

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen

Inleiding

Op 27 januari 2003 is in het kader van de derde pijler van de EU totstandgekomen het kaderbesluit inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht. Dit kaderbesluit vormt een mijlpaal in het internationale milieurecht doordat het het eerste internationale instrument is waarbij alle EU-lidstaten zich verplichten om de overtreding van een breed scala van milieuovertredingen strafrechtelijk te sanctioneren. Voor een aanzienlijk aantal van hen is dat, anders dan voor Nederland, een werkelijk nieuwe ontwikkeling, omdat zij in hun milieurecht tot nu toe steeds volstonden met civielrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties en handhaving.

Over de totstandkoming en vaststelling van het kaderbesluit is het parlement bij een aantal gelegenheden geïnformeerd; verwezen wordt bijvoorbeeld naar Kamerstukken II, 2000–2001, 22 112, nr. 174, p. 2, Kamerstukken I/II, 2002–2003, 23 490, nr. 247, p. 2, Kamerstukken I/II, 2002–2003, 23 490, nrs. 8c en 250, Kamerstukken II, 2002–2003, 23 490, nr. 251, p. 1, Kamerstukken I/II, 2002–2003, 23 490, nrs. 8e en 254, p. 2, en Kamerstukken I/II, 2002–2003, 23 490, nr. 259, p. 2.

Het kaderbesluit is een ten aanzien van het resultaat verbindend instrument in gevolge artikel 34, tweede lid, van het Verdrag betreffende de EU. De keuze voor de daarbij te gebruiken vorm en middelen wordt daarbij aan de nationale instanties gelaten. De uitvoering van het onderhavige kaderbesluit vergt aanpassing en aanvulling van enkele bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht. Daartoe strekt dit wetsvoorstel, waarvan ik mij bewust ben dat het in de voorbereidingsfase vertraging heeft opgelopen. Dit hield mede verband met de prioriteitstelling in het kader van het Nederlandse EU-voorzitterschap. Een inschatting van de gevolgen van de overschrijding van de implementatietermijn is moeilijk te maken, maar ik verwacht dat deze zeer beperkt zullen blijven, nu het Nederlandse recht reeds in belangrijke mate met het kaderbesluit verenigbaar is.

Aanvankelijke bedoeling van de indiener van het voorstel voor het onderhavige kaderbesluit (Denemarken) was, binnen de Europese Unie verder te bouwen op de op 4 november 1998 in de Raad van Europa totstandgekomen Overeenkomst inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (ETS 172), dat ook in de tiende preambulaire paragraaf van het kaderbesluit wordt vermeld. Doel van het verdrag was destijds, het strafrechtelijk milieurecht op één niveau te brengen, waarbij door een aantal van de toenmalige EU-lidstaten met name ook werd gekeken naar de toen nog toekomstige toetreders in Midden- en Oost-Europa. Vier jaar na totstandkoming van het verdrag moest evenwel worden geconstateerd dat de Deense ambities om verder te gaan dan de Straatsburgse overeenkomst voor veel EU-lidstaten te ambitieus waren. Dat bleek overigens ook uit de weinige ondertekenaars en nog veel minder ratificaties die het verdrag toen (en tot op heden) heeft mogen begroeten; nog steeds is het wegens onvoldoende ratificaties niet in werking getreden. In het licht hiervan is het Deense voorstel op initiatief van het toenmalige EU-voorzitterschap beperkt tot de overname in het EU-acquis van de niet-controversiële bepalingen uit het Verdrag, zodat in elk geval kon worden verzekerd dat die bepalingen op termijn in de gehele Unie, met inbegrip van de nieuwe toetreders, zullen gelden.

Bij de onderhandelingen over de totstandkoming van het kaderbesluit is duidelijk geworden dat het slechts een minimumlijn voor de strafbaarstelling van ernstige milieudelicten kon stellen, met name met het oog op de situatie in die landen die hiervoor nog niets geregeld hebben, alsmede met het oog op de strafrechtelijke samenwerking bij grensoverschrijdende milieucriminaliteit. Het kaderbesluit betreft derhalve een grotendeels letterlijke omzetting van de tekst van de Straatsburgse overeenkomst uit 1998. Op deze wijze kon binnen de EU relatief snel een strafrechtelijk instrument op milieugebied tot stand worden gebracht. In EU-verband is vervolgens niet meer expliciet nader over de redactie en de achterliggende bedoelingen gesproken.

Het kaderbesluit en strafrechtelijk milieurecht

Dit kaderbesluit bevat een aantal verplichtingen, waarvan de belangrijkste zijn het strafbaar stellen van een aanzienlijk aantal gedragingen op het gebied van het milieurecht. Voor de meeste van deze gedragingen blijft de verplichting tot strafbaarstelling beperkt tot de gevallen waarin zij wederrechtelijk zijn gepleegd, maar voor een aantal gedragingen is de strafbaarstelling ook vereist wanneer zij niet-wederrechtelijk zijn begaan. Naast de verplichtingen tot strafbaarstelling bevat het kaderbesluit daarmee direct samenhangende bepalingen over deelneming en uitlokking, sancties, aansprakelijkheid van en sancties tegen rechtspersonen, rechtsmacht, uitlevering en vervolging, en uitvoering. Op de inhoud van het kaderbesluit zal hieronder nader in detail worden ingegaan.

De delictsomschrijvingen in het kaderbesluit zijn te kenmerken als concrete gevaarzettingsdelicten: de strafbaarheid treedt pas in wanneer een expliciet bepaald gevolg optreedt. De in Nederland bekende strafbaarstellingen op milieugebied zijn vrijwel steeds geformuleerd als abstracte gevaarzettingsdelicten: behoudens vergunning of ontheffing verbieden zij een bepaalde gedraging, ongeacht de gevolgen die de gedraging in het concrete geval heeft, en zelfs indien de gedraging in het concrete geval in het geheel geen aantoonbare gevolgen heeft. De strafbaarstellingen in het Nederlandse milieustrafrecht zijn derhalve ruim. Voor een aantal van de lidstaten voor wie het milieustrafrecht nog relatief nieuw is, bleek het opnemen van abstracte gevaarzettingsdelicten in het kaderbesluit voor-

alsnog een stap te ver. Voor hen was het noodzakelijk, de verplichting tot strafbaarstelling te beperken tot gevallen waarin specifiek genoemde gevolgen of gevaren optreden, zodat de in het kaderbesluit opgenomen delictsomschrijvingen concrete gevaarzettingsdelicten zijn geworden. Bij de implementatie van het kaderbesluit kan evenwel gebruik gemaakt worden van de in het Nederlands recht bestaande, abstracte gevaarzettingsdelicten. De Nederlandse, abstracte gevaarzettingsdelicten hebben immers een ruimere reikwijdte doordat zij niet alleen alle gevallen bestrijken waarin de in het kaderbesluit specifiek genoemde gevolgen optreden, maar ook die waarin de gevolgen niet optreden. Uiteraard zal de rechter er in een concreet geval bij de straftoemeting wel rekening mee houden of al dan niet daadwerkelijk schade is ontstaan of gevaar is opgetreden door, waar hij dat wegens het daadwerkelijk intreden van gevolgen wenselijk acht, binnen de grenzen van de wet hogere straffen op te leggen.

Wat betreft de materiële normen sluit het kaderbesluit – met uitzondering van artikel 2, onder a – volledig aan op het reeds bestaande Europees milieurecht. Daarin zijn de lidstaten wel gehouden bepaalde gedragingen te reguleren, en op te treden wanneer wederrechtelijk, dat wil zeggen in strijd met deze regulering, werd gehandeld, maar tot op heden was in dat verband geen strafrechtelijke handhaving voorgeschreven. Op grond van het voorliggende kaderbesluit ontstaat nu wel voor alle lidstaten van de EU een verplichting, wederrechtelijk handelen tegen het materiële milieurecht strafbaar te stellen.

Zoals gezegd is strafrechtelijk milieurecht voor Nederland op zich niet nieuw en zijn vrijwel alle door het kaderbesluit bestreken feiten naar Nederlands recht al vele jaren strafbaar. Toch is het ook voor Nederland een belangrijk instrument. Immers, wanneer alle EU-leden voor deze feiten een strafrechtelijke benadering zullen gaan hanteren, zullen als gevolg daarvan de mogelijkheden voor internationale strafrechtelijke samenwerking bij de opsporing van milieucriminaliteit aanzienlijk toenemen. Bij een vorm van criminaliteit die zowel in zijn verschijningsvormen als zeker ook in zijn gevolgen per definitie niet bij de grens ophoudt, is dat een verbetering waarvan het belang moeilijk kan worden overschat.

II Het kaderbesluit

Korte inhoud

In artikel 1 worden definities gegeven van enkele voor het kaderbesluit relevante begrippen. Van belang voor de implementatie is daarvan vooral de definitie van het begrip «wederrechtelijk», nu die definitie ook bepalend is voor de reikwijdte van de meeste verplichtingen tot strafbaarstelling die in het kaderbesluit zijn opgenomen. Zij komt inhoudelijk overeen met de wijze waarop in het Nederlandse milieurecht aan het begrip invulling wordt gegeven. Gevolg van de definitie is, dat aan de verplichting tot strafbaarstelling van die gedragingen waarbij op grond van het kaderbesluit de wederrechtelijkheid een bestanddeel is, voldaan is zodra het nationale recht voor de overtreding ervan voorziet in strafsancities als bedoeld in de artikelen 5 en 7.

In artikel 2 verplicht het kaderbesluit de lidstaten maatregelen te nemen om er voor te zorgen dat een reeks van opzettelijke gedragingen met betrekking tot gevaarlijke of schadelijke stoffen strafbaar wordt gesteld, althans in de meeste gevallen wanneer daarbij bepaalde gevolgen optreden.

Artikel 3 verplicht de lidstaten verder, om de in artikel 2 omschreven feiten ook strafbaar te stellen wanneer ze zijn gepleegd als gevolg van nalatigheid, althans tenminste bij grove nalatigheid.

In artikel 4 van het kaderbesluit is bepaald dat iedere lidstaat de nodige maatregelen treft om ervoor te zorgen dat deelneming aan en uitlokking van de in artikel 2 en 3 genoemde gedragingen ook strafbaar wordt gesteld.

Ingevolge artikel 5 dient iedere lidstaat ervoor te zorgen dat op de in het kaderbesluit bedoelde strafbare feiten strafrechtelijke sancties worden gesteld die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De sancties zullen zodanig moeten zijn dat in elk geval in ernstige gevallen ook vrijheidsstraffen en uitlevering mogelijk zijn.

Artikel 6 schrijft voor dat ook rechtspersonen aansprakelijk moeten kunnen worden gesteld voor de milieudelicten uit het kaderbesluit wanneer deze in hun belang zijn gepleegd door bestuurders en leidinggevenden van die rechtspersoon, dan wel konden worden gepleegd door een ondergeschikte als gevolg van onvoldoende toezicht of controle van een bestuurder of leidinggevende. Verder is bepaald dat de aansprakelijkheid van de rechtspersoon niet uitsluit dat ook jegens de betrokken of verantwoordelijke natuurlijke personen strafrechtelijk wordt opgetreden. Op grond van artikel 7 zijn de lidstaten verplicht te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties waarmee rechtspersonen bij aansprakelijkheid kunnen worden bestraft. Deze straffen moeten (in ieder geval) bestaan uit al dan niet strafrechtelijke geldboetes en kunnen andere maatregelen omvatten waarvan in artikel 7 enkele voorbeelden worden genoemd.

Onderdelen waarop de Nederlandse wetgeving reeds in overeenstemming is met het kaderbesluit

Alvorens de wijzigingen in de artikelsgewijze toelichting worden besproken, wordt eerst uiteengezet op welke onderdelen het kaderbesluit niet noopt tot aanvullingen of wijzigingen, omdat de Nederlandse strafwet al aan de vereisten voldoet.

Het merendeel van de in artikel 2 van het kaderbesluit opgenomen gedragingen is in de Nederlandse strafwet reeds strafbaar gesteld. De enige strafbaarstelling in het kaderbesluit die niet reeds volledig onder een bestaande strafbaarstelling in het Nederlandse recht valt, is die in artikel 2, onder a. De in deze bepaling genoemde gedragingen sluiten weliswaar goed aan bij de strafbare feiten in de huidige artikelen 161quater, 161quinquies, 173a en 173b Sr, maar kennen toch nog enkele relevante verschillen. Zo kent geen van de genoemde vier artikelen het «ernstig letsel van personen» als voor de strafbaarheid van de gedraging constitutief gevolg, terwijl het kaderbesluit dat wel vereist. Verder treedt de strafbaarheid op grond van de artikelen 173a en 173b alleen in wanneer de gedragingen niet alleen opzettelijk maar ook wederrechtelijk gepleegd zijn. Ten aanzien van feiten bedoeld in artikel 2 onder a dient zoals gezegd in de nationale wetgeving de bestuurlijke afhankelijkheid van de strafbaarheid en daarmee de gelede normstelling te vervallen. Het hebben van een vergunning of ontheffing voor de gedraging in kwestie mag deze niet verontschuldigen wanneer de gedraging leidt tot één van de genoemde gevolgen. Voorts zijn er nog enkele meer redactionele verschillen tussen de vier artikelen uit het Wetboek en de bepaling uit het kaderbesluit, maar die behoeven geen gevolgen voor de implementatie te hebben. Zo zijn de woorden «op of in de bodem» voldoende ruim om ook «in de grond» te omvatten, terwijl de in het kaderbesluit gedefinieerde term «water» weliswaar ruimer is dan de term «oppervlaktewater» uit de wet, maar het grondwater wel weer wordt gedekt doordat het zich bevindt in de bodem, die ook onder de wettekst valt. Ook het feit dat de artikelen 161quater en

161quinquies spreken over het mensen, dieren, planten of goederen blootstellen aan of besmetten met radioactieve stoffen in plaats van het in het kaderbesluit gebruikte lozen, uitstoten of brengen in lucht, grond of water is niet problematisch. Het «lozen etc.» zal immers steeds leiden tot het «blootstellen aan of besmetten met», zodat de bepalingen op dit punt materieel overeenkomen. Dat de artikelen in het Wetboek van Strafrecht niet letterlijk het bestanddeel «ernstig letsel van personen» dan wel een pendant daarvan kennen is geen bezwaar. Immers, zoals ook reeds werd vastgesteld bij de goedkeuring en uitvoering van twee recente anti-terrorismeverdragen, zal het – wel opgenomen – bestanddeel van het gevaar voor de openbare gezondheid doorgaans daarin bestaan dat een ander zwaar lichamelijk letsel kan oplopen (Kamerstukken II, 2001/2002, 28 028 enz., nr. 13, p. 2). Tot slot kan er in dit verband nog op worden gewezen dat reeds bij de inwerkingtreding van de Wet terroristische misdrijven op 17 augustus 2004 uit de artikelen is komen te vervallen dat de schuldige weet van het gevaar van zijn gedraging of ernstige redenen heeft om dat gevaar te vermoeden, zodat de bewijslast voor het openbaar ministerie, in het bijzonder in die gevallen waarin het gevolg ook daadwerkelijk is ingetreden, bij deze commune milieudelicten aanzienlijk is vereenvoudigd.

Op de in verband met deze bepaling van het kaderbesluit vereiste wijziging wordt in het aan de uitvoering gewijde deel van deze toelichting nader ingegaan.

De gelede normstelling blijft wel bestaan voor strafbaarstellingen genoemd in artikel 2 onder b tot en met g.

Artikel 2, onder b heeft betrekking op het opzettelijk en 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 of dreigt te worden veroorzaakt. Voor zover zij wederrechtelijk gepleegd worden, zijn deze gedragingen naar Nederlands recht verboden bij of krachtens de artikelen 6 tot en met 12 en artikel 13, eerste lid van de Wet bodembescherming, met inbegrip van bijvoorbeeld het Besluit opslaan in ondergrondse tanks, artikel 13, eerste lid van de Wet inzake de luchtverontreiniging en artikel 1 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Voor al deze verboden geldt, dat overtreding ervan strafbaar is gesteld in artikel 1a van de WED.

Artikel 2, onder c van het kaderbesluit ziet op strafbaarstelling van het opzettelijk en 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 of aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt. Voor deze feiten geldt, dat zij naar Nederlands recht verboden zijn bij of krachtens artikel 10.1 van de Wet milieubeheer en de artikelen 4, 5, 10, 11, 21, 24, 27, 29, 31, 33, 47 en 48, tweede lid, van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, terwijl ook hier de strafbaarstelling van de overtreding is geregeld in art. 1a van de WED.

In artikel 2, onder d stelt het kaderbesluit strafbaar het opzettelijk en 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. Naar Nederlands recht zijn deze gedragingen verboden in of op grond van artikelen 8.1, 8.40 en 8.44 van de Wet milieubeheer en bijvoorbeeld het Besluit risico's zware ongevallen 1999, waarvan overtreding is strafbaar gesteld in artikel 1a van de WED.

Artikel 2, onder e verplicht de lidstaten tot het strafbaar stellen van het opzettelijk en wederrechtelijk vervaardigen, bewerken, opslaan, gebruiken, vervoeren, uitvoeren of invoeren van kernmateriaal of andere gevaarlijke stoffen, waardoor 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. Naar Nederlands recht zijn deze gedragingen verboden en strafbaar gesteld in en op grond van artikel 29, eerste lid, van de Kernenergiewet (Kew) juncto artikel 1a van de WED, alsmede artikel 80 Kew.

Op het op grond van artikel 2, onder f van het kaderbesluit strafbaar te stellen opzettelijk en 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, zien naar Nederlands recht de artikelen 8, 9, 13 en 14 van de Flora- en faunawet. Ook overtreding daarvan is strafbaar gesteld in artikel 1a van de WED.

Artikel 2, onder g tenslotte verplicht tot het strafbaar stellen van de opzettelijke en wederrechtelijke handel in ozonafbrekende stoffen, een gedraging die in het Nederlandse recht is verboden en strafbaar gesteld in de artikelen 2 en 24 van Wet milieugevaarlijke stoffen juncto artikel 1a van de WED.

Ook wat betreft de in artikel 3 van het kaderbesluit als nalatigheidsdelicten aangeduide feiten kan worden geconcludeerd dat het Nederlandse strafrecht reeds voorziet in strafbaarstelling. Wat betreft de in artikel 2 onder a bedoelde feiten kan daarvoor worden gewezen op de artikelen 161quinquies en 173b van het Wetboek van Strafrecht, waarvan zoals hierboven genoemd wijziging wordt voorgesteld. Voor de overige feiten brengt de hierboven genoemde methode van strafbaarstelling via de WED met zich mee, dat alle niet-opzettelijk gepleegde feiten als overtreding strafbaar zijn. De enige uitzondering daarop is wellicht artikel 80 Kew, dat geen niet-opzettelijke variant kent, maar in dat geval is reeds in de strafbaarstelling voorzien doordat artikel 29 van dezelfde wet reeds volstaat.

Artikel 4 beoogt te verzekeren, dat in de lidstaten niet alleen het plegen van de opzettelijke delicten uit artikel 2, maar ook de deelneming aan en de uitlokking van die delicten strafbaar wordt gesteld. Nu naar Nederlands recht de artikelen 47 Sr en 3 WED daarin reeds voorzien, is hiervan geen nadere implementatie nodig.

Met het in artikel 5 van het kaderbesluit vereiste ten aanzien van de sancties die beschikbaar moeten zijn, is het Nederlandse recht reeds in overeenstemming, evenals met het in de artikelen 6 en 7 bepaalde over de aansprakelijkheid van en sancties tegen rechtspersonen. De strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen is geregeld in artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht, waarmee zowel de rechtspersoon zelf als de feitelijk leidinggevendenden kunnen worden vervolgd. Aan een strafbare rechtspersoon kan voor een feit als bedoeld in artikel 2, onder a een geldboete worden opgelegd van de vijfde categorie. Indien zulks geen passende bestraffing zou zijn, kan de maximaal op te leggen geldboete verhoogd worden tot een de zesde categorie (zie artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht). Betreft het een ander opzettelijk gepleegd feit dan gelden geldboetes tot de vierde of vijfde categorie, met een mogelijke verhoging tot de vijfde resp. zesde categorie op grond van artikel 6, eerste lid, onder 4, van de WED en een verdere mogelijkheid van verhoging tot de zesde resp. zevende categorie op grond van art. 23, zevende lid, Sr. Bij niet-opzettelijk gepleegde feiten gelden boetemaxima van de vierde categorie, in voorkomende gevallen te verhogen tot de vijfde categorie voor de commune delicten en tot de zesde categorie voor

de economische feiten. Ook bij de bestraffing van rechtspersonen geldt uiteraard dat de strafmarges die de bijbehorende strafbaarstellingen bieden, de rechter voldoende ruimte laten om daar waar hij dat wegens het daadwerkelijk intreden van gevolgen wenselijk acht inderdaad hogere straffen op te leggen.

Voorts kan, voor zover het geen vrijheidsbenemende sancties of maatregelen betreft, ten aanzien van rechtspersonen het hele bestaande scala aan overige sancties en maatregelen ingezet worden, dus bijvoorbeeld ook de maatregel van ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht). Wat betreft de in artikel 5, tweede lid, en artikel 7 van het kaderbesluit bij wijze van voorbeeld genoemde bijkomende straffen en maatregelen die aan natuurlijke en rechtspersonen zouden kunnen worden opgelegd, kan worden geconstateerd dat het Nederlandse recht daarin in beginsel voorziet. Zo zijn de in artikel 7 onder a, b en c van het kaderbesluit genoemde straffen mogelijk als bijkomende straf op basis van de artikelen 7 onder f en onder b resp. 8 van de WED, maken art. 176 Sr en 7, onder a van de WED mogelijk dat natuurlijke personen worden uitgesloten van het tegen bezoldiging beheren of leiden van een rechtspersoon. Ook kan een natuurlijke persoon met behulp van de Wet Bibob ook worden uitgesloten van activiteiten waarvoor een officiële toestemming of goedkeuring vereist is. Tot slot wordt de in artikel 7, onder c van het kaderbesluit genoemde sanctie van het verplichten van een rechtspersoon om specifieke preventieve maatregelen te treffen, in praktijk wel opgelegd als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf, of bestuurlijk toegepast als voorschrift verbonden aan een vergunning.

Wat de rechtsmacht betreft, heeft Nederland, naast territoriale rechtsmacht, reeds een ruime extraterritoriale jurisdictie (zie artikel 5, eerste lid, onder 2°, van het Wetboek van Strafrecht), die volledig voldoet aan wat het kaderbesluit op dit punt vereist. Wel zal bij gelegenheid van de notificatie een verklaring terzake van de toepassing van artikel 8, eerste lid, onder c en d van het kaderbesluit worden afgelegd, om aan te geven dat Nederland met betrekking tot het bepaalde in die onderdelen 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 relevantie van artikel 9, dat betrekking heeft op de vervolging in het geval van het niet-uitleveren van eigen onderdanen, is vervallen met de inwerkingtreding van het Europees aanhoudingsbevel.

Financiële gevolgen

Van de voorgestelde wijzigingen worden geen financiële gevolgen verwacht. De in het kaderbesluit bedoelde milieudelicten worden ook nu al opgespoord, vervolgd en berecht, en er is geen aanleiding om te veronderstellen dat daarin grote veranderingen te verwachten zijn.

III Uitvoering

Algemeen

Bij het opstellen van de uitvoeringswetgeving is ervan uitgegaan, dat die beperkt moet blijven tot dat waartoe het kaderbesluit werkelijk noopt. Voorts is uiteraard rekening gehouden met de systematiek en de uitgangspunten van het bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke milieurecht, inclusief de daarvoor relevante strafbaarstellingen uit de WED. Ook is het advies¹ van het College van procureurs-generaal bij het kaderbesluit bij de implementatie ervan betrokken. Het College constateerde na kennisgeving van het kaderbesluit dat het Nederlandse milieustrafrecht in

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

belangrijke mate hiermee verenigbaar is en derhalve niet wezenlijk behoeft te worden gewijzigd.

Voorts gaf het College, op grond van door hem geconstateerde verschillen in strafmaxima voor een aantal commune en economische milieudelicten, in overweging om de wenselijkheid te bezien van aanvulling van artikel 6 van de WED met een strafverzwarringsregeling voor een aantal in die wet strafbaar gestelde milieudelicten waardoor de dood of ernstig letsel wordt veroorzaakt. Deze suggestie is niet overgenomen omdat zij het bestek overstijgt van wat voor de implementatie van het kaderbesluit noodzakelijk is. Datzelfde geldt voor de suggestie van het College, te bezien of aanvulling mogelijk is van de soorten bijkomende straffen in de WED en het Wetboek van Strafrecht met bijkomende straffen en maatregelen die in het kaderbesluit genoemd worden. Tot een heroverweging van het sanctiestelsel van de WED noopt het kaderbesluit niet. Wel heb ik in overleg met het College gemeend dat op één punt de regeling van de bijkomende straffen voor de commune milieudelicten wordt aangepast. Door wijziging van het tweede lid van artikel 176 Sr kan worden mogelijk gemaakt dat de bijkomende straf van openbaarmaking van de uitspraak in de toekomst ook wordt opgelegd bij overtreding van de artikelen 161quater en 173a Sr.

Onderdelen A en B

De enige strafbaarstelling in het kaderbesluit die niet al volledig onder een bestaande strafbaarstelling in het Nederlandse recht valt is, zoals hierboven al geconstateerd, die in artikel 2, onder a. De in deze bepaling genoemde gedragingen sluiten weliswaar goed aan bij het in de artikelen 161quater, 161quinquies, 173a en 173b Sr bepaalde, maar teneinde ze volledig te laten dekken behoeven de artikelen 173a en 173b toch nog een kleine wijziging. Deze hangt samen met het hierboven reeds genoemde feit dat de strafbaarheid op grond van de huidige artikelen 173a en 173b alleen kan intreden wanneer de gedragingen niet alleen opzettelijk maar ook wederrechtelijk gepleegd zijn. De voorgestelde wijzigingen beogen dan ook de schrapping van het bestanddeel van de wederrechtelijkheid uit deze beide artikelen, zodat de administratieve afhankelijkheid van de strafbaarstelling wordt doorbroken en een autonoom delict ontstaat.

Onderdeel C

Op verzoek van het openbaar ministerie wordt voorgesteld om door uitbreiding van de reikwijdte van artikel 176, tweede lid, mogelijk te maken dat de bijkomende straf van openbaarmaking van de uitspraak ook kan worden opgelegd bij veroordeling wegens de misdrijven uit de artikelen 161quater en 173a Sr. Het komt mij voor dat het, in het bijzonder bij de bestraffing van rechtspersonen, nuttig kan zijn wanneer deze straf, die op grond van artikel 7 WED al bij alle economische (milieu-)misdrijven kan worden opgelegd, ook kan worden toegepast bij deze twee milieu-misdrijven uit het commune strafrecht.

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

Kaderbesluit 2003/80/JBZ van de Raad van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht (PbEG L29)

Te implementeren artikel, -lid of -onderdeel	Implementatie: corresponderende bepalingen en eventuele benodigde aanpassing
– artikel 2, aanhef en onder a	Artikelen 161quater en 173a van het Wetboek van Strafrecht. Artikel 173a dient <i>aangepast</i> te worden ivm het schrappen van het vereiste van wederrechtelijkheid. De subjectieve voorzienbaarheid is vervallen na inwerkingtreding van de Wet terroristische misdrijven.
artikel 2, aanhef en onder b	<ul style="list-style-type: none"> – Artikelen 161quater en 173a van het Wetboek van Strafrecht (artikel 173a wordt gewijzigd). – Artikelen 6–12 en artikel 13 lid 1 van de Wet bodembescherming juncto artikel 1a van de WED. Behoeft geen wijziging. – Artikel 13 lid 1 van de Wet inzake de luchtverontreiniging juncto artikel 1a van de WED. Behoeft geen wijziging. – Artikel 1 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren juncto artikel 1a van de WED. Behoeft geen wijziging.
artikel 2, aanhef en onder c	Artikel 10.1 van de Wet milieubeheer en de artikelen 4, 5, 10, 11, 21, 24, 27, 29, 31, 33, 47 en 48, tweede lid, van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, juncto art. 1a van de WED. Behoeft geen wijziging.
artikel 2, aanhef en onder d	Artikelen 8.1, 8.40 en 8.44 van de Wet milieubeheer en Besluit risico's zware ongevallen 1999, juncto artikel 1a van de WED. Behoeven geen wijziging.
artikel 2, aanhef en onder e	artikel 29, eerste lid, van de Kernenergiewet juncto artikel 1a van de WED, alsmede art. 80 Kew. Behoeven geen wijziging.
artikel 2, aanhef en onder f	Artikelen 8, 9, 13 en 14 van de Flora- en faunawet juncto artikel 1a van de WED. Behoeven geen wijziging.
artikel 2, aanhef en onder g	artikel 2 en 24 van Wet milieugevaarlijke stoffen juncto artikel 1a van de WED. Behoeft geen wijziging.
artikel 3, j° artikel 2 onder a	– Artikelen 161quinquies en 173b van het Wetboek van Strafrecht. Artikel 173b dient <i>aangepast</i> te worden ivm het vereiste van wederrechtelijkheid
artikel 3, j° artikel 2 onder b	<ul style="list-style-type: none"> – Artikelen 161quinquies en 173b van het Wetboek van Strafrecht (artikel 173b wordt gewijzigd) – Artikelen 6–12 en artikel 13 lid 1 van de Wet bodembescherming juncto artikel 1a van de WED. Behoeft geen wijziging. – Artikel 13 lid 1 van de Wet inzake de luchtverontreiniging juncto artikel 1a van de WED. Behoeft geen wijziging. – Artikel 1 van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren juncto artikel 1a van de WED. Behoeft geen wijziging.
artikel 3, j° artikel 2 onder c	Zie artikel 2, onder c
artikel 3, j° artikel 2 onder d	Zie artikel 2, onder d
artikel 3, j° artikel 2 onder e	Zie artikel 2, onder e
artikel 3, j° artikel 2 onder f	Zie artikel 2, onder f
artikel 3, j° artikel 2 onder g	Zie artikel 2, onder g
artikel 4	Artikel 47 van het Wetboek van Strafrecht en 3 WED. Behoeft geen wijziging.
artikel 5 lid 1	zie onder artikelen 2 en 3 j° artikel 6 WED
artikel 5 lid 2	Artikel 176 van het Wetboek van Strafrecht, artikelen 7 en 8 van de WED. Behoeven geen wijziging.
artikel 6	artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht. Behoeft geen wijziging
artikel 7	artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht. Behoeft geen wijziging.

Te implementeren artikel, -lid of -onderdeel	Implementatie: corresponderende bepalingen en eventuele benodigde aanpassing
artikel 8 lid 1	sub a) artikel 2 van het Wetboek van Strafrecht sub b) artikel 3 van het Wetboek van Strafrecht sub c) artikel 5 lid 1, onder 2°, van het Wetboek van Strafrecht (met toepassing van artikel 8 lid 2 van het kaderbesluit) sub d) artikel 5 lid 1, onder 2°, van het Wetboek van Strafrecht (met toepassing van artikel 8 lid 2 van het kaderbesluit)
artikel 8 lid 2	Behoeven geen wijziging. Afleggen van verklaringen aan het secretariaat van de Raad en de Commissie ter zake van de toepassing van artikel 8 lid 1, sub b en c, van het kaderbesluit.
artikel 9 lid 1	N.v.t. Relevantie vervalt met het inwerking getreden EU-Aanhoudingsbevel en de Overleveringswet, waarbij weigering uit-/overlevering van eigen onderdanen niet meer mogelijk zal zijn.