over hun overdrachtsmogelijkheden.³⁶⁾ Een betrekkelijk ruime, doelmatige uitleg ligt voor de hand. Die mag echter ook weer niet zo ver van de tekst af staan dat het verband met het woord 'strafzaken' en dus met het strafrecht volledig is doorbroken. Naar het zich laat aanzien wordt de beantwoording voor het Hof al met al geen sinecure. Daar komt bij dat de Commissie tegenwoordig zeer kritisch lijkt te staan tegenover het gebruik van strafrechtelijke rechtshulpinstrumenten voor bestuursrechtelijke aangelegenheden. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van twee recente ontwikkelingen.

In 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 verkeersovertradingen wordt beoogd een mechanisme voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten in te stellen dat betrekking heeft op verkeersovertredingen, ongeacht de administratieve of strafrechtelijke aard daarvan (mede ten behoeve van het kaderbesluit inzake geldelijke sancties en de daaruit voortvloeiende wederzijdse erkenning van verkeersboetes).³⁷⁾ Als grondslag voor die richtlijn is art. 87 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gekozen, welk artikel valt binnen het nieuwe post-Lissabon kader van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. De Commissie is evenwel van mening dat art. 87 alleen als grondslag kan dienen voor politieke samenwerking met betrekking tot strafbare feiten (en dus niet tevens voor samenwerking met betrekking tot administratiefrechtelijke vergrijpen). De Commissie heeft het Hof van Justitie daarom verzocht de richtlijn nietig te verklaren. De juiste grondslag zou volgens de Commissie liggen in art. 91 lid 1 van genoemd verdrag (over rechtsinstrumenten inzake gemeenschappelijk vervoerbeleid). 'De richtlijn is immers gericht op de verbetering van de verkeersveiligheid, een in die bepaling (sub c) uitdrukkelijk vermeld gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid', aldus de Commissie.³⁸⁾

De tweede ontwikkeling betreft het Voorstel 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.³⁹⁾ Onderdeel daarvan is het regelen van samenwerking op het gebied van administratieve sancties. In de toelichting wordt gewezen op het kaderbesluit inzake geldelijke sancties en wordt gesteld dat dat kaderbesluit weliswaar administratieve boetes omvat, maar alleen die waarbij 'tegen de betrokken beslissingen beroep kan worden ingesteld bij de *strafrechter*' (mijn cursivering). En voorts: 'Voor administratieve boeten en sancties waartegen beroep kan worden ingesteld bij andere rechters dan de strafrechter, bestaan geen vergelijkbare instrumenten.' Daarom is in het voorstel voorzien in een stelsel voor de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van administratiefrechtelijke

lijke sancties die voortvloeien uit de geregelde materie.

Deze ontwikkelingen wijzen erop dat onder de huidige instrumenten van wederzijdse erkenning van verkeersboetes, administratiefrechtelijke beslissingen volgens de Commissie een bepaald strafrechtelijk gehalte dienen te hebben.⁴⁰⁾ Dat strafrechtelijk gehalte dient daarbij kennelijk groter te zijn dan, bijvoorbeeld, het strafrechtelijk gehalte van de begrippen 'criminal offence' en 'criminal charge' in art. 6 EVRM, die vrij ruim worden uitgelegd en zonder meer van toepassing kunnen zijn op bestuurlijke sancties.⁴¹⁾

Indien het standpunt van de Commissie leidend zou zijn bij de toepassing van het kaderbesluit inzake geldelijke sancties, dan zouden veel verkeersboetes niet wederzijds erkend kunnen worden. Voorzienbaar is dat deze kwestie aanleiding zal geven tot veel discussies over bevoegdheidsafbakening en over juridische grondslagen van EU-besluiten.

Zoals uit het voorgaande blijkt, zullen de antwoorden op de Tsjechische prejudiciële vragen van groot belang kunnen zijn voor de wederzijdse erkenning van verkeersboetes en wellicht ook voor terreinen daarbuiten. In het bijzonder zijn de vragen van belang voor landen als Litouwen, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk, omdat die landen er nu van uitgaan dat zij door het begrip 'een met name in strafzaken bevoegde rechter' veel van hun verkeersboetes niet kunnen overdragen. Voor Nederland zijn de vragen van belang in verband met het karakter van de kantonrechter. Ook de laatste prejudiciële vraag is voor ons land interessant, omdat binnen het stelsel van de Wahv, net als in Oostenrijk, de betrokkene niet direct de gelegenheid heeft zijn zaak aan de rechter voor te leggen, maar daarvoor eerst in bezwaar moet bij een administratieve autoriteit (bij ons de officier van justitie).⁴²⁾

5. Type feit

Zoals gezegd heeft de Europese Unie rond de eeuwwisseling hoge prioriteit gegeven aan de ontwikkeling van een instrument voor de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties, in het bijzonder voor de wederzijdse erkenning van verkeersboetes. Dit heeft zijn beslag gekregen in het kaderbesluit inzake geldelijke sancties, waarvan de preambule stelt dat het kaderbesluit zich dient uit te strekken tot geldelijke sancties die ten aanzien van inbreuken op de verkeerswetgeving worden opgelegd. Het belang van wederzijdse erkenning van deze laatstgenoemde sancties wordt onderstreept doordat verkeersfeiten als lijstfeit zijn opgenomen, waardoor die feiten aan de toets van dubbele strafbaarheid zijn onttrokken. In art. 5 lid 1 Kgs is dit als volgt verwoord:

Tot erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen kunnen leiden, overeenkomstig dit kaderbesluit en zonder toetsing van de dubbele strafbaarheid, de navolgende in de beslissings-

staat strafbare feiten, zoals omschreven in het recht van die staat:

(...)

- gedragingen in strijd met de verkeersregels, met inbegrip van overtredingen van de rij- en rusttijdenwetgeving en van de wetgeving inzake gevaarlijke goederen (...)

Welke feiten vallen nu onder 'gedragingen in strijd met de verkeersregels' en wie bepaalt dat? Vooropgesteld kan worden dat het begrip 'strafbare feiten' in de aanhef geen beperking van de in aanmerking komende verkeersfeiten zal betekenen; het is onwaarschijnlijk dat het verkeersfeit alleen als lijstfeit mag worden aangemerkt wanneer het een strafrechtelijke kwalificatie heeft. Kenmerkend voor veel verkeersfeiten is nu juist dat zij zijn gedepenaliseerd. Dit wordt onderkend in de ruime definities van de relevante beslissingen in art. 1 Kgs (zie hiervoor). Voorts heeft het begrip 'strafbaar feit' in de context van de internationale samenwerking in strafzaken door de ontwikkeling van de *Ordnungswidrigkeiten* al langer naast zijn klassieke betekenis eveneens een ruime betekenis die ook de *Ordnungswidrigkeiten* omvat.⁴³⁾ Ten slotte kan nog worden gewezen op de Engelse tekst van het kaderbesluit, waarbij in art. 1 Kgs de uitdrukking 'criminal offence' wordt gebezigd (bijvoorbeeld bij de omschrijving van een beslissing 'van een rechter ten aanzien van een strafbaar feit'), terwijl art. 5 Kgs alleen gewag maakt van 'offence'. De Nederlandse wetgever heeft in deze kwestie kennelijk dezelfde conclusie getrokken en in de implementatie alleen het begrip 'feiten' opgenomen.⁴⁴⁾

De vraag hoe het Hof van Justitie denkt over de uitleg van lijstfeiten is in de vorige paragraaf al aan de orde gekomen. Daar kwam naar voren dat art. 5 Kgs expliciet verwijst naar het recht van de beslissingsstaat ('de navolgende in de beslissingsstaat strafbare feiten, zoals omschreven in het recht van die staat') en dat deze verwijzing van betekenis is in verband met de visie van het Hof van Justitie in *Kozłowski*. Op grond van dat arrest biedt de verwijzing een aanknopingspunt voor de stelling dat lijstfeiten in de Europese Unie niet autonoom en uniform hoeven worden uitgelegd. Deze conclusie wordt ondersteund door het eerdere oordeel van het Hof in de zaak *Advocaten voor de Wereld*.⁴⁵⁾ Daarin werd geklaagd dat het systeem van lijstfeiten in het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel en de onnauwkeurige omschrijving van die feiten zouden leiden tot uiteenlopende toepassing in de verschillende lidstaten. Dat zou in strijd zijn met het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel. Het Hof wuifde dit weg. Over het risico op uiteenlopende toepassing hoefde volgens het Hof 'slechts te worden opgemerkt dat dit kaderbesluit niet de harmonisatie van het materiële strafrecht van de lidstaten tot doel heeft' en dat in geen enkele relevante bepaling 'de toepassing van het Europees aanhoudingsbevel afhankelijk wordt gesteld van de harmonisatie van de strafwetgevingen van de lidstaten op het gebied van de betrokken strafbare feiten'.⁴⁶⁾ Het

40. Dit staat in schril contrast met overwegingen van de Commissie in 2000. Des tijds stelde de Commissie dat wederzijdse erkenning ook van toepassing moet zijn op beslissingen van bestuurlijke autoriteiten, gelet op de ontwikkeling dat verschillende lidstaten ervoor hebben gekozen bepaalde beslissingen over te laten aan bestuurlijke autoriteiten. Erkenningsinstrumenten in strafzaken zouden daarom 'niet volledig zijn als dergelijke beslissingen er niet onder worden begrepen'. Ook uit operationele overwegingen verdiende deze aanpak volgens de Commissie de voorkeur. Zie COM (2000) 495 definitief, p. 5.
41. Korthedshalve zij verwezen naar een beknopt overzicht op de site van het EHRM zelf, waarin ook verkeersovertredingen aan bod komen: 'Key case-law issues, Compatibility ratione materiae, Article 6 (Notion of 'criminal charge')' op <<http://www.echr.coe.int>>.
42. Art. 6 jo. 9 Wahv.
43. Zie F. Thomas, *De Europese rechtshulpverdragen in strafzaken*, Gent: Story 1980, p. 202-203, 290-293.
44. Art. 13 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008. Vanuit Nederlands perspectief had dit voor verkeersfeiten waarschijnlijk niet zo veel uitgemaakt, omdat de Wahv in beginsel administratiefrechtelijke afdoening voorschrijft, maar overlet laat dat de onderliggende feiten ook strafbare feiten zijn.
45. Hvl 2 mei 2007, zaak C-303/05, NJ 2007, 619 m.nt. Borgers (Advocaten voor de Wereld). Vgl. de analyse van Glerner & Rozemond in 'Overlevering van Nederlanders: copernicaanse revolutie of uitlevering in overgang?', DD 2008, p. 816-848 en Rozemond in 'De geldigheid van het Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de legaliteit van de regeling van de 'lijstfeiten'', NtEr 2008, p. 285-291.
46. Hvl 2 mei 2007, zaak C-303/05 (Advocaten voor de Wereld), NJ 2007, 619 m.nt. Borgers, overweging 59.

Welke feiten vallen nu onder 'gedragingen in strijd met de verkeersregels' en wie bepaalt dat?

47. Idem, overweging 57: 'Aangaande (...) de keuze van de (...) 32 categorieën van strafbare feiten heeft de Raad op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning en gelet op het hoge niveau van vertrouwen en solidariteit tussen de lidstaten terecht overwogen dat de betrokken categorieën van strafbare feiten, hetzij naar de aard ervan zelf hetzij wegens de daarop gestelde straf met een maximum van ten minste drie jaar, strafbare feiten zijn die op zodanig ernstige wijze de openbare orde verstoren en de openbare veiligheid in gevaar brengen, dat weglating van de toetsing van de dubbele strafbaarheid gerechtvaardigd is.' Men kan zich nog afvragen of deze redenering wel opgaat voor het lijstfeit 'gedragingen in strijd met de verkeersregels', gezien de betrekkelijke ernst van veel verkeersovertradingen. Het komt mij echter voor dat de ernst moet worden beoordeeld aan de hand van de maatschappelijke impact van de delicts categorie. Zo bezien, en gelet op de speerpunten van de Europese Unie met betrekking tot verkeersfeiten, is de ernst niet zonder meer te geringschatten in vergelijking met andere delicts categorieën op de lijst. Los daarvan is het logisch dat bij dit kaderbesluit verhoudingsgewijs iets minder ernstige feiten aan de lijst zijn toegevoegd, omdat het zich concentreert op feiten die doorgaans worden afgedaan met geldelijke sancties (vgl. S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford: OUP 2011, p. 724).
48. Dit was ook de insteek van een van de ontwerp-kaderbesluiten inzake geldelijke sancties, waarin de toepasselijkheid zich uitdrukkelijk uitstrekte tot beslissingen 'from a court or another authority of the issuing State in respect of a road traffic offence under the law of the issuing State'. Zie Nota van het Voorzitterschap van de Raad, 8731/02 COPEN 31, inhoudende een ontwerp-kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties (voorgesteld art. 1 sub a onder 3).
49. Bijlage bij de Nota van het secretariaat-generaal, 5871/05 COPEN 23, betreffende de aanneming in de officiële talen van het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties. Zie hierover ook A.J.H. de Bruijn, 'Wederzijdse erkenning van geldelijke sancties voor verkeersfeiten' in: *Praktisch strafrecht. Liber Amicorum J.M. Reijntjes*, Nijmegen: WLP 2005, p. 71. Deze verklaring hield wellicht verband met het plan van Duitsland om met een eigen voorstel te komen voor een kaderbesluit over samenwerking tussen de lidstaten in procedures wegens inbreuken op de verkeerswetgeving (zie voornoemde bijlage).
50. Volgens opgave van het Bundesamt für Justiz, de justitiële autoriteit aldaar, in een telefonisch onderhoud op 21 juni 2012.
51. De voorwaarde van dubbele strafbaarheid van niet-lijstfeiten is in art. 5 lid 3 Kgs facultatief geformuleerd, maar in § 87b van het Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen imperatief gemaakt.
52. Zie o.m. HvJ 26 februari 1991, C-292/89 (Antonissen), overweging 17 en 18, HvJ 19 maart 1996, C-25/94 (Commissie/Raad), overweging 38, HvJ 29 mei 1997, C-329/95 (VAG Sverige), overweging 23 en HvJ 24 juni 2004, C-49/02 (Heidelberger Bauchemie), overweging 20.
53. Zoals bijvoorbeeld in art. 20 Kgs, art. 7 van Kaderbesluit 2006/783/JBZ (wederzijdse erkenning van confiscatiebeslissingen) en art. 7 van Kaderbesluit

Hof maakte zich dus kennelijk geen zorgen over uiteenlopende interpretaties. Niet valt in te zien waarom dat bij het kaderbesluit inzake geldelijke sancties anders zou zijn. Uit *Advocaten voor de Wereld* blijkt tevens dat het Hof de ongelijkheid die eventueel optreedt door het systeem van lijstfeiten, objectief gerechtvaardigd acht in verband met het ernstig versturende en gevaarzettende karakter van die feiten.⁴⁷⁾ Op de keper beschouwd impliceert het arrest dat lijstfeiten ertoe dienen om de in de *individuele* lidstaten als zodanig aangemerkte feiten aan te pakken en dat de lidstaten door het systeem van lijstfeiten zich als uitvoerende staat of tenuitvoerleggingsstaat hebben verbonden daaraan mee te werken. Tegen die achtergrond is het aannemelijk dat de vraag of wel of geen sprake is van een lijstfeit primair aan de beslissingsstaat ter beantwoording ligt.⁴⁸⁾

Wat het lijstfeit 'gedragingen in strijd met de verkeersregels' betreft, geldt nog iets bijzonders met betrekking tot Duitsland. Duitsland heeft bij de totstandkoming van het kaderbesluit inzake geldelijke sancties de volgende verklaring laten opnemen in de notulen van de Raad. Zij behelst het Duitse standpunt ten aanzien van het genoemde lijstfeit:

'Alleen vergrijpen tegen de verkeersregels en tegen voorschriften ter bescherming van verkeersinstallaties worden als vergrijpen beschouwd, en niet algemene strafbare feiten of vergrijpen tegen algemene rechtsvoorschriften. Bijgevolg worden alleen bepalingen met een beschermende functie in verband met de verkeersveiligheid of met het onderhoud van verkeersinstallaties geacht wegverkeersbepalingen te zijn.'⁴⁹⁾

Deze verklaring leidt er thans toe dat Duitsland binnen het nieuwe systeem van wederzijdse erkenning van verkeersboetes als tenuitvoerleggingsstaat toch toetst of een geval waarin het lijstfeit 'gedragingen in strijd met de verkeersregels' door de beslissingsstaat is aangevinkt, wel voldoet aan de door Duitsland gestelde eisen.⁵⁰⁾ Dat zal naar verwachting in de meeste gevallen niet leiden tot weigering, omdat Duitsland dan subsidiair een dubbele strafbaarheidstoets moet uitvoeren en die toets doorgaans zal slagen.⁵¹⁾ Niettemin is de verklaring en het gebruik ervan opmerkelijk. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie kan worden afgeleid dat een dergelijke verklaring geen rechtskracht heeft bij de uitleg van de betreffende regeling zolang die regeling zelf een dergelijke verklaring niet mogelijk maakt.⁵²⁾ Veel kaderbesluiten maken afzonderlijke verklaringen mogelijk op bepaalde terreinen⁵³⁾, maar op het onderhavige punt vermeldt het kaderbesluit inzake geldelijke sancties niets.

6. Kentekenaansprakelijkheid

Een aantal lidstaten van de Europese Unie hanteert bij bepaalde verkeersfeiten zogenoemde kentekenaansprakelijkheid. Wordt een verkeersovertrading alleen op kenteken geregistreerd, dan worden de bijbehorende kentekengegevens opgevraagd en wordt in beginsel de kentekenuhouder aansprakelijk gesteld. In sommige systemen heeft de kentekenuhouder de mogelijkheid om aansprakelijkheid af te wenden door de gegevens van de daadwerkelijke bestuurder bekend te maken. In andere systemen baat dat niet en is eigenlijk sprake van zui-vere kentekenaansprakelijkheid. Er zijn ook tussenvarianten, waarin de kentekenuhouder niet aansprakelijk kan worden gesteld voor het geconstateerde feit, maar wel voor het niet-bekendmaken van de daadwerkelijke bestuurder. Vormen van kentekenaansprakelijkheid bestaan onder meer in Oostenrijk, Spanje, Frankrijk, Italië, Hongarije en Nederland.⁵⁴⁾ Nederland kent een gemengd systeem. Binnen de Wahv is de kentekenaansprakelijkheid absoluut, in die zin dat men geen succesvol beroep kan doen op de omstandigheid dat men niet de bestuurder was. Het verstrekken van bestuurdersgegevens heeft dus geen zin.⁵⁵⁾ Binnen de Wegenverkeerswet 1994 geldt voor de zwaardere feiten het systeem dat het niet-bekendmaken van de bestuurder een zelfstandig strafbaar feit oplevert.⁵⁶⁾

Wederzijdse erkenning van verkeersboetes die zijn gebaseerd op kentekenaansprakelijkheid, zullen weinig problemen opleveren tussen lidstaten die met die aansprakelijkheid vertrouwd zijn. Daarentegen kunnen landen die geen (strengere) vorm van kentekenaansprakelijkheid kennen, tegen erkenning en tenuitvoerlegging van daarop gebaseerde boetes bezwaren hebben. Dergelijke bezwaren hebben zich afgetekend in Duitsland. Uit een uitspraak van het Bundesverfassungsgericht uit 2009 kon worden afgeleid dat het schuld-beginsel in Duitsland onverminderd van toepassing is bij de tenuitvoerlegging van buitenlandse straffen.⁵⁷⁾ Duitsland had in dat jaar het kaderbesluit inzake geldelijke sancties nog niet geïmplementeerd, maar deze uitspraak leek ertoe te leiden dat Duitse erkenning van buitenlandse geldelijke sancties die waren gebaseerd op kentekenaansprakelijkheid, niet van de grond zou komen. De wetgever koos daarop voor een tussenoplossing die de deur op een kier zette. In art. 87b lid 3 aanhef en onder 9 van het Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen staat, samengenomen, de volgende weigeringsgrond:

Die Vollstreckung der Geldsanktion ist nicht zulässig, wenn die betroffene Person in dem ausländischen Verfahren keine Gelegenheit hatte einzuwenden, für die der Entscheidung zugrunde liegende Handlung nicht verantwortlich zu sein, und sie dies gegenüber der Bewilligungsbehörde geltend macht.

Volgens deze weigeringsgrond dient de betrokkene twee horden te nemen. Wanneer de betrokkene meent dat hij niet de bestuurder was, moet hij dat bezwaar proberen in te brengen in de procedure van de beslissingsstaat. Wanneer dat bezwaar niet mogelijk is of geen effect kan sorteren, dan is de eerste horde tot weigering van de erkenning genomen. De tweede horde is dat de betrokkene deze ervaring met de beslissingsstaat in Duitsland bij de 'Bewilligungsbehörde' – in dit geval het Bundesamt für Justiz – aan de orde moet stellen.⁵⁸⁾ Als beide horden zijn genomen, moet de tenuitvoerlegging worden geweigerd.

De vraag die vervolgens rijst, is of een betrokkene die een horde of beide horden niet heeft genomen, in Duitsland toch succesvol bezwaar kan maken tegen tenuitvoerlegging met een beroep op het schuldbeginsel. Inmiddels blijkt uit recente jurisprudentie dat het antwoord ontkennend luidt. Een betrokkene die nalaat bezwaar te maken in de beslissingsstaat of in Duitsland in de erkenningsprocedure, kan worden geconfronteerd met tenuitvoerlegging.⁵⁹⁾ Kennelijk is het niet strijd met het schuldbeginsel om de toepassing ervan afhankelijk te stellen van de activiteit van de betrokkene. Of meer formeelrechtelijk benaderd: er geldt een bewijsvermoeden dat de buitenlandse procedure in overeenstemming is met het schuldbeginsel, maar de betrokkene krijgt de gelegenheid dat vermoeden te weerleggen.

Ondanks de mogelijkheid tot tenuitvoerlegging bij onvoldoende actief optreden van de betrokkene, moet ook worden vastgesteld dat in alle gevallen waarin Duitsers beide horden nemen, de beslissingsstaat thans met lege handen achterblijft. Hoe het recht zich hier op termijn zal ontwikkelen, laat zich niet met zekerheid voorspellen. Gezien het aantal landen met deze kentekenaansprakelijkheid en gezien het aantal overtredingen dat op kenteken wordt vastgesteld, kan deze kwestie een aanzienlijke kink in de kabel worden als de situatie zo blijft en de horden in Duitsland bij het grote publiek bekend raken.⁶⁰⁾

Duitsland lijkt alle ruimte die het grondwettelijk heeft voor de erkenning en tenuitvoerlegging van 'kentekenboetes' ook daadwerkelijk te hebben genomen. Maar het kaderbesluit inzake geldelijke sancties biedt voor deze weigeringsgrond strikt genomen geen ruimte. In de preambule van het kaderbesluit staat weliswaar dat het kaderbesluit de toepassing door de lidstaten van hun grondwettelijke bepalingen betreffende het recht op een eerlijke rechtsgang onverlet laat (overweging 6), maar die preambule is slechts een interpretatief handvat en kan niet zelfstandig als basis dienen voor weigeringsgronden.⁶¹⁾ Dat zou op de lange termijn toch bepalend moeten zijn.

Saillant is ten slotte dat er een gereede kans is dat boetes die voortvloeien uit het niet bekend maken van de bestuurder – waarvan gezegd kan worden dat die daadwerkelijk berusten op schuld – in Duitsland evenmin worden erkend en ten uitvoer gelegd. Naar verwachting voldoet een dergelijk feit noch aan het lijstfeit 'gedragingen in strijd met de verkeersregels' zoals Duitsland dat uitlegt (enkel

verkeersveiligheidsfeiten omvattend) noch aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid.⁶²⁾ Ondertussen is vooralsnog onduidelijk hoe de lidstaten deze kwestie van kentekenaansprakelijkheid zullen oplossen. De kwestie is in ieder geval niet aan de orde geweest in de hierna te bespreken evaluaties en enquêtes. Daarbij zal een rol hebben gespeeld dat de Duitse implementatie pas op 28 oktober 2010 in werking is getreden en de toepassing daarna nog op gang moest komen.

7. Evaluaties en enquêtes

Het kaderbesluit geldelijke sancties trad in werking op 22 maart 2005 en verplichtte de lidstaten het kaderbesluit vóór 22 maart 2007 in een nationale regeling te implementeren. Sinds de inwerkingtreding is over het kaderbesluit een verslag van de Commissie verschenen (2008)⁶⁴⁾ en een evaluatie van de Raad (2010)⁶⁵⁾, evenals de resultaten van twee enquêtes die zijn voorgelegd aan de lidstaten (2010 en 2012)⁶⁶⁾.

Uit de evaluaties en enquêtes komt naar voren dat het implementatieproces in veel lidstaten lang op zich heeft laten wachten.⁶⁷⁾ Het rapport van de Commissie uit 2008 had niet veel positief nieuws te melden. Het rapport kwam te laat uit omdat de Commissie rond het verstrijken van de eigen deadline nog maar weinig informatie over de implementaties van de lidstaten had ontvangen. Alleen Denemarken en Finland hadden ook daadwerkelijk de implementatiedeadline gehaald. Uiteindelijk heeft de Commissie elf implementatieteksten kunnen meenemen (Oostenrijk, Tsjechië, Denemarken, Spanje, Finland, Frankrijk, Hongarije, Litouwen, Letland, Nederland en Slovenië) en was van de overige zestien lidstaten zelfs nog geen ontwerp-tekst ontvangen. Met betrekking tot de elf implementatieteksten merkt de Commissie in het verslag op dat er op veel punten discrepanties zijn tussen die teksten en het kaderbesluit. Bepaalde basisdefinities, procedurevoorschriften en voorschriften met betrekking tot het toestaan van alternatieve sancties bij niet-betaling zijn niet of niet volledig overgenomen. De Commissie constateert voorts – met een afkeurende ondertoon – dat de facultatieve weigeringsgronden door veel lidstaten tot imperatieve weigeringsgronden zijn gemaakt. Uitdrukkelijk afkeurend is de Commissie over de omstandigheid dat enkele landen aanvullende weigeringsgronden hebben opgenomen die niet in het kaderbesluit staan. Zo weigert Tsjechië de tenuitvoerlegging van geldelijke sancties opgelegd aan rechtspersonen, omdat het Tsjechische nationale recht de aansprakelijkheid van rechtspersonen niet kent. Het kaderbesluit verplicht niet-temin tot die tenuitvoerlegging, ook in gevallen waarin de tenuitvoerleggingsstaat die aansprakelijkheid niet kent (art. 9 lid 3 Kgs).⁶⁷⁾ Aanvullende weigeringsgronden zijn in andere landen bijvoorbeeld gemaakt voor de gevallen waarin de beslissing is genomen door een rechtbank die niet onafhankelijk wordt geacht (Spanje), er redelijke gronden zijn om te vermoeden dat de waarborgen voor een eerlijk proces zijn geschonden in de procedure

2008/909/IBZ (wederzijdse erkenning van strafvonnisbenaming waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd).

54. Zie voor een beknopte weergave van de systemen in de verschillende landen: M. Nissen, *Vollstreckungshindernis Halterhaftung*, Deutsches Autorecht 2010, p. 745-747.
55. Art. 5 jo. 8 Wvhw. Er is een aantal uitzonderingssituaties met een zeer beperkte strekking in art. 8 Wvhw (kort gezegd: bij het aantonen van diefstal of bedrijfsmatige verhuur, of het tonen van een vrijwaringbewijs waaruit blijkt dat men geen eigenaar of houder meer was). Zie ook art. 181 WVV 1994.
56. Art. 165 lid 1 jo. 177 lid 1 WVV 1994.
57. BVerfG, 2 BvE 2/08 van 30 juni 2009, BVerfGE 123, 267 en Deutsches Autorecht 2009, 452. Zie overweging 364, waarin onder meer wordt gesteld: 'Das Schuldprinzip gehört zu der wegen Art. 79 Abs. 3 GG unverfügbaren Verfassungsidealität, die auch vor Eingriffen durch die supranationale ausgeübte öffentliche Gewalt geschützt ist.' Het ging om de goedkeuringswetten voor het Verdrag van Lissabon.
58. Van de afwijzing in de beslissingsstaat en van de gronden daarvan moet ook bewijs worden overlegd, aldus M. Nissen, *Vollstreckungshindernis Halterhaftung*, Deutsches Autorecht 2010, p. 745.
59. OLG Düsseldorf 9 februari 2012 (III-3 AR 6/11), Deutsches Autorecht, 2012/13 en AG Bochum 27 februari 2012 (29 Gs 2/12), Deutsches Autorecht, 2012/18.
60. Een zoekslag op internet (bijvoorbeeld via google, met de zoektermen 'Halterhaftung', 'Bußgeld' en 'Ausland') leert dat de horden in Duitsland al redelijke bekendheid genieten.
61. Vgl. wat betreft communautaire handelingen Hvj 11 juni 2009, zaak C-429/07 (Inspecteur van de Belastingdienst t. X BV), overweging 31 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.
62. Zie M. Nissen, *Vollstreckungshindernis Halterhaftung*, Deutsches Autorecht 2010, p. 746.
63. COM (2008) 888 definitief.
64. Note from the Presidency, 20 December 2010, 17998/10 COPEN 295 (Follow up of the mutual recognition instruments – outcome of the discussions based on the results of the questionnaire on implementation).
65. Note from the General Secretariat of the Council, 7 December 2010, 17205/10 COPEN 276 (Follow up of the mutual recognition instruments) en Note from the General Secretariat of the Council to the Working Party on Cooperation in Criminal Matters, 31 March 2012, 7941/12 COPEN 62 (Follow up of the mutual recognition instruments).
66. In chronologische volgorde hebben de volgende landen het kaderbesluit geïmplementeerd (tussen haakjes staat de datum van inwerkingtreding volgens opgave van dat land): Denemarken (1 januari 2005), Finland (22 maart 2007), Hongarije (12 april 2007), Frankrijk (3 mei 2007), Oostenrijk (1 juli 2007), Slovenië (25 oktober 2007), Nederland (1 december 2007), Tsjechië (1 januari 2008), Cyprus (1 januari 2008), Litouwen (21 maart 2008), Estland (28 juli 2008), Letland (29 juli 2008), Roemenië (13 november 2008), Polen (18 december 2008), Spanje (24 december 2008), Verenigd Koninkrijk (1 oktober 2009), Portugal (1 november 2009), Malta (6 november 2009), Zweden (30 december 2009), Luxemburg (23 februari 2010), Bulgarije (27 februari 2010), Duitsland

(28 oktober 2010), Slowakije (1 augustus 2011) en België (14 april 2012). Er ontbreken nog drie implementaties. Italië is naar eigen zeggen bezig met het wetgevingsproces. Door Griekenland en Ierland is geen mededeling gedaan omtrent de verwachte implementatiedatum. Zie voor meer overzichten de site van het *European Judicial Network*: <<http://www.ejn-crimjust.europa.eu>>.

67. Het kaderbesluit inzake geldelijke sancties voorziet erin dat een lidstaat de toepassing op rechtspersonen voor vijf jaar na inwerkingtreding van het kaderbesluit uitstelt, maar daarvoor is vereist dat de lidstaat bij aanneming van het kaderbesluit de secretaris-generaal van de Raad in kennis stelt van een daartoe strekkende verklaring (art. 20 lid 2 onder b Kgs). Een dergelijke verklaring is niet door Tsjechië afgegeven.
68. Zie Note from the General Secretariat of the Council to the Working Party on Cooperation in Criminal Matters, 31 March 2012, 7941/12 COPEN 62 (Follow up of the mutual recognition instruments), p. 12 (Bulgarije), 31 (Tsjechië), 43 (Duitsland), 54 (Estland), 65 (Spanje), 89 (Letland), 97 (Litouwen), 130 (Roemenië), 141 (Zweden) en 148 (Verenigd Koninkrijk).
69. Note from the General Secretariat of the Council to the Working Party on Cooperation in Criminal Matters, 31 March 2012, 7941/12 COPEN 62 (Follow up of the mutual recognition instruments), p. 112. Als ik het goed zie, komen deze cijfers uit de enquêteresultaten niet overeen met de informatie in het jaarbericht 2011 van het CJIB. Daarin staan de volgende aantallen uitgaande certificaten: 53 in 2009, 540 in 2010 en 3.800 in 2011, met de opmerking dat de cijfers voor 2011 betrekkelijk laag zijn uitgevallen omdat veel Wahv-boetes vertraagd zijn aangeleverd in de tweede helft van 2011 en daarom pas in 2012 worden overgedragen aan de betreffende lidstaten. Zie de cijferbijlage voor het jaarbericht 2011 op <www.cjib.nl>. In Duitsland wordt gemeld dat tegen het einde van 2011 bijna drieduizend Nederlandse beslissingen ter erkenning waren ontvangen. Zie de noot van Krumm onder AG Bochum 27 februari 2012 (29 Gs 2/12), Deutsches Autorecht, 2012/18.
70. Note from the General Secretariat of the Council to the Working Party on Cooperation in Criminal Matters, 31 March 2012, 7941/12 COPEN 62 (Follow up of the mutual recognition instruments), p. 27-28 (Tsjechië), 56 (Estland) en 66 (Spanje).
71. Note from the Presidency, 20 December 2010, 17998/10 COPEN 295 (Follow up of the mutual recognition instruments – outcome of the discussions based on the results of the questionnaire on implementation), p. 5-6.
72. Note from the General Secretariat of the Council to the Working Party on Cooperation in Criminal Matters, 31 March 2012, 7941/12 COPEN 62 (Follow up of the mutual recognition instruments), p. 33.
73. Note from the Presidency, 20 December 2010, 17998/10 COPEN 295 (Follow up of the mutual recognition instruments – outcome of the discussions based on the results of the questionnaire on implementation), p. 5.
74. Note from the General Secretariat of the Council to the Working Party on Cooperation in Criminal Matters, 31 March 2012, 7941/12 COPEN 62 (Follow up of the mutual recognition instruments), p. 110, 114.
75. Note from the Presidency, 20 December 2010, 17998/10 COPEN 295 (Follow up of the mutual recognition instruments –

die tot de beslissing heeft geleid (Finland) en de tenuitvoerlegging in strijd zou zijn met de grondwet (Slovenië). Deze laatste weigeringsgronden hebben overeenkomsten met de in de vorige paragraaf besproken Duitse weigeringsgrond inzake kentekenaansprakelijkheid. De Duitse implementatietekst was ten tijde van het verslag nog niet gereed en kon dus niet worden meegenomen.

De resultaten van de enquêtes (2010 en 2012) en de evaluatie van de Raad (2010, gebaseerd op de resultaten van de enquête uit 2010) bieden een interessante inkijk in de werkwijze en opvattingen van de lidstaten. Allereerst valt op dat het aantal geldelijke sancties die de eerste jaren ter erkenning en tenuitvoerlegging werden aangeboden, EU-breed niet groot is. In veel lidstaten ging het in de periode tot 2011 om een paar tot enkele tientallen per jaar.⁶⁸ Nederland is hierop een uitzondering, met ruim tweehonderd uitgaande beslissingen in 2009 en ruim negenhonderd in 2010.⁶⁹ Wel verwachten de meeste landen een explosieve groei, zeker op het gebied van verkeersboetes. Daarnaast blijkt dat het de afgelopen jaren nogal heeft geschort aan goede communicatie tussen sommige landen. Bepaalde lidstaten geven aan dat zij maar moeilijk kunnen achterhalen wie de bevoegde autoriteiten zijn in het buitenland en dat de kwaliteit van de ontvangen certificaten doorgaans slecht was.⁷⁰ Soms kon er niets mee gedaan worden. De gemelde oorzaken daarvan zijn onder meer dat het certificaat niet in de door de tenuitvoerleggingsstaat verplicht gestelde taal is gesteld, dat het certificaat weliswaar in de correcte taal is gesteld, maar op veel punten slechts de opmerking ‘zie aangehechte stukken’ bevat, terwijl de aangehechte stukken niet zijn vertaald, en dat uit het certificaat en de stukken alleen de achternaam van betrokkene blijkt, maar bijvoorbeeld niet de voornaam of het geslacht. Met name certificaten die afkomstig zijn van administratieve autoriteiten zouden problemen geven. Een algemene conclusie van de Raad is dat er meer training moet komen in het invullen van de certificaten.⁷¹

Uit opmerkingen van bepaalde lidstaten blijkt tevens enig wantrouwen tegenover buitenlandse administratieve autoriteiten en indirect ook tegenover andere lidstaten. Tsjechië heeft de suggestie gedaan om een lijst te laten opmaken waarin staat vermeld welke landen zich op het terrein van beslissingen door niet-rechterlijke autoriteiten goed hebben gehouden aan de grenzen van het kaderbesluit.⁷² De Raad heeft deze suggestie overgenomen in zijn verslag.⁷³ Dit zal, behalve door Tsjechië, vooral worden verwelkomd door lidstaten als Litouwen en het Verenigd Koninkrijk, die door een blijkbaar consciëntieuze implementatie van het kaderbesluit tegen het probleem aanlopen dat het gros van hun verkeersboetes niet in aanmerking komt voor overdracht aan een andere lidstaat omdat hun boetebeslissing niet in art. 1 Kgs past, terwijl zij zich (zeker wanneer de praktijk een vlucht neemt) veel moeite moeten getroosten om de verkeersboetes van andere landen te executeren.

Nederland geeft aan moeite te hebben om zijn administratiefrechtelijke beslissingen erkend te krijgen. Ons land merkt droogjes op dat de opgedane ervaring leert ‘that Member States deal differently with the notion of mutual recognition’.⁷⁴ Bij de inventarisatie van de wederzijdse erkenning van deze administratiefrechtelijke beslissingen staat in de evaluatie van de Raad een verwarrende opmerking: ‘In principle, criminal proceedings should be the rule and the extension to administrative proceedings should remain exceptional.’⁷⁵ Het is onduidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Moeten landen behoudend omgaan met het voor erkenning aanbieden van administratieve boetes en dus ook van veel verkeersboetes? Met dit kaderbesluit werd nu juist ook de grensoverschrijdende handhaving van verkeersfeiten beoogd, van welke feiten toen al bekend was dat veel lidstaten die in beginsel administratief afdoen.

Dit spanningsveld in relatie tot verkeersfeiten ziet men terug in de manier waarop wordt gedacht over de weigeringsgrond dat de boete lager is dan zeventig euro. Een enkele lidstaat heeft de weigeringsgrond niet opgenomen (wat vanuit het perspectief van de EU juist goed is). De weigeringsgrond is door een kleine meerderheid imperatief gemaakt en bij de rest facultatief gebleven.⁷⁶ Dat op zichzelf kan al een uiteenlopende behandeling van verkeersboetes opleveren. Lidstaten die de weigeringsgrond imperatief hebben opgenomen, kunnen onbepert hun eigen lage boetes overdragen aan de lidstaat die de weigeringsgrond niet heeft geïmplementeerd. Een beroep op het wederkerigheidsbeginsel – in deze context: ‘wat jij niet voor mij doet, hoeft ik ook niet voor jou te doen’ – zou niet goed passen binnen het kader van wederzijdse erkenning en de EU, waarin voor lidstaten een procedure bestaat om te klagen over een andere lidstaat.⁷⁷ In het kader van de onderhavige weigeringsgrond geven sommige lidstaten aan dat de boetegrens niet lager gemaakt zou moeten worden, misschien zelfs zou moeten worden opgehoogd, omdat de boetheoogte anders niet in verhouding staat tot de kosten van tenuitvoerlegging of vertaling. Andere lidstaten zouden de boetegrens graag verlaagd zien, omdat de zeventig euro-grens de overdracht van veel verkeersboetes die in de praktijk worden opgelegd, buiten spel zet. Uit de enquêtes en de evaluatie van de Raad blijkt dat veel lidstaten van mening zijn dat de procedure voor de wederzijdse erkenning van verkeersboetes hoe dan ook volledig gedigitaliseerd en meer geautomatiseerd zou moeten worden. Tussen de regels door valt echter ook op te maken dat er lidstaten zijn die vinden dat dit instrument eigenlijk ongeschikt is voor de afhandeling van de grote stroom verkeersboetes die binnen de Europese Unie voor overdracht in aanmerking komt. Eén lidstaat stelt dat zelfs uitdrukkelijk.⁷⁸

8. Toekomst

Het kaderbesluit inzake geldelijke sancties heeft ongetwijfeld de tenuitvoerlegging van buitenlandse sancties uitgebouwd en gefaciliteerd. Maar tegelijk lijken op het gebied van de overdracht van verkeersboetes nog veel knelpunten te bestaan. In het Actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm is aangekondigd dat er een zogenoemd handboek komt voor het bevorderen van de uniforme toepassing.⁷⁹⁾ Een dergelijk handboek wordt al langer gehanteerd bij de praktijk van het Europees aanhoudingsbevel. Ook staat in het Actieplan de introductie aangekondigd van een 'wetgevingsvoorstel over de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties, waaronder die welke op verkeersovertredingen betrekking hebben'.⁸⁰⁾ Dat voorstel had er in 2011 moeten liggen, maar is nog niet verschenen. Wel is inmiddels een 'roadmap' gepubliceerd, een eerste omschrijving van een voornemen van de Commissie, met de titel 'Revision of the Framework Decision on financial penalties'.⁸¹⁾ Daarin wordt herinnerd aan het verslag van de Commissie uit 2008 en aan de constatering van de Commissie dat de implementaties op veel punten te wensen overlieten. Beoogd wordt het kaderbesluit inzake geldelijke sancties door middel van een richtlijn of verordening te wijzigen. Die wijziging 'will seek to address the problems detected in the Commission's Report and ensure that the principle of mutual recognition functions properly with regard to financial penalties in the EU'. De problemen worden omschreven als 'the malfunctioning of the application of the principle of mutual recognition to financial penalties' waardoor geldelijke sancties 'cannot be applied effectively in cross-border relations'. Dit lijkt allemaal wat zwaar aangezet. De Commissie heeft in het rapport slechts elf van de zevenentwintig implementatieteksten beoordeeld. Uit die teksten kan bezwaarlijk een evident algemeen falen van het kaderbesluit worden afgeleid. De opvatting van de Commissie zal daarom mede gebaseerd zijn op haar visie op de ontwikkelingen na het verschijnen van het rapport.

Wat enigszins verontrust is dat de Commissie er kennelijk van uitgaat dat alle problemen tot het verleden zullen behoren wanneer de tekst van het kaderbesluit wordt gegoten in de vorm van een dwingend rechtsinstrument zoals een richtlijn of een verordening. Er lijkt geen oog te zijn voor het feit dat zelfs zevenentwintig perfecte implementaties van het kaderbesluit veel kwesties nog niet oplossen, zoals de niet-strafrechtelijke verkeersboetes, de kentekenaansprakelijkheid en de verwachting dat men de grote stroom overdrachten van verkeersboetes niet zal aankunnen. Als de lidstaten en de betrokken EU-instellingen de tekst en de juridische grondslag van het nieuwe instrument onvoldoende op die kwesties weten af te stemmen, is een vlotte Europese doorstroom van verkeersboetes nog lang niet in zicht. Dan wordt het in dit rechtshulpverkeer vooral filerijden.

outcome of the discussions based on the results of the questionnaire on implementation), p. 3.

76. Zie de Note from the General Secretariat of the Council to the Working Party on Cooperation in Criminal Matters, 31 March 2012, 7941/12 COPEN 62 (Follow up of the mutual recognition instruments), bij de onderscheidenlijke antwoorden op enquêtevraag 11.
77. Thans art. 259 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (voorheen bestond een geschillenregeling in art. 35 lid 7 Verdrag betreffende de Europese Unie (oud)). Vgl. Glerum & Rozemond, 'Overlevering en uitlevering' in: E. van Sliedregt, J.M. Sjöcrona en A.M.M. Orie (red.), *Handboek Internationaal Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 166-167. Dat het wederkerigheidsbeginsel in beginsel niet van toepassing is, zou ook kunnen blijken uit het gegeven dat kaderbesluiten de werking van het wederkerigheidsbeginsel soms uitdrukkelijk regelen (zie bijvoorbeeld art. 20 lid 4 Kgs, dat onder meer gaat over het tijdelijk niet erkennen van geldelijke sancties opgelegd aan rechtspersonen). De afwezigheid van een dergelijke regeling impliceert in dat opzicht de uitsluiting van een beroep op het wederkerigheidsbeginsel.
78. Note from the General Secretariat of the Council to the Working Party on Cooperation in Criminal Matters, 31 March 2012, 7941/12 COPEN 62 (Follow up of the mutual recognition instruments), p. 73 (Frankrijk).
79. COM (2010) 171 definitief, p. 24.
80. COM (2010) 171 definitief, p. 20. Op zichzelf is dit in overeenstemming met het streven van de EU om de derde-pijler instrumenten al binnen de overgangperiode (die loopt tot 1 december 2014) volwaardig gecommunautariseerd te krijgen. Zie punt 50 van de Slotakte bij het Verdrag van Lissabon, PbEU C 306/231 van 17 december 2007 en S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford: OUP 2011, p. 63.
81. Zie: http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2011_just_024_financial_penalties_en.pdf.



Zelfs zevenentwintig perfecte implementaties van het kaderbesluit lossen veel kwesties nog niet op

