

5 Toezicht en handhaving en sanctienering

Europese eisen aan de handhaving en sanctienering

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de handhaving van EG-regelgeving op het eigen grondgebied. Dat is ook het geval wanneer in EG-regelgeving niet precies is aangegeven op welke manier de lidstaten dat moeten doen. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt namelijk dat de lidstaten op grond van artikel 10 EG-Verdrag (het beginsel van Gemeenschapstrouw) dienen te zorgen voor een doeltreffende toepassing van het Gemeenschapsrecht. Dit betekent dat in het nationale recht schending van EG-regelgeving consequenties moet hebben. Het is in beginsel aan de lidstaten om te bepalen of handhaving van EG-regelgeving het beste via het civiele recht, het bestuursrecht, danwel het strafrecht kan plaatsvinden. Door het Hof van Justitie zijn wel een aantal eisen geformuleerd die door de lidstaten bij de handhaving van het EG-recht in acht moeten worden genomen. Zo dienen zij het equivalentiebeginsel (schending van een EG-norm moet vergelijkbare consequenties hebben als schending van een nationale norm) en het effectiviteitsbeginsel (nationale handhavingsmaatregelen moeten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn) in acht te nemen. Ook dienen zij bij de handhaving van het EG-recht de communautaire rechtsbeginselen (zoals het proportionaliteitsvereiste) en de Europese grondrechten in acht te nemen. Het komt steeds vaker voor dat in voorstellen voor EG-besluiten ook specifieke bepalingen worden opgenomen ter zake van handhaving. In zo'n geval moet worden beoordeeld of het vanwege de effectieve en uniforme toepassing van de EG-normen inderdaad nodig is om specifieke eisen over handhaving in het EG-besluit zelf op te nemen. Ook zal moet worden beoordeeld of deze eisen inpasbaar zijn in het Nederlandse rechtssysteem. Indien de lidstaten worden verplicht tot de inzet van het strafrecht dient bovendien te worden beoordeeld of voldoende rekening wordt gehouden met de bevoegdheidsverdeling tussen de EG/EU en de lidstaten op het terrein van het strafrecht (zie nader hieronder, EG-bevoegdheid op het terrein van strafrecht).

Toezicht op de naleving van EG-regelgeving

In toenemende mate wordt in EG-regelgeving ook voorzien in specifieke eisen ten aanzien van het toezicht op de naleving van de daarin opgenomen normen. Dergelijke bepalingen kunnen ook gevolgen hebben op nationaal niveau, namelijk wanneer daaruit een toezichthoudende taak volgt voor de rijksoverheid, lagere overheden, of ZBO's. Er is geen eenduidig Europees toezichtarrangement. Dit varieert per EG-besluit en is soms zelfs niet expliciet vastgelegd. Er zijn grofweg drie soorten van toezicht op de naleving van EG-regelgeving te onderscheiden. In de eerste plaats stelt het EG-recht steeds vaker eisen aan uitvoeringsinstanties. Een voorbeeld is verordening 2988/1995 (aangevuld door verordening 1073/1999 en verordening 1074/1999) betreffende de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, waarin vergaande verplichtingen zijn neergelegd wat betreft de aard, de frequentie en de wijze van uitvoering van de controles en verificaties door de lidstaten. In de tweede plaats kan de Commissie haar nationale collega's inschakelen bij de uitvoering van de eigen controles van de Commissie. In het landbourecht bijvoorbeeld hebben de controleurs van de Commissie een leidende of samenwerkingsrol gekregen naast hun collega's van de lidstaten. Ten slotte is de Commissie in een beperkt aantal gevallen bevoegd tot zogenaamde eerstelijnscontrole (op de justitiabelen zelf in plaats van alleen op de nationale controleurs), bijvoorbeeld op het beleidsterrein visserij en in het mededingingsrecht. Indien een voorstel voor EG-regelgeving voorziet in een toezichtarrangement is vooral van belang er op toe te zien dat dit arrangement inpasbaar is in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen. Dit betekent dat moet worden bepaald welk bestuursorgaan in Nederland zou worden belast met het toezicht, en dat moet worden beoordeeld welke minister primair verantwoordelijk dient te worden gesteld voor de uitvoering.

EG-bevoegdheid op het terrein van het strafrecht

Wanneer in een voorstel voor EG-regelgeving een bepaling is opgenomen die de lidstaten verplicht om bepaalde EG-normen via het strafrecht te handhaven, moet worden beoordeeld of voldoende rekening wordt gehouden met de bevoegdheidsverdeling tussen de EG/EU en de lidstaten op het terrein van het strafrecht. Er is onder het EG-Verdrag geen algemene bevoegdheid om het strafrecht van de lidstaten te harmoniseren. De bevoegdheid daartoe is voorbehouden aan de lidstaten in het kader van de intergouvernementele samenwerking van de

derde pijler. Een voorbeeld van een dergelijke derde pijler harmonisatie is het Kaderbesluit terrorisme. Toch kan het gebruik van het strafrecht in de eerste pijler niet geheel worden uitgesloten.

De gemeenschapswetgever kan in het kader van de eerste pijler namelijk EG-regelgeving vaststellen die (bij wijze van ‘sluitstuk’ van inhoudelijke harmonisatie) handavings- en sanctioneringsbepalingen bevatten. Dit is door het Hof van Justitie bepaald in de zogenaamde Milieustrafrecht I uitspraak (Commissie/Raad, zaak C-176/03) en de Milieustrafrecht II uitspraak (Commissie/Raad, zaak C-440/05). Uit deze uitspraken volgt dat er een bevoegdheid van de EG is om de lidstaten te verplichten om het strafrecht in te zetten, wanneer dit noodzakelijk is voor de effectieve handhaving van communautaire normen. Deze bevoegdheid is echter niet onbegrensd: de aard en hoogte van de strafrechtelijke sancties mogen alleen worden vastgesteld op grond van de derde pijler van de EU. Het is dus niet mogelijk om in een EG-besluit te bepalen dat de lidstaten op overtreding van een bepaald EG-norm als sanctie een vrijheidstraf moeten zetten.

Het Verdrag van Lissabon

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon komt een einde aan discussie over de scheidslijn tussen de eerste en derde pijler bevoegdheden op het terrein van het strafrecht. De EU krijgt een bevoegdheid om strafrechtelijke handavingsbepalingen vast te stellen, wanneer dat nodig blijkt voor de doeltreffende uitvoering van beleid van de EU op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld.

Aanwijzingen

Beoordeling van bepalingen die verplichten tot strafrechtelijke handhaving

- Indien het voorstel voorziet in strafrechtelijke handhaving, dient de wetgevingsafdeling van het eigen departement te worden ingeschakeld. Ook het Ministerie van Justitie dient dan tijdig te worden betrokken, mede in verband met de voorbereiding van behandeling en besluitvorming in Brussel (zie in dit verband het Haags programma, nummer 3.3.2, en de procedurele afspraken die in Brussel zijn gemaakt om JBZ-betrokkenheid te verzekeren).
- Een strafrechtelijke handavingsbepaling is alleen mogelijk indien is voldaan aan de door het Hof van Justitie in Milieustrafrecht I & II geformuleerde criteria.

- Een strafrechtelijke handhabingsbepaling mag niet tot gevolg hebben dat de toepassing van andere handhabingsinstrumenten onmogelijk wordt gemaakt. Het moet mogelijk blijven om in Nederland ook het bestuursrecht of het civiele recht in te zetten wanneer dat effectiever is. Daarom dient bezwaar te worden gemaakt tegen een voorstel dat geen keuzeruimte met betrekking tot handhaving(sinstrumenten) laat en dient te worden gestreefd naar het uitdrukkelijk in de tekst van het EG-besluit opnemen van de keuzevrijheid van de lidstaten terzake.
- Een eventuele verplichting te voorzien in strafrechtelijke sancties dient altijd uitdrukkelijk in een EG-besluit te zijn opgenomen om onduidelijkheid over de - in de ogen van de Commissie en Hof - noodzakelijke sancties achteraf te voorkomen. Het gebruik van het woord sanctie of pendants daarvan in andere talen (zoals “penalties”) betekent niet automatisch dat deze ook strafrechtelijk van aard zullen zijn. Het gebruik van het woord “strafrechtelijk” (“criminal”) geeft dat wel duidelijk aan.
- De ruimte voor opportuiniteitsafwegingen dient in het EG-besluit zelf niet verder beperkt te worden dan tot de reeds op grond van de rechtspraak van het EG-Hof bestaande eisen. Een effectief toezicht is noodzakelijk en er moet, indien is gekozen voor straf- of bestuursrechtelijke handhaving, tegen geconstateerde overtredingen van EG-recht worden opgetreden. Bovendien moeten de te nemen maatregelen “passend” zijn, d.w.z. doeltreffend, evenredig, niet-discriminerend, afschrikwekkend en conform de Europese grondrechten.

Beoordeling van bepalingen die eisen stellen aan nationaal toezicht

- Beoordeel of het toezichtsarrangement inpasbaar is in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen.
- Bepaal hiertoe welk Nederlands bestuursorgaan met de toezichthoudende taak zou worden belast.
- Beoordeel welke minister primair verantwoordelijk is voor de uitvoering.

Nadere informatie

ICER-producten

ICER-Advies Strafrecht en de eerste pijler (2002)

ICER-Advies Strafrecht en de eerste pijler II (2006)

ICER-Handleiding Wetgeving en Europa (2009), hoofdstuk 3, paragraaf 3.4