

## **Duale handhaving: afstemming en coördinatie, in het bijzonder in het kader van het Unierecht<sup>1</sup>**

Voor de uitvoering van haar beleid doet de Unie niet enkel een beroep op het eigen recht, maar mede op het nationale recht. Nationale rechtsordes worden ingezet ten gunste van een doeltreffende werking van het Unierecht. Het Unierecht houdt daarbij in beginsel geen rekening met het traditionele onderscheid tussen publiek- en privaatrecht. Effectiviteit staat centraal. Zo speelt het privaatrecht bijvoorbeeld een belangrijke rol waar het gaat om staatsaansprakelijkheid voor schending van Unierecht door de lidstaten<sup>2</sup>, bij de (parallele) handhaving van het mededingingsrecht en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), alsmede bij de (ambtshalve) toepassing van regels van het door de Unie gereguleerde consumentenrecht. Aan de andere kant zijn mede op instigatie van de Unie toezichthouders aangesteld, zoals de Autoriteit Consument en Markt (ACM) die naast de mededinging toezicht houdt op een aantal specifieke sectoren (telecom, post, vervoer en energie), met het doel de betaalbaarheid, kwaliteit en beschikbaarheid van producten en diensten te garanderen, en op de bescherming van consumenten. Een ander voorbeeld vormt de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Zij houdt toezicht op de financiële markten, waaronder sparen, beleggen, verzekeren, lenen en pensioenen.<sup>3</sup> Indien nodig kunnen toezichthouders handhavende

---

<sup>1</sup> Ook nationaal recht kan duaal worden gehandhaafd. Denk bijvoorbeeld aan het arrest van de HR van 17-09-1982, ECLI:NL:HR:1982:AG4439, waarin de Hoge Raad oordeelde dat aan een — niet tegen de overheid gerichte — vordering voor de gewone rechter, al of niet in kort geding, waarbij de eisende partij een rechterlijk verbod vraagt van jegens haar onrechtmatige gedragingen van gedaagde, op zichzelf niet in de weg staat dat er, bij gebruikmaking van administratiefrechtelijke rechtsgangen, ook andere wegen bestaan, waarlangs bereikt zou kunnen worden dat gedaagde ten gevolge van maatregelen van de overheid zijn gewraakte gedragingen staakt.

<sup>2</sup> HvJ EU 19-11-1991, ECLI:EU:C:1991:428 (Francovich).

<sup>3</sup> Er zijn nog tal van andere toezichthouders te noemen, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en (voor de staatssecretaris) de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De laatste speelde een hoofdrol in het hierna (in de noten 4 en 5) bedoelde arrest van het Hof van Justitie EU op een préjudiciële vraag van de Afdeling

maatregelen nemen, zoals het opleggen van een boete of een last.<sup>4</sup> Tegen de desbetreffende besluiten kan – na bezwaar bij de toezichthouder – beroep bij de rechter worden aangetekend. In Nederland is dit de bestuursrechter. De toezichthouder respectievelijk (bestuurs)rechter beoordeelt in dit kader nogal eens de naleving van regelgeving in de verhouding tussen private partijen, namelijk de betrokken marktpartijen enerzijds en burgers respectievelijk bedrijven anderzijds.

Deze duale handhaving van het Unierecht, in het bijzonder het omschreven toezicht op privaatrechtelijke verhoudingen, levert vragen op die van belang zijn voor de afstemming en coördinatie tussen publiek- en privaatrecht in Nederland en België. Het onderwerp, *dat algemeen is te benaderen en waarbij aan de verschillende sectoren voorbeelden zijn te ontleunen*, is voor het Platform dus zowel uit hoofde van de interne rechtsvergelijking tussen publiek- en privaatrecht als voor de externe rechtsvergelijking tussen Nederland en België interessant. Hierna wordt een aantal vragen geformuleerd aan de hand waarvan tijdens onze meeting van 26 september 2025 de dialoog over dit onderwerp kan plaatsvinden.

---

bestuursrechtspraak van de Raad van State en de daar eveneens vermelde uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor de handhaving volgens de AVG is van belang de uitspraak van het Hof van Justitie EU van 12 januari 2023, ECLI:EU:C:2023:2 en een daarop volgende uitspraak van de Afdeling van 13 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4624.

<sup>4</sup> Deze bevoegdheid gaat volgens de Afdeling bestuursrechtspraak in zijn hierna (in noot 5) bedoelde rechtspraak niet zover dat bestuursrechtelijke sancties kunnen dwingen tot het verrichten of ongedaan maken van civielrechtelijke rechtshandelingen, meer specifiek het betalen van compensatie. Gegeven het oordeel van het Hof van Justitie in zijn daar (in noot 5) genoemde arrest dat art. 16 van de Verordening passagiersrechten de aangewezen instantie niet verplicht om handhavend op te treden in individuele gevallen, leidt de Afdeling onder meer uit de nationale wetsgeschiedenis en de rechtsmachtverdeling, ten gunste ook van de rechtseenheid, af, dat ter zake voor de staatssecretaris (ILT) geen bevoegdheid bestaat. Dit oordeel is door andere rechters gevolgd (vgl. CBB 15 december 2016, ECLI:NL:CBB:2016:381).

### Vraag 1 (*verhouding publiek-/privaatrecht*)

De keuze voor de inzet van publiek- of privaatrecht voor de handhaving van regelgeving, die in principe aan de lidstaten is, wordt door Unieregelgeving beïnvloed. Is een gemotiveerd antwoord te geven, *wellicht eerst aan het einde van het op deze vraagpunten gebaseerde onderzoek*, over de betekenis van de keuze van de Unie voor toezicht als hiervoor omschreven voor de verhouding tussen publiek- en privaatrecht?

### Vraag 2 (*effectiviteit privaatrecht*)

De Unie wil met de inzet van toezicht als hiervoor omschreven de effectiviteit van het Unierecht vergroten. Draagt het privaatrecht daaraan voldoende bij en, mocht dat niet zo zijn, waaraan schort het dan op dat punt? Zomede op welke wijze zou daarin verbetering kunnen worden aangebracht?

### Vraag 3 (*onderscheiden handhavingsmechanismen*)

Is er, onverminderd de steeds te beogen effectiviteit (doeltreffendheid) van het Unierecht, een tweedeling te maken in de onderscheiden handhavingsmechanismen van publiek- respectievelijk privaatrechtelijke aard (bijvoorbeeld in handhavingsbelang, -tijdstip, -instrumentarium)<sup>5</sup>?

---

<sup>5</sup> Zie in dit verband bijvoorbeeld ook Hof van Justitie EU 17 maart 2016, ECLI:EU:C:2016:187, zomede de verwijzingsuitspraak (AB RvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:699) en einduitspraken (AB RvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1732 en AB RvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1733) van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de zaken Van Dees-Erf en Ruijsenaars c.s., naar welke uitspraken hiervoor reeds werd verwezen (in de noten 3 en 4).

*Vraag 4 (duale handhaving in de praktijk)*

Hoe verloopt de duale handhaving in de (nationale) praktijk? Zijn daarin fricties, afstemmingsproblemen en/of handhavingstekorten (bijvoorbeeld ingevolge het prioriteringsbeleid van toezichthouders) dan wel onevenredigheden (ingevolge cumulatie van sancties), al dan niet volgens de visie van de Unie daarop, te bespeuren? En hoe kan daarin, in bevestigend geval, verbetering worden aangebracht?

*Vraag 5 (gehoudenheid tot coördinatie)*

Bestaat er op grond van het Unierecht een gehoudenheid tot coördinatie van publiekrechtelijke en civiele handhaving (vgl. in dit verband artikel 4, lid 3 VEU / artikel 47 Handvest)? Welke ideeën zijn te genereren voor verbetering van die coördinatie (bijvoorbeeld op het vlak van bewijs, aanhouding van zaken, advisering toezichthouder e.d.<sup>6</sup>)? Hoe zou de duale handhaving zo zijn te stroomlijnen dat een optimale situatie ontstaat?

*Vraag 6 (gevolgen handhavingssamenloop voor ontwikkeling privaatrecht en bestuursrecht)*

Welke gevolgen heeft de handhavingssamenloop / de instrumentalisering van het privaatrecht voor de privaatrechtelijke normen / de ontwikkeling van het privaatrecht als zodanig? Ondergaan / ondergaat deze verandering? In welke zin?

En hoe ligt dit wat de samenloop betreft voor de ontwikkeling van het bestuursrecht als zodanig?

---

<sup>6</sup> Denk in dit verband ook aan Richtlijn 2014/401 op het vlak van het mededingingsrecht.

Wordt er over en weer voldoende op toegezien dat daar waar één van beide rechtssystemen aan bod is, de rechtspraak van de gespecialiseerde rechter wordt gevolgd / afstemming plaatsvindt en zo ja, hoe?

*Vraag 7 (meerwaarde samenloop?)*

Kan de samenloop tussen publiek- en privaatrecht ook als een meerwaarde worden beschouwd? In hoeverre draagt deze bijvoorbeeld bij aan de convergentie tussen:

- \* publiek- en privaatrecht
- \* het recht van Nederland en België?

Zijn van een en/of ander concrete voorbeelden te noemen?

*Vraag 8 (rol rechter / trias politica)*

Welk is het effect van bedoeld toezicht op de rol van de burgerlijke rechter als zodanig? En hoe verhouden de Unierechtelijke rol van de rechter en het toenemende belang van toezichthouders zich met de scheiding der machten (de trias politica)?

*Vraag 9 (wensenlijst)*

Welke wensen zijn in verband met het onderwerp van deze meeting te formuleren uit oogpunt van de missie van het Platform:

*een optimale wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht en het voorkomen van onnodige verschillen tussen die twee werelden?*