

**Duale handhaving: afstemming en  
coördinatie, in het bijzonder in het  
kader van het Unierecht**

# Duale handhaving: afstemming en coördinatie, in het bijzonder in het kader van het Unierecht

Platform voor publiek- en privaatrecht  
in dialoog – reeks nr. 7

*Erik Pijnacker Hordijk*

*Olha Cherednychenko*

*Janek Nowak*

*Pieter Gillaerts*

Deze bundel is mede mogelijk gemaakt door de financiële steun van de achterin de bundel vermelde sponsors van het Platform.

Het Platform is de sponsors zeer dankbaar voor hun bijdragen.

Omslagontwerp: Prezns, Zutphen

ISBN: 978-94-6251-395-2

NUR 820

© 2026 Platform voor publiek- en privaatrecht in dialoog

Tekst- en datamining niet toegestaan.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Platform voor publiek- en privaatrecht in dialoog.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)).

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in een bloemlezing, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting Pro (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteurs, redacteur(en), het Platform voor publiek- en privaatrecht in dialoog en de uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor de gevolgen hiervan.

## Platform voor publiek- en privaatrecht in dialoog

Het Platform is opgericht in januari 2019 en heeft als missie het realiseren van een optimale wisselwerking tussen publiekrecht en privaatrecht en het voorkomen van onnodige verschillen tussen die twee werelden. Het Platform beoogt een ontmoetingsplaats te bieden voor juristen met een publiekrechtelijke en een privaatrechtelijke achtergrond. Daarin wordt geparticipeerd vanuit Nederland en België.

e-mail: [platform@recht-in-dialoog.eu](mailto:platform@recht-in-dialoog.eu)

website: [www.recht-in-dialoog.eu](http://www.recht-in-dialoog.eu)



platform  
publiek- en  
privaatrecht  
in dialoog

Deze reeks staat onder redactie van:

- Lidy Wiggers-Rust (voorheen raadsheer in het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden en raadsheer-plaatsvervanger in het CBB) – (editor)
- Steven Lierman (hoogleraar bestuursrecht en gezondheidsrecht KU Leuven) – (editor)
- Rob Widdershoven (hoogleraar Europees bestuursrecht UU en advocaat-generaal voor het bestuursrecht)
- Frank van Ommeren (decaan en hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de VU en raadsheer-plaatsvervanger in het CBB)
- Martijn Scheltema (advocaat en hoogleraar civiel recht EUR)
- Kurt Willems (professor onderwijsrecht en administratief recht KU Leuven)
- Gerbrant Snijders (advocaat-generaal bij de Hoge Raad (sector civiel) en advocaat-generaal voor het bestuursrecht)
- Frederik Peeraer (professor methoden van het rechtswetenschappelijk onderzoek en rechtstheorie UGent)
- Steven Verbeyst (professor economisch publiekrecht en Europees publiekrecht VUB)
- Joost van der Helm (senior raadsheer in het gerechtshof Den Haag)
- Nikky van Triet (hoofd kennisunit (wetenschappelijk bureau) Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en fellow aan de RU)
- Françoise Auvray (titularis van de leerstoel ‘Droit de la responsabilité et des assurances’ ULB en advocate).

### Aanbevolen citeerwijze:

L. Wiggers-Rust, S. Lierman e.a. (red.), *Duale handhaving: afstemming en coördinatie, in het bijzonder in het kader van het Unierecht* (Platform voor publiek- en privaatrecht in dialoog, nr. 7), Zutphen: Uitgeverij Paris 2026.



# Inhoudsopgave

Voorwoord – Lidy Wiggers-Rust en Steven Lierman / 9

Vraagpunten / 11

**Duale handhaving: afstemming en coördinatie, in het bijzonder in het kader van het Unierecht. Beschouwingen vanuit de invalshoek van het Nederlandse bestuursrecht** – Erik Pijnacker Hordijk / 15

**De duale handhaving van het privaatrecht in Europees en Nederlands perspectief** – Olha Cherednychenko / 47

**Duale handhaving bekeken vanuit het Belgisch publiekrecht** – Janek Nowak / 73

**Een Belgisch privaatrechtelijk perspectief op duale handhaving: op zoek naar een gebalanceerde handhaving** – Pieter Gillaerts / 99

**Duale handhaving: afstemming en coördinatie, in het bijzonder in het kader van het Unierecht. Verslaglegging door Margje Camps en Mariet Stiers** / 137

Deelnemerslijst / 165



# Voorwoord

Tijdens de zevende expertmeeting van het Platform voor publiek- en privaatrecht in dialoog stond het volgende onderwerp centraal:

## **Duale handhaving: afstemming en coördinatie, in het bijzonder in het kader van het Unierecht**

Voor de uitvoering van haar beleid doet de Europese Unie niet enkel een beroep op het eigen recht, maar mede op het nationale recht. Het Unierecht houdt daarbij in beginsel geen rekening met het traditionele onderscheid tussen publiek- en privaatrecht. Effectiviteit staat centraal. Privaatrecht en publiekrecht spelen beide een rol. De duale handhaving van het Unierecht, in het bijzonder het toezicht op privaatrechtelijke verhoudingen, levert vragen op die van belang zijn voor de afstemming en de coördinatie tussen publiek- en privaatrecht in Nederland en België.

Gedurende de expertmeeting is over dit onderwerp in dialoog beraadslaagd tussen een relevante groep juristen (vanuit wetgeving, rechterlijke macht, advocatuur en academie, bestuurs- en privaatrechtelijk, in Nederland en België).

Gastvrijheid werd daartoe verleend door de Hoge Raad der Nederlanden op zijn mooie locatie aan het Korte Voorhout in Den Haag. Zijn president, Dineke de Groot, benoemde in haar welkomstwoord het belang van het initiatief van deze expertmeeting voor het bevorderen van de rechtseenheid, zoals de Hoge Raad ook sinds 1838 doet. Het vanuit de volle breedte naar het rechtssysteem kijken verdient aanmoediging, zodat de rechtsgebieden niet te ver uit elkaar lopen, aldus de president.

In de omlijsting van de meeting gold oude casuïstiek mede als inspiratiebron. Gerbrant Snijders die de (zieke) voorzitter op voortreffelijke wijze verving, waarvoor grote dank (!), voerde met veel inspiratie de burenruzie uit het *Zegwaard/Knijnenburgarrest* (1982) ten tonele. Beeldende kunst in de vorm van *de Nachtwacht*, Rembrandts beroemdste en grootste doek, belandde node in de ijskast. Daarom voor de liefhebber hier vermeld: de schutterrij die Rembrandt vereeuwigde liep bij toerbeurt 'de nachtwacht' op de stadswallen. Zij heeft vele eeuwen een bijdrage geleverd aan de veiligheid van de burgers van Amsterdam. Handhaving avant la lettre, zo zou je (hebben) kunnen zeggen!

De dialoog over het onderwerp werd gevoerd onder leiding van de moderatoren Rob Widdershoven (Nederland) en Steven Verbeyst (België).

De uitwisseling vond plaats aan de hand van (concept)papers van:

- Erik Pijnacker Hordijk (Nederland, publiekrecht);
- Olha Cherednychenko (Nederland, privaatrecht);
- Janek Nowak (België, publiekrecht);
- Pieter Gillaerts (België, privaatrecht).

Op basis van de vraagpunten van het Platform en de papers van auteurs werd in de voorbereiding als hoofdlijn voor de dialoog als vraag vooropgesteld:

**In hoeverre zijn de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving voldoende of onvoldoende geschikt en op elkaar afgestemd om hun kernfuncties (afschrikking respectievelijk compensatie) optimaal te kunnen vervullen, en hoe kan het beter?**

Direct daaraan gelinkt werden voor de dialoog drie thema's geformuleerd die in de verslaglegging van de meeting, achterin de bundel, zijn terug te vinden. Het doel van de dialoog om in een open gedachtenuitwisseling samen doelbewust wijzer te worden, werd tijdens de middag zonder meer bereikt.

De vraagpunten vanuit het Platform, die aan de basis van bedoelde papers liggen, zijn hierna opgenomen samen met de definitieve papers als hoofdstukken, het verslag van de dialoog, gehouden onder de Chatham House Rule,<sup>1</sup> en de lijst van deelnemers.

De inbreng van de moderators en auteurs, ook ter vergadering, inspireerde de aanwezige experts om aan de dialoog deel te nemen. Dank aan allen is op zijn plaats.

Het Platform prijst ook Margje Camps (Nederland) en Mariet Stiers (België)<sup>2</sup> voor hun toegewijde en zorgvuldige verzorging van het verslag van de meeting.

Ten slotte was onmisbaar de financiële ondersteuning van de sponsors van het Platform, die de expertmeeting en deze bundel mede mogelijk maakten. Veel dank ook aan hen.

Wij wensen de lezer veel plezier toe bij het ontdekken van het resultaat van de gedachtewisseling tijdens de meeting en hopen zo weer een steentje bij te dragen aan de rechtseenheid en de goede wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht in Nederland en België!

Namens het Platform voor publiek- en privaatrecht in dialoog,

Lidy Wiggers-Rust, voorzitter en Steven Lierman, vice-voorzitter

---

1 Wanneer een vergadering, of een deel daarvan, wordt gehouden onder de Chatham House Rule zijn de deelnemers vrij om de ontvangen informatie te gebruiken, maar noch de identiteit noch de connectie van de spreker(s), noch die van een andere deelnemer, mag worden onthuld. Het verslag van de expertmeeting is daarom geanonimiseerd (de voorzitter, auteurs-sprekers en de moderators vanzelfsprekend uitgezonderd). Zoals op de vergadering besproken is de lijst van deelnemers wel in de bundel opgenomen.

2 Ook hun gegevens zijn in de deelnemerslijst vermeld.

# Vraagpunten

## Duale handhaving: afstemming en coördinatie, in het bijzonder in het kader van het Unierecht

Voor de uitvoering van haar beleid doet de Unie niet enkel een beroep op het eigen recht, maar mede op het nationale recht.<sup>1</sup> Nationale rechtsordes worden ingezet ten gunste van een doeltreffende werking van het Unierecht. Het Unierecht houdt daarbij in beginsel geen rekening met het traditionele onderscheid tussen publiek- en privaatrecht. Effectiviteit staat centraal. Zo speelt het privaatrecht bijvoorbeeld een belangrijke rol waar het gaat om staatsaansprakelijkheid voor schending van Unierecht door de lidstaten,<sup>2</sup> bij de (parallele) handhaving van het mededingingsrecht en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), alsmede bij de (ambtshalve) toepassing van regels van het door de Unie gereguleerde consumentenrecht. Aan de andere kant zijn mede op instigatie van de Unie toezichthouders aangesteld, zoals de Autoriteit Consument & Markt (ACM) die naast de mededinging toezicht houdt op een aantal specifieke sectoren (telecom, post, vervoer en energie), met het doel de betaalbaarheid, kwaliteit en beschikbaarheid van producten en diensten te garanderen, en op de bescherming van consumenten. Een ander voorbeeld vormt de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Zij houdt toezicht op de financiële markten, waaronder sparen, beleggen, verzekeren, lenen en pensioenen.<sup>3</sup> Indien nodig kunnen toezichthouders handhavende maatregelen nemen, zoals het opleggen van een boete of een last.<sup>4</sup> Tegen de desbetreffende besluiten kan – na bezwaar bij de toezichthouder – beroep bij de rechter worden aangetekend. In Nederland is dit de bestuursrechter. De

---

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

2 HvJ EU 19 november 1991, ECLI:EU:C:1991:428 (*Francovich*).

3 Er zijn nog tal van andere toezichthouders te noemen, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en (voor de staatssecretaris) de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De laatste speelde een hoofdrol in het hierna (in de noten 4 en 5) bedoelde arrest van het HvJ EU op een prejudiciële vraag van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) en de daar eveneens vermelde uitspraken van de ABRvS. Voor de handhaving volgens de AVG is van belang de uitspraak van HvJ EU 12 januari 2023, ECLI:EU:C:2023:2 en een daarop volgende uitspraak van de ABRvS 13 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4624.

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

toezichthouder respectievelijk (bestuurs)rechter beoordeelt in dit kader nogal eens de naleving van regelgeving in de verhouding tussen private partijen, namelijk de betrokken marktpartijen enerzijds en burgers respectievelijk bedrijven anderzijds. Deze duale handhaving van het Unierecht, in het bijzonder het omschreven toezicht op privaatrechtelijke verhoudingen, levert vragen op die van belang zijn voor de afstemming en coördinatie tussen publiek- en privaatrecht in Nederland en België. Het onderwerp, *dat algemeen is te benaderen en waarbij aan de verschillende sectoren voorbeelden zijn te ontleen*, is voor het Platform dus zowel uit hoofde van de interne rechtsvergelijking tussen publiek- en privaatrecht als voor de externe rechtsvergelijking tussen Nederland en België interessant. Hierna wordt een aantal vragen geformuleerd aan de hand waarvan tijdens onze meeting van 26 september 2025 de dialoog over dit onderwerp kon plaatsvinden.

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

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

**Vraag 2** (*effectiviteit privaatrecht*)

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

**Vraag 3** (*onderscheiden handhavingsmechanismen*)

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

**Vraag 4** (*duale handhaving in de praktijk*)

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

**Vraag 5** (*gehoudenheid tot coördinatie*)

Bestaat er op grond van het Unierecht een gehoudenheid tot coördinatie van publiekrechtelijke en civiele handhaving (vgl. in dit verband art. 4 lid 3 VEU/art. 47

---

5 Zie in dit verband bijvoorbeeld ook HvJ EU 17 maart 2016, ECLI:EU:C:2016:187, zomede de verwijzingsuitspraak (ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:699) en einduitspraken (ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1732 en ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1733) van de Afdeling in de zaken *Van Dees-Erf* en *Ruijsseenaars c.s.*, naar welke uitspraken hiervoor reeds werd verwezen (in de noten 3 en 4).