COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.11.2005
COM(2005) 583 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de gevolgen van het arrest van het Hof van 13 september 2005 (C-176/03, Commissie/Raad)

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de gevolgen van het arrest van het Hof van 13 september 2005 (C-176/03, Commissie/Raad)

1. Het arrest van 13 september 2005 in zaak C-176/03, Commissie/Raad, verduidelijkt de bevoegdheidsverdeling inzake strafrechtelijke bepalingen tussen de eerste en de derde pijler. Deze verduidelijking kan de twijfel wegnemen omtrent een sinds lang omstreden vraag. Met deze mededeling wil de Commissie de daaraan te verbinden gevolgen uitdrukkelijk formuleren. De bijlage bevat een lijst van teksten die door de gevolgen van het arrest worden getroffen. Een van doelstellingen van de Commissie is het voorstellen van een methode om de situatie van deze teksten, die volgens het arrest van het Hof op verkeerde rechtsgrondslagen zijn gebaseerd, te regulariseren.

1. INHOUD EN DRAAGWIJDTE VAN HET ARREST VAN 13 SEPTEMBER 2005 IN ZAAK C-176/03 (COMMISSIE/RAAD)

1.1. Inhoud van het arrest van 13 september 2005 in zaak C-176/03

2. De Commissie had het Hof verzocht om nietigverklaring van Kaderbesluit 2003/80/JBZ van de Raad van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht[1], dat de lidstaten verplichtte strafrechtelijke sancties te verbinden aan de in dat kaderbesluit omschreven inbreuken op het milieurecht, omdat de bevoegdheid om de lidstaten een dergelijke verplichting op te leggen, onder een communautair instrument viel, waarvan de Commissie het voorstel overigens had ingediend[2].

3. Het Hof heeft vastgesteld dat, ook al "[…] [behoren] het strafrecht en het strafprocesrecht […] in beginsel […] niet tot de bevoegdheid van de Gemeenschap […]"[3], "deze laatste vaststelling […] de Gemeenschapswetgever evenwel niet [kan] beletten om, wanneer het gebruik van doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen door de bevoegde nationale instanties een onontbeerlijke maatregel is in de strijd tegen ernstige aantastingen van het milieu, maatregelen te nemen die verband houden met het strafrecht van de lidstaten en die hij noodzakelijk acht om de volledige doeltreffendheid van de door hem inzake milieubescherming vastgestelde normen te verzekeren"[4].

4. Derhalve hadden de artikelen 1 tot en met 7 van het kaderbesluit - te weten in casu de definities van de incriminaties, het beginsel van de verplichting om strafrechtelijke sancties vast te stellen, de regels over deelneming en uitlokking, de hoogte van de sancties, de bijkomende straffen en de bijzondere regels betreffende sancties tegen rechtspersonen – op grond van artikel 175 EG kunnen worden vastgesteld omdat zij wegens "het doel en de inhoud ervan […] de bescherming van het milieu als

---

1 PB L 29 van 5.2.2003, blz. 55.

2 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieubescherming door het strafrecht COM(2001) 139 van 13.3.2001, PB C 180 E van 26.6.2001 en gewijzigd voorstel COM(2002) 544.

3 Punt 47.

4 Punt 48.

hoofddoel hebben"[5]. "Nu het kaderbesluit inbreuk maakt op de bevoegdheden die artikel 175 EG toekent aan de Gemeenschap, is het wegens zijn ondeelbare karakter derhalve in zijn geheel in strijd met artikel 47 EU"[6], dat de voorrang van het Gemeenschapsrecht boven titel VI van het VEU vaststelt, en moet het nietig worden verklaard.

5. Het Hof is verder gegaan dan wat de advocaat-generaal voorstelde. Die was immers van oordeel dat de Gemeenschapswetgever bevoegd was om het beginsel vast te stellen op grond waarvan ernstige aantastingen van het milieu met strafrechtelijke sancties konden worden bestreden, maar niet voor het vaststellen van de specifieke en concrete regeling daarvoor.

1.2. Draagwijdte van het arrest van 13 september 2005

6. In zijn analyse beroept het Hof zich op het klassieke criterium van het doel en de inhoud van het besluit om na te gaan of de rechtsgrondslag correct is. In casu gaat het over het Gemeenschapsbeleid inzake milieubescherming. Het gaat echter om een principearrest dat het betrokken onderwerp ruimschoots overstijgt. Dezelfde redenering kan onverkort worden toegepast op andere communautaire beleidsdomeinen en op de vier vrijheden (vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal).

7. Uit het arrest volgt dat het strafrecht als dusdanig niet onder het Gemeenschapsbeleid valt. Het optreden van de Gemeenschap inzake strafrecht kan immers slechts gebaseerd zijn op een impliciete bevoegdheid die met een specifieke rechtsgrondslag is verbonden. Bijgevolg is het vaststellen van passende strafmaatregelen voor de hele Gemeenschap slechts mogelijk voor een bepaalde sector en alleen op voorwaarde dat is aangetoond dat het nodig is om de ernstige tekortkomingen in de tenuitvoerlegging van de doelstellingen van de Gemeenschap te bestrijden en om strafbepalingen vast te stellen ter waarborging van de volle doeltreffendheid van een Gemeenschapsbeleid of de goede werking van een vrijheid.

8. Vanuit materieel oogpunt is de redenering van het Hof niet alleen van toepassing op milieubescherming, maar ook op alle communautaire beleidsdomeinen en vrijheden waarvoor bindende normen bestaan, waaraan strafrechtelijke sancties zouden moeten worden verbonden om de doeltreffendheid ervan te waarborgen.

9. Het Hof maakt geen onderscheid naar de aard van de strafmaatregelen. Zijn benadering is functioneel. De noodzaak om de Gemeenschapwetgeving te doen eerbiedigen, is de grondslag voor de mogelijkheid van de Gemeenschapswetgever om maatregelen te nemen die verband houden met het strafrecht.

10. Deze noodzaak zal van geval tot geval moeten worden vastgesteld, en het staat aan de Commissie om dit in haar voorstellen te beoordelen. Wanneer de Commissie echter van mening is dat voor een bepaalde sector strafrechtelijke bepalingen nodig zijn om de volle doeltreffendheid van het Gemeenschapsrecht te waarborgen, mag daarin, naargelang van de behoeften van het betrokken gebied, worden opgenomen: het beginsel zelf van het gebruik van strafrechtelijke sancties, de definitie van de incriminatie, d.w.z. constitutieve elementen van de inbreuk, en eventueel de aard en

---

[5] Punt 51.
[6] Punt 53.

de hoogte van de toepasselijke strafrechtelijke sancties[7], of andere elementen die met het strafrecht verband houden. De voor het betrokken communautaire beleidsdomein of voor de betrokken communautaire vrijheid specifieke behoefte vormt de band met de rechtsgrondslag van het VEG die dergelijke maatregelen rechtvaardigt, en ook hier zal de Commissie van geval tot geval en afhankelijk van de noodzaak, de mate waarin de Gemeenschap op het gebied van het strafrecht moet optreden, beoordelen, en daarbij zo veel mogelijk kiezen voor voor het betrokken gebied niet-specifieke horizontale bepalingen. Zo kan de aan de lidstaten toegekende vrijheid om de toepasselijke sancties te kiezen, wanneer de doeltreffendheid van het Gemeenschapsrecht dit vereist, eventueel onder de leiding staan van de Gemeenschapswetgever.

2. GEVOLGEN VAN HET ARREST VAN HET HOF

2.1. Algemene situatie als gevolg van het arrest

11. De door het arrest van het Hof geboden verduidelijking inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de eerste en de derde pijler leidt tot de volgende situatie:

– De voor de doeltreffende toepassing van het Gemeenschapsrecht noodzakelijke strafrechtelijke bepalingen vallen onder het VEG. Dit systeem maakt een einde aan het mechanisme van de dubbele tekst (richtlijn of verordening en kaderbesluit) waarop in de voorbije jaren meermaals een beroep werd gedaan. Anders gezegd: ofwel is het gebruik van een voor het betrokken gebied specifieke strafrechtelijke bepaling noodzakelijk om de doeltreffendheid van het Gemeenschapsrecht te waarborgen, en wordt deze uitsluitend onder de eerste pijler vastgesteld; ofwel lijkt het niet nodig om op het niveau van de Unie een beroep te doen op het strafrecht of bestaan er reeds voldoende horizontale bepalingen, en worden er op Europees niveau geen specifieke regels vastgesteld.

– De horizontale strafrechtelijke bepalingen die gericht zijn op de verbetering van de justitiële en politiële samenwerking in ruime zin, inclusief de maatregelen inzake de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen alsook de op het beginsel van beschikbaarheid gebaseerde maatregelen en de maatregelen betreffende de harmonisatie van het strafrecht in het kader van de totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, die geen verband houden met het Gemeenschapsbeleid of met de communautaire fundamentele vrijheden, vallen onder titel VI van het VEU. Concreet volgt uit het arrest van het Hof dat de aspecten van strafrecht en strafprocesrecht die een horizontale behandeling vergen, in beginsel niet onder het Gemeenschapsrecht vallen. Dit zal normaliter het geval zijn voor de kwesties die verband houden met de algemene regels van het strafrecht en het strafprocesrecht en voor de justitiële en politiële samenwerking in strafzaken.

2.2. Samenhang van het strafrechtbeleid van de Unie

Als de Gemeenschapswetgever het strafrecht kan gebruiken om zijn doelstellingen te bereiken, mag hij daar slechts een beroep op doen onder de dubbele voorwaarde van noodzakelijkheid en samenhang.

---

[7] Met name door te verwijzen naar de gewoonlijk, als toepassing van de conclusies van de JBZ-Raad van 24 en 25 april 2002 gebruikte vier niveaus van harmonisatie van strafrechtelijke sancties.

12. **Noodzakelijkheid.** Elk gebruik van maatregelen die met het strafrecht verband houden, moet worden gemotiveerd door de noodzaak om het betrokken Gemeenschapsbeleid doeltreffend te maken. De lidstaten zijn immers in beginsel verantwoordelijk voor de correcte toepassing van het Gemeenschapsrecht. In bepaalde gevallen moet het optreden van de lidstaten echter worden begeleid door met name uitdrukkelijk (i) de strafbare handelingen, en/of (ii) de soort van toe te passen sancties en/of (iii) andere, voor het betrokken gebied kenmerkende, met het strafrecht verband houdende maatregelen te preciseren. De noodzakelijkheid en de eerbiediging van de subsidiariteit en de evenredigheid moeten bij elk van deze stappen worden gecontroleerd.

13. **Samenhang.** De met het strafrecht verband houdende maatregelen die op communautair niveau voor een bepaalde sector worden vastgesteld, moeten, ongeacht of dit op grond van de eerste dan wel op grond van de derde pijler gebeurt, de algemene samenhang van het strafapparaat van de Unie eerbiedigen om verspreide en uiteenlopende strafbepalingen te vermijden. Wanneer voor een bepaald gebied specifieke regels noodzakelijk blijken om de doelstellingen van het EG-Verdrag ten uitvoer te leggen, moet desgevallend het verband tussen die specifieke regels en de horizontale regels worden verklaard. Er moet ook worden vermeden dat de lidstaten of de betrokken personen aan tegenstrijdige verplichtingen worden onderworpen. De Commissie zal er, door gebruik te maken van haar initiatiefrecht, nauwgezet over waken dat deze samenhang wordt gegarandeerd. Ook het Parlement en de Raad zouden met deze noodzaak rekening moeten houden in hun interne organisatie.

2.3. Gevolgen van het arrest voor de vastgestelde besluiten en de hangende voorstellen.

14. Uit het arrest van het Hof vloeit voort dat de in de bijlage vermelde kaderbesluiten geheel of gedeeltelijk onjuist zijn, omdat alle of een deel van hun bepalingen op de verkeerde rechtsgrondslag zijn aangenomen. Om verscheidene redenen moeten deze teksten snel geregulariseerd worden, door de juiste rechtsgrondslagen aan te brengen. In de eerste plaats moeten de instellingen, zelfs als de beroepstermijnen zijn verstreken, de legaliteit herstellen. Deze plicht rust in de eerste plaats op de Commissie die, als hoedster van de Verdragen, over de exclusieve bevoegdheid beschikt om voorstellen voor Gemeenschapsbesluiten in te dienen. Deze plicht geldt echter evenzeer voor het Europees Parlement en voor de Raad, die bevoegd zijn voor het vaststellen van die besluiten. De tweede reden heeft betrekking op de dwingende vereisten van rechtszekerheid. De verkeerde rechtsgrondslag van de kaderbesluiten zou immers in bepaalde gevallen de nationale uitvoeringswetgeving op losse schroeven kunnen zetten.

15. Op 23 november 2005 heeft de Commissie besloten bij het Hof van Justitie een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen Kaderbesluit 2005/667/JBZ van de Raad van 12 juli 2005 tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van verontreiniging vanaf schepen. Het gaat om het enige geval, omwille van de procestermijn, waarin de Commissie een beroep tot nietigverklaring kon instellen. In dit geval was de Commissie van oordeel dat de beslissing over dit beroep het pakket passende maatregelen vanuit juridisch oogpunt aanvulde om de situatie van het betrokken kaderbesluit te regulariseren. Aangezien het beroep een conservatoir karakter heeft, beoogt het immers de noodzakelijke wettigheid en rechtszekerheid te waarborgen. Het beroep zal zonder voorwerp worden wanneer het voorstel over de

regularisatie van de rechtsgrondslag van het betrokken kaderbesluit zal zijn vastgesteld.

16. De correctie van het geldende recht in het kader van het arrest kan op verscheidene manieren gebeuren. Een benadering zou er kunnen in bestaan de geldende teksten te heronderzoeken met als enige doel die in overeenstemming te brengen met de uit het arrest van het Hof voortvloeiende bevoegdheidsverdeling tussen de eerste en de derde pijler. In een dergelijke hypothese zou de Commissie geen bepalingen voorstellen die wezenlijk verschillen van de aangenomen besluiten, zelfs wanneer deze laatste haar niet bevredigend lijken. Een dergelijke optie biedt een eenvoudige en snelle oplossing. Zij maakt het mogelijk het wezen van de Gemeenschapswetgeving te beschermen en de rechtszekerheid te waarborgen met betrekking tot de rechtsregels die belangrijk zijn voor de totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Zij zou impliceren dat het Parlement en de Raad het eens zijn om geen inhoudelijke discussies aan te vatten naar aanleiding van deze specifieke procedure. Een dergelijke aanpak impliceert derhalve een voorafgaand akkoord tussen de drie instellingen.

17. Wanneer een dergelijk akkoord niet kan worden bereikt, zal de Commissie gebruik maken van haar bevoegdheid om een voorstel in te dienen, niet alleen om de correcte rechtsgrondslagen aan te brengen in de aangenomen besluiten, maar ook om voorrang te geven aan de inhoudelijke oplossingen die overeenstemmen met haar beoordeling van het communautair belang.

18. Wat de hangende voorstellen betreft, bestaat dit alternatief niet. De Commissie zal derhalve, voorzover nodig, haar voorstellen wijzigen. Deze zullen vervolgens volledig de besluitvormingsprocedure volgen die op hun rechtsgrondslag van toepassing is.

19. De lijst van aangenomen besluiten en hangende voorstellen die door het arrest kunnen worden geraakt, is als bijlage bij deze mededeling gevoegd.

BIJLAGE

Lijst van documenten die door het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-176/03 worden getroffen

Document	**Te gebruiken rechtsgrondslag (VEG)**
Aangenomen besluiten	
Nietig verklaard besluit: Kaderbesluit 2003/80/JBZ van de Raad van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PB L 29 van 5.2.2005, blz. 55)	**Artikel 175, lid 1**[8]
Kaderbesluit 2000/383/JBZ van de Raad tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsemunterij in verband met het in omloop brengen van de euro (PB L 140 van 14.6.2000, blz. 1) **en Kaderbesluit van 6 december 2001 tot wijziging van Kaderbesluit 2000/383/JBZ tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsemunterij in verband met het in omloop brengen van de euro** (PB L 329 van 14.12.2001, blz.3)**.**	**Artikel 123, lid 4**
Kaderbesluit 2001/413/JBZ van de Raad betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten (PB L 149 van 2.6.2001, blz. 1)	**Artikel 57, lid 2, en artikel 95**
Richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (PB L 166 van 28.6.1991, blz. 77) **en Kaderbesluit 2001/500/JBZ van de Raad van 26 juni 2001 inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevriezing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven** (PB L 182 van 5/7/2001, blz. 1)	**Artikel 47, lid 2, en artikel 95**

[8] Op basis van deze rechtsgrondslag had de Commissie op 13 maart 2001 een voorstel voor een richtlijn inzake milieubescherming door het strafrecht (COM(2001) 139, PB C 180 E van 26 juni 2001) en later een gewijzigd voorstel (COM(2002) 544) ingediend.

en	
Richtlijn tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf en Kaderbesluit van de Raad van 28 november 2002 tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (PB L 328 van 5.12.2002, blz. 17 en 1).	**Artikelen 61, onder a), en 63, lid 3, onder b)**
Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de bestrijding van corruptie in de privé-sector (PB L 192 van 31.7.2003, blz. 54)	**Artikel 95**
Kaderbesluit 2005/222/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 over aanvallen op informatiesystemen (PB L 69 van 16.3.2005, blz. 67)	**Artikel 95**
Richtlijn 2005/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties voor inbreuken en Kaderbesluit 2005/667/JBZ van de Raad van 12 juli 2005 tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van verontreiniging vanaf schepen (PB L 255 van 30.9.2005, blz. 11 en 164)	**Artikel 80, lid 2**
<u>Hangende voorstellen</u>[9]	
Voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bescherming van de	**Artikel 280, lid 4**

[9] Pro memorie: - Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat (COM-voorstel van 29 november 2001, PB C 75 E van 23.6.2002, blz. 269): de tekst van het voorgestelde kaderbesluit is in overeenstemming met de bevoegdheidsverdeling tussen de pijlers die voortvloeit uit het arrest van de het Hof van 13 september 2005. Indien men toch strafrechtelijke bepalingen mocht overwegen om discriminaties te bestrijden, dan zou een op artikel 13 VEG gebaseerde richtlijn noodzakelijk zijn. Initiatief van de Helleense Republiek betreffende de bestrijding van de handel in menselijke organen en weefsels (PB C 100 van 26 april 2003, blz. 27), momenteel in de ijskast, alsook het initiatief van de Bondsrepubliek Duitsland inzake strafrechtelijke bescherming tegen fraude en andere vormen van concurrentievervalsing bij het gunnen van overheidsopdrachten binnen de gemeenschappelijke markt (PB C 253 van 4 september 2000, blz. 3).

financiële belangen van de Gemeenschap (PIF) (PB C 240E van 28.8.2001, blz. 125)[10]	
Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake strafrechtelijke maatregelen om de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten te waarborgen en voor een kaderbesluit van de Raad tot versterking van het strafrechtelijk kader om schendingen van de intellectuele eigendom te bestrijden (COM/2005/0276 def.)	**Artikel 95**

[10] De situatie is hier anders aangezien de overeenkomsten betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen niet rechtstreeks ter discussie worden gesteld ten gevolge van het arrest. Niettemin werden geen van de instrumenten (noch de overeenkomst, noch de drie protocollen) door alle 25 lidstaten geratificeerd.