

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 26 mei 2005¹

I — Inleiding

1. De Commissie komt op grond van artikel 35, lid 6, EU op tegen kaderbesluit 2003/80/JBZ van de Raad van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (hierna: „kaderbesluit”).² De gekozen rechtsgrondslag is volgens haar niet de juiste, nu dit besluit op grond van het EG-Verdrag en niet, zoals is gebeurd, op grond van titel VI van het EU-Verdrag had moeten worden vastgesteld.

2. Achter deze summier geschetste problematiek schuilt een verstrekkende vraag betreffende de bevoegdheden van de Gemeenschap. Gaat men er namelijk vanuit dat de bescherming van de natuurlijke omgeving in de Europese Unie een gezamenlijk optreden op het gebied van de strafbaarstelling van de meest ernstige delicten vereist³, dan moet worden onderzocht of de vaststelling van de nodige coördinatiebepalingen binnen het kader van de derde pijler

valt en dus ingevolge artikel 34, lid 1, sub b, EU juncto artikel 31, lid 1, sub e, EU een taak van de Raad is, of tot de eerste pijler behoort, omdat het een gemeenschapstaak betreft als bedoeld in artikel 175 EG.⁴

3. De standpunten die in de verschillende memories en ter terechtzitting naar voren zijn gebracht lijken scherp afgebakend; niet alleen de vorderingen van partijen, maar ook de gebruikte argumenten lopen duidelijk uiteen. De Commissie, het Europees Parlement alsmede het Economisch en Sociaal Comité sluiten zich aan bij het laatstgenoemde standpunt, terwijl de Raad en de elf lidstaten die hem ondersteunen⁵ het eerstgenoemde verdedigen.

4. De keuze voor het ene of het andere standpunt heeft belangrijke gevolgen. Kiest

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — PB L 29, blz. 55.

3 — Deze overtuiging bestaat ook in het bredere kader van de Raad van Europa, die op 4 november 1998 een overeenkomst goedkeurde met hetzelfde doel en dezelfde titel als het kaderbesluit (*Série des traités européens* — nr. 172).

4 — Het onderhavige geschil is in de literatuur besproken. Zie Comte, F., „Droit pénal de l'environnement et compétence communautaire”, *Revue du droit de l'Union européenne*, nr. 4 (2002), blz. 775-799, en Blanco Cordero, I., „El derecho penal y el primer pilar de la Unión Europea”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 06-05 (2004).

5 — Nederland stelt zich evenwel op een meer genuanceerd standpunt (zie voetnoot 73 in fine).

men voor het „unionistische” alternatief, dan is de harmoniserende werking geringer, aangezien de onwil om kaderbesluiten te implementeren — afgezien van het feit dat zij geen rechtstreekse werking hebben — niet kan worden bestreden via een beroep wegens niet-nakoming zoals voorzien in artikel 226 EG, en bovendien de in artikel 35 EU neergelegde prejudiciële bevoegdheid van het Hof niet-bindend is, daar zij de aanvaarding van de lidstaten behoeft. Deze overwegingen verklaren waarom de Commissie het belangrijk acht om de bevoegdheid onder de eerste pijler te brengen.

5. Voorafgaand aan het onderzoek van het beroep, volgt eerst een overzicht van het normatieve kader en het verloop van de procedure voor het Hof.

II — Rechtskader

A — *Gemeenschapsrecht*

1. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

6. Een van de doelstellingen van de Gemeenschap bestaat erin een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu te bereiken (artikel 2

EG), door de ontwikkeling van een adequaat beleid op dat gebied (artikel 3, lid 1, sub 1, EG) en door de integratie van de eisen inzake milieubescherming in de omschrijving en uitvoering van het gemeenschapsbeleid op andere gebieden, met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling (artikel 6 EG).

7. Artikel 174 EG noemt de doelstellingen van het milieubeleid (leden 1 en 2), alsook de bij de bepaling daarvan in aanmerking te nemen criteria (lid 3), terwijl artikel 175 EG de procedures voor de vaststelling van de relevante maatregelen aangeeft (lid 1 tot en met 3), waarvan de financiering en de uitvoering een zaak zijn van de lidstaten (lid 4), die hoe dan ook op grond van artikel 176 EG verdergaande maatregelen mogen treffen, mits deze verenigbaar zijn met het Verdrag.

8. Artikel 174, lid 4, EG voorziet dus in een gedeelde verantwoordelijkheid op milieugebied,⁶ die multi- of bilaterale samenwerking met derde landen en internationale organisaties mogelijk maakt.

9. Wat de Gemeenschap betreft, zij oefent haar bevoegdheid over het algemeen uit via de in artikel 251 EG beschreven „medebeslis-

6 — Het Spaanse rechtssysteem volgt een vergelijkbaar model, waarbij de staat de basiswetgeving inzake milieubescherming vaststelt, doch de autonome gemeenschappen, die voor het beheer op dat terrein verantwoordelijk zijn, bevoegd blijven om aanvullende beschermingsmaatregelen te nemen (artikelen 149.1.23 en 148.1.9 van de grondwet van 1978).

singsprocedure"; in de gevallen als bedoeld in artikel 175, lid 2, EG⁷ kan de Raad evenwel zijn besluit alleen nemen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

handelingen⁹ die opzettelijk of uit — althans grove — nalatigheid worden verricht strafbaar te stellen en volgens artikel 4 zijn zij gehouden daderschap, medeplichtigheid en uitlokking met „doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties” te bestraffen, met inbegrip van vrijheidsstraffen. Daarnaast voorziet het artikel zowel voor natuurlijke als voor rechtspersonen in andere soorten sancties, waaronder geldboetes, ontneming van rechten en plaatsing onder toezicht van de rechter.

2. Voorstel voor een richtlijn inzake milieu-bescherming door het strafrecht⁸

10. De Commissie heeft op grond van artikel 175, lid 1, EG overeenkomstig voormeld artikel 251 EG een voorstel voor een richtlijn ingediend, teneinde een meer strikte toepassing van het gemeenschapsrecht op het gebied van de milieubescherming te verzekeren door voor de gehele Gemeenschap minimumnormen inzake strafbare feiten vast te stellen (artikel 1).

11. Volgens artikel 3 van het ingediende voorstel zijn de lidstaten verplicht bepaalde

7 — Dit artikel noemt bepalingen van fiscale aard, maatregelen betreffende ruimtelijke ordening en stedenbouw, maatregelen betreffende kwantitatief waterbeheer en die welke van invloed zijn op de keuze van de lidstaten van de algemene structuur van hun energievoorziening en tussen verschillende energiebronnen.

8 — Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieubescherming door het strafrecht, ingediend door de Commissie op 15 maart 2001 (PB C 180 E, blz. 238).

9 — Dit artikel heeft betrekking op lozingen, de aantasting van beschermde dier- en plantensoorten, de significante aantasting van een beschermde habitat, de handel in ozonafbrekende stoffen en de exploitatie van installaties waarin een gevaarlijke activiteit plaatsvindt of waarin gevaarlijke stoffen of preparaten worden gebruikt.

B — *Het recht van de Europese Unie*

1. Het Verdrag betreffende de Europese Unie

12. De Europese Unie, die een nieuwe etappe markeert in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, is gegrond op de Gemeenschappen, aangevuld met het beleid en de samenwerkingsvormen die bij het EU-Verdrag worden ingesteld (artikel 1). Dienovereenkomstig zijn er drie verschillende pijlers:

— ten eerste, de „gemeenschapspijler”.

- ten tweede, het gemeenschappelijk buitenlandse en veiligheidsbeleid (titel V).
bestuursrechtelijke bepalingen bevordert. Net als de richtlijnen in het kader van de eerste pijler zijn kaderbesluiten verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar staat het aan de nationale instanties vorm en middelen te kiezen; zij hebben daarentegen nooit rechtstreekse werking (artikel 34, lid 2, sub b, EU).
- ten derde, de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (titel VI).

13. Deze laatste pijler heeft tot doel, *onverminderd de bevoegdheden van de Gemeenschap*, de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen door gezamenlijk optreden van de lidstaten op genoemde gebieden ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit, waar nodig door middel van onderlinge aanpassing van de nationale strafbepalingen, in overeenstemming met artikel 31, sub e (artikel 29).

14. De justitiële samenwerking omvat het geleidelijk aannemen van maatregelen tot opstelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale drugshandel (artikel 31, lid 1, sub e, EU).

15. Een van de daarvoor voorziene instrumenten is het kaderbesluit, dat de onderlinge aanpassing van de nationale wettelijke en

16. De bevoegdheden van de derde pijler kunnen worden overgedragen aan de Gemeenschap, zodat zij deze kan uitoefenen in het kader van titel IV van het EG-Verdrag, „Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen” (artikel 42 EU).

17. De inhoud van het EU-Verdrag doet geen afbreuk aan de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschap, noch aan de Verdragen en akten waarbij deze Verdragen zijn gewijzigd of aangevuld (artikel 47 EU).

2. Het kaderbesluit

18. Onder verwijzing naar de artikelen 29 EU, 31, sub e, EU en 34, lid 2, sub b, EU heeft de Raad met het oog op een krachtig en gezamenlijk optreden tegen de aantasting van het milieu (tweede en derde overweging van de considerans) het bestreden kaderbesluit aangenomen.

19. Volgens de artikelen 2 en 3 van het kaderbesluit moeten de lidstaten bepaalde opzettelijk verrichte handelingen of handelingen waarbij sprake is van nalatigheid strafbaar stellen¹⁰, terwijl artikel 4 de strafbaarheid uitbreidt tot deelneming en uitlokking.

20. Artikel 5, lid 1, voorziet in „doeltreffende, evenredige en afschrikkende” sancties, waaronder, ten minste in ernstige gevallen, vrijheidsstraffen waarvoor uitlevering kan plaatsvinden. Volgens lid 2 van het artikel

kunnen deze sancties gepaard gaan met andere sancties en maatregelen.¹¹

21. Artikel 6 regelt de aansprakelijkheid van rechtspersonen wegens doen of nalaten¹² en artikel 7 stelt de aan hen op te leggen sancties vast.¹³

22. Voornoemde bepalingen laten zien dat het kaderbesluit een nagenoeg exacte weergave is van het richtlijnvoorstel, zoals de vijfde overweging van de considerans bevestigt. Anderzijds wordt in de zevende overwe-

10 — Artikel 2 luidt: „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 [...]”

11 — Dit lid noemt bij wijze van voorbeeld het verbod voor een natuurlijk persoon om activiteiten te verrichten waarvoor officiële toestemming of goedkeuring vereist is, en om een firma of stichting op te richten, te beheren of te leiden, „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”.

12 — Volgens lid 1 van dit artikel neemt iedere lidstaat „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: a) een bevoegdheid om de rechtspersoon te vertegenwoordigen, of b) een bevoegdheid om namens de rechtspersoon beslissingen te nemen, of c) 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”. Lid 2 voegt hieraan toe: „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 artikelen 2 en 3 bedoelde handelingen heeft kunnen verrichten wegens het ontbreken van toezicht of controle door een in lid 1 bedoelde persoon.”

13 — „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.”

ging van de considerans verklaard dat de Raad het voorstel heeft bestudeerd doch niet heeft goedgekeurd, omdat het verder reikte dan de door het EG-Verdrag aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden.¹⁴

23. Artikel 8 heeft betrekking op de territoriale rechtsmacht, terwijl artikel 9 de uitlevering betreft, alsook de vervolging in het geval dat een lidstaat zijn onderdanen niet uitlevert.

III — Procesverloop voor het Hof van Justitie

24. Naast de Commissie en de Raad zijn het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité, Duitsland, Denemarken, Spanje, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Nederland, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Zweden in de onderhavige procedure tussengekomen; zij hebben tevens schriftelijke opmerkingen ingediend.

25. De zitting vond plaats op 5 april 2005. De vertegenwoordigers van verzoekerster en

verweerder en de gemachtigden van de interveniënten, met uitzondering van die van de Griekse regering en van het Economisch en Sociaal Comité, zijn verschenen teneinde mondeling hun standpunt toe te lichten.

IV — Beoordeling van het beroep

A — Afbakening van het geschil

26. De controverser betreft de artikelen 1 tot en met 7 van het kaderbesluit; de artikelen 8 tot en met 12 zijn slechts zijdelings aan de orde. Punt van discussie is niet de bevoegdheid van de Raad van de Europese Unie om deze artikelen vast te stellen¹⁵, maar het feit

15 — Deze bevoegdheid komt in het EU-Verdrag echter niet zo duidelijk tot uiting, aangezien artikel 29 EU, dat de Europese Unie toestaat het strafrecht van de lidstaten onderling aan te passen, daarbij verwijst naar artikel 31, sub e, EU, dat spreekt van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en van straffen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale drugs-handel. De Raad heeft verschillende kaderbesluiten aangenomen, waarin hij de sancties van bepaalde handelingen op elkaar afstemt. Men denke op het terrein van de economische delicten aan kaderbesluit 2000/383/JBZ van 29 mei 2000 tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsmunterij in verband met het in omloop brengen van de euro (PB L 140, blz. 1), gewijzigd bij kaderbesluit 2001/888/JBZ van 6 december 2001 (PB L 329, blz. 3), kaderbesluit 2001/413/JBZ van 28 mei 2001 betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten (PB L 149, blz. 1), en kaderbesluit 2001/500/JBZ van 26 juni 2001, inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrizing, inbeslagname en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven (PB L 182, blz. 1). De strafrechtelijke bestrijding van het terrorisme vormt het voorwerp van kaderbesluit 2002/475/JBZ van 13 juni 2002 (PB L 164, blz. 3), en mensenhandel dat van kaderbesluit 2002/629/JBZ van 19 juli 2002 (PB L 203, blz. 1). Om de bescherming van slachtoffers in gevallen van illegale immigratie gaat het in kaderbesluit 2002/946/JBZ van 28 november 2002 tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (PB L 328, blz. 1). Kaderbesluit 2003/568/JBZ van 22 juli 2003 harmoniseert het nationale recht van de lidstaten dat is gericht op de strafrechtelijke vervolging van corruptie in de privé-sector (PB L 192, blz. 54). Tot slot is de strafrechtelijke bestrijding van aanvallen op informatiesystemen geregeld in kaderbesluit 2005/222/JBZ van 24 februari 2005 (PB L 69, blz. 67).

14 — Uit deze toelichting in de considerans van het kaderbesluit en uit verschillende verklaringen ter terechtzitting blijkt dat het voorstel voor een richtlijn niet is goedgekeurd omdat de lidstaten van mening verschilden en geen unaniem standpunt konden bereiken.

dat hij daarvan had moeten afzien vanwege de in artikel 47 EU verankerde voorrang van het gemeenschapsrecht¹⁶, daar de Gemeenschap op grond van het Verdrag van Rome bevoegd is van de lidstaten te verlangen dat zij strafrechtelijk optreden tegen bepaalde milieudelicten.

27. De discussie verschuift derhalve van de derde naar de eerste pijler voorzover onderzocht dient te worden of een rechtsgrondslag bestaat die optreden van de Gemeenschap op dit gebied mogelijk maakt en daarmee de bevoegdheden van de Unie tenietdoet. Ook op dit punt zijn partijen het erover eens, dat het gemeenschapsrecht geen uitdrukkelijke of impliciete algemene bevoegdheid kent om strafrechtelijke sancties op te leggen.¹⁷

16 — Men moet niet vergeten dat artikel 29 EU het doel van de Unie definieert „onverminderd de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap”, zodat deze laatste in geval van conflict voorrang hebben. Benzo Sáinz, F., „El título VI del Tratado UE: instrumentos, instancias decisorias e instituciones comunitarias en el tercer pilar”, *El tercer pilar de la Unión Europea. La cooperación en asuntos de justicia e interior*, Ministerio del Interior, Madrid, 1997, blz. 24, verdedigt de opvatting dat, gelet op deze bepaling, de actiemogelijkheden van voormelde titel VI niet de enige mogelijkheden zijn om de nagestreefde doelen te bereiken en enkel dan mogen worden gebruikt wanneer deze doelen niet via de traditionele wegen van het gemeenschapsrecht kunnen worden bereikt.

17 — In het arrest van 11 november 1981, Casati (203/80, Jurispr. blz. 2595), is vastgesteld dat de strafwetgeving in beginsel tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort (punt 27). Vogel, J., „Stand und Tendenzen der Harmonisierung des materiellen Strafrechts in der Europäischen Union”, *Strafrecht und Kriminalität in Europa*, 2003, blz. 232, en Dannecker, G., „Strafrecht in der Europäischen Gemeinschaft”, *Juristenzeitung*, 1996, blz. 869, stellen dat de doctrine op dit punt eensgezind is. Bigay, J., „Droit communautaire et droit pénal”, *Revue trimestrielle du droit européen*, 1972, nr. 4, blz. 734, wees er in 1972 op dat verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (thans artikelen 81 EG en 82 EG), expressis verbis bepaalde dat de daarin genoemde sancties geen strafrechtelijk karakter hadden.

28. Overigens erkennen alle partijen dat de Gemeenschap op grond van het in artikel 10 EG neergelegde beginsel van loyale samenwerking ter verzekering van de doeltreffendheid van haar rechtsorde bevoegd is de lidstaten te verplichten handelingen die inbreuk op die rechtsorde maken, strafbaar te stellen. De partijen en de interveniënten verschillen evenwel van mening over de vraag of de Gemeenschap krachtens die bevoegdheid de lidstaten ertoe kan verplichten handelingen als strafbare feiten aan te merken.

29. Het antwoord op die vraag vereist een zorgvuldig onderzoek van de arresten die de gemeenschapsinstellingen normatieve bevoegdheid op het gebied van het strafrecht toekennen.

B — Rechtspraak met betrekking tot de sanctiebevoegdheid van de Gemeenschap

30. In het arrest Amsterdam Bulb¹⁸ heeft het Hof vastgesteld dat *bij gebreke van een bepaling in het gemeenschapsrecht* die sancties stelt op de overtreding van dat recht door particulieren, de lidstaten bevoegd zijn in die sancties te voorzien die hun geëigend voorkomen (punt 33).¹⁹ Deze vaststelling is gegrondd op de plicht van de lidstaten krachtens artikel 5 EG-Verdrag (thans arti-

18 — Arrest van 2 februari 1977 (50/76, Jurispr. blz. 137).

19 — Het betrof een Nederlands voorschrift dat overtredingen van de gemeenschapsregeling betreffende minimumprijzen bij de uitvoer van bepaalde bloembollen strafbaar stelde.

kel 10 EG) om hun Europese verplichtingen na te komen (punt 32).

31. De conclusie van advocaat-generaal Capotorti in die zaak werpt licht op de onderliggende reden voor deze beslissing. In punt 4 herinnert hij eraan dat de lidstaten volgens de rechtspraak geen maatregelen mogen nemen die een gemeenschapsregeling wijzigen, ook niet wanneer zij daarmee beogen de toepassing ervan te verzekeren, zet hij uiteen dat het feit dat in een strafsancie is voorzien niet de draagwijdte van de regeling wijzigt, aangezien iedere aan een onderliggende gedragsregel verbonden strafbepaling uitgaat van de hypothese van een daarmee strijdig gedrag en deze regel dus, met de inhoud daarvan, vooronderstelt. Hij voegt daaraan toe dat het verschil in bescherming dat aldus ontstaat, inherent is aan de verschillen tussen de nationale regelingen, waarvan artikel 5 van het Verdrag verlangt dat zij de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht versterken. Tot slot merkt hij nog op dat er slechts één beperking bestaat op de invoering van strafsancies door de lidstaten, namelijk wanneer de gemeenschapsregeling zelf reeds in sancties voorziet.

32. Het arrest Amsterdam Bulb berust derhalve op drie gedachten: 1) de Gemeenschap is bevoegd om de nodige strafbepalingen vast te stellen om de werkzaamheid van het gemeenschapsrecht te beschermen; 2) bij gebreke daarvan voorzien de lidstaten in de nodige sanctiemiddelen; en 3) de lidstaten zijn vrij in de keuze van de modaliteiten die zij het meest geëigend achten, ook al brengt dit systeem onderlinge afwijkingen mee.

33. De eerste gedachte steunt op de veronderstelling dat de communautaire sancties dezelfde geldigheid hebben als het gebruikte rechtsinstrument, hetzij een verordening, hetzij een richtlijn. Omdat de Gemeenschap echter niet over strafrechtelijke bevoegdheden beschikt, kan zij slechts civiel- en administratiefrechtelijke sancties instellen. Dit valt af te leiden uit de woorden van advocaat-generaal Capotorti aan het einde van voornoemd punt van zijn conclusie, waar hij stelt dat een lidstaat die de gemeenschapsregeling aanvult met strafbepalingen om de naleving ervan te verzekeren, geen inbreuk maakt op de leidende beginselen van het gemeenschapsrecht — mits hij, moet ik hieraan toevoegen, de garanties eerbiedigt die bij de uitoefening van elke sanctiebevoegdheid gelden en in het bijzonder het beginsel ne bis in idem.²⁰

34. In de zaak Commissie/Griekenland, bekend onder de benaming „Griekse maïs”²¹, heeft het Hof de formules van

20 — Zie over de toepassing van dit beginsel in het geval dat verschillende rechtsordes dezelfde gedraging strafbaar stellen, mijn conclusie in de zaken Italcementi/Commissie (C-213/00 P), Buzzi Unicem/Commissie (C-217/00 P) en Cementir/Commissie (C-219/00 P), waarin het Hof arrest heeft gewezen op 7 januari 2004 (Jurispr. blz. I-123). Zie inzonderheid in verband met de derde pijler en het Schengen-akkoord, mijn conclusie in de gevoegde zaken Gözütok en Brügge (arrest van 11 februari 2003, C-187/01 en C-385/01, Jurispr. blz. I-1345).

21 — Volgens het arrest van 21 september 1989 (68/88, Jurispr. blz. 2965) had de betrokken lidstaat niet aan zijn verplichtingen voldaan, onder meer omdat hij geen straf- of tuchtrechtelijke vervolging had ingesteld tegen degenen die betrokken waren geweest bij het verrichten of het toedekken van verschillende handelingen waardoor de landbouwheffingen die verschuldigd waren over bepaalde in mei 1986 uit een derde land ingevoerde partijen maïs, konden worden ontduken.

punt 32 van het arrest Amsterdam Bulb herhaald, zonder dit te citeren (punt 23), en daaraan twee voorwaarden voor de rechtmatigheid van nationale tuchtmaatregelen ter bescherming van de communautaire orde toegevoegd: 1) overtredingen van het gemeenschapsrecht moeten onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht; en 2) de straffen moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn (punt 24). In zijn conclusie in deze zaak stelde advocaat-generaal Tesouro dat artikel 5 van het Verdrag de lidstaten ertoe verplicht degenen die het gemeenschapsrecht overtreden op passende wijze te bestraffen, teneinde te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht (punt 12, tweede alinea).²²

35. Daarmee staat de weg open voor de lidstaten om een einde te maken aan gedragingen die met het gemeenschapsrecht in strijd zijn, of dit recht nu zwijgt op dit punt of in uitdrukkelijke bepalingen voorziet. De nationale regeling biedt extra bescherming, maar zoals in punt 17 van het arrest

Drexl²³ reeds werd opgemerkt, stelt het gemeenschapsrecht bepaalde grenzen en verlangt het dat de sanctie overeenkomt met die welke wordt opgelegd bij overtredingen van nationale bepalingen (beginsel van gelijkstelling of van gelijkwaardigheid) en bovendien doeltreffend is.

36. De beschikking van 13 juli 1990, Zwartveld e.a.²⁴, gegeven in het kader van een verzoek om rechtshulp van de rechter-commissaris bij de arrondissementrechtbank te Groningen, ontleent aan het arrest „Griekse maïs” een overweging die daarin niet letterlijk voorkomt, maar die uit de geest van dat arrest en van het arrest Amsterdam Bulb blijkt: de staten kunnen en moeten de eerbiediging van het Verdrag waarborgen, zo nodig ook door middel van strafrechtelijke sancties (punt 17).

37. Ons onderzoek van de rechtspraak eindigt met het arrest van 8 juli 1999, Nunes en de Matos²⁵, gewezen op de prejudiciële vraag van het Tribunal de Círculo de Porto (Portugal), dat wenste te vernemen of een lidstaat gedragingen die vermogensrechtelijke communautaire belangen schaden waarop de gemeenschapswetgever enkel een civielrechtelijke sanctie heeft gesteld, strafbaar mag stellen. Het Hof stelde vast dat de in artikel 10 EG bedoelde maatregelen

22 — Deze rechtspraak is overgenomen in het arrest van 10 juli 1990, Hansen (C-326/88, Jurispr. blz. I-2911, punt 17), waarin het Hof heeft geantwoord op een prejudiciële vraag die was gesteld in een Deense strafzaak tegen een ondernemer wegens overtreding van verordening (EEG) nr. 543/69 van de Raad van 25 maart 1969 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB L 77, blz. 49). Het Hof stelde vast dat noch genoemde verordening noch de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht in de weg staan aan de toepassing van nationale bepalingen op grond waarvan een werkgever wiens chauffeur de maximale rijtijd per dag en de verplichte rusttijd heeft overschreden, strafbaar is, mits de sanctie overeenkomt met die welke wordt opgelegd bij vergelijkbare overtredingen van nationale bepalingen en evenredig is aan de ernst van de overtreding (dictum).

23 — Arrest van 25 februari 1988 (C-299/86, Jurispr. blz. 1213).

24 — C-2/88 Imm, Jurispr. blz. I-3365.

25 — C-186/98, Jurispr. blz. I-4883.

strafrechtelijke sancties omvatten, en preciezer dat:

C — *Afgeleid recht*

- wanneer het gemeenschapsrecht geen maatregelen bevat om de naleving van zijn bepalingen te verzekeren, de lidstaten gehouden zijn deze maatregelen te nemen; bevat het dergelijke maatregelen wel, dan hebben de lidstaten een ondersteunende taak die erop gericht is de bescherming van die bepalingen te vergroten;
- de keuze van de soort sanctie aan de nationale autoriteiten staat, met dien verstande dat de sanctie moet overeenkomen met die welke van toepassing is bij vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht, en bovendien doeltreffend, evenredig en afschrikkend moet zijn.

38. Kortom, de Raad en degenen die hem steunen stellen niet onterecht dat de rechtspraak niet uitdrukkelijk de bevoegdheid van de Gemeenschap erkent om van de lidstaten te verlangen dat zij gedragingen strafbaar stellen die de verwezenlijking van de in de Verdragen vastgelegde doelen belemmeren.

39. Het onderzoek van het afgeleide gemeenschapsrecht leidt tot dezelfde conclusie.

40. Artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2241/87 van de Raad van 23 juli 1987 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten²⁶, alsmede artikel 31, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2847/93 van de Raad van 12 oktober 1993 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid²⁷, die eerstgenoemde verordening vervangt, laten de keuze van de sanctie bij overtredingen van de voorschriften die dat beleid regelen over aan de lidstaten. Deze uitlegging is voor de eerste van deze verordeningen bevestigd bij arrest van 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk²⁸, waarin het Hof onderzocht of de in de nationale regeling vastgelegde administratieve en strafrechtelijke maatregelen in overeenstemming waren met de gemeenschapsrechtelijke verplichtingen tot instandhouding en controle van de visbestanden.

41. Richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld²⁹, stelt om te beginnen vast dat dit fenomeen voornamelijk moet worden bestreden met strafrechtelijke middelen (vierde overweging) en verlangt van de lidstaten alleen dat zij de volledige toepassing van alle bepalingen van de richtlijn garanderen en de sancties vaststellen die in geval van inbreuk

26 — PB L 207, blz. 1.

27 — PB L 261, blz. 1.

28 — C-333/99, Jurispr. blz. I-1025.

29 — PB L 166, blz. 77.

daarop moeten worden toegepast (artikel 14), onverminderd hun recht om strengere bepalingen aan te nemen om dergelijke gedragingen te verhinderen (artikel 15).

omstandigheden wordt toegepast, met name wanneer men het ermee beoogde doel daarbij in gedachten houdt.

42. Volgens richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf³⁰, moeten de lidstaten daderschap, medeplichtigheid, uitlokking van en poging tot bepaalde gedragingen met „doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties” bestraffen (artikelen 1-3). Kaderbesluit 2002/946/JBZ³¹ preciseert het strafrechtelijke karakter van die sancties.

45. De door het Hof gebruikte formule is niet toevallig, want met zijn verwijzing naar de doeltreffendheid, de evenredigheid en de afschrikkende aard van de sanctie, doelt het op de basisvoorwaarden waaronder het communautaire voorschrift, ondanks schending ervan, onverkort toepassing vindt. Daarbij komt dat, aangezien iedere veroordeling een dubbel oogmerk van algemene en speciale preventie heeft — de dader met het juiste juridische instrument bestraffen en de gemeenschap met een soortgelijke straf bedreigen voor het geval dat zij eenzelfde verwijtbaar gedrag vertoont — de catalogus van mogelijke sancties zeer omvangrijk is.

43. Nu en dan is een strafrechtelijke sanctie onvermijdelijk, omdat zij de enige is die voldoet aan de in het arrest „Griekse maïs” omschreven voorwaarde dat de sanctie „doeltreffend, evenredig en afschrikkend” is.

46. In sommige gevallen kan worden volstaan met het herstel van de situatie vóór de overtreding. Deze maatregel, die niet repressief is in de strikte zin van het woord en gewoonlijk met „civielrechtelijke sanctie” wordt aangeduid, moet echter dikwijls, om bovengenoemde preventiedoelstellingen te verwezenlijken, worden aangevuld met straffen *stricto sensu*, waarbij de strafmaat afhangt van het belang van het bedreigde rechtsgoed en van de sociale afkeuring van de strafbare gedraging.

D — Het onbepaalde rechtsbegrip „doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctie”

44. Dit begrip is in abstracto beschouwd vrij vaag, maar kan net als al dergelijke begrippen worden afgebakend indien het op concrete

47. Afhankelijk van de reikwijdte van de maatregel zijn er strafrechtelijke sancties — die het zwaarst zijn — en administratief-

30 — PB L 328, blz. 17.

31 — Aangehaald in voetnoot 15.

rechtelijke sancties. Beide soorten sancties zijn manifestaties van het *ius puniendi* van de staat en voor beide gelden dezelfde ontologische beginselen.³² Het minder strenge karakter van administratiefrechtelijke sancties impliceert echter een versoepeling van de waarborgen die bij hun oplegging gelden, ook al moeten, zoals ik in mijn conclusie in de zaak Commissie/Griekenland³³ heb opgemerkt, in beide gevallen vergelijkbare beginselen in acht worden genomen.³⁴

48. Het is duidelijk dat, zoals de Raad en enkele van de hem ondersteunende lidstaten hebben gesteld, niemand zich in een betere positie bevindt om de mogelijkheid, de gepastheid en de werking van een strafrechtelijke sanctie te beoordelen dan de nationale wetgever. Dit standpunt heb ik verdedigd toen aan de hand van het doeltreffendheidsbeginsel moest worden vastgesteld, of bepaalde nationale procestermijnen toereikend waren voor het instellen van een vordering ter bescherming van de door de

communautaire rechtsorde verleende rechten³⁵, zij het met het voorbehoud dat deze algemene regel moet wijken in voor de hand liggende gevallen³⁶, waarin de Gemeenschap — omdat deze gevallen zo evident zijn — bevoegd is deze beoordeling te verrichten.

49. Niet vergeten mag worden dat de bescherming van de communautaire orde de taak is van haar instellingen, ook al belet niets hun de lidstaten te verzoeken inbreken daarop strafbaar te stellen. Alleen wanneer deze instellingen wegens het ontbreken van de noodzakelijke beoordelings-elementen niet het meest geschikte antwoord kunnen geven, komt die taak aan de nationale wetgevers toe. Omgekeerd, wanneer de bepaling van de „doeltreffende, evenredige en afschrikkende” sanctie voor de hand ligt, staat niets wezenlijks eraan in de weg dat de keuze geschiedt door degene die over de materiële bevoegdheid beschikt.³⁷

32 — De bestuursrechtelijke kamer van het Spaanse Tribunal Supremo loochent van oudsher ieder metafysisch verschil tussen de twee categorieën. Zie in deze zin het arrest van 9 februari 1972, dat is gewezen op een tijdstip waarop het Spaanse rechtsstelsel veel van de beginselen die eigen zijn aan de rechtsstaat niet kende en het zich van deze gelijkstelling bediende om de oplegging van administratieve sancties in vergaande mate te onderwerpen aan strafrechtelijke waarborgen. García de Enterría, E., en Fernández, T.R., *Curso de derecho administrativo*, deel II, 7e ed., Madrid, 2000, blz. 163, stellen dat administratieve sancties een hoge vlucht namen tijdens de dictatuur van generaal Primo de Rivera, de Tweede Republiek en het Franco-regime, die deze als een gewoon middel in de strijd tegen de politieke oppositie gebruikten.

33 — Arrest C-387/97 van 4 juli 2000 (Jurispr. blz. I-5047).

34 — Het Spaanse Tribunal Constitucional stelt zich op het standpunt, dat de voor strafprocedures geldende formaliteiten toepasbaar zijn op administratieve procedures die tot sancties kunnen leiden, voorzover dit noodzakelijk is ter bescherming van de fundamentele waarden die aan het recht op een eerlijk proces ten grondslag liggen [arresten 18/1981 (BOE nr. 143 van 16 juni 1981) en 181/1990 (BOE nr. 289 van 3 december 1990)], en met dien verstande dat zij aan hun specifieke aard dienen te worden aangepast [arresten 2/1987 (BOE nr. 35 van 10 februari 1987); 29/1989 (BOE nr. 50 van 28 februari 1989); 181/1990, reeds aangehaald; 3/1999 (BOE nr. 48 van 25 februari 1999) en 276/2000 (BOE nr. 299 van 14 december 2000)].

35 — Zie mijn conclusie in de zaken *Grundig Italiana* (C-255/00, punten 27-29) en *Recheio* (C-30/02, punten 23-35), waarin het Hof uitspraak heeft gedaan op respectievelijk 24 september 2002 (Jurispr. blz. I-8003) en 17 juni 2004 (Jurispr. blz. I-6051).

36 — Punt 27 van de conclusie in de zaak *Grundig Italiana* en punt 29 van de conclusie in de zaak *Recheio*.

37 — De houder van die materiële bevoegdheid moet in beginsel ook instrumentele bevoegdheid hebben. De gemachtigde van de Finse regering heeft ter terechtzitting benadrukt dat het strafrecht geen instrument is, maar op zichzelf staat; deze zienswijze is echter louter nominalistisch, aangezien een strafrechtelijke norm, zoals alle repressieve normen, gericht is op en in dienst staat van een hoger doel. In het arrest van 27 oktober 1992, *Duitsland/Commissie* (C-240/90, Jurispr. blz. I-5383), heeft het Hof onder verwijzing naar vroegere rechtspraak vastgesteld dat de Gemeenschap binnen haar bevoegdheidsfeer (het ging in dit geval om het gemeenschappelijk landbouwbeleid) sancties kan instellen die door de nationale autoriteiten kunnen worden toegepast tegen marktdeelnemers die zich schuldig hebben gemaakt aan fraude (punten 11-13).

50. Men kan er met andere woorden zonder meer van uitgaan dat de gepaste sanctie voor bijvoorbeeld misdrijven tegen het leven of ontucht met minderjarigen een strafrechtelijk karakter moet hebben, zodat, indien de door die strafbare feiten beschermde rechtsgoederen één van de doelstellingen van de Gemeenschap zouden zijn, niemand zou betwisten dat haar wetgevende organen bevoegd zijn de lidstaten tot strafrechtelijke vervolging te verplichten.

51. De volgende stap bestaat er derhalve in te onderzoeken of de bescherming van het milieu, die gelet op voorgaande punten 6 tot en met 9 ontegenzeggelijk een zaak is van de Gemeenschap, strafrechtelijke bescherming vereist. Bij dit onderzoek moet rekening worden gehouden met het proces van „communautarisering” van de milieubescherming.

E — Milieubescherming in de Gemeenschap

52. In mijn conclusie van 30 november 2004 in de zaak Deponiezweckverband Eiterköpfe, waarin arrest is gewezen op 14 april 2005 (C-6/03), heb ik erop gewezen dat het milieu en het behoud ervan de auteurs van de Verdragen weliswaar geen grote zorgen baarde, doch dat niet lang daarna, in 1972, de in Parijs gehouden conferentie van staats- hoofden en regeringsleiders tot invoering

van een eigen beleid op dat gebied besloot³⁸ en voorstelde om zich te baseren op de artikelen 100 en 235 EG-Verdrag³⁹ (thans artikelen 94 EG en 308 EG).

53. Het Hof heeft dit voorstel ter harte genomen en de bepalingen dienaangaande op artikel 100⁴⁰ gebaseerd, en in het arrest ADBHU⁴¹ vastgesteld dat de bescherming van het milieu „een van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap” is (punt 13), welke gedachte het jaren later, na de inwerkingtreding van de Europese Akte⁴², in het arrest Commissie/Denemarken (punt 8) heeft herhaald.⁴³

38 — Deze aanvankelijke lacune in de wetgeving heeft tot ernstige twijfel geleid bij het zoeken naar een rechtsgrondslag voor het communautaire milieurecht, zoals in de Spaanse literatuur is beschreven door Bravo-Ferrer Delgado, M., „La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente”, *Gaceta Jurídica*, nrs. B-92 en B-93, maart en april 1994, respectievelijk blz. 13-20 en 5-13. Gérardin, D., „Les compétences respectives de la Communauté et des États membres dans le domaine de l'environnement: base juridique, subsidiarité et proportionnalité”, *Le droit communautaire de l'environnement. Mise en œuvre et perspectives*, Parijs, 1998, blz. 33-55, heeft deze kwestie eveneens behandeld.

39 — Artikel 100 leek de aangewezen weg voor harmonisatie van de bepalingen die de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt rechtstreeks raken en het ruimere artikel 235 vormde de basis voor de vaststelling van passende maatregelen ter verwezenlijking van niet uitdrukkelijk in het Verdrag genoemde doelstellingen.

40 — Volgens het arrest van 18 maart 1980, *Commissie/Italië* (91/79, Jurispr. blz. 1099, punt 8), is niet uitgesloten dat de bepalingen inzake het milieu in het kader van artikel 100 EG-Verdrag kunnen worden ingepast, aangezien dergelijke bepalingen zeer wel een belasting kunnen vormen voor de ondernemingen waarop zij van toepassing zijn, en bij gebreke van harmonisatie van de nationale bepalingen ter zake de mededinging daardoor ernstig zou kunnen worden vervalst.

41 — Arrest van 7 februari 1985 (240/83, Jurispr. blz. 531).

42 — PB 1987, L 169, blz. 1.

43 — Arrest van 20 september 1988 (302/86, Jurispr. blz. 4607).

54. De Europese Akte heeft een specifiek deel — titel VII (thans titel XIX)⁴⁴ — aan het EG-Verdrag toegevoegd, dat de artikelen 130 R en 130 S (thans, na wijziging, artikelen 174 EG en 175 EG) alsmede artikel 130 T (thans artikel 176 EG) omvat, waarbij nog artikel 100 A, lid 3 (thans, na wijziging, artikel 95, lid 3, EG) komt, dat de Commissie verplicht om bij haar in lid 1 bedoelde voorstellen uit te gaan van „een hoog beschermingsniveau” voor het milieu.

55. Door deze nieuwe benadering is de bescherming van het milieu gaan behoren tot de kern van de gemeenschapsactiviteit, die zij inspireert en stuurt, zoals het Hof in het arrest *Commissie/Raad*⁴⁵ (punten 22 en 24) in herinnering bracht, en met de onder-tekening van het EU-Verdrag te Maastricht is zij een doelstelling van de Gemeenschap geworden.

56. Thans zijn het bereiken van een hoog niveau van bescherming en verbetering van het milieu, alsook de verbetering van de kwaliteit van het bestaan vaste gemeenschapsdoelstellingen (artikel 2 EG) en vragen zij een specifiek optreden (artikel 3 EG, lid 1, sub l). Bovendien moeten „[d]e eisen inzake milieubescherming [...] worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, als bedoeld in artikel 3, in het bijzonder met

het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling” (artikel 6 EG). Deze zorg blijkt eveneens duidelijk uit andere bepalingen van het Verdrag, meer bepaald uit het reeds genoemde artikel 95 EG of uit artikel 161 EG, waarin is voorzien in de oprichting van een Cohesiefonds, dat „een financiële bijdrage [levert] aan projecten op het gebied van milieu”.

57. Het behoud van het milieu heeft de weg vrijgemaakt voor de wettelijke erkenning van beginselen die, net als het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen (artikel 174, lid 2, eerste alinea, EG), voor grote delen van het gemeenschapsrecht gelden waarin de natuur, het leven en de integriteit van de persoon vanwege de globalisering van de met de technologische en industriële vooruitgang samenhangende bedreigingen een universele dimensie krijgen.⁴⁶

58. Het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa⁴⁷ volgt dezelfde benadering. Volgens artikel II-97, dat op artikel 2 EG is gebaseerd, moeten „[e]en hoog niveau van milieubescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu [...] worden geïntegreerd in het beleid van de Unie en worden gewaarborgd overeenkom-

44 — Titel VII is bij artikel 25 van de Europese Akte in het derde deel van het Verdrag ingevoegd en artikel 100 A bij artikel 18. Met het EU-Verdrag (artikel G, punt 28) is dit titel XVI geworden.

45 — Arrest van 11 juni 1991 (C-300/89, Jurispr. blz. I-2867).

46 — Zie over het voorzorgsbeginsel bijvoorbeeld González-Vaqué, L., „La definición del contenido y ámbito de aplicación del principio de precaución en el derecho comunitario”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea*, nr. 221, september-oktober 2002, blz. 4-20. Zie tevens mijn artikel *El desarrollo comunitario del principio de precaución*, in druk.

47 — PB 2004, C 310, blz. 1.

stig het beginsel van duurzame ontwikkeling". Artikel III-119 herhaalt artikel 6 EG; de artikelen III-233 en III-234 nemen in wezen de artikelen 174 EG tot en met 176 EG over.

59. Het lijkt derhalve geen twijfel, zoals ik in punt 51 van deze conclusie heb vastgesteld, dat het „milieu” een bevoegdheid van de Gemeenschap is en ook een rechtsgoed is geworden waarvan de bescherming ook een rol speelt in de overige beleidssectoren en bovendien als een essentieel doel van het communautaire systeem is aan te merken.

60. De zorg voor het milieu beperkt zich niet tot Europa, maar heeft een universele dimensie gekregen.

F — *De globalisering van het „milieubeleid”*

61. Talrijke internationale pacten en overeenkomsten zoeken naar oplossingen om de voortdurende achteruitgang van de ecosystemen en van het leven op de planeet tegen te gaan.

62. Een voorbeeld is het overleg binnen de Verenigde Naties⁴⁸, dat is begonnen met de

⁴⁸ — Uitgangspunt van dit overleg was de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens [door de Algemene Vergadering van de VN afgekondigd bij resolutie 217 A (III) van 10 december 1948], voorzover zij voorziet in het recht op een levensstandaard die de gezondheid en het welzijn waarborgt (artikel 25, lid 1). Het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten [door voormelde Algemene Vergadering aangenomen bij resolutie 2002 A (XXI) van 19 december 1966, in werking getreden op 3 januari 1976] gaat verder en noemt de verbetering van het milieu als een van de noodzakelijke voorwaarden voor een goede persoonlijke ontplooiing (artikel 12, lid 2, sub b).

Conferentie te Stockholm van 5 tot en met 16 juni 1972 en belangrijke ontwikkelingen teweeg heeft gebracht. Deze conferentie was een belangrijke gebeurtenis, omdat het de aandacht van de wereld op de ernst van de milieusituatie vestigde in een Verklaring inzake het Menselijk Leefmilieu, waarin zesentwintig beginselen voor het behoud van de natuurlijke hulpbronnen werden vastgelegd.

63. Het Wereldnatuurhandvest van 1982⁴⁹ ging verder op de ingeslagen weg en versterkte het engagement om de gedragsregels te volgen en in de nationale rechtsordes op te nemen.

64. De Verklaring van Rio, die door de deelnemende regeringen op de in juni 1992 te Rio gehouden Top van de Verenigde Naties inzake Milieu en Ontwikkeling werd vastgesteld, betekende een cruciale stap voorwaarts. Het belang van het kader waarin zij tot stand is gekomen en de brede consensus voor de goedkeuring ervan verlenen deze verklaring bijzondere betekenis als universele overeenkomst die het resultaat is van een gemeenschappelijk bewustzijn van de noodzaak de planeet voor toekomstige generaties te behouden.

⁴⁹ — Dit Handvest werd bij resolutie 37/7 van 28 oktober 1982 aangenomen.

65. Het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering van 1992 en het protocol van Kyoto van 1997, dat daaraan uitvoering geeft teneinde de broeikasgasemissie te verlagen⁵⁰, markeren twee andere belangrijke etappes in dit onomkeerbare proces, in het kader waarvan ook het Bioveiligheidsprotocol is vastgesteld, dat op 28 januari 2000 te Montreal is ondertekend tijdens de conferentie van de partijen bij het Verdrag inzake biodiversiteit, dat eveneens op de Top van Rio is aangenomen.

G — Het recht op een behoorlijk milieu en de verantwoordelijkheid van de overheid voor het behoud ervan

66. De in het EG-Verdrag gebruikte begrippen „duurzame ontwikkeling” en „kwaliteit van het bestaan” zijn nauw met het begrip „milieu” verbonden en verwijzen naar een subjectieve dimensie die men niet buiten beschouwing kan laten als het om de bescherming en verbetering van het milieu gaat. In de geofysische context die de natuurlijke omgeving vormt, doet de kwaliteit van het bestaan zich gelden als een recht

van de burgers dat voortvloeit uit verschillende factoren, sommige van materiële aard (rationele aanwending van de hulpbronnen en duurzame ontwikkeling) en andere van meer intellectuele aard (voortuitgang en culturele ontwikkeling). Het gaat erom tot een kwalitatief waardig bestaan te komen⁵¹ als de kwantitatieve grens die volstaat om te overleven eenmaal is overschreden.

67. Aldus tekent zich een recht af om van een behoorlijk milieu te genieten, niet voor het individu als zodanig, maar voor het individu als lid van de samenleving, waarin het gemeenschappelijke sociale belangen deelt.⁵² Ten tijde van de vaststelling van het bestreden kaderbesluit werd dit recht in de constituties van enkele lidstaten van de Gemeenschap erkend.⁵³ Zo bepaalt artikel 20a van de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland⁵⁴ dat „de Staat [...], die verantwoordelijkheid draagt voor de toekomst-

51 — Zie De Mendizábal Allende, R., „Pasado, presente y futuro de la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Actualidad Administrativa*, nr. 19, 1994, blz. 289. Loperena Rota, D., „Los derechos al medio ambiente adecuado y a su protección”, in *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nr. 3, november 1999, stelt dat een behoorlijk milieu geen gevolg van de sociale ontwikkeling is, maar een noodzakelijke voorwaarde voor deze ontwikkeling, en een met het menselijke leven verbonden recht vormt zonder hetwelk er mens, noch samenleving, noch recht is.

52 — Dit fenomeen uit zich op procedureel vlak in de toekenning van procesbevoegdheid aan de houders van „diffuse belangen”, dat wil zeggen van veelomvattende rechten die gerelateerd zijn aan groepen die een weinig nauwkeurige samenstelling hebben en in het algemeen anoniem en onbepaald zijn, maar die toch met enige moeite kunnen worden bepaald. Dit mechanisme, dat nuttig is gebleken voor de rechterlijke bescherming van consumenten en eindgebruikers, heeft in het Angelsaksische recht de vorm van zogeheten class actions; deze bieden in die zin een oplossing in situaties waarin sprake is van een groot aantal betrokkenen dat door de uitoefening ervan gemeenschappelijke aanspraken individueel en zonder uitdrukkelijke formele volmacht met werking voor allen geldend kunnen worden gemaakt.

53 — Velasco Caballero, F., „Protección del medio ambiente en el constitucionalismo europeo”, *Noticias de la Unión Europea*, nr. 190, november 2000, blz. 183-190.

54 — Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, op 23 mei 1949 aangenomen te Bonn door de Parlementsraad (Parlamentarischer Rat).

50 — Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275, blz. 32), zet het Protocol van Kyoto om in gemeenschapsrecht.

*stige generaties*⁵⁵, ook de natuurlijke levensomstandigheden in het kader van de constitutionele orde [beschermt]". In Spanje stelt artikel 45 van de grondwet⁵⁶ als een van de beginselen van sociaal en economisch beleid het recht van eenieder „op een geschikt milieu voor de persoonlijke ontplooiing” vast.⁵⁷ Artikel 66, lid 1, van de grondwet van de Portugese Republiek⁵⁸ spreekt zich uit in vergelijkbare bewoordingen. In Zweden bepaalt artikel 18, derde alinea, van hoofdstuk II van de wet van 24 november 1994⁵⁹ tot hervorming van de grondwet dat eenieder recht heeft op toegang tot de natuur.

naar de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid bij de zorg voor de natuur en de biodiversiteit, alsmede voor het milieu (artikel 14a), terwijl de Griekse (artikel 24, lid 1),⁶¹ de Nederlandse (artikel 21)⁶² en de Portugese grondwet (artikel 9, sub e) de staat de taak opleggen het milieu in stand te houden. In Italië is de in artikel 9, lid 2, van de grondwet⁶³ neergelegde verplichting van de Republiek om het landschap te beschermen, uitgebreid tot de bescherming van het milieu en het land.⁶⁴

68. Tegenover dit recht staan de overeenkomstige plichten van de overheidsinstaties. Wij hebben reeds de tekst van de grondwet van Bonn gezien. Volgens artikel 45, lid 2, van de Spaanse grondwet moet de overheid toezien op het rationele gebruik van de natuurlijke hulpbronnen „ter bescherming en verbetering van de kwaliteit van het bestaan en het behoud en herstel van het milieu, en [...] daarbij een beroep [doen] op de noodzakelijke collectieve solidariteit”. In dezelfde lijn verwijst de Finse grondwet⁶⁰

69. De Europese Unie schenkt impliciet aandacht aan het menselijke aspect van deze aandacht voor het milieu. Het Handvest van de grondrechten van 7 december 2000⁶⁵ voert, na de verklaring in de preambule dat de Unie haar grondslag vestigt op de ondeelbare en universele waarden van menselijke waardigheid en van vrijheid, gelijkheid en solidariteit, in het hoofdstuk over solidariteit naast sociale rechten een bepaling in volgens welke een hoog niveau van milieubescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu in haar beleid moeten worden geïntegreerd en overeen-

55 — Cursivering van mij.

56 — Geratificeerd bij referendum van 6 december 1978 (BOE nr. 311-1 van 29 december 1978).

57 — Het Spaanse Tribunal Constitucional heeft benadrukt dat deze bepaling de zorg voor het milieu weerspiegelt die in de afgelopen decennia in brede sectoren van de openbare opinie is gegroeid en ook in talrijke internationale documenten tot uitdrukking komt [arrest 64/1982 van 4 november (BOE nr. 296 van 22 oktober 1982)].

58 — Goedgekeurd door de grondwetgevende vergadering in een plenaire zitting op 2 april 1976.

59 — Lag om ändring i regeringsformen, gepubliceerd in de Svensks Författningssamling (wetgevingsbundel) op 16 december 1994.

60 — Uitgevaardigd te Helsinki op 17 juli 1919.

61 — Grondwet van Griekenland, aangenomen door de Vijfde Kamer voor Grondwetwijziging op 9 juni 1975.

62 — Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden, herziene tekst van 19 januari 1983 (*Staatsblad* urs. 15-51).

63 — Grondwet van de Italiaanse Republiek van 27 december 1947.

64 — Merusi, F., *Comentario della Costituzione*, Rome/Bologna, 1975, blz. 445, en Cavallo, B., „Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2 (1990), blz. 412.

65 — PB C 364, blz. 1.

komstig het beginsel van duurzame ontwikkeling moeten worden gewaarborgd (artikel 37). Deze bepaling maakt zoals gezegd deel uit van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (artikel II-97).

70. Ik wil deze paragraaf niet afsluiten zonder te benadrukken dat, ongeacht de wijze waarop het recht op een behoorlijk milieu is geconcipieerd⁶⁶, het gemakkelijk is het materiële verband tussen dit recht en bepaalde fundamentele rechten vast te stellen. Om dit aan te tonen, hoef ik slechts twee arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens aan te halen. In het arrest López Ostra/Spanje van 9 december 1994⁶⁷ vond dit Hof het evident dat ernstige milieuvervuiling het welzijn van mensen kan aantasten en het genot van hun huis kan belemmeren op een wijze die het privé-leven en het familie- en gezinsleven negatief beïnvloedt (punt 51).⁶⁸ In het arrest Guerra

e.a./Italië van 19 februari 1998⁶⁹ oordeelde het dat het gebrek aan officiële informatie over de wijze waarop de burgers dienden te reageren op vervuilende emissies van een nabijgelegen fabriek een schending van het betrokken fundamentele recht opleverde (punt 60).

H — *De strafrechtelijke reactie op ernstige aantastingen van het milieu*

66 — Jordano Fraga, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, José María Bosch Editor, S.A., Barcelona, 1995, onderzoekt de verschillende standpunten in de rechtsleer over de onderscheidende kenmerken van dat recht (blz. 453-499). Volgens de classificatie van Vasak, K., *Le droit international de droits de l'homme*, 1972, zou het deel uitmaken van de solidariteits- of derdegeneratierechten.

67 — Zaak 41/1993/436/515, Serie A, 303-C, blz. 55. Het arrest Moreno Gómez/Spanje van 16 november 2004 (nr. 4143/02) is in vergelijkbare bewoordingen gesteld.

68 — Huelin, J., „Intimidad personal y familiar, domicilio y medio ambiente”, in *Perfiles del derecho constitucional a la vida privada y familiar*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1996, blz. 257-273, is van mening dat deze stellige uitspraak van de negen rechters die bij die gelegenheid het Europees Hof voor de rechten van de mens vormden, van groot belang is. Zij betekent dat, naar gelang van de feitelijke omstandigheden van het geval, het verzuim van de overheid om situaties te voorkomen waarin een, meerdere of vele personen in hun woningen last hebben van stank, rookontwikkeling en voortdurende geluidsoverlast afkomstig van een waterzuiverings- en afvalverwerkende installatie die hun gezondheid weliswaar niet ernstig aantasten, maar wel afbreuk doen aan hun levenskwaliteit, een inbreuk kan opleveren van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Dit standpunt bracht het Straatsburgse Hof reeds naar voren in het arrest Powell en Rainer/Verenigd Koninkrijk van 21 februari 1990 (zaak 3/1989/163/219, Serie A, 172), volgens hetwelk bij geluidshinder van vliegtuigen op een luchthaven, voorzover die de kwaliteit van het bestaan en het genot van de woning verstoort, artikel 8 van het Verdrag in aanmerking moet worden genomen (punt 40).

71. Het voorgaande overzicht illustreert duidelijk hoe belangrijk het zogeheten „ecologische bewustzijn” de afgelopen decennia is geworden. Wat de werkelijke of mogelijke gevolgen zijn van de veranderingen die de menselijke activiteit in de ecosystemen heeft teweeggebracht, is niet zeker, maar men voelt aan dat zij het leven op aarde kunnen aantasten of onmogelijk kunnen maken. Het feit dat de mens en zijn aanvallen op de natuur zijn voortbestaan als soort bedreigen, wijst duidelijk op de dringende behoefte aan de ontwikkeling van gedragsregels en de toepassing van een „milieuethiek”, gericht op de harmonische integratie van de mens in het milieu waarin hij leeft.

69 — Zaak 116/1996/735/932, ECHR Reports/Recueil des arrêts et décisions 1998-I.

72. De staten gebruiken het wetboek van strafrecht als ultima ratio om zich te verweren tegen de aantasting van de waarden die de basis van de coëxistentie vormen en zijn de laatste tijd overgegaan tot het strafbaar stellen van bepaalde gedragingen die het milieu schade toebrengen.⁷⁰ Wil men een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het bestaan bereiken (artikel 2 EG), dan lijkt het logisch aan te nemen dat het gemeenschapsrecht zich in bepaalde gevallen, via de daartoe aan de instellingen verleende bevoegdheden, van de strafrechtelijke sanctie moet bedienen als enige „doeltreffende, evenredige en afschrikkende” sanctie.

74. Administratieve sancties zijn veelal afdoende, maar garanderen niet in alle gevallen van ernstige schade een passende bescherming. Straffen houden daarentegen een bijkomende druk in, die in een groot aantal gevallen kan leiden tot naleving van de eisen en uitbreiding van het aantal wettelijke verboden op de uitoefening van activiteiten die uiterst gevaarlijk zijn voor het milieu. De intrede van de ecologie in de wetboeken beoogt bovendien niet alleen de algemeen preventieve werking ervan te verhogen, maar ook het publieke bewustzijn van de sociale „schadelijkheid” van de milieuaantasting te verscherpen, en bevestigt dat de zelfstandige ecologische rechtsgoederen dezelfde rang hebben als de klassieke waarden die het strafrecht beschermt.⁷² De ethische dimensie van de strafrechtelijke sanctie mag niet worden vergeten: is een gedraging strafbaar gesteld, dan wordt zij geacht uiterst laakbaar te zijn omdat zij afbreuk doet aan de fundamenteën van het rechtssysteem.

73. In de rechtsleer is een zekere consensus ontstaan over het feit dat ecosystemen als bijzonder belangrijke rechtsgoederen moeten worden beschouwd en dat hun bescherming voor het bestaan van de mens essentieel is, zodat de instandhouding en het behoud ervan een specifieke strafrechtelijke bescherming volstrekt rechtvaardigen.⁷¹

75. Gezien dus de wezenlijke inhoud van de rechtspraak die de Gemeenschap bevoegdheid verleent om sancties op te leggen en de nationale regelingen te harmoniseren, en gelet op de voortdurende uitbreiding van de bevoegdheden van de Gemeenschap ter bescherming van het fysieke milieu⁷³ alsook

70 — Artikel 45, lid 3, van de Spaanse grondwet voorziet in strafvervolgning van milieudelicten. Onder verwijzing naar deze bepaling heeft de Tweede kamer van het Spaanse Tribunal Supremo het standpunt verworpen dat het strafrecht bij de bescherming van het milieu slechts een accessoire en secundaire rol speelt ten opzichte van het administratief recht (arrest van 29 september 2001, beroep in cassatie 604/2000).

71 — De la Mata Barranco, N., „Derecho comunitario y derecho estatal en la tutela penal del ambiente”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 02-04 (2000). Zie eveneens De la Cuesta Aguado, P.M., „¿Intervención penal para la protección del medio ambiente?”, *Revista penal on line* (www.geocities.com/icapda/ambiente.htm).

72 — De la Mata Barranco, N., *op. cit.*, wijdt aan dit punt enkele treffende beschouwingen. Schmalenberg, F., *Ein europäisches Umweltstrafrecht: Anforderungen und Umsetzungsprobleme unter Berücksichtigung des Richtlinienvorschlages KOM (2001) 139 endg.*, Berlin 2004, blz. 32, stelt dat administratieve sancties op dit terrein niet dezelfde werking hebben als strafsancities.

73 — Uit de bijlage bij het voorstel voor een richtlijn inzake milieubescherming door het strafrecht blijkt de omvang van de gemeenschapsbevoegdheden op dit gebied.

op het belang of de kwetsbaarheid van de milieuwaarden, zijn er voldoende redenen om aan te nemen dat de Gemeenschap bevoegd is van de lidstaten te verlangen dat zij een strafrechtelijke sanctie stellen op bepaalde gedragingen die schadelijk zijn voor de planeet.⁷⁴

76. De Raad en degenen die hem in deze procedure ondersteunen, wijzen deze opvatting af met het argument dat zij de soevereiniteit van de staat aantast. Dit bezwaar lijkt mij ongegrond. Om te beginnen herinner ik eraan dat de Gemeenschap, zoals

in het arrest Van Gend & Loos⁷⁵ is vastgesteld, een nieuwe rechtsorde vormt ten bate waarvan de staten hun bevoegdheden hebben begrensd, zodat het „sovereiniteitsargument” niets nieuws aan het debat toevoegt, ook niet op het gebied van het strafrecht. Een goed bewijs hiervan is dat het gemeenschapsrecht talrijke gedragingen die in nationale wetboeken strafbaar zijn gesteld, heeft gedepenaliseerd zonder dat iemand door deze „inmenging” is gechoqueerd.⁷⁶ Ik zou hier een lange lijst van eenieder bekende gevallen kunnen noemen waarin het gemeenschapsrecht ook buiten het gebied van het strafrecht de wetgevende bevoegdheden van de staten heeft beperkt: het fiscaal recht en het procesrecht zijn in dit verband twee goede voorbeelden.

74 — Tijdens het colloquium over de verhouding tussen gemeenschapsrecht en strafrecht dat op 25 oktober 1979 aan de Universiteit van Parma werd gehouden, twijfelde T.C. Hartley niet aan de bevoegdheid van de Gemeenschap om de lidstaten tot invoering van strafsancities te verplichten (*L'impact du droit communautaire sur le procès pénal*, *Droit communautaire et droit pénal*, Griuiffre editor, Milaan 1981, blz. 33, 47 en 48). Een goed voorbeeld is artikel 30 van 's Hof's Statuut-EG, volgens hetwelk een schending van de eed der getuigen en deskundigen in procedures voor de communautaire rechter als strafbaar feit moet worden beschouwd. Dannecker, G., *Evolución del derecho penal y sancionador comunitario*, Madrid, Marcial Pons, 2001, blz. 58, vestigt de aandacht op de visie van een aantal auteurs voor wie het feit dat de Europese Gemeenschap geen strafrechtelijke bevoegdheden heeft, niet betekent dat zij niet kan voorschrijven dat op bepaalde gedragingen strafsancities moeten worden gesteld. Volgens Stortini, L., „L'environnement: des éléments de droit pénal dans la législation européenne”, *Les nouveaux droits de l'homme en Europe*, 1999, blz. 268-269, moeten de lidstaten, wil men daadwerkelijk tot supranationale bescherming van het milieu komen, verplicht worden een gemeenschappelijk model te aanvaarden. Vanuit een bredere invalshoek meent Grasso, G., *Comunidades Europeas y derecho penal. Las relaciones entre el ordenamiento comunitario y los sistemas penales de los Estados miembros*, gezamenlijke uitgave van de Universiteit van Castilla-La Mancha en het Publicatiebureau, 1993, blz. 198 e.v., dat het gemeenschapsrecht de lidstaten ertoe kan aanzetten de strafrechtelijke optie te volgen. Biancarelli, J., „Le droit communautaire et le droit pénal”, *Les lundis du droit communautaire*, 21 juni 1993, neemt aan dat de Gemeenschap de lidstaten moet aansporen bepaalde gedragingen die inbreuk maken op haar fundamentele waarden strafbaar te stellen. In theorie volgt de Nederlandse regering deze zienswijze waar zij in punt 15 van haar memorie stelt dat de Gemeenschap van de lidstaten kan verlangen dat zij bepaalde gedragingen strafbaar stellen, mits dit voor de bescherming van de materiële bepalingen van het EG-Verdrag noodzakelijk is; in werkelijkheid onderschrijft zij echter het standpunt van de Raad, nu zij een strafbaarstelling op het gebied van het milieubeleid niet nodig acht (punt 16).

77. Deze controversie brengt ons bij een andere kwestie, die niet zozeer de lidstaten als wel de burgers betreft: zij hebben er recht

75 — Arrest van 5 februari 1963 (26/62, Jurispr. blz. 1).

76 — Tijdens het in voetnoot 74 genoemde colloquium betoogde G. Olmi dat het gemeenschapsrecht de afschaffing van nationale strafbepalingen kan voorschrijven („La sanction des infractions au droit communautaire”, *Droit communautaire et droit pénal*, Griuiffre editor, Milaan 1981, blz. 167). Het arrest van 23 februari 1995, Bordessa e.a. (C-358/93 en C-416/93, Jurispr. blz. I-361), kwam erop neer dat de uitvoer zonder voorafgaande vergunning van geldstukken, bankbiljetten en cheques aan toonder uit de strafwetboeken diende te worden verwijderd. Het reeds aangehaalde arrest Casati erkent weliswaar dat de strafwetgeving en de regels inzake de strafvoordring tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, maar preciseert vervolgens dat deze voorschriften niet mogen worden misbruikt om de doelen van het Verdrag in het gedrang te brengen (punt 27); hieruit volgt, zoals in de arresten van 16 februari 1978, Schonenberg (88/77, Jurispr. blz. 473, punt 16), en 16 december 1981, Tymen (269/80, Jurispr. blz. 3079, punt 16), is vastgesteld, dat een strafrechtelijke veroordeling op grond van een met het gemeenschapsrecht strijdig bevonden nationale wettelijke bepaling eveneens daarmee onverenigbaar is. Ten slotte stelt het arrest van 2 februari 1989, Cowan (186/87, Jurispr. blz. 195, punt 19), dat het gemeenschapsrecht grenzen stelt aan de nationale bevoegdheid. Nationale bepalingen, met inbegrip van de strafrechtelijke, mogen de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden niet beperken. Zuleeg, M., „Der Beitrag des Strafrechts zur europäischen Integration”, *Juristenzeitung*, 1992, blz. 762, verwerpt op grond van dit laatste arrest het standpunt dat het strafrecht „uitsluitend” tot de soevereiniteit van de staat behoort.

op dat democratisch gekozen vertegenwoordigers bepalen welke feiten strafbaar zijn. Dit recht komt juridisch tot uitdrukking in het legaliteitsbeginsel, dat een dubbele dimensie heeft, namelijk een materiële dimensie, die inhoudt dat de strafbare gedraging vooraf in de wet moet zijn vastgelegd, en een formele dimensie, die inhoudt dat deze bevoegdheid uitsluitend is voorbehouden aan de houder van de wetgevende macht. Bij het standpunt dat ik voorsta, blijft het beginsel *nullum crimen sine lege* intact, nu de communautaire harmonisatie de interventie van de nationale parlementen vereist voor de uiteindelijke omzetting van de externe voorschriften in hun rechtsstelsel.⁷⁷

78. Aan dit standpunt doet evenmin af dat de artikelen 135 EG en 280 EG op het gebied van de douaneactiviteiten en de bestrijding van fraude ten nadele van de belangen van de Gemeenschap, waarop de samenwerking tussen staten nauwer en intensiever moet zijn, „de toepassing van het [...] strafrecht” en „de [...] rechtsbedeling” van hun werkingsfeer uitsluiten. Deze beide uitdrukkingen betreffen niet de bevoegdheid normen vast te stellen, maar de bevoegdheid ze toe te passen, kwestie die thans niet aan de orde is en een bevoegdheid betreft die zonder enige twijfel bij de strafrechter ligt.

77 — Volgens Grasso, G., *op. cit.*, blz. 218, zou de afwijzing van de communautaire regeling door de nationale parlementen leiden tot niet-nakomingsprocedures, maar niet tot de vervanging van de strijdige interne bepalingen door de communautaire bepalingen. Eisele, J., „Einflussnahme auf nationales Strafrecht durch Richtlinienggebung der Europäischen Gemeinschaft”, *Juristenzeitung*, 2001, blz. 1160, is van mening dat strafbepalingen die uit de omzetting van een richtlijn voortvloeien, worden goedgekeurd overeenkomstig de procedures die elke lidstaat soeverein heeft vastgesteld en dus vanuit democratisch oogpunt voldoende legitimiteit hebben.

79. Men zou kunnen stellen dat, aangezien de samenwerking in strafzaken bij de derde pijler is ondergebracht, ieder initiatief op dat gebied, ook dat van de Gemeenschap, onder titel VI van het EU-Verdrag moet vallen; in dat syllogisme ontbreekt evenwel de major-term.

80. Artikel 29 EU voorziet in gezamenlijk optreden om criminaliteit te voorkomen en te bestrijden. Dit optreden kan drie vormen aannemen: politieke en justitiële samenwerking en onderlinge aanpassing van de wetgevingen „in overeenstemming met artikel 31, onder e”, dat betrekking heeft op het geleidelijk aannemen van minimumvoorschriften met betrekking „tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale drugs-handel”. De Europese Unie heeft dus, zoals gezegd⁷⁸, geen „universele bevoegdheid” om het strafrecht van de lidstaten door middel van de in artikel 34, lid 2, sub b, bedoelde kaderbesluiten te harmoniseren, maar een bevoegdheid die zich beperkt tot bepaalde strafbare feiten met een grensoverschrijdend karakter.

81. De derde pijler voorziet in operationele bijstand van de politieke en justitiële diensten teneinde criminaliteit doeltreffender te bestrijden; de harmonisatie van wetgevingen, die verder gaat dan samenwerking en een meer radicale stap op weg naar integratie

78 — Zie voetnoot 15.

inhoudt, blijft echter beperkt tot die elementen die vanwege hun „internationalisering” een uniforme reactie vereisen.

82. Net als de Gemeenschap geen algemene strafrechtelijke bevoegdheid heeft, heeft zij in het kader van de derde pijler evenmin een „natuurlijk vermogen” dat als een soort magneet al dergelijke kwesties die zich in de Europese Unie voordoen naar zich toetrekt. De oplossing moet langs een andere weg worden gezocht, namelijk via het stramen dat de rechtspraak bij de ontwikkeling van de sanctiebevoegdheid ter bescherming van de communautaire rechtsorde heeft aangegeven.

83. Nu de door de Raad en de lidstaten opgeworpen bezwaren zijn weerlegd, vervolg ik thans mijn betoog. Ik zal niet ingaan op de redenen die voor een gecoördineerde aanpak spreken, aangezien de voordelen van harmonisatie⁷⁹ buiten kijf staan,⁸⁰ maar wil wel preciseren hoe ver men daarin kan gaan. Zoals wij hebben gezien, is het doel een „doeltreffende, evenredige en afschrikkende” sanctie mogelijk te maken voor ernstige inbreuken op het communautair milieubeleid. De strafrechtelijke sanctie voldoet aan deze criteria, zodat de Gemeenschap, om de

doeltreffendheid van haar activiteiten op dat gebied te verzekeren, de lidstaten kan verplichten dergelijke sancties op te leggen; zij mag naar mijn mening evenwel niet verder gaan. Dit standpunt steunt enerzijds op de grondslagen van de rechtspraak die deze bevoegdheid erkent en anderzijds op de aard van haar bevoegdheden op milieugebied.

I — De doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht verlangt enkel een strafrechtelijke vervolging

84. De bevoegdheid om civiele, administratieve of strafsancties op te leggen moet worden aangemerkt als een instrumentele bevoegdheid⁸¹ ten dienste van de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht.⁸² Wanneer voor de integriteit van dit rechtstelsel een strafrechtelijke aanpak noodzakelijk is, moeten de lidstaten de daarvoor onmisbare mechanismen instellen. De Gemeenschap dient de aard van deze mechanismen te bepalen, voorzover zij in staat is hun nut voor het nagestreefde doel te beoordelen, anders komt die taak aan de

79 — G. Grasso noemt deze redenen in *op. cit.*, blz. 223 en 224. Appel, I., *Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft zur Überwachung und sanktionsrechtlichen Ausgestaltung des Lebensmittelstrafrechts und Verwaltungssanktionen in der Europäischen Union*, Trier 1994, blz. 165, meent dat alleen een uniforme strafbaarstelling het vertrouwen kan scheppen dat nodig is om het proces van Europese integratie te vervolgen.

80 — Zowel de Raad van de Europese Unie als de Commissie onderschrijft het belang van een gecoördineerde strafrechtelijke respons.

81 — In de Duitse literatuur wordt de bevoegdheid voor het aannemen van een richtlijn inzake milieustrafrecht als „annex” bij artikel 175 EG beschouwd. In deze zin Schmaleberg, F., *op. cit.*, blz. 29; Vogel, J., *op. cit.* in voetnoot 17, blz. 37 en 47; Appel, I., *op. cit.*, blz. 175 en 178; en Zeder, F., „Auf dem Weg zu einem Strafrecht der EU”, *Juridikum*, 2001, blz. 51. Zie voetnoot 37.

82 — Zulleger, M., *op. cit.*, blz. 762, betoogt dat de lidstaten de integratie van hun rechtstelsels moeten nastreven, die eronder zou leiden als belangrijke materies als het strafrecht zonder meer aan de werkingsfeer van het gemeenschapsrecht zouden worden onttrokken.

nationale regelgever toe. Wat het milieu betreft, lijkt het duidelijk dat de reactie op gedragingen die het milieu ernstig schaden, van strafrechtelijke aard moet zijn; wat evenwel de bestraffing aangaat, staat de keuze van de straf die deze gedragingen moet corrigeren en de werking van het gemeenschapsrecht moet verzekeren, aan de lidstaten.

85. Zodra de communautaire harmonisatie heeft geleid tot uniformisering van de strafbare feiten, moeten de nationale rechtstelsels deze verboden gedragingen strafbaar stellen en aangeven welke concrete strafmaatregelen aan het strafbaar feit zijn verbonden, om op die manier de verstoorte feitelijke situatie en rechtsorde te herstellen. Niemand lijkt beter geschikt voor deze taak dan de nationale wetgever die, aangezien hij de juridische en sociologische bijzonderheden van zijn maatschappelijke orde uit de eerste hand kent, binnen het vooraf door de Gemeenschap afgebakende kader de respons moet kiezen die voor de toepassing van het gemeenschapsrecht het meest geëigend is.⁸³

86. Het strafrecht biedt de enige „doeltreffende, evenredige en afschrikkende” oplossing bij gedragingen als bedoeld in artikel 2 van het kaderbesluit, die het milieu ernstig verstoren. Zodra deze gedragingen echter strafbaar zijn gesteld, kan de concrete sanctie alleen worden bepaald door het nationale rechtstelsel, dat de voor die taak vereiste criteria tot zijn beschikking heeft, aangezien de Gemeenschap in de huidige stand van zaken niet de instrumenten heeft

die nodig zijn om te kunnen beoordelen hoe de milieuwaarden in iedere lidstaat het beste kunnen worden beschermd, door een vrijheidsstraf, door andere beperkingen van rechten of door een geldboete.

87. Volgens dit schema is de Gemeenschap bevoegd het beschermde rechtsgoed en de aard van het verwijt nauwkeurig te definiëren, terwijl de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de uitwerking van de strafbepaling⁸⁴, hetzij individueel, hetzij op gecoördineerde wijze via de intergouvernementele samenwerking die in de derde pijler van het EU-Verdrag is geregeld.

J — De aard van de communautaire bevoegdheden inzake milieu

88. De Gemeenschap deelt de bevoegdheden op dit gebied met de

83 — Grasso, G., *op. cit.*, blz. 219, raadt een regeling aan met een zekere flexibiliteit, die de verwijtbare gedragingen alsook een typologie van delicten en sancties vaststelt, zonder in een strikte strafmaat te voorzien.

84 — In de literatuur wordt dit standpunt verdedigd door Jacqué, J. P., „La question de la base juridique dans le cadre de la Justice et des affaires intérieures”, *L'espace pénal européen: enjeux et perspectives*, Institut d'études européennes, Brussel 2002, blz. 255 en 256. Eisele J., *op. cit.*, blz. 1162, is van mening dat de gemeenschapswetgever bij de definitie van het strafbaar feit een minimumstandaard moet vaststellen, terwijl de nationale wetgever de straf moet bepalen. Grasso, G., *op. cit.*, blz. 218, meent dat de organen van de Gemeenschap bevoegd zijn een onderlinge aanpassing van strafrechtelijke bepalingen tot stand te brengen of een uniformisering van strafbare feiten te verlangen, voorzover dit noodzakelijk is en de Verdragen deze organen specifieke bevoegdheden verlenen om de doelstellingen van de Gemeenschap te bereiken. Overigens dient het gemeenschapsrecht in het rechtstelsel van iedere lidstaat te worden omgezet, waarbij de supranationale strafbepalingen dienen te worden overgenomen en de straffen binnen het vooraf gedefinieerde kader dienen te worden vastgesteld. Zie ook Comte, F., *op. cit.*, blz. 781.

lidstaten⁸⁵, die strengere bepalingen mogen vaststellen.

89. Zoals ik reeds heb opgemerkt, staat artikel 176 EG de lidstaten toe verdergaande beschermingsmaatregelen te handhaven en te treffen, op voorwaarde dat zij verenigbaar zijn met het Verdrag en ter kennis van de Commissie worden gebracht. Anderzijds mogen zij volgens artikel 95 EG, zelfs indien er harmonisatiemaatregelen bestaan, nationale bepalingen handhaven (lid 4) of treffen (lid 5), voorzover de bescherming van het milieu dit rechtvaardigt en zij daarvan mededeling doen aan de Commissie. Tot slot voorziet artikel 174, lid 2, tweede alinea, EG in „een vrijwaringsclausule op grond waarvan de lidstaten om niet-economische milieuredenen voorlopige maatregelen kunnen nemen”, die aan controle onderworpen zijn.

90. In de reeds aangehaalde conclusie in de zaak Deponiezweckverband Eiterköpfe heb ik erop gewezen dat voor de lidstaten dus een belangrijke taak is weggelegd, met als gevolg dat Europese regels naast andere, nationale,

regels bestaan, die de bepalingen van gemeenschapsrecht nuanceren of daarvan afwijken teneinde extra bescherming te bieden. Het lijkt derhalve volstrekt logisch dat, als de Gemeenschap eenmaal de ondergrens heeft bepaald (de strafrechtelijke reactie op overtredingen), de nationale rechtssystemen die bepalingen specificeren, preciseren en de kracht verlenen die voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel is vereist.

K — De artikelen 1 tot en met 7 van het kaderbesluit als grondslag voor de communautaire bevoegdheid

91. Gelet op het voorgaande is het wenselijk te onderzoeken of de inhoud van de artikelen 1 tot en met 7 van het kaderbesluit binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht valt. Is dat het geval, dan zijn deze artikelen in strijd met artikel 47 EU en dus nietig, nu zij door de Raad van de Europese Unie op grond van de artikelen 29 EU, 31, sub e, EU en 34, lid 2, sub b, EU zijn vastgesteld.

92. Volgens de artikelen 2 en 3 moeten zeven categorieën milieudelicten waarbij sprake is van opzet of nalatigheid, of in elk geval grove nalatigheid, strafbaar worden gesteld. Deze delicten worden ingedeeld volgens hun impact, al naargelang zij de dood kunnen veroorzaken of ernstig letsel aan personen kunnen berokkenen, of ern-

85 — Dit feit, dat uit de geldende regeling blijkt, is uitdrukkelijk in artikel 1-14, lid 2, sub e, van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa erkend. Artikel 1-12, lid 2, luidt: „In de gevallen waarin bij de Grondwet op een bepaald gebied een bevoegdheid aan de Unie wordt toegeedeeld die zij met de lidstaten deelt, kunnen de Unie en de lidstaten wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen. De lidstaten oefenen hun bevoegdheid uit voorzover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend of besloten heeft deze niet langer uit te oefenen.”

stige schade aan elementen uit de natuurlijke en culturele omgeving kunnen veroorzaken, dan wel schade aan beschermde soorten of de ozonlaag kunnen toebrengen. Op grond van het bovenstaande is duidelijk dat de Gemeenschap bevoegd is dergelijke handelingen strafbaar te doen stellen. Hetzelfde geldt voor artikel 4, voorzover het de strafbaarstelling voorschrijft van andere vormen van deelneming dan daderschap, alsmede van uitlokking. Al deze bepalingen behoren tot het „gemeenschappelijk harmoniseringsminimum”, omdat zij door de afbakening van de personele werkingssfeer van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid het karakter ervan beïnvloeden.

93. Artikel 5, lid 1, volgens hetwelk op de in de artikelen 2 en 3 bedoelde handelingen doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties moeten staan, moet op dezelfde wijze worden beoordeeld als de voorgaande artikelen, aangezien in deze gevallen de keuze van het sanctiemodel — straf-, administratief- of civielrechtelijk — om voornoemde redenen toekomt aan de Gemeenschap.

94. Voorzover dit artikel 5, lid 1, eist dat ernstige gevallen worden bestraft met vrijheidsstraffen waarvoor uitlevering kan plaatsvinden, gaat het evenwel de grenzen van de eerste pijler te buiten, nu de keuze van de passende sanctie in het kader van het strafrecht tot het terrein van de lidstaat behoort. In dezelfde lijn moet worden geoordeeld dat op de vermelding van bij-

komende sancties in artikel 5, lid 2, niets valt aan te merken.

95. Artikel 6 regelt de aansprakelijkheid van rechtspersonen wegens de in de artikelen 2 tot 4 genoemde, opzettelijk of uit nalatigheid gepleegde, delicten, terwijl artikel 7 voorziet in de bestraffing ervan met „sancties [...] die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn”, maar niet hun aard preciseert. Beide bepalingen leiden aan hetzelfde gebrek als de artikelen 2 tot en met 4 en 5, lid 1. Het vereiste dat niet alleen natuurlijke personen, maar ook rechtspersonen worden vervolgd, betreft de vaststelling van het basisantwoord op milieudelicten, wat een gemeenschaps-taak is. Artikel 7, dat vijf concrete sancties noemt, valt daarentegen buiten het bestek van het gemeenschapsrecht.

96. Artikel 1, tot slot, beperkt zich tot de omschrijving van drie begrippen die in de artikelen 2 en 6 worden gehanteerd.

97. Aangezien dus de keuze van de strafrechtelijke reactie op ernstige milieudelicten aan de Gemeenschap toekomt, ben ik van mening dat de Raad van de Europese Unie niet bevoegd is de artikelen 1 tot en met 4, 5, lid 1 (met uitzondering van de verwijzing naar vrijheidsstraffen en uitlevering), 6 en 7, eerste alinea, van het kaderbesluit vast te stellen. Bijgevolg is het beroep van de Commissie gegrond, moet de Commissie in

het gelijk worden gesteld en moeten de betrokken bepalingen nietig worden verklaard.

Europese Unie overeenkomstig het bepaalde in artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten van de procedure te worden verwezen.

V — Kosten

98. Daar het door de Commissie ingestelde beroep gegrond is, dient de Raad van de

99. Ingevolge artikel 69, lid 3, van genoemd Reglement dienen de lidstaten, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité, die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten te dragen.

VI — Conclusie

100. Ik geef het Hof dan ook in overweging:

- 1) het door de Commissie van de Europese Gemeenschappen ingestelde beroep tegen kaderbesluit 2003/80/JBZ van de Raad van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, gegrond te verklaren en dit kaderbesluit nietig te verklaren in de mate zoals aangegeven in voorgaand punt 97;
- 2) de Raad van de Europese Unie in de kosten van deze procedure te verwijzen en vast te stellen dat de interveniënten hun eigen kosten zullen dragen.