

Vergaderjaar 2005–2006

30 037**Implementatie van het kaderbesluit nr. 2003/80/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PbEG L 29)****23 490****Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag****Nr. 10 HERDRUK*****VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 27 juli 2006

De vaste commissie voor Europese Zaken¹ en de vaste commissie voor Justitie² hebben op 21 juni 2006 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie en staatssecretaris Nicolai van Buitenlandse Zaken over:

- **de brief van de staatssecretaris voor Europese Zaken d.d. 4 april 2006 inzake gevolgen van de uitspraak van het Hof van Justitie 13 september 2005 inzake het door de Europese commissie aanhangig gemaakte beroep tot nietigverklaring van het kaderbesluit 2003/80/JBZ van de Raad inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (zaak C-176/03) (30 037, nr. 9);**
- **het Commissievoorstel voor een Richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende strafrechtelijke maatregelen ter handhaving van intellectuele eigendomsrechten (COM (2006) 168 def.).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Jonker** (CDA) heeft met verbazing kennisgenomen van de uitspraak van het Hof van Justitie van 13 september 2005 en vervolgens van het voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van piraterij en het vervalsen van producten, waarmee de Europese Commissie de grenzen van de toepasselijkheid van het strafrecht verder aftast. De Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) concludeerde al in 2002 dat gebruikmaking van het strafrecht in richtlijnen niet geheel uitgesloten is, maar gaf aan dat daarbij terughoudendheid is geboden. Aan die terughoudendheid doet de Commissie nu afbreuk.

* I.v.m. een toevoeging in de titel.

¹ Samenstelling:

Leden: Dijkzma (PvdA), De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Atsma (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Albayrak (PvdA), Van der Staaij (SGP), Waalkens (PvdA), Weekers (VVD), Balemans (VVD), Van Baalen (VVD), Van Winsen (CDA), Van den Brink (LPF), Herben (LPF), Duyvendak (GroenLinks), Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Heteren (PvdA), voorzitter, Van Dijk (CDA), Dubbelboer (PvdA), Van der Laan (D66), ondervoorzitter, Brinkel (CDA), Szabó (VVD), Jonker (CDA) en Van Schijndel (VVD).

Plv. leden: Kruijssen (PvdA), Hessels (CDA), Leerdam (PvdA), Çörüz (CDA), Halsema (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), De Wit (SP), Eijsink (PvdA), Rouvoet (ChristenUnie), Douma (PvdA), Wilders (Groep Wilders), Veenendaal (VVD), Algra (CDA), Varela (LPF), Van As (LPF), Özütok (GroenLinks), Vergeer (SP), Ormel (CDA), Nijs (VVD), Buijs (CDA), Fierens (PvdA), Dittrich (D66), Ferrier (CDA), Dezentjé Hamming (VVD), Spies (CDA) en Snijder-Hazelhoff (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Klaas de Vries (PvdA), Dittrich (D66), Rouvoet (ChristenUnie), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Van Fessem (CDA), Straub

(PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Visser (VVD), Azough (GroenLinks), Griffith (VVD), Van Egerschot (VVD), Meijer (PvdA), Özütok (GroenLinks) en Wagner (PvdA).

Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Lambrechts (D66), Van der Staaij (SGP), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Blok (VVD), Van der Sande (VVD), Aasted Madsen-van

Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Kraneveldt (LPF), Joldersma (CDA), Van As (LPF), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Van Schijndel (VVD), Karimi (GroenLinks), Van Miltenburg (VVD), Örgü (VVD), Kalsbeek (PvdA), Halsema (GroenLinks), Timmer (PvdA) en Vergeer (SP).

Ook in het voorstel voor een richtlijn betreffende strafrechtelijke maatregelen ter handhaving van intellectuele eigendomsrechten hanteert de Commissie een ruime uitleg. Het Hof deed er geen uitspraak over dat, naast een bevoegdheid tot het verplichten tot strafbaarstelling, er ook een bevoegdheid is tot het voorschrijven van type en hoogte van de strafsanctie. Anders dan de gedachte dat een verplichting tot strafbaarstelling breder toegepast zou kunnen worden dan alleen met betrekking tot het milieu, is het voorschrijven van type en hoogte van de strafsanctie een brug te ver voor mevrouw Jonker.

Het is zeer de vraag of het hier gaat om «een onontbeerlijke maatregel die noodzakelijk is om de volledige doeltreffendheid te verzekeren». Het voorstel van de Europese Commissie bevat geen onderbouwing daarvan.

Mevrouw Jonker doet een beroep op beide bewindspersonen om namens de Nederlandse regering het standpunt in te nemen dat de Commissie in dezen te ver gaat, zowel wat betreft bevoegdheden, als wat betreft het subsidiariteitsbeginsel; ook de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets heeft geen andere conclusie kunnen trekken. Zij dringt bij de bewindslieden aan op het voeren van een fundamenteel debat binnen de Europese Unie over de consequentie van het arrest van het Hof en over de bevoegdheidsgrenzen van de Commissie. Indien het gewenst is een besluit te nemen met een gekwalificeerde meerderheid, kan gebruik worden gemaakt van de passerellebepaling, op grond waarvan voorstellen kunnen worden overgeheveld van de derde naar de eerste pijler. Hoe onherroepelijk is de uitspraak van het Hof? Er is vaker een uitspraak geweest die door een nieuwe richtlijn alsnog anders geïnterpreteerd kon worden. Een voorbeeld daarvan is het Kalankearrest, waarin het Hof oordeelde dat er geen sprake kon zijn van positieve discriminatie, maar via een richtlijn werd dit alsnog mogelijk. Is een dergelijke omkering ook hier denkbaar?

Op 21 februari is overeenstemming bereikt over procedures voor betrokkenheid van ministers en JBZ-Raad bij de besluitvorming over EG-instrumenten die strafrechtelijke bepalingen bevatten, maar mevrouw Jonker vindt dat de betreffende afspraken daartoe onvoldoende garantie bieden. Dit doet afbreuk aan de beoogde zorgvuldigheid bij het van geval tot geval omzetten van kaderbesluiten in richtlijnen. Daarbij gaat het om het kunnen overzien van de strafrechtelijke consequenties en het door de lidstaten kunnen tegengaan van voor hen onwenselijke ontwikkelingen.

De heer **Van Bommel** (SP) onderkent dat de Europese Commissie bij haar normstelling moet kunnen beschikken over handhavingsinstrumenten. Hij heeft er echter bezwaar tegen dat Brussel kan bepalen wat in Nederland strafbaar moet zijn. Het strafrecht is ook niet de enige manier om iets te regelen; soms is een bestuursrechtelijke aanpak meer op zijn plaats. Wanneer Brussel oplegt om zaken via het strafrecht aan te pakken, zal dit in Nederland leiden tot het oprekken van het gedoogbeleid, omdat hier gevonden wordt dat in sommige gevallen het strafrecht niet het meest aangewezen instrument is.

Uit verschillende lidstaten komen kritische reacties op de uitspraak van het Hof van Justitie, maar de signalen uit Nederland zijn nog niet erg duidelijk. De heer Van Bommel bepleit dat de Nederlandse regering op principiële wijze reageert. Nu is sprake van een afwachtende houding, zoals blijkt uit de beantwoording van zijn schriftelijke vragen over de handhaving van intellectuele eigendomsrechten. Daarin wordt aanbevolen te wachten totdat de regering met een beoordeling komt van het nieuwe Commissievoorstel en er een BNC-fiche verschijnt over het onderwerp.

De heer Van Bommel stemt er niet mee in dat de Europese Commissie het arrest van het Hof op milieugebied gebruikt om ook op andere beleids-terreinen strafrechtelijke sancties in te voeren. Welke mogelijkheden heeft de regering om de interpretatie van de Commissie aan te vechten? De

SP-fractie overweegt een motie in te dienen tegen de dreigende afbrokkeling van het nationale strafrecht, waarin rekening zal worden gehouden met het bezwaar van de minister van Justitie tegen de formulering van een eerdere en toen verworpen motie over dit onderwerp. In het betreffende debat heeft de minister zelf gesproken van «afbrokkeling van het nationale strafrecht» en indien de minister zijn uitspraak hier herhaalt, zou de motie achterwege kunnen blijven. Bij deze wijdere toepassing van het arrest van het Hof spelen ook de opvattingen van de Commissie een rol. Daarmee is het niet alleen een juridische kwestie maar tevens een politieke kwestie, wat een extra aanleiding is om te komen tot verduidelijking in termen van subsidiariteit en proportionaliteit.

In relatie tot de opstelling die de Europese Commissie nu heeft gekozen, kan voorts de kwestie van het merkenrecht worden genoemd. In antwoord op schriftelijke vragen daarover verwijst de minister naar een nog nader in te nemen standpunt door de regering. Kan de minister daarover al meer duidelijkheid geven?

Mevrouw **Albayrak** (PvdA) signaleert de vrees dat de uitspraak van het Hof van Justitie aanleiding geeft tot «kruipende wetgeving». Zo interpreteerde Commissaris Frattini de uitspraak aanvankelijk als vrijbrief om in alle EU-regelgeving strafrechtbepalingen op te nemen. Hoe beoordeelt de minister van Justitie de uitspraak van de Europese Commissie dat de inzet van het strafrecht niet het exclusieve terrein is van de afzonderlijke lidstaten?

Is het juist dat strafrechtbepalingen in Europese regelgeving slechts mogelijk zijn, als het zaken betreft die tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie behoren, zoals dit bij het milieubeleid het geval is? Kan de minister bevestigen dat een aantal zaken op JBZ-terrein die in Nederland zwaar wegen, zoals drugs, euthanasie en abortus, een nationale aangelegenheid blijven?

De uitspraak van het Hof stelt de volgende voorwaarden aan het opnemen van strafrechtelijke bepalingen in EU-regelgeving: het moet gaan om een wezenlijke doelstelling van het EG-verdrag; het moet gaan om zeer ernstige feiten en de doelstelling kan niet op een andere manier bereikt worden. Vormen deze voorwaarden een inperking van de mogelijkheid tot invoeging van strafrechtelijke bepalingen of scheidt de uitspraak van het Hof daartoe juist meer ruimte? Dient de minister niet een meer principiële standpunt in te nemen in plaats van zaken per geval te beoordelen, gegeven ook de intentie van Commissaris Frattini om voor een aantal onderwerpen over te gaan van beslissing bij unanimité naar beslissing bij gekwalificeerde meerderheid? Welke waarborgen zijn er dat er geen Europese invloed komt op het Nederlandse strafrecht?

De eerder verworpen motie van de SP-fractie op dit terrein is destijds niet door de PvdA-fractie gesteund, omdat de motie niet doordacht was opgesteld en haar doel voorbij schoot. Mevrouw Albayrak verkiest een motie die zich beperkt tot de principiële uitspraak dat er geen Europese invloed dient te zijn op het Nederlandse strafrecht.

De heer **Weekers** (VVD) heeft al eerder aangegeven niet verheugd te zijn over de onderhavige uitspraak van het Hof van Justitie. De Raad heeft in deze procedure het principiële standpunt ingenomen dat het strafrecht niet iets is van de eerste pijler of van de Gemeenschapswetgever, maar van de in de Raad vertegenwoordigde lidstaten. Nederland heeft daar helaas een nuancering op aangebracht en heeft daarin uiteindelijk gelijk gekregen van het Hof. Een klein land als Nederland zou juist van een principiële houding blijf moeten geven.

Deelt de regering het gezichtspunt dat het bestaande richtlijnenstelsel lidstaten keuzevrijheid laat bij het inzetten van instrumenten, dat lidstaten daarin ook zelf een keuze moeten kunnen maken en dat het onwenselijk is dat Brussel zich hier gedetailleerd mee bemoeit? Zo wordt in Nederland

op veel terreinen het administratief recht gehanteerd als handhavingsinstrument, daar waar in andere landen eerder naar het strafrechtelijk instrumentarium wordt gegrepen.

De Europese Commissie staat het idee voor om de bekritiseerde uitspraak van het Hof, die het terrein van het milieu betreft, te extrapoleren naar andere beleidsterreinen. De heer Weekers vindt dat de Nederlandse regering daaraan geen steun dient te verlenen. De Europese Commissie gaat daarmee haar bevoegdheden te buiten en dit geldt ook voor het richtlijnvoorstel inzake handhaving van de intellectuele eigendomsrechten. De Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets deed deze zelfde constatering in relatie tot subsidiariteit en de proportionaliteit.

Indien in de toekomst op andere beleidsterreinen dan het JBZ-terrein toepassing van strafrecht in richtlijnen wordt overwogen, is dan voorzien dat dit tevens aan de orde komt in de justitiecommissies van de nationale parlementen? De enkele opmerking in een BNC-fiche, bedoeld voor een vakcommissie, is een te magere procedure.

De door de heer Van Bommel aankondigde gewijzigde motie zal de heer Weekers steunen, indien de regering omtrent het voorgaande niet met concrete toezeggingen komt. De vorige motie, die helaas niet werd gesteund door de PvdA-fractie, beoogde reeds het signaal af te geven dat Brussel zich niet moet mengen in strafrechttoepassingen; het zijn de nationale parlementen die daarover gaan.

Antwoord van de bewindslieden

De **staatssecretaris** ziet als kern van de discussie de aantasting van de Nederlandse soevereiniteit op het gebied van het strafrecht. Hij merkt daar in algemene zin over op dat het feit dat een land zelf over iets gaat, niet altijd staat voor optimale soevereiniteit. Bij een probleem dat grensoverschrijdend is, staat een dergelijke opvatting van soevereiniteit in de weg aan een effectieve aanpak ervan en is er sprake van «nepsoevereiniteit». Een subsidiariteitsdiscussie dient niet te berusten op het voortdurend tegen willen gaan van een verondersteld machtsstreven, in dit geval van de Europese Commissie. Opgepast moet worden om Europese Commissie en Hof van Justitie niet over één kam te scheren; het Hof interpreteert het recht.

De staatssecretaris juicht het toe dat in een eerder stadium op nationaal parlementair niveau kritisch gekeken wordt naar richtlijnvoorstellen van de Europese Commissie, zoals bij het voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van piraterij en het vervalsen van producten is gedaan door de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets. In de Europese Raad is afgesproken dat de Europese Commissie gehouden is iets te doen met de signalen van de parlementen van de lidstaten.

Een motie van de leden Herben en Van Bommel om in de Europese Unie op justitieterrein het komende jaar nog niet over te gaan tot gebruikmaking van de passerelle en het opgeven van het vetorecht, is door de staatssecretaris ontraden, omdat dit Nederland op een verkeerde manier vastlegt. Hij bepleit ruimte voor de benadering om per geval te bezien welk deel van het brede justitieterrein zich leent voor een overgang tot meerderheidsbesluitvorming, met inachtneming van garanties of noodremprocedures. Hij wijst erop dat ook burgers die tegen het grondwettelijke verdrag hebben gestemd, voorstander zijn van meer samenwerking in Europa.

De staatssecretaris is van oordeel dat Nederland zich in de onderhavige discussie duidelijk opstelt en dat er geen misverstand is over de Nederlandse positie. Zo beoogt Nederland dat in de zaak betreffende de verontreiniging van de zee door schepen de reikwijdte van de interpretatie van de uitspraak van het Hof over het milieustrafrecht zo beperkt mogelijk wordt gehouden. Over deze uitspraak zelf bestaat nu voldoende helderheid, inclusief de voorwaarden om strafrechtelijke bepalingen in richt-

lijnen te kunnen opnemen. Daarbij dient sprake te zijn van een expliciete bevoegdheid op het betreffende terrein.

In de BNC-fiches wordt in toenemende mate aandacht besteed aan het subsidiariteitsaspect, wat bevorderlijk is voor de betrokkenheid van de Kamer bij de materie. Het is aan de Kamer om aansluitend te zorgen voor een vlotte, duidelijke behandelwijze van de fiches. Bij de onderhavige uitspraak van het Hof van Justitie gaat het om de uitleg van het verdrag. Wie het met deze uitspraak niet eens is en een wijziging ervan beoogt, zal, anders dan bij de zaak-Kalanke, het verdrag zelf moeten wijzigen.

Hoewel de staatssecretaris alertheid op subsidiariteit en het vroegtijdig signaleren van zwakke plekken in richtlijnvoorstellen toejuicht, waarschuwt hij ervoor om daarbij als vertrekpunt te kiezen dat er sprake is van kruipende wetgeving. De regelgeving binnen de Europese Unie geschiedt langs koninklijke weg. Het kan daarbij gaan om uitspraken van het Hof, waarin het recht wordt geïnterpreteerd. Het kunnen ook politieke besluiten zijn, maar daar zijn de lidstaten en hun parlementen zelf bij, bijvoorbeeld als het erom gaat via de passerelleprocedure op onderdelen van het JBZ-terrein tot meerderheidsbesluitvorming over te gaan. Hierbij past ook de betrokkenheid van het Europese Parlement. De passerellebepaling laat het open hoe de parlementaire betrokkenheid precies vorm wordt gegeven. In het grondwettelijke verdrag was expliciet een noodrem-procedure voorzien, waarmee zaken ter besluitvorming naar het niveau van de Europese Raad konden worden getild. Ook zonder een nieuw verdrag laten dergelijke procedures zich echter invoegen.

De **minister** merkt op dat tijdens iedere JBZ-Raad wel wordt gesproken over besluiten die rechtstreeks van invloed zijn op het nationale strafrecht. Het nationale strafrecht staat al enkele decennia op tal van punten onder invloed van het Europese recht; het betreft een besluitvorming waar de lidstaten bij betrokken zijn. De Europese Commissie doet voorstellen, maar het zijn uiteindelijk de besluiten van de Raad waar het om gaat. In het kader van de derde pijler beslist de JBZ-Raad al lange tijd over onderdelen die betrekking hebben op strafrecht. In de eerste pijler is dit ook al voorgekomen, bijvoorbeeld met betrekking tot de richtlijn inzake witwaspraktijken.

Het enige wat het Hof van Justitie nu doet, is constateren dat onder de bevoegdheden waarbij de Raad met gekwalificeerde meerderheid kan besluiten, ook onderwerpen op het terrein van het strafrecht kunnen worden geregeld. Dat betreft de eerste pijler. Het Hof stelt vast dat de bevoegdheid daartoe bestaat en voortvloeit uit het EG-verdrag. In die zin is het mosterd na de maaltijd om zich bij motie te keren tegen de uitspraak van het Hof; meer in het algemeen gesproken geldt dat de politiek zich dient te onthouden van het bekritisieren van uitspraken van rechters.

Uitgegaan wordt van een zeer restrictieve uitleg van de uitspraak van het Hof. Bij het opnemen van strafrechtelijke bepalingen moet het gaan om een expliciet genoemd doel en de bepalingen moeten noodzakelijk zijn om het doel te bereiken. Dit houdt niet in dat vervolgens ook een restrictieve toepassing van de mogelijkheden van het Nederlandse strafrecht geboden is; evenmin gaat het om de vraag of het strafrecht wel of niet moet worden toegepast. Richtsnoer is of de middelen voorhanden zijn om grensoverschrijdende criminaliteit effectief te kunnen bestrijden. Dat vergt op een goed moment gebruikmaking van het strafrecht. De inzet van Nederland is om verbrokkeling van het strafrecht te voorkomen in de zin van afzonderlijke bepalingen voor uiteenlopende verschijnselen. Tot nu toe is dat redelijk gelukt, ondanks het feit dat wezenlijke delen van het Nederlandse strafrecht geraakt worden door het Europese recht. De minister verwacht van de Kamer niet een standpunt dat bij de bestrijding van criminaliteit niet meer internationaal wordt samengewerkt, maar juist

dat daartoe het Nederlandse strafrecht zo nodig wordt aangepast, zoals ook gebeurd is bij het Europese arrestatiebevel.

De voorstellen van de Europese Commissie zijn een weerslag van de uitspraak van het Hof op het terrein van het milieu. Het Hof heeft in zijn uitspraak het Nederlandse standpunt gehonoreerd dat niet kan worden uitgesloten dat er onder bepaalde omstandigheden een bevoegdheid is tot aanwending van het strafrecht. Nederland is van mening dat een nieuwe zaak, de vervuiling van de zee door schepen, daaraan niet voldoet. De uitspraak van het Hof van Justitie moet niet uitgelegd worden als zijnde alleen van toepassing op milieugebied. Het dient om expliciete bevoegdheden te gaan en de Europese Commissie meent dat haar voorstel voor een richtlijn inzake namaak voldoet aan de gestelde criteria. Er wordt nog gewerkt aan het opstellen van het betreffende BNC-fiche. De minister heeft in de pers al aangegeven dat zijns inziens niet verder moet worden gegaan dan de nu gegeven criteria. Het is een onderwerp van discussie dat ook in de JBZ-Raad aan de orde zal moeten komen, in de eerste plaats tijdens de informele Raad in september. Daarbij gaat het om de uitleg van het arrest van het Hof van Justitie. Daarnaast is er het vraagstuk of op sommige terreinen van de JBZ-Raad moet worden overgegaan tot besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, teneinde de Europese Unie beter in staat te stellen criminaliteit te bestrijden. Ook dan zal voldaan moeten worden aan de eis dat dit niet leidt tot verbrekking van de homogeniteit van het nationale strafrecht.

Vanwege de grote economische schade als gevolg van namaak, ook voor het Nederlandse bedrijfsleven, wordt gesteld dat het terrein van het merkenrecht een aangewezen terrein zou zijn voor strafrechtelijke bepalingen. De Kamer heeft echter, via de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets, het standpunt ingenomen dat er hier geen Europese bevoegdheid is en dat dit bij uitstek een kwestie van subsidiariteit is. Ook de minister is van oordeel dat hier niet voldaan wordt aan de criteria in de uitspraak van het Hof van Justitie. Hij acht het van groot belang daar duidelijk aan vast te houden, omdat anders impliciet wordt meegegaan in een ruimere uitleg van de uitspraak.

Criminaliteitsbestrijding valt binnen de derde pijler en daarvoor geldt unanimiteit bij de besluitvorming. Als de Kamer echter bij motie uitspreekt dat het Europese recht geen invloed kan hebben op het Nederlandse strafrecht, dan wordt daarmee deze aanpak in de derde pijler geblokkeerd. Het is op dit terrein dan ook verstandiger om niet met algemene uitspraken in moties te komen. De bestrijding van criminaliteit kan niet onder de onderhavige uitspraak van het Hof gebracht worden, omdat er geen specifieke bevoegdheid op dit terrein is binnen de eerste pijler. Het gaat daarbij over het strafrecht als instrument tot handhaving van wetgeving uit anderen hoofde. Het is voorts niet eenvoudig voor de Europese Commissie om de passerellebepaling toe te passen, want dat is een vrij ingewikkelde procedure die twee jaar in beslag kan nemen.

In de informele JBZ-Raad van januari is besproken op welke wijze de omzetting van de richtlijnen waartoe de uitspraak van het Hof van Justitie noopt, beter kan worden gecoördineerd. De minister is niet in alle opzichten gelukkig met de geformuleerde afspraken, maar het betreft een compromis tussen 25 lidstaten. Het komt hem er vooral op aan op welke wijze Nederland er zicht op kan hebben, als in de onderraden strafrechtelijke aspecten aan de orde zijn. Dit is onderdeel van de ICER-brief aan de Kamer. De minister meent dat er in Nederland op dat punt waakzaamheid is georganiseerd.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Weekers** (VVD) vindt dat in het antwoord van de bewindslieden af en toe een karikatuur wordt gemaakt van onder meer zijn inbreng. Bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit wordt er goed

samengewerkt binnen de Europese Unie en tussen lidstaten en hij zal de laatste zijn om welke vorm van samenwerking dan ook te blokkeren. Als er echter besluiten worden genomen die een inperking van nationale soevereiniteit op bijvoorbeeld het terrein van het strafrecht tot gevolg hebben, dan wil hij erbij betrokken zijn om er invloed op te kunnen uitoefenen.

Vermeden dient te worden dat er ruzie ontstaat tussen Europese Commissie en Raad zoals in de milieuzaak, waarbij het in de ogen van de Commissie erom ging wie de macht heeft: de Commissie die via meerderheidsbesluitvorming iets door kan drukken of de Raad die het laatste woord meent te moeten hebben. Tegen deze achtergrond heeft de heer Weekers kritiek uitgeoefend op de nuancering die Nederland aanbracht bij de procedure voor het Hof over de milieukwestie. Het verheugt hem dat de staatssecretaris nu verklaart dat in de toekomst en ook in lopende zaken een zo beperkt mogelijke ruimte geboden dient te worden. Dat is een helder standpunt, waaraan de minister van Justitie afbreuk deed door erop te wijzen dat het tot een analoge toepassing van de uitspraak van het Hof op andere beleidsterreinen kan komen.

Het deed mevrouw **Albayrak** (PvdA) deugd de minister van Justitie te horen zeggen dat hij grote waarde hecht aan de uitspraak van de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets, die inmiddels al door de Eerste Kamer is overgenomen. Zij verkrijgt echter graag een meer expliciete uitspraak van de minister, juist omdat zij hem heeft leren kennen als een minister die geneigd is uitspraken van de Kamer naast zich neer te leggen. Weegt de uitspraak van de subsidiariteitscommissie voor hem ook zo zwaar dat hij deze betreft in zijn standpuntbepaling richting Brussel?

De heer **Van Bommel** (SP) ziet als testcase voor de opstelling van de regering de tekst van het betreffende BNC-fiche, waarin de regering zal aangeven in welke mate zij het eens is met de lezing van beide Kamers van de Staten-Generaal, respectievelijk met de uitspraak van de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets. De discussie over dit onderwerp gaat voort, in Nederland en ook in Europa. Hij wacht het BNC-fiche af en zal zich er dan op beraden of alsnog een motie op zijn plaats is. Kan de minister van Justitie bevestigen dat de tekst van het fiche in het verlengde zal liggen van de uitspraken die de minister hier heeft gedaan, te weten een duidelijke inzet om de verbodsbepaling van het nationale strafrecht tegen te gaan?

Mevrouw **Jonker** (CDA) heeft er geen duidelijkheid over verkregen hoe de minister van Justitie staat tegenover het kennelijke oprekken door de Europese Commissie van de bevoegdheidsgrenzen door type en hoogte van de strafsancie voor te schrijven. Evenmin heeft zij antwoord gekregen op haar vraag of de bewindslieden bereid zijn hierover een fundamenteel debat te voeren in EU-verband. Verwacht kan immers worden dat het einde van deze ontwikkeling niet bereikt is.

Mevrouw Jonker verzoekt om een duidelijker antwoord op haar vraag over de betrokkenheid van de JBZ-Raad bij de besluitvorming over EG-instrumenten die strafrechtelijke bepalingen bevatten. Zij vindt die betrokkenheid nu onvoldoende gewaarborgd.

De **minister** waarschuwt er op zijn beurt voor om van de procedures van de Europese Unie een karikatuur te maken. Het gaat niet om een Commissie die bij meerderheid beslist; het is de Raad die beslist. Het Hof stelt nu vast dat ook daar waar de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit, er strafbepalingen kunnen worden vastgesteld. Het betekent dat de Raad erbij betrokken is. Daarbij is het geboden ervoor te zorgen – dit moet primair op nationaal niveau verzekerd worden – dat deze zaken coherent in de JBZ-Raad aan de orde komen. De JBZ-Raad beslist dan als Raad in

de eerste pijler. Wat betreft de vraag óf het de eerste pijler zal zijn, heeft de minister geen standpunt van node over het oprekken van de bevoegdheden van de Commissie, want de Commissie kán haar bevoegdheden niet oprekken. Als lidstaten het daarover niet met de Commissie eens zijn, gaan zij naar het Hof of zij accepteren een voorstel niet, omdat zij constateren dat de Commissie niet bevoegd is.

Vragen van bevoegdheid zijn een kwestie voor de rechter. Te dien aanzien verschilt de minister van mening met de heer Weekers over wat aan een rechter kan worden voorgelegd. Een rechter is niet te vergelijken met een politiek college. Nederland neemt voor de rechter, het Hof van Justitie, standpunten in over de wijze waarop naar Nederlands oordeel het recht moet worden uitgelegd. De opvatting daarover verandert niet met het politieke oordeel in de onderhavige zaak. Gegeven de niet-eensgezinde opstelling van de lidstaten in de procedure voor het Hof van Justitie, was er voor het Hof de mogelijkheid te wijzen op een aantal belemmeringen in de bevoegdheidshantering.

De uitspraak van het Hof van Justitie is niet specifiek toegesneden op het terrein van het milieu, want de redenering die het Hof volgt, geldt ook voor andere rechtsgebieden. Dit laat onverlet dat de regering van mening is dat de uitspraak restrictief moet worden uitgelegd. De heer Van Bommel heeft gelijk met zijn constatering dat het BNC-fiche de testcase vormt. Wat dat betreft kan hij echter weten dat de minister van Justitie vrij rechtlijnig is en een op het ene moment ingenomen standpunt ook het volgende moment nog inneemt, al beseft de minister het in dezen niet alleen voor het zeggen te hebben.

Met het volgen van de weg van de subsidiariteit op het onderhavige punt kiezen beide Kamers der Staten-Generaal voor een bepaalde procedure, die niet primair gericht is op de regering maar op andere parlementen en op de Europese Commissie. Uiteraard vormt dit standpunt van beide Kamers een gegeven voor de regering. Het heeft dan ook weinig zin om in moties te verwoorden wat al staat in de brief van de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets.

Vragen omtrent de strafmaat zijn niet aan de orde bij strafbepalingen in richtlijnen die in het kader van de eerste pijler behandeld worden. Dit volgt ook, aldus de minister, uit de uitspraak van het Hof. Het is bij uitstek een zaak die in de derde pijler aan de orde zal moeten komen en ook dan is de minister daar uitermate terughoudend, zo niet afwijzend in, omdat strafmaten op zichzelf niets zeggen, als de rest van het penitentiaire recht niet is geharmoniseerd.

De **staatssecretaris** licht toe dat zijn opmerking over de restrictieve interpretatie van de milieu-uitspraak van het Hof, zoals de regering die voorstaat, niet de beleidsterreinen als zodanig betreft. De redenering van het Hof slaat op het terrein van het milieu, maar kan mutatis mutandis ook voor andere terreinen gelden. De beperkingen die de regering voorstaat, zitten in de voorwaarden en drempels die de uitspraak bevat. Het gaat dan om vragen als: hoe fundamenteel moet het doel zijn en hoever mag gegaan worden met aan te geven hoe een strafrechtelijke sanctie eruit moet zien? Daarin stelt de regering zich scherp op.

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Van Heteren

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Mittendorff