

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1258

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij acht fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1 : Verordening betreffende een programma van de Europese Unie voor sociale verandering en innovatie (Kamerstuk 22 112, nr. 1255)

Fiche 2 : Mededeling over maatschappelijk verantwoord ondernemen (Kamerstuk 22 112, nr. 1256)

Fiche 3 : Richtlijn uitoefening kiesrecht EP vanuit andere EU lidstaat (Kamerstuk 22 112, nr. 1257)

Fiche 4 : Mededeling werken aan een strafrechtbeleid van de EU

Fiche 5 : Verordeningen bilaterale vrijwaringsclausule en het stabilisatiemechanisme voor bananen uit Midden Amerika, Colombia en Peru (Kamerstuk 22 112, nr. 1259)

Fiche 6 : Verordening Europees Globaliseringsfonds 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1260)

Fiche 7 : Mededeling toekomst Solidariteitsfonds (Kamerstuk 22 112, nr. 1261)

Fiche 8 : Verordening Europese Energie-infrastructuur (Kamerstuk 22 112, nr. 1262)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Mededeling werken aan een strafrechtbeleid van de EU

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's

Werken aan een strafrechtbeleid van de EU: De effectieve uitvoering van EU-beleid waarborgen door middel van strafrecht

Datum Commissiedocument: 20 september 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011)573

Pre-lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0573:FIN:NL:PDF>

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: N.v.t.

Behandelingstraject Raad: JBZ-raad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Veiligheid en Justitie

2. Essentie voorstel

In de onderhavige mededeling schetst de Europese Commissie (hierna: Commissie) het kader voor de ontwikkeling van toekomstige wetgevende voorstellen op grond van artikel 83, tweede lid, VWEU. Dat artikel biedt de grondslag voor het vaststellen van strafbaarstellingen en sanctieniveaus indien dat nodig blijkt voor een doeltreffende handhaving van beleid van de EU op terreinen waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld. Daarbij beschrijft de Commissie een aantal criteria die bij de toepassing van de in voornoemd artikel gegeven bevoegdheid tot het entameren van nieuwe wetgevende voorstellen zullen worden gehanteerd. Naast de algemene beginselen van subsidiariteit en verenigbaarheid met fundamentele rechten die voor alle EU-regelgeving gelden, noemt de Commissie de volgende aanvullende criteria: de strafbaarstelling dient noodzakelijk en proportioneel te zijn, de regels dienen minimumregels te zijn (lidstaten mogen nationaal verder gaan dan wat de EU voorschrijft), de noodzaak voor strafbaarstelling moet zijn aangetoond aan de hand van duidelijke en feitelijke gegevens, de sancties moeten zijn toegespitst op het desbetreffende delict. Naast deze criteria noemt de Commissie in de mededeling een aantal beleidsterreinen ten aanzien waarvan zal worden gezien of bij gebreke van een effectieve handhaving een noodzaak tot minimumharmonisatie van strafbaarstellingen en strafrechtelijke sancties bestaat. Het gaat met name om de bescherming van de werking van de financiële markten, de bescherming van de financiële belangen van de EU, de bescherming van de euro tegen valsemunterij, ernstige inbreuken op regels betreffende wegvervoer, ernstige inbreuken op regels betreffende gegevensbescherming, inbreuken op douanewetgeving, milieubescherming, visserijbeleid en internemarktbeleid ter bestrijding van illegale praktijken zoals namaak en corruptie of het niet kenbaar maken van belangenconflicten in het kader van overheidsopdrachten.

3. Kondigt de Commissie maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

De Commissie kondigt in deze mededeling geen maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan, maar geeft aan op een aantal beleidsterreinen van de EU te zullen bezien of een tekort aan handhaving noopt tot het voorschrijven van strafrechtelijke maatregelen. In dit verband zij opgemerkt dat de Commissie los van deze mededeling recent een voorstel voor een richtlijn heeft uitgebracht met betrekking tot strafrechtelijke sancties bij handel in voorkennis en marktmanipulatie¹. Dit betreft volgens de Commissie een terrein waarop de bestaande handhavingsmaatregelen tekortschieten. Over dit voorstel wordt separaat een BNC-fiche voorbereid.

Aangezien nog niet bekend is met welke voorstellen de Commissie gaat komen is het in dit stadium niet mogelijk een oordeel te vellen over subsidiariteit, proportionaliteit, alsmede de financiële gevolgen en administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven. In zijn algemeenheid zal wat betreft het kabinet ten aanzien van toekomstige voorstellen op de grond van artikel 83, tweede lid, VWEU, het volgende gelden:

Bevoegdheid

Artikel 83, tweede lid, VWEU voorziet in de grondslag voor harmonisatie van strafrecht inzake handhaving van inbreuken op geharmoniseerde EU-wetgeving voor zover strafbaarstelling nodig blijkt voor een doeltreffende handhaving van die geharmoniseerde EU-wetgeving.

Subsidiariteit

De maatregelen op EU-niveau dienen zich wat betreft het kabinet te beperken tot situaties waarin oplossingen op nationaal niveau door de individuele lidstaten tot onvoldoende resultaat leiden.

Proportionaliteit

Voorstellen die de Commissie op basis van de in deze mededeling beschreven uitgangspunten ontwikkelt, dienen noodzakelijk te zijn om een oplossing te bieden voor een daadwerkelijk probleem. Daarbij zal het kabinet toe zien op de noodzaak van strafbaarstelling van inbreuken op geharmoniseerde voorschriften en of voorgestelde maatregelen inhoudelijk in verhouding staan tot de doelstelling van het initiatief.

Financiële consequenties

Nederland gaat ervan uit dat de financiële consequenties van de voorstellen van de Commissie in verhouding staan tot het doel ervan. De Commissie dient dan ook in haar impact analyses hieraan voldoende aandacht te besteden. Financiële consequenties voor de overheid zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige mededeling van de Commissie. Zoals in het nationale recht moet ook op EU-niveau het gebruik van strafwetgeving zorgvuldig worden afgewogen en strafbaarstelling ultimum remedium blijven. Er dient sprake te zijn van een bewezen noodzaak tot de inzet van het strafrecht. Nederland is verheugd dat de Commissie er in de mededeling blijk van geeft dat ook

¹ COM(2011)654

als uitgangspunt te nemen. De Commissie stelt terecht dat de noodzaak tot strafrechtelijke maatregelen aantoonbaar uit feitenbewijs moet blijken. Nederland zal eventuele instrumenten van wetgevende aard die uit het in de mededeling beschreven strafrechtbeleid voortvloeien op zijn eigen merites beoordelen. Bij die beoordeling zal bijzondere aandacht uitgaan naar de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. In dit verband kan verder worden verwezen naar de beoordelingscriteria zoals beschreven in de brief over het Europees strafrecht die op 8 november jongstleden aan uw Kamer is verzonden. Gelet op het feit dat Nederland goede ervaringen heeft met bestuurlijke handhaving zullen concrete voorstellen mede vanuit dat perspectief worden beoordeeld. Verder is het van belang dat de normen op de door de Commissie genoemde beleids-terreinen waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld, zich lenen voor strafrechtelijke handhaving. Voor de effectiviteit van strafrechtelijke handhaving is het immers noodzakelijk dat normen handhaafbaar zijn. Voorts kan worden vermeld dat in onderhavig verband ook de uitgangspunten zoals neergelegd in de nota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, D) zullen worden betrokken. De desbetreffende nota biedt immers een afwegingskader voor de keuze tussen bestuurlijke of strafrechtelijke handhaving bij de totstandkoming van wetgeving in Nederland, maar is daarmee evenzeer relevant voor de Nederlandse positie met betrekking tot Europese voorstellen dienaangaande.

Het feit dat het in onderhavig verband gaat om harmonisatie van strafrecht inzake handhaving van inbreuken op geharmoniseerde EU-wetgeving zal er mogelijk toe leiden dat de voorstellen ter uitwerking van de onderhavige mededeling zullen worden besproken in andere vakraden dan de JBZ-Raad. Het is om die reden noodzakelijk dat de Commissie de JBZ-Raad tijdig bij de onderhandelingen betreft opdat deze Raad (de ministers van Veiligheid en Justitie) zijn verantwoordelijkheid voor de omschrijving van strafbare feiten en het vaststellen van strafniveaus kan waarmaken.

Vanuit het oogpunt van wetgevingskwaliteit hecht Nederland aan samenhang en consistentie bij de formulering van bepalingen van strafrechtelijke aard. Daartoe heeft de Raad in 2009 Raadsconclusies over modelbepalingen, die als aanzet moeten dienen voor de beraadslagingen van de Raad op het gebied van het strafrecht vastgesteld. Deze Raadsconclusies dienen te worden betrokken bij de onderhandelingen over de wetgevende voorstellen die uit de onderhavige mededeling zullen voortvloeien.