



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 17 december 2021
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2021/0422(COD)**

14459/21
ADD 3

JAI 1316
COPEN 428
ENV 975
DROIPEN 156
CODEC 1558
IA 213

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	15 december 2021
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2021) 466 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en tot vervanging van Richtlijn 2008/99/EC

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2021) 466 final.

Bijlage: SWD(2021) 466 final



Brussel, 15.12.2021
SWD(2021) 466 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad
inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en tot vervanging
van Richtlijn 2008/99/EC

{COM(2021) 851 final} - {SEC(2021) 428 final} - {SWD(2021) 465 final}

Samenvatting

Effectbeoordeling voor de herziening van de richtlijn milieucriminaliteit (Richtlijn 2008/99/EG)

A. Behoeft aan actie

Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?

Deze effectbeoordeling is een vervolg op de evaluatie van de richtlijn milieucriminaliteit (ECD, Environmental Crime Directive). Milieucriminaliteit heeft negatieve ecologische, maatschappelijke en economische gevolgen en is wereldwijd de op drie na meest winstgevende tak van criminaliteit, die criminelen jaarlijks naar schatting in totaal circa 260 miljard USD oplevert. De ECD is het belangrijkste horizontale instrument van de EU om het milieu te beschermen door middel van het strafrecht. Uit de evaluatie — die in 2020 werd afgerond — bleek dat door middel van de ECD een gemeenschappelijk EU-kader van belangrijke categorieën milieudelicten tot stand was gekomen, maar dat de richtlijn in de praktijk geen effect had. De ECD heeft in de lidstaten niet geleid tot meer veroordelingen of hogere sancties. In de evaluatie werd met name gewezen op de volgende specifieke problemen:

- 1) het toepassingsgebied van de ECD (gedefinieerd in twee bijlagen bij de ECD en in een lijst met delicten in artikel 3 van de ECD) is achterhaald en is ingewikkeld omschreven, waardoor doeltreffende onderzoeken, vervolgingen en grensoverschrijdende samenwerking worden belemmerd;
- 2) de definities van milieudelicten zijn onduidelijk en belemmeren doeltreffende onderzoeken, vervolgingen en grensoverschrijdende samenwerking tussen en binnen de lidstaten;
- 3) de sanctieniveaus zijn niet in alle lidstaten doeltreffend en afschrikkend;
- 4) de grensoverschrijdende samenwerking is te beperkt;
- 5) beleidsmakers en functionarissen zijn zich onvoldoende bewust van de aard en de omvang van milieucriminaliteit en de doeltreffendheid van handavingsmaatregelen omdat er onvoldoende statistische gegevens worden verzameld, verwerkt en gedeeld;
- 6) de handhaving op het gebied van milieucriminaliteit is niet doeltreffend, onder meer door een gebrek aan opleiding en specialisatie, en door onvoldoende coördinatie en samenwerking tussen de verschillende niveaus van milieuhandhaving.

Wat is het doel?

Met het initiatief wordt gestreefd naar een betere bescherming van het milieu door de opsporing, het onderzoek, de vervolging en de bestraffing van milieudelicten doeltreffender te maken.

Meer bepaald zijn de doelstellingen:

- 1) verbeteren van de doeltreffendheid van onderzoek en vervolging door het bijwerken van het toepassingsgebied van de richtlijn en door daarin een haalbaar en eenvoudig mechanisme op te nemen om de richtlijn up-to-date te houden;
- 2) verbeteren van de doeltreffendheid van onderzoek en vervolging door verduidelijking of schrapping van vage termen in de definities van milieudelicten in artikel 3;
- 3) waarborgen van doeltreffende, afschrikkende en evenredige soorten sancties en niveaus van sancties voor milieucriminaliteit;
- 4) verbeteren van de doeltreffendheid van grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van milieucriminaliteit;
- 5) voorzien in een beter geïnformeerde besluitvorming over milieucriminaliteit door een betere vergaring en verspreiding van statische gegevens; en
- 6) verbeteren van de doeltreffendheid van nationale handavingsketens (onderzoek, vervolging en bestraffing).

Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?

Milieucriminaliteit, waaronder ernstige vormen van verontreiniging van water en lucht, verontreiniging van de zee en illegale handel in chemicaliën, afvalstoffen en wilde dieren en planten, heeft doorgaans grensoverschrijdende gevolgen. Voor bestrijding van deze grensoverschrijdende criminaliteit is in de EU een gelijk speelveld nodig als het gaat om de definitie van milieudelicten en sancties. Dit zou de justitiële samenwerking tussen de betrokken instanties in de lidstaten bevorderen. Daders, waaronder ook bedrijven, zouden dan niet langer vrijuit kunnen gaan

door bijvoorbeeld te opereren vanuit lidstaten met de minst strenge wetgeving.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo nee, waarom niet?

De Commissie heeft een aantal wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties ontwikkeld. De volgende opties werden overwogen en in een vroeg stadium terzijde geschoven: 1) intrekken van de richtlijn; of 2) aanpakken van de beschreven problemen met uitsluitend niet-bindende maatregelen, waaronder EU-richtsnoeren voor de interpretatie van definities en sanctieniveaus.

Op basis van de beoordeling is herziening van de richtlijn de enige realistische optie om de genoemde specifieke doelstellingen te verwezenlijken. Dit zou niet uitsluiten dat ook andere maatregelen worden ondersteund (“hoofdoptie”). Om alle specifieke doelstellingen te onderzoeken, zijn in de effectbeoordeling binnen deze hoofdoptie voor beleid ook de volgende sub-opties (“opties”) omschreven en volledig beoordeeld.

Doelstelling 1

- Optie 1a: de bestaande lijst van wetgeving in de bijlagen bijwerken, relevante nieuwe categorieën milieudelicten toevoegen aan artikel 3; de comitéprocedure invoeren om de bijlagen up-to-date te houden.
- Optie 1b: in algemene termen verwijzen naar relevante sectorale wetgeving en schrapping van de bijlagen; de definitie van milieudelicten in artikel 3 aanscherpen en relevante nieuwe categorieën van delicten toevoegen.
- Optie 1c: definiëring van milieucriminaliteit in de richtlijn zonder het vereiste van een inbreuk op relevante sectorale EU-wetgeving.

De voorkeur gaat uit naar optie 1b omdat deze juridisch gezien meer duidelijkheid verschaft over de vraag welke inbreuken op sectorale wetgeving milieudelicten zijn. In de toekomst moet de richtlijn — net als nu — door de Europese wetgever worden bijgewerkt, omdat een eenvoudiger mechanisme — te weten de comitéprocedure — niet van toepassing is op wezenlijke onderdelen van de richtlijn. De definitie van milieucriminaliteit is een essentieel onderdeel.

Doelstelling 2

- Optie 2a: nauwkeuriger definiëring van onduidelijke termen in de richtlijn (bv. “aanzienlijke schade”).
- Optie 2b: vage termen verwijderen, bv. “aanzienlijke schade”, en “risicovol gedrag” strafbaar stellen (gevaarsdelict).
- Optie 2c: Een combinatie van de opties 2a en 2b.

De voorkeur gaat uit naar optie 2c.

Doelstelling 3

- Optie 3a: Minimum- en maximum-sanctiehoogten invoeren.
- Optie 3b: Optie 3a plus verzwarende omstandigheden en bijkomende sancties.
- Optie 3c: Optie 3b plus een verplichting om de hoogte van boetes te koppelen aan de financiële situatie van rechtspersonen en/of illegale winsten.

De voorkeur gaat uit naar optie 3c.

Doelstelling 4

Een pakket bepalingen die de grensoverschrijdende samenwerking rechtstreeks bevorderen, zoals geharmoniseerde doeltreffende onderzoeksinstrumenten, een verplichting tot samenwerking via Europol, Eurojust en OLAF, en

bevoegdheidsvoorschriften.

Doelstelling 5

- Optie 5a: De lidstaten verplichten om statistische gegevens over milieucriminaliteit te verzamelen en geregeld aan de Commissie toe te zenden.
- Optie 5b: optie 5a plus een verplichting voor de lidstaten om statistische gegevens te verzamelen en verslag uit te brengen volgens geharmoniseerde gemeenschappelijke normen.

De voorkeur gaat uit naar optie 5b.

Doelstelling 6

Een pakket verplichtingen ter bevordering van de praktische uitvoering, zoals het verstrekken van gerichte en regelmatige opleiding op alle niveaus van de handavingsketen, overkoepelende nationale strategieën inzake milieucriminaliteit en bewustmakingsmaatregelen.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

Belanghebbenden, waaronder rechtshandhavers en hun netwerken op EU-niveau, EU-agentschappen als Eurojust en Europol, ngo's, lidstaten, ondernemingen en universiteiten, zijn het er in grote meerderheid over eens dat de ECD verbetering behoeft en dat actie van de EU noodzakelijk is. Zij geven de voorkeur aan herziening van de ECD boven de invoering van niet-bindende maatregelen of alleen een aanpassing van het toepassingsgebied van de ECD. Nagenoeg alle belanghebbenden stemmen in met de bij elke specifieke doelstelling voorgestelde opties, met één uitzondering voor wat betreft het toepassingsgebied van de ECD (doelstelling 1, optie 1c — niet gekozen als voorkeursoptie, zie boven). Volgens deze optie zou milieucriminaliteit in de ECD moeten worden gedefinieerd, los van de vraag of er sprake is van een inbreuk op het bestuursrecht. De geraadpleegde lidstaten en universiteiten en een aanzienlijk aantal belanghebbenden uit het bedrijfsleven zijn echter van mening dat de koppeling tussen strafrecht en bestuursrecht noodzakelijk is met het oog op de rechtszekerheid voor ondernemingen die de sectorale wetgeving naleven. Andere belanghebbenden ondersteunen de ont koppeling van milieudelicten en sectorale wetgeving, die moet voorkomen dat daders die zeer ernstige schade aan het milieu hebben toegebracht, hun strafrechtelijke aansprakelijkheid ontlopen.

C. Gevolgen van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?

Volgens de beoordeling kunnen met de reeks voorkeursopties de belangrijkste problemen doeltreffend worden aangepakt en kunnen de algemene en specifieke doelstellingen worden verwezenlijkt. Door meer doeltreffendheid bij de opsporing, het onderzoek, de vervolging en de bestraffing van milieucriminaliteit zullen de gevolgen van milieucriminaliteit waarschijnlijk kleiner worden dan in de uitgangssituatie. Aangezien er onvoldoende kwantitatieve gegevens over deze gevolgen beschikbaar zijn, is het waarschijnlijke gevolg van de opties gebaseerd op de meningen van deskundigen en belanghebbenden, waar mogelijk aangevuld met data.

Wat **doelstelling 1** betreft, zal het schrappen van de bijlagen en in plaats daarvan het verfijnen van de definitie van milieucriminaliteit in artikel 3, alsmede het toevoegen van nieuwe categorieën milieudelicten in hetzelfde artikel, waarschijnlijk de doeltreffendheid van het onderzoek naar en de vervolging van milieucriminaliteit verbeteren, vooral wat grensoverschrijdende samenwerking betreft. In de toekomst zou de richtlijn echter geregeld moeten worden bijgewerkt wanneer nieuwe gebieden van milieucriminaliteit aan het toepassingsgebied van de richtlijn moeten worden toegevoegd. Een eenvoudiger manier is er niet, aangezien de definities van de categorieën milieudelicten een essentieel onderdeel van de richtlijn vormen en een besluit van de Europese wetgever vereisen.

In het kader van **doelstelling 2** zijn een definitie van zowel gevaarsdelicten als criminaliteit waarvoor het aanrichten van schade vereist is, noodzakelijk om milieudelicten adequaat aan te pakken. De huidige richtlijn is gebaseerd op

een combinatie van deze twee soorten definities van criminaliteit. Het voorstel zal nieuwe categorieën gevaarsdelicten moeten toevoegen en preciezer moeten aangeven welke gedragingen strafbaar worden gesteld; ook moet er informatie worden toegevoegd aan de hand waarvan kan worden bepaald wat als milieuschade kan worden beschouwd.

Preciezere definities van onduidelijke termen — zoals “aanzienlijke schade” en “te verwaarlozen of niet-verwaarloosbare hoeveelheid” — zullen de duidelijkheid van de richtlijn ten goede komen. Door de nadruk te leggen op gevaarsdelicten en risicogedrag kunnen doeltreffende sancties worden opgelegd in gevallen waarin het moeilijk is de werkelijke schade vast te stellen of waarin geen schade is opgetreden. De gecombineerde toepassing van beide opties kan dus leiden tot een grotere doeltreffendheid van onderzoek en vervolging van milieucriminaliteit.

De voorkeursoptie bij **doelstelling 3** zal leiden tot meer doeltreffende, evenredige, afschrikkende en uniforme sanctieniveaus en invoering in de praktijk in de hele EU. Bovendien krijgen rechtshandavingsinstanties dankzij de minimale maximumgevangenisstraffen toegang tot onderzoeksinstrumenten die alleen beschikbaar zijn voor delicten waarop een bepaalde minimale maximumstraf staat. Dit zal doeltreffender onderzoek en grensoverschrijdende samenwerking mogelijk maken.

De maatregelen van **doelstelling 4** zullen grensoverschrijdende samenwerking rechtstreeks bevorderen, elkaar aanvullen en versterken, en de doeltreffendheid van onderzoeken vergroten omdat veel milieuzaken alleen succesvol kunnen worden onderzocht als dat grensoverschrijdend gebeurt.

De voorkeursoptie in het kader van **doelstelling 5** zal leiden tot een gemeenschappelijk vastgestelde minimumnorm voor het verzamelen van gegevens over milieucriminaliteitsprocedures en aldus tot statistische gegevens die in de gehele EU vergelijkbaar zijn.

De maatregelen die bij **doelstelling 6** worden voorgesteld, zullen in de praktijk overal in de handhavingsketen (controleurs, politie, aanklagers, strafrechters) een positieve invloed hebben op de doeltreffendheid.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?

Het huidige voorstel heeft zowel voor de lidstaten als voor de Commissie verwaarloosbare gevolgen voor de begroting. Specifieke informatie over de financiële gevolgen voor de Commissie is te vinden in het financieel memorandum dat aan dit wetgevingspakket is gehecht.

De Europese Commissie

De Commissie heeft twee soorten kosten: eenmalige en terugkerende.

De initiële financiële gevolgen voor de Commissie houden verband met de vijfde doelstelling van de herziening: verbetering van het verzamelen van en van de verslaglegging over milieucriminaliteit. De totale kosten worden onderverdeeld in drie soorten uitgaven:

- Opstellen van minimumnormen: circa 110 000 EUR (eenmalige kosten)
- Handhaving van normen: circa 16 000 EUR (vaste kosten)
- Tweejaarlijks verslag van de Commissie over gegevens van de lidstaten: circa 25 000 EUR (vaste kosten).

Naast de kosten in verband met de vijfde doelstelling van de herziening zal de Commissie ook een ander soort eenmalige kosten moeten maken, namelijk voor de verslagen die zij moet indienen. Volgens het wetgevingsvoorstel moet de Commissie twee verslagen opstellen:

- Omzetting van de richtlijn door de lidstaten: circa 405 000 EUR (eenmalige kosten)
- Onderzoek naar de doeltreffendheid van de richtlijn met een aantal indicatoren: circa 420 000 EUR (eenmalige kosten).

Lidstaten

De financiële gevolgen van de richtlijn voor de lidstaten houden verband met drie doelstellingen van de herziening:

verbeteren van de samenwerking en de afstemming tussen de lidstaten (doelstelling 4), verbeteren van de vergaring van statistische gegevens en de verslaglegging over milieucriminaliteit (doelstelling 5) en verbeteren van de handhavingsketen (doelstelling 6).

Voor doelstelling 4 zijn de kosten voor alle lidstaten tweeledig: de kosten van onderzoeksmiddelen en de kosten voor het instellen van nationale contactpunten.

- Onderzoeksmiddelen: gegevens voor een eerste beoordeling van de kosten ontbraken.
- Instellen van nationale contactpunten: de kosten voor alle lidstaten zullen uiteenlopen van 475 000 EUR tot 792 000 EUR.

Voor doelstelling 5 kunnen verschillende soorten kosten voor de lidstaten worden onderscheiden:

- Opzetten van een nationale coördinatieprocedure: 146 000 EUR voor alle lidstaten
- Opstellen van minimumnormen: 281 000 EUR
- Handhaving van deze normen voor alle lidstaten: 35 000 EUR.
- Coördinatie, vergaring en verslagen: 220 000 EUR voor alle lidstaten.

Voor doelstelling 6:

- De opleidingskosten zullen voor alle lidstaten circa 8 000 000 EUR bedragen
- Nationale strategieën
 - Eenmalige kosten circa 864 000 EUR voor alle lidstaten
 - Vaste kosten circa 324 000 EUR voor alle lidstaten
- Kosten voor extra personeel in verband met deze richtlijn geraamd op 4 miljoen EUR voor alle lidstaten.

Wat zijn de gevolgen voor kmo's en voor het concurrentievermogen?

Ondernemingen zullen waarschijnlijk profiteren van een doeltreffende rechtshandhaving omdat deze hen zal beschermen tegen oneerlijke concurrentie door ondernemingen die onrechtmatig opereren. Als een hele bedrijfstak reputatieschade lijdt door criminele activiteiten, dan zullen bedrijven die zich aan de regels houden, daar minder last van hebben. Een doeltreffende strafrechtelijke handhaving zal geen lastenverhoging tot gevolg hebben omdat de kosten voor naleving uit sectorale wetgeving voortvloeien en niet uit de richtlijn.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

De administratieve lasten en kosten zullen licht stijgen door de vergaring van statistische gegevens en de kosten van eenheden en opleidingen in de handhavingsketen. De herziening van de richtlijn is bedoeld om de handhavingsketen doeltreffender te maken. Dit zal naar verwachting resulteren in een toename van het aantal zaken dat wordt opgepakt en daadwerkelijk wordt onderzocht en voor de rechter gebracht. Daarop zouden dan meer mensen in dienst moeten worden genomen of overgeplaatst (politie en aanklagers) voor de handhaving op het gebied van milieucriminaliteit.

Zijn er andere significante gevolgen?

Een afname van het aantal milieudelicten zal naar verwachting positieve effecten hebben voor de volksgezondheid (bijv. door minder verontreiniging), de economie (minder oneerlijke concurrentie en derving van belastinginkomsten) en de biodiversiteit. Het initiatief zal waarschijnlijk positieve gevolgen voor de grondrechten hebben door een betere bescherming van het milieu (artikel 37 van het Handvest) en verbeteringen op het gebied van waardigheid, gezondheid en welzijn (artikelen 1, 2, 3, 24, 31, 34 en 35).

Evenredigheid?

Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel gaan de voorgestelde maatregelen niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen te verwezenlijken. Met de voorkeursopties voor de doelstellingen 4, 5 en 6 zijn weliswaar kosten voor de lidstaten gemoeid, maar zij zullen ook resulteren in een betere bescherming van het milieu door middel van het strafrecht. Over het geheel bezien zullen de voorkeursopties positief uitpakken omdat zij positieve effecten op het

milieu zelf zullen hebben, maar ook op de economie en de samenleving.

D. Vervolgacties

De Commissie zal niet alleen regelmatig verslagen indienen op basis van de door de lidstaten aangeleverde statistieken maar ook de uitvoering van het initiatief evalueren om te beoordelen of de beleidsdoelstellingen zijn verwezenlijkt.