
2.5.4.a Procedurele voorzieningen in het kader van waarborgen en rechtsbescherming

Ook bij de implementatie van Europese regelgeving in de nationale rechtsorde geldt het uitgangspunt van procedurele autonomie, waardoor de lidstaten in beginsel zelf kunnen bepalen of, en zo ja, hoe zij eventuele procedurele voorzieningen kunnen treffen en hoe zij voorzien in rechtsbescherming in het kader van de implementatie van Europese regelgeving. Vaak hoeft er niets nieuws geregeld te worden, elke lidstaat heeft natuurlijk al zo zijn eigen bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke kaders en bepalingen hieromtrent. Men denke in Nederland bijvoorbeeld aan de mogelijkheid om bezwaar of beroep in te stellen tegen besluiten van bestuursorganen op grond van de Algemene wet bestuursrecht of aan andere waarborgen in die wet zoals de eis dat besluiten van bestuursorganen gemotiveerd dienen te zijn. Een ander voorbeeld betreft alle procedurele waarborgen in het Nederlandse strafprocesrecht zoals de cautie en het zwijgrecht van verdachten. Het is dan ook vaak voldoende als dit soort kaders na implementatie van Europese regelgeving van toepassing zijn, waarbij het dan soms wel nodig is dit expliciet te regelen (bijvoorbeeld door de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren).

Net als in het geval van handhaving en uitvoering is het zo dat het in de eerste plaats aan de lidstaten zelf is om te bepalen hoe zij hun nationale procedures en rechtsbescherming in het kader van implementatie vormgeven. Ook hier is het echter zo dat het Europese recht deze keuzevrijheid op twee manieren kan beïnvloeden. Ten eerste kan de te implementeren Europese regelgeving in voorkomend geval specifieke voorschriften bevatten over bepaalde waarborgen en rechtsbescherming. Ten tweede spelen de grondrechten en algemene beginselen van Unierecht een belangrijke rol.

Het Hof van Justitie EU heeft al jaren geleden uitgemaakt dat er sprake is van procedurele autonomie van de lidstaten, dat wil zeggen dat het in beginsel aan de lidstaten zelf is om te bepalen hoe zij hun nationale procedures en rechtsbescherming vormgeven. Wel is het zo dat deze nationale regels geen afbreuk mogen doen aan de inroepbaarheid van Europees recht in de nationale rechtsorde. (HvJ EG, 16 december 1976, [C-45/76](#) (Comet), Jur. 1976 p. 02043, HvJ EG, 7 juli 1981, [C-158/80](#) (Rewe), Jur. 1981 p. 01805, HvJ EG, 6 maart 1982, gevoegde zaken C-146, 192 en 193/81 (Baywa), Jur. 1982 p. 011503, HvJ EG, 9 juli 1985, C-179/84 (Bozetti), Jur. 1985 p. 02301, HvJ EG, 14 december 1995, [C-312/93](#) (Peterbroeck), Jur. 1995, p. I-04599 en HvJ EG, 14 december 1995, [C-430/93](#) (Van Schijndel) Jur. 1995 p. I-04705). En meer recent: [C-129/00](#), [C-143/05](#) en [C-222/05](#)). Het nationale recht moet volgens de jurisprudentie alle middelen verschaffen om de volle werking van het Unierecht mogelijk te maken (HvJ EG, 12 maart 1996, [C-441/93](#) (Pafitis), Jur. 1996 p. I-01347, HvJ EG, 18 januari 1996, C-446/93 (SEIM), Jur. 1996 p. I-00073, HvJ EG, 17 september 1997, [C-54/96](#) (Dorsch), Jur. 1997 p. I-04961).

Met name richtlijnen, maar ook verordeningen, kunnen specifieke voorschriften bevatten over waarborgen en rechtsbescherming in het kader van de uitvoering en handhaving van de regelgeving.

Voorbeeld 1

Artikel 6 van richtlijn nr. 76/207/EEG van de Raad van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen (PbEG L39/40) bepaalt:

“De Lid-Staten nemen in hun interne rechtsorde de nodige voorschriften op om een ieder die meent te zijn benadeeld door de niet-toepassing te zijnen aanzien van het beginsel van gelijke behandeling in de zin van de artikelen 3, 4 en 5 de mogelijkheid te bieden om zijn rechten voor het gerecht te doen gelden na eventueel een beroep op andere bevoegde instanties te hebben gedaan.”

Voorbeeld 2

Artikel 14 van richtlijn nr. 92/59/EEG inzake algemene productveiligheid (PbEG L228/24) bepaalt:

“1. Elk ingevolge deze richtlijn vastgesteld besluit waarbij het op de markt brengen van een produkt wordt beperkt of waarin wordt bepaald dat het uit de handel moet worden genomen, dient naar behoren te worden gemotiveerd. Het besluit wordt zo spoedig mogelijk ter kennis gebracht van de betrokken partij, onder opgave van de rechtsmiddelen die krachtens de in de betrokken Lid-Staten geldende bepalingen bestaan alsmede van de termijnen waarbinnen die rechtsmiddelen moeten worden aangewend.

De betrokken partijen worden zoveel mogelijk in de gelegenheid gesteld om hun opvattingen kenbaar te maken voordat de maatregel wordt genomen. (...)

2. De Lid-Staten dragen er zorg voor dat tegen elke door de bevoegde autoriteiten getroffen maatregel waarbij het op de markt brengen van een produkt wordt beperkt of waarbij wordt bepaald dat het produkt uit de handel moet worden genomen, bij de bevoegde rechterlijke instanties beroep kan worden aangetekend. (...)”

Voorbeeld 3

Artikel 4 van richtlijn nr. 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en –diensten (PbEG L108/33) luidt:

“Recht van beroep.

1. De lidstaten zorgen ervoor dat er op nationaal niveau doeltreffende regelingen voorhanden zijn krachtens welke iedere

gebruiker of onderneming die elektronischecomunicatienetwerken en/of -diensten aanbiedt, die door een beslissing van een nationale regelgevende instantie is getroffen, het recht heeft om tegen die beslissing beroep in te stellen bij een lichaam van beroep dat onafhankelijk is van de betrokken partijen. Dit lichaam, bijvoorbeeld een rechtbank, bezit de nodige deskundigheid om zijn taken effectief te kunnen uitoefenen. De lidstaten dragen er zorg voor dat de feiten van de zaak op afdoende wijze in aanmerking worden genomen en dat er een doeltreffend mechanisme voor het instellen van beroep aanwezig is.

In afwachting van de uitkomst van het beroep wordt de beslissing van de nationale regelgevende instantie gehandhaafd, behalve wanneer overeenkomstig het nationaal recht voorlopige maatregelen worden verleend.

2. Wanneer het in lid 1 genoemde lichaam van beroep geen rechtscollege is, moeten zijn beslissingen altijd schriftelijk met redenen worden omkleed. Voorts moet het in dat geval mogelijk zijn tegen die beslissingen beroep in te stellen bij een rechterlijke instantie in de zin van artikel 234 van het Verdrag.

3. De lidstaten verzamelen informatie over het algemene voorwerp van de beroepen, het aantal verzoeken voor beroep, de duur van de beroepsprocedures en het aantal besluiten om voorlopige maatregelen te verlenen. De lidstaten verstrekken die gegevens aan de Commissie, respectievelijk BEREC ingevolge een met redenen omkleed verzoek van de Commissie, respectievelijk BEREC.”

Voorbeeld 4

Artikel 14 van richtlijn nr. 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PbEU L 143/56).

“Artikel 13

Beroepsprocedures

1. De personen als bedoeld in artikel 12, lid 1, hebben toegang tot een procedure voor een rechtbank of een andere onafhankelijke en onpartijdige overheidsinstantie die bevoegd is de besluiten, het handelen of het verzuim van de krachtens deze richtlijn bevoegde instantie aan de procedurele en materieelrechtelijke voorschriften te toetsen.

2. Deze richtlijn laat alle nationale wettelijke bepalingen tot regeling van de toegang tot de rechter en die volgens welke alle administratieve beroepsprocedures moeten zijn gevolgd alvorens een gerechtelijke procedure kan worden ingeleid, onverlet.”

Soms heeft de Europese regelgeving zelf specifiek betrekking op rechtsbescherming, bijvoorbeeld in het kader van grensoverschrijdende geschillen.

Een goed voorbeeld is de uitvoering van verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen. PbEU L 199/1.

Artikel 25 lid 1 sub a van deze verordening luidt als volgt. “1. Uiterlijk op 1 januari 2008 doen de lidstaten de Commissie mededeling van: a) de gerechten die bevoegd zijn om een beslissing te geven in een Europese procedure voor geringe vorderingen”. Over het algemeen heeft een mededelingsplicht niet bijzonder veel actie nodig. Achter deze bepaling gaat echter de veronderstelling schuil dat in de lidstaten een dergelijk gerecht bestaat. Deze bepaling behoeft dus aanwijzing of zelfs opzetting van een bevoegd gerecht.

Zoals aangegeven kunnen naast specifieke voorschriften in de Europese regelgeving zelf ook de algemene beginselen van Unierecht, zoals het vereiste van effectieve rechtsbescherming en grondrechten gevolgen hebben voor (het regelen van) procedures en rechtsbescherming bij de implementatie van Europese regelgeving.*

Voorbeeld 1

In de preambule van richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad ([PbEU 2016.L 119](#)) is bijvoorbeeld opgenomen:

De beginselen en regels betreffende de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van hun persoonsgegevens dienen, ongeacht hun nationaliteit of verblijfplaats, in overeenstemming te zijn met hun grondrechten en fundamentele vrijheden, met name met hun recht op bescherming van persoonsgegevens. Deze richtlijn is bedoeld om bij te dragen aan de totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

Voorbeeld 2

Het komt echter ook voor dat er meer concrete waarborgen worden voorgeschreven in de preambule of in de tekst van het Europese rechtsinstrument. Richtlijn (EU) 2016/1919 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (PbEU 2016, L 297) bepaalt in artikel 8:

“De lidstaten zorgen ervoor dat verdachten, beklaagden en gezochte personen op grond van het nationale recht over een doeltreffende voorziening in rechte beschikken in gevallen waarin hun uit deze richtlijn voortvloeiende rechten zijn geschonden.”

Voor de noodzakelijk te treffen rechtsbeschermingsvoorzieningen zijn in de Hofrechtspraak (zie o.a. zaak 199/82, San Giorgio, Jur. 1983, blz. 3595) een aantal eisen ontwikkeld, welke er voornamelijk op neerkomen dat:

- een vergelijkbare bescherming moet worden geboden ter zake van subjectieve rechten van Europeesrechtelijke en van nationale oorsprong (non-discriminatiebeginsel of beginsel van gelijkwaardigheid);
- er geen nationale beletselen mogen zijn die de handhaving of effectuering van subjectieve rechten van Europeesrechtelijke oorsprong buitengewoon moeilijk of onmogelijk maken (effectiviteitsbeginsel).

Het beginsel van gelijkwaardigheid heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat er ten opzichte van de nationale onderdanen geen zwaardere straffen mogen gelden voor onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie. Het beginsel kan in het kader van handhaving een duidelijke waarborgfunctie hebben doordat het beginsel ingevolge [artikel 18 VWEU](#) de werking van het nationale strafprocesrecht kan beperken.

Een arrest van het Hof van Justitie illustreert deze consequentie van het non-discriminatiebeginsel. In deze Bickel & Franz-zaak (HvJ EG, 24 november 1998, [C-274/96](#), Jur. 1998, p. I-07637) ging het om een Duitser en een Oostenrijker die beiden in Italië terecht stonden voor verschillende vergrijpen. Beiden waren de Italiaanse taal niet machtig en verzochten om een proces in het Duits op grond van een Italiaanse regeling voor inwoners van de Duitstalige gemeenschap in de Italiaanse provincie Bolzano. Het was de vraag of de rechten van deze regeling ook konden worden ingeroepen door de Duitser en de Oostenrijker (dat wil zeggen door niet-Italianen). Het Hof van Justitie oordeelde naar aanleiding van prejudiciële vragen van de Italiaanse rechter dat wanneer onderdanen van een andere lidstaat geen beroep op de regeling zouden kunnen doen deze in strijd zou zijn met het non-discriminatiebeginsel.

* Voor dit onderdeel is gebruik gemaakt van hoofdstuk 3 van PC.Adriaanse e.a., Implementatie van EU-handhavingsvoorschriften WODC onderzoek, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers 2008.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018