

Administratieve sanctiebevoegdheden van en in de Gemeenschap. Naar een systeem van Europese bestuurssancties?

J.A.E. Vervaele

1 Inleiding

Door de toetreding tot de Gemeenschap hebben de Lidstaten zich ertoe verbonden loyale medewerking te verlenen bij de totstandkoming en de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk beleid, zoals verwoord in art. 5 EEG-Verdrag. Dit houdt ook in dat de Lidstaten alles in het werk stellen om het gemeenschapsrecht te doen naleven en zo nodig inbreuken te sanctioneren.¹ Dit wordt trouwens in verordeningen vaak bevestigd met formuleringen als “van de Lidstaten wordt verwacht dat ze de nodige wettelijke en bestuurlijke maatregelen nemen om de communautaire bepalingen te doen naleven”.

De rechtshandhaving van het gemeenschapsrecht is immers bevoegdheid gebleven van de Lidstaten. Met uitzondering van art. 87 (2) a, met betrekking tot oneerlijke mededinging,² voorziet het EEG-Verdrag³ expliciet noch in bestuursrechtelijke noch in strafrechtelijke toezichts-, controle- of sanctioneringsbevoegdheden op gemeenschapsniveau. De mate waarin en de manier waarop invulling en gevolg wordt gegeven aan de handhaving van het gemeenschapsrecht wordt bepaald door de wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende functie in de Lidstaten. Dit betekent dat de EEG niet alleen voor de uitvoering, maar tevens voor toezicht,

1. J.A.E. Vervaele, EEG-fraudebestrijding: een test voor de gemeenschapstrouw van de Lidstaten?, *NJB* 1990, 1198-1204.
2. G. Olmi, *La sanction des infractions au droit communautaire*, in: *Droit Communautaire et droit pénal*, Milan 1981, 167.; C. Harding, *The use of fines as a sanction in EEC competition law*, *CMLR* 1986, 71; G. Dannecker et J. Fischer-Fritsch, *Das EG-Kartellrecht in der Bussgeldpraxis*, Köln 1989 en C. Harding, *European Community investigations and sanctions*, Leicester 1993.
3. Het EGKS en Euratom Verdrag wordt hier buiten beschouwing gelaten. Zie daarover C. van Acker, *Communautaire sanctionering van ondernemingen*, Antwerpen/Deventer 1986; D.R. Doorenbos, *EG-recht en strafwetgeving, Delikt en Delinkwent* 1992, 1041-1057 en R.M.A. Guldenmund, *Strafrechtelijke handhaving van gemeenschapsrecht*, Arnhem 1992.

controle en sanctionering afhankelijk is van de nationale uitvoerings- en handhavingstructuren.

Het feit dat de verplichting tot handhaving primair bij de Lidstaten berust, betekent evenwel niet dat de Gemeenschap geen enkele verantwoordelijkheid zou dragen voor de naleving van het gemeenschapsrecht. De Raad heeft immers, als wetgevend orgaan, *beslissings- of normeringsbevoegdheid* ter realisatie van de doelstellingen van het EEG-Verdrag en overeenkomstig de bepalingen daarvan (art. 145). Dat de Raad normerend kan optreden inzake handhaving van gemeenschapsrecht is onomstreden. Of dit nu evenwel betekent dat de Raad kan voorzien in communautaire sancties, op te leggen door de Commissie, of de nationale sanctionering in tal van aspecten kan normeren, staat volop ter discussie. Ook voor de *Europese Commissie* is een duidelijke taak weggelegd bij de handhaving van het gemeenschapsrecht. Op een aantal specifieke terreinen ontleedt de Commissie aan het Verdrag zelfstandige beslissingsbevoegdheid.⁴ Daarnaast verlenen de art. 145 en 155 EEG-Verdrag aan de *Europese Commissie uitvoerings- en toezichtsbevoegdheid*. De uitvoeringsbevoegdheid van de Europese Commissie is een gedelegeerde beslissings- of normeringsbevoegdheid.⁵ De Commissie is altijd van mening geweest – hetgeen niet door alle Lidstaten wordt onderschreven – dat die bevoegdheid niet alleen de bevoegdheid behelst om aanvullende of specifieke voorwaarden voor de toekenning van steun of de heffing van een belasting vast te stellen, maar ook de bevoegdheid om de voorschriften te bepalen inzake de controles en de sancties die nodig zijn voor een doeltreffende en uniforme tenuitvoerlegging van de betrokken maatregelen. De toezichtsbevoegdheid houdt in dat de Commissie toeziet op de naleving van het gemeenschapsrecht. Dit impliceert een toezicht in op de door de Lidstaten genomen maatregelen inzake implementatie, toepassing en handhaving. Er bestaat in het gemeenschapsrecht geen algemene regeling voor de toezichthoudende bevoegdheid, ook wel aangeduid als *interne controle*,⁶ van de Europese

4. Dit is met name het geval op het terrein van de oneerlijke mededinging en douane.

5. Vooral op landbouw- en visserijterrein heeft de Raad aan de Commissie vergaande normeringsbevoegdheden gedelegeerd. Vaak wordt de uitoefening van die bevoegdheden aan voorwaarden onderworpen, zoals het raadplegen van een 'Comité van beheer', dat bestaat uit vertegenwoordigers van de Lidstaten en wordt voorgezeten door de Commissie.

6. Daarenboven oefent de Financieel Controleur van de Gemeenschap financiële controle uit op basis van het Financieel Reglement (Pb. 1977, L 356). Daarnaast heeft het Verdrag voorzien in een systeem van *externe controle*, die door het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer wordt uitgevoerd. Zie J.A.E. Vervaele, *Fraud against the Community. The need for European fraud legislation*, Deventer 1992.

Commissie. Die controlebevoegdheden zijn via secundaire gemeenschapswetgeving per algemene sector (eigen middelen, landbouwuitgaven, structuurfondsen) ingevuld en daardoor nogal uiteenlopend.⁷ Voor sommige marktordeningen (bv. olijfolie, wijn en tabak) zijn ze specifiek ingevuld. Grosso modo bestaat de toezichhoudende bevoegdheid uit twee aspecten: enerzijds schrijft de Europese Commissie de Lidstaten controleverplichtingen voor en legt hen rapportageverplichtingen op, anderzijds beschikt de Europese Commissie over zelfstandige controlebevoegdheden (administratief onderzoek doen instellen, zelf controles in loco uitvoeren). Het moge duidelijk zijn dat de Commissie haar sanctiebevoegdheden als een logisch vervolg ziet van haar controletaken.

De vraag naar de (administratieve) sanctiebevoegdheden van de Gemeenschap is dus een tweeledige vraag: hebben de normeringsbevoegdheden van de Raad ook betrekking op sanctionering van gemeenschapsrecht? Hebben de normerings- en toezichtsbevoegdheden van de Europese Commissie ook betrekking op sanctionering van gemeenschapsrecht? Een eventueel positief antwoord impliceert vragen naar rechtsgevolgen (o.a. rechtsbescherming) en naar begrenzing van bevoegdheden, mede in het licht van de politieke en juridische soevereiniteit van de Lidstaten. Antwoord op deze vragen vergt vooreerst een nadere analyse van de sanctiebevoegdheden⁸ in het EEG-Verdrag.

2 Sanctiebevoegdheden in het EEG-Verdrag

2.1 *Indeling van sanctiebevoegdheden*

In het EEG-Verdrag is er slechts op één plaats expliciet sprake van sanctiebevoegdheden op communautair niveau,⁹ namelijk de in artikel 87 (2) a EEG-

7. Zie J.A.E. Vervaele, a.w.

8. In dit artikel gaan we niet nader in op de controlebevoegdheden van de Commissie. Zie daarvoor J.A.E. Vervaele, *Procédures communautaires: enquête et mise en oeuvre des sanctions*, in M. Delmas-Marty, *Quelle politique pénale pour l'Europe?*, Parijs 1993, 215-256. Wij beperken ons tevens tot de sancties opgelegd aan particulieren. Voor sancties opgelegd aan Lidstaten, zie FIDE, XV Congrès, II, *La sanction des infractions au droit communautaire*, Lissabon 1992.

9. G. Grasso, *Comunità Europea et diritto penale. I rapporti tra l'ordinamento comunitario e i sistemi penali degli stati membri*, Milan 1989; K. Tiedemann, *La protection pénale des intérêts financiers de la Communauté*, in *La protection juridique des intérêts financiers de la Communauté*, Commission Européenne, Luxembourg 1990, 141-160; K. Tiedemann, *Reform des Sanktionswesens auf dem Gebiete des Agrarmarktes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, in *Festschrift für Pfeiffer*, Köln 1988, 101.

Verdrag voorziene dwangsommen en geldboetes ter nakoming van de communautaire verbodsbepalingen inzake oneerlijke concurrentie.¹⁰ Alhoewel A-G Capotorti in de zaak Amsterdam Bulb¹¹ ervan uitging dat deze communautaire sancties beperkingen opleggen aan het invoeren van strafsancties door Lidstaten, kwam het Hof in de zaak Wilhelm tot het besluit dat “de mogelijkheid van cumulatie van sancties niet uitsluit, dat twee parallel lopende, ter verwezenlijking van verschillende doelstellingen aanhangig gemaakte procedures mogen worden ingesteld,¹² op voorwaarde dat bij de oplegging van tweërlei sanctie, algemene billijkheidsgronden medebrengen, dat bij de bepaling der straf met eerdere beslissingen van repressieve aard rekening dient te worden gehouden”. Hiermee stelt zich reeds een probleem van verhouding tussen communautaire en nationale sanctionering. Het is te betreuren dat de Gemeenschap geen uitvoering heeft gegeven aan art. 87 (2) e, dat toelaat de verhoudingen vast te stellen tussen de communautaire en nationale regels.

Betekent nu het loutere feit dat enkel in art. 87 (2) a EEG-Verdrag sprake is van sanctiebevoegdheden dat het EEG-Verdrag geen rechtsgrond bevat voor sancties op andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid? Over deze vraag is de afgelopen jaren politiek en juridisch gestreden, zowel op communautair niveau als in de Lidstaten. Daarbij wordt geargumenteed met verdragsinterpretatie, met name over de relatie tussen sanctiebevoegdheden en de art. 87 (2) a en 172 EEG-Verdrag¹³ en over de harmonisatiebevoegdheid van handhaving op basis van de art. 100 en 100 A EEG-Verdrag. Daarnaast spelen discussies over politieke soevereiniteit, democratisch gehalte van de EEG en rechtsbescherming een rol. Naar het zich laat aanzien is de strijd nog lang niet afgerond. Dat de visies zo sterk uiteenlopen heeft niet in het minst te maken met het gebrek aan een duidelijke analyse van sanctiebevoegdheden in en door de Gemeenschap. Om die redenen is het aangewezen een aantal onderscheidingen aan te brengen, die in de literatuur niet

10. Zie art. 15-16 van verordening 17 van 6 februari 1962, Pb. 1962, p. 204, sindsdien herhaaldelijk gewijzigd.
11. Conclusie A-G Capotorti in zaak 50/76, Amsterdam Bulb, Jur. 1977, p. 156.
12. Zaak 14/68, Walt Wilhelm e.a. T. Bundeskartellamt, Jur. 1969, p. 1. Zie ook conclusie A-G Verloren van Themaat in de zaak 117/83, Könecke, Jur. 1984, p. 3314, r.o. 4.2., die stelt dat dit geen toepassing is van het ne bis in idem beginsel, maar van het (communautair) evenredigheidsbeginsel.
13. Art. 172 EEG-Verdrag: “De door de Raad krachtens de bepalingen van dit Verdrag vastgestelde verordeningen kunnen aan het Hof van Justitie volledige rechtsmacht verlenen wat betreft de sancties welke in die verordeningen zijn opgenomen”.

altijd tot hun volle recht komen.¹⁴ De sanctionering kent een aantal juridische beslissingsmomenten met diverse rechtsgevolgen, gebaseerd op de trias-politica constructie. Vooreerst dient een rechtsgrond gecreëerd voor het uitoefenen van de concrete sanctiebevoegdheid (legislatief aspect); voorts dient de sanctie te worden opgelegd (jurisdictioneel aspect); tot slot dient de opgelegde sanctie tenuitvoer te worden gelegd (uitvoerend aspect).¹⁵ In de Gemeenschap zijn drie sanctioneringsvormen van inbreuken op gemeenschapsrecht te onderscheiden (zie schema (administratieve) sanctiebevoegdheden in de Gemeenschap). Uitgangspunt is daarbij dat de Gemeenschap slechts over de bevoegdheden beschikt die haar bij Verdrag zijn toegekend, zij het dat er rekening mee moet worden gehouden dat het EEG-Verdrag een kader-Verdrag is.¹⁶

De eerste sanctioneringsvorm van inbreuken op het gemeenschapsrecht bestaat erin dat in het EEG-Verdrag zelf een specifieke rechtsgrond is opgenomen voor *communautaire sancties*, dat wil zeggen sanctie-oplegging door de Gemeenschap (in casu bij beschikking van de Europese Commissie), waartegen beroep openstaat bij het Hof van Justitie. De tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie gebeurt evenwel door de bevoegde autoriteiten in de Lidstaat. De dwangsommen en geldboeten voorzien in art. 87 (2) a zijn het voorbeeld bij uitstek, omdat deze expliciet in het EEG-Verdrag zijn vermeld.¹⁷ Toch is dit niet het enige voorbeeld van communautaire sancties. Opdat de Europese Commissie bevoegd zou zijn voor het opleggen van communautaire sancties is immers geen expliciete verwijzing in het Verdrag noodzakelijk. Een voldoende rechtsgrond in het Verdrag, op basis waarvan in secundair gemeenschapsrecht communautaire

14. M.R. Mok, Europees economisch strafrecht, Delikt en Delinkwent 1974, 268; A. Mulder, Handhaving van Europees economisch recht, Speculum Langemeijer 1973, Zwolle, 345 en A. Mulder, Geldboete, een eigen middel van de Europese Gemeenschappen, SEW 1989, 459.

15. Bij administratieve sanctionering gebeurt de sanctie-oplegging in eerste instantie door het bestuur. Ook al is het bestuursorgaan in deze geen jurisdictie in de formele betekenis, ze oefent wel een rechtsprekende taak uit.

16. Bepaalde Verdragsartikelen kennen open formuleringen. Het Verdrag zelf kent daarenboven een specifiek artikel voor bevoegdheidsuitbreiding, namelijk art. 235 EEG-Verdrag: "Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de Vergadering de passende maatregelen".

17. Deze boetes en dwangsommen kunnen ook niet door de Lidstaten worden opgelegd, louter en alleen op basis van het communautair recht. De Lidstaten kunnen wel in het nationale recht voorzien in een parallel sanctiesysteem. Zie zaak 14/68, Walt Wilhelm e.a. T. Bundeskartellamt, Jur. 1969, p. 1 en zaak C-67/91, DGDC T. AEBP, conclusie A-G Jacobs, niet gepubliceerd.

sancties in het leven kunnen worden geroepen, is gemeenschapsrechtelijk conform. In dat verband kan worden verwezen naar art. 79 (3) EEG-Verdrag, dat voorschriften bevat met betrekking tot eerlijke concurrentie inzake vervoer, en bepaalt:

“3. (...) De Raad kan met name de *bepalingen vaststellen welke noodzakelijk zijn* om de instellingen van de Gemeenschap in staat te stellen te waken voor *naleving* van het in lid 1 vermelde voorschrift en ten einde te verzekeren dat de gebruikers hiervan volledig voordeel trekken.” (cursief auteur)

Ter uitvoering van het gemeenschappelijk vervoersbeleid wordt zowel in de verordeningen 11/60,¹⁸ 1017/68¹⁹ als 4056/86²⁰ aan de Europese Commissie de bevoegdheid toegekend om bij beschikking aan overtreders sancties (geldboeten en dwangsommen) op te leggen, waartegen beroep open staat bij het Hof van Justitie.²¹ Daaruit moet worden besloten dat het EEG-Verdrag de mogelijkheid openlaat om op basis van een algemeen geformuleerde rechtsgrond specifieke communautaire sanctiebevoegdheden in het leven te roepen. Vraag is nu of dit betekent dat ook in het gemeenschappelijk landbouw-, visserij- of douanebeleid in zelfstandige communautaire sanctiebevoegdheid kan worden voorzien. Met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid bepaalt art. 40 (2-3) immers:

“2. Om de in artikel 39 gestelde doeleinden te bereiken zal een gemeenschappelijke ordening van landbouwmarkten tot stand worden gebracht. (...)

3. De gemeenschappelijke ordening in een der in lid 2 vermelde vormen kan *alle maatregelen medebrengen welke noodzakelijk zijn* om de in artikel 39 omschreven doelstellingen te bereiken (...)”. (cursief auteur)

Art. 40 (2-3) is enerzijds minder concreet dan art. 79 (3); er is met name niet expliciet sprake van naleving. Anderzijds duidt de zinsnede ‘alle maatregelen welke noodzakelijk zijn’ op een ruime formulering, die sanctionering niet per se

18. Verordening 11/60, betreffende de opheffing van discriminaties inzake vrachtprijzen en vervoersvoorwaarden, Pb. 1121/60.

19. Verordening 1017/68, betreffende de toepassing van de mededingingsregels op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, Pb. 1968, L 175.

20. Verordening 4056/86 tot vaststelling van de wijze van toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag op het zeevervoer, Pb. 1986, L 378/4.

21. In de praktijk heeft de Commissie van deze bevoegdheid geen gebruik gemaakt. Dat het gemeenschappelijk vervoersbeleid niet echt van de grond is gekomen zal daar wel niet vreemd aan zijn.

hoeft uit te sluiten. Tot op heden bestaat er geen communautaire regelgeving met zelfstandige communautaire sancties op landbouw- of visserijterrein. Een recent voorstel voor een nieuwe controleverordening in de visserij bevat evenwel sanctievormen die als zelfstandige communautaire sanctionering kunnen worden gekwalificeerd.²²

Een tweede sanctioneringsvorm van inbreuken op het gemeenschapsrecht bestaat erin dat in het EEG-Verdrag een algemeen geformuleerde rechtsgrond voorhanden is die de *Gemeenschap* de bevoegdheid verleent om, in de secundaire gemeenschapsregelgeving, *sancties aan de Lidstaten voor te schrijven (communautaire sanctioneringsvoorschriften)*. Deze sancties dienen door de Lidstaten te worden opgelegd en tenuitvoergelegd. Hierboven geciteerde bepaling van art. 40, lid 2 (3), met name 'alle noodzakelijke maatregelen', is hiertoe ook verscheidene keren aangewend. Toch is het voorschrijven van sancties aan de Lidstaten door de Gemeenschap niet beperkt tot gemeenschappelijke beleidsterreinen. Ook art. 100, 100 A en 235 (al dan niet gecombineerd) kunnen worden aangewend om harmonisatie van de rechtshandhaving in de Lidstaten, inclusief sanctionering, te bewerkstelligen.²³ Het door de Gemeenschap voorschrijven van sancties of het door de Gemeenschap harmoniseren van de nationale sanctionering vloeit in elkaar over. Het Hof van Justitie heeft ook uitdrukkelijk gesteld dat alle argumenten ontleend aan art. 87 (2) a en art. 172 EEG-Verdrag, die vaak in de literatuur zijn gebruikt,²⁴ in dit verband irrelevant zijn. Art. 172 EEG-Verdrag kent geen sanctiebevoegdheden toe, maar verleent volledige rechtsmacht aan het Hof van Justitie wat betreft de sancties die in de verordeningen zijn opgenomen, hetgeen een dergelijke sanctiebevoegdheid veronderstelt. Art. 172 is alleen van toepassing bij communautaire sancties, dus sancties die door de Gemeenschap zelf, in casu de Europese Commissie, worden opgelegd.²⁵

22. Zie infra paragraaf 3.4.1.

23. Voorbeelden: richtlijn 91/447 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens, Pb. 1991, L 256; richtlijn 91/308 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, Pb. 1991, L 166 en richtlijn 89/592 tot coördinatie van voorschriften inzake transacties van ingewijden, Pb. 1989, L 334.

24. Zie bijvoorbeeld A. Mulder, Handhaving van Europees economisch recht, Speculum Langemeijer. Rechtsgeleerde opstellen, Zwolle 1973, 353.

25. Opinie van Advocaat-generaal F.G. Jacobs in zaak C-240/90, Duitsland v. Commissie, r.o. 14, ongepubliceerd: "(...) The sanctions at issue in the present proceedings are to be imposed by national authorities, pursuant to provisions in Commission regulations, and not imposed directly by the Commission. Since Article 172 of the Treaty is not concerned with such a case, it is not relevant, for the purpose of deciding whether the Commission is able to adopt such provisions,

Hoe verhouden de communautaire sanctioneringsvoorschriften zich nu tot de algemene handhavingsplicht van de Lidstaten, zoals geformuleerd in art. 5 EEG-Verdrag? Het feit dat in een bepaalde verordening een bepaalde sanctie wordt voorgeschreven, die door de Lidstaten dient te worden opgelegd, ontheft de Lidstaten niet van de plicht om alle controle- en sanctiemaatregelen te nemen om de communautaire wetgeving doelmatig te doen naleven. In de zaak Commissie tegen Duitsland²⁶ betoogde Duitsland dat de Lidstaten slechts onder twee voorwaarden verplicht zijn om nationale sancties aan te wenden ten einde de naleving van een gemeenschapsregel te waarborgen. In de eerste plaats, stelde Duitsland, bestaat deze verplichting alleen wanneer de betrokken gemeenschapsregelgeving zelf niet in een sanctie voorziet. In de tweede plaats moet de mogelijkheid om nationale dwangmiddelen te gebruiken, uitdrukkelijk zijn voorzien in een met dit doel vastgestelde gemeenschapsbepaling. Duitsland beriep zich daarbij op het beginsel van rechtszekerheid en op het beginsel van de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht. Zowel de A-G Jacobs als het Hof waren evenwel de mening toegedaan dat art. 5 EEG-Verdrag en de toepasselijke verordening²⁷ de Lidstaten verplichten om alle maatregelen te nemen om een doelmatige naleving te verzekeren. De in de communautaire regelgeving voorziene sanctie is geen uitputtende regeling. Ook het beroep op het legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel wordt afgewezen, aangezien de Lidstaten niet alleen de bevoegdheid, maar ook de plicht hebben om in aanvullende nationale sanctiemaatregelen te voorzien.

Een derde sanctioneringsvorm van inbreuken op het gemeenschapsrecht, en dat is veruit in de meerderheid van de gevallen, bestaat erin dat het EEG-Verdrag op geen enkele wijze voorziet in een rechtsgrond. Soms wordt in toepasselijke richtlijnen of verordeningen aan de Lidstaten een algemene formulering gericht, met name 'alle passende (bestuurlijke of strafrechtelijke) maatregelen te nemen'. In die situaties speelt de algemene regel dat de rechtshandhaving, inclusief de sanctionering van inbreuken op het gemeenschapsrecht, een bevoegdheid en plicht is van de Lidstaten. Op basis van art. 5 EEG-Verdrag en de invulling die daaraan is gegeven door het Hof van Justitie dienen zij in hun nationale recht(spraktijk)

that Article 172 refers only to regulations made by the Council, and not to regulations made by the Commission."

26. Zaak C-217/88, Commissie EG versus Bondsrepubliek Duitsland, Jur. 1989, p. I-2879.

27. Deze verplicht de Lidstaten om "de nodige maatregelen te nemen om de communautaire bepalingen in de wijnbouwsector te doen naleven".

te voorzien in sancties die doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn en dienen zij erop toe te zien dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht.²⁸ Hier is sprake van *nationale sancties*, mede ter naleving van het gemeenschapsrecht, die door het gemeenschapsrecht worden beïnvloed.²⁹ In de mate dat aan de nationale sanctionering door de rechtspraak van het Hof toenemende eisen worden gesteld, wordt deze sanctionering meer en meer geharmoniseerd en dus vergelijkbaar met de tweede sanctioneringsvorm (communautaire sanctievoorschriften). A-G Van Gerven gaat in zijn conclusie in de zaak M.H. Marschall II³⁰ zelfs zo ver te stellen dat het Hof de in artikel 5 EEG-Verdrag vervatte sanctioneringsverplichting voor de Lidstaten zo inconditioneel en precies heeft ingevuld op basis van algemene beginselen van gemeenschapsrecht (zie bovenstaande eisen) dat aan de in art. 6 van de gelijke behandelingsrichtlijn 76/207 vervatte sanctieverplichting directe werking dient te worden verleend. Dit betekent dat de particulier ze kan invoeren voor de nationale rechter of dat de rechter ze ambtshalve kan invoeren teneinde nationale regelgeving die niet beantwoordt aan die kwaliteitseisen buiten toepassing te laten. Zeer veel richtlijnen en verordeningen bevatten al dan niet expliciete sanctieverplichtingen die op die manier rechtstreeks zouden kunnen doorwerken. Het Hof is evenwel voorzichtiger en houdt het bij het afdwingen van rechten op basis van de rechtstreekse werking: "(...) the right of a State to choose among several possible means of achieving the objectives of a directive does not exclude the possibility for individuals of enforcing before national courts rights whose content can be determined sufficiently precisely on the basis of the provisions of the directive alone".³¹ Waarop die 'precieze invulling' steunt blijft een raadsel.

28. Zaak 14/83, von Colson en Kamann/Land nordrhein-Westfalen, Jur. 1984, p. 1908; Zaak 68/88, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Helleense Republiek, Jur. 1989, p. 2965. Zie R.J.G.M. Widdershoven, Gemeenschapsrecht bestuursrechtelijk gehandhaafd, Special Europees Bestuursrecht, Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht 1993, 47-58.

29. M. Zuleeg, Der Beitrag des Strafrechts zur Europäischen Integration, JZ 1992, 761.

30. Zaak C-271/91, M.H. Marschall tegen Southampton and South West Hampshire Area Health Authority, conclusies Advocaat-generaal W. van Gerven, niet gepubliceerd.

31. Arrest van 2 augustus 1993, r.o. 37, niet gepubliceerd.

(Administratieve) sanctiebevoegdheden in de Gemeenschap

Legislatief (rechtsgrond)	Jurisdictioneel (sanctieoplegging + beroep)	Uitvoeren (sanctieuitvoering)
specifieke bevoegdheid in EEG-Verdrag tot sanctie-oplegging	Commissie beroep: Hof van Justitie	bevoegde autoriteiten in Lidstaat
specifieke bevoegdheid in EEG-Verdrag tot sanctie-voorschrijving	administratief bestuursorgaan in Lidstaat beroep bij administratieve rechtbank strafrechtbank in Lidstaat beroepsprocedure	bevoegde autoriteiten in Lidstaat
geen specifieke bevoegdheid art. 5 EEG-Verdrag; communautaire loyaliteit	administratief bestuursorgaan in Lidstaat beroep bij administratieve rechtbank strafrechtbank in Lidstaat beroepsprocedure	bevoegde autoriteiten in Lidstaat

Nu we drie sanctioneringsvormen hebben onderscheiden is het aangewezen die qua rechtskarakter en rechtsgevolgen af te bakenen. We belichten achtereenvolgens de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctionering.

2.2 *De Gemeenschap en strafrechtelijke bevoegdheden*

Uitgangspunt is dat de Gemeenschap niet over zelfstandige strafrechtelijke bevoegdheden beschikt. Van een communautair straf(proces)recht is geen sprake,

noch op het vlak van opsporing en gerechtelijk onderzoek, noch op het vlak van de sanctionering. Om die reden kan de communautaire sanctionering geen strafrechtelijke sanctionering zijn. Daarom bepaalt art. 15 (4) van competitieverordening 17/62³² dat de geldboetebeschikkingen geen strafrechtelijk karakter hebben. Tegen dergelijke sancties, opgelegd door de Commissie als Europees bestuursorgaan, staat op basis van art. 172 EEG-Verdrag beroep open bij de rechter, namelijk het Hof van Justitie.

Dit betekent evenwel niet dat het nationale straf(proces)recht immuun zou zijn voor de doorwerking van het gemeenschapsrecht.³³ Vooreerst sluit de doorwerking van het gemeenschapsrecht uit dat daarmee strijdige nationale bepalingen strafrechtelijk zouden worden gehandhaafd (negatieve integratie). Ten tweede is het volstrekt gebruikelijk dat in instrumenten van secundair gemeenschapsrecht (richtlijnen, verordeningen) de Lidstaten worden verplicht inbreuken op de desbetreffende regeling tegen te gaan en te voorzien in passende sancties welke de naleving van de regeling helpen bevorderen (positieve integratie).³⁴ Dit vloeit voort uit de normeringsbevoegdheid van de Gemeenschap, in het kader van het gemeenschappelijk beleid, en uit haar harmonisatiebevoegdheden. Dit houdt in dat de inhoud of bepaalde aspecten van de handhavingsplicht van de Lidstaten nader worden gedefinieerd.³⁵ De vraag rijst, of bij richtlijn of verordening kan worden voorgeschreven dat de Lidstaten schendingen strafrechtelijk strafbaar moeten stellen en ook bepalingen kunnen worden voorgeschreven ten aanzien van de soort sanctie, de hoogte van de sanctie, de werking *ratione materiae*, *ratione loci*, de processuele aspecten, de toepassingsmodaliteiten (verjaring, seponering, et cetera). Hoe verschillend Lidstaten onderling en communautaire instellingen over deze materie denken, blijkt uit het resultaat van de besprekingen in de werkgroep ad hoc 'communautair recht en strafrecht' bij de Europese Politieke Samenwerking.³⁶ Voor een aantal Lidstaten was harmonisatie van voorschriften van strafrechtelijke aard uit hoofde van secundair gemeenschapsrecht volstrekt

32. Pb 1962, L 204/62.

33. Zaak 82/71, SAIL, Jur. 1972, p. 119; zaak 238/84, H. Röser, Jur. 1985, p. 795.

34. Notitie betreffende de verhouding gemeenschapsrecht – strafrecht, Tweede Kamer 1991-1992, 22300 VI, 7.

35. C.W.A. Timmermans, La sanction des infractions au droit communautaire, in FIDE II, La Sanction des infractions au droit communautaire, Lissabon 1992, 45-55.

36. De werkgroep ad-hoc, een subgroep van de 'cooperation judiciaire' bij de EPS, heeft onder Nederlands voorzitterschap van de Raad een rapport voorbereid voor de Raad van Ministers van Justitie van de EG (nov. 91). Het rapport is gepubliceerd in het themanummer 'Europees strafrecht in intergouvernementeel en communautaire perspectief', Panopticon 1992, 560.

onbespreekbaar. Ook in de rechtsleer wordt zeer uiteenlopend over deze materie gedacht. De heersende opinie ontkent de bevoegdheid tot het voorschrijven van strafsancities,³⁷ een minderheidsopinie ziet geen enkel juridisch probleem.³⁸

Vraag is of een analyse van de rechtspraak van het Hof van Justitie ons aanknopingspunten biedt voor verdere rechtsvorming. Uitgangspunt in de rechtspraak van het Hof is dat het strafrecht niet immuun is voor het gemeenschapsrecht. Het gemeenschapsrecht heeft voorrang op het nationale recht en werkt door in de nationale rechtsorde. Dit geldt evenzeer voor het strafrecht. Strafrechtelijke bepalingen die onverenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht moeten wijken en het strafrecht heeft een rol te vervullen bij de rechtshandhaving van het gemeenschapsrecht.³⁹ Met andere woorden, het strafrecht en strafprocesrecht behoren tot de bevoegdheid van de Lidstaten, doch het gemeenschapsrecht stelt grenzen aan die bevoegdheid.⁴⁰ Daarmee is evenwel nog niet gezegd dat de Gemeenschap de bevoegdheid zou hebben om strafsancities of bepalingen met betrekking tot die sanctionering aan de Lidstaten voor te schrijven.⁴¹ De rechtspraak van het Hof terzake wordt uiteenlopend geïnterpreteerd, en dat zelfs door direct betrokkenen. A-G Tesouro leidt uit de rechtspraak van het Hof⁴² af dat de Gemeenschap niet het recht heeft om strafrechtelijke sancties voor te schrijven. Mijns inziens is deze visie niet gefundeerd. Immers, in de aangehaalde rechtspraak wordt alleen maar gesteld dat het straf(proces)recht *in principe* bevoegdheid is van de Lidstaten.⁴³ Dit betekent niet dat aan de Gemeenschap

37. Zie bijv. M. Bigay, *L'application des règlements communautaires en droit pénal français*, *Revue trimestrielle de droit européen* 1971, 54: "Aucune disposition du traité de Rome ne prévoit l'obligation pour les Etats membres de sanctionner pénalement les règlements communautaires, qui sont donc, en principe, dépourvus de sanction pénale tant qu'un texte interne n'est pas intervenu à cet effet".

38. D.R. Doorenbos, a.w., 1050; H.G. Sevenster, *Criminal law and EC law*, *CMLR* 1992, 29-70 en G. Grasso, a.w.

39. J.A.E. Vervaele, a.w. en H.G. Sevenster, a.w., 29.

40. Zaak 203/80, *Casati*, *Jur.* 1981, p. 2595.

41. Het betreft hier strafrechtelijke sanctionering in het sociaal-economisch ordeningsrecht. Het debat beperkt zich hier tot niet-vrijheidsberovende strafrechtelijke sancties.

42. Zaak 1/78, *Jur.* 1979, p. 2151, r.o. 36; zaak 186/87, *Cowan*, *Jur.* 1989, p. 195, r.o. 19, zaak 203/80, *Casati*, *Jur.* 1981, p. 2595.

43. In dat verband wordt vaak 1/78, *IAEA*, *Jur.* 1978, p. 2151, r.o. 31 geciteerd: "Buiten discussie staan de bepalingen van de ontwerp-overeenkomst, die over strafvervolging en uitlevering handelen: het is zonneklaar dat die bepalingen een materie betreffen ten aanzien waarvan de Lidstaten bevoegd zijn". C.W.A. Timmermans, a.w., 54 stelt terecht dat het feit dat het Hof in deze zaak oordeelt dat de verplichtingen in de "Ontwerp-overeenkomst van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie inzake de externe beveiliging van nucleaire stoffen, inrichtingen

geen enkele bevoegdheid kan toekomen om eisen te stellen aan de uitoefening van die nationale bevoegdheid. Dit is blijkbaar ook de opinie van A-G Jacobs die uitdrukkelijk in zaak C-240/90 stelt dat "Certainly, then, Community law in its present state does not confer on the Commission (or on the Court of First Instance or the Court of Justice) the function of a criminal tribunal. It should be noted however that that would not in itself preclude the Community from exercising, for example, powers to harmonize the criminal laws of the Member States, if that were necessary to attain one of the objectives of the Community."⁴⁴ Dit is regelrecht in strijd met de opinies van bepaalde Lidstaten. Zo stelt Denemarken in het 'Rapport ter terechtzitting' in de zaak Hansen:⁴⁵

"De vaststelling van sancties is een nationale aangelegenheid en dient dat ook te blijven, aangezien de landen op het vlak van het strafrechtelijk beleid slechts sporadisch samenwerken en elk land dus zijn eigen traditie voortzet wat de zwaarte van de sancties en de aan de rechter toegekende beoordelingsmarge betreft. Het strafrechtelijk beleid van een land wordt mede bepaald door zijn nationale cultuur en het is dus van het grootste belang voor de ontwikkeling van een samenleving in haar geheel, dat de mogelijkheid voor de Lidstaten om terzake een eigen beleid te voeren, niet teniet wordt gedaan."

De rechtspraak van het Hof van Justitie geeft dus geen uitsluitel of bij secundair gemeenschapsrecht strafsancties, op te leggen door de Lidstaten, kunnen worden voorgeschreven. We stellen alleen vast dat het gemeenschapsrecht onmiskenbaar doorwerkt op de nationale strafrechtelijke sanctionering, die mede ter naleving van het gemeenschapsrecht wordt ingezet en dat de daarbij door het Hof ontwikkelde kwaliteitseisen, op basis van art. 5 EEG-Verdrag (supra), onverkort gelden. Daarbij dient evenwel opgemerkt dat het Hof bepaalde fundamentele beginselen van straf(proces)recht heeft erkend als algemene beginselen van

en transporten" betreffende de politiemaatregelen, de strafrechtelijke bepalingen, de uitlevering, de onderlinge bijstand onder de bevoegdheden van de Lidstaten vallen, niet betekent dat aan de Gemeenschap geen initiatiefrecht kan toekomen op dit terrein. Zie ook zaak 186/87, I.W. Cowan tegen Trésor Public, Jur. 1989, p. 195. Voor de doorwerking zie A. Barav, *L'incidence du droit communautaire sur le pouvoir répressif national*, in *Ecrit mémoratif à H.J. Constantinesco*, Berlijn 1983.

44. Opinie van A-G Jacobs, in zaak C-240/90, Duitsland v. Commissie, 3 juni 1992, r.o.12, ongepubliceerd.

45. Zaak C-326/88, Hansen en Son I/S, Jur. 1990, p. 2911.

gemeenschapsrecht, die bij de uitoefening van de strafrechtelijke handhaving van het gemeenschapsrecht dienen te worden gerespecteerd.⁴⁶

Tot op heden bestaat er – voor wat betreft het EEG-Verdrag⁴⁷ – nog geen vigerend gemeenschapsrecht dat strafrechtelijke sancties voorschrijft. Wel zijn er veel voorschriften die betrekking hebben op de normstelling ('norma agendi/prohibendi'), of voorwaarden bepalen waaraan de sanctie moet voldoen.⁴⁸ Bepaalde auteurs⁴⁹ wijzen evenwel op vergaande sanctievoorschriften in de visserijsector. Toch is hier, mijns inziens, (nog) geen sprake van het strikt voorschrijven van strafsancities. Art. 11 *quater* (1) van verordening 2241/87,⁵⁰ houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op visserij bepaalt immers dat tegen de kapitein van het schip *strafrechtelijke of administratieve maatregelen* dienen te worden genomen die naar gelang de desbetreffende bepalingen van de nationale wetgeving kunnen leiden tot het daadwerkelijk onttrekken aan de verantwoordelijken van het economische voordeel van de overtreding. Tevens wordt in lid 2 voorzien in een systeem van overdracht van rechtsvervolging. Nergens wordt evenwel bepaald dat hier verplichtend overdracht van *strafrechtsvervolging* wordt voorgeschreven. Afhankelijk van het toepasselijke nationale recht – en dat is en blijft de keuze van de Lidstaat – zal de overdracht van rechtsvervolging in realiteit een overdracht van strafrechtsvervolging zijn.⁵¹ Op wetgevend vlak zijn er een aantal pogingen geweest om in secundair gemeenschapsrecht het gebruik van het strafrecht voor te schrijven. Dit is evenwel altijd op weerstand gestoten van een aantal Lidstaten, waardoor de formulering neutraal werd gemaakt (passende maatregelen, alle wettelijke en bestuurlijke maatregelen). Een frappant voorbeeld daarvan is de witwasrichtlijn. In art. 2 van het oorspron-

46. Hierbij denk ik met name aan het legaliteitsbeginsel en de niet terugwerkende kracht van strafbepalingen. Zie bv. zaak 63/83, K. Kirk, Jur. 1984, p. 2698 en zaak 80/86, Kolpinghuis, Jur. 1987, p. 3969.

47. Zo schrijft bijvoorbeeld art. 27 van het Statuut van het Hof van Justitie, dat deel uitmaakt van het primaire EG-recht, het gebruik van het nationale strafrecht voor.

48. Zie bv. verordening 2262/84 van 17 juli 1984 over olijfolie, Pb. 1984, L 208/11.

49. C.W.A. Timmermans, a.w., 45.

50. Pb. 1987, L 207/1.

51. In die zin ben ik niet eens met C.W.A. Timmermans, a.w., 42, die stelt dat: "(...) le régime des sanctions dans le secteur de la pêche (...) montre notamment que le législateur communautaire s'estime compétent pour arrêter au besoin une réglementation contenant non seulement la définition des infractions, mais aussi des critères minima pour l'importance et l'imposition des sanctions répressives, voire un régime de transfert des poursuites *pénales*" (cursief auteur).

kelijke voorstel⁵² was een voorschrift tot strafrechtelijke sanctionering voorzien. Veel Lidstaten bestreden deze communautaire verplichting en waren de mening toegedaan dat ze enkel uit hoofde van internationale verplichtingen⁵³ gebonden waren in strafsancities te voorzien. Het resultaat is dat in de goedgekeurde richtlijn art. 2 enkel vereist dat het witwassen van geld verboden wordt en art. 12 het heeft over passende maatregelen en sancties. Aan de richtlijn is een Verklaring toegevoegd, waarin de Vertegenwoordigers van de Lidstaten er zich toe verbinden alle nodige maatregelen te treffen voor de invoering van een strafwetgeving op dit gebied. Deze Verklaring heeft evenwel geen communautair karakter, want is aangenomen ter uitvoering van internationale verplichtingen, in het kader van de intergouvernementele Europese Politieke Samenwerking.⁵⁴

Uit voorgaande bespreking blijkt, dat er geen eensluidend standpunt bestaat over de bevoegdheden van de Gemeenschap op strafrechtelijk terrein. Nochtans bevat het EEG-Verdrag bepalingen op gemeenschappelijk beleidsterreinen en harmonisatiebepalingen (art. 100 en 100A),⁵⁵ die al dan niet in combinatie met de open bevoegdheidsbepaling in art. 235, het strafrecht niet uitsluiten. Wanneer we deze artikelen lezen in combinatie met het nieuwe artikel 209A van het Unie-Verdrag,⁵⁶ dan lijken er juridische perspectieven te bestaan voor een juridische

52. Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële systeem voor het witwassen van geld, COM (90) 106 def., Pb. 1990, C 106/6, art. 2: "De Lidstaten dienen ervoor zorg te dragen dat het witwassen van opbrengsten van een ernstig misdrijf krachtens hun nationale recht als strafbaar feit wordt aangemerkt".
53. Het in 1988 te Wenen gesloten VN-Verdrag tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen en het in 1990 te Straatsburg gesloten Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen van geld, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van criminele activiteiten.
54. Ik ben het op dit punt oneens met D.R. Doorenbos, Het criminaliseren van money laundering als communautaire verplichting, *Delikt en Delinkvent* 1993, die op pagina 351 stelt: "In de zomer van 1991 verbonden de Lidstaten van de EG zich ertoe uiterlijk op 31 december 1992 alle nodige maatregelen te treffen voor de invoering van een strafwetgeving ter zake van het fenomeen money laundering. Met deze strafwetgeving moeten de Lidstaten de verplichtingen nakomen die voor hen voortvloeien uit een tweetal verdragen en een EG-richtlijn."
55. B. Langeheine, *Rechtsangleichung unter Art. 100a EWGV – Harmonisierung vs. nationale Schuttsinteressen*, *Europarecht* 1988, 235.
56. Art. 209 A Unie-Verdrag luidt als volgt: "De Lidstaten nemen ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, dezelfde maatregelen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad. Onverminderd andere bepalingen van dit Verdrag coördineren de Lidstaten hun optreden om de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude te beschermen. Zij stellen daartoe met de hulp van de Commissie een nauwe en geregelde samenwerking tussen hun bevoegde overheidsdiensten in".

integratie van strafrechtelijke sanctionering op sociaal-economisch terrein, hetgeen sommige auteurs⁵⁷ bestempelen als het definitieve einde van het soevereine strafrecht. Veel lijkt er evenwel op te wijzen dat de tijd politiek nog niet rijp is om de aanwezige juridische harmonisatiemogelijkheden ook daadwerkelijk aan te wenden. Dit is mede een van de redenen⁵⁸ waarom steeds meer belangstelling ontstaat, ook in de Gemeenschap, voor administratieve sanctionering.

2.3 *Administratieve sanctiebevoegdheden van de Gemeenschap*

2.3.1 Bevoegdheid tot communautair voorschrijven van sanctionering

Ook hier zouden we in extenso kunnen ingaan op de drie sanctioneringsvormen: communautaire sancties,⁵⁹ communautaire sanctievoorschriften en nationale sancties.⁶⁰ Om de bijdrage binnen de perken te houden, concentreren we ons op de meest omstreden en actuele sanctioneringsvorm, namelijk het voorschrijven door de Gemeenschap van door de Lidstaten op te leggen sancties. Wie denkt dat alleen de doorwerking van het gemeenschapsrecht op het nationale straf(proces)-recht de gemoederen heeft beroerd, vergist zich. Naarmate de Gemeenschap poogt de effectiviteit van de naleving van het gemeenschapsrecht te verhogen en in het bijzonder de financiële belangen van de EG (strijd tegen EG-fraude) beter te beschermen, wordt in de Lidstaten met man en macht gewerkt om de toenemende invloed van de Europese Commissie op de nationale handhaving een halt toe te roepen.

Of de Gemeenschap de bevoegdheid heeft om via het secundair gemeenschapsrecht de Lidstaten te verplichten tot het opleggen van bepaalde administratieve sancties is omstreden. Niettemin is dit vanaf de jaren tachtig door de Europese Commissie reeds hier en daar gebeurd in het kader van haar gedelegeerde

57. Bijvoorbeeld Y. Buruma, Het naderend einde van het soevereine strafrecht: een tendens in het zicht van 1992, in Grensoverschrijdend strafrecht, Arnhem, 23-46.

58. Daarnaast is ook in de Lidstaten een duidelijke verschuiving merkbaar naar meer administratieve sanctionering, deels uit decriminaliseringsperspectief, deels uit effectiviteitsperspectief. Door de osmose tussen strafrechtelijke sancties en bestuurssancties, ontstaat een bestuursstrafrecht met punitieve kenmerken. Zie L.J.J. Rogier, Strafsancties, administratieve sancties en het una via-beginsel, Arnhem 1992.

59. Zie supra over de zelfstandige administratieve sanctiebevoegdheden van de Commissie.

60. Hierbij gelden de kwaliteitseisen van art. 5 EEG, hetgeen zijn doorwerking heeft op de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB).

normeringsbevoegdheid inzake visserij en landbouw.⁶¹ De daarin voorgeschreven administratieve sancties zijn restituties van ten onrechte verkregen bedragen, verbeurdverklaring van de waarborgstelling, quotumkortingen, et cetera. Voor het voorschrijven van deze sancties is veelvuldig gebruik gemaakt van de notie 'alle noodzakelijke maatregelen' van art. 40, lid 2 (3) EEG-Verdrag.

Naast de discussie over de sanctiebevoegdheden van de Gemeenschap is een tweede omstreden punt of de Commissie in het kader van haar bevoegdheid tot het uitwerken van uitvoeringsmodaliteiten in secundaire gemeenschapswetgeving zelfstandig – zonder afzonderlijke delegatie van de Raad- administratieve sancties kan voorschrijven aan de Lidstaten. Art. 145 (3) EEG-Verdrag bepaalt dat de Raad de uitvoering van haar reglementering aan de Commissie delegeert. In art. 155 wordt benadrukt dat de Commissie de bevoegdheden uitoefent welke de Raad haar verleent ter uitvoering van de regels die hij stelt. Kortom, De Raad stipfelt de hoofdlijnen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid uit volgens de procedure van art. 43 EEG-Verdrag en voorziet in voorschriften ter uitvoering van basisverordeningen of delegeert die uitvoeringsbevoegdheid, op basis van art. 145 (3), aan de Commissie.⁶² De Raad heeft in een procedurebeslissing⁶³ duidelijk vastgesteld dat de essentiële elementen van de bevoegdheden die ze aan de Commissie delegeert door haar dienen te worden vastgesteld. Vraag is dus of de sanctiemaatregelen moeten worden beschouwd als 'essentiële elementen' of veeleer als 'uitvoeringsbepalingen'. Slechts in dat laatste geval kan de Commissie zelfstandig, zonder expliciete delegatie, sancties voorschrijven. De Commissie is altijd van mening geweest dat de bevoegdheid die de Raad haar in al zijn regelingen heeft toegekend om de betrokken uitvoeringsbepalingen vast te stellen, niet alleen de bevoegdheid behelst om aanvullende of specifieke voorwaarden voor de toekenning van steun of de heffing van een bedrag vast te stellen, maar ook de bevoegdheid om de voorschriften te bepalen inzake de controles en de sancties die nodig zijn voor een doeltreffende en uniforme tenuitvoerlegging van de betrokken maatregelen. Het feit dat de Europese Commissie in het verleden

61. Soms gebeurt dit in algemene bewoordingen (verordening 2241/87 Pb. 1987, L 306), soms worden voorwaarden gesteld aan de sanctionering (verordening 2262/84, Pb. 1984, L 208) of worden er specifieke sancties voorgeschreven (verordening 1279/90, Pb. 1990, L 126).

62. P.J.G. Kapteyn, De uitvoering van het Verdrag en de verordeningen. Gemeenschapsbestuur en nationaal bestuur, in De rechtsorde der Europese Gemeenschappen tussen het internationale en het nationale recht, Kluwer 1966, 37.

63. Besluit van de Raad van 13 juli 1977 tot vaststelling van de voorwaarden die gelden voor de uitoefening van aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, Pb. 1977, L 197.

niet op alle terreinen van die bevoegdheid gebruik heeft gemaakt, betekent nog niet dat ze van die bevoegdheden afstand gedaan zou hebben.⁶⁴ Dit laatste zou trouwens alleen kunnen op basis van een verdragswijziging. Het Hof heeft het concept 'uitvoeringsbepalingen' inderdaad altijd ruim gedefinieerd.⁶⁵ Recentelijk nog heeft ze bevestigd⁶⁶ dat het voorschrijven van administratieve sanctionering niet behoort tot de essentiële elementen.

Ondanks het feit dat van die door het Hof bevestigde bevoegdheden door de Europese Commissie gebruik is gemaakt, bestond bij de Europese Commissie toch onvrede over de onsystematische manier waarop in het verleden in de secundaire gemeenschapswetgeving was voorzien in communautaire controle- en sanctiebevoegdheden. Ten einde de secundaire gemeenschapswetgeving met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid op het vlak van controles en sancties homogener te maken, werd in oktober 1988 door de Europese Commissie een werkgroep⁶⁷ ingesteld. De opdracht van de werkgroep bestond erin de richtlijnen en verordeningen in de diverse marktordeningssectoren van de landbouw vergelijkend te onderzoeken met het oog op het uitwerken van een consistent systeem voor een systematische aanpak van controles en sancties. De werkgroep komt in haar vergelijkende analyse tot 11 'families'. Van sancties of 'penalties' wordt pas gesproken wanneer de verplichting uit meer bestaat dan het louter terugbetalen van het ten onrechte verkregen bedrag en de interest. De werkgroep heeft een aantal algemene principes uitgewerkt op het terrein van controle⁶⁸ en sanctionering. Wat de sanctionering betreft, is de werkgroep van oordeel dat men de bescherming van de financiële EEG-belangen niet louter kan

64. Bij het ontbreken van communautaire sanctiemaatregelen hebben de Lidstaten het recht en de plicht de nodige maatregelen te nemen om in een effectieve handhaving te voorzien. Zie zaak 804/79, Commissie tegen het Verenigd Koninkrijk II, Jur. 1981, p. 1045 en zaak 269/80, Thymen, Jur. 1981, p. 3079 van het Europese Hof van Justitie.

65. Zaak 121/83, Zuckerfabrik, Jur. 1984, p. 2039: "(...) de Raad de algemene voorschriften dient vast te stellen, terwijl de Commissie bevoegd is om de uitvoeringsbepalingen vast te stellen. Wat de bevoegdheid van de Commissie betreft, dient deze bepaling aldus te worden opgevat, dat de Commissie bevoegd is om alle maatregelen te treffen die nodig of doelmatig zijn voor de uitvoering van de basisverordening, voor zover zij niet in strijd zijn met de basisverordening of de toepassingsvoorschriften van de Raad". Zie ook zaak 808/79, Ditta Fratelli Pardini, Jur. 1980, p. 2103.

66. Zaak C-240/90. Voor bespreking zie paragraaf 3.2.

67. De werkgroep werd ingesteld door DG XX (Financiële Controle), bijgestaan door vertegenwoordigers van DG VI (Landbouw), DG XIV (Visserij), de Juridische Dienst en UCLAF (Unité de Coordination de la lutte anti-fraude).

68. Zie J.A.E. Vervaele, a.w.

laten afhangen van de rechtshandhaving door de Lidstaten. De grote verschillen tussen de handhavingssystemen van de Lidstaten, en dit zowel met betrekking tot de aard (administratiefrechtelijk of strafrechtelijk) als met betrekking tot de hoogte van de sanctie, hebben namelijk tot gevolg dat de rechtshandhaving van het gemeenschapsrecht wordt gefrustreerd.⁶⁹ Europese integratie vereist niet alleen gemeenschappelijke normen, maar ook een bepaalde minimumstandaard voor het naleven van die normen. Harmonisatie van de nationale rechtshandhaving in de Lidstaten behoort tot de mogelijkheden, maar is in de praktijk een moeizaam proces.⁷⁰ Om die reden is het aangewezen dat in de secundaire gemeenschapswetgeving zelf wordt voorzien in administratieve sancties. Opdat die sancties een preventief en afschrikwekkend effect zouden sorteren, is het vereist dat die sancties zodanig zijn dat ze alle economisch voordeel ongedaan maken. De introductie van communautaire administratieve sancties in de secundaire gemeenschapswetgeving betekent, volgens de werkgroep, evenwel niet dat de Lidstaten geen zwaardere administratieve of strafrechtelijke sancties in hun nationale wetgeving kunnen inbouwen. De communautaire administratieve sancties moeten worden beschouwd als minimumsancties.

Door dit vergelijkend onderzoek heeft de Europese Commissie een systematiek ontworpen om controles en sancties in haar verordeningen in te bouwen. Eén en ander heeft geleid tot het uitwerken van een horizontale kaderverordening voor controle en sanctionering.⁷¹ Vooraleer daar op in te gaan lijkt het evenwel nuttig om aandacht te besteden aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie over de administratieve sanctiebevoegdheden. Die geeft namelijk inzicht in de sanctievormen die zijn voorgeschreven en in de functie die ze vervullen in de concrete marktsectoren.

69. Het is zeer de vraag of deze conclusie zo gemakkelijk kan worden getrokken. Het moet nog worden bewezen dat de bestaande diversiteiten effectieve distanties opleveren.

70. De harmonisatie van nationale handhabingsbepalingen op basis van art. 100 of 100A EEG-Verdrag is niet alleen technisch erg moeilijk, maar ligt ook politiek zeer gevoelig. Cf. le rapport du groupe ad-hoc "droit communautaire et droit pénal" auprès de la Coopération Politique Européenne, présenté au Conseil des Ministres de la Justice, novembre 1991, a.w.

71. Voorstel voor een verordening van de Raad inzake controles en sancties in het kader van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid, COM (90) 126 def., Pb. 1990, C 137; geamendeerd door COM (891) 378 def. van 25 oktober 1991, Pb. 13 november 1991, C 294/17.

2.3.2 Hof van Justitie: sanctionering à la carte communautaire?

Dat bij het opmaken van het EG-Verdrag zo weinig aandacht is besteed aan de naleving van het gemeenschapsrecht door de Lidstaten en aan de controle- en sanctiebevoegdheden van de Gemeenschap heeft er mede toe geleid dat het uittekenen van een coherent communautair handhavingsbeleid nog steeds op zich laat wachten. Nochtans wordt de Gemeenschap vaak geconfronteerd met falende handhaving in de Lidstaten. Gezien de toenemende communautaire behoefte om dwingender sanctiebepalingen voor te schrijven en gezien de standpunten van een aantal Lidstaten daaromtrent ligt het voor de hand dat het Hof van Justitie zich herhaaldelijk heeft moeten uitspreken over de rechtsgrond van sommige sancties en over de bevoegdheidsaanspraken door de Gemeenschap en haar instellingen. De sectorgerichte benadering in het secundair gemeenschapsrecht – en daarmee ook de versplintering – laat zich ook sterk voelen in de rechtspraak, die veel meer weg heeft van een jurisprudentiele lappendeken dan van een jurisprudentieel beleid.

Een basisuitgangspunt in de rechtspraak van het Hof is dat – al dan niet strafrechtelijke – sancties slechts kunnen worden opgelegd indien daarvoor een duidelijke en éénduidige rechtsgrondslag bestaat.⁷² Dit geldt voor de drie geschetste sanctievormen, te weten zelfstandige communautaire sancties, communautaire sanctievoorschriften aan de Lidstaten en nationale sancties ter naleving van het communautair recht.⁷³ Precies over de rechtsgrond waarop de sanctiebevoegdheid is gebaseerd en over de rechtsgevolgen daarvan is vaak geprocedeerd bij het Hof. We concentreren ons hier op een aantal sanctievormen die vaak in communautaire regelgeving aan de Lidstaten worden voorgeschreven en illustreren hoe het gemeenschapsrecht en het nationale recht op elkaar inwerken.

72. Zaak 117/83, Könecke, Jur. 1984, p. 3291, r.o. 11; zaak C-172/89, Vandemoortele, Jur. 1990, p. 4677.

73. Wat dit laatste betreft is het onduidelijk of het communautair legaliteitsbeginsel (lex certa/non retroactiviteit) ook geldt voor nationale administratieve sancties. Voor de geldigheid van het communautair legaliteitsbeginsel op strafrechtelijk terrein zie zaak 63/83, K. Kirk, Jur. 1984, p. 2689 en zaak 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Jur. 1987, p. 3969.

Opleggen en verbeurdverklaren van de waarborgsom of cautio

Het Hof van Justitie heeft zich bij herhaling moeten uitspreken over de cautio. In het communautair landbouwrecht wordt de toelating tot een begunstigende regeling vaak afhankelijk gesteld van het stellen van een waarborg. Dit is bijvoorbeeld het geval bij uitvoer en het verkrijgen van uitvoersubsidies (uitvoerrestituties) en bij de communautaire opslag van goederen door particulieren. Bij het niet naleven van de gestelde voorwaarden wordt de waarborg verbeurd verklaard. Reeds in de zaak *Internationale Handelsgesellschaft*⁷⁴ erkende het Hof de bevoegdheid van de Gemeenschap om deze administratieve sanctie voor te schrijven. Ook in de zaak *Köster*⁷⁵ was de vraag aan de orde of de artikelen 1 en 7 van verordening 102/64, voor zover zij betrekking hebben op uitvoercertificaten voor granen en op de ter bekoming van die certificaten gestelde waarborg, geldig waren. De firma Köster had een verbeurdverklaring opgelopen wegens niet tijdige uitvoer. Vooreerst stelt het Hof dat de waarborgstelling een noodzakelijk en passend middel is om de bevoegde gezagsorganen in staat te stellen tot een zo efficiënt mogelijk interventiebeleid op de markt te komen. Voorts stelt het Hof dat de verbeurdverklaring van de waarborg niet mag worden gelijkgesteld met een strafsanctie, dit betekent dat hij geen punitief karakter mag hebben, omdat het slechts de nakoming ener vrijwillig aangegane verbintenis garandeert. Wat de bevoegdheid betreft, stelt het Hof dat aan artikel 43, lid 2 (3), is voldaan zodra de Raad in zijn landbouwverordeningen een regeling in hoofdzaken geeft. Daarentegen kunnen voorschriften ter uitvoering van basisverordeningen volgens een andere procedure dan die van artikel 43 – hetzij door de Raad zelf, hetzij door de Commissie krachtens machtiging overeenkomstig artikel 155 – worden vastgelegd. Het Hof is van oordeel dat de aan de Commissie verleende machtiging tot het instellen van uitvoercertificaten, tevens de bevoegdheid omvat om de waarborgstelling op te nemen als uitvoerverplichting. Met andere woorden, het opleggen door de Commissie van een cautio, die niet expliciet was voorzien, kan binnen de uitvoeringsmodaliteiten.

Het rechtskarakter van de waarborg stond tevens centraal in de zaak *Maizena GmbH tegen Balm*.⁷⁶ Het Hof stelt dat indien de waarborg haar karakter van zekerheid verliest en onder bepaalde omstandigheden het rechtskarakter van een

74. Zaak 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, Jur. 1970, p. 1125.

75. Zaak 25/70, *Köster*, Jur. 1970, p. 1161.

76. Zaak 137/85, Jur. 1985, p. 4587.

sanctie aanneemt, dit nog niet betekent dat deze sanctie geen integraal deel zou uitmaken van de waarborgregeling en nog veel minder dat die daardoor een strafrechtelijk karakter zou hebben. Dit heeft tot gevolg dat de in het gemeenschapsrecht geldende algemene strafrechtsbeginselen van de Lidstaten (in dubio pro reo, nulla poena sine culpa, et cetera) niet van toepassing zijn. A-G Mischo had ook al in zijn conclusie besloten dat die sanctie een sui generis karakter heeft in het kader van het gemeenschapsrecht. De waarborgstelling is zijns inziens een specifiek administratiefrechtelijk fenomeen in het kader van het gemeenschapsrecht en de juridische problemen moeten ook in die context worden opgelost.⁷⁷ Niet alle instrumenten van het gemeenschapsrecht kunnen zonder meer met reeds bestaande begrippen van de nationale rechtssystemen op één lijn worden gezet. Dit neemt evenwel niet weg, en dat onderschrijft ook het Hof, dat de waarborgstelling en de verbeurdverklaring moeten beantwoorden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en aan de grondrechten. Daarover bestaat tevens een uitvoerige rechtspraak bij het Hof.⁷⁸ Zo is de volledige verbeurdverklaring van de waarborg in een aantal gevallen door het Hof als disproportioneel aangemerkt ten aanzien van de begane inbreuk.⁷⁹

In de zaak Könecke was aan de orde of de verbeurdverklaring van de waarborgsom, tengevolge van onrechtmatig handelen, kan worden beschouwd als een soort geldboete-sanctie, waarop dan algemene (straf)rechtsbeginselen van toepassing zijn (in dubio pro reo, nulla poena sine culpa, het evenredigheidsbeginsel en ne bis in idem). Met name was de vraag of de nationale interventiebureau's gemachtigd zijn om bij de particuliere opslag in de sector rundvlees een ten onrechte vrijgegeven waarborg weer op te eisen of aan de ondernemingen geldelijke sancties overeenkomend met het bedrag van de vrijgegeven waarborg op te leggen, wanneer achteraf bleek dat geen EG-vlees was opgeslagen maar ingevoerd Chinees vlees. De Commissie had dit laatste bepleit als zijnde privaatrechtelijke boetebedingen. Het Hof was evenwel van oordeel dat het

77. Cf. ook R. Barents, *The system of deposits in community agricultural law, in Efficiency v. proportionality*, *European Law Review* 1985, 239 et P. Tiedemann, *Das Kautionsrecht der EWG – ein verdecktes Strafrecht?*, *Neue Juristische Wochenschrift* 1983, 2727

78. Zie naast de reeds vermelde zaken *Internationale Handelsgesellschaft*, *Köster en Maizena* ook zaak 265/78, *Ferwerda*, *Jur.* 1980, p. 617; zaak 122/78, *SA Buitoni*, *Jur.* 1979, p. 677; zaak 147/81, *Merkur*, *Jur.* 1982, p. 1389; zaak 181/84, *Sugar tegen IBAP*, *Jur.* 1985, p. 2889; zaak C-155/89, *Belgische Staat tegen Philipp Brothers*, *Jur.* 1990, p. I-3265. Zie ook de bijdragen van B.P. Vermeulen en A.J.C. de Moor-van Vugt in deze bundel.

79. Zaak 122/78, *SA Buitoni*, *Jur.* 1979, p. 677; zaak 147/81, *Merkur Fleisch-Import GmbH*, *Jur.* 1982, p. 1389; zaak 181/84, *The Queen, ex parte E.D. en F. Man (Sugar) Ltd*, *Jur.* 1985, p. 2889.

toepasselijke gemeenschapsrecht geen voldoende rechtsgrond⁸⁰ bevatte voor dergelijke sancties en dat het nationaal recht niet toekwam in dergelijke aanvullende sancties te voorzien, daar het gemeenschapsrecht deze beleidsruimte niet laat in een communautair sluitend stelsel. Dit ontslaat de Lidstaten echter niet, volgens het Hof, om de bedrieglijke en frauduleuze handelingen die de vrijgave van de waarborgsom hebben bewerkstelligd, te vervolgen. In zijn conclusie had A-G VerLoren van Themaat⁸¹ op boeiende wijze 'de aard van de sanctie' beargumenteerd, waarbij hij tot het besluit kwam dat deze verbeurdverklaring van de waarborgsom noch een strafmaatregel, noch een administratieve boete was, hetgeen niet betekent dat dit niet nakomen van contractuele verplichtingen niet zou dienen te worden getoetst aan algemene beginselen van gemeenschapsrecht.

In de recente zaak Italtrade⁸² stelt het Hof uitdrukkelijk dat de verbeurdverklaring van de waarborgsom geen strafrechtelijk (punitief) karakter heeft, maar niettemin toch dient te worden gekwalificeerd als zijnde een sanctie. In 1977 verklaarde het Hof⁸³ nog dat de verbeurdverklaring van de waarborgsom niet kan worden beschouwd als een sanctie wegens schending van een zelfstandige verplichting. Ook de A-G had in die zin gepleit: "bij verbeurdverklaring van de waarborgsom is er geen sprake van een soort straf, maar (...) gebruik van passende contractuele rechten."

Terugbetaling/restitutie van communautaire steun of navordering van communautaire heffingen, al dan niet met renteverhoging

De restitutie als dusdanig staat in de jurisprudentie van het Hof niet ter discussie. Vraag is wel of er renteverhoging mag worden doorberekend en zo ja welke. Vaak bepalen verordeningen dat de Lidstaten overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen de nodige maatregelen treffen om de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden ten onrechte uitbetaalde bedragen terug te vorderen met renteverhoging. Het zijn in de praktijk de nationale uitvoerings- en handhavingsorganen die daarvoor instaan. Dit betekent dat de

80. De formulering van het gemeenschapsrecht is dus zeer bepalend. Zo achtte dat CBB wel een rechtsgrond aanwezig voor navordering na vrijgeven van waarborg bij invoer met het doel te verwerken tot conserven (verordening 805/68 en 1136/79). Zie CBB 21 dec. 1990, no. 40/05/304.

81. Conclusie A-G VerLoren van Themaat in de zaak 117/83, Könecke, Jur. 1984, p. 3314.

82. Zaak C-199/90, Italtrade, Jur. 1991, p. I-5545.

83. Zaken 99 en 100/76, NV Roomboterfabriek, Jur. 1977, p. 861.

nationale rechter bevoegd is bij conflicten en voor zover het gemeenschapsrecht niet anders bepaalt, moeten zij daarbij het materiële en formele nationale recht toepassen.⁸⁴ Dit dient evenwel op een wijze te gebeuren die verenigbaar is met de door het gemeenschapsrecht getrokken grenzen: zonder de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht in gevaar te brengen en zonder te discrimineren met soortgelijke nationale vorderingen. Deze door het gemeenschapsrecht gestelde grenzen hebben tot doel te grote verschillen tussen Lidstaten weg te werken. Indien de verordening alleen restitutie voorschrijft en geen renteverhoging, dan nog is met het gemeenschapsrecht verenigbaar dat een Lidstaat krachtens zijn nationaal recht rente berekent,⁸⁵ steeds op voorwaarde dat er niet wordt gediscrimineerd met soortgelijke niet-communautaire terugvorderingsprocedures.

Bij restitutie of navordering is ook vaak aan de orde of en in welke mate deze procedures dienen te voldoen aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur of communautaire rechtsbeginselen. In de zaak *Deutsche Milchkontor GmbH*⁸⁶ was de vraag of nationale regels van bewijsrecht, verjaringstermijnen en de nationaal gedefinieerde rechtsbeginselen gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid de terugvordering in de weg kunnen staan. Het Hof antwoordde bevestigend, steeds binnen de supra genoemde door het gemeenschapsrecht gestelde grenzen. Dit betekent dat een bewijsrechtelijke regeling die het praktisch onmogelijk zou maken om terugbetaling van in strijd met het gemeenschapsrecht uitbetaalde subsidies terug te vorderen onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, ook al is er geen discriminatie met soortgelijke zuiver nationale regelingen.⁸⁷ In de zaak *Padovani*⁸⁸ was dan weer de vraag aan de orde of het communautair vertrouwensbeginsel navordering van heffingen in de weg stond in een Lidstaat waar het vertrouwensbeginsel onbestaand is in het nationale recht. Het Hof besloot dat gezien de concrete omstandigheden van de zaak het communautair vertrouwensbeginsel niet van toepassing was en dus navordering niet in de weg stond, ook al waren de betrokkenen te goeder trouw.

84. Zaak 130/79, *Express Dairy Foods Limited*, Jur. 1981, p. 1887; zaken 119 en 126/79, *Lippische Hauptgenossenschaft e.G.*, Jur. 1981, p. 1863.

85. Zaak 54/81, *Firma Wilhelm Fromme*, Jur. 1983, p. 1449, r.o. 8.

86. Zaken 205-215/82, Jur. 1983, p. 2633.

87. Dit is tevens af te leiden uit zaak 199/82, *Spa San Giorgio*, Jur. 1984, p. 3595, waarbij de spiegelsituatie voorlag, namelijk de terugbetaling van ten onrechte geheven communautaire heffingen voor sanitaire keuringsrechten aan de grens.

88. Zaak 210/87, *R. Padovani en erfgenamen Mantovani*, Jur. 1988, p. 6177.

De restitutie- of navorderingsprocedures, en met name de interestverhogingen worden tevens getoetst aan het evenredigheidsbeginsel. In de zaak *Plange Kraftfutterwerke*⁸⁹ komt het Hof tot het besluit dat een totale verhoging van 20% (niet op jaarbasis) bij terugvordering van uitvoerrestituties niet disproportioneel was, gezien de uiteenlopende interestvoeten in de Lidstaten en het tijdsverloop tussen de uitbetaling (vaak voorafbetaling) en de vordering tot restitutie. Een lichtere verhoging zou leiden tot rentevrije kredietverlening. In dezelfde zaak wordt tevens gesteld dat voor restitutie niet is vereist dat de betrokkenen frauduleuze verwijtbare handelingen hebben gepleegd.

Uitsluiting van een subsidie- of premiestelsel

Over deze administratieve sanctie is de rechtspraak van het Hof niet bepaald éénduidig. Indien aan het verkrijgen van subsidie bepaalde voorwaarden worden gesteld, en niet naleving daarvan leidt tot uitsluiting van het subsidiestelsel, is het de vraag of het hier om een sanctie gaat of om een louter gevolg van het niet naleven van de gestelde voorwaarden.

Art. 6 (1) van verordening 337/79 voorziet in een sanctie in geval de betrokken producenten niet voldoen aan de verplichting om tafelwijn voor distillatie te leveren. Producenten die niet voldoen aan die voorwaarde worden van bepaalde interventie maatregelen (steunregeling voor particuliere opslag, preventieve distillatie en steun aan de distillatie) in het volgende wijnoogstjaar uitgesloten. Het Hof is,⁹⁰ in tegenstelling tot A-G Jacobs, van mening dat het hier geen sanctieregeling betreft, maar een voorwaarde waaronder producenten voor bepaalde voorziene interventie maatregelen in aanmerking kunnen komen. Ook in de zaak *Denkavit*⁹¹ was het Hof de mening toegedaan dat het niet naleven van termijnen voor het verkrijgen van monetair compenserende bedragen, wat leidde tot het volledig verval van recht op die bedragen, moest worden beschouwd als een uitvloeisel van het niet naleven van de voorwaarden en kon niet als een sanctie worden beschouwd.

89. Zaak 288/85, *Plange Kraftfutterwerke/Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, Jur. 1986, p. 611.

90. Zaak C-217/88, *Commissie versus Duitsland*, Jur. 1989, p. I-2879.

91. Zaak 266/84, *Denkavit France SARL tegen FORMA*, Jur. 1985, p. 149.

In de zaak *Oberhausener Kraftfutterwerk Wilhelm Hopermann GmbH*⁹² daarentegen erkent het Hof de bevoegdheid van de Commissie om, in het kader van haar door de Raad verleende beheers- en controletaak, termijnen vast te stellen en aan overschrijding hiervan passende sancties te verbinden, die kunnen gaan tot het verlies van recht op steun (uitsluiting). A-G Tesauro had het verlies van recht als gevolg van het overschrijden van een dwingende termijn niet als een sanctie gekwalificeerd.

Sancties sui generis of verkapte financiële boetes

In de olijfoliesector wordt vaak opslagolie verkocht bij openbare inschrijving. In het geval de koper de olie niet tijdig afneemt, voorzien de art. 9 en 15 van verordening 2960/77 in een opslagvergoeding. Het Hof stelt in de zaak 71/87⁹³ dat deze regeling als sanctie bedoeld is, vooral omdat zij de koper niet alleen de daadwerkelijke kostprijs van de bijkomende opslag doet dragen, maar hem tot inachtneming van de gestelde termijn aanzet door hem een forfaitaire financiële last op te leggen die des te duidelijker als een dwangsom werkt, naarmate de overschrijding van de termijn gering is. Het Hof gebruikt hier de term dwangsom foutief. Het is in feite een financiële boete.

In de zaak C-172/89⁹⁴ is een inhouding van 1/1000 van het totale offertebedrag per dag vertraging voor te late levering van goederen in het kader van de communautaire voedselhulp aan de orde. Op basis van verordening 2200/87 kunnen bij communautaire voedselhulp waarborgstellingen worden vereist. Die kunnen worden vrijgegeven, gekort of verbeurd. De regelgeving is evenwel dusdanig slecht opgesteld dat zich situaties voordoen waarbij alle zekerheden zijn vrijgegeven en toch niet aan de leveringsvoorwaarden wordt voldaan, waardoor het enige instrument – per analogie – voor de Commissie is om de korting toe te passen op de eindafrekening. Het Hof kwalificeert deze korting als een sanctie. Mijns inziens betreft het hier een financiële boete. Het Hof oordeelde de sanctie evenwel in strijd met het legaliteitsbeginsel.

92. Zaak C-357/88, *Oberhausener Kraftfutterwerk Wilhelm Hopermann GmbH tegen Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, Jur. 1989, p. I-1669.

93. Zaak 71/87, *Griekse Staat tegen NV Inter-Kom Emboriki kai Biomichaniki Epicheirisis Elaion, Liparon kai Trofimon AE*, Jur. 1988, p. 1979.

94. Zaak C-172/89, *Vandemoortele NV tegen Commissie EG*, Jur. 1990, p. 4677.

Uit het overzicht van de rechtspraak blijkt in ieder geval niet dat de Gemeenschap, meer bepaald de Europese Commissie, in geen enkel geval – in het kader van haar uitvoeringsbevoegdheden – de bevoegdheid zou hebben tot het voorschrijven van gepaste maatregelen, inclusief administratieve sancties. Niettemin is de rechtspraak soms tegenstrijdig en aarzelend. De vraag naar het sanctiekarakter van bepaalde bepalingen heeft men mondjesmaat beantwoord, zonder daar evenwel altijd alle juridische conclusies uit te trekken naar algemene rechtsbeginselen en rechtsbescherming. De vraag naar het al dan niet punitief (strafrechtelijk) karakter – in de zin van art. 6 EVRM – wordt angstvallig vermeden. Daardoor wordt de vraag onbeantwoord gelaten of de Gemeenschap sancties kan opleggen die een punitief karakter hebben en dus verdergaan dan de oplegging van reparatoire sancties, als de waarborgsom en de restitutie,⁹⁵ en zo ja, wat de juridische gevolgen daarvan zijn.

Aan de hand van de recente legislatieve en jurisprudentiële ontwikkelingen op gemeenschapsniveau proberen we een antwoord te vinden op beide vragen.

3 Recente legislatieve en jurisprudentiële ontwikkelingen in de Gemeenschap op het terrein van administratieve sanctionering

3.1 Voorstel Kaderverordening

Uit de bespreking van de administratieve sanctiebevoegdheden van de Gemeenschap en de analyse van de jurisprudentie van het Hof van Justitie is gebleken dat er behoefte bestaat aan meer systematiek in deze materie. Dat is ook de Europese Commissie niet ontgaan. Bovendien zag zij zich geconfronteerd met toenemende druk vanuit het Europees Parlement en de publieke opinie om krachtadiger op te treden tegen de EG-fraude. De Europese Commissie beriep zich op haar door het Hof van Justitie bevestigde bevoegdheid om ter uitvoering van de Raadsbesluiten (art. 145 (3) EEG-Verdrag) tevens bepalingen inzake controles en sancties vast te stellen die voor een doeltreffende uniforme tenuitvoerlegging van de betrokken voorschriften nodig zijn. De Commissie stond dus op het standpunt dat ze juridisch in de positie verkeerde om aan haar sanctiebevoegdheden op een systematische wijze vorm en inhoud te geven. Om de daad bij het woord te

95. J.A.E. Vervaele en R.J.G.M. Widdershoven, *Bestuurlijke handhaving van visserijregelgeving. Een studie naar de relatie tussen EEG-recht en nationale handhaving*, Utrecht 1991.

voegen heeft ze onlangs een voorstel voor een verordening⁹⁶ uitgewerkt met tot doel haar bevoegdheden op het gebied van controle en sanctionering bij de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid duidelijk te omschrijven. In de eerste plaats is deze verordening opvallend omdat ze – en ik citeer de toelichting – “van declaratoire aard is”. Dit betekent dat de Europese Commissie de in de verordening omschreven bevoegdheden als reeds verworven beschouwt en ze dus de goedkeuring van de verordening niet hoeft af te wachten om die bevoegdheden ook daadwerkelijk uit te oefenen.

Dit voorstel tot verordening bestaat in feite uit een kaderregulering met betrekking tot de controle- en sanctiebevoegdheden uitgeoefend door de Europese Commissie (voortaan Voorstel Kaderverordening). De opgenomen bevoegdheden worden opgevat als standaardmaatregelen. Dit betekent dat andere maatregelen (controles, sancties) kunnen worden vastgesteld als dat voor de betrokken regeling vereist is. De controlestandaardmaatregelen kunnen met name omvatten: controle van de boekhouding, het ter plaatse vragen van nadere uitleg, onderzoek van de produktie, het nemen en verifiëren van monsters. De marktdeelnemers, zowel natuurlijke als rechtspersonen, aan wie door de communautaire voorschriften verplichtingen worden opgelegd, kunnen de controle niet weigeren en moeten alles in het werk stellen om de toegang tot te bezoeken ruimten en terreinen te vergemakkelijken. Opvallend is dat deze *communautaire* controlebevoegdheden, die worden uitgeoefend door EG-ambtenaren of gemachtigden, vergelijkbaar zijn met degene die uitgewerkt zijn in artikel 17 van de bekende uitvoeringsverordening 17/62⁹⁷ met betrekking tot oneerlijke concurrentie (artikelen 85 e.v. EEG-Verdrag). Deze expliciete controlebevoegdheden, die via de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie verder zijn uitgewerkt en rechtsbeschermend ingevuld, hebben blijkbaar tot voorbeeld gediend.⁹⁸

96. Voorstel voor een verordening van de Raad inzake controles en sancties in het kader van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid, COM (90) 126 def., Pb. 1990, C 137; geamendeerd door COM (891) 378 def. van 25 oktober 1991, Pb. 13 november 1991, C 294/17.

97. Verordening nr. 17 van 6 februari 1962, Pb. 1962, p. 204, sindsdien herhaaldelijk gewijzigd.

98. J.-C. Rivalland, *Les entreprises face aux pouvoirs d'enquête de la Commission des Communautés Européennes*, Actualités Communautaires 1991; D. Debruyne, *De grenzen van de onderzoeksbevoegdheden van de Europese Commissie in mededingingszaken. Een juridische benadering*, Antwerpen 1992 en C. Harding, *European Community investigations and sanctions*, Leicester 1993.

Naast de controlebevoegdheden bevat het voorstel tevens een reeks bepalingen met betrekking tot de sanctiebevoegdheden van de Europese Commissie. In de eerste plaats bakent artikel 4 (1) het werkingsveld van de ontwerp-verordening af. Sancties worden gedefinieerd als zijnde 'maatregelen die ongunstige financiële of economische consequenties inhouden voor de marktdeelnemer aan wie een voordeel ten onrechte is toegekend of die een in de voorschriften vastgestelde verplichting niet is nagekomen'. Van de volledige of gedeeltelijke *intrekking* van een ten onrechte verworven *voordeel*, de *terugbetaling* van een ten onrechte ontvangen *bedrag*, al dan niet met *interestverhoging*, en de *verbeurdverklaring van een waarborgsom*, gesteld bij het aanvragen van een voordeel of het verkrijgen van een voorschot wordt uitdrukkelijk gesteld dat ze niet te beschouwen zijn als sancties en daarom van het werkingsveld van de ontwerp-verordening worden uitgesloten.⁹⁹ Artikel 4 bevat een niet-limitatieve lijst van financieel-economische sancties, *die door de Commissie aan de Lidstaten kunnen worden voorgeschreven*: de verplichting om een hoger dan het ten onrechte ontvangen bedrag, eventueel verhoogd met interesten, te betalen (*geldboete*); de volledige *uitsluiting* van een bij een communautaire regeling toegekend voordeel, zelfs als de marktdeelnemer slechts een gedeelte van dat voordeel ten onrechte heeft ontvangen (*uitsluiting*); de weigering of de *intrekking* van het voordeel voor een *langere periode* dan die waarop de inbreuk betrekking heeft als uit de feiten blijkt dat de begunstigde niet betrouwbaar is (*schorsing of schrapping*). Ook deze vormen van financieel-administratieve boetes doen denken aan de bevoegdheid tot het opleggen van geldboetes bij inbreuken op de artikelen 85 e.v. EEG-Verdrag, zij het dan dat de boetes hier niet worden opgelegd door de Europese Commissie, maar door de Lidstaten zelf. De ontwerp-verordening zelf is terminologisch nogal slordig en in de opinie van de Juridische Dienst van de Europese Commissie wordt zelfs gesteld dat de sancties door de Commissie desgevallend zelf kunnen worden opgelegd¹⁰⁰ en dat op basis van art. 172 EEG-Verdrag en in het kader van de uitvoeringsmodaliteiten. Indien dit het geval zou zijn, dan betreft het in ieder geval communautaire beschikkingen, waartegen beroep moet openstaan bij het Hof van Justitie (art. 172 EEG-Verdrag). In de ontwerp-verordening is daar evenwel niet expliciet in voorzien.

99. Hierbij valt op dat met name inzake de verbeurdverklaring van de waarborgsom wordt afgeweken van de Hofjurisprudentie, die in recente beslissingen het sanctiekarakter had erkend. Zie supra.

100. Jur. (89) D/4447, confidentieel document.

Tevens valt op dat de verordening naast de controle- en sanctievoorschriften, weinig elementen bevat over de juridische consequenties van het uitoefenen van deze sanctiebevoegdheid, met name op het terrein van rechtsbescherming. In de overwegingen wordt verwezen naar de inachtneming van algemene rechtsbeginselen, met name naar het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel. In de ontwerp-tekst is evenwel alleen het *evenredigheidsbeginsel* terug te vinden (art. 4 (2) lid 1).

Tot slot is nog belangrijk dat in de ontwerp verordening de oplegging van een voorgeschreven sanctie een subjectief schuldelement veronderstelt (nalatigheid of opzet), zelfs al is de sanctie van administratieve aard. Tegelijkertijd wordt evenwel de mogelijkheid niet uitgesloten om, ook als er geen subjectief element aanwezig is, toch sancties te nemen als dit op grond van de aard van de inbreuk gerechtvaardigd is. Dit betekent dat een objectieve aansprakelijkheid tot de mogelijkheden behoort (art. 4 (4)). Deze bepaling geeft niet bepaald veel rechtszekerheid en gaat uit van het principe van het *schuldbeginsel* als algemeen rechtsbeginsel voor het administratief sanctierecht. Ook dit is niet in overeenstemming met de huidige jurisprudentie van het Hof van Justitie, die zelfs objectieve strafrechtelijke aansprakelijkheid niet in strijd heeft geacht met algemene beginselen van gemeenschapsrecht.¹⁰¹

Wel wordt in art. 5 uitdrukkelijk verwezen naar de invulling van art. 5 EEG-Verdrag, met name naar het assimilatiebeginsel: "De Lidstaten passen de sancties toe onverminderd hun verplichting om ervoor zorg te dragen dat inbreuken op het Gemeenschapsrecht worden bestraft op grond van passende nationale voorschriften die, qua inhoud en procedure, analoog zijn aan die welke gelden ten aanzien van soortgelijke en qua omvang vergelijkbare inbreuken op nationale rechtsvoorschriften". Daarmee wordt ook bevestigd dat de door de ontwerp voorziene sancties derhalve slechts minimaal toe te passen maatregelen zijn, naast de op basis van art. 5 EEG-Verdrag bestaande en aan kwaliteitseisen onderworpen algemene sanctieverplichting. De toelichting weet te melden dat de Lidstaten er voor dienen te zorgen dat de nationale sancties, die naast de in dit voorstel bedoelde sancties worden genomen, niet worden toegepast op een wijze die niet verenigbaar is met het principe *ne bis in idem*. Ook dit wekt verbazing, want het Hof heeft op het terrein van de administratieve sanctionering het *ne bis in idem*

101. Zaak C 326/88, Hansen en Son I/S, Jur. 1990, p. 2911.

principe niet als dusdanig erkend. Het Hof heeft alleen gesteld dat bij het opleggen van de tweede sanctie, naar evenredigheid rekening dient te worden gehouden met de eerste sanctie (evenredige verrekening).¹⁰²

Het Voorstel Kaderverordening kreeg in februari 1990 de goedkeuring van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement,¹⁰³ op voorwaarde dat met een aantal amendementen rekening wordt gehouden.¹⁰⁴ Gezien de meningsverschillen tussen bepaalde Lidstaten en de Europese Commissie over de sanctiebevoegdheden van de Raad en de Europese Commissie hoeft het niet te verwonderen dat het Voorstel bij een aantal Lidstaten hard is aangekomen. De besprekingen in de Raad zijn dan ook opgeschort toen bleek dat Duitsland een zaak¹⁰⁵ aanhangig had gemaakt bij het Europees Hof van Justitie die rechtstreeks verband hield met de inhoud van het Voorstel Kaderverordening.

3.2 *Hof van Justitie en communautaire sanctiebevoegdheden (zaak C-240/90)*

De zaak betrof administratieve sancties in de verordeningen van de Commissie met uitvoeringsmaatregelen ter zake van premies voor producenten van schapevlees en van tijdelijke inkomenssteun voor de landbouw, met andere woorden toepassingen van het bovenvermelde declaratoir Voorstel Kaderverordening. In de verordeningen¹⁰⁶ wordt niet alleen expliciet voorzien in de *restitutie* van het ten onrechte verkregen bedrag *met toeslag*, maar tevens in een *uitsluiting*, voor de periode van het volgende economisch jaar van de subsidie-regeling. Duitsland was van oordeel dat het Verdrag geen rechtsgrond bevat voor *uitsluiting*, aangezien die een strafrechtelijk karakter heeft, en dat *restitutie met toeslag* slechts kan in het kader van een Raadsverordening (dus niet door de Commissie op basis van delegatie of uitvoeringsbevoegdheden).¹⁰⁷ De Commissie daarentegen was van oordeel dat de Gemeenschap de bevoegdheid heeft *tot*

102. Zaak 14/68, Walt Wilhelm e.a. T. Bundeskartellamt, Jur. 1969, p. 1.

103. Zie Europees Parlement, Verslag van de Commissie Begrotingscontrole, Rapporteur P. Price, 8 februari 1991, A3-0024/91, 05/DOC-NE/RR/103918.

104. COM (91) 378 def., Pb. 13 november 1991, C 294/17.

105. Zaak C-240/90, Bundesrepublik Deutschland gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, niet gepubliceerd.

106. Verordening 1260/90 van 11 mei 1990, Pb. 1990, L 124/15 en verordening 1279/90 van 15 mei 1990, Pb. 1990, L 126/20.

107. Pikant detail is dat in het interne Duitse recht deze vorm van uitsluiting van het subsidiestelsel (Leistungsausschluss-Subventionssperre) noch een strafsanctie, noch een Ordnungswidrigkeit is, maar een loutere administratieve maatregel. Zie Tiedemann, noot bij C-240/90, NJW 1993, 49.

het voorschrijven van restituties en uitsluitingen en dat zij, ook in het kader van de uitvoeringsmodaliteiten *in* dergelijke administratieve sancties kon *voorzien*. De Europese Commissie erkent overigens wel dat voor administratieve boetes een expliciete delegatie van de Raad vereist zou zijn.¹⁰⁸

A-G Jacobs heeft in juni 1992 zijn conclusie bekend gemaakt. Hij onderstreept dat het Hof in de rechtspraak¹⁰⁹ de mogelijkheid openlaat voor het gemeenschapsrecht om administratieve sancties voor te schrijven. Zelfs de Duitse regering erkent de bevoegdheid terzake, zij het dat naar haar oordeel de Gemeenschap hier haar bevoegdheid heeft overschreden. Jacobs is van oordeel dat de bevoegdheid tot het voorschrijven van administratieve sancties zich niet beperkt tot de mededinging en dat het aan het communautair recht toekomt om uit te maken of het sancties betreft met een strafrechtelijk of administratiefrechtelijk karakter. Dit betekent dat de Commissie wel degelijk in het kader van haar uitvoeringsbevoegdheden – en uiteraard rekening houdende met het evenredigheidsbeginsel – administratieve sancties kan voorschrijven met het oog op harmonisatie in de Lidstaten. Daarbij stipt hij aan dat niet alle dissuasieve sancties een strafrechtelijk karakter hebben (met verwijzing naar de hoge boetes inzake oneerlijke mededinging).¹¹⁰ De redenering van Jacobs is mijns inziens vooral op dit punt bekritiseerbaar. Ook al komt het inderdaad aan het communautair recht toe om dit onderscheid in te vullen, dan nog is het communautaire recht gebonden door het respect voor de grondrechten die er integraal deel van uitmaken.¹¹¹ De Commissie mag dan wel de bevoegdheid hebben tot het voorschrijven van administratieve sancties, maar wat als die bij toepassing van de criteria van de rechtspraak van art. 6 van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens een strafrechtelijk karakter hebben? Is de Commissie dan nog steeds, op basis van het communautair recht, bevoegd om die voor te

108. Vraag is evenwel of de toeslag bij restitutie niet aan te merken is als een administratieve boete.

109. Zaak 50/76, *Amsterdam Bulb v. Produktschap voor Siergewassen*, Jur. 1977, p. 137 en zaak 68/88, *Commissie v. Griekenland*, Jur. 1989, p. 2965.

110. Jacobs maakt trouwens een typologie van sanctionering op die helemaal niet strookt met de heersende rechtspraak van het EVRM met betrekking tot toepassing van art. 6 EVRM. Zie J.A.E. Vervaele en R.J.G.M. Widdershoven, a.w.; A.W.M. Bijloos, *Administratieve boete en artikel 6 EVRM in Nederland*, Preadvies Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht in België en Nederland, Zwolle 1989 en M.B.W. Biesheuvel, *Artikel 6 van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens en uit gemeenschapsrecht*, SEW 1988, 659.

111. Zie de bijdrage van B. Vermeulen elders in deze bundel.

schrijven?¹¹² Jacobs gaat daar niet expliciet op in doch uit r.o. 12 is op te maken dat hij positief zou antwoorden:

“Certainly, then, Community law in its present state does not confer on the Commission (or on the Court of First Instance or the Court of Justice) the function of a criminal tribunal. It should be noted however that that would not in itself preclude the Community from exercising, for example, powers to harmonize the criminal laws of the Member States, if that were necessary to attain one of the objectives of the Community.”

Op 27 oktober 1992 heeft het Hof uitspraak gedaan in deze principiële zaak.¹¹³ De bevoegdheid van de *Gemeenschap* om in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid *administratieve sancties* voor te schrijven aan de Lidstaten, die door de Lidstaten moeten worden opgelegd aan frauderende marktdeelnemers, wordt door het Hof erkend. De enige randvoorwaarde die art. 40 (3) aan de bevoegdheid stelt, is dat die sancties noodzakelijk zijn voor een effectieve toepassing van het gemeenschappelijk landbouwbeleid: “Il appartient au seul législateur communautaire de déterminer les solutions qui sont les plus adéquates en vue de la réalisation des objectifs de la politique agricole commune” (r.o. 20). Van groot belang is tevens dat het Hof daarbij uitdrukkelijk een harmonisatie-behoefte onderkent: “Il convient d’observer à cet égard que, les demandes de subventions étant trop nombreuses pour être soumises à des contrôles systématiques et complets, un renforcement des contrôles existants est difficilement envisageable. De même, l’application de sanctions nationales ne permettrait pas de garantir l’uniformité des mesures appliquées aux fraudeurs” (r.o. 21). Het Hof verwerpt twee belangrijke Duitse argumenten. Eerstens is argumentatie op basis van art. 87 EEG-Verdrag niet van toepassing, aangezien het in de voorliggende casus voorschrijven (*prescrire*) en niet opleggen (*appliquer*) door de Gemeenschap betreft. Ten tweede, stelt het Hof, betreurenswaardig zonder specifieke motivering, dat uitsluiting geen strafrechtelijke sanctie is, maar “un instrument administratif spécifique faisant partie intégrante du régime d’aides et destiné à assurer la bonne gestion financière des fonds publics communautaires (r.o. 26). Het Hof stelt dat het zich in de aanhangige zaak niet hoeft uit te spreken over de

112. Zelfs al zou de Commissie communautair de bevoegdheid hebben om die voor te schrijven, dan nog blijft de vraag aan welke rechtsbeschermingseisen de uitoefening van die bevoegdheid wordt onderworpen op basis van art. 6 EVRM.

113. Arrest van het Hof van 27 oktober 1992, C-240/90, Duitsland versus Europese Commissie, niet gepubliceerd.

bevoegdheden van de Gemeenschap op strafrechtelijk terrein, aangezien de aangevochten sancties geen strafsancties zijn. Deze stellingname wordt niet onderbouwd en is aanvechtbaar. De vraag is immers, in de lijn van art. 6 EVRM, niet of het hier strafsancties betreft, maar of de desbetreffende sancties, en dat geldt zowel voor de toeslag als voor de uitsluiting,¹¹⁴ al dan niet punitief¹¹⁵ zijn (een strafrechtelijk karakter hebben) en of dit gevolgen heeft voor de bevoegdheidstoekenning en -uitoefening, in het licht van de toepasselijke rechtsbescherming. Door die cruciale vraag uit de weg te gaan heeft het Hof ook de vraag ontlopen naar de toepasselijke algemene rechtsbeginselen.¹¹⁶ Het besluit van het Hof luidt dat "la Communauté est compétente pour établir des sanctions qui, comme les exclusions (...), vont au-delà de la simple restitution d'une prestation indûment versée" (r.o. 29). Uitsluiting is dus slechts één voorbeeld van sanctiemogelijkheden. Hieruit is af te leiden dat ook administratieve boetes en dwangsommen niet bij voorbaat kunnen worden uitgesloten van de bevoegdheid van de Gemeenschap om ze aan de Lidstaten voor te schrijven.

Wat de *sanctiebevoegdheid van de Europese Commissie* betreft, stelt het Hof, in de lijn van haar uitspraak in de zaak Köster,¹¹⁷ dat sanctiebepalingen niet behoren tot de essentiële elementen die door de Raad in haar delegatie dienen te worden bepaald, maar door de Commissie kunnen worden ingevuld als onderdeel van de uitvoeringsbepalingen. De conclusie van het Hof luidt dan ook: "La Commission est compétente pour établir les majorations et les exclusions (...)" (r.o. 43). Ook dit is voor kritiek vatbaar. Het is zeer de vraag of het voorschrijven en doen opleggen van punitieve administratieve sancties kan worden beschouwd als zijnde een verdere invulling van uitvoeringsbevoegdheden en niet behoren tot de essentiële elementen van de delegatie. Hiermee wordt het interne communautaire legaliteitsbeginsel wel erg soepel gehanteerd. Op die manier wordt art. 4 (1) lid 2 EEG-Verdrag¹¹⁸ een lege huls. Het feit dat het EEG-Verdrag een kader-

114. Duitsland had, ten onrechte, op dit punt alleen de uitsluiting aangevochten.

115. Zie ook C. Soulard, Rubrique droit communautaire, *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé* 1993, 147.

116. Tiedemann stelt dat dit conflict met basisprincipes van het EVRM en het Duitse constitutionele recht het Hof van Justitie een Duitse 'Solange III' uitspraak kan kosten, m.a.w. dat het Duitse Constitutionele Hof beslist dat de grondrechten onvoldoende worden gewaarborgd in het communautaire recht en de Duitse grondwet om die reden voorrang heeft boven het communautaire recht.

117. Zaak 25/70, Köster, *Jur.* 1970, p. 1161.

118. Art. 4 (1) lid 2 EEG-Verdrag bepaalt dat: "Iedere instelling handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden".

verdrag is en een aantal open bepalingen bevat, hoeft nog niet te betekenen dat bevoegdheidstoekenningen zodanig kunnen worden geïnterpreteerd dat ze iedere betekenis aan een EG-bepaling kunnen ontnemen. Daarmee stellen zich ook problemen van rechtsstatelijkheid, om nog maar niet te spreken van politieke legitimatie-soevereiniteit en democratisch deficiet. Voor sancties met een punitief, strafrechtelijk karakter mag zowel in de wetgevende, uitvoerende als gerechtelijke fase worden verwacht dat ze aan stringente rechtsstaateisen voldoen.¹¹⁹ Bij deze communautaire sancties kunnen hier op zijn minst vraagtekens worden bij geplaatst op communautair wetgevend vlak.¹²⁰ Het is trouwens opvallend dat het legaliteitsprincipe, dat door het Hof van Justitie stringent wordt geïnterpreteerd bij de nationale oplegging van door het secundair gemeenschapsrecht voorgeschreven sancties,¹²¹ bij de interpretatie van communautaire sanctiebevoegdheden in het primair gemeenschapsrecht voor die voorschrijving door het Hof niet wordt aangewend.¹²²

Tot slot nog twee bemerkingen. Het Hof heeft bij de beoordeling van de sanctiebevoegdheden van de Commissie, in tegenstelling tot haar formulering over de sanctiebevoegdheden van de Gemeenschap, een gesloten formulering aangewend, met andere woorden hier (alsnog) geen opening gelaten voor andere sanctievormen, als bijvoorbeeld geldboetes en dwangsommen. Hieruit is af te leiden dat de bevoegdheden van de Commissie om autonoom sancties voor te schrijven, in het kader van haar uitvoeringsbevoegdheden, beperkter zijn dan die van de Raad.¹²³ Het verschil tussen een Raadsverordening en een Commissieverordening op dit terrein heeft voornamelijk een politieke betekenis, namelijk een besluitvormingsproces waarbij de Lidstaten het laatste woord hebben of niet.

119. Zie ook U. Sieber, *Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht*, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 1991, 517.

120. Anders B. Vermeulen, in deze bundel, die in par. 6.2. de mening is toegedaan dat ten aanzien van het voorschrijven van (punitieve) sancties – mits niet van strafrechtelijke aard – de eis van een expliciete opdracht in het EEG-Verdrag althans voorzover het de terreinen van landbouw en visserij betreft niet gesteld hoeft te worden. Ikzelf zie, wat dat betreft, geen verschil tussen het voorschrijven van administratieve punitieve sancties en strafsancities. Ook wat betreft de keuzevrijheid van de Lidstaten inzake de rechtshandhaving van het gemeenschapsrecht dienen voor beide sancties dezelfde principes te gelden (anders B. Vermeulen, in deze bundel, par. 7.2.).

121. Zie zaak 117/83, Könecke, Jur. 1984, p. 3291.

122. Zie ook J. Vogel, *Die Kompetenz zur Einführung supranationaler Sanktionen*, in G. Danecker, *Die Bekämpfung des Subventionsbetrug im EG-Bereich*, ERA, Trier 1993, 170.

123. Het is trouwens opvallend dat zowel in de uitspraken van het Hof van Justitie, als in het Voorstel Kaderverordening enige verwijzing naar het begrip geldboete angstvallig wordt vermeden.

Bij de Raad hebben de Lidstaten veel mogelijkheden om administratieve sanctievoorschriften tegen te houden.

Het Hof heeft met deze uitspraak, in de lijn van vroegere uitspraken, gekozen tegen het *una via* beginsel. Cumulatie van nationale en communautaire sancties is geen probleem. Het 'effet utile' beginsel en het handhavingsdeficiet wegen blijkbaar zo zwaar dat de *ne bis in idem* problematiek niet eens aan de orde wordt gesteld. Met het voorschrijven van punitieve sancties door de Gemeenschap, die als minimumsancties gelden, en de art. 5 verplichtingen groeit de noodzaak om hierin, vanuit het oogpunt van rechtsbescherming en sanctiedoelmatigheid, regulerend op te treden.

3.3 *Voorstel Rechtsbeginselenverordening*

In afwachting van de uitspraak in de behandelde Duitse zaak en het heropnemen van de onderhandelingen over het Voorstel Kaderverordening bij de Raad is de Europese Commissie niet stil blijven zitten. In 1991 heeft de Europese Commissie¹²⁴ een rechtsvergelijkende studie¹²⁵ laten verrichten naar de stelsels van administratieve sanctionering in de Lidstaten en naar de invloed van communautaire sanctionering op die nationale sanctionering.¹²⁶ Doelstelling was daarbij om na te gaan of er in de nationale stelsels van administratieve sanctionering zodanige verschillen bestaan dat die de EG-doelstellingen in de weg staan en een communautaire harmonisatie van de administratieve sanctionering vereisen. In het syntheserapport wordt geconstateerd dat de stelsels van administratieve sanctionering in de Lidstaten sterk uiteenlopen. Een groep van landen (Duitsland, Italië, Portugal) kent een stelsel van administratieve sanctionering, gebaseerd op een specifieke kaderwetgeving. Een tweede groep van landen (Frankrijk, België,

124. De studie is verricht in opdracht van het Directoraat-generaal Financiële Controle (DG XX). De resultaten zijn ingebracht bij DG IV (Concurrentie), DG VI (landbouw), de Juridische Dienst en UCLAF (Unité de Coordination de la lutte anti-fraude).

125. DGXX en UCLAF zijn momenteel tevens een rechtsvergelijkende studie, op verzoek van de Raad van Ministers van Justitie, naar de strafrechtelijke sanctionering in de Lidstaten aan het afronden. DG XXI heeft een rechtsvergelijkende studie laten verrichten naar de douanesancties in de Lidstaten.

126. Deze studies, die merkwaardig genoeg, bijna allemaal zijn verricht door strafrechtsjuristen, zullen binnen afzienbare tijd door de Europese Commissie worden gepubliceerd. Tot op heden zijn er twee landenrapporten separaat gepubliceerd: M. Delmas-Marty en C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Paris 1992; E. Bacigalupo, *Sanciones administrativas. Derecho español y comunitario*, Madrid 1991.

Spanje, Griekenland en Nederland) kent weliswaar administratieve sanctionering, maar die zijn kriskras verspreid in bijzondere wetten, zonder enige kaderwet die vorm en inhoud bepaalt. Tot slot is een derde groep landen (Ierland, Engeland en Denemarken) onbekend met het fenomeen administratieve sancties. Daarenboven lopen de sancties en de algemene rechtsbeginselen die erop van toepassing zijn in de Lidstaten sterk uiteen.

Op basis van deze onderzoeksresultaten heeft de Europese Commissie een ontwerp-verordening¹²⁷ opgemaakt die tot doel heeft aan de Lidstaten de naleving van een aantal algemene rechtsbeginselen voor te schrijven bij het opleggen van communautaire sancties. Er is zelfs sprake van een 'Algemeen Deel' voor administratieve sanctionering. Hiermee heeft de Europese Commissie de kritiek willen wegnemen dat ze het met de rechtsbescherming niet zo nauw neemt. Bij het opstellen van dit Voorstel is rekening gehouden met de juridische tradities van de Lidstaten inzake algemene rechtsbeginselen, met de rechtspraak van het Hof van Justitie op dit terrein en met het vigerende communautaire recht.

Het Voorstel Rechtsbeginselenverordening heeft een zeer belangrijke, maar tevens delicate materie tot voorwerp. Kernvraag is welke grondbeginselen van toepassing dienen te zijn bij de oplegging van sancties (ter uitvoering en handhaving van het gemeenschapsrecht). Het ontwerp gaat terecht uit van een driedeling in sanctionering: echte strafsancities, preventieve en reparatoire administratieve sancties en een schemerzone van punitieve administratieve sancties. Voor deze laatste categorie is het ontwerp bedoeld, omdat deze door hun punitief karakter qua rechtsbescherming op gelijke lijn dienen te worden gesteld met het strafrecht. In dat verband wordt in de memorie van toelichting ook uitdrukkelijk gerefereerd aan de constitutionele rechtspraak van bepaalde Lidstaten en aan het EVRM.

Artikel 1 bepaalt het werkingsveld van het Voorstel. In lijn met het Voorstel Kaderverordening¹²⁸ worden de reparatoire sancties uitgesloten. Ook hier wordt de verbeurdverklaring van de waarborgsom tot de reparatoire sancties gerekend. Sancties die expliciet onder de regeling vallen zijn: boetes; andere patrimoniale sancties (dwangsommen, terugbetalingen met verhogingen die de interest

127. Het ontwerp "Proposition de règlement relatif aux principes de fond et de procédure applicables aux sanctions communautaires" ligt momenteel ter bespreking voor bij de betrokken DG's van de Europese Commissie. Het voorstel is dus nog niet ingediend bij de Raad.

128. Zie punt 3.1.

overschrijden, steunverlaging na valse of onvolledige opgave); verlies van rechten (uitsluiting van een toekomstig voordeel, verlies van premie in geval van gedeeltelijk valse opgave; intrekking van een vergunning in geval van overtreding) en bijzondere verbeurdverklaringen. Deze lijst is limitatief opgesteld.

In artikel 2 en 3 worden twee belangrijke rechtsbeginselen voorgeschreven. Het *nulla poena sine lege* (legaliteitsbeginsel) wordt van toepassing verklaard in artikel 2. Gunstiger regelingen worden met terugwerkende kracht toegepast. Bepalingen dienen strikt en in het voordeel van de verdachte uitgelegd. Teksten dienen evenwel zo geïnterpreteerd dat *fraus legis*¹²⁹ kan worden gesanctioneerd. Artikel 3 schrijft het schuldbeginsel voor. Aansprakelijkheid vereist opzet of nalatigheid. Dit laatste dient door de regelgeving expliciet te worden voorgeschreven. Dwaling sluit in een aantal gevallen aansprakelijkheid uit. Art. 4 voorziet ook in uitsluiting van aansprakelijkheid op basis van overmacht en rechtvaardigingsgronden. Het verplicht voorschrijven van het schuldbeginsel is op zich zeer merkwaardig. Tot op heden heeft het Hof van Justitie de aanwezigheid van schuld niet erkend als een algemeen rechtsbeginsel voor sanctionering. Schuld door wetsinbreuk of objectieve aansprakelijkheid (*strict liability*) bestaat in een aantal Lidstaten zelfs in het strafrecht, en is door het Hof van Justitie niet in strijd geacht met algemene beginselen van gemeenschapsrecht.¹³⁰ Toch is in dit ontwerp, in tegenstelling tot het Voorstel Kaderverordening, geen uitzondering opgenomen die in een aantal gevallen objectieve aansprakelijkheid toestaat.

Het legaliteits- en schuldbeginsel zijn de enige rechtsbeginselen die worden voorgeschreven. Waarom andere beginselen in het strafrecht (rechten van de verdediging) of beginselen van behoorlijk bestuur (gelijkheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, et cetera) niet worden voorgeschreven blijft in het ongewisse. Art. 5-15 behandelen vervolgens een hele serie materieel-rechtelijke en procesrechtelijke punten. Daardoor hinkt het Voorstel op twee poten: enerzijds rechtsbescherming, anderzijds de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht. De eindindruk is dat de harmonisatie-invulling gericht op meer 'effet utile' van het communautaire recht, prevaleert boven de rechtsbeschermingsbehoefte.

129. Vaak worden EG-bepalingen zodanig omzeild dat handelingen naar de letter van de wet correct zijn, maar in strijd met de geest en de bedoeling van de regelgeving. Niet in alle rechtsstelsels is 'fraude à la loi' of 'Rechtsumgehung' van EG-recht als dusdanig sanctioneerbaar.

130. Zaak C-326/88, Hansen en Son, Jur. 1990, p. 2897.

In de art. 5-15 staan bepalingen over de poging, de samenloop van personen, de aansprakelijkheid van ondernemingen en van degene die handelen uit naam van een onderneming, de inbreuk op controleverplichtingen, de zwaarte van de sanctie, de samenloop tussen communautaire en nationale sancties, cumulatie van sancties, de verjaring en de toepassing van communautaire sancties door de Lidstaten. In de eerste plaats dient opgemerkt dat veel begrippen en terminologie¹³¹ ontleend zijn aan het straf(proces)recht en niet aan het bestuurs(proces)recht. Voor het Duitse Ordnungswidrigkeitenrecht stelt dat uiteraard geen problemen, gezien de toepasselijkheid van het strafprocesrecht, maar voor veel Lidstaten betekent deze verordening dat dwars door hun opdeling tussen bestuursrecht en strafrecht heen wordt gefietst. Ten tweede staan in die artikelen opmerkelijke bepalingen. Zo lijkt het erop dat het functionele daderschap en de aansprakelijkheid van rechtspersonen in het Nederlandse strafrecht nu overal verplicht zouden worden voorgeschreven bij administratieve sanctionering. Het *una via* beginsel heeft hier geen schijn van kans. Cumulatie tussen (punitief) administratiefrechtelijk en strafrechtelijk optreden wordt toelaatbaar geacht op voorwaarde dat bij de sanctiebepaling proportionele verrekening plaatsvindt. In tegenstelling tot het Voorstel Kaderverordening is er hier geen enkele verwijzing opgenomen naar het *ne bis in idem* principe. Tot slot wordt in dit ontwerp gedogen of seponeren expliciet verboden. Enige beleidsopportuniteit wordt uitgesloten, de sanctioneringsplicht wordt opgelegd. De enige verzachting is dat, voor niet nader bepaalde bijzondere gevallen, een lagere minimumsanctie kan worden opgelegd.

Kortom, dit voorstel is vatbaar voor veel kritiek. Het is ambigu qua doel en opzet, bevat teveel strafrechtelijke begrippen en schrijft een aantal onaanvaardbare harmonisatiebepalingen voor. Met een behoorlijke rechtsbescherming en naleving van algemene rechtsbeginselen bij de toepassing en handhaving van het gemeenschapsrecht zijn we allen gediend. Maar dit voorstel schiet daarvoor veel tekort. Anderzijds is het voorstel veel te veel gericht op instrumentele harmonisatie.

De behandeling van dit voorstel bij de Commissie verloopt niet van een leien dakje. Na de uitspraak in de zaak C-240/90 is bij de Europese Commissie een interne werkgroep belast met de integratie van het Voorstel Kaderverordening en het Voorstel Rechtsbeginselen. Gezien de onderlinge verschillen en de diverse

131. Zo is er sprake van verdachte en opsporing, van poging, etc.

doelstellingen belooft dit nog een moeilijke klus te worden. In najaar 1993 zouden de besprekingen in de Raad over deze geïntegreerde kaderverordening, beperkt tot landbouw en visserij, worden hervat.

3.4 *Nieuwe administratieve sancties in de marktsectoren*

Door de recente horizontale verordeningsvoorstellen zou uit het oog kunnen worden verloren dat in de specifieke marktsectoren (landbouw en visserij) belangrijke ontwikkelingen gaande zijn op sanctiegebied. Van die hervormingen wordt gebruik gemaakt om de controle- en sanctiebevoegdheden van de Gemeenschap meer vorm en inhoud te geven.

3.4.1 Geïntegreerde controle visserij

Eind 1992 liep het tienjarig visserijbeleid met betrekking tot instandhouding en beheer af. Na een kritische evaluatie¹³² van het quotabeleid en de technische maatregelen heeft de Commissie bij de Raad voorstellen ingediend voor een nieuwe basisverordening¹³³ en voor een verordening tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid.¹³⁴ In de memorie van toelichting van de controleverordening is sprake van *geïntegreerde controle* en van de opnemings in de nationale wetgeving van een stelsel van gelijkwaardige, geleidelijk oplopende en afschrikwekkende sancties, en harmonisatie van de sancties in de verschillende Lidstaten. Art. 32 (1-3) vult dat concreet in met nooit eerder geziene concrete sanctiebepalingen:

“1. Wanneer de bevoegde autoriteiten van een Lidstaat constateren dat de regeling niet is nageleefd, met name na een controle of een inspectie op grond van deze verordening, stellen zij een administratieve of strafrechtelijke actie in tegen de verantwoordelijke natuurlijke personen of rechtspersonen.

2. Deze acties van de bevoegde autoriteiten van de Lidstaten moeten, op grond van de terzake geldende bepalingen van de nationale wetgeving, kunnen leiden tot een sanctie waardoor niet alleen het economische voordeel van de overtreding teniet wordt

132. Report on the revision of the Common Fisheries Policy, SEC (91) 2288 final, 18 december 1991; Report on the monitoring aspects of the Common Fisheries Policy, SEC (92) 394 final, 18 maart 1992.

133. Verordening 3760/92, Pb. 1992, L 389/1.

134. COM (92) 392 def., 30 september 1992, ter wijziging van verordening 2241/87, Pb. 1987, L 207/1.

gedaan, maar die bovendien voor de overtreder afschrikwekkende financiële en/of economische consequenties heeft.

3. Onverminderd het nationale recht terzake treffen de Lidstaten alle maatregelen die nodig zijn om het volgens lid 2 nagestreefde doel te bereiken, met name, naargelang van de ernst van de overtreding, via boetes, inbeslagneming van verboden vistuig en verboden vangsten, conservatoir beslag op het vaartuig, schorsing van de vergunning, intrekking van de vergunning.”

Dat de verordening, naast harmonisatie, ook geïntegreerde rechtshandhaving op het oog heeft, blijkt uit het feit dat de toekenning van steun afhankelijk wordt gesteld van naleving van de nationale en communautaire regelingen op visserijgebied. Zo bepalen art. 35 en 36 respectievelijk dat de Lidstaten en de Commissie de bevoegdheid hebben om nationale en/of communautaire steun niet meer toe te kennen, te schorsen, te verlagen of in te trekken wanneer de regelingen niet worden nageleefd. Art. 29 bepaalt dat de Commissie het aantal zeedagen kan beperken voor bepaalde categorieën vaartuigen. De Commissie behoudt zich in de memorie van toelichting ook het recht voor om bij de eventuele invoering van een communautair vergunningssysteem voor de visserij bepalingen voor te stellen inzake de schorsing of de intrekking van die vergunningen bij overtredingen. Deze bepalingen in de ontwerp-verordening zijn verrassend. Vooreerst wordt de invoering van een communautair vergunningssysteem overwogen; voorts zou daarbij sprake zijn van sui generis vormen van zelfstandige communautaire sanctionering. Tot op heden heeft de Gemeenschap, buiten het terrein van mededinging en transport, nog geen zelfstandige communautaire sanctiebevoegdheden. In de landbouw en visserij betrof het alleen het voorschrijven van administratieve sancties die door de Lidstaten dienen te worden opgelegd. De sluipende wijze waarop hier in sui generis vormen van zelfstandige administratieve sanctionering wordt voorzien, is vanuit het oogpunt van legislatieve transparantie en van politieke legitimiteit af te keuren. De Raadsbesprekingen over deze materie verlopen evenwel erg moeizaam en het valt af te wachten wat de eindresultaten zullen zijn van de politieke onderhandelingen.

3.4.2 Geïntegreerde controle landbouw

Door de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (hervorming Mac Sharry) is er sprake van een ombuiging van de bestaande marktondersteuningsregelingen naar meer directe inkomenssteun aan de producenten. Tot op heden was het beheer en de controle op de steun in principe bevoegdheid van de Lidstaten, die gezien de heterogene structuur van de diverse steunregelingen, sterk

uiteenlopende regels toepasten bij de naleving. De Gemeenschap houdt dit basisprincipe in stand, maar de Raad heeft bij verordening 3508/92¹³⁵ een geharmoniseerd controlesysteem voorgeschreven.¹³⁶ In de uitvoeringsverordening 3887/92¹³⁷ van de Commissie wordt in de memorie van toelichting benadrukt dat effectieve sancties dienen te worden voorgeschreven om de fraude aan te pakken. Naast art. 14, dat bepaalt dat de subsidie-ontvanger bij onterechte betaling zijn subsidie met rente dient terug te betalen, bevatten vooral de art. 9-12 vergaande punitieve sanctiebepalingen. Art. 9 bevat bepalingen over de steunaanvraag 'oppervlakten'. Indien de aangegeven oppervlakte de realiteit overstijgt worden administratieve kortingen doorgevoerd. Is de overschrijding tussen 2 en 10% dan bedraagt het te korten aandeel tweemaal de overschrijding; bij overschrijding tussen 10 en 20% bedraagt de extra korting 30% van de overschrijding; bij overschrijding boven de 20% vervalt het recht op steun. Is er daarenboven sprake van valse aangifte, waarbij de landbouwer opzettelijk of met grove nalatigheid¹³⁸ heeft gehandeld, dan wordt hij minstens van de steun van het lopende kalenderjaar uitgesloten. Bij intentionele vervalsing wordt zelfs uitsluiting van het daaropvolgende kalenderjaar verplicht, niet alleen van dezelfde steunregelingen, maar van alle onder de verordening 3508/92 vallende steunregelingen en dat voor een oppervlakte die gelijk is aan die waarvoor zijn steunaanvraag is afgewezen. Art. 10 voorziet gelijkaardige reducties bij steunaanvragen 'dieren'. Art. 11 stelt expliciet dat deze sancties niets afdoen aan de additionele sancties op nationaal niveau. Verder wordt communautair bepaald welke omstandigheden door de nationale autoriteiten mogen worden aangenomen als

135. Verordening 3508/92 van 27 november 1992 tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen, Pb. 1992, L 355/1.

136. Een paar opvallende amendementen van het Europees Parlement komen niet in de eindtekst voor. Zo wou rapporteur T. Wynn, ontwerp-verslag Commissie Begrotingcontrole, DOC-NE/PR/211/211849 van 8 september 1992 twee overwegingen opgenomen zien: ten behoeve van effectieve controle dient de nationale wetgeving geharmoniseerd en moet de Commissie daartoe een passende rechtsgrondslag voorstellen; afstemming met de (controle)hervormingen in de structuurfondsen.

137. Verordening 3887/92 van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen, Pb. 1992, L 391.

138. Het artikel erkent formeel het vertrouwensbeginsel als rechtvaardigingsgrond. Art. 9 (2) lid 4: "De bovenbedoelde verlagingen worden niet toegepast indien het bedrijfshoofd het bewijs levert dat hij voor de bepaling van de oppervlakte op correcte wijze is uitgegaan van informatie die door de bevoegde instantie wordt erkend."

zijnde 'overmacht'. Deze administratieve sanctiebepalingen komen ook voor in de uitvoeringsverordening op het terrein van rundvlees.¹³⁹

Deze administratieve sancties, die bestaan uit restituties, forse reducties en uitsluitingen zijn een toepassing bij uitstek van het horizontale Voorstel Kaderverordening. Van de reducties of kortingen kan zelfs worden afgevraagd of dit hier geen verkapte vorm van administratieve boetes zijn, die worden voorgeschreven op een mathematische wijze, die geen enkele ruimte meer laat voor beleidsvrijheid op nationaal niveau, tenzij door toepassing van de mede communautair bepaalde ontsnappingsclausules van overmacht en opgewekt vertrouwen.

Het is opvallend dat deze sancties, die veel verder gaan dan degene voorgeschreven in bijvoorbeeld verordening 2264/84 inzake olijfolie,¹⁴⁰ zonder veel discussie intussen door de Raad zijn goedgekeurd. En dit terwijl de discussies over het horizontale Voorstel Kaderverordening moeizaam vorderen.

4 Conclusie

De Gemeenschap heeft langzaam maar zeker vorm en inhoud gegeven aan communautaire sanctiebevoegdheden, ook buiten het terrein van de mededinging. Tot op heden hebben juridische acties van particulieren en/of Lidstaten bij het Hof van Justitie alleen geleid tot bevestiging van de sanctiebevoegdheden, die voornamelijk bestaan uit communautaire sanctievoorschriften aan de Lidstaten. Toch kan niet worden gesteld dat de rechtspraak van het Hof een duidelijk beeld heeft opgeleverd, noch van het rechtskarakter noch van de limieten van die sanctiebevoegdheden.

Grosso modo kan de invulling van die sanctiebevoegdheden in drie stappen worden ingedeeld. In een eerste fase kwamen sanctievoorschriften op een onsystematische wijze en in zeer verschillende vorm in verordeningen voor. Na de indeling in 'families' en het uitwerken van de horizontale kaderverordening kwam daaraan een eind en er is sedert een paar jaar duidelijk sprake van een systematisch beleid van de Commissie, hetgeen ook de Duitse zaak voor het Hof

139. Verordening 3888/92, Pb. 1992, L 391.

140. Verordening 2262/84 van 17 juli 1984 houdende bijzondere maatregelen in de sector olijfolie, Pb. 1984, L 208/11.

heeft uitgelokt. Recent is een derde stap gezet, namelijk de inbedding van communautaire sanctievoorschriften in het systeem van geïntegreerde controle. Daarmee worden de sancties het effectieve sluitstuk van de handhavingsketen.

Die evolutie heeft geleidelijk plaatsgevonden en is tot op heden beperkt tot landbouw en visserij. Op zich wekt dit verbazing. Zo is het douanerecht volledig gecommunautariseerd,¹⁴¹ maar is het douanesanctierecht nationale bevoegdheid gebleven. Dit contrasteert met het feit dat veel inbreuken overtredingen zijn van import- of exportvoorschriften, die zich per definitie voordoen aan de buitengrenzen van de Gemeenschap en dus niet afhankelijk zijn van de Lidstaten. Niettemin is er op douaneterrein, in tegenstelling tot landbouw en visserij, tot op heden geen gebruik gemaakt van communautaire sanctievoorschriften. Alles wijst er evenwel op dat binnenskamers hard wordt nagedacht over mogelijke harmonisatie van het douanesanctierecht. Of die evolutie zich ook zal doorzetten op beleidsterreinen waar de Gemeenschap niet over exclusieve bevoegdheden beschikt, is een open vraag. Niettemin is duidelijk dat de Gemeenschap haar harmoniserende bevoegdheid ook daartoe aanwendt. De richtlijnen op het terrein van insider-trading¹⁴² en witwassen¹⁴³ zijn daar een duidelijk voorbeeld van. Om die reden is ook niet uit te sluiten dat in de toekomst, na oprichting van het Europees Milieuagentschap, communautaire milieureglementering sanctievoorschriften gaat bevatten.

Deze evolutie stelt ons voor problemen. Door het sui generis karakter van de communautaire sancties lijkt het alsof de communautaire sanctiebevoegdheden (met uitzondering van gevangenisstraffen) onbeperkt zijn. Vanuit het oogpunt van rechtsstatelijkheid is dit volstrekt onaanvaardbaar. Ten tweede is daardoor onduidelijk wat de rechtsbeschermingsgrenzen zijn. Wanneer zijn de principes van art. 6 EVRM van toepassing? De toename van de administratieve handhaving in de Lidstaten, mede onder invloed van het gemeenschapsrecht, leidt tevens tot een forse groei van de internationale administratieve samenwerking (smogelijkheden) bij toezicht en sanctionering. De wederzijdse administratieve bijstand tussen bestuursorganen wordt verkozen boven de omslachtige internationale rechtshulp

141. Verordening 2913/92 van 12 oktober 1992, communautaire douanecode, Pb. 1992, L 302.

142. Richtlijn tot coördinatie van voorschriften inzake transacties van ingewijden, Pb. 1989, L 334.

143. Richtlijn 10 juni 1991, Pb. 1991, L 166/77.

in strafzaken.¹⁴⁴ Ook hier stellen zich vragen – zowel qua operationalisering als qua rechtsbescherming – van afstemming tussen administratiefrechtelijk onderzoek en het opleggen van administratiefrechtelijke of strafrechtelijke punitieve sancties.

Door de toenemende Europese integratie interfereren de nationale en communautaire component van de gemeenschappelijke rechtsorde steeds meer. Dat gaat ook aan de handhaving niet voorbij. Alhoewel we nog niet kunnen spreken van een gemeenschappelijke rechtsorde inzake sanctionering, is het toch duidelijk dat de nationale en communautaire component inzake sanctionering sterk op elkaar inwerken. In dat verband is het aangewezen het dogmatische onderscheid tussen strafsancities en punitieve bestuurssancities los te laten en te kijken naar de aard en de rechtsgevolgen van de sanctiebevoegdheden. Het is immers hoog tijd om de relatie tussen de rechtsstaat en de publiekrechtelijke sanctionering in die gemeenschappelijke rechtsorde opnieuw te bezien en na te gaan of en op welke wijze het rechtsstatelijke model, dat de ideologische basis vormt van het *ius puniendi* van de staat, in Europees federaal verband kan worden gewaarborgd. Bij een volgende verdragwijziging is legislatief werk in die zin noodzakelijk. In afwachting valt alleen maar te hopen dat het Hof van Justitie de reële juridische problemen niet blijft ontlopen.

144. Zie ook *The Internal Market after 1992. Meeting the challenge. Report to the EEC Commission by the High Level Group on the Operation of the internal market (Sutherland report); The operation of the Community's internal market after 1992. Follow-up to the Sutherland report (SEC (92) 2277 final) and Reinforcing the effectiveness of the internal market, COM(93) 256 final.*