

Vergaderjaar 2004–2005

30 037

Implementatie van het kaderbesluit nr. 2003/80/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PbEG L 29)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 februari 2005 en het nader rapport d.d. 11 maart 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 januari 2005, no. 05.000151, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot implementatie van het kaderbesluit nr. 2003/80/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PbEG L 29), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de artikelen 173a, 173b en 176 van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) in verband met de implementatie van het kaderbesluit nr. 2003/80/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PbEG L 29) (hierna: kaderbesluit). Dit kaderbesluit schrijft strafrechtelijke handhaving van het milieurecht voor. De voorgestelde wijzigingen beogen onder andere de schrapping van het bestanddeel wederrechtelijkheid uit de artikelen 173a en 173b WvSr. De Raad maakt onder andere daarover een opmerking en is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 januari 2005, nr. 05.000151, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 februari 2005, nr. W03.05.0011/l, bied ik U hierbij aan.

1. Schrapping bestanddeel wederrechtelijkheid
In het voorgestelde artikel 1, onderdelen A en B, wordt het bestanddeel wederrechtelijkheid geschrapt uit de artikelen 173a en 173b WvSr. In de toelichting² wordt dit gemotiveerd door een verwijzing naar artikel 2, aanhef en onder a, en artikel 3 juncto artikel 2, onder a, van het kaderbesluit. Deze artikelen schrijven voor strafbaar te stellen het opzettelijk of door nalatigheid blootstellen van personen aan of besmetten van personen met een hoeveelheid stoffen of ioniserende straling, waardoor de dood of ernstig letsel van deze personen wordt veroorzaakt.³ Volgens de toelichting dient in de nationale wetgeving de «bestuurlijke afhankelijkheid» (wederrechtelijkheid) van de strafbaarheid en daarmee de gelede normstelling te vervallen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Memorie van toelichting, paragraaf II, «Onderdelen waarop de Nederlandse wetgeving reeds in overeenstemming is met het kaderbesluit», tweede alinea en paragraaf III, «Onderdelen A en B».

³ Voorzover deze bepalingen zien op ioniserende straling voldoet het Nederlandse strafrecht reeds aan de bepalingen via de artikelen 161quater en 161quinquies WvSr.

De Raad merkt daarover het volgende op. Blijkens de wetsgeschiedenis van de artikelen 173a en 173b WvSr betekent «wederrechtelijk»: zonder of in strijd met een vergunning(voorschrift).¹ De schrapping van «wederrechtelijk» zou onder andere tot gevolg hebben dat degene die de vergunningvoorschriften naleeft, en personen blootstelt aan of besmet met een hoeveelheid stoffen, zonder dat daardoor werkelijk gevaar voor de openbare gezondheid ontstaat, een strafbaar feit pleegt.

De Raad is van oordeel dat de voorgestelde wijzigingen verder gaan dan het kaderbesluit verlangt. Artikel 2, aanhef en onder a, en artikel 3, juncto artikel 2, onder a, van het kaderbesluit eisen alleen de schrapping van het bestanddeel wederrechtelijkheid in die gevallen dat vervuiling van het milieu de dood of ernstig letsel veroorzaakt. Uitgangspunt bij implementatie is dat in de implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn.²

De Raad adviseert de aanpassing van de artikelen 173a en 173b WvSr te beperken tot hetgeen het kaderbesluit vereist.

1. Ten aanzien van de opmerking van de Raad, dat de schrapping van «wederrechtelijk» onder andere tot gevolg zou hebben «dat degene die de vergunningvoorwaarden naleeft, en personen blootstelt aan of besmet met een hoeveelheid stoffen, zonder dat daardoor werkelijk gevaar voor de openbare gezondheid ontstaat, een strafbaar feit pleegt», merk ik op, dat de delictomschrijving eerst volledig zal zijn vervuld wanneer van de gedraging in kwestie, in aanvulling daarop, ook «gevaar te duchten was». Voor strafbaarheid is derhalve vereist, dat vantevoren kon worden voorzien dat als gevolg van de gedraging gevaar zou ontstaan; wanneer achteraf wordt geconstateerd dat er desondanks geen gevaar of schade is ontstaan, doet dat aan de strafbaarheid en de verwijtbaarheid van de gedraging op zich niet af. De inschatting van de Raad, dat de voorgestelde strafbaarstellingen van 173a en 173b WvSr uiteindelijk verder kunnen gaan dan het kaderbesluit strikt genomen verlangt, kan ik op zichzelf genomen onderschrijven. Anders dan de Raad meen ik evenwel dat dit niet een gevolg is van de implementatie van het kaderbesluit als zodanig, maar veeleer van het feit dat voor die implementatie omwille van de inzichtelijkheid en de praktische toepasbaarheid is aangesloten bij de bestaande systematiek en de bestaande strafbepalingen, die qua reikwijdte op onderdelen nu al ruimer zijn dan het kaderbesluit vereist. Het spreekt voor zich dat het niet in overeenstemming met de geest van het kaderbesluit zou zijn, om op die punten nu de strafrechtelijke aansprakelijkheid te beperken. Overigens is een soortgelijke, zij het meer impliciete keuze gemaakt ten aanzien van de feiten, bedoeld in artikel 2, onder b tot en met g, en artikel 3 juncto artikel 2 onder b tot en met g van het kaderbesluit. Door voor de implementatie van deze feiten te verwijzen naar de bestaande, abstracte gevaarzettingsdelicten uit het milieustrafrecht wordt immers, zoals in de memorie van toelichting al is aangegeven, ook gebruik gemaakt van strafbaarstellingen die qua reikwijdte ruimer zijn dan het kaderbesluit vereist.

2. Rechtsmacht

Blijkens de bij de memorie van toelichting gevoegde transponeringstabel zal ten aanzien van de rechtsmacht een verklaring terzake van de toepassing van artikel 8, eerste lid, onder c en d, worden afgelegd aan het secretariaat van de Raad en aan de Europese Commissie.³ Deze verklaring heeft het karakter van een voorbehoud. De memorie van toelichting geeft aan dat Nederland volledig voldoet aan wat het kaderbesluit op dit punt eist, gelet op artikel 5, eerste lid, onder 2° WvSr.⁴ Op de inhoud van de af te leggen verklaring wordt evenwel niet ingegaan. De Raad adviseert de memorie van toelichting aan te vullen.

2. Bij artikel 8 van het kaderbesluit zal bij gelegenheid van de notificatie een verklaring worden afgelegd waarin wordt aangegeven dat Nederland met betrekking tot het bepaalde in lid 1, onder c) en d) alleen rechtsmacht zal uitoefenen wanneer het feit door de Nederlandse strafwet als misdrijf wordt beschouwd en daarop ook door de wet van het land waar het begaan is, straf is gesteld. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

3. Te late implementatie en inwerkingtreding

a. Ingevolge artikel 10, eerste lid, van het kaderbesluit is de uiterste implementatiedatum 27 januari 2005. De Raad adviseert in de memorie van toelichting in

¹ Kamerstukken II 1984/85, 19 020, nr. 3, blz. 13.

² Aanwijzing 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³ Transponeringstabel bij artikel 8, tweede lid, van het kaderbesluit.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf II, een na laatste alinea.

te gaan op de eventuele gevolgen van de overschrijding van de uiterste implementatietermijn.

b. In het voorgestelde artikel II is gekozen voor de inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Niet wordt toegelicht waarom hiervoor is gekozen. Gelet op de overschrijding van de uiterste implementatietermijn, ligt een zo spoedig mogelijke datum van inwerkingtreding na plaatsing van de wet in het Staatsblad voor de hand. De Raad adviseert in verband hiermee artikel II aan te passen.

3. a. Een inschatting van de gevolgen van de overschrijding van de implementatietermijn is moeilijk te maken, maar ik heb de stellige verwachting dat deze zeer beperkt zullen blijven, nu het Nederlandse recht reeds in belangrijke mate met het kaderbesluit verenigbaar is. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

b. Bij de formulering van de oorspronkelijke inwerkingtredeingsbepaling was over het hoofd gezien dat de Tijdelijke referendumwet per 1 januari 2005 zou komen te vervallen, zodat indachtig Aanwijzing 178 nog was gekozen voor de inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Nu echter de Tijdelijke referendumwet is komen te vervallen, kan alsnog worden gekozen voor zo spoedig mogelijke inwerkingtreding. Het voorstel is met het oog daarop aangepast.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. De in de bijlage bij het advies opgenomen redactionele kanttekeningen zijn overgenomen, behoudens de kanttekening met betrekking tot het in het opschrift van het wetsvoorstel opnemen van een (nadere) materiële aanduiding van het onderwerp van de regeling. Weliswaar houdt het opschrift letterlijk slechts een verwijzing naar het kaderbesluit in, maar het opschrift daarvan bevat naar mijn oordeel reeds een voldoende duidelijke materiële aanduiding van het onderwerp.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W03.05.0011/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Wetsvoorstel

- Conform aanwijzing 107 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in het opschrift van het wetsvoorstel een materiële aanduiding van het onderwerp van de regeling opnemen.

Memorie van toelichting

- In de transponeringstabel telkens waar in de linkerkolom verwezen wordt naar «artikel 2, onder» deze verwijzing vervangen door een verwijzing naar artikel 2, aanhef en onder.
- In de transponeringstabel telkens waar in de linkerkolom verwezen wordt naar «artikel 3, onder» deze verwijzing vervangen door «artikel 3 j° artikel 2 onder». Artikel 3 van het kaderbesluit kent immers geen onderdelen a tot en met g.