

2.5.3.a Algemene uitgangspunten voor (het regelen van) de handhaving en sanctionering

Bij het regelen van handhaving zijn ook de algemene beginselen van Unierecht zoals het proportionaliteitsbeginsel van belang. In [onderdeel "1.2.3. Algemene eisen aan implementatie"](#) komen deze beginselen ook aan de orde als algemene Europeesrechtelijke eisen bij implementatie, hier wordt nader ingegaan op hun betekenis voor handhaving. Het betreft hier eisen die overigens niet alleen gelden voor het regelen van handhaving in nationale implementatiewetgeving, maar ook voor de daadwerkelijke handhaving zelf.

In het kader van het loyaliteitsbeginsel en de nuttig-effect-leer dienen de lidstaten de noodzakelijke maatregelen te treffen voor de daadwerkelijke verwezenlijking van het door Europese regelgeving beoogd resultaat. Ook bij het regelen van handhaving dienen deze principes in acht te worden genomen en moet de nationale wetgever de handhaving zo regelen dat met de daadwerkelijke handhaving in de praktijk het door de Europese regelgeving beoogde resultaat bereikt kan worden.

Naast het loyaliteitsbeginsel en de leer van het nuttig effect dienen ook de eisen effectiviteit, non-discriminatie, proportionaliteit en afschrikwekkendheid in acht te worden genomen bij het regelen van handhaving in het kader van implementatie. Deze eisen zijn door het Hof van Justitie sinds 1977 ontwikkeld als algemene beginselen van Unierecht en ook van toepassing op handhaving in al zijn eventuele onderdelen zoals toezicht, opsporing en sanctionering via het bestuursrecht, strafrecht en civielrecht (HvJ EG, 2 februari 1977, [C-50-76](#) (Amsterdam Bulb BV tegen Produktschap voor Siergewassen), Jur. 1977 p. 137 en HvJ EG, 10 april 1984, [C-14/83](#) (Von Colson en Kamann), Jur. 1984 p. 1891; HvJ EG, 21 september 1989, [C-68/88](#) (Commissie tegen Helleense Republiek, ofwel Griekse maïs), Jur. 1989 p. 2965)

Het meest toonaangevende beginsel dat van toepassing is op de handhaving door de lidstaten is het uit het loyaliteitsbeginsel van [artikel 4 VEU](#) voortvloeiende effectiviteitsvereiste. Wanneer Europese regelgeving geen handhavingsvoorschriften bevat of verwijst naar de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, zijn de lidstaten verplicht alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het Unierecht te verzekeren. Het dient dan ook niet praktisch onmogelijk of uitermate moeilijk te zijn om de doelen van het betreffende Unierecht te bereiken. Uit [artikel 4 VEU](#) vloeit een doelgebonden handhavingsplicht voort, omdat lidstaten zowel de positieve plicht hebben om de nakoming van het EU-recht te verzekeren als de negatieve plicht om zich van alle maatregelen te onthouden die de verdragsdoelstellingen in gevaar kunnen brengen.

Het effectiviteitsbeginsel werd in 1976 genoemd in een arrest van het Hof van Justitie waarin werd ingegaan op de procedurele autonomie van de lidstaten (HvJ EG, 16 december 1976, [C-33/76](#) (Rewe v. Landwirtschaftskammer Saarland), Jur. 1976 p. 1989, overweging 5):

"5. Dat bij ontbreken van dergelijke harmonisatiemaatregelen de in het gemeenschapsrecht toegekende rechten moeten worden uitgeoefend voor de nationale rechter met inachtneming van de door het nationale recht vastgestelde vereisten; dat dit slechts anders zou zijn, indien deze vereisten en termijnen het in de praktijk onmogelijk zouden maken rechten uit te oefenen die de nationale rechter verplicht is te handhaven."

De inhoud van de effectiviteitsverplichting werd verder ontwikkeld in rechtspraak van het Hof van Justitie in een tweetal zaken waarin de bevoegdheid van de lidstaten zelf sancties te stellen op overtredingen van Unierecht centraal stond, maar waarin werd bepaald dat deze sancties wel passend (dat wil zeggen effectief) dienen te zijn om de naleving van het Unierecht te verzekeren (HvJ EG, 2 februari 1977, [C-50-76](#) Amsterdam Bulb BV tegen Produktschap voor Siergewassen), Jur. 1977 p. 137, overweging 31 en verder HvJ EG, 21 september 1989, [C-68/88](#) (Commissie tegen Helleense Republiek, ofwel Griekse maïs), Jur. 1989 p. 2965, overweging 23).

"31 Overwegende ten aanzien van een nationale bepaling die overtreding van de Gemeenschapsregeling strafbaar stelt, dat moet worden vastgesteld dat deze regeling wel de uitvoer naar derde landen van de betrokken producten die niet overeenkomen met de communautaire kwaliteitsnormen verbiedt, doch geen sancties stelt op overtreding van dit verbod door particulieren;

32 Overwegende dat artikel 5 van het EEG-verdrag, door de lidstaten te verplichten alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen om de nakoming van de uit de besluiten van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, de onderscheiden lidstaten vrijlaat te kiezen welke maatregelen passen, de keuze van sancties – ook strafrechtelijke – daaronder begrepen;

33 Dat derhalve aan de nationale rechter dient te worden geantwoord, dat bij ontbreken in de gemeenschapsregels van een bepaling welke bepaalde sancties stelt op de overtreding dier regels door particulieren, de lidstaten bevoegd zijn die sancties te voorzien, welke hun geëigend voorkomen (...)"

"23 Dienaangaande zij opgemerkt, dat wanneer een gemeenschapsregeling geen specifieke strafbepaling met betrekking tot

een overtreding bevat of daarvoor verwijst naar de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de Lid-Staten krachtens artikel 5 EEG-Verdrag (nu artikel 10 EG-Verdrag) verplicht zijn, alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren.”

Effectiviteit dient zowel formeel als feitelijk door de lidstaten te worden gegarandeerd. Juridische effectiviteit betekent bijvoorbeeld dat voorzien moet zijn in een duidelijke handavingsstructuur en een doeltreffend systeem dat nationale handhavers in staat stelt tot bescherming van de belangen die de verplichtingen van de Europese regelgeving beogen. Richtlijnen bevatten vaak de slotbepaling dat lidstaten alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen moeten nemen om aan de richtlijn te voldoen. Hiermee wordt ook bedoeld het creëren van een passende uitvoerings- en handavingsstructuur waarbij bevoegde autoriteiten dienen te worden aangewezen en bekleed met gespecificeerde bevoegdheden.

Feitelijke effectiviteit betekent volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie dat de aangewezen handavingsautoriteiten vervolgens ook daadwerkelijk dienen op te treden (HvJ EG, 11 juli 2002, [C-62/00](#) (Marks & Spencer plc tegen Commissioners of Customs & Excise), Jur. 2002 p. I-6325, overweging 27).

27 “.....de vaststelling van nationale maatregelen die een richtlijn naar behoren uitvoeren, niet tot gevolg heeft dat de richtlijn niet langer gevolgen heeft, en dat een lidstaat ook na vaststelling van deze maatregelen gehouden blijft daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn te verzekeren.”

Het verzuim van de autoriteiten om adequaat op te treden tegen inbreuken op het Europese recht was onderwerp van diverse uitspraken van het Hof van Justitie (onder meer HvJ EG, 26 april 2005, [C-494/01](#) (Commissie tegen Ierland), Jur. 2005 p. I-3331, HvJ EG, 9 december 1997, [C-265/95](#) (Commissie tegen Frankrijk, ofwel Spaanse aardbeien), Jur. 1997 p. I-6959. Aangezien deze zaken gaan over de daadwerkelijke handhaving van regelgeving en niet over het regelen van handhaving bij implementatie, valt een bespreking van de problematiek in deze zaken buiten het bestek van deze Handleiding.

Een voorbeeld van een zaak waar het zowel gaat om juridische als om feitelijke effectiviteit is te vinden in een inbreukzaak voor het Hof van Justitie van de Europese Commissie tegen Griekenland over het toezicht op de bescherming van zeeschildpadden (HvJ EG, [C-103/00](#), (Commissie v. Griekenland (Griekse zeeschildpadden)), Jur. 2002 p. I-1147, r.o. 40).

In de zaak Commissie v. Griekenland (Griekse zeeschildpadden) had Griekenland ten eerste gefaald door “niet binnen de gestelde termijn de nodige maatregelen te treffen voor de invoering en toepassing van een doeltreffend systeem ter bescherming van de zeeschildpad”. Voor wat betreft de feitelijke handhaving had Griekenland bovendien weliswaar borden neergezet met de vermelding dat toegang s'nachts verboden was maar het toezicht daarop was niet voldoende. Ten tweede wees het Hof van Justitie het argument van Griekenland af dat het strand dusdanig lang was dat controle op niet-naleving praktisch gezien lastig te realiseren was.

Het beginsel van non-discriminatie is een algemeen beginsel van Unierecht. Het beginsel werd in jurisprudentie van het Hof van Justitie gespecificeerd in het kader van handhaving voor wat betreft sancties (HvJ EG, 21 september 1989, [C-68/88](#) (Commissie tegen Helleense Republiek, ofwel; Griekse maïs), Jur. 1989 p. 2965, overweging 24-25).

Het non-discriminatiebeginsel dicteert dat de lidstaten bij de uitoefening van hun keuzevrijheid op het gebied van handhaving dienen te garanderen dat inbreuken op Unierecht volgens procedurele en inhoudelijke voorwaarden worden gehandhaafd, die gelijk zijn aan de voorwaarden die van toepassing zijn op inbreuken van nationaal recht van vergelijkbare aard en belang. Inbreuken op het Unierecht dienen bijvoorbeeld te worden gehandhaafd via het strafrecht, indien dit recht ook ingezet wordt ten behoeve van de handhaving van vergelijkbare inbreuken op nationaal recht.

Voorbeeld

Een voorbeeld van implementatieregelgeving die niet voldeed aan het non-discriminatiebeginsel kwam aan de orde in een inbreukzaak voor het Hof van Justitie van de Europese Commissie tegen Italië (HvJ EG, 19 maart 2002, [C-224/00](#), (Commissie v. Italië), Jur. 2002 p. I-2965). Daar was sprake van indirecte discriminatie aangezien verkeersovertreders uit andere lidstaten benadeeld werden ten opzichte van Italianen. Niet-Italianen waren namelijk verplicht, op straffe van intrekking van hun rijbewijs of inhouding van hun voertuig, het minimumbedrag van de boete onmiddellijk te betalen terwijl Italianen een termijn van 60 dagen hadden om te betalen of een waarborg te stellen voor het dubbele van dit bedrag.

Hiervoor kwam al aan de orde dat het effectiviteitsbeginsel zowel juridisch als feitelijk effectieve handhaving vereist. Ook het non-discriminatiebeginsel ziet zowel op de formele als de feitelijke kant van handhaving. Voor wat betreft de laatste dienen de nationale autoriteiten bijvoorbeeld met betrekking tot (mogelijke) inbreuken op het Unierecht even energiek op te treden als ten aanzien van vergelijkbaar nationaal recht (HvJ EG, 21 september 1989, [C-68/88](#) (Commissie tegen Helleense Republiek, ofwel; Griekse maïs), Jur. 1989 p. 2965, overweging 24-25, HvJ EG, 29 juni 1995, [C-56/94](#) (SCAC v. Associazione dei Produttori Ortofrutticoli), Jur. 1995, p. I-1769, overweging 27, HvJ EG, 17 juli 1997, [C-354/95](#) (National Farmers' Union), Jur. 1997 p. I-4559, overweging 61; HvJ EG, 11 juli 2002, [C-210/00](#) (Käserie Champignon Hofmeister), Jur. 2002 p. I-6453, overweging 59).

Bij een conflict met het beginsel van non-discriminatie heeft het effectiviteitsbeginsel voorrang. De lidstaten kunnen dan ook

geen beroep doen op het argument dat vergelijkbaar nationaal recht even (in)effectief wordt gehandhaafd als het Unierecht. Zie bijvoorbeeld HvJ EG, 9 november 1983, C-199/82 (Commissie v. Italië (San Giorgio)), Jur. 1983, p. 3595, r.o. 17.

Het beginsel van proportionaliteit is ook een algemeen beginsel van Unierecht. Het beginsel is specifiek van toepassing verklaard op handhaving, meer specifiek op sancties, in het Von Colson en Kamann arrest (HvJ EG, 10 april 1984, C-14/83 (Von Colson en Kamann), Jur. 1984 p. 1891;). Als algemeen beginsel van Unierecht is het ook van toepassing op toezicht. Het beginsel is zowel van invloed op de handhavingsinstrumenten die de lidstaten kiezen als een waarborg ten aanzien van die keuze en de toepassing van die instrumenten. Het stelt een maximumnorm. Het beginsel bepaalt dat de zwaarte van het in te zetten handhavingsinstrument in een passende verhouding tot de ernst van de overtreding dient te staan. De aard van het belang en het risico dat niet-naleving met zich brengt, dienen te worden afgewogen tegen de ingrijpendheid van de maatregel. Een voorbeeld van zo'n afweging is het optreden ten behoeve van het voorkomen of beëindigen van verontreiniging door gevaarlijke stoffen. In zo'n geval zullen ingrijpendere maatregelen kunnen worden toegepast om de mate van niet-naleving vast te stellen.

Wanneer het Hof van Justitie een handhavingsmaatregel toetst aan dit beginsel past hij een doel- en middelen-test toe die drie aspecten van de maatregelen beziet:

- Is de maatregel geschikt om het beoogde doel te bereiken?
- Is de maatregel noodzakelijk om het doel te bereiken (zijn er andere, minder ingrijpende maatregelen mogelijk?)
- Is de maatregel evenredig aan het in concreto te dienen doel (is er een redelijke verhouding tussen de maatregel en het te dienen doel gelet op de aard van de betrokken belangen en de mate waarin de belangen als gevolg van de maatregel worden geschaad).

Wat een en ander voor de wetgever betekent die Europese regelgeving implementeert zal afhangen van de concrete omstandigheden van het geval. Proportionaliteit is met name van belang in het kader van het regelen van een sanctieregime, zeker als de te implementeren Europese regelgeving het aan de lidstaten zelf overlaat hier nog allerlei keuzes in te maken (ervan uitgaande dat de Nieuwetgever bij het stellen van sancties in de Europese regelgeving zelf het beginsel van proportionaliteit in acht neemt!). Het is dan ook altijd nodig na te gaan dat de sancties voldoende maar niet onevenredig streng moeten zijn gelet op de nagestreefde doelstellingen (conclusie Advocaat-Generaal Van Gerven in HvJ EG, 5 december 1989, C-326/88 (Hansen), paragraaf 8. Jur. 1990 p. I-2911).

In het algemeen kan de norm van afschrikwekkendheid van handhavingsinstrumenten uitgelegd worden als gericht op de preventie van niet-naleving van regelgeving. Het Hof van Justitie heeft niet gespecificeerd onder welke omstandigheden een sanctie afschrikkend is. Het Hof stelde in wederom het Von Colson en Kamann-arrest (HvJ EG, 10 april 1984, C-14/83 (Von Colson en Kamann), Jur. 1984 p. 1891) wel vast dat een echt afschrikwekkende werking betekent dat de sanctie, in dit geval schadevergoeding voor een inbreuk op het discriminatieverbod, in elk geval in een passende verhouding tot de geleden schade dient te staan. Dit betekent niet alleen dat het proportionaliteitsbeginsel in acht genomen wordt, maar ook dat de sanctie voldoende streng is gelet op de schade en (met name) de (inbreuk op) nagestreefde doelstellingen. Over het algemeen is de rechtspraak op dit terrein overigens zeer casuïstisch van aard en laat het Hof het oordeel over de afschrikwekkendheid van de sanctie aan de nationale rechter.

In de Von Colson en Kamann-zaak en Marshall II (HvJ EG, 10 april 1984, C-14/83 (Von Colson en Kamann), Jur. 1984 p. 1891, C-271/91 Marshall II, arrest van 2 augustus 1993, Jur. 1993, I-4367) ging het Hof uitgebreid in op wat 'passende sancties' kunnen en moeten zijn. De zaak draaide om de implementatie van artikel 6 van richtlijn nr. 76/207/EEG betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (PbEG L 39). Deze richtlijn verplicht de lidstaten, in hun interne rechtsorde de nodige voorschriften op te nemen om een ieder die door een discriminatie meent te zijn benadeeld, de mogelijkheid te bieden om zijn rechten voor het gerecht te doen gelden.

Aan deze vrij algemene bepaling heeft het Hof van Justitie een nogal concrete invulling gegeven:

- de richtlijn schrijft de lidstaten niet een bepaalde sanctie voor, doch laat de lidstaten de vrije keuze tussen de verschillende oplossingen die geschikt zijn om het doel ervan te bereiken;
- de sanctie moet een daadwerkelijke en doeltreffende rechtsbescherming kunnen verzekeren;
- de sanctie dient ten aanzien van de werkgever een echt afschrikwekkende werking te hebben;

Passende sancties konden volgens het Hof zijn:

- de verplichting voor de werkgever de gediscrimineerde sollicitant aan te stellen;
- ongedaanmaking van het ontslag waaraan ongeoorloofde discriminatie ten grondslag lag;
- volledige vergoeding van de daadwerkelijk door het ontslag geleden schade.

Daarvan is geen sprake, indien de nationale wetgeving:

- slechts voorziet in een louter symbolische schadevergoeding;
- een bovengrens is gesteld aan de toe te kennen schadevergoeding;
- niet voorziet in het toekennen van rente over de periode waarin de schadevergoeding nog niet is uitgekeerd.

Samenvattend kan worden gesteld dat in de jurisprudentie van het Hof wordt geëist dat lidstaten voorzien in doeltreffende, proportionele en afschrikwekkende sancties. De sancties moeten bovendien vergelijkbaar zijn met sancties voor overtredingen van puur nationaal recht. Het Hof heeft verder gepreciseerd, dat wanneer een richtlijn geen specifieke sancties stelt op overtreding van de bepalingen ervan of daarvoor verwijst naar nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de lidstaten ingevolge [artikel 4 VEU](#) gehouden zijn alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het Unierecht te verzekeren. Daartoe dienen zij erop toe te zien, dat overtredingen van het Unierecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare, even ernstige overtredingen van het nationale recht. Zij zijn daarbij vrij in hun keuze van de op te leggen straffen, maar deze moeten wel doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn (HvJ EG, 12 september 1996, Gevoegde zaken C-758/95, C-775/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 en C-157/95, (Gallotti e.a.), Jur. 1996 p. I-4345).

De algemene beginselen van Unierecht hebben in het kader van handhaving niet alleen een instrumentele functie (bijvoorbeeld dat het nationale handhavingsregime effectief moet worden ingericht) maar ook een waarborgfunctie. Zo kunnen de eisen van effectiviteit en non-discriminatie gevolgen hebben voor nationale bewijsregels, de mogelijkheid om effectieve schadevergoeding te krijgen etc. Ook de vier verdragsvrijheden (vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal) bieden voor het vormgeven van de handhaving een kader. Een tweetal zaken die voor het Hof van Justitie ter illustratie (HvJ EG, 19 januari 1999, C-348/96 (Calfa), Jur. 1999, p. I-11 en HvJ EG, 21 september 1999, C-378/97 (Wijsenbeek), Jur. 1999 p. I-6207). Beide zaken gaan overigens niet over gevallen van implementatie van Europese regelgeving, maar over autonome (niet van Brusselse oorsprong) nationale regelgeving.

In de Nederlandse Wijsenbeek-zaak (C-378/79, ECLI:EU:C:1999:439) ten eerste draaide het om de verenigbaarheid van een bepaling uit het Vreemdelingenbesluit met het vrij verkeer van personen zoals door het EU-Verdrag gegarandeerd. Met deze bepaling uit het Vreemdelingenbesluit werden vreemdelingen onder dreiging van een strafrechtelijke sanctie verplicht hun paspoort of een ander identiteitsbewijs te tonen bij binnenkomst in Nederland. Het Hof van Justitie oordeelde dat een dergelijke regeling mogelijk is mits de straffen vergelijkbaar zijn met die welke van toepassing zijn op soortgelijke nationale overtredingen, en niet onevenredig zijn en daardoor een belemmering van het vrije verkeer van personen opleveren.

In de Calfa-zaak (C-348/96, ECLI:EU:C:1999:6) ten tweede oordeelde het Hof van Justitie een Griekse narcoticawet in strijd met (een richtlijn gericht op het bereiken van) het vrij verkeer van personen omdat in deze nationale regeling onderdanen van andere lidstaten bedreigd werden met levenslange uitzetting uit Italië, in het geval van betrapting op het bezit van verdovende middelen voor eigen gebruik.

Een andere zaak betreft Gambelli (C-243/01 ECLI:EU:C:2003:597) over een wettelijke regeling waarin een onder dreiging van strafsancities voorzien verbod om deel te nemen aan kansspelen die worden georganiseerd in andere lidstaten dan die waar de gokker is gevestigd centraal stond. De betreffende regeling vormde een beperking van het vrij verrichten van diensten. Het Hof oordeelde dat het aan de verwijzende rechter staat om na te gaan of de nationale regeling, gelet op de wijze waarop zij in concreto wordt toegepast, daadwerkelijk beantwoordt aan de ter rechtvaardiging ervan aangevoerde doelstellingen en of de uit die regeling voortvloeiende beperkingen, gelet op deze doelstellingen, niet onevenredig zijn.

Laatst gewijzigd op: 20-9-2024