

Vergaderjaar 2007–2008

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 582

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 7 november 2007

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 4 oktober 2007 overleg gevoerd met minister Hirsch Ballin van Justitie over:

- **de richtlijn milieubescherming door het strafrecht (22 112, nrs. 500 en 518, fiche nr. 8).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Haersma Buma** (CDA) wijst op het belang van de brief over de handhaving in het kader van milieucriminaliteit en de rol van het Europese recht daarin. Het is goed dat Europa nu stappen zet op dit terrein. De bescherming van het milieu is immers niet alleen een nationale aangelegenheid, maar is zeker bij grote grensoverschrijdende milieugevolgen bij uitstek een Europese zaak. Hij onderschrijft de hoofdlijn van de kabinetsreactie.

Wat zal het vervolg zijn van deze uitspraak? Welke vervolgstappen zijn er nog voorzien? Waar houdt de bemoeienis van Europa op? Het Nederlandse Openbaar Ministerie gaat uit van het opportuniteitsbeginsel, maar in andere landen wordt gehandeld op basis van een legaliteitsbeginsel. Kan dit ertoe leiden dat Nederland tot handhaving wordt gedwongen? Dit is een dilemma voor de heer Van Haersma Buma, want die mogelijkheid staat hem tegen, maar als een andere lidstaat niets handhaaft, is het de vraag welke waarde de richtlijn nog heeft.

Verder kent Nederland in tegenstelling tot andere Europese landen een goed werkend systeem van bestuursrecht. Kan deze richtlijn ertoe leiden dat Nederland wordt gedwongen om toch strafrechtelijk te handhaven? Die kans is groot als een vervolgstap zou zijn om een systeem van minimale maximumstraffen in te voeren in de vorm van een gevangenisstraf. Hoe kan de keuzevrijheid van Nederland worden gewaarborgd? Kan de Europese Unie ingrijpen als een lidstaat een gedoogstelsel heeft? Kan die lidstaat dan worden gedwongen tot handhaving?

Hij is ervan overtuigd dat dit onderwerp nog verdere discussie vergt en vraagt daarom om een reactie van het kabinet op de verwachte uitspraak van het Europese Hof.

Tot slot vraagt hij of deze beslissing van de Europese Commissie over de

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Wolfsen (PvdA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Velzen (SP), Azough (GroenLinks), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), Kalma (PvdA), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA) en Anker (ChristenUnie).

Plv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Van Dijken (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Jager (CDA), Gill'ard (PvdA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Jan de Vries (CDA), Abel (SP), Halsema (GroenLinks), Dezentjé Hamming (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Van Gijlswijk (SP), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Slob (ChristenUnie).

handhaving van het milieurecht een opmaat is naar de mogelijkheid om ook op andere beleidsterreinen handhaving te gaan voorschrijven.

De heer **De Wit** (SP) wijst erop dat er op andere terreinen al sprake is van een streven naar handhaving via het strafrecht. Zo is in het algemeen overleg over de JBZ Raad gesproken over sancties voor werkgevers die gebruikmaken van illegale werknemers uit derde landen. Ook in het auteursrecht is het strafrecht terug te vinden.

Grensoverschrijdende milieucriminaliteit moet worden bestreden, zo vervolgt hij. Zowel op dit terrein als op het terrein van illegale migratie is Europese samenwerking geboden. Milieu en migratie trekken zich immers niets aan van landsgrenzen. Die samenwerking kan niet worden bereikt door lidstaten regels op te leggen op het gebied van strafrecht. Het strafrecht is een nationale aangelegenheid en moet dat ook blijven. De Kamer heeft hier al eerder over gesproken en zij heeft in juli 2006 de motie-Van Bommel/Weekers (23 490, nr. 424) over de verbodsbreuk van het strafrecht aangenomen.

De Europese Unie mag uiteraard van de lidstaten verlangen dat normen van gemeenschapsrecht worden nageleefd. De vraag is echter of het een probleem is dat de lidstaten dit op hun eigen wijze doen. De effectiviteit van die aanpak zou het uitgangspunt moeten zijn. Als die aanpak niet effectief is, maakt de lidstaat in feite inbreuk op het gemeenschapsrecht en zou de Europese Commissie strikt genomen een zogeheten inbreukprocedure kunnen beginnen. Waarom wordt harmonisatie noodzakelijk geacht? Waarom wordt van iedere lidstaat verlangd om op een bepaald gebied het strafrecht te hanteren?

De heer De Wit is van mening dat harmonisatie van strafrecht niet per se noodzakelijk is om gemeenschapsrecht effectief te handhaven. Het risico van het oprekken van deze beslissing naar andere beleidsterreinen ligt op de loer, bijvoorbeeld als het Hof van Justitie in het arrest over de verontreiniging vanaf schepen de opinie van de advocaat-generaal volgt. De Europese Unie heeft zich dan feitelijk meer bevoegdheden toegeëigend. Hij dringt er op aan dat het kabinet zich verzet tegen dwingend gebruik van het strafrecht opgelegd door Europa. De realiteit is echter dat er nu een richtlijn voorligt inclusief strafbepalingen en dat in een arrest is van het Europese Hof van Justitie in ieder geval wordt geoordeeld dat de Commissie de lidstaten mag verplichten om strafrechtelijke sancties in te voeren bij de handhaving van Europees milieubeleid. Het Hof stelt echter ook dat het gebruik van straffen alleen mogelijk is als die onontbeerlijk en noodzakelijk zijn om de volledige doeltreffendheid van de milieubescherming te verzekeren. Hij leest hierin dat het strafrecht het ultimatum remedium moet zijn. De richtlijn kan deze toets niet doorstaan.

Hij steunt daarom de bezwaren van het kabinet tegen het feit dat de Commissie tracht het type sanctie voor te schrijven. Hij heeft nog grotere bezwaren tegen het voorschrijven van de strafmaat. Het is niet aan de gemeenschapswetgever om voorschriften uit te vaardigen over het type en de hoogte van de straf.

In januari 2006 heeft de staatssecretaris van Europese Zaken op Kamervragen geantwoord dat de verplichting in een richtlijn tot strafbaarstelling van daarin omschreven feiten niet zonder meer leidt tot de verplichting iedere overtreding strafrechtelijk te handhaven. Hij voegt hieraan toe dat Europa Nederland niet kan verplichten te handhaven. Wat zegt dit over de houding van Nederland? Zou het kabinet zich niet principiëler moeten opstellen en duidelijk moeten maken dat het van mening is dat het strafrecht een nationale aangelegenheid is en moet blijven? Het kabinet maakt zo nu en dan een kanttekening, maar een krachtig protest heeft het nog niet laten horen. Hopelijk zal de minister nu fermere taal gebruiken. Het is immers nog niet aangetoond dat het gebruik van het strafrecht essentieel is om EG-normen na te leven en gemeenschapsrecht te handhaven.

De heer **De Roon** (PVV) is van mening dat het aan de autoriteiten van iedere lidstaat is om te beslissen welke aan hem ten dienste staande handhavingsmodaliteit in het concrete geval het meest effectief is. Dit moet ook zo blijven. De maximale geldboete in Nederland is lager dan het minimum van de hoogste bandbreedte van de richtlijn. Dit kan onevenwichtige gevolgen hebben, bijvoorbeeld doordat voor milieudelicten een aanzienlijk zwaardere straf zal gelden dan voor economische delicten. De voorgestelde wetgeving raakt ook aan een meer principiële vraag, namelijk naar de omvang van de bevoegdheden van de gemeenschaps-wetgever op het terrein van het strafrecht. Hij kan zich niet aan de indruk onttrekken dat dit steeds minder een nationale aangelegenheid zal worden. Het strafrecht is echter nauw verbonden met de nationale cultuur. Daarom moet worden gevreesd voor verlies van de strafrechtelijke identiteit als Nederland uitvoering moet geven aan kaderbesluiten, richtlijnen en verordeningen van de EU op het gebied van het strafrecht. De heer De Roon onderschrijft daarom de opmerking dat strafrecht een nationale aangelegenheid moet blijven. Wil de minister dit standpunt helder uitdragen op het Europees forum?

De heer **Samsom** (PvdA) stelt vast dat samenwerking op milieugebied ook vraagt om een gezamenlijke aanpak van milieucriminaliteit. Een hoog beschermingsniveau is alleen dan verzekerd als er ook gemeenschappelijk overeenstemming bestaat over de vraag wat onder ernstige inbreuken wordt verstaan en over de aanpak daarvan. Aan de andere kant is er niet voor niets gekozen voor een pijlerstructuur in de Europese Unie en is strafrecht een nationale aangelegenheid.

Het is niet toevallig dat deze beide aspecten elkaar raken in een richtlijn over milieu. Hij is van mening dat het kabinet een goede balans heeft gevonden in zijn standpunt. Het verzet zich niet ten principale tegen het opnemen van strafrechtelijke aspecten in de eerste pijler, maar wel tegen de bepaling van de hoogte en het type straf. Bovendien stelt het kabinet dat er sprake moet zijn van communautaire wetgeving. Deze twee kanttekeningen doorbreken het spanningsveld, maar leveren natuurlijk niet zo maar een oplossing op.

De heer Samsom is van mening dat het milieu in Nederland te lichtvaardig wordt aangepakt en dit wordt ook op Europees niveau geconstateerd. Hij dringt erop aan dat er harder en strenger wordt opgetreden tegen milieucriminaliteit. Nederland zou op dit punt koploper moeten zijn in Europa.

Desgevraagd merkt hij op dat Nederland natuurlijk zelf verantwoordelijk is voor zijn strafrecht, maar daarmee is het probleem niet opgelost. Als Europese afspraken over controle in bepaalde lidstaten bij overtredingen niet worden gevolgd door sancties, zullen daar de ongecontroleerde afvalstromen terecht komen. Iedere mogelijkheid voor de aanpak van milieucriminaliteit moet worden aangepakt. De grens ligt dan bij het vaststellen, ten uitvoer leggen en de modaliteit van de straf. Dit hoeft Europese samenwerking bij de ontwikkeling van een gemeenschappelijke set strafrechtelijke aspecten niet in de weg te staan.

De heer Samsom stelt de mix van bestuursrecht en strafrecht op prijs. Bij de aanpak van milieuovertredingen is de schaal naar zijn mening echter te veel doorgeslagen in de richting van het bestuursrecht. Het argument dat dit goedkoper, sneller en efficiënter is, is valide, maar er zijn ook goede argumenten om de gang van zaken nog eens te bezien en wellicht wat vaker voor het strafrecht te kiezen, in het bijzonder bij grote delicten als de dumping van giftige stoffen die soms tot doden of gewonden leidt.

De heer **Teeven** (VVD) deelt het standpunt van de regering dat het gebruik van strafrecht in Europa niet nodig is om het milieurecht te handhaven. Hij is het er verder mee eens dat bestuursrechtelijke handhaving eerder aanbeveling verdient.

De stukken roepen nog enige vragen en opmerkingen op. De eerste is wat het kabinet verstaat onder «ernstige inbreuken op gemeenschapsnormen».

In de toelichting op het Nederlands belang wordt opgemerkt dat Nederland van mening is dat een sanctiebepaling zich «in beginsel» niet mag uitstrekken tot het type en de hoogte van de sanctie. Zo ontstaat er ruimte om de gemeenschap te laten oordelen over de hoogte en het type van de straf. Dit verdraagt zich niet met het algemene standpunt van het kabinet. Wil de minister dit toelichten?

Verwacht de minister dat de uitspraak van het Europese Hof over de bevoegdheid tot het opleggen van strafrechtelijke sancties gevolgen zal hebben voor andere beleidsterreinen? Moet niet worden gevreesd dat al het communautaire recht op den duur kan worden getroffen door een missive uit Brussel? Welke inzet kiest het kabinet als de Commissie op andere beleidsterreinen een belangrijke aanwijzing geeft?

De minister spreekt over een zekere discretie voor de Europese Gemeenschap om van de lidstaten te verlangen strafrechtelijke maatregelen te treffen bij inbreuk op gemeenschapsrecht en het functioneren van de interne markt. Wat bedoelt hij hiermee? Deelt hij het standpunt van de advocaat-generaal van het Hof van Justitie dat het type en de hoogte van de straf niet zouden moeten worden voorgeschreven door de Commissie? Als de weg wordt vervolgd die de Commissie nu heeft ingeslagen, moet er bij de handhaving van gemeenschapsrecht en omzettingsrecht door middel van het strafrecht een keuze worden gemaakt tussen het opportuniteitsbeginsel en het legaliteitsbeginsel. Dan wordt er natuurlijk gekozen voor het legaliteitsbeginsel en zal Nederland daarbij moeten aansluiten. Hoe denkt de minister hierover?

De heer Teeven is het ermee eens dat een rapportageplicht alleen maar tot onnodige bureaucratie zal leiden. Nederland moet het eigen beleid kunnen handhaven. Strafrecht is absoluut een nationale aangelegenheid. De boetes voor milieuovertredingen zijn in het bestuursrecht en het belastingrecht veel hoger. In exceptionele gevallen waarbij slachtoffers vallen, wordt in Nederland altijd al het strafrecht gebruikt. Hij houdt het kabinet voor om op de ingeslagen weg verder te gaan, maar daarbij het communautaire strafrecht ver van zich te houden.

Antwoord van de minister

De **minister** stelt voorop dat de uitspraak van het Hof van Justitie van 13 september 2005 iets minder verrassend was dan zij destijds door sommigen werd beschreven of ervaren. In 2001 heeft de Raad van State advies uitgebracht naar aanleiding van de vraag of het verenigbaar is met het EG Verdrag dat richtlijnen van de Europese Gemeenschap op beleidsterreinen waar de Gemeenschap bevoegd is, ook vereisen dat er strafbaarstelling plaatsvindt. De Raad was van mening dat er geen reden is om aan te nemen dat het EG-recht daaraan in de weg staat. De Raad van State spreekt daarmee uiteraard geen oordeel uit over de wenselijkheid en de noodzaak. Die voorlichting is ook ter kennis gebracht van de Kamer. Met medewerking en instemming van de Tweede en de Eerste Kamer is het kabinet destijds verder gegaan met de route van het kaderbesluit in plaats van een richtlijn. Dit heeft geleid tot de uitspraak van het Europese Hof van Justitie dat van mening is dat op een terrein dat door richtlijnen geregeld kan en moet worden, het kaderbesluit vernietigd diende te worden. Het kaderbesluit had de instemming van beide Kamers der Staten-Generaal. Daar hoeft het Europees Parlement niet aan te pas te komen.

Het is natuurlijk van belang dat er handhavend wordt opgetreden. Dat was ook de reden dat destijds is ingestemd met het kaderbesluit. De verschillen tussen het kaderbesluit en de conceptrichtlijn zijn beperkt. Er moet worden opgetreden tegen ernstige normschendingen op milieu-

gebied op terreinen waar het Europees recht normstellend is. Dit geldt ook voor grensoverschrijdende fraude. Er ontstaan grote problemen als niet alle lidstaten optreden tegen grensoverschrijdende feiten die als een onaanvaardbare schending van milieubelangen zijn getypeerd. In het huidige voorstel is er ruimte om sancties in de bestuursrechtelijke systematiek toe te passen. In de fiches is al beschreven dat de sancties effectief moeten zijn. Los van de vraag of de richtlijn zoals die nu voorligt, nodeloos knellend zou zijn, is het kabinet van mening dat er wel degelijk stevige sancties op dit soort ernstige milieucriminaliteit moeten staan. Blijft over de vraag of het type en de hoogte van de straffen ook behoren tot de bevoegdheden die in het kader van een richtlijn kunnen worden uitgeoefend. Het kabinet heeft zich voorshands op het standpunt gesteld dat de uitspraak van het Hof in 2006 geen grond vormt voor het oordeel dat het voorschrijven van type en hoogte van straffen onder de bevoegdheid van de eerste pijler valt. Dit is ook zo naar voren gebracht in het overleg. Op 23 oktober zal het Hof een uitspraak doen over het kaderbesluit inzake verontreiniging vanaf schepen. Over de ernst van die verontreiniging bestaat geen verschil van mening. Ook hier doet zich de vraag voor: kaderbesluit of richtlijn. De minister hoopt dat die uitspraak van het Hof juridische duidelijkheid zal verschaffen. Het kabinet is zich er uiteraard van bewust dat het is gebonden aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

Als het Hof tot het oordeel komt dat de richtlijn ook op dit terrein normen kan inhouden, is nog niet gezegd dat zij die ook moet inhouden. Hij tekent hierbij aan dat de advocaat-generaal in de conclusie van 28 juni jongstleden tot het oordeel komt dat de gemeenschapswetgever bevoegd is om de lidstaten te verplichten tot strafbaarstelling van ernstige inbreuken op gemeenschapsrecht indien zulks nodig is voor een effectieve uitvoering van het desbetreffende gemeenschapsbeleid, dat de vaststelling of aan het noodzaakcriterium is voldaan een rechtspolitieke beslissing is die moet worden genomen in de besluitvormingsprocedures waarbij Raad en Europees Parlement betrokken zijn en dat het aan de lidstaten is om aard en hoogte van straffen nader te regelen. Dit wijst in dezelfde richting als het standpunt dat het kabinet in de gesprekken heeft ingenomen. Het wachten is nu op de rechterlijke uitspraak van het Hof.

Lidstaten zijn volgens de ontwerprichtlijn verplicht om delicten door middel van nationaal strafrecht strafbaar te stellen. Een dergelijke verplichting staat niet in de weg aan de inzet van andere handhavingsinstrumenten en doet geen afbreuk aan het opportuniteitsbeginsel. Daarom blijft het mogelijk om bestuursrechtelijke sancties toe te passen. De gewoonten, tradities en de praktijken van het handhavingsbeleid in de lidstaten zijn op dit punt verschillend. De minister zegt dat hij het belang van de bestuursrechtelijke sanctie ook in een van de JBZ Raden naar voren heeft gebracht. Hierop is in ieder geval door Duitsland impliciet gereageerd, omdat men daar ook hecht aan de mogelijkheid om het milieurecht via stevige bestuursrechtelijke sancties te handhaven. Hij onderschrijft de opmerkingen over het belang van een effectieve handhaving van het milieurecht. In bepaalde situaties is het effectiever om bestuursrechtelijk op te treden dan strafrechtelijk en daarom is voor een mix van beide gekozen. Het kabinet wil deze rationele keuze in het belang van een goede handhaving overeind houden. Die inzet wordt niet bedreigd door de ontwerprichtlijn, maar de vraag hoe ver de richtlijn mag gaan, kan hopelijk eenduidig worden beantwoord na de uitspraak van het Hof.

De omvang van de bevoegdheden van de Europese Gemeenschappen wordt bepaald door de beleidsterreinen die in het EG Verdrag zijn geregeld. De minister gaat ervan uit dat bij de sanctionering op de beleidsterreinen die behoren tot het EG-werkterrein, ook de effectieve handhaving een plaats krijgt.

Nadere gedachtewisseling

De heer **De Wit** (SP) vraagt of de minister van mening is dat het zo de goede kant uitgaat. De vrees dat de uitspraak van het Europese Hof aanleiding geeft tot sluipende wetgeving lijkt al bewaarheid te zijn geworden. Is hier nu sprake van de verbrokkelde wetgeving waarvoor zijn ambtsvoorganger eerder heeft gewaarschuwd? Die beschouwde de motie van de Kamer als een ondersteuning van zijn standpunt. Is de minister van plan paal en perk te stellen aan de Europese inbreuken op het Nederlandse systeem van strafrecht? Is hij bereid om in de verschillende gremia melding te maken van de Nederlandse zorg over deze inbreuken op het strafrecht?

De heer **Teeven** (VVD) vraagt of de minister wil toezeggen dat de Europese wetgever zich alleen mag bemoeien met de handhaving met strafrechtelijke middelen als er sprake is van gemeenschapsrecht of de omzetting van communautaire wetgeving strekkende tot nationaal recht. De richtlijn mag niet van toepassing zijn op zuiver nationaal milieurecht.

De **minister** is van mening dat de richtlijn louter en alleen betrekking kan hebben op de onderwerpen die gemeenschapsrechtelijk geregeld zijn. Dit volgt ook uit de uitspraak van het Hof dat de gemeenschapswetgever bevoegd is tot het opleggen van een verplichting tot strafbaarstelling van overtredingen van gemeenschapsnormen waaronder uiteraard de in het nationale recht omgezette gemeenschapsnormen en dus niet van overtredingen van in nationale wetgeving vastgestelde normen die niet uit het gemeenschapsrecht voortvloeien. Langs deze lijn zal de besluitvorming over de richtlijn plaatsvinden. Dit zal ook geen aanleiding geven tot discussie. Wat wederrechtelijk wordt geacht in het kader van de richtlijn, sluit hierbij aan. Overigens zal dit ook door andere lidstaten nauwgezet worden gevolgd.

Het is natuurlijk niet wenselijk dat er sluipenderwijs veranderingen optreden in de wetgeving. Er moet helderheid bestaan en bij de totstandkoming van wetgeving moet duidelijk worden gesproken over de doelstellingen en de reikwijdte en over de onderdelen waarop wel en waarop niet normerend kan worden opgetreden. De onderdelen waarop normerend kan worden opgetreden, vallen binnen het bereik van het gemeenschapsrecht. Dit is de grondslag, maar zoals altijd in het Europees recht, ook de begrenzing. Dit vloeit voort uit het limitatieve stelsel van bevoegdheden in het Europese recht. Er is dus geen sprake van een ontwikkeling die zich zou uitstrekken over andere onderwerpen dan de onderwerpen die gemeenschapsrechtelijk geregeld zijn.

Het streven naar een eenheid van handhavingsbeleid is de reden dat er naar het oordeel van het kabinet voor een goede systematiek is gekozen als het gemeenschapsrecht van de lidstaten verlangt dat zij handhavend optreden bij dergelijke ernstige normschendingen. Dit betekent dat de lidstaten hun handhavingsorganisatie en -methodiek moeten inzetten. Van verbrokkeling en van naast elkaar optreden van Europese en nationale handhavende autoriteiten op het gebied van het milieurecht zal geen sprake zijn. Het is ook in Nederlands belang dat het Europese recht voorschrijft op welke belangrijke onderwerpen van milieurecht de lidstaten geen tekorten in de handhaving mogen vertonen.

Als het kabinet zich zou inspannen om ieder verplichtend element uit de richtlijn te verwijderen, zou het de richtlijn ten onrechte ontkrachten. Dan beantwoordt die niet aan het doel en is er alleen maar sprake van symboolwetgeving. Na de uitspraak van het Hof zal duidelijk worden of de vaststelling van aard en hoogte van de straf kan behoren tot de Europeesrechtelijke normering. Het is belangrijk dat de richtlijn alle lidstaten verplicht tot serieuze handhaving op dit terrein. De systematiek is erop gericht dat overtredingen strafbaar moeten worden gesteld, maar er blijft

ruimte om in plaats van strafsancties bestuurlijke maatregelen te treffen. De minister zegt dat hij er zeker niet voor zal pleiten om zo veel ruimte in de richtlijn aan te brengen dat die in feite als handhavingsnorm ineffectief wordt.

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

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Nava