

Vergaderjaar 2006–2007

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 549

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2007

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

1. Mededeling «Milieu voor Europa».
2. Richtlijn handhaving intellectuele eigendomsrechten.

Met betrekking tot het laatste fiche verwijs ik gaarne naar de brieven van de minister van Justitie waarin deze standpuntsbepaling reeds werd aangekondigd (Kamerstuk 23 490, nr. 455, d.d. 21 mei 2007 en uitstelbrief d.d. 4 juni, uw kenmerk JUST 070 356).

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Titel:

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement Samenwerking van de Commissie met het «Milieu voor Europa»-proces na de Ministersconferentie in Belgrado in 2007

Datum Raadsdocument: 22 mei 2007
Nr. Raadsdocument: 9800/07 (ENV 274)
Nr. Commissiedocument: COM(2007) 262 final
Eerstverantwoordelijk ministerie: VROM i.o.m. BZ, OS, FIN, LNV, VenW, BZK

Behandelingstraject in Brussel: Working Party on International Environmental Issues (WPIEI) 20 juni, 18 juli en 21 september. Raadsconclusies tijdens Milieuraad 28 juni. Besluitvorming tijdens de 6e Ministeriële Conferentie «Environment for Europe» (Belgrado, 10–12 oktober 2007).

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

De mededeling beschrijft de voortgang van de milieusamenwerking op Europees niveau sinds 1991 onder de naam «*Environment for Europe*». Onder deze vlag werkt een groot aantal organisaties aan de versterking van milieubeheer in met name de Midden- en (Zuid)oost-Europese landen: te noemen zijn de Europese Unie (EU), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de VN Economische Commissie voor Europa (VN ECE), het VN Milieuprogramma (UNEP), de Wereld Gezondheids Organisatie (WHO), Raad van Europa (RvE), Wereldbank (WB), Oost-Europabank (EBRD) en diverse niet-overheidsorganisaties als de milieubeweging (European Environmental Bureau en European ECO Forum). Het programma heeft de Midden-Europese landen geholpen bij het invoeren van «milieu-acquis» van de Europese Unie en het aantrekken van investeringen in milieu-infrastructuur (drink/watervoorziening, afval/waterzuivering, rookgasreiniging). En ook in de meer oostelijk en op de Balkan gelegen landen worden nu goede vorderingen gemaakt. In het licht van de uitbreiding van de Europese Unie en het Europese Nabuurschapsbeleid geeft de Europese Commissie aan waar zij in het kader van het programma «*Environment for Europe*» de komende jaren haar pijlen op zal richten:

1. implementatie van de vijf VNECE milieuverdragen;
2. het VNECE programma van «*environmental performance reviews*» (landenrapporten);
3. steun aan het netwerk van de vijf Regionale Milieucentra in het gebied van de voormalige Sovjetunie die met hulp van de Europese Unie zijn opgezet (Moskou, Tblisi, Almaty, Chisinau en Kiev);
4. deelname aan subregionale initiatieven op het gebied van milieubeheer zoals die bestaan voor de Zwarte Zee, Donagebied en Centraal-Azië;
5. bijdragen aan de ontwikkeling van de watersector in het gebied van de voormalige Sovjet-Unie onder de titel «*EU Water Initiatief*» (komt voort uit corresponderend Millennium Development Goal). De Europese Commissie is van mening dat VNECE een belangrijk coördinerende rol moet spelen bij de uitvoering van het Johannesburg Plan of Implementation 2002 voor duurzame ontwikkeling op pan-Europees niveau.

Rechtsbasis van het voorstel: niet van toepassing, het betreft een mededeling.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: niet van toepassing, het betreft een mededeling.

Instelling nieuw Comitologie-comité: niet van toepassing, het betreft een mededeling.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: Strikt genomen niet van toepassing, want het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan, luidt het oordeel: positief. Nederland acht samenwerking op gebied van milieu van groot belang. Op het niveau van de individuele lidstaten zou een regionale samenwerking niet op deze schaal kunnen worden opgezet.

Proportionaliteit: Strikt genomen niet van toepassing, want het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan, luidt het oordeel: positief. Het programma geeft zichtbaarheid aan reeds bestaande samenwerking met diverse internationale organisaties en vermijdt daarmee overlap. Bovendien voorziet het programma in de door Nederland gewenste afstemming. De taakverdeling tussen de lidstaten en de Commissie is duidelijk omschreven. Ook verzekert het programma goede afstemming van activiteiten in het kader van het uitbreidingsproces en het Nabuurschapsbeleid van de Europese Unie met die van andere internationale organisaties op het gebied van milieubeheer.

Consequenties voor de EU-begroting:

De programma's worden gefinancierd binnen het plafond van bestaande EU fondsen als het European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), het Instrument for Pre-Accession (IPA), en het Development Cooperation Instrument (DCI). Vertegenwoordigers van de Europese Commissie hebben aangegeven dat daarbij in eerste instantie te denken is aan het «Regionaal Programma Oost» van het European Neighborhood and Partnership Instrument (ENPI). Op grond van ervaring met het voorgaande programma TACIS (1999–2006) zal waarschijnlijk niet meer dan ca. 10% naar een dergelijk regionaal programma gaan, d.i. ca. € 1 miljard, over de gehele budgetperiode 2007–2013 en voor alle thema's (waarvan milieubeheer er één in een dozijn is). Als de programmering rond is, moet de Europese Commissie i.k.v. ENPI projectvoorstellen formuleren of entameren, en daarbij gaan de gedachten bijvoorbeeld in de richting van een thema als «water en sanitatie» onder het EU Water Initiatief voor Oost-Europa (komt tevens tegemoet aan corresponderend Millennium Development Goal).

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: geen.

Vervolgtraject financiële afspraken: niet van toepassing.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen/zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): geen.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: niet van toepassing.

Consequenties voor ontwikkelingslanden:

Het programma voorziet in materiële en non-materiële hulp aan ontwikkelingslanden in het gebied van de voormalige Sovjetunie en op de Balkan. Een aantal landen in dat gebied is volgens de lijsten van de OESO nog in te delen als laag of midden-inkomenslanden die in aanmerking komen voor ontwikkelingshulp (ODA).

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:
Nederland kan instemmen met de beschreven inzet van de Europese Commissie. Deze inzet dient plaats te vinden in goede afstemming met de inzet van de lidstaten en internationale organisaties als OESO, VNECE en UNEP (Regional Office for Europe). Het is van belang de inzet van de Europese Commissie in de OESO Taakgroep voor het Milieu Actieplan voor Midden- en Oost-Europa komende jaren wel te behouden nu onderhavige mededeling dat niet expliciet vermeldt. De Commissie heeft recent aangegeven dat financiële ondersteuning van het secretariaat van de OESO Taakgroep voor het Milieu Actieplan voor Midden en Oost Europa onder de Financiële Perspectieven 2007–2013 niet anders dan projectmatig mogelijk is. Activiteiten gericht op capaciteitsopbouw en overdracht van expertise van OESO naar de Regionale Milieu Centra in Oost Europa zal in de komende periode moeten worden beschouwd als een investering die niet gedekt kan worden uit een opslag op de kosten van andere projecten en dus zelfstandig aandacht behoeft.

Nederland hecht aan de uitvoering en het nakomen van verplichtingen van VN(ECE) verdragen op het gebied van milieuen natuurbescherming, alsmede aan het bevorderen van investeringen in milieu-infrastructuur (bijv.: afval/waterzuivering, drink/watervoorziening) in betreffende regio. De Europese Unie, en dus ook Nederland, heeft belang bij goede samenwerking, duurzame ontwikkeling, goed milieubeheer en natuurbescherming in het gebied van Zuidoost- en Oost-Europa, de Kaukasus en Centraal-Azië: een goede leefomgeving en het voorkómen van grensoverschrijdende verontreinigingen (bijv. via water, lucht, handel in producten, industriële ongevallen) bevordert uiteindelijk ook de stabiliteit in de regio. Grensoverschrijdende verontreinigingen op continentaal niveau (bijv.: luchtverontreinigingen, koolzuuremissies, handel in afvalmaterialen) en problemen met afnemende biodiversiteit zijn alleen met multilaterale samenwerking als genoemde op te lossen. Europa komt daarmee ook sterker te staan als blok in wereldwijde (VN) besprekingen en verdragen voor milieu- en natuurbescherming.

Richtlijn handhaving intellectuele eigendomsrechten

Titel:

Gewijzigd voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake strafrechtelijke maatregelen om de handhaving van intellectuele eigendomsrechten te waarborgen.

<i>Datum Raadsdocument:</i>	26 april 2006
<i>Nr. Raadsdocument:</i>	8866/06
<i>Nr. Commissiedocument:</i>	COM (2006) 168 definitief
<i>Eerstverantwoordelijk ministerie:</i>	JUS i.o.m. BZ, EZ, OCW, FIN, LNV

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep materieel strafrecht, Comité Artikel 36 (CATS), JBZ-Raad.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het gewijzigd voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake strafrechtelijke maatregelen om de handhaving van intellectuele eigendomsrechten (IE) te waarborgen (hierna te noemen ontwerprichtlijn) beoogt de strafrechtelijke bestrijding van inbreuken op IE-rechten in de Unie onderling aan te passen. Het voorstel vervangt aanvankelijke voorstellen van de Commissie (doc. van 19 juli 2005, 11 245/05 DROIPEN 35) voor een richtlijn en een kaderbesluit. Na de uitspraak van het Hof van 13 september 2005 inzake het kaderbesluit inzake de bescherming van het milieu door middel van het straf-

recht (zaak C-176/03) is nagenoeg de gehele inhoud van het kaderbesluit overgeheveld naar de ontwerprichtlijn.

Op 29 april 2004 is Richtlijn 2004/48/EG betreffende de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten (nader te noemen IE-rechten) door de Raad aangenomen. Deze richtlijn geeft civielrechtelijke maatregelen, procedures en rechtsmiddelen die kunnen worden aangewend ter handhaving van IE-rechten. In het aanvankelijke voorstel voor deze richtlijn was een voorstel tot strafbaarstelling opgenomen, die tijdens het onderhandelingstraject echter is geschrapt. Naast deze civielrechtelijke maatregelen, procedures en rechtsmiddelen kunnen blijkens de toelichting op het nu voorliggende voorstel van de Commissie in daarvoor in aanmerking komende gevallen strafrechtelijke maatregelen ook een middel zijn ter handhaving van IE-rechten.

De ontwerprichtlijn is van toepassing op de IE-rechten die zijn neergelegd in de Gemeenschapswetgeving en/of in de nationale wetgevingen van de lidstaten.

De ontwerprichtlijn geeft aan dat alle opzettelijke inbreuken op IE-rechten op een commerciële schaal alsmede pogingen tot, medeplichtigheid aan en het aanzetten tot dergelijke inbreuken dienen te worden beschouwd als strafbaar feit (artikel 3). De ontwerprichtlijn geeft aan in welke strafrechtelijke sancties de lidstaten dienen te voorzien (artikel 4 inzake de aard van de sancties). Vervolgens geeft de ontwerprichtlijn aan welke minimum maximumstraffen voor natuurlijke personen (vrijheidsstraffen en geldboetes) en rechtspersonen (geldboetes) moeten worden gesteld op deze inbreuken (artikel 5 inzake de hoogte van de sancties).

De ontwerprichtlijn bevat verder bepalingen over ruimere confiscatiemogelijkheden (artikel 6), gemeenschappelijke onderzoeksteams (artikel 7) en de instelling van strafvervolgning (artikel 8).

Bepalingen in het aanvankelijke kaderbesluit inzake rechtsmacht en coördinatie van vervolging zijn niet overgeheveld. De Commissie is voornemens hierin te voorzien door middel van een horizontaal – d.w.z. op verscheidene instrumenten van toepassing zijnd – instrument.

Rechtsbasis van het voorstel: Art. 95 EG-Verdrag.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:
Gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming, medebeslissing.

Instelling nieuw Comitologie-comité: nee.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: deels niet van toepassing, deels positief.

Allereerst dient te worden nagegaan in hoeverre de Gemeenschap bevoegd is om de voorgestelde richtlijn vast te stellen. Sinds de uitspraak van het Hof van Justitie van 13 september 2005 is duidelijk dat niet kan worden uitgesloten dat de Gemeenschapswetgever ook op andere terreinen dan het milieu bevoegd is de lidstaten te verplichten tot strafbaarstelling van ernstige inbreuken op Gemeenschapsnormen.

Voor de uitoefening van die bevoegdheid is voorwaarde dat de beoogde onderlinge aanpassing van strafwetgeving op Europees niveau onontbeerlijk is om de volledige doeltreffendheid van de door de Gemeenschapswetgever vastgestelde IE-normen te verzekeren. Dit zal per IE-recht moeten worden beoordeeld. In de richtlijn echter worden de lidstaten verplicht tot het voorzien in strafbaarstelling van elke – op commerciële schaal gepleegde, opzettelijke – inbreuk op IE-rechten, zoals bepaald in het communautaire recht en/of in het nationale recht. Door zo'n algemene

verplichting te introduceren worden de bevoegdheden van de EG overschreden.

Voor Nederland is van belang dat een eventuele strafbaarstelling van inbreuken op IE-rechten is beperkt tot ernstige inbreuken. Alleen in dat geval is voldaan aan de voorwaarde dat strafrechtelijke handhaving onontbeerlijk is om de doeltreffendheid van de Europese regelgeving inzake IE-normen te verzekeren.

Nederland is vooralsnog van oordeel dat de uitspraak van het Hof geen grond vormt voor het oordeel dat het voorschrijven van type en hoogte van strafrechtelijke sancties onder de bevoegdheid van de eerste pijler valt. Ten aanzien van de onderdelen van het voorstel waarvoor de Gemeenschap wel bevoegd is, luidt het subsidiariteitsoordeel positief. Onderlinge aanpassing van strafwetgeving kan een bijdrage leveren aan de handhaving van IE-rechten, en aan de verwezenlijking van een level playing field.

Proportionaliteit: deels niet van toepassing, deels positief. Onder subsidiariteit is aangegeven dat de bevoegdheden van de EG zijn overschreden door het introduceren van een algemene verplichting tot het voorzien in strafbaarstelling van elke – op commerciële schaal gepleegde, opzettelijke – inbreuk op IE-rechten, zoals bepaald in het communautaire recht en/of in het nationale recht. Voor dat deel van de voorgestelde richtlijn is de proportionaliteitsvraag niet van toepassing.

Ten aanzien van die onderdelen van het voorstel waarvoor de Gemeenschap wel bevoegd is steunt Nederland in beginsel het voorstel. Echter, het voorstel is niet volstrekt duidelijk over de mogelijkheid een keuze te maken voor andere vormen van handhaving dan de strafrechtelijke. Nederland is tegen een eventuele beperking van de keuzevrijheid van de lidstaten ten aanzien van het inzetten van de meest effectieve handhavingmodaliteit. Het is aan de autoriteiten van iedere lidstaat om te beslissen welke aan hen ten dienste staande handhavingmodaliteit in het concrete geval het meest effectief is, en deze daadwerkelijk toe te passen. Het voorstel moet deze keuzemogelijkheid duidelijk verzekeren.

Consequenties voor de EU-begroting: geen.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: De totstandkoming van de richtlijn zal niet leiden tot een groter beslag op de (strafrechtelijke) handhavingcapaciteit.

Vervolgtraject financiële afspraken: niet van toepassing.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen/zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): Inbreuken op de meeste IE-rechten zijn in Nederland strafbaar gesteld. Een eventuele verplichting tot strafbaarstelling van nog niet strafbaar gestelde inbreuken zal leiden tot aanpassing van onze wetgeving. Eventuele harmonisatie van geldboetes kan leiden tot wijziging van de hier geldende maximum boetes.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De implementatietermijn van 18 maanden is te kort gezien het brede terrein dat de richtlijn bestrijkt. Nederland pleit voor een termijn van minimaal 24 maanden.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Noodzaak

Nederland is zich bewust van de schadelijke gevolgen die namaak en piraterij op het gebied van IE kunnen hebben. Namaak en piraterij zijn een fenomeen van internationale omvang geworden en hebben ernstige gevolgen, op economisch en sociaal vlak, voor de goede werking van de interne markt, maar ook uit het oogpunt van de consumentenbescherming en met name voor de volksgezondheid en de openbare veiligheid. Effectief optreden tegen inbreuken op IE-rechten is dus geboden. Daarom heeft Nederland ook altijd zorg gedragen voor een hoog niveau van handhavingbepalingen die de rechthebbenden ten dienste staan.

Voor Nederland is uitgangspunt dat strafrechtelijke handhaving ultimum remedium is en pas in beeld komt als het algemeen belang ermee gemoeid is. Het algemeen belang kan in het geding zijn bij (1) gedragingen die een bedreiging (kunnen) vormen voor de volksgezondheid of de openbare veiligheid, (2) grootschalige vormen van intellectuele-eigendomsfraude, gepleegd in beroep of bedrijf, die de markt verstoren, (3) betrokkenheid van criminele organisaties en/of georganiseerde criminaliteit.

Toepassingsbereik

De richtlijn heeft betrekking op elke – op commerciële schaal gepleegde, opzettelijke – inbreuk op IE-rechten, zoals bepaald in het communautaire recht en/of in het nationale recht. Uit de richtlijn zelf valt niet af te leiden om welke rechten het gaat. Voor het antwoord op die vraag moet men volgens de Commissie te rade gaan bij haar verklaring betreffende artikel 2 van de richtlijn uit 2004¹. Blijkens die verklaring vallen naar het oordeel van de Commissie in ieder geval de navolgende rechten onder die richtlijn en dus nu ook onder de onderhavige richtlijn: auteursrechten, naburige rechten van het auteursrecht, het recht sui generis van de maker van databank, de rechten van de maker van topografieën van halfgeleiderproducten, merkenrechten, rechten op tekeningen of modellen, octrooirechten, met inbegrip van de rechten afgeleid van aanvullende beschermingscertificaten, geografische aanduidingen, rechten op gebruiksmodellen en kwekersrechten en handelsnamen voor zover deze in het betrokken nationale recht als eigendomsrechten worden beschermd. Dit betreft een zeer breed terrein dat gedeeltelijk wordt bestreken door gemeenschapsrecht.

Bevoegdheid

Uit de uitspraak van 13 september 2005 van het Hof kan worden afgeleid dat strafrecht en strafprocesrecht in beginsel niet behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschapswetgever. In deze uitspraak heeft het Hof bepaald dat een beperkte strafrechtelijke harmonisatie mogelijk is in de eerste pijler, maar het heeft daaraan een aantal uitdrukkelijke voorwaarden verbonden. Het moet gaan om een verplichting tot strafbaarstelling van overtredingen van (omgezette) Gemeenschapsnormen (en dus niet van overtredingen van in nationale wetgeving vastgestelde normen die niet zijn voortgevloeid uit enige Gemeenschapswetgeving) die betrekking hebben op een gemeenschapsdoelstelling met een sectoroverschrijdend en fundamenteel karakter. De strafrechtelijke sancties moeten onontbeerlijk zijn als doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregelen tegen een aantasting van het milieu en om de volledige doeltreffendheid van de door de Gemeenschapswetgever vastgestelde milieunormen te verzekeren. De keuze van de toe te passen strafrechtelijke sancties wordt gelaten aan de lidstaten.

¹ Publicatieblad van de Europese Unie, L 94/37, van 13 april 2005.

De voorgestelde richtlijn heeft zoals gezegd een heel ruime reikwijdte. In het voorstel worden de lidstaten verplicht om elke commerciële inbreuk op een IE-recht strafbaar te stellen.

Volgens Nederland is de gemeenschapswetgever alleen bevoegd om maatregelen te nemen die verband houden met het strafrecht, indien deze onontbeerlijk zijn om de volledige doeltreffendheid van de door hem inzake bescherming van IE-rechten vastgestelde normen te verzekeren. De Europese wetgever heeft in zijn richtlijn van 2004 gekozen voor civielrechtelijke handhaving ter bestrijding van inbreuken op IE-rechten. Deze richtlijn moest ultimo april 2006 zijn geïmplementeerd. Over de effectiviteit van deze richtlijn is nog niet veel te zeggen, dus ook niet of nieuwe aanvullende Europese strafrechtelijke wetgeving onontbeerlijk is. Nederland is van oordeel dat per IE-recht moet worden nagegaan of de noodzaak bestaat om naast richtlijn 2004/48 en naast de reeds bestaande privaatrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van IE-rechten op nationaal niveau, te komen tot een verplichting van de Gemeenschapswetgever tot strafbaarstelling van inbreuken op dat IE-recht.

Er is nog een tweede begrenzing aan de bevoegdheid van de EG. Volgens Nederland is de gemeenschapswetgever niet bevoegd tot het vaststellen van de aard en hoogte van de strafsancities en tot het vaststellen van specifieke voorschriften inzake confiscatie, gemeenschappelijke onderzoeksteams en strafvervolgning. Die onderwerpen behoren tot het domein van de derde pijler.

Ten slotte is Nederland geen voorstander van harmonisatie van geldboetes op ad hoc basis. Onderlinge aanpassing van geldboetes vergt een horizontale aanpak. De in het kaderbesluit inzake scheepsverontreiniging getroffen regeling inzake geldboetes voor rechtspersonen vormt een uitzondering die in het licht van het te beschermen belang aanvaardbaar is.