



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.09.2002
COM(2002) 544 definitief

2001/0076 (COD)

Gewijzigd voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake milieubescherming door het strafrecht

(door de Commissie overeenkomstig artikel 250, lid 2
van het EG-verdrag ingediend)

Gewijzigd voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake milieubescherming door het strafrecht

In artikel 250, lid 2 van het EG-verdrag is bepaald dat de Commissie, gedurende de procedures die voorafgaan aan de goedkeuring van een communautaire wetsbepaling, zolang de Raad geen besluit heeft genomen, haar voorstel te allen tijde kan wijzigen.

Hieronder geeft de Commissie haar mening over de door het Europees parlement goedgekeurde amendementen.

1. ACHTERGROND

Voorlegging van het voorstel aan de Raad en het Europees parlement (COM (2001)139 DEF - 2001/0076 (COD)
overeenkomstig artikel 175, lid 1, van het EG-verdrag 15/03/2001

Advies van de desbetreffende **afdeling** van het Economisch
end Sociaal Comité (het Comité is in dit dossier niet om
advies verzocht door de Raad) 11/07/2001

Standpunt van het Europees Parlement – eerste lezing 09/04/2002

2. DOEL VAN HET COMMISSIEVOORSTEL

De milieuwetgeving van de Gemeenschap bestaat reeds 25 jaar. Meer dan 200 richtlijnen op milieugebied zijn momenteel van kracht. Er is evenwel nog een groot aantal gevallen waarin de communautaire milieuwetgeving in ernstige mate wordt overtreden.

Uit deze tendensen tot het in ernstige mate niet-naleven van de milieuwetgeving blijkt dat de door de lidstaten vastgestelde sancties onvoldoende zijn om een volledige naleving van de communautaire wetgeving te bereiken.

Het voorstel van de Commissie voor een Richtlijn vereist dat de lidstaten strafrechtelijke sancties vaststellen omdat alleen dat type maatregel voldoende doeltreffend en afschrikkend lijkt om een daadwerkelijke implementatie van de milieuwetgeving mogelijk te maken..

3. STANDPUNT VAN DE COMMISSIE OVER DE DOOR HET EUROPEES PARLEMENT GOEDGEKEURDE AMEDEMMENTEN

Op 9 april 2002, heeft het Europees Parlement 24 van de 32 ingediende amendementen goedgekeurd.

De amendementen **2, 5, 7, 15, 16, 22 en 23** zijn volledig aanvaard door de Commissie.

De amendementen **1, 3, 4, 6, 12 en 14** worden in principe aanvaard op voorwaarde dat zij anders worden geformuleerd en / of naar een ander hoofdstuk van het voorstel worden verplaatst.

De Commissie heeft de amendementen **9, 21 en 30** ten dele aanvaard.

De amendementen **8, 10, 11, 13, 18, 19, 20, 24 en 27** zijn door de Commissie niet aanvaard.

Het standpunt van de Commissie ten opzichte van de amendementen van het Europees Parlement luidt:

3.1. Volledig door de Commissie aanvaarde amendementen

Amendement 2 is een algemene verwijzing naar de rechtsgrond van het voorstel voor een richtlijn (artikel 175, lid 1 van het EG-verdrag).

Amendement 5 bepaalt dat de bevoegdheid van de Gemeenschap kan worden aangevuld met complementaire maatregelen onder de derde pijler. Dat is de benadering van de Commissie die dit standpunt voor de Raad heeft verdedigd.

Amendement 7 maakt duidelijk in de overwegingen dat strafrechtelijke bepalingen op nationaal niveau moeten worden toegepast en dat de richtlijn niet bedoeld is om de Gemeenschap in staat te stellen in te grijpen in de nationale strafrechtelijke bepalingen. Hoewel de artikelen 3 (strafbare feiten) en 4 (sancties) van het voorstel reeds duidelijk verwijzen naar het nationaal strafrecht, kan een dergelijke verduidelijking in de overwegingen nuttig zijn.

De amendementen 15, 22 en 23 versterken de tekst van de Commissie, overeenkomstig de relevante communautaire milieuwetgeving (voornamelijk Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand¹, Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna² en Verordening (EG) Nr 2037/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen³).

Amendement 16 verduidelijkt dat in het kader van de verdeling van de bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de Unie het voorstel voor een richtlijn onder de eerste pijler het juiste wettelijke instrument is en dat artikel 175, lid 1 van het EG-verdrag de juiste rechtsgrond is voor de strafrechtelijke bescherming van het milieu in de Gemeenschap. Het strookt volledig met het standpunt van de Commissie over de bevoegdheid van de Gemeenschap om lidstaten te verplichten te voorzien in strafrechtelijke sancties tegen overtredingen van de milieuwetgeving.

3.2. In principe door de Commissie aanvaarde amendementen

Amendement 1 verwijst naar het door de Europese Raad van Tampere gegeven politieke mandaat, dat milieucriminaliteit aanwijst als prioritaire sector waarvoor de lidstaten overeenstemming moeten bereiken over gemeenschappelijk definities en sancties die zij in hun nationale strafrecht moeten opnemen. Dat is een politieke verklaring die niet thuishoort in

¹ Publicatieblad L 103, 25/04/1979, blz. 1 - 18

² Publicatieblad L 206, 22/07/1992, blz. 7 - 50

³ Publicatieblad L 244, 29/09/2000, blz. 1 - 24

de overwegingen van een wettekst.

Niettemin kan de Commissie dit amendement in principe in zijn huidige vorm aanvaarden.

Amendement 3 betreft de bevoegdheid van de Gemeenschap om te voorzien in strafrechtelijke sancties om de toepassing en de doeltreffendheid van het Gemeenschapsrecht te garanderen. Het amendement verwijst naar de artikelen 29 en 47 van het EU-verdrag, waar wordt gesteld dat het EG-verdrag prevaleert over het EU-verdrag, en naar de jurisprudentie van het Hof van Justitie. De verwijzing naar bepalingen onder de derde pijler hoort, juridisch gezien, niet thuis in een instrument onder de eerste pijler.

Niettemin kan de Commissie dit amendement in zijn huidige vorm aanvaarden.

De amendementen 4 en 14 verwijzen op nuttige wijze naar het subsidiariteitsbeginsel. Zij kunnen misschien worden samengevoegd in één enkel amendement en verwijzen naar een bestaande standaardclausule. De Commissie stelt de volgende formulering voor, waarin wordt verwezen naar een standaardclausule zoals die bijvoorbeeld voorkomt in de bestaande milieuwetgeving (Richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval⁴):

"Overeenkomstig het beginsel van subsidiariteit en proportionaliteit als uiteengezet in artikel 5 van het Verdrag, moet worden opgetreden op het niveau van de Gemeenschap. Deze richtlijn beperkt zich tot de minimumeisen waaraan de lidstaten moeten voldoen"

Dit aldus samengevoegde amendement zou in de plaats kunnen komen van amendement 4.

Amendement 6 verbindt het voorstel met bestaande communautaire milieuwetgeving. Het komt reeds voor in de overwegingen 3 en 4 van het oorspronkelijke voorstel.

Niettemin kan de Commissie dit amendement in zijn huidige vorm aanvaarden.

Amendement 12 verduidelijkt dat het gebruik van strafrechtelijke sancties absoluut noodzakelijk is om de naleving van de milieuvoorschriften af te dwingen en dat het EG-verdrag voorziet in de mogelijkheid van strafrechtelijke sancties. De inhoud van dit amendement is reeds vermeld in overweging 4 van het voorstel

Niettemin kan de Commissie dit amendement in zijn huidige vorm aanvaarden.

3.3. Amendementen die de Commissie ten dele aanvaardt

Amendement 9 verwijst in de 1^{ste} zin (die volledig aanvaard wordt) naar het feit dat de lidstaten vrij zijn om strengere beschermende maatregelen te handhaven of in te voeren. De tweede zin (die wordt verworpen) verwijst naar het feit dat de Richtlijn kan worden aangevuld door complementaire derde-pijler-maatregelen. Dit aspect is reeds vermeld in amendement 5 (dat volledig wordt aanvaard door de Commissie). Het is onnodig dit te herhalen. Het eerste deel van dit amendement wordt bijgevolg volledig aanvaard en het tweede deel wordt verworpen.

De Commissie stelt de volgende formulering voor:

"Deze Richtlijn bevat slechts minimumvoorschriften en laat bijgevolg de lidstaten vrij om voor milieuovertredingen strengere straffen in te voeren of toe te passen dan die welke zijn vermeld in de Richtlijn".

⁴ Publicatieblad L 332 , 28/12/2000, blz. 91 - 111

Amendement 21, in het 1^{ste} deel van de zin, versterkt de tekst van de Commissie, overeenkomstig de bestaande communautaire milieuwetgeving. Het 2^{de} deel van de zin omvat een nieuwe verwijzing naar de "productie" van gevaarlijke afvalstoffen. De communautaire milieuwetgeving voorziet niet in een algemeen verbod tot het produceren van gevaarlijke afvalstoffen. Het is daarom niet mogelijk in artikel 3, littera b van het voorstel te verwijzen naar de productie.

Amendement 21 kan in de volgende formulering door de Commissie worden aanvaard:

"de lozing, emissie of introductie van een hoeveelheid stoffen in de lucht, de bodem of ondergrond, dan wel in oppervlakte- of grondwater alsmede de behandeling, de verwijdering, de opslag, het vervoer, de uitvoer of invoer van gevaarlijke afvalstoffen".

Amendement 30 stelt voor een verwijzing toe te voegen naar het feit dat de gevangenisstraffen waarnaar wordt verwezen in de richtlijn in aanmerking moeten komen voor uitlevering. De eis dat de straffen aanleiding geven tot uitlevering stemt overeen met andere EU-teksten en wordt in principe aanvaard. De toegevoegde verwijzing naar het feit dat "dit is geregeld in de nationale wetgeving van een lidstaat" is niet duidelijk, en kan beter worden geschrapt. Het eerste deel van dit amendement wordt bijgevolg in principe aanvaard en het overige gedeelte wordt verworpen. De Commissie kan dit amendement aanvaarden in de volgende formulering:

"Ten aanzien van natuurlijke personen voorzien de lidstaten in strafrechtelijke sancties, welke in ernstige gevallen kunnen gaan tot vrijheidsstraffen die aanleiding kunnen geven tot uitlevering."

3.4. Amendementen die door de Commissie worden verworpen

Amendement 8 verwijst ten onrechte naar artikel 31, littera e, van het EU-verdrag. De verwijzing naar artikel 31, littera e) van het EU-verdrag betreft de bevoegdheid van de EU ("derde pijler") om te voorzien in justitiële samenwerking op de terreinen van georganiseerde misdaad, terrorisme en illegale drugshandel in het kader van titel VI van het EU-verdrag. Deze verwijzing kan niet dienen voor het in de motivering van het amendement aangegeven doel, namelijk ondersteuning van de communautaire bevoegdheid om de lidstaten te verplichten te voorzien in strafrechtelijke sancties voor overtredingen van de communautaire milieuwetgeving. Bovendien wordt reeds in het volledig door de Commissie aanvaarde amendement 16 verduidelijkt dat artikel 175, lid 1) van het EG-verdrag de juiste rechtsgrond is voor de milieubescherming door het strafrecht in de Europese Gemeenschap.

Amendement 10 benadrukt dat het Europees Parlement voorstander was van de aanpak van de Commissie in een eerdere aanbeveling⁵. Een dergelijke verwijzing naar de aanbeveling vormt geen rechtsgrond voor de bepalingen van het voorstel voor een richtlijn en moet geschrapt worden uit de overwegingen.

Amendement 11 is een politieke verklaring waarin wordt verzocht rekening te houden met het advies van de bevoegde afdeling van het Economisch en Sociaal Comité dat de Commissie inhoudelijk steunt. Deze verwijzing kan niet worden gehandhaafd in de overwegingen omdat het voorstel voor een richtlijn, wanneer het eenmaal is goedgekeurd, in

⁵ Aanbeveling van het Europees Parlement over strafrechtelijke sancties en Gemeenschapsrecht, B- 0707/2001, 15/11/2001

de citaties zal verwijzen naar het advies dat het Economisch en Sociaal Comité in plenaire vergadering heeft uitgebracht. Een dergelijke referentie verstrekt geen rechtsgrond voor de bepalingen van het voorstel voor een richtlijn en moet geschrapt worden uit de overwegingen.

Amendement 13 is een politieke verklaring die de Commissie inhoudelijk volledig steunt, omdat het amendement een hogere prioriteit toekent aan de goedkeuring van het voorstel voor een richtlijn dan aan de goedkeuring van het ontwerp-kaderbesluit van de Raad. Dit soort referentie geeft geen rechtsgrond voor de bepalingen van het voorstel voor een richtlijn en dient te worden geschrapt uit de overwegingen.

Amendement 18 voegt een verwijzing toe naar uitlokking in de definitie van "activiteiten" (artikel 2 van het voorstel). Een dergelijke verwijzing staat reeds in artikel 4 van het voorstel, dat gaat over sancties. Volgens artikel 4 van het voorstel, zijn misdrijven (als gedefinieerd in artikel 2 en genoemd in artikel 3) en "*de medeplichtigheid aan of uitlokking van deze misdrijven*" strafbaar. Een verdere verwijzing naar uitlokking in artikel 2 zou niets toevoegen.

De Amendementen 19 en 27 verwijzen naar de schrapping van de bijlage bij het voorstel.

De Commissie besloot het voorstel voor een richtlijn om redenen van rechtszekerheid te voorzien van een bijlage. De bijlage bij artikel 3 omvat de gehele communautaire milieuwetgeving en geeft een volledige opsomming van de verplichtingen die voortvloeien uit het Gemeenschapsrecht (51 Richtlijnen en Verordeningen) in verband met activiteiten die ernstige schade berokkenen aan het milieu.

Deze bijlage werd noodzakelijk geacht omdat de richtlijn de lidstaten zal verplichten om in hun nationale rechtsstelsels te voorzien in strafrechtelijke sancties en omdat zij daarin onmogelijk zouden kunnen voorzien indien de activiteiten die een overtreding vormen niet duidelijk zijn gedefinieerd.

Amendement 20 verwijst eerst naar "schadelijke stoffen" en vervolgens naar nucleair materiaal

(1) "Schadelijke stoffen"

– **"stof"**

"**Stof**" is een restrictief begrip. Het wordt bijvoorbeeld gebruikt in Richtlijn 76/769/EEG van de Raad van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten⁶. Het amendement moet aan artikel 3 een zo ruim mogelijk toepassingsgebied geven. Door een restrictief begrip te gebruiken wordt dat doel niet bereikt. Het voorstel voor een richtlijn verwijst in artikel 3b naar "materiaal" (Engelse versie). Deze ruime formulering moet worden gehandhaafd.

– **"schadelijk"**

Dit amendement voegt een nieuwe voorwaarde toe aan de handhaving van de milieurichtlijnen door te verwijzen naar het lozen, uitstoten of anderszins in de lucht, de bodem of het water brengen van een hoeveelheid stoffen. Dit is een nutteloze

⁶ Publicatieblad L 262 , 27/09/1976 blz. 201 - 203

toevoeging omdat deze richtlijnen reeds een volledige reeks van voorschriften vormen. Het is gevaarlijk omdat een verder bewijs zou moeten worden geleverd alvorens de naleving van deze richtlijnen kan worden afgedwongen.

(2) Nucleair materiaal

Het amendement moet ook gelden voor nucleair materiaal. Artikel 175 van het EG-verdrag biedt geen rechtsgrond op basis waarvan kan worden voorzien in strafrechtelijke sancties tegen niet toegestane activiteiten met nucleair materiaal. Deze zaak moet misschien worden aangepakt in het kader van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

Amendement 24 voegt het woord "strafrechtelijke" toe in de inleiding van artikel 4 van het voorstel. Dit amendement is niet in stemming gebracht omdat het door het Europees Parlement als een taal amendement werd beschouwd.

De Commissie is echter van oordeel dat dit amendement de originele tekst van het Commissievoorstel substantieel verandert.

In de context van het voorstel voor een richtlijn zijn de meeste genoemde sancties strafrechtelijke. In sommige lidstaten echter is het onderscheid tussen administratieve en strafrechtelijke sancties soms, juridisch gesproken, moeilijk te maken, in het bijzonder betreffende rechtspersonen. Dit is de reden waarom het "strafrechtelijke" karakter van de sancties alleen genoemd wordt onder letter a), waarin sprake is van natuurlijke personen. Letter b), waarin zowel sprake is van natuurlijke als van rechtspersonen, bevat geen dergelijke precisering. De toevoeging van het woord "strafrechtelijk" aan de tekst van artikel 4 zou derhalve een probleem kunnen doen ontstaan van tenuitvoerlegging van de richtlijn in deze lidstaten.

3.5. Gewijzigd voorstel

Overeenkomstig artikel 250, lid 2, van het EG-verdrag, wijzigt de Commissie haar voorstel als hierboven aangegeven.