

Richtlijn milieubescherming door het strafrecht

Titel: Voorstel voor een richtlijn van het EP en de Raad inzake de milieubescherming door het strafrecht

Datum Raadsdocument: 14 februari 2007
Nr. Raadsdocument: 6297/07
Nr. Commissiedocument: COM (2007) 51 final
Eerstverantwoordelijk ministerie: JUST i.o.m. VROM, BZ, FIN, EZ, LNV, SZW, VenW, BZK,
VNG, UvW

Behandelingstraject in Brussel: Werkgroep materieel strafrecht, CATS, JBZ-Raad

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het verzekeren van een hoog niveau van bescherming van het milieu is één van de wezenlijke doeleinden van de Gemeenschap. Op het terrein van milieubescherming heeft de Gemeenschap in de afgelopen dertig jaar meer dan 200 richtlijnen en verordeningen vastgesteld. De handhaving van het Gemeenschapsrecht in de EU op het terrein van het milieu behoeft verbetering. Daartoe dienen de lidstaten te beschikken over een effectief strafrechtelijk instrumentarium.

De onderhavige ontwerprichtlijn beoogt de beschikbaarheid van een dergelijk instrumentarium te verzekeren.

De ontwerprichtlijn verplicht de lidstaten tot strafbaarstelling van een aantal ernstige inbreuken op het milieu in hun nationale wetgeving, als deze opzettelijk of tenminste met grove nalatigheid zijn begaan. De ontwerprichtlijn omschrijft daartoe negen typen van inbreuken, zoals:

- het wederrechtelijk verwerken, met inbegrip van verwijderen en opslaan, vervoeren, uitvoeren of invoeren van afvalstoffen, met inbegrip van gevaarlijke afvalstoffen, waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt;
- het wederrechtelijk exploiteren van een bedrijf waar een gevaarlijke activiteit wordt verricht of waar gevaarlijke stoffen of preparaten worden opgeslagen of gebruikt, waardoor buiten die inrichting de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt;
- het illegaal overbrengen van afvalstoffen, als omschreven in artikel 2, punt 35, van Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het EP en de Raad uit winstbejag en in niet verwaarloosbare hoeveelheden, ongeacht of de overbrenging tot stand komt door één enkele dan wel door meerdere, kennelijk met elkaar in verband staande inrichtingen;

- het wederrechtelijk bezitten, vangen of zich toe-eigenen, beschadigen, doden of verhandelen van specimina van beschermde in het wild levende dier- en plantensoorten of delen of daarvan afgeleide producten, en
- het wederrechtelijk toebrengen van aanzienlijke schade aan een beschermde habitat.

De ontwerp Richtlijn verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat de in de ontwerp Richtlijn omschreven strafbare feiten worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties. De ontwerp Richtlijn schrijft voor deze strafbare feiten drie categorieën van minimum maximumvrijheidsstraffen (1-3 jaar; 2-5 jaar; 5-10 jaar) voor die gerelateerd zijn aan de ernst van deze feiten. De ontwerp Richtlijn voorziet in optionele aanvullende straffen of maatregelen, in het bijzonder het verbod op de uitoefening van een beroep- of bestuursfunctie, publicatie van het veroordelende vonnis en de verplichting tot herstel van het milieu.

De ontwerp Richtlijn vestigt aansprakelijkheid van rechtspersonen voor de daarin omschreven strafbare feiten. De lidstaten dienen te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor rechtspersonen die al dan niet strafrechtelijke geldboetes omvatten. Voor de in mate van ernst oplopende strafbare feiten gelden drie categorieën van minimum maximumgeldboetes voor rechtspersonen (€300.000-€500.000; €500.000-€750.000; €750.000-€1.500.000). De ontwerp Richtlijn voorziet in optionele aanvullende sancties en maatregelen voor rechtspersonen die standaard worden opgenomen in materieelrechtelijke kaderbesluiten.

De voorgestelde richtlijn komt in de plaats van het kaderbesluit 2003/80/JBZ van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PbEG L 29/55) én de ontwerp Richtlijn van 13 maart 2001 van het EP en de Raad inzake milieubescherming door middel van strafrecht. Het kaderbesluit werd ingevolge de uitspraak van het Hof van Justitie van 13 september 2005 (zaak nr. C-176/03) vernietigd vanwege het feit dat de in het kaderbesluit geregelde materie (milieubescherming) op grond van het EG-Verdrag, de eerste pijler, had moeten worden geregeld en niet door middel van een kaderbesluit in de derde pijler.

De ontwerp Richtlijn komt vrijwel overeen met het kaderbesluit. Op detailniveau verschillen de teksten van elkaar. Hierbij gaat het voornamelijk om tekstuele verschillen, zoals de beperktere formulering van de concrete gevaarstelling bij enkele strafbare feiten en het tekstuele verschil tussen artikel 3, onderdeel b, van de ontwerp Richtlijn en artikel 2 van het kaderbesluit. Belangrijkste verschil tussen de ontwerp Richtlijn en het kaderbesluit betreft de toevoeging van twee delicten. Het gaat hierbij om

1. het grensoverschrijdend overbrengen van afvalstoffen uit gewin en in niet verwaarloosbare hoeveelheden, en
2. het wederrechtelijk toebrengen van aanzienlijke schade aan een beschermde habitat.

Met betrekking tot typen en hoogte van straffen gaat de ontwerprichtlijn verder dan het kaderbesluit.

Rechtsbasis van het voorstel: Artikel 175, lid 1, EG-Verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming Raad, medebeslissing EP

Instelling nieuw Comitologie-comité: nee

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: deels niet van toepassing, deels positief

Allereerst dient te worden gekeken in hoeverre de Gemeenschap bevoegd is om het onderhavige instrument voor te stellen. Sinds de uitspraak van het Hof van Justitie van 13 september 2005 is duidelijk dat de Gemeenschap bevoegd is de lidstaten te verplichten tot strafbaarstelling van ernstige inbreuken op Gemeenschapsnormen op het terrein van milieu. Echter, Nederland is van oordeel dat het arrest op zich geen grond vormt voor het oordeel dat ook het voorschrijven van type en hoogte van strafrechtelijke sancties onder de bevoegdheid van de eerste pijler valt (zie de notitie van het vorige kabinet van 6 april 2006 met betrekking tot het ICER-advies en rapport II over strafrecht in de eerste pijler, Kamerstukken II 2005/06, 30 037, nr. 9). Het subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel is dan ook niet van toepassing op deze onderdelen van de ontwerprichtlijn.

Ten aanzien van de onderdelen van het voorstel waarvoor de Gemeenschap wel bevoegd is, luidt het oordeel: positief. Een hoog niveau van milieubescherming kan alleen worden verwezenlijkt als is verzekerd dat de lidstaten een gemeenschappelijke set van ernstige inbreuken op het milieu strafbaar stellen. Een dergelijke harmonisatie van delictsomschrijvingen kan niet door de lidstaten afzonderlijk worden gerealiseerd.

Proportionaliteit: deels niet van toepassing, deels twijfelachtig

Ten aanzien van die onderdelen van het voorstel waarvoor de Gemeenschap wel bevoegd is (verplichting tot strafbaarstelling van ernstige inbreuken op Gemeenschapsnormen op het terrein van het milieu) 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:

Geen. Nederland is gehouden het Gemeenschapsrecht op het terrein van het milieu te handhaven. Dat geldt ook voor de normen ter bescherming waarvan de in de ontwerprichtlijn voorgeschreven strafbaarstelling is opgenomen. De verplichtingen die uit de ontwerprichtlijn voortvloeien, leiden niet tot verhoogde handhavinginspanningen.

Vervolgtraject financiële afspraken:

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):

De gevolgen voor de nationale regelgeving hangen af van de uiteindelijke tekst van de richtlijn.

Op basis van het huidige voorstel zullen die gevolgen beperkt zijn.

Wat de omschrijving van de strafbare feiten betreft komt de ontwerprichtlijn in grote mate overeen met het kaderbesluit. Ter implementatie daarvan is een wetsvoorstel aanhangig, waarvan de behandeling na de uitspraak van het Hof van Justitie van 13 september 2005 is opgeschort (Kamerstukken II 2005/06, 30 037). Uit de transponeringstabel bij de memorie van toelichting inzake dit wetsvoorstel blijkt dat vrijwel alle in het kaderbesluit omschreven strafbare feiten zijn strafbaar gesteld in de artikelen 161quater, quinquies, 173a en 173b Sr en in milieu- en natuurregelgeving juncto de artikelen 1a en 2 van de Wet op de economische delicten (Wed). De in het wetsvoorstel beschreven en voorgestelde implementatie kan dus ook goeddeels dienen voor de in de ontwerprichtlijn omschreven feiten. De twee toegevoegde delicten (artikel 3, onderdelen e en h) geven vermoedelijk geen problemen (zijn strafbaar gesteld via de Wet milieubeheer - artikel 10.58 - en de Flora- en faunawet, artikelen 8, 9, en 13, juncto 1a Wed).

Aanvullende wetgeving zal naar verwachting bescheiden zijn. Wat de voorgestelde minimum maximumvrijheidsstraffen en geldboetes betreft is onze wetgeving op een aantal punten niet toereikend. Voor geldboetes geldt in Nederland als hoogste maximum een geldboete van de zesde categorie, dat is €670.000. Dat is lager dan het minimum van de hoogste bandbreedte van €750.000 tot €1.500.000.

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

Het is verstandig dat de lidstaten ruime gelegenheid krijgen voor de uitvoering van hun implementatieverplichtingen. De lidstaten kunnen daarbij aansluiten bij de uitvoeringswerkzaamheden in verband met het kaderbesluit. Een termijn van twee jaar is voldoende.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: geen

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland hecht aan een hoog niveau van bescherming van het milieu binnen Europa. Het Gemeenschapsrecht op dit terrein behoeft een effectieve handhaving. De beschikbaarheid van een doeltreffend strafrechtelijk instrumentarium is nodig om ernstige inbreuken krachtig aan te pakken. Nederland hecht groot belang aan een effectieve bestrijding van (grensoverschrijdende) milieucriminaliteit. Nederland is van oordeel dat afspraken op Europees niveau bijdragen aan een effectieve aanpak van (grensoverschrijdende) milieucriminaliteit.

Ingevolge de notitie van het vorige kabinet van 4 april 2006 staat Nederland in beginsel terughoudend ten aanzien van nieuwe initiatieven van de Commissie waarin sprake zou kunnen zijn van een verplichting tot gebruik van strafrecht in de eerste pijler. Die notitie is ook richtinggevend voor de uiteindelijke beoordeling van en besluitvorming over de ontwerprichtlijn.

Nederland heeft ten tijde van de onderhandelingen over het kaderbesluit milieu met de toenmalige lidstaten ingestemd met een beperkte onderlinge aanpassing van milieustrafrecht in het kader van de derde pijler met het oog op een effectieve bestrijding van milieucriminaliteit. Daarmee heeft Nederland geoordeeld dat optreden op Europees niveau in dezen nodig is. Nederland staat ook positief tegenover een dergelijke onderlinge aanpassing in het kader van de eerste pijler als gevolg van de uitspraak van het Hof van Justitie van 13 september 2005. Nederland wil echter wel waken voor precedentwerking van dit voorstel naar andere terreinen van de eerste pijler ten aanzien waarvan de bevoegdheid van de EG tot strafrechtelijke harmonisatie (vooralnog) niet evident is (bijvoorbeeld vervoer).

Voor een verplichting tot strafbaarstelling in een eerste pijler instrument is een vereiste dat deze onontbeerlijk is voor de verzekering van de volledige doeltreffendheid van de door de Gemeenschapswetgever vastgestelde milieunormen (zie uitspraak HvJ in zaak C-176/05). Mede in dat licht is voor Nederland van belang dat de in de ontwerprichtlijn voor te schrijven strafbaarstelling is gericht op inbreuken van Gemeenschapsnormen (en dus niet op overtreding van in nationale wetgeving vastgestelde normen die niet zijn voortgevloeid uit enige Gemeenschapswetgeving). Het is in dit verband van belang erop te wijzen dat de ontwerprichtlijn uit 2001 de lidstaten verplichtte opzettelijk of uit grove nalatigheid gepleegde handelingen strafbaar te stellen voor zover die een overtreding inhielden van de in de bijlage bij die ontwerprichtlijn vermelde bepalingen van het Gemeenschapsrecht ter bescherming van het milieu en/of bepalingen die de lidstaten hebben getroffen teneinde Gemeenschapsrecht terzake toe te passen. In de huidige ontwerprichtlijn ontbreekt een dergelijke bijlage. Hierdoor kunnen onduidelijkheden ontstaan over de vraag op welke milieudelicten uit Europese milieuregelgeving de richtlijn ziet. De huidige tekst van de ontwerprichtlijn noodzaakt om zelf te interpreteren op welke Gemeenschapsnormen de richtlijn ziet. Zo maken de omschrijvingen in artikel 3, onderdelen g en h, bijvoorbeeld onvoldoende helder wat de relatie is tussen enerzijds de ontwerprichtlijn en anderzijds de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en Verordening EG nr. 338/97 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.

Verder is voor Nederland van belang dat de in de ontwerprichtlijn op te nemen strafbaarstelling beperkt is tot ernstige inbreuken op Gemeenschapsnormen.

Nederland hanteert bestuurlijke en strafrechtelijke handhavinginstrumenten op het terrein van het milieu. Voor Nederland is cruciaal dat ook ten aanzien van EG-normen in beginsel niet mag worden getornd aan de nationale keuzevrijheid met betrekking tot de inzet van handhavingmodaliteiten ter verzekering van de naleving van het milieurecht. Het voorstel moet deze keuzemogelijkheid duidelijk verzekeren.

Nederland vindt verder dat de uitspraak van het Hof van Justitie op zich geen grond vormt voor het oordeel dat het voorschrijven van type en hoogte van strafrechtelijke sancties onder de eerste pijler bevoegdheden valt. Nederland is van mening dat de sanctiebepaling in een EG-besluit zich in beginsel niet mag uitstrekken tot het type en de hoogte van de sanctie. Besluitvorming over het antwoord op de vraag of, en zo ja, in hoeverre onderlinge aanpassing van straffen is geboden dient plaats te vinden in de derde pijler. Nederland heeft dan ook ernstige bezwaren tegen de in de artikelen 5 en 7 voorgeschreven minimum maximumstraffen.

Ook vindt Nederland van belang dat deze richtlijn duidelijk maakt hoe de verhouding is tot andere Europese regelgeving waarmee dit voorstel raakvlakken dan wel overlap vertoont. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de Europese regelgeving inzake strafbaarstelling en sanctionering van verontreiniging vanaf zeeschepen.

Aantekening verdient in dit verband dat het Hof van Justitie nog uitspraak moet doen in een tweede zaak (C-440/05) over de inzet van strafrecht ter verwezenlijking van EG-normen (beleidsterrein vervoer). Die procedure betreft het kaderbesluit (2005/667/JBZ) van 12 juli 2005 tot versterking van het strafrechtelijke kader voor de bestrijding van verontreiniging vanaf schepen (PbEG L 225/164). Dit kaderbesluit geeft het kader voor strafrechtelijk optreden tegen inbreuken op normen ter bescherming van het mariene milieu die zijn neergelegd in de richtlijn (2005/35/EG) van 7 september 2005 inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties voor inbreuken (PbEG L 255/11). Ook legt dit kaderbesluit minimale maximumstraffen voor bovengenoemde inbreuken vast. De uitspraak in deze zaak zal meer duidelijkheid kunnen bieden over de omvang van de bevoegdheden van de Gemeenschapswetgever op het terrein van het strafrecht in de eerste pijler.

Tot slot vindt Nederland dat een rapportageplicht elke drie jaar niet noodzakelijk is en onevenredig bezwarend is voor de lidstaten. Deze periode zou langer moeten zijn. De onderhandelingen in Brussel richten zich in dit stadium op de omschrijving van de strafbare inbreuken in het licht van de hiervoor genoemde uitgangspunten. Nederland is geen voorstander van harmonisatie van geldboetes op ad hoc basis. Onderlinge aanpassing van geldelijke sancties vergt een horizontale aanpak, zoals is gebeurd ten aanzien van onderlinge aanpassing van vrijheidsstraffen in de derde pijler.