

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 juli 2005

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van de bevindingen van de vaste commissie voor Justitie over bovenvermeld wetsvoorstel. De door de fracties gestelde vragen waren voor mij aanleiding om nog eens nauwkeurig te kijken naar de in het wetsvoorstel gekozen wijze van implementatie en de daaruit voortvloeiende consequenties, alsmede enkele andere aspecten van het wetsvoorstel. Als resultaat daarvan wordt, tegelijk met deze nota naar aanleiding van het verslag, een nota van wijziging bij uw Kamer ingediend. Ik spreek daarbij de hoop uit dat op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen een bevredigende reactie zal zijn gegeven en dat daarmee een spoedige afhandeling van het wetsvoorstel mogelijk zal zijn.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie vragen naar de redenen waarom Nederland het Raad van Europa-Verdrag inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht niet heeft ondertekend. Het antwoord luidt als volgt. Terwijl na de totstandkoming, eind 1998, van dat verdrag, nog in kaart werd gebracht welke de exacte gevolgen van toetreding tot dat verdrag zouden zijn, werd binnen de EU duidelijk dat een ontwerp-kaderbesluit inzake dezelfde materie zou worden ingediend, dat op dit verdrag zou moeten voortbouwen. Daarop is gemeend dat het zinvol was om vóór toetreding tot het verdrag eerst de afronding van het kaderbesluit af te wachten, zodat de implementatie van beide instrumenten eventueel zou kunnen worden gecombineerd. Tijdens de onderhandelingen over het kaderbesluit werd evenwel duidelijk, dat het uiteindelijke kaderbesluit het doel van het verdrag – het strafrechtelijk milieurecht in Europa, althans voor de EU-lidstaten en de toekomstige toetreders, op één minimumniveau te brengen – zou overnemen. Inmiddels kan worden geconstateerd dat het doel dat het Straatsburgse verdrag blijkens zijn preambule nastreeft, reeds door het kaderbesluit wordt bewerkstelligd. Mogelijk kan dat ook verklaren dat het verdrag niet voldoende geratificeerd is om in werking te kunnen treden, en vooral dat sinds de totstandkoming van het kaderbesluit het aantal ondertekeningen en ratificaties in het geheel niet meer is toegenomen.

De leden van de CDA-fractie stellen enkele vragen over de in het wetsvoorstel gemaakte keuze voor aansluiting bij bestaande systematiek en strafbepalingen, en de verhouding tussen de wijzigingsvoorstellen in het wetsvoorstel en de afspraak in het Regeerakkoord, dat Nederland geen nieuw beleid zal introduceren dat ruimer is dan de Europese normen. Deze vragen hebben geleid tot een hernieuwde overweging van het oorspronkelijke wetsvoorstel, met bovengenoemde nota van wijziging als uitkomst. Zoals aangegeven in het nader rapport was de aanvankelijke bedoeling van de regering om aan te sluiten bij de bestaande systematiek en strafbepalingen, zoals ook in andere EU-lidstaten bij materieel-strafrechtelijke kaderbesluiten een gebruikelijke implementatiepraktijk is en door Aanwijzing 338 bepleit wordt. Na kennisneming van het verslag is mij evenwel duidelijk geworden dat door gebruik van deze implementatiewijze in dit geval een resultaat zou ontstaan dat tenminste op gespannen voet zou komen staan met het Regeerakkoord. Deze constatering is uiteindelijk reden geweest om bij nota van wijziging een tweetal nieuwe leden voor de artikelen 173a en 173b Sr voor te stellen, die de bewuste onderdelen van het kaderbesluit nauwkeurig implementeren zonder daarnaast nog onverplichte verruiming te veroorzaken. Op de voorstellen in de nota van wijziging zelf wordt in de toelichting nader ingegaan.

Op de vragen van de leden van de VVD-fractie, nader toe te lichten waarom niet de gelegenheid te baat wordt genomen en de huidige regelgeving ook daar waar de strafbaarstellingen ruimer zijn dan het kaderbesluit vereist wordt aangepast, ga ik uiteraard graag in. Het kaderbesluit heeft niet zozeer tot doel het strafrechtelijk milieurecht in alle lidstaten op één en hetzelfde niveau te brengen, als wel in alle lidstaten dezelfde minimumnormen op het gebied van strafrechtelijk milieurecht te laten gelden. Het vereist derhalve niet, dat de reikwijdte van al bestaande, ruimere strafbaarstellingen wordt beperkt, en het zou zeker niet in overeenstemming zijn met de gedachte achter het kaderbesluit wanneer als gevolg van zijn implementatie de bestaande strafrechtelijke normen desondanks zouden worden verlaagd. Wat betreft de inhoudelijke argumenten om een ruimere regelgeving in stand te houden dan het kaderbesluit voorschrijft wijs ik er op, dat nog steeds dezelfde argumenten gelden als ten tijde van de invoering van die regelgeving, bijvoorbeeld in de bijzondere milieuwetten uit de transponeringstabel, en dat het kaderbesluit geen aanleiding geeft voor een herijking of herziening van het strafrechtelijk milieurecht als zodanig. Overigens hangen ook de materiële normen uit de Nederlandse milieuwetgeving, zoals opgenomen in de bijzondere milieuwetten vermeld in de transponeringstabel, nauw samen met de implementatie van andere, oudere Europese milieunormen, zodat die alleen al om die reden moeten worden gehandhaafd.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts wat de gevolgen van eventuele verschillen in nationale wetgeving, inclusief de sanctionering van milieudelicten, kunnen zijn bij de opsporing en berechting van grensoverschrijdende en internationale milieudelicten. Ik meen deze leden te kunnen geruststellen dat op dit punt de situatie ten aanzien van milieucriminaliteit niet anders is dan die bij andere vormen van criminaliteit, zoals gewelds- en vermogensdelicten. Bij de internationale samenwerking is van belang dat bepaalde gedragingen (i.c. de in het kaderbesluit beschreven feiten) zijn strafbaargesteld in de betrokken staten, niet zozeer of dat in die staten ook overal op dezelfde wijze is gebeurd.

Het kaderbesluit

Met veel interesse heb ik de vraag van de CDA-fractie gelezen, waarom er niet voor gekozen is om de precieze begripsbepalingen van het kaderbesluit over te nemen in de Nederlandse wetgeving. Naar mijn mening

zullen de normen uit het kaderbesluit beter inzichtelijk zijn wanneer zij, zoals ook voorgeschreven in Aanwijzing 338 voor de Regelgeving, zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande normen en gebruik maken van bekende begrippenkaders; die betere inzichtelijkheid zal dan naar verwachting leiden tot zowel een betere naleving door de burger als een betere handhaving door de autoriteiten. Voorzover op milieugebied van een volledig gelijk speelveld binnen Europa nog geen sprake is, staat dat los van dit kaderbesluit en zijn implementatie; het kaderbesluit is op de totstandbrenging daarvan niet gericht, terwijl er evenmin reden is om aan te nemen dat andere lidstaten het kaderbesluit vanuit dat perspectief zullen implementeren. Veeleer vloeien eventuele verschillen voort uit het feit dat sommige EU-lidstaten (anders dan bijvoorbeeld Nederland) voorheen in het geheel geen strafrechtelijk gesnactioneerd milieurecht kenden. Nu zij dit laatste als gevolg van het kaderbesluit alsnog moeten invoeren, kan wellicht zelfs worden geconstateerd dat in dat opzicht de gelijkheid van het speelveld eerder een beetje toe- dan afneemt.

Aan het verzoek van deze leden, om een toelichting te geven van de mogelijke rol van Europol en Eurojust bij de bestrijding van internationale milieucriminaliteit, voldoe ik graag. Sinds 1 januari 2002 behoort tot het mandaat van Europol ook de bestrijding van ernstige vormen van internationale milieucriminaliteit, met als gevolg dat Europol zijn taken ook kan vervullen ten aanzien van de in het kaderbesluit bedoelde strafbare feiten, voor zover althans is voldaan aan de algemene criteria uit art. 2, eerste lid, van de Europolconventie: de feiten moeten zijn gepleegd in een georganiseerd crimineel verband, en twee of meer lidstaten moeten erdoor getroffen zijn. Wat Eurojust betreft geldt hetzelfde, nu het mandaat daarvan aansluit bij dat van Europol.

De leden van de VVD-fractie tonen zich tenslotte ook geïnteresseerd in de mogelijke gevolgen die het gegeven, dat in EU-verband niet meer expliciet is gesproken over de redactie en de achterliggende bedoelingen van het kaderbesluit, voor de implementatie in de diverse EU-landen kan hebben. In dat verband wijs ik erop dat de redactie en achterliggende bedoelingen van de strafbepalingen al uitgebreid besproken waren in de Raad van Europa, waarvan alle EU-lidstaten deel uitmaken. Reden van vermelding van dit gegeven in de toelichting was dan ook niet zozeer dat over redactie en achterliggende bedoelingen wellicht onderling weer onduidelijkheid zou kunnen ontstaan, maar veeleer dat, dankzij de in de Raad van Europa reeds ontwikkelde bewoordingen, in de EU uiteindelijk relatief snel een strafrechtelijk instrument op milieugebied kon worden gerealiseerd. De kans op een uiteenlopende implementatie door de lidstaten zal dat naar mijn verwachting derhalve niet beïnvloeden.

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