

# EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

---

*Zittingsdocument*

DEFINITIEVE VERSIE  
**A5-0080/2002**

20 maart 2002

\*

## **VERSLAG**

over het ontwerp kaderbesluit van de Raad inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht  
(15525/2001 – C5-0022/2002 – 2000/0801(CNS))

(Hernieuwde raadpleging)

Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Giuseppe Di Lello Finuoli

### ***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 .....	14
TOELICHTING.....	16

## PROCEDUREVERLOOP

Op 7 juli 2000 formuleerde het Parlement zijn standpunt inzake het initiatief van het Koninkrijk Denemarken met het oog op de goedkeuring van een kaderbesluit van de Raad ter bestrijding van ernstige milieucriminaliteit (5343/2000 - C5-0078/2000 - 2000/0801(CNS)).

Bij schrijven van 14 januari 2002 verzocht de Raad, overeenkomstig artikel 39, lid 1 van het EU-Verdrag, het Parlement opnieuw om advies inzake het ontwerp kaderbesluit inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht (15525/2001 – 2000/0801(CNS)).

Op 17 januari 2002 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van de tekst van de Raad naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als commissie ten principale en naar de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid als medeadviserende commissie (C5-0022/2002).

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken benoemde reeds op haar vergadering van 3 april 2000 Giuseppe Di Lello Finuoli tot rapporteur.

De commissie behandelde de tekst van de Raad en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 22 januari, 20 februari en 19 maart 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 39 voor bij 2 onthoudingen haar goedkeuring aan de ontwerp wetgevingsresolutie.

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), Maria Berger (verving Carmen Cerdeira Morterero), 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 Gerhard Schmid), Marie-Thérèse Hermange (verving Giuseppe Brienza), Jorge Salvador Hernández Mollar, Pierre Jonckheer, Anna Karamanou (verving Valter Veltroni), Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Baroness Sarah Ludford, Lucio Manisco (verving Fodé Sylla), Luís Marinho (verving Martin Schulz), Hartmut Nassauer, William Francis Newton Dunn, Arie M. Oostlander (verving The Lord Bethell), Elena Ornella Paciotti, Paolo Pastorelli (verving Bernd Posselt), Hubert Pirker, Martine Roure, Heide Rühle, Gerhard Schmid (verving Francesco Rutelli), Ilka Schröder, Patsy Sörensen, The Earl of Stockton (verving Thierry Cornillet), Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusi, Gianni Vattimo (verving Sérgio Sousa Pinto), Christian Ulrik von Boetticher, Christos Zacharakis (verving Mary Elizabeth Banotti) en Olga Zrihen Zaari (verving Adeline Hazan).

De Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid besloot op 19 februari 2002 geen advies uit te brengen.

Het verslag werd ingediend op 20 maart 2002.

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

## WETGEVINGSVOORSTEL

### Ontwerpkaderbesluit van de Raad inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht (15525/2001 – C5-0022/2002 – 2000/0801(CNS))

Dit voorstel wordt als volgt gewijzigd:

Ontwerpkaderbesluit van de Raad <sup>1</sup>	Amendementen van het Parlement
	Amendement 1 Overweging 5
<i>(5) De Raad achtte het dienstig om in het onderhavige kaderbesluit een aantal wezenlijke bepalingen van het voorstel voor een richtlijn op te nemen, met name die waarin de handelingen worden omschreven welke de lidstaten krachtens hun nationale wetgeving moeten aanmerken als strafbare feiten.</i>	<i>(5) Krachtens de artikelen 29 en 47 van het Verdrag betreffende de Europese Unie prevaleert het EG-Verdrag over het EU-Verdrag, en uit hoofde van de rechtspraak van het Hof van Justitie (bijvoorbeeld in de zaken C-170/96 en C-333/99) is het niet uitgesloten dat de maatregelen die nodig zijn om de toepassing en de efficiëntie van het Gemeenschapsrecht te garanderen strafrechtelijke sancties omvatten.</i>
	Motivering
<i>Geen motivering.</i>	Amendement 2 Overweging 6
<i>(6) De Raad heeft dat voorstel bestudeerd, maar moest constateren dat een meerderheid voor de aanneming ervan ontbrak, omdat de leden van de Raad overwegend van oordeel waren dat het voorstel verder reikt dan de bevoegdheden die het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap aan de Gemeenschap verleent en dat de doelstellingen kunnen worden bereikt, door op basis van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie een kaderbesluit aan te nemen. De Raad was ook van mening dat het onderhavige, op artikel 34 van het VEU gebaseerde kaderbesluit een passend instrument is om de lidstaten ertoe te verplichten in</i>	<i>(6) De Gemeenschap heeft op het gebied van milieubescherming de bevoegdheid te bepalen dat gedrag op lidstaatniveau met strafrechtelijke sancties kan worden bestraft, onverminderd aanvullende maatregelen in het kader van de gerechtelijke samenwerking uit hoofde van het EU-Verdrag.</i>

<sup>1</sup> Nog niet gepubliceerd in het Publicatieblad.

*strafrechtelijke sancties te voorzien.*

*Motivering*

*Geen motivering.*

Amendement 3  
Overweging 7 ter (nieuw)

***(7 ter) Het Europees Parlement deelt het standpunt van de Commissie, zoals blijkt uit zijn resolutie die tijdens de plenaire vergadering van 15 november 2001 is aangenomen en waarin het Parlement de Raad aanbeveelt zich te onthouden van maatregelen in de sfeer van het milieustrafrecht totdat het voorstel voor een richtlijn inzake milieubescherming door het strafrecht is aangenomen; niettemin acht het Parlement het noodzakelijk zijn advies te geven over dit nieuwe ontwerp kaderbesluit, zodat de Raad het in aanmerking kan nemen.<sup>1</sup>***

*Motivering*

*In deze overweging wordt het standpunt van het Parlement uiteengezet en uitgelegd waarom het Parlement niettemin zijn advies geeft.*

Amendement 4  
Artikel 1

*Voor de toepassing van dit kaderbesluit wordt verstaan onder:*

***Voor dit kaderbesluit zijn de termen, delicten en sancties zoals omschreven in Richtlijn .../.../EG van het Europees Parlement en de Raad, aangenomen op ... inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht van toepassing.***

***a) "wederrechtelijk": in strijd met een wettelijke bepaling, een bestuursrechtelijk voorschrift of een besluit van een ter zake bevoegd orgaan, met inbegrip van de besluiten waarbij bindende bepalingen van het Gemeenschapsrecht tot bescherming van het milieu van kracht worden;***

---

<sup>1</sup> Aangenomen teksten, punt 1.

**b) "water": alle soorten grondwater en oppervlaktewater, met inbegrip van het water van meren, rivieren, oceanen en zeeën;**

**c) "rechtspersoon": ieder lichaam dat deze hoedanigheid krachtens het toepasselijke nationale recht bezit, met uitzondering van staten of andere overheidslichamen in de uitoefening van hun openbare macht en van publiekrechtelijke internationale organisaties.**

*Motivering*

*Het kaderbesluit moet stroken met de door de Commissie voorgestelde richtlijn die op grond van artikel 175 van het EG-Verdrag moet worden aangenomen. Het kaderbesluit moet daarom naar de richtlijn verwijzen en moet niet datgene herhalen wat onder de richtlijn zal vallen.*

Amendement 5

Artikel 2

***Opzettelijke delicten***

***Schrappen***

***Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om de volgende handelingen krachtens zijn nationale recht strafbaar te stellen:***

***a) het lozen, uitstoten of anderszins brengen van een hoeveelheid stoffen of ioniserende straling in de lucht, de grond of het water, waardoor de dood of ernstig letsel van personen wordt veroorzaakt;***

***b) het wederrechtelijk lozen, uitstoten of anderszins brengen van een hoeveelheid stoffen of ioniserende straling in de lucht, de grond of het water, waardoor een langdurige of aanzienlijke verslechtering daarvan dan wel de dood of ernstig letsel van personen dan wel ernstige schade aan beschermde monumenten, andere beschermde voorwerpen, goederen, dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt;***

***c) het wederrechtelijk verwijderen,***

*bewerken, opslaan, vervoeren, uitvoeren of invoeren van afvalstoffen, met inbegrip van gevaarlijke afvalstoffen, waardoor de dood of ernstig letsel van personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water dan wel aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt;*

*d) het wederrechtelijk exploiteren van een bedrijf waarin een gevaarlijke activiteit wordt verricht, waardoor buiten die inrichting de dood of ernstig letsel van 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;*

*e) het wederrechtelijk vervaardigen, bewerken, opslaan, gebruiken, vervoeren, uitvoeren of invoeren van kernmateriaal of andere gevaarlijke radioactieve stoffen, waardoor de dood of ernstig letsel van personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water dan wel aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt;*

*f) het wederrechtelijk bezitten, vangen, beschadigen, doden van of handelen in beschermde in het wild levende dier- en plantensoorten of delen daarvan, althans wanneer zij volgens de omschrijving van het nationale recht met uitsterven bedreigd zijn;*

*g) wederrechtelijke handel in ozonafbrekende stoffen, wanneer die handelingen opzettelijk worden verricht.*

*Motivering*

*Zie hierboven.*

Amendement 6  
Artikel 3



## *Nalatigheidsdelicten*

## *Schrappen*

***Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om de handelingen, genoemd in artikel 2, wanneer daarbij sprake is van nalatigheid, of in elk geval bij grove nalatigheid, krachtens zijn nationale recht strafbaar te stellen.***

*Motivering*

*Zie hierboven.*

Amendement 7

Artikel 4

## *Deelneming en uitlokking*

## *Schrappen*

***Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deelneming aan en uitlokking van de in artikel 2 bedoelde handelingen strafbaar zijn.***

*Motivering*

*Zie hierboven.*

Amendement 8

Artikel 5

## *Sancties*

## *Schrappen*

***1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat op de in de artikelen 2 en 3 bedoelde handelingen doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties staan, waaronder, ten minste in ernstige gevallen, vrijheidsstraffen waarvoor uitlevering kan plaatsvinden.***

***2. De in lid 1 bedoelde strafrechtelijke sancties kunnen gepaard gaan met andere sancties of maatregelen, in het bijzonder het niet in aanmerking komen van een natuurlijke persoon voor het verrichten van activiteiten waarvoor officiële toestemming of goedkeuring vereist is, dan wel het oprichten, beheren of leiden van een firma of stichting, wanneer de***

***feiten die tot de veroordeling van die persoon hebben geleid een duidelijk gevaar voor herhaling van soortgelijke strafbare activiteiten in de toekomst inhouden.***

*Motivering*

*Zie hierboven.*

Amendement 9  
Artikel 6

1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de in ***de artikelen 2 en 3*** bedoelde handelingen, die in hun belang gepleegd zijn door iemand die, hetzij als individu hetzij als lid van een orgaan van de rechtspersoon handelt en die binnen de rechtspersoon een leidende positie bekleedt, op basis van:

- een bevoegdheid om de rechtspersoon te vertegenwoordigen, of

- een bevoegdheid om namens de rechtspersoon beslissingen te nemen, of

- een bevoegdheid om bij de rechtspersoon toezicht uit te oefenen,

alsmede voor betrokkenheid, als medeplichtige of als aanstichter, van de in ***artikel 2*** bedoelde handelingen.

2. Naast de in lid 1 bedoelde gevallen, neemt iedere lidstaat de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld wanneer een onder zijn gezag staande persoon in zijn belang de in ***de***

1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de in ***artikel 3 van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht*** bedoelde handelingen, die in hun belang gepleegd zijn door iemand die, hetzij als individu hetzij als lid van een orgaan van de rechtspersoon handelt en die binnen de rechtspersoon een leidende positie bekleedt, op basis van:

- een bevoegdheid om de rechtspersoon te vertegenwoordigen, of

- een bevoegdheid om namens de rechtspersoon beslissingen te nemen, of

- een bevoegdheid om bij de rechtspersoon toezicht uit te oefenen,

alsmede voor betrokkenheid, als medeplichtige of als aanstichter, van de in ***artikel 3 van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht*** bedoelde handelingen.

2. Naast de in lid 1 bedoelde gevallen, neemt iedere lidstaat de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld wanneer een onder zijn gezag staande persoon in zijn belang de in ***artikel***

*artikelen 2 en 3* bedoelde handelingen heeft kunnen verrichten wegens het ontbreken van toezicht of controle door een in lid 1 bedoelde persoon.

De aansprakelijkheid van een rechtspersoon krachtens de leden 1 en 2 sluit niet de strafrechtelijke vervolging uit van natuurlijke personen die als dader, aanstichter of medeplichtige bij de in *de artikelen 2 en 3* bedoelde handelingen betrokken zijn.

*3 van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht* bedoelde handelingen heeft kunnen verrichten wegens het ontbreken van toezicht of controle door een in lid 1 bedoelde persoon.

De aansprakelijkheid van een rechtspersoon krachtens de leden 1 en 2 sluit niet de strafrechtelijke vervolging uit van natuurlijke personen die als dader, aanstichter of medeplichtige bij de in *artikel 3 van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht* bedoelde handelingen betrokken zijn.

#### *Motivering*

*De bepalingen waarmee de aansprakelijkheid van rechtspersonen wordt geharmoniseerd, zijn niet in de ontwerprichtlijn opgenomen en kunnen in het kaderbesluit blijven staan, maar er moet naar de richtlijn worden verwezen.*

#### Amendement 10 Artikel 7

##### *Sancties tegen rechtspersonen*

##### *Schrappen*

*Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om tegen een rechtspersoon die krachtens artikel 6 aansprakelijk is verklaard, sancties te kunnen treffen die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn; deze sancties omvatten al dan niet strafrechtelijke geldboetes en kunnen andere maatregelen omvatten, zoals:*

- a) de uitsluiting van het voordeel van een gunstige regeling van de overheid of van overheidssteun;*
- b) het tijdelijk of permanent verbod op het uitoefenen van industriële of commerciële activiteiten;*
- c) plaatsing onder toezicht van de rechter;*
- d) een gerechtelijke maatregel tot liquidatie;*

***e) de verplichting om specifieke maatregelen te treffen ter voorkoming van de gevolgen van handelingen zoals die waarop de strafrechtelijke aansprakelijkheid steunde.***

*Motivering*

*Zie de motivering bij amendement 3 hierboven.*

Amendement 11  
Artikel 8, lid 1

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen tot vestiging van zijn rechtsmacht ten aanzien van de in **artikelen 2 en 3** bedoelde strafbare feiten, wanneer deze gepleegd zijn:

a) geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied, zelfs indien alle effecten van het strafbare feit elders plaatsvinden;

b) aan boord van een schip dat onder diens vlag vaart of van een luchtvaartuig dat in die lidstaat is geregistreerd;

c) ten behoeve van rechtspersonen die hun statutaire zetel op zijn grondgebied hebben;

d) door een van zijn onderdanen, indien het feit strafbaar is volgens het strafrecht van de staat waar het is begaan of indien de plaats waar het is begaan onder geen enkele territoriale rechtsmacht valt.

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen tot vestiging van zijn rechtsmacht ten aanzien van de in **artikel 3 van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht** bedoelde strafbare feiten, wanneer deze gepleegd zijn:

a) geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied, zelfs indien alle effecten van het strafbare feit elders plaatsvinden;

b) aan boord van een schip dat onder diens vlag vaart of van een luchtvaartuig dat in die lidstaat is geregistreerd;

c) ten behoeve van rechtspersonen die hun statutaire zetel op zijn grondgebied hebben;

d) door een van zijn onderdanen, indien het feit strafbaar is volgens het strafrecht van de staat waar het is begaan of indien de plaats waar het is begaan onder geen enkele territoriale rechtsmacht valt.

*Motivering*

*In het kaderbesluit moet naar de richtlijn worden verwezen.*

Amendement 12  
Artikel 9, lid 1

1. a) Elke lidstaat die ingevolge zijn nationale recht nog geen eigen onderdanen uitlevert, treft de nodige maatregelen om

1. a) Elke lidstaat die ingevolge zijn nationale recht nog geen eigen onderdanen uitlevert, treft de nodige maatregelen om

zijn rechtsmacht te vestigen ten aanzien van overeenkomstig **de artikelen 2 en 3** strafbaar gestelde feiten die door deze onderdanen buiten zijn grondgebied worden gepleegd.

b) Wanneer een onderdaan van een lidstaat ervan wordt verdacht zich in een andere lidstaat schuldig te hebben gemaakt aan strafbaar gestelde gedragingen als bedoeld in **de artikelen 2 en 3**, en de lidstaat de betrokkene louter op grond van zijn of haar nationaliteit nog niet aan die andere lidstaat uitlevert, legt deze lidstaat de zaak aan zijn bevoegde autoriteiten voor opdat, indien daartoe aanleiding bestaat, een strafvervolging kan worden ingesteld. Met het oog op de strafvervolging worden de dossiers, inlichtingen en voorwerpen die op het strafbare feit betrekking hebben, overeenkomstig artikel 6, lid 2, van het Europees Verdrag betreffende uitlevering toegezonden. De verzoekende lidstaat wordt in kennis gesteld van de vervolging en van het resultaat daarvan.

zijn rechtsmacht te vestigen ten aanzien van overeenkomstig **artikel 3 van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht** strafbaar gestelde feiten die door deze onderdanen buiten zijn grondgebied worden gepleegd.

b) Wanneer een onderdaan van een lidstaat ervan wordt verdacht zich in een andere lidstaat schuldig te hebben gemaakt aan strafbaar gestelde gedragingen als bedoeld in **artikel 3 van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht**, en de lidstaat de betrokkene louter op grond van zijn of haar nationaliteit nog niet aan die andere lidstaat uitlevert, legt deze lidstaat de zaak aan zijn bevoegde autoriteiten voor opdat, indien daartoe aanleiding bestaat, een strafvervolging kan worden ingesteld. Met het oog op de strafvervolging worden de dossiers, inlichtingen en voorwerpen die op het strafbare feit betrekking hebben, overeenkomstig artikel 6, lid 2, van het Europees Verdrag betreffende uitlevering toegezonden. De verzoekende lidstaat wordt in kennis gesteld van de vervolging en van het resultaat daarvan.

#### *Motivering*

*In het kaderbesluit moet naar de richtlijn worden verwezen.*

## ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE

### Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het ontwerp kaderbesluit van de Raad inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht (15525/2001 – C5-0022/2002 – 2000/0801(CNS))

#### (Raadplegingsprocedure – Hernieuwde raadpleging)

*Het Europees Parlement,*

- gezien het ontwerp kaderbesluit van de Raad (15525/2001<sup>1</sup>),
  - gezien het initiatief van het Koninkrijk Denemarken met het oog op de aanneming van het kaderbesluit van de Raad ter bestrijding van ernstige milieucriminaliteit (5343/2000<sup>2</sup>),
  - gelet op zijn standpunt van 7 juli 2000<sup>3</sup>,
  - gezien zijn resolutie van 15 november 2001 betreffende strafmaatregelen en Gemeenschapsrecht<sup>4</sup>
  - gelet op de artikelen 29, 31, letter e) en 34, lid 2, letter b) van het EU-Verdrag,
  - hernieuwd geraadpleegd door de Raad overeenkomstig artikel 39, lid 1 van het EU-Verdrag (C5-0022/2002),
  - gelet op de artikelen 106 en 67 van zijn Reglement,
  - gezien het verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken (A5-0080/2002),
1. hecht zijn goedkeuring aan het aldus gewijzigde ontwerp kaderbesluit van de Raad;
  2. verzoekt de Raad, wanneer deze voornemens is af te wijken van de door het Parlement goedgekeurde tekst, het Parlement hiervan op de hoogte te stellen;
  3. verzoekt de Raad dit aanvullende kaderbesluit pas goed te keuren na de goedkeuring van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht, zoals voorgesteld door de Commissie<sup>5</sup>;
  4. wenst opnieuw te worden geraadpleegd inzake dit aanvullende kaderbesluit ingeval de Raad voornemens is ingrijpende wijzigingen aan te brengen in de tekst van de Raad of in het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht waarnaar dit kaderbesluit verwijst;
  5. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en

---

<sup>1</sup> Nog niet gepubliceerd in het Publicatieblad.

<sup>2</sup> PB C 39 van 11.2.2000, blz. 4.

<sup>3</sup> PB C 121 van 24.4.2001, blz. 494.

<sup>4</sup> Aangenomen teksten, punt 1.

<sup>5</sup> PB C 180 van 26.6.2001, blz. 238.

de Commissie.

## TOELICHTING

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 (na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam opnieuw geformuleerd als een ontwerp kaderbesluit) ingediend waarin enkele voorstellen uit deze overeenkomst, zij het in beperktere vorm, werden overgenomen.

In juli van hetzelfde jaar heeft het Parlement een verslag aangenomen met belangrijke wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke tekst van het kaderbesluit, dat veel meer in overeenstemming was met de inhoud en de doelstellingen van de Overeenkomst van de Raad van Europa.

In december 2001 heeft de Raad een nieuw ontwerp kaderbesluit opgesteld, dat ingrijpend gewijzigd was ten opzichte van de oorspronkelijke tekst. Het Parlement wordt thans over deze nieuwe tekst 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 die in bestuursrechtelijke sancties voorzien. Derhalve was zij van mening dat deze kwestie behandeld moest worden met een communautair instrument (eerste pijler) op grond van artikel 175, lid 1 VEG, onder andere met het oog op de vorming van een acquis communautaire in verband met de aanstaande uitbreiding.

Zij merkte voorts op dat de bestaande 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 doeltreffendere 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".

Tijdens de bijeenkomsten van de Raad zijn juridische argumenten ten gunste van het voorstel van de Commissie naar voren gebracht en werd opgemerkt dat het communautair 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 (cfr. verordening nr. 3483 van 7 november 1988 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten), maar nog geen teksten heeft aangenomen waarin uitsluitend kon worden gekozen voor strafrechtelijke sancties (in het nationaal recht) om de communautaire normen af te dwingen.

Juist om deze reden is deze laatste 'bevoegdheid', die in de Verdragen schijnbaar niet wordt vermeld, nooit door het Hof van Justitie onder de loep genomen.

De argumenten van de Commissie zijn gebaseerd op de verdeling van bevoegdheden tussen het EG-Verdrag en het EU-Verdrag en op het prevaleren van het communautair recht zoals dat door artikel 47 VEU (en artikel 29 VEU) is bekrachtigd.

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 de artikelen 174 en 175 VEG (waarin de Gemeenschap bevoegdheden in de sfeer van het milieu worden toegekend) de rechtsgrond vormen voor de richtlijn (eerste pijler).

Tijdens de bijeenkomsten van de Raad zijn juridische argumenten naar voren gebracht het standpunt dat het, wanneer een beleidsterrein onder de bevoegdheden van de Gemeenschap valt, juridisch niet mogelijk is voor de Unie om gemeenschappelijke regelgeving aan te nemen met behulp van een instrument van de derde pijler zonder inbreuk te maken op de bevoegdheden van de Gemeenschap.

Daarnaast is naar voren gebracht dat de Raad, als hij uit hoofde van de derde pijler handelt, uitsluitend aanvullende bevoegdheden heeft; als de Commissie het noodzakelijk acht uit hoofde van de eerste pijler te handelen, mogen daaraan voorafgaand geen maatregelen uit hoofde van de derde pijler worden genomen: een dergelijke maatregel (in het onderhavige geval, het ontwerp-kaderbesluit van december 2001) 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" die tijdens de plenaire vergadering van 15 november 2001 zonder debat is aangenomen. Onder paragraaf 6 beveelt het Parlement 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 standpunt van de Commissie inzake het gebruik van een instrument van de eerste pijler voor een doeltreffende bescherming van het milieu is aanvaardbaar. Het Parlement heeft zich al eerder gunstig uitgesproken over een vergelijkbare benadering, voor de oplossing van identieke problemen, toen het op 29 november 2001 in eerste lezing het voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap (rapporteur: mevrouw Diemut R. Theato) aannam.

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.

Niettemin heeft de Raad een nieuw ontwerp kaderbesluit (20 december 2001) inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht aan het Parlement voorgelegd. Aangezien de Raad het ontwerp, dat al door het Parlement was behandeld en op 7 juli 2000 was aangenomen (A5-0178/2000), ingrijpend heeft gewijzigd, heeft hij besloten het Parlement hernieuwd te raadplegen.

Het Europees Parlement blijft bij de al genoemde aanbeveling van 15 november 2001, maar meent niettemin een advies te moeten geven over dit document en heeft de delen geschrapt die door de voorgestelde richtlijn worden bestreken. Enig aanvullend commentaar op de nieuwe tekst wordt hieronder gegeven.

In het nieuwe ontwerp kaderbesluit worden enkele aanbevelingen van het Europees Parlement naar aanleiding van het eerste voorstel van het Koninkrijk Denemarken overgenomen (bijvoorbeeld inzake de bescherming van beschermde soorten en van de menselijke gezondheid). Tevens wordt echter geprobeerd het toepassingsgebied van de normen ter bescherming van het milieu te beperken met formuleringen als "ernstig letsel", "langdurige of aanzienlijke verslechtering" of bescherming van "met uitsterven bedreigde" soorten, dit in strijd met alle in het verleden door de Gemeenschap vastgestelde richtlijnen, die veel restrictiever en doeltreffender zijn.

Op het vlak van de sancties maakt het nieuwe ontwerp kaderbesluit, in tegenstelling tot de tekst van het eerste voorstel die het Parlement al had aangenomen, in het geheel geen melding van schadevergoeding, van herstel van de schade aan het milieu, en van inbeslagname en confiscatie van roerende en onroerende goederen die zijn gebruikt om milieudelicten te plegen.