

---

### 2.5.3.h Aandachtspunten bij het (regelen van) handhaving wegens terminologie

Bij het regelen van handhaving in het kader van de implementatie van Europese regelgeving moet bedacht worden dat het Europese recht iets anders kan verstaan onder het concept 'handhaving' dan wellicht gebruikelijk is in de nationale context. Daarbij komt dat, hoewel op nationaal niveau wel min of meer vaste definities bestaan over wat er onder (aspecten van) handhaving moet worden verstaan, dit op Europees niveau meestal niet het geval is. Eisen aan handhaving kunnen daardoor verschillen. Wanneer Europese regelgeving wordt geïmplementeerd is het dus van belang dit in het oog te houden en er op te letten dat bijvoorbeeld bepaalde handhavingsvoorschriften in de te implementeren Europese regelgeving zelf niet altijd sporen met/passen op de Nederlandse relevante handhabingsbegrippen, hetgeen soms lastig kan zijn bij implementatie van de regelgeving. Dit kan overigens ook betekenen dat Europees voorgeschreven handhavingsvereisten verder gaan dan waar nationale regelingen (in het bijzonder Awb) op dat moment in voorzien.

Op nationaal niveau dient een wetgever die handhaving regelt ten eerste rekening te houden met de Algemene wet bestuursrecht en wat deze bepaalt over dit onderwerp. Relevant is met name [hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht](#), waarbij afdeling 5.2 voorschriften bevat over het toezicht op de naleving en de afdelingen 5.3 en 5.4 ingaan op respectievelijk bestuursdwang en dwangsom. De [paragraaf 5.9 van de Aanwijzingen voor de regelgeving](#) hebben betrekking op het regelen van handhaving en zien respectievelijk op toezicht, op opsporing en op sancties. In [Aanwijzing 5.35](#) wordt bijvoorbeeld het onderscheid tussen bestuurlijk toezicht en opsporing benadrukt.

De inhoud van het Europese begrip 'controle' komt vaak beter overeen met het Nederlandse begrip 'nalevingstoezicht'. Dit valt onder meer af te leiden uit de handelingen die in de douane- en de landbouwregelgeving met dit begrip worden aangeduid. In richtlijn 2013/59/EU heeft controle de betekenis van een controlesysteem van overheidswege op (handelingen met) radioactieve bronnen. In dit kader wordt met controle bedoeld op de hele keten van beleid tot regelgeving, vergunningverlening en handhaving. Essentie is dat bij het regelen van de handhaving in het kader van de omzetting van een richtlijn of uitvoering van een verordening rekening gehouden moet worden met de mogelijke verschillen in begrippen ten opzichte van de Nederlandse begrippen.

#### **Voorbeeld**

*In artikel 4, onder 14 van het Communautair Douanewetboek (Verordening (EG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 ter vaststelling van het communautair douanewetboek, PbEG L 302/1) wordt 'controle' omschreven als het verrichten van specifieke handelingen zoals verificatie van goederen, controle op de aanwezigheid en de echtheid van de documenten, onderzoek van de boekhouding van ondernemingen en onderzoek van andere bescheiden, controle van vervoermiddelen, controle van bagage en andere goederen die personen bij zich dragen (...) een en ander om te zorgen voor de naleving van de douanewetgeving (...).*

Waar in Europese regelgeving voorschriften worden gesteld inzake 'toezicht' of 'controle', dient altijd de exacte inhoud en reikwijdte van de verplichtingen te worden gezien. Dit geldt bijvoorbeeld ook bij begrippen zoals 'monitoren'.

*Het begrip monitoren komt bijvoorbeeld voor in richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PbEG 2000, L 327/1. In deze richtlijn zijn communautaire maatregelen voor het waterbeleid opgenomen, waaronder artikel 7 dat bepaalt:*

*"1. De lidstaten wijzen binnen elk stroomgebiedsdistrict aan:*

- alle waterlichamen die voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water worden gebruikt en dagelijks gemiddeld meer dan 10 m<sup>3</sup> per dag leveren of meer dan 50 personen bedienen, alsmede*
- de voor dat toekomstig gebruik bestemde waterlichamen.*

*De lidstaten monitoren overeenkomstig bijlage V de waterlichamen die overeenkomstig bijlage V gemiddeld meer dan 100 m<sup>3</sup> per dag leveren."*

In het Europese recht heet de bestuursrechtelijke handhaving over het algemeen 'administratiefrechtelijke handhaving'. Dit doelt op de handhaving door middel van instrumenten die zijn opgenomen in algemene en bijzondere bestuursrechtelijke wetgeving. De civielrechtelijke handhaving vindt plaats door de civiele rechter. Het gaat er dan om in hoeverre particulieren kunnen afdwingen dat andere particulieren materiële voorschriften van Europees recht naleven (Nota bene: ook de overheid kan natuurlijk als particulier optreden in een civielrechtelijke procedure). Het begrip strafrechtelijke handhaving op het niveau van de Europese Unie is echter minder helder. Het Hof van Justitie en de overige instellingen lijken bij voorschriften met een 'penal' karakter in eerste instantie uit te gaan van de strafrechtelijke handhaving in 'traditionele zin', dat wil zeggen handhaving door de politie, het Openbaar Ministerie en de strafrechter.

Europese regelgeving kan strafbaarstelling van bepaalde handelingen voorschrijven inclusief strafrechtelijke sancties. Het is hierbij van belang te weten welke termen in Europese regelgeving wat bedoelen. Indien in Europese regelgeving bepalingen staan over 'penalties' of 'sanctions' kan er van worden uitgegaan dat hiermee niet per definitie strafrechtelijke of punitieve sancties worden bedoeld. Volgens een door de juridische dienst van de Raad gegeven interpretatie hebben zowel 'penalties'

---

als 'sanctions' een neutrale betekenis (Zie 'Contribution of the Council Legal Service Doc. 13694/04 JUR 427 ENER 230 van 19 oktober 2004 en Raadsverklaring in Doc. 16047/04 ADD 1 bij interinstitutioneel dossier 2002/0132).

Als de Europese wetgever strafrechtelijke handhaving in de zin van strafbaarstelling op straffe van strafrechtelijke sancties wil voorschrijven wordt gebruik gemaakt van de expliciete aanvulling 'criminal penalties' of 'criminal sanctions'.

Het Hof van Justitie hanteert overigens de volgende criteria om te beoordelen of nationale sancties strafrechtelijk van aard zijn, zoals onder meer blijkt uit de zaak Bonda ([C-489/10](#), ECLI:EU:C:2012:319): Het eerste criterium is de juridische kwalificatie van de inbreuk in het nationale recht, het tweede de aard van de inbreuk en het derde de aard en de zwaarte van de sanctie die aan de betrokkene kan worden opgelegd.

Zoals al elders in deze Handleiding aan de orde gekomen, gelden in de verhouding tussen de Europese Unie en de lidstaten de beginselen van de institutionele en procedurele autonomie van de lidstaten (zie [onderdeel 2.1.1a Het beginsel van institutionele autonomie](#)). Dit betekent dat lidstaten in beginsel zelf mogen bepalen op welke manier en door middel van welke instanties zij het Europees recht handhaven, voorzover dit niet anders bepaalt. Het is tegen de achtergrond van het beginsel van deze institutionele en procedurele autonomie dat hetgeen in Europese regelgeving wordt bepaald over nationale handhavingsbevoegdheden, begrepen moeten worden.

**Laatst gewijzigd op: 8-2-2018**