

# EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

*Zittingsdocument*

25 maart 2002

DEFINITIEVE VERSIE  
**A5-0099/2002**

**\*\*\*I**

## **VERSLAG**

over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake  
milieubescherming door het strafrecht  
(COM(2001) 139 – C5-0116/2001 – 2001/0076(COD))

Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid

Rapporteur: Ria G.H.C. Oomen-Ruijten

### ***Verklaring van de gebruikte tekens***

- \* Raadplegingsprocedure  
*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
- \*\*I Samenwerkingsprocedure (eerste lezing)  
*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
- \*\*II Samenwerkingsprocedure (tweede lezing)  
*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt*  
*Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
- \*\*\* Instemming  
*Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen*
- \*\*\*I Medebeslissingsprocedure (eerste lezing)  
*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
- \*\*\*II Medebeslissingsprocedure (tweede lezing)  
*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt*  
*Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
- \*\*\*III Medebeslissingsprocedure (derde lezing)  
*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerp tekst*

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

### ***Amendementen op wetsteksten***

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen worden in vet cursief aangegeven. De markering in mager cursief is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de wetstekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

## INHOUD

	<b>Blz.</b>
PROCEDUREVERLOOP .....	4
WETGEVINGSVOORSTEL .....	5
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE .....	21
TOELICHTING.....	22
ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT .....	23
ADVIES VAN DE COMMISSIE VRIJHEDEN EN RECHTEN VAN DE BURGER, JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN.....	27

## PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 15 maart 2001 diende de Commissie, overeenkomstig artikel 251, lid 2 en artikel 175, lid 2 van het EG-Verdrag, bij het Parlement het voorstel in voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieubescherming door het strafrecht (COM(2001) 139 – 2001/0076(COD)).

Op 2 april 2002 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van dit voorstel naar de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid als commissie ten principale en naar de Commissie juridische zaken en interne markt en de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als medeadviserende commissies (C5-0116/2001).

De Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid benoemde op haar vergadering van 29 mei 2001 Ria G.H.C. Oomen-Ruijten tot rapporteur.

De commissie behandelde het Commissievoorstel en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 26 februari en 21 maart 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 35 stemmen voor en 4 tegen haar goedkeuring aan de ontwerpwetgevingsresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Caroline F. Jackson (voorzitter), Mauro Nobilia en Anneli Hulthén (ondervoorzitters), Ria G.H.C. Oomen-Ruijten (rapporteur), Per-Arne Arvidsson, Hans Blokland, David Robert Bowe, Raffaele Costa, Chris Davies, Monica Frassoni (verving Marie Anne Isler Béguin overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Robert Goodwill, Françoise Grossetête, Cristina Gutiérrez Cortines, Eija-Riitta Anneli Korhola, Bernd Lange, Paul A.A.J.G. Lannoye (verving Hiltrud Breyer), Peter Liese, Torben Lund, Jules Maaten, Minerva Melpomeni Malliori, Erik Meijer (verving Pernille Frahm), Jorge Moreira da Silva, Riitta Myller, Giuseppe Nisticò, Marit Paulsen, Fernando Pérez Royo (verving Dorette Corbey), Frédérique Ries, Dagmar Roth-Behrendt, Guido Sacconi, Karin Scheele, Ursula Schleicher (verving María del Pilar Ayuso González), Peter William Skinner (verving Anne Ferreira overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), María Sornosa Martínez, Bart Staes (verving Alexander de Roo), Robert William Sturdy (verving John Bowis), Charles Tannock (verving Martin Callanan), Antonios Trakatellis, Kathleen Van Brempt en Phillip Whitehead.

De adviezen van de Commissie juridische zaken en interne markt en de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken zijn bij dit verslag gevoegd.

Het verslag werd ingediend op 25 maart 2002.

De termijn voor de indiening van amendementen wordt bekendgemaakt in de ontwerpagenda voor de vergaderperiode waarin het verslag wordt behandeld.

## WETGEVINGSVOORSTEL

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieubescherming door het strafrecht (COM(2001) 139 – C5-0116/2001 – 2001/0076(COD))

Dit voorstel wordt als volgt gewijzigd:

Door de Commissie voorgestelde tekst<sup>1</sup>

Amendementen van het Parlement

Amendement 1  
Overweging 1 bis (nieuw)

*(1 bis) Overwegende dat de Europese Raad op 15-16 oktober 1999 in Tampere, in punt 48 van de conclusies, te kennen heeft gegeven van mening te zijn dat, wat het nationale strafrecht betreft, de inspanningen om overeenstemming te bereiken over gemeenschappelijke definities, strafbaarstellingen en straffen in eerste instantie geconcentreerd moeten worden op een beperkt aantal sectoren van bijzonder belang, waaronder milieucriminaliteit.*

*Motivering*

*De Europese Raad bevestigt hiermee dat milieucriminaliteit een van de sectoren is waarop overeenstemming bereikt dient te worden over gemeenschappelijke definities, strafbaarstellingen en straffen tussen de lidstaten op gebied van nationaal strafrecht.*

Amendement 2  
Overweging 1 ter (nieuw)

*(1 ter) Overwegende dat ingevolge artikel 175, eerste lid, van het EG-Verdrag wordt bepaald dat de Raad volgens de codecisieprocedure van artikel 251 van het EG-Verdrag activiteiten vaststelt die de gemeenschap moet ondernemen om de doelstellingen van het milieubeleid zoals omschreven in art. 174 van het EG-Verdrag te bereiken.*

<sup>1</sup> PB C 180 van 26.6.2001, blz. 238.

### Motivering

*Spreekt voor zich.*

#### Amendement 3 Overweging 1 quater (nieuw)

***(1 quater) Overwegende dat de artikelen 29 en 47 van het EU-Verdrag het EG-Verdrag laten primeren boven het EU-Verdrag en dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie (bijvoorbeeld in de zaken C-170/96 en C-333/99) voor wat betreft de maatregelen ter waarborging van de toepassing en doelmatigheid van communautaire wetgeving strafrechtelijke sancties niet uitsluit.***

### Motivering

*De genoemde artikelen laten het EG-Verdrag primeren boven het EU-Verdrag, hetgeen inhoudt dat bij de maatregelen ter waarborging van de toepassing en doelmatigheid van communautaire wetgeving, strafrechtelijke sancties niet hoeven worden uitgesloten. Een en ander wordt geschraagd door twee arresten van het Hof van Justitie.*

#### Amendement 4 Overweging 1 quinquies (nieuw)

***(1 quinquies) Overwegende dat uit dien hoofde alle maatregelen kunnen worden getroffen die dienstbaar zijn aan de milieudoelstellingen van artikel 174 van het EG-Verdrag, mits het subsidiariteitsbeginsel zich daartegen niet verzet.***

### Motivering

*De milieudoelstellingen uit artikel 174 van het EG-Verdrag dienen nagestreefd te worden door middel van navenante maatregelen, zolang dit verenigbaar is met het subsidiariteitsbeginsel.*

#### Amendement 5 Overweging 1 sexies (nieuw)

***(1 sexies) Overwegende dat de Gemeenschap, onverminderd eventuele aanvullende maatregelen in het kader van de justitiële samenwerking uit hoofde van het EU-Verdrag, op het gebied van milieubescherming de bevoegdheid heeft te***

**bepalen dat voor bepaalde gedragingen op nationaal niveau strafrechtelijke sancties gelden.**

*Motivering*

*Om aan te geven dat de Gemeenschap op het gebied van milieubescherming bevoegdheden heeft op nationaal niveau, onverminderd de mogelijkheid van aanvullende maatregelen uit hoofde van het EU-Verdrag.*

Amendement 6

Overweging 1 septies (nieuw)

***(1 septies) Overwegende dat het voorstel voor de onderhavige richtlijn aansluit op reeds bestaande milieurichtlijnen en verordeningen en daaraan slechts een instrument toevoegt om handhaving van deze wetgeving beter te garanderen.***

*Motivering*

*De instrumenten die op dit moment beschikbaar zijn voor handhaving van deze wetgeving zijn niet altijd voldoende, en kunnen versterkt worden door dit voorstel.*

Amendement 7

Overweging 1 octies (nieuw)

***(1 octies) Overwegende dat het onderhavige voorstel voor de richtlijn niet is gebaseerd op specifieke bepalingen in het strafrecht, maar dat strafrechtelijke bepalingen op nationaal niveau worden ingezet om een effectief milieubeleid te voeren.***

*Motivering*

*Met het voorstel voor de richtlijn wordt geprobeerd in zijn algemeenheid een effectiever milieubeleid te voeren, zonder in detail te treden over strafrechtelijke bepalingen. Het is daarbij van belang aan te geven dat strafrechtelijke bepalingen op nationaal niveau worden ingezet, zodat duidelijk is dat het niet het doel van deze richtlijn is dat de Gemeenschap bevoegdheid krijgt om in te grijpen in nationale strafbepalingen.*

Amendement 8

Overweging 1 nonies (nieuw)

***(1 nonies) In aanmerking nemende dat artikel 31 van het EU-Verdrag een bevoegdheid geeft tot gezamenlijk optreden op het terrein van justitiële***

*samenwerking en dat met name alinea e daarvan voorziet in "het geleidelijk aannemen van maatregelen tot opstelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, enz.*

*Motivering*

*Het genoemde artikel ondersteunt het voorstel dat de Gemeenschap bevoegdheid heeft om minimumvoorschriften op te stellen om strafbare feiten tegen te gaan op gebied van milieucriminaliteit, zolang deze als georganiseerde criminaliteit zijn aan te duiden.*

Amendement 9

Overweging 1 decies (nieuw)

*(1 decies) Overwegende dat het onderhavige voorstel slechts minimumnormen omvat en aldus aan lidstaten de mogelijkheid laat om voor andere dan in de richtlijnen genoemde strafbare feiten uit hoofde van milieubescherming, verdergaande straffen in te zetten of te handhaven. Een ontwerp kaderbesluit van de Raad gebaseerd op artikel 34, lid 2 en artikel 31 van het EU-Verdrag kan op dit gebied een aanvulling vormen op de richtlijn gebaseerd op artikel 175, lid 1 van het EG-Verdrag.*

*Motivering*

*Lidstaten dienen de mogelijkheid te behouden om verdergaande nationale strafmaatregelen te nemen in het kader van de milieubescherming dan maatregelen die voortvloeien uit het Gemeenschapsrecht. Het ontwerp kaderbesluit van de Raad kan hiernaast een complementaire werking hebben.*

Amendement 10

Overweging 1 undecies (nieuw)

*(1 undecies) Overwegende dat rekening moet worden gehouden met de aanbeveling van het Europees Parlement\* inzake strafmaatregelen en Gemeenschapsrecht.*

---

\* Aangenomen teksten, punt 1, 15/11/2001 (B5-



0707/2001).

*Motivering*

*Spreekt voor zich.*

Amendement 11  
Overweging 1 duodecies (nieuw)

***(1 duodecies) Overwegende dat het advies van de Afdeling landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu van het Economisch en Sociaal Comité (CES 463/2001 def.), met name punt 3.2 hiervan, in aanmerking moet worden genomen.***

*Motivering*

*Spreekt voor zich.*

Amendement 12  
Overweging 1 terdecies (nieuw)

***(1 terdecies) Overwegende dat de inzet van strafrechtelijke sancties onmisbaar is voor de handhaving van milieuregels en dat het EG-Verdrag de mogelijkheid biedt van strafrechtelijke sancties.***

*Motivering*

*Spreekt voor zich.*

Amendement 13  
Overweging 1 quaterdecies (nieuw)

***(1 quaterdecies) Overwegende dat de Raad zich op het gebied van milieu dient te onthouden van strafrechtelijke maatregelen zolang het voorstel voor een richtlijn betreffende strafrechtelijke bescherming van het milieu niet is goedgekeurd.***

*Motivering*

*Spreekt voor zich.*

Amendement 14  
Overweging 1 quindecies (nieuw)

***(1 quindecies) Overwegende dat, nu er naar soort en hoogte geen expliciete straffen worden aangegeven, maar enkel het kader wordt vastgesteld voor de strafrechtelijke sancties, is voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel.***

*Motivering*

*Spreekt voor zich.*

Amendement 15  
Overweging 4

(4) ***Uit de ervaring is*** gebleken dat de bestaande stelsels van sancties niet volstaan om een volledige naleving van het Gemeenschapsrecht te verzekeren. ***Deze naleving kan en dient te worden afgedwongen door middel van*** strafrechtelijke sancties, die een vorm van sociale afkeuring vertegenwoordigen van een kwalitatief andere orde dan administratieve sancties of een civielrechtelijke vergoedingsregeling.

(4) Gebleken ***is*** dat de bestaande stelsels van sancties niet volstaan om een volledige naleving van het Gemeenschapsrecht te verzekeren. ***De naleving ervan wordt verbeterd door het inzetten van*** strafrechtelijke sancties, die een vorm van sociale afkeuring vertegenwoordigen van een kwalitatief andere orde dan administratieve sancties of een civielrechtelijke vergoedingsregeling.

*Motivering*

*Het is van belang aan te geven dat naleving van het Gemeenschapsrecht daadwerkelijk wordt verbeterd door het inzetten van strafrechtelijke sancties, en dat dit niet alleen een mogelijkheid is.*

Amendement 16  
Overweging 4 bis (nieuw)

***(4 bis) De communautaire wetgeving maakt het de communautaire wetgever mogelijk ervoor te zorgen dat verplichtingen die hij oplegt, worden nageleefd, door de lidstaten te verplichten tot het instellen van passende sancties om ervoor te zorgen dat de verplichtingen worden nageleefd. Wanneer de communautaire wetgever van mening is dat naleving van communautaire regels alleen kan worden gegarandeerd door strafrechtelijke sancties op te leggen, heeft hij de wettelijke bevoegdheid om de***

***lidstaten tot het treffen van dergelijke sancties te verplichten.***

*Motivering*

*Dit amendement moet duidelijk maken dat in de context van de verdeling van bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de Unie het voorstel voor een richtlijn onder de eerste pijler het juiste wetsinstrument is en dat artikel 175, lid 1 van het EG-Verdrag de juiste rechtsgrondslag is voor strafrechtelijke bescherming van het milieu in de Gemeenschap. De bescherming van het milieu is een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap (artikelen 3 en 6 van het EG-Verdrag) die moet worden nagestreefd door communautair beleid overeenkomstig titel XIX van het EG-Verdrag. De Gemeenschap heeft binnen deze bevoegdheid de bevoegdheid om gedrag te reguleren zodat deze communautaire doelstelling kan worden nagestreefd en zij kan met de wet in de hand afdwingen dat het gereguleerd gedrag (of het niet overeenstemmen met gereguleerd gedrag) op nationaal niveau wordt bestraft. Wanneer het strafrecht het enige instrument is om ervoor te zorgen dat de communautaire wetgeving in de praktijk wordt nageleefd, dan kunnen de lidstaten verplicht worden tot het treffen van strafrechtelijke sancties. Zelfs wanneer de communautaire wetgeving niet expliciet strafrechtelijke sancties noemt, kunnen de lidstaten worden verplicht om de geëigende stappen te nemen opdat de communautaire wetgeving wordt nageleefd overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake artikel 10 van het EG-Verdrag. Men mag niet vergeten dat het Hof van Justitie “volledige” jurisdictie geniet in de eerste pijler (inbreukprocedures; toetsing van legaliteit op verzoek van andere instellingen; voorafgaande bepalingen over geldigheid en interpretatie), maar slechts een zeer beperkte jurisdictie geniet in de derde pijler. Een burger kan een beroep doen op de verantwoordelijkheid van een lidstaat dankzij de richtlijn: bij overtreding door een lidstaat is deze verplicht om de door individuen geleden schade te compenseren. Deze mogelijkheid bestaat niet bij een kaderbesluit omdat procedures wegens inbreuk niet worden genoemd als instrument van de derde pijler.*

Amendement 17  
Overweging 5

(5) Gemeenschappelijke bepalingen inzake strafrechtelijke sancties ***zouden het*** mogelijk ***maken*** doeltreffender methoden inzake onderzoek en bijstand binnen en tussen de lidstaten toe te passen dan die welke in het kader van de administratieve samenwerking mogelijk zijn.

(5) Gemeenschappelijke bepalingen inzake strafrechtelijke sancties ***maken*** het mogelijk doeltreffender methoden inzake onderzoek en bijstand binnen en tussen de lidstaten toe te passen dan die welke in het kader van de administratieve samenwerking mogelijk zijn.

*Motivering*

*Het is van belang aan te geven dat strafrechtelijke sancties het daadwerkelijk mogelijk maken doeltreffender methoden inzake onderzoek en bijstand binnen en tussen de lidstaten toe te passen.*

Amendement 18  
Artikel 2, letter b)

b) "activiteiten": zowel actieve handelingen als het nalaten te handelen, voor zover er een wettelijke verplichting geldt om te handelen.

b) "activiteiten": zowel actieve handelingen als het nalaten te handelen, **of uitlokking hiervan**, voor zover er een wettelijke verplichting geldt om te handelen.

*Motivering*

*Niet alleen het handelen of nalaten te handelen, maar ook uitlokking hiervan door derden dient te worden onderworpen aan strafrechtelijke sancties, teneinde ook de eindverantwoordelijke voor een overtreding te kunnen bestraffen.*

Amendement 19  
Artikel 3, inleidende formule

De lidstaten zorgen ervoor dat de volgende activiteiten als strafbare feiten worden aangemerkt wanneer zij opzettelijk of uit grove nalatigheid worden verricht, in zoverre zij een overtreding inhouden van **de in de bijlage vermelde bepalingen** van het Gemeenschapsrecht ter bescherming van het milieu en/of de bepalingen die de lidstaten hebben getroffen teneinde het Gemeenschapsrecht terzake toe te passen:

De lidstaten zorgen ervoor dat de volgende activiteiten als strafbare feiten worden aangemerkt wanneer zij opzettelijk of uit grove nalatigheid worden verricht, in zoverre zij een overtreding inhouden van **voorschriften en verbodsbepalingen** van het Gemeenschapsrecht ter bescherming van het milieu en/of de bepalingen die de lidstaten hebben getroffen teneinde het Gemeenschapsrecht terzake toe te passen:

*Motivering*

*Het verdient aanbeveling niet te verwijzen naar de in bijlage vermelde specifieke bepalingen, maar meer in het algemeen te verwijzen naar overtredingen van communautaire voorschriften en verbodsbepalingen ter bescherming van het milieu. Anders zou namelijk het gevaar bestaan dat overtredingen van niet expliciet in de bijlage vermelde bepalingen onbestraft blijven.*

Amendement 20  
Artikel 3, letter a bis) (nieuw)

**a bis) Het lozen, uitstoten of anderszins in de lucht, de bodem of het water brengen van een hoeveelheid schadelijke stoffen of ioniserende straling;**

*Motivering*

*Een belangrijke bron van vervuiling van lucht, water en bodem zijn schadelijke stoffen en ioniserende straling. Deze vormen van vervuiling dienen te worden aangemerkt als activiteiten die een overtreding vormen op het Gemeenschapsrecht ter bescherming van het milieu.*

Amendement 21

Artikel 3, letter b)

b) de lozing, emissie of introductie van een hoeveelheid stoffen in de lucht, de bodem of **het water en** de behandeling, de verwijdering, de opslag, het vervoer, de uitvoer of invoer van gevaarlijke afvalstoffen;

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

*Motivering*

*Met de termen "bodem" en "water" kan niet worden volstaan en er moet duidelijk worden gespecificeerd dat de richtlijn ook van toepassing is op de ondergrond en op oppervlakte- en grondwater, alsmede op de productie van gevaarlijke afvalstoffen.*

Amendement 22  
Artikel 3, letter d)

d) het bezitten, vangen, beschadigen, doden van of handelen in beschermde in het wild levende dier- en plantensoorten of delen daarvan;

d) het bezitten, vangen, beschadigen, doden van of handelen in beschermde in het wild levende dier- en plantensoorten of delen daarvan, **dan wel in daarvan afgeleide producten;**

*Motivering*

*De aangebrachte specificaties zijn noodzakelijk om alle twijfels weg te nemen omtrent de toepassing van de richtlijn en om te voorkomen dat bepaalde activiteiten als geoorloofd kunnen worden beschouwd omdat ze niet specifiek zijn vermeld.*

Amendement 23  
Artikel 3, letter f)

(f) handel in ozonafbrekende stoffen;

(f) handel in **of gebruik van** ozonafbrekende stoffen;

*Motivering*

*De aangebrachte specificaties zijn noodzakelijk om alle twijfels weg te nemen omtrent de toepassing van de richtlijn en om te voorkomen dat bepaalde activiteiten als geoorloofd kunnen worden beschouwd omdat ze niet specifiek zijn vermeld.*

Amendement 24  
Artikel 4, alinea 1

4. De lidstaten zorgen ervoor dat op de in artikel 3 genoemde misdrijven en op de medeplichtigheid aan of uitlokking van deze misdrijven doeltreffende, evenredige

4. De lidstaten zorgen ervoor dat op de in artikel 3 genoemde misdrijven en op de medeplichtigheid aan of uitlokking van deze misdrijven doeltreffende, evenredige

en afschrikkende *straffen* worden gesteld.

en afschrikkende *strafrechtelijke sancties* worden gesteld.

#### *Motivering*

*Strafrechtelijke sancties is in deze context een duidelijkere definitie van het areaal van mogelijk te nemen maatregelen in geval van misdrijven.*

#### Amendement 25 Artikel 4, letter a)

a) Ten aanzien van natuurlijke personen voorzien de lidstaten in strafrechtelijke sancties, welke in ernstige gevallen kunnen gaan tot vrijheidsstraffen.

a) Ten aanzien van natuurlijke personen voorzien de lidstaten in strafrechtelijke sancties, welke in ernstige gevallen kunnen gaan tot vrijheidsstraffen **en inbeslagname van door de overtreding mogelijk gemaakte winst.**

#### *Motivering*

*Dit amendement voegt de mogelijkheid van inbeslagname toe.*

#### Amendement 26 Artikel 4, letter a)

a) Ten aanzien van natuurlijke personen voorzien de lidstaten in strafrechtelijke sancties, welke in ernstige gevallen kunnen gaan tot vrijheidsstraffen.

a) Ten aanzien van natuurlijke personen voorzien de lidstaten in strafrechtelijke sancties, welke in ernstige gevallen kunnen gaan tot vrijheidsstraffen.

#### *Motivering*

*Dit Franstalige amendement is niet van toepassing op de NL-versie.*

#### Amendement 27 Bijlage

***Overzicht van de communautaire bepalingen ter bescherming van het milieu waarnaar in artikel 3 wordt verwezen***

***Richtlijn 70/220/EEG van de Raad van 20 maart 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten met betrekking tot de maatregelen die moeten worden genomen tegen de luchtverontreiniging door gassen afkomstig van motoren met elektrische ontsteking in motorvoertuigen;  
Richtlijn 72/306/EEG van de Raad van***

***Schrappen***

*2 augustus 1972 inzake de onderlinge  
aanpassing van de wetgevingen der  
lidstaten met betrekking tot de  
maatregelen die moeten worden genomen  
tegen de verontreiniging door  
dieselmotoren, bestemd voor het  
aandrijven van voertuigen;  
Richtlijn 75/439/EEG van de Raad van  
16 juni 1975 inzake de verwijdering van  
afgewerkte olie;  
Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van  
15 juli 1975 betreffende afvalstoffen;  
Richtlijn 76/464/EEG van de Raad van  
4 mei 1976 betreffende de verontreiniging  
veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke  
stoffen die in het aquatisch milieu van de  
Gemeenschap worden geloosd;  
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  
preparaten;  
Richtlijn 77/537/EEG van de Raad van  
28 juni 1977 inzake de onderlinge  
aanpassing van de wetgevingen der  
lidstaten betreffende de maatregelen die  
moeten worden genomen tegen de  
verontreiniging door dieselmotoren,  
bestemd voor het aandrijven van  
landbouw- of bosbouwtrekkers op wielen;  
Richtlijn 78/176/EEG van de Raad van  
20 februari 1978 betreffende de  
afvalstoffen afkomstig van de  
titaandioxyde-industrie;  
Richtlijn 79/117/EEG van de Raad van  
21 december 1978 houdende verbod van  
het op de markt brengen en het gebruik  
van bestrijdingsmiddelen bevattende  
bepaalde actieve stoffen;  
Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van  
2 april 1979 inzake het behoud van de  
vogelstand;  
Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van  
17 december 1979 betreffende de  
bescherming van het grondwater tegen  
verontreiniging veroorzaakt door de  
lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen;*

*Verordening (EEG) nr. 348/81 van de Raad van 20 januari 1981 betreffende een gemeenschappelijke regeling die van toepassing is op de invoer van producten afkomstig van walvisachtigen;*  
*Richtlijn 82/176/EEG van de Raad van 22 maart 1982 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van de sector elektrolyse van alkalichloriden;*  
*Richtlijn 83/129/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende de invoer in de lidstaten van huiden van bepaalde zeehondenjongen en daarvan vervaardigde producten;*  
*Richtlijn 83/513/EEG van de Raad van 26 september 1983 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium;*  
*Richtlijn 84/156/EEG van de Raad van 8 maart 1984 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van andere sectoren dan de elektrolyse van alkalichloriden;*  
*Richtlijn 84/360/EEG van de Raad van 28 juni 1984 betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging;*  
*Richtlijn 84/491/EEG van de Raad van 9 oktober 1984 betreffende de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de lozing van hexachloorcyclohexaan;*  
*Richtlijn 86/278/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringszand in de landbouw;*  
*Richtlijn 86/280/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van Richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen;*  
*Richtlijn 88/77/EEG van de Raad van 3 december 1987 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten met betrekking tot de maatregelen die moeten worden genomen*



*tegen de emissie van gasvormige verontreinigingen door dieselmotoren, bestemd voor het aandrijven van voertuigen;*  
*Richtlijn 88/609/EEG van de Raad van 24 november 1988 inzake beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties;*  
*Richtlijn 89/369/EEG van de Raad van 8 juni 1989 ter voorkoming van door nieuwe installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging;*  
*Richtlijn 89/429/EEG van de Raad van 21 juni 1989 ter vermindering van door bestaande installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging;*  
*Richtlijn 90/219/EEG van de Raad van 23 april 1990 inzake het ingeperkte gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen;*  
*Richtlijn 90/220/EEG van de Raad van 23 april 1990 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu;*  
*Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater;*  
*Richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen;*  
*Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna;*  
*Richtlijn 92/112/EEG van de Raad van 15 december 1992 tot vaststelling van de procedure voor de harmonisatie van de programma's tot vermindering en uiteindelijk algehele opheffing van de verontreiniging door afval van de titaandioxide-industrie;*  
*Verordening (EEG) 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap;*  
*Richtlijn 93/76/EEG van de Raad van*

*13 september 1993 tot beperking van kooldioxide-emissies door verbetering van de energie-efficiëntie (SAVE);  
Richtlijn 94/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 maart 1994 met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen en tot wijziging van Richtlijn 70/220/EEG;  
Richtlijn 94/63/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende de beheersing van de uitstoot van vluchtige organische stoffen (VOS) als gevolg van de opslag van benzine en de distributie van benzine vanaf terminals naar benzinestations;  
Richtlijn 94/67/EG van de Raad van 16 december 1994 betreffende de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen;  
Richtlijn 95/21/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de lidstaten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole);  
Richtlijn 96/59/EG van de Raad van 16 september 1996 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PCB's/PCT's);  
Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging;  
Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken;  
Richtlijn 97/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1997 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake maatregelen tegen de uitstoot van verontreinigende gassen en deeltjes door inwendige*

*verbrandingsmotoren die worden gemonteerd in niet voor de weg bestemde mobiele machines;*  
*Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dieren en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer;*  
*Richtlijn 98/69/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen en tot wijziging van Richtlijn 70/220/EEG van de Raad;*  
*Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG van de Raad;*  
*Richtlijn 99/13/EG van 11 maart 1999 inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen bij bepaalde werkzaamheden en in installaties;*  
*Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen ;*  
*Richtlijn 1999/32/EG van 26 april 1999 betreffende een vermindering van het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG;*  
*Richtlijn 1999/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1999 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten met betrekking tot maatregelen tegen de emissie van verontreinigende gassen en deeltjes door voertuigmotoren met compressieontsteking en de emissie van verontreinigende gassen door op aardgas of vloeibaar petroleumgas lopende voertuigmotoren met elektrische ontsteking en tot wijziging van Richtlijn 88/77/EEG van de Raad;*  
*Richtlijn 2000/53/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 betreffende autowrakken;*  
*Richtlijn 2000/59/EG van het Europees*

*Parlement en de Raad van 27 november  
2000 betreffende  
havenontvangstvoorzieningen voor  
scheepsafval en ladingresiduen;  
Richtlijn 2000/60/EG van het Europees  
Parlement en de Raad van 23 oktober  
2000 tot vaststelling van een kader voor  
communautaire maatregelen betreffende  
het waterbeleid;  
Verordening (EG) nr. 2037/2000 van het  
Europees Parlement en de Raad van  
29 juni 2000 betreffende de ozonlaag  
afbrekende stoffen .*

*Motivering*

*Het verdient aanbeveling om niet een bijlage te plaatsen, waarin verordeningen genoemd worden waarop overtredingen op het Gemeenschapsrecht ter bescherming van het milieu plaats kunnen vinden. Hiermee wordt de mogelijkheid voorkomen dat overtredingen op activiteiten die niet expliciet in deze bepalingen vermeld staan onbestraft kunnen blijven.*

## ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE

### **Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieubescherming door het strafrecht (COM(2001) 139 – C5-0116/2001 – 2001/0076(COD))**

#### **(Medebeslissingsprocedure: eerste lezing)**

*Het Europees Parlement,*

- gezien het voorstel van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad (COM(2001) 139<sup>1</sup>),
  - gelet op artikel 251, lid 2 en artikel 175, lid 2 van het EG-Verdrag, op grond waarvan het voorstel door de Commissie bij het Parlement is ingediend (C5-0116/2001),
  - gelet op artikel 67 van zijn Reglement,
  - gezien het verslag van de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid en het advies van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken (A5-0099/2002),
1. hecht zijn goedkeuring aan het Commissievoorstel, als geamendeerd door het Parlement;
  2. verzoekt om hernieuwde voorlegging indien de Commissie voornemens is ingrijpende wijzigingen in dit voorstel aan te brengen of dit door een nieuwe tekst te vervangen;
  3. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

---

<sup>1</sup> PB C 280 van 26.6.2001, blz. 238.

## TOELICHTING

In de slotconclusies van de Europese Raad op 15 en 16 oktober in Tampere, werd te kennen gegeven dat er een aantal sectoren zijn van bijzonder belang, die in aanmerking zouden moeten komen voor gemeenschappelijke definities met betrekking tot strafbaarstellingen en straffen bij overtredingen van gemeenschapswetgeving. Het thema milieucriminaliteit werd daarbij terecht genoemd.

Uit de opgedane ervaring blijkt dat de bestaande stelsels van milieusancties niet volstaan om een volledige naleving van het Gemeenschapsrecht te verzekeren. Er zijn grote verschillen in de handhaving van de wetgeving. Een niet of slap naleven van milieuregels heeft negatieve effecten voor het leefmilieu, maar verstoort bovendien in ernstige mate de concurrentie in de interne markt. Milieuverontreiniging heeft veelal ook grensoverschrijdende effecten. Het voorstel tot het introduceren van een stelsel van minimum strafsancities zal derhalve een effectief instrument zijn om bestaande milieuriichtlijnen en verordeningen effectiever te garanderen.

Naast onderhavig initiatiefvoorstel wordt op dit moment in de Raad van Ministers gediscussieerd over een Deens initiatief voor een raamovereenkomst om de milieucriminaliteit aan te pakken.

Uw rapporteur is van mening dat het voorstel van de Europese Commissie verre de voorkeur geniet boven het Deens initiatief. In een nieuwe set van overwegingen zet ik uiteen waarom ik tot de conclusie kom dat het strafrecht niet uitsluitend tot het domein behoort van de Europese Unie. Bovendien gaat het voorstel uit van minimumnormen, waardoor lidstaten dus vrij zijn om autonoom verdergaande strafrechtelijke sancties in te zetten.

Uw rapporteur stelt zich bovendien de vraag of de reikwijdte van het voorstel dat in de Raad wordt besproken wel voldoende aansluit bij de EU wetgeving. Het Deens voorstel wil, grosso modo, slechts gevaren en risico's sanctioneren wanneer deze effecten hebben voor mensen. De milieudoelstellingen van de Europese Gemeenschap zijn conform artikel 174 veel breder en verdienen derhalve een strafrechtelijk handhavingsinstrument dat daarbij past.

Met betrekking tot de inhoud van het ontwerp voorstel is de rapporteur van mening dat in de plaats van het vernoemen in een bijlage van alle wetgeving, het adequater is om in de wetstekst zelf de sectoren te benoemen die voor strafrechtelijke sancties in aanmerking komen. Daarenboven, gezien de gevoeligheid in de lidstaten voor inbreuken op de habitat, wordt naast significante aantasting van de Habitat het element van de opzettelijkheid toegevoegd.

20 maart 2002

## **ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT**

aan de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid

inzake voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieubescherming door het strafrecht (COM(2001) 139 – C5-0116/2001 – 2001/0076(COD))

Rapporteur voor advies: Matti Wuori

### **PROCEDUREVERLOOP**

De Commissie juridische zaken en interne markt benoemde op haar vergadering van 29 mei 2001 Matti Wuori tot rapporteur voor advies.

Zij behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 10 oktober 2001 en 25 februari en 19 maart 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 13 stemmen voor en 1 tegen bij 7 onthoudingen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Willi Rothley (waarnemend voorzitter), Matti Wuori (rapporteur voor advies), Paolo Bartolozzi, Maria Berger, Ward Beysen, Bert Doorn, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Malcolm Harbour, Hans Karlsson, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil MacCormick, Manuel Medina Ortega, Angelika Niebler, Béatrice Patrie, Marianne L.P. Thyssen, Gianni Vattimo (verving Arlene McCarthy overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Diana Wallis en Stefano Zappalà.

### **BEKNOPTE MOTIVERING**

#### **1. De achtergronden**

1. Op milieugebied zijn er meer dan 100 richtlijnen van kracht. Er zijn evenwel nog allerlei gevallen waarin de communautaire milieuwetgeving op ernstige wijze wordt overtreden. Hieruit blijkt wel dat de sancties die de lidstaten hebben afgekondigd, ontoereikend zijn voor volledige naleving van de communautaire wetgeving. Daarom stelt de Commissie een richtlijn voor die bepaalt dat de lidstaten strafrechtelijke sancties kunnen treffen. Alleen dit soort maatregelen lijkt adequaat en voldoende afschrikking om de milieuwetgeving nageleefd te krijgen.

2. De voorgestelde richtlijn is slechts van toepassing op ernstige gevallen van verontreiniging die aan individuen of rechtspersonen kunnen worden geweten en die in overtreding zijn van de communautaire milieuwetgeving en/of door de lidstaten goedgekeurde regels in toepassing van de communautaire wetgeving. De ontwerp-richtlijn noemt geen lijst van nieuwe onwettige handelingen. De bestaande communautaire wetgeving kent verbodsbepalingen. In de bijlage bij de voorgestelde richtlijn staat een uitputtende lijst van de desbetreffende communautaire bepalingen die de in artikel 3 van de ontwerp-richtlijn genoemde activiteiten verbieden. Door deze richtlijn om te zetten moeten de lidstaten de bestaande verbodsbepalingen onderbouwen

met strafrechtelijke sancties. De in artikel 3 van de ontwerprichtlijn genoemde activiteiten worden als ernstig risico beschouwd en moeten worden bestraft los van eventuele veroorzaakte schade wanneer de activiteiten opzettelijk worden begaan of wanneer er sprake is van ernstige onachtzaamheid.

## 2. Wettelijke basis

3. Er is internationaal onenigheid ontstaan over bescherming van het milieu door de strafwet. De Raad is bezig een kaderbesluit over dit onderwerp goed te keuren in het kader van de derde pijler (raadpleging van het EP artikel 39 Verdrag EU), terwijl de Commissie een ontwerprichtlijn over hetzelfde onderwerp heeft ingediend in het kader van de eerste pijler (medebeslissingsprocedure). Daarom zijn er twee conceptteksten over hetzelfde onderwerp met een verschillende rechtsgrondslag. De keuze tussen de twee voorstellen is niet neutraal: het ontwerp kaderbesluit is beperkter in opzet dan de ontwerprichtlijn. Het Europees Parlement heeft in zijn aanbeveling over strafrechtelijke sancties en communautaire wetgeving van 15 november 2001 aanbevolen dat de Raad geen actie moet ondernemen op het punt van milieustrafwetgeving voordat de ontwerprichtlijn over de bescherming van het milieu door strafrechtelijke wetgeving is goedgekeurd. Tevens wordt aanbevolen dat de Commissie geëigende maatregelen neemt wanneer de Raad het ontwerp kaderbesluit zou goedkeuren voordat voornoemde ontwerprichtlijn is goedgekeurd.

4. *In artikel 47 van het Verdrag van de EU staat te lezen dat de communautaire wetgeving het primaat geniet boven de wet van de Unie. Wanneer een terrein binnen het bereik van de communautaire bevoegdheden valt, is het wettelijk gezien niet mogelijk dat de Unie gemeenschappelijke regels goedkeurt via een instrument dat onder de derde pijler valt; dat zou een inbreuk op de bevoegdheden van de Gemeenschap betekenen.* De Raad, optredend onder de derde pijler, heeft slechts aanvullende bevoegdheden. Daarom kan een instrument onder titel VI van het Verdrag niet worden goedgekeurd wanneer het betreffende *acquis* door communautaire wetgeving kan worden vastgelegd. Wanneer de communautaire wetgever van mening is dat de enige manier om de communautaire regels nageleefd te krijgen, het opleggen van strafrechtelijke straffen is, dan heeft hij de wettelijke bevoegdheid om de lidstaten te verzoeken dergelijke straffen op te leggen. *Mocht de Raad het ingediende kaderbesluit goedkeuren, dan komt hij daarmee in strijd met artikel 47 van het Verdrag van de EU.*

5. *In deze context van de verdeling van bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de Unie acht uw rapporteur het voorstel voor een richtlijn onder de eerste pijler op grond van artikel 175, lid 1 van het Verdrag van de Europese Gemeenschap het juiste wetsinstrument en de juiste rechtsgrondslag voor de bescherming van het milieu door strafrechtelijke wetgeving in de Gemeenschap.* Artikel 34 van het EU-Verdrag plus artikel 31 (e) van het EU-Verdrag kunnen niet als juiste rechtsgrondslag dienen voor een horizontaal *acquis* over milieuwetgeving, omdat het laatstgenoemde artikel slechts de terreinen bestrijkt van georganiseerde misdaad, terrorisme en illegale drugshandel en daardoor een verband met deze terreinen vereist is. *Gezien het bestaan van communautaire bevoegdheid moet het kaderbesluit worden opgedeeld in twee instrumenten om te voldoen aan de verdeling van bevoegdheden die zowel aan het EG-Verdrag als aan het Verdrag van de Europese Unie kunnen worden ontleend.* Het huidige voorstel voor een richtlijn kan worden aangevuld met een ontwerp kaderbesluit overeenkomstig artikel 34, lid 2 b van het Verdrag van de EU over *strafrechtelijke* wetgeving, maatregelen inzake wederzijdse uitwisseling en/of coördinatie van vervolging en onderzoek. Wat de constituerende onderdelen van criminele handelingen betreft: een dergelijk kaderbesluit moet verwijzen naar de ontwerprichtlijn van de Gemeenschap.



## AMENDEMENTEN

De Commissie juridische zaken en interne markt verzoekt de ten principale bevoegde Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid onderstaande amendementen in haar verslag op te nemen:

Door de Commissie voorgestelde tekst<sup>1</sup>

Amendementen van het Parlement

Amendement 1  
Overweging 4 bis (nieuw)

***(4 bis) De communautaire wetgeving maakt het de communautaire wetgever mogelijk ervoor te zorgen dat verplichtingen die hij oplegt, worden nageleefd door voor de lidstaten verplicht te stellen dat zij geëigende sancties treffen om ervoor te zorgen dat de verplichtingen worden nageleefd. Wanneer de communautaire wetgever van mening is dat naleving van communautaire regels alleen kan worden gegarandeerd door strafrechtelijke sancties op te leggen, heeft hij de wettelijke bevoegdheid om de lidstaten tot het treffen van dergelijke sancties te verplichten.***

### Motivering

*Dit amendement moet duidelijk maken dat in de context van de verdeling van bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de Unie het voorstel voor een richtlijn onder de eerste pijler het juiste wetsinstrument is en dat artikel 175, lid 1 van het EG-Verdrag de juiste rechtsgrondslag is voor de bescherming van het milieu door strafrechtelijke wetgeving in de Gemeenschap. De bescherming van het milieu is een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap (artikelen 3 en 6 van het EG-Verdrag) die moet worden nagestreefd door communautair beleid overeenkomstig titel XIX van het EG-Verdrag. De Gemeenschap heeft binnen deze bevoegdheid de bevoegdheid om gedrag te reguleren zodat deze communautaire doelstelling kan worden nagestreefd en zij kan met de wet in de hand afdwingen dat het gereguleerd gedrag (of het niet-overeenstemmen met gereguleerd gedrag) op nationaal niveau wordt bestraft. Wanneer het strafrecht het enige instrument is om ervoor te zorgen dat de communautaire wetgeving in de praktijk wordt nageleefd, dan kunnen de lidstaten verplicht worden tot het treffen van strafrechtelijke sancties. Zelfs wanneer de communautaire wetgeving niet expliciet strafrechtelijke sancties noemt, kunnen de lidstaten worden verplicht om de geëigende stappen te nemen opdat de communautaire wetgeving wordt nageleefd overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake artikel 10 van het EG-Verdrag. Men mag niet vergeten dat het Hof van Justitie "volledige" jurisdictie geniet in de eerste pijler (inbreukprocedures; toetsing van legaliteit op verzoek van andere instellingen; voorafgaande bepalingen over geldigheid en interpretatie), maar slechts een zeer beperkte jurisdictie geniet in de derde pijler. Een burger kan een beroep doen op de*

<sup>1</sup> PB C 180 van 26.06.2001, blz. 238.

*verantwoordelijkheid van een lidstaat dankzij de richtlijn: bij overtreding door een lidstaat is deze verplicht om de door individuen geleden schade te compenseren. Deze mogelijkheid bestaat niet bij een kaderbesluit omdat procedures wegens inbreuk niet worden genoemd als instrument van de derde pijler.*

Amendement 2  
Overweging 4 ter (nieuw)

***(4 ter) Wanneer een terrein onder de communautaire bevoegdheden valt, kan de Unie juridisch gezien geen gemeenschappelijke regels goedkeuren via een instrument dat valt onder titel VI van het EU-Verdrag, terwijl aanvullende maatregelen ter verbetering van de justitiële samenwerking kunnen worden genomen krachtens het EU-Verdrag.***

Motivering

*Dit amendement vervangt amendement 2 van het ontwerpadvies, dat is ingetrokken. Het verwijst naar het parallelle derde-pijlerinitiatief van de Raad.*

*Uit artikel 47 van het EU-Verdrag volgt dat het Gemeenschapsrecht het primaat heeft boven de wetgeving van de Unie. Wanneer een terrein binnen de bevoegdheid van de Gemeenschap valt, is het juridisch gezien niet mogelijk dat de Unie gemeenschappelijke regels goedkeurt via een instrument dat onder de derde pijler valt; dit zou een inbreuk zijn op de bevoegdheden van de Gemeenschap. De Raad, optredend onder de derde pijler, heeft slechts aanvullende bevoegdheid. Een onder titel VI van het EU-Verdrag vallend instrument kan daarom niet worden goedgekeurd wanneer de betreffende wet kan worden vastgesteld via het Gemeenschapsrecht.*

*Daarom moet het ontwerp kaderbesluit over bescherming van het milieu in het strafrecht worden opgesplitst in twee instrumenten: de huidige ontwerprichtlijn en een eventueel ontwerp kaderbesluit dat de aanvullende maatregelen krachtens het EU-Verdrag omvat.*

20 maart 2002

## **ADVIES VAN DE COMMISSIE VRIJHEDEN EN RECHTEN VAN DE BURGER, JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN**

aan de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid

inzake het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieubescherming door het strafrecht (COM(2001) 139 – C5-0116/2001 – 2001/0076(COD))

Rapporteur voor advies: Giuseppe Di Lello Finuoli

### **PROCEDUREVERLOOP**

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken benoemde op haar vergadering van 25 april 2001 Giuseppe Di Lello Finuoli tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 22 januari, 20 februari en 19 maart 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de hierna volgende amendementen.

Bij de stemming waren aanwezig: Ana Palacio Vallelersundi (voorzitter), Robert J.E. Evans, Lousewies van der Laan en Giacomo Santini (ondervoorzitters), Giuseppe Di Lello Finuoli (rapporteur voor advies), Maria Berger (verving Ozan Ceyhun), Hans Blokland (verving Ole Krarup overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Mario Borghezio, Mogens N.J. Camre (verving Niall Andrews), Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Gérard M.J. Deprez, Evelyne Gebhardt (verving Adeline Hazan), Jorge Salvador Hernández Mollar, Pierre Jonckheer, Anna Karamanou (verving Carmen Cerdeira Morterero), Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Jean Lambert (verving Alima Boumediene-Thiery), Baroness Sarah Ludford, Lucio Manisco (verving Fodé Sylla), Luís Marinho (verving Gerhard Schmid), Hartmut Nassauer, William Francis Newton Dunn, Elena Ornella Paciotti, Paolo Pastorelli (verving Thierry Cornillet), Hubert Pirker, Martine Roure, Heide Rühle, Ilka Schröder, Olle Schmidt (verving Francesco Rutelli), Patsy Sørensen, The Earl of Stockton (verving Carlos Coelho), Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Gianni Vattimo (verving Sérgio Sousa Pinto), Christian Ulrik von Boetticher, Christos Zacharakis (verving Mary Elizabeth Banotti) en Olga Zrihen Zaari (verving Valter Veltroni).

### **BEKNOPTE MOTIVERING**

De Overeenkomst van de Raad van Europa inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht (Straatsburg, 4 november 1998) is door geen van de lidstaten van de Europese Unie geratificeerd.

Om deze impasse te doorbreken heeft Denemarken in februari 1999 een voorstel voor een gemeenschappelijk optreden ingediend (later omgezet in een ontwerp kaderbesluit ingevolge de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam) waarin enkele voorstellen uit deze overeenkomst, zij het in beperktere vorm, zijn overgenomen.

In juli van hetzelfde jaar heeft het Parlement een verslag aangenomen met belangrijke wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke tekst van het kaderbesluit.

In december 2001 heeft de Raad een nieuw ontwerp-kaderbesluit opgesteld, waarover het Parlement nu wordt geraadpleegd.

De Commissie maakte een algemeen voorbehoud inzake het kaderbesluit en merkte op dat het beleidsterrein van de milieubescherming door talrijke communautaire teksten wordt bestreken, waarvan het merendeel in sancties voorziet. Derhalve was zij van mening dat deze kwestie behandeld moest worden met een communautair instrument (eerste pijler) op grond van artikel 175, lid 1 EG, o.a. met het oog op de totstandbrenging van een *acquis communautaire* in verband met de aanstaande uitbreiding.

Zij merkte voorts op dat deze sancties ontoereikend waren gebleken, gezien de ernstige toestand van het milieu in de Unie en dat zij derhalve de Raad een ontwerprichtlijn zou voorleggen waarin de lidstaten verplicht zouden worden te voorzien in strafrechtelijke sancties met het oog op een doeltreffender tenuitvoerlegging van de al bestaande communautaire normen op dit terrein; zij sloot echter uit dat het strafrecht hierdoor 'gecommunautariseerd' zou worden.

Deze ontwerprichtlijn (COM(2001) 139), die in maart 2001 werd voorgelegd, bevatte in de bijlage een lijst van 52 communautaire richtlijnen in de sfeer van het milieurecht en in het slotgedeelte van de toelichting zinspeelde de Commissie op "mogelijke aanvullende maatregelen krachtens het Verdrag betreffende de Europese Unie".

De Commissie wees erop dat "[...] het nodig [zou] kunnen zijn in het kader van het EU-Verdrag verdere stappen te ondernemen met het oog op verbetering van de justitiële samenwerking" en zij stelde voor om, ten aanzien van de bestanddelen van strafbare feiten, een kaderbesluit aan te nemen waarin zou worden verwezen naar de betreffende communautaire richtlijn, met bijzondere nadruk "op de georganiseerde misdaad en/of het terrorisme".

De Juridische Dienst van de Raad gaf een gunstig advies over het voorstel van de Commissie en merkte op dat het communautaire recht de Gemeenschapswetgever de mogelijkheid biedt de lidstaten te verplichten in passende sancties te voorzien, om te garanderen dat de verplichtingen die zij op zich hebben genomen in acht worden genomen: als de wetgever van mening was dat de inachtneming van de verplichtingen uitsluitend door middel van strafrechtelijke sancties kon worden gegarandeerd, had hij de "juridische bevoegdheid" de lidstaten te verplichten in dergelijke sancties te voorzien.

De Raad was en is deze mening vanzelfsprekend niet toegedaan en staat erop dat een instrument van de derde pijler, zoals een kaderbesluit, wordt vastgesteld.

Er zij vermeld dat de Gemeenschap weliswaar enkele malen de keuze tussen strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties heeft opgelegd (cf. verordening (EEG) nr. 3483 van 7 november 1988 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten), maar nog nooit een tekst heeft aangenomen waarin uitsluitend kon worden gekozen voor strafrechtelijke sancties (in het nationaal recht) om de inachtneming van de communautaire normen af te dwingen.

Ten aanzien van de politieke en justitiële samenwerking (ook bij de bescherming van het milieu

door de harmonisatie van strafrechtelijke normen) vormt artikel 34 VEU de rechtsgrond voor het kaderbesluit (derde pijler), terwijl artikel 174 en 175 EG (waarin de Gemeenschap bevoegdheden in de sfeer van het milieu worden toegekend) de rechtsgrond vormen voor de richtlijn (eerste pijler).

De Juridische Dienst (5 maart 2001 – 6793/01) meent daarnaast dat de Raad, als hij onder de derde pijler handelt, uitsluitend aanvullende bevoegdheden heeft, en als de Commissie het noodzakelijk acht onder de eerste pijler te handelen, kunnen daaraan voorafgaand geen andere maatregelen onder de derde pijler worden genomen: een dergelijke maatregel (in het onderhavige geval het kaderbesluit van december 2000) zou bij het Hof van Justitie kunnen worden aangevochten en nietig worden verklaard.

Het Parlement staat kennelijk volledig achter het standpunt van de Commissie, zoals blijkt uit de aanbeveling over "strafmaatregelen en Gemeenschapsrecht" (B5-0707/2001) die tijdens de vergadering van 15 november 2001 zonder debat is aangenomen. Daarin beveelt het Parlement met name onder artikel 6 aan "[...] dat de Raad zich onthoudt van maatregelen in de sfeer van het milieustrafrecht totdat het eerder genoemde voorstel voor een richtlijn inzake milieubescherming door het strafrecht is afgerond".

Het is daarnaast wenselijk dat de gehele materie - met inbegrip van de justitiële samenwerking - naar de eerste pijler wordt overgeheveld, zodat de wetgeving samenhang vertoont en geen mengeling wordt van instrumenten van de eerste en derde pijler, zoals voorzien in artikel 42 VEU.

## AMENDEMENTEN

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken verzoekt de ten principale bevoegde Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid onderstaande amendementen in haar verslag op te nemen:

Door de Commissie voorgestelde tekst<sup>1</sup>

Amendementen van het Parlement

### Amendement 1 Artikel 2, letter a)

(a) "rechtspersoon": ieder lichaam dat deze rechtspositie uit hoofde van de toepasselijke nationale wetgeving geniet, behalve staten en andere publiekrechtelijke lichamen die handelen in de uitoefening van hun soevereine rechten, evenals openbare internationale organisaties;

(a) "rechtspersoon": ieder lichaam dat deze rechtspositie uit hoofde van de toepasselijke nationale wetgeving geniet, behalve staten en andere publiekrechtelijke lichamen die handelen in de uitoefening van hun soevereine rechten, evenals openbare internationale organisaties, **tenzij het daarbij voornamelijk om economische activiteiten gaat,**

### *Motivering*

*Deze precisering is noodzakelijk om elke twijfel omtrent de toepassing van de richtlijn weg te*

<sup>1</sup> PB C 180 van 26.6.2001, blz. 238.

*nemen in gevallen waarbij staten en andere publiekrechtelijke lichamen hoofdzakelijk uit economische motieven handelen.*

Amendement 2  
Artikel 3, letter b)

b) de lozing, emissie of introductie van een hoeveelheid stoffen in de lucht, de bodem of **het water en** de behandeling, de verwijdering, de opslag, het vervoer, de uitvoer of invoer van gevaarlijke afvalstoffen;

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

*Motivering*

*Met de termen "bodem" en "water" kan niet worden volstaan en er moet duidelijk worden gespecificeerd dat de richtlijn ook van toepassing is op de ondergrond en op oppervlakte- en grondwater, alsmede op de productie van gevaarlijke afvalstoffen.*

Amendement 3  
Artikel 3, letter d)

d) het bezitten, vangen, beschadigen, doden van of handelen in beschermde in het wild levende dier- en plantensoorten of delen daarvan;

d) het bezitten, vangen, beschadigen, doden van of handelen in beschermde in het wild levende dier- en plantensoorten of delen daarvan, **dan wel in daarvan afgeleide producten**;

*Motivering*

*De aangebrachte specificaties zijn noodzakelijk om alle twijfels weg te nemen omtrent de toepassing van de richtlijn en om te voorkomen dat bepaalde activiteiten als geoorloofd kunnen worden beschouwd omdat ze niet specifiek zijn vermeld.*

Amendement 4  
Artikel 3, letter f)

(f) handel in ozonafbrekende stoffen;

(f) handel in **of gebruik van** ozonafbrekende stoffen;

*Motivering*

*De aangebrachte specificaties zijn noodzakelijk om alle twijfels weg te nemen omtrent de toepassing van de richtlijn en om te voorkomen dat bepaalde activiteiten als geoorloofd kunnen worden beschouwd omdat ze niet specifiek zijn vermeld.*

Amendement 5  
Artikel 4, letter a)

a) ten aanzien van natuurlijke personen voorzien de lidstaten in strafrechtelijke sancties, welke in ernstige gevallen kunnen gaan tot vrijheidsstraffen.

a) ten aanzien van natuurlijke personen voorzien de lidstaten in strafrechtelijke sancties, welke in ernstige gevallen kunnen gaan tot vrijheidsstraffen **en de verbeurdverklaring van gemaakte winsten.**

*Motivering*

*Een effectievere toepassing van de in te voeren regels kan alleen worden bereikt door te voorzien in verbeurdverklaring van winsten en goederen, gedwongen schadeloosstelling en de verplichting de bewuste ruimten in hun oorspronkelijke staat te herstellen.*

Amendement 6  
Artikel 4, letter b)

b) ten aanzien van natuurlijke en rechtspersonen voorzien de lidstaten in voorkomend geval in geldboetes, uitsluiting van het voordeel van een gunstige regeling van de overheid of van overheidssteun, tijdelijk of blijvend verbod om commerciële activiteiten uit te oefenen, plaatsing onder toezicht van de rechter of rechterlijke bevelen tot ontbinding.

b) ten aanzien van natuurlijke en rechtspersonen voorzien de lidstaten in voorkomend geval in geldboetes **die in verhouding staan tot de aangerichte schade, de verbeurdverklaring of inbeslagneming van roerende of onroerende goederen die bij het plegen van de inbreuken zijn gebruikt, dan wel van kapitaalgoederen van vergelijkbare waarde, de schadeloosstelling van natuurlijke of rechtspersonen, en (waar mogelijk) het herstel van de bewuste ruimten in hun oorspronkelijke staat,** uitsluiting van het voordeel van een gunstige regeling van de overheid of van overheidssteun, tijdelijk of blijvend verbod om commerciële activiteiten uit te oefenen, plaatsing onder toezicht van de rechter of rechterlijke bevelen tot ontbinding.

*Motivering*

*Een effectievere toepassing van de in te voeren regels kan alleen worden bereikt door te voorzien in verbeurdverklaring van winsten en goederen, gedwongen schadeloosstelling en de verplichting de bewuste ruimten in hun oorspronkelijke staat te herstellen.*