



Brussel, 10 juli 2023
(OR. en)

11545/1/23
REV 1

COPEN 244
DROIPEN 99
ENV 817
RELEX 852
JAI 976

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	7 juli 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2023) 419 final
Betreft:	Aanbeveling voor een BESLUIT VAN DE RAAD tot machtiging van de Europese Commissie om namens de Europese Unie deel te nemen aan onderhandelingen over een verdrag van de Raad van Europa dat in plaats treedt van het Verdrag inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (ETS nr. 172) uit 1998, alsmede een ontwerp-toelichting daarbij

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 419 final.

Bijlage: COM(2023) 419 final



Brussel, 7.7.2023
COM(2023) 419 final

Aanbeveling voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

tot machtiging van de Europese Commissie om namens de Europese Unie deel te nemen aan onderhandelingen over een verdrag van de Raad van Europa dat in plaats treedt van het Verdrag inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (ETS nr. 172) uit 1998, alsmede een ontwerptoelichting daarbij

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

Milieucriminaliteit en de aanzienlijke schade die deze toebrengt aan het milieu en de volksgezondheid zijn in de EU en de rest van de wereld een steeds groter punt van zorg geworden. Volgens de meest recente schattingen¹ wordt jaarlijks tussen 91 en 258 miljard USD verlies geleden als gevolg van milieucriminaliteit. Dit maakt milieucriminaliteit de op drie na grootste criminele activiteit ter wereld, na drugshandel, mensenhandel en handel in namaakproducten. De milieucriminaliteit neemt jaarlijks met 5 % tot 7 % toe. Misdrijven zoals illegale ontbossing, water-, lucht- en bodemverontreiniging, handel in ozonafbrekende stoffen, stroperij en andere strafbare feiten brengen de biodiversiteit ernstige schade toe, schaden de menselijke gezondheid en vernietigen hele ecosystemen. De wereldwijde impact van de daaruit voortvloeiende schade en aantasting van het milieu, waarbij vaak de georganiseerde misdaad op transnationale schaal betrokken is, vereist doortastend optreden, sterke internationale samenwerking op basis van een gemeenschappelijke interpretatie van de categorieën milieucriminaliteit, sancties en grensoverschrijdende samenwerking.

- **De richtlijn milieucriminaliteit van de Europese Unie**

De EU heeft de afgelopen decennia haar inspanningen om gedrag dat schadelijk is voor het milieu te reguleren, steeds verder opgevoerd. Op dit moment zijn er meer dan 250 wetgevingsinstrumenten van de EU, voornamelijk richtlijnen, waarbij normen en grenzen voor diverse milieusectoren zijn vastgesteld. Om de milieubescherming verder te verbeteren, verplicht Richtlijn 2008/99/EG inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (hierna “de richtlijn milieucriminaliteit” genoemd)² de lidstaten van de EU de ernstigste inbreuken op de sectorale milieuwetgeving strafbaar te stellen. De richtlijn voorziet onder meer in een aantal gemeenschappelijke categorieën van milieucriminaliteit en vereist doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties voor natuurlijke en rechtspersonen. De richtlijn milieucriminaliteit is geïnspireerd op en sterk beïnvloed door het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht³ uit 1998 van de Raad van Europa.

De Commissie heeft de doeltreffendheid van de richtlijn milieucriminaliteit geëvalueerd en in oktober 2020 de resultaten van die evaluatie bekendgemaakt⁴. Op basis van deze resultaten heeft de Commissie besloten het rechtskader voor de bestrijding van milieucriminaliteit te verbeteren en op 15 december 2021 een voorstel voor een nieuwe EU-richtlijn

¹ Volgens Interpol en het Milieuprogramma van de Verenigde Naties is milieucriminaliteit de op drie na grootste criminele activiteit ter wereld en neemt deze ieder jaar met 5 % tot 7 % toe. *UNEP-INTERPOL Rapid Response Assessment: The Rise of Environmental Crime*, juni 2016.

² Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PB L 328 van 6.12.2008, blz. 28).

³ Raad van Europa, Verdrag inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, ETS nr. 172, 4 november 1998; <https://www.ecolex.org/details/treaty/convention-on-the-protection-of-the-environment-through-criminal-law-tre-001292/>

⁴ Werkdocument van de diensten van de Commissie, Evaluatie van Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (“richtlijn milieucriminaliteit”), SWD (2020) 259 final van 28 oktober 2020 (deel I, deel II, samenvatting).

milieucriminaliteit aangenomen⁵. In het voorstel worden de definities van milieucriminaliteit verfijnd en worden nieuwe definities aan het toepassingsgebied toegevoegd om ervoor te zorgen dat ernstige, opzettelijk of uit grove nalatigheid gepleegde strafbare feiten naar behoren worden bestraft. Het voorziet in minimale maximumsanctieniveaus voor natuurlijke en rechtspersonen waarbij ook rekening wordt gehouden met de financiële draagkracht van ondernemingen, verzwarende omstandigheden en aanvullende sancties/maatregelen met het oog op doeltreffende en afschrikkende sanctionering. Het voorstel is bedoeld om grensoverschrijdende samenwerking te vergemakkelijken en bevat een aantal bepalingen om de rechtshandavingsketen te versterken, waaronder de verplichting voor de lidstaten om statistische gegevens over strafprocedures met betrekking tot milieucriminaliteit door te geven. Het voorstel bevat ook bepalingen over de rechten en de rol van het betrokken publiek en van milieuactivisten.

In december 2022 kwamen de EU-lidstaten in de Raad van de Europese Unie tot een algemene oriëntatie. In maart 2023 heeft het Europees Parlement zijn standpunt vastgesteld⁶. De onderhandelingen met het Europees Parlement zijn in mei 2023 van start gegaan met het oog op het bereiken van een politiek akkoord tegen eind 2023.

- **Het Verdrag van de Raad van Europa inzake milieucriminaliteit**

Parallel aan de lopende werkzaamheden van de Europese Unie met betrekking tot een nieuwe richtlijn milieucriminaliteit heeft de Raad van Europa besloten zijn Verdrag inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht⁷ uit 1998 (hierna “het Verdrag van 1998” genoemd) te vervangen. Het Verdrag van 1998 was baanbrekend als het eerste internationale rechtsinstrument met definities voor de ernstigste milieudelicten, die opzettelijk of uit nalatigheid kunnen zijn gepleegd, evenals bepalingen inzake rechtsmacht, sancties, confiscatiemaatregelen, herstel van het milieu, aansprakelijkheid van bedrijven, samenwerking tussen de partijen bij het verdrag en internationale samenwerking, rechten voor groepen, stichtingen of verenigingen die gericht zijn op de bescherming van het milieu overeenkomstig het nationale recht, en rechten voor groepen die strafbare feiten definiëren om en doeltreffende en afschrikkende sancties vragen. Een aantal van deze bepalingen bood de partijen flexibiliteit, aangezien slechts een intentieverklaring met betrekking tot de omzetting van een bepaling was vereist, die te allen tijde aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa kon worden gestuurd. Het verdrag is echter nooit in werking getreden, aangezien het benodigde minimumaantal ratificaties of toetredingen niet is bereikt.

Op 23 november 2022 is, onder het gezag van het Comité van Ministers van de Raad van Europa en het Europees Comité voor strafrechtelijke vraagstukken (CDPC) het nieuwe Comité van deskundigen voor de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PC-ENV) opgericht, dat werd belast met de officiële onderhandelingen over een nieuw Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, ter vervanging van het Verdrag van 1998, op basis van een door de PC-ENV aangenomen mandaat⁸. In het nieuwe verdrag zal ook rekening worden gehouden met een

⁵ 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/EG (COM(2021) 851 final – 2021/0422 (COD)).

⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0087_NL.html

⁷ Verdrag inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, ETS nr. 172, aangenomen op 4 november 1998.

⁸ CM(2022)148-add2-final van 23 november 2022.

haalbaarheidsstudie uit 2022⁹, waarin de wenselijkheid van een nieuw verdrag op dit gebied werd onderstreept.

Wat betreft de wenselijkheid van een nieuw verdrag werd geconcludeerd dat de doeltreffendheid van de bestrijding van milieucriminaliteit, in al haar dimensies en met name over de grenzen heen, ook afhangt van doeltreffende internationale samenwerking tussen staten. Een dergelijke samenwerking is van essentieel belang om ervoor te zorgen dat de bevoegde nationale autoriteiten die bij de preventie en bestrijding van milieucriminaliteit betrokken zijn op één lijn zitten. Een nieuw rechtsinstrument zou een gelegenheid zijn om gemeenschappelijke regels voor deze versterkte internationale samenwerking vast te stellen, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de bestaande internationale instrumenten van de Raad van Europa. Vanwege het grote aantal lidstaten (47 landen), waaronder landen buiten Europa, is de invloed van de Raad van Europa zodanig dat de instrumenten die het ontwikkelt, internationaal een aanzienlijk gewicht kunnen hebben, wat past bij de grensoverschrijdende aard van de milieu-uitdaging waarvoor wij ons gesteld zien. Het aannemen van een nieuw verdrag op dit gebied zou, naast de uitgesproken symbolische waarde op het internationale toneel, samen met andere (regionale) initiatieven, op de nationale niveaus een domino-effect kunnen teweegbrengen en als inspiratiebron kunnen dienen voor andere internationale instrumenten.

Wat zijn betrekkingen met de Europese Unie betreft, concludeerde de Raad van Europa in zijn haalbaarheidsstudie dat, gezien de activiteiten van de Europese Unie op het gebied van milieucriminaliteit, en met name de werkzaamheden met betrekking tot het voorstel voor een nieuwe EU-richtlijn, het van essentieel belang is dat de twee organisaties regelmatige contacten onderhouden en hun inspanningen zoveel mogelijk coördineren, teneinde tegenstrijdigheden tussen de werkzaamheden van de Europese Unie enerzijds en van de Raad van Europa, op pan-Europese schaal, anderzijds te voorkomen. Er wordt geconcludeerd dat dit mogelijk moet worden gemaakt door regelmatige uitwisselingen tussen de verschillende groepen deskundigen, comités en secretariaten van beide organisatie te faciliteren.

De eerste bijeenkomst om over de tekst van het ontwerpverdrag te onderhandelen zal plaatsvinden bij de Raad, van 16 tot en met 18 oktober 2023.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Het beoogde toepassingsgebied van het nieuwe Verdrag inzake milieucriminaliteit wordt grotendeels bestreken door het Unierecht, met name de richtlijn milieucriminaliteit, die momenteel van kracht is, en het voorstel van de Commissie voor een nieuwe richtlijn milieucriminaliteit¹⁰. De doelstellingen en inhoud daarvan overlappen grotendeels met die van het geplande nieuwe Verdrag inzake milieucriminaliteit van de Raad van Europa¹¹. Beide komen voort uit de toenemende steun en wereldwijde aandacht voor de noodzaak om ons milieu te beschermen.

Daarom is het noodzakelijk dat de Unie tijdens de onderhandelingen in staat wordt gesteld bij te dragen aan deze doelstellingen en dat discrepanties met betrekking tot de wettelijke definities, terminologie en verplichtingen die respectievelijk in het verdrag en de nieuwe richtlijn milieucriminaliteit worden vastgelegd, worden voorkomen. Het is belangrijk dat de

⁹ Haalbaarheidsstudie over de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, CDPC(2021)9-Fin.

¹⁰ Zie voetnoot 4.

¹¹ Zie voor meer details het onderdeel “Rechtsgrondslag” onder punt 2.

Unie bij de onderhandelingen in de Raad van Europa rekening houdt met de vooruitgang en de ontwikkelingen met betrekking tot de voorgestelde nieuwe richtlijn milieucriminaliteit en in nauw contact blijft met de verantwoordelijke werkgroep van de Raad van de EU.

De onderhandelingen kunnen als een succes worden beschouwd als coherente bepalingen tot stand zijn gekomen over categorieën van milieucriminaliteit, met inbegrip van een omschrijving van strafbare feiten, evenals over sancties, versterking van de handhavingsketen, erkenning voor de rol van burgers en van het maatschappelijk middenveld, en procedurele en onderzoeksinstrumenten van de EU-lidstaten en de lidstaten van de Raad van Europa die het nieuwe verdrag ratificeren en op basis daarvan de transnationale samenwerking vergemakkelijken.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Bij titel V van het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zijn aan de Europese Unie bevoegdheden verleend voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Naast de richtlijn milieucriminaliteit heeft de Europese Unie een uitgebreide reeks rechtsinstrumenten vastgesteld om, naast andere misdrijven, milieucriminaliteit te bestrijden. De volgende rechtsinstrumenten of voorstellen maken deel uit van dit rechtskader:

- Richtlijn (EU) 2018/1673 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld¹²;
- Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden¹³;
- het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen¹⁴;
- Verordening (EU) 2018/1727 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust), en tot vervanging en intrekking van Besluit 2002/187/JBZ van de Raad¹⁵;
- Verordening (EU) 2016/794 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot vervanging en intrekking van de Besluiten 2009/371/JBZ, 2009/934/JBZ, 2009/935/JBZ, 2009/936/JBZ en 2009/968/JBZ van de Raad¹⁶;
- Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de

¹² PB L 284 van 12.11.2018, blz. 22.

¹³ PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17.

¹⁴ COM(2022) 245 final.

¹⁵ PB L 295 van 21.11.2018, blz. 138.

¹⁶ PB L 135 van 24.5.2016, blz. 53.

bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ¹⁷;

- Verordening (EG) nr. 1005/2008 van de Europese Raad inzake illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij¹⁸, die momenteel wordt herzien¹⁹.

Daarnaast is er een omvangrijk instrumentarium van milieuwetgeving van de Unie die ofwel van kracht is of momenteel wordt herzien, en dat onder de nieuwe richtlijn milieucriminaliteit valt als een horizontaal instrument²⁰. Er is sprake van wisselwerking tussen de milieuwetgeving van de Unie en de richtlijn milieucriminaliteit. Dat wil zeggen dat de definitie van een delict in het kader van de richtlijn milieucriminaliteit onrechtmatige gedragingen vereist, oftewel een schending van verplichtingen zoals die zijn gedefinieerd in de milieuwetgeving van de Unie. Bovendien vormen de in de milieuwetgeving van de Unie gedefinieerde niet-strafrechtelijke sancties en de strafrechtelijke sancties samen een geïntegreerd EU-sanctiesysteem dat bijdraagt tot de doeltreffende uitvoering van EU-beleid ter bescherming van het milieu. Niet-strafrechtelijke en strafrechtelijke sancties moeten elkaar aanvullen en versterken in een graduele en coherente aanpak die voorziet in EU-brede sanctieregels volgens geharmoniseerde criteria en normen.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Deze aanbeveling wordt overeenkomstig artikel 218, leden 3 en 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bij de Raad ingediend om de machtiging te verkrijgen om namens de Europese Unie te onderhandelen over de herziening

¹⁷ PB L 315 van 14.11.2012, blz. 57.

¹⁸ PB L 286 van 29.10.2008, blz. 1.

¹⁹ Voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad, en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 1967/2006, (EG) nr. 1005/2008 van de Raad, en Verordening (EU) nr. 2016/1139 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft visserijcontroles (COM(2018) 368 final).

²⁰ Voorbeelden van dit soort instrumenten zijn: Verordening (EU) nr. 1257/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 inzake scheepsrecycling, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1013/2006 en Richtlijn 2009/16/EG (PB L 330 van 10.12.2013, blz. 1) en Verordening (EG) nr. 1005/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (PB L 286 van 31.10.2009, blz. 1; er zijn onderhandelingen gaande en er wordt binnenkort een nieuwe verordening betreffende ozonafbrekende stoffen (ODS) verwacht); Verordening (EU) nr. 517/2014 betreffende gefluoreerde broeikasgassen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 842/2006 (PB L 150 van 20.5.2014, blz. 195; er zijn onderhandelingen gaande en er wordt binnenkort een nieuwe verordening betreffende gefluoreerde broeikasgassen (F-gassen) verwacht); Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PB L 396 van 30.12.2006, blz. 1); Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PB L 61 van 3.3.1997, blz. 1); Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3); Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PB L 190 van 12.7.2006, blz. 1).

van het Verdrag van de Raad van Europa inzake milieucriminaliteit, onderhandelingsrichtsnoeren te verstrekken en de Commissie als onderhandelaar aan te wijzen.

Overeenkomstig artikel 3, lid 2, van het VWEU is de Unie exclusief bevoegd “een internationale overeenkomst te sluiten [...] wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen.” Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft met name verduidelijkt dat “voor de vaststelling dat er een dergelijk risico is [dat internationale verbintenissen regels aantasten of de strekking daarvan wijzigen], het door de internationale verbintenissen bestreken gebied en het door de Unieregeling bestreken gebied elkaar niet volledig [hoeven] te dekken” maar dat “dergelijke verbintenissen de gemeenschappelijke regels van de Unie ook [kunnen] aantasten of de strekking ervan [kunnen] wijzigen wanneer die verbintenissen behoren tot een gebied dat reeds grotendeels wordt bestreken door dergelijke regels”²¹.

Bij de analyse van de bevoegdheid van de Unie moet rekening worden gehouden met de gebieden die door de EU-regels en de bepalingen van de overeenkomst worden bestreken, met de voorzienbare toekomstige ontwikkelingen daarvan en met de aard en de inhoud van die regels en bepalingen, teneinde zich ervan te vergewissen of de beoogde overeenkomst afbreuk kan doen aan de uniforme en coherente toepassing van de EU-regels en aan de goede werking van het systeem dat daarbij is ingesteld.

De bovengenoemde rechtsinstrumenten van de EU, met name de richtlijn milieucriminaliteit in samenhang met de wetgeving waarnaar daarin wordt verwezen, vormen een gebied dat grotendeels onder het Unierecht valt, dat door het nieuwe Verdrag inzake milieucriminaliteit kan worden aangetast of waarvan de strekking daardoor kan worden gewijzigd, en waarvoor de Unie derhalve exclusieve externe bevoegdheid heeft op grond van artikel 3, lid 2, VWEU, zoals uitgelegd door het Europees Hof van Justitie.

Ten eerste zullen het nieuwe verdrag en de nieuwe richtlijn milieucriminaliteit elkaar overlappen. Het nieuwe verdrag zou nauw overeenstemmen met de structuur en het toepassingsgebied van een nieuwe richtlijn milieucriminaliteit. Beide zullen bepalingen bevatten betreffende het doel en het toepassingsgebied, terminologie en definities, materiële delicten, de personen die aansprakelijk zijn en de sancties, de procedurele rechten en samenwerking, preventieve maatregelen en participatie van het maatschappelijk middenveld.

Ten tweede zou het gevaar bestaan dat de uniforme en consistente toepassing van de gemeenschappelijke regels van de EU wordt ondermijnd als de lidstaten partij zouden worden bij het beoogde verdrag.

De Unie moet er bijvoorbeeld voor zorgen dat de definities van milieucriminaliteit in het verdrag zoveel mogelijk verenigbaar zijn met de richtlijn milieucriminaliteit, aangezien het strafrecht van de lidstaten geen tegenstrijdige definities mag bevatten met betrekking tot een specifieke categorie criminaliteit. Er moet ook voor worden gezorgd dat de juridische techniek die wordt gebruikt om milieudelicten te definiëren in het verdrag, niet in strijd is met de voor de richtlijn milieucriminaliteit gebruikte techniek. Elke nieuwe benadering in het verdrag om strafbare feiten op een andere manier te definiëren dan in het EU-recht wordt gedaan, zou kunnen vooruitlopen op de verdere ontwikkeling van het EU-recht op dit gebied of die ontwikkeling kunnen beperken. Ook als in de richtlijn milieucriminaliteit een categorie

²¹ Zaak C-114/12, Commissie/Raad, ECLI: EU:C:2014:2151, punten 69-70.

van strafbare feiten ontbreekt die wel in het verdrag is gedefinieerd, kan dit alsnog gevolgen hebben voor het recht van de Unie. Illegale visserij en de bijbehorende sancties worden bijvoorbeeld gereguleerd in het kader van het visserijbeleid van de EU²². Een wijziging van de werkingssfeer voor milieudelicten of van de definitie van nieuwe delicten zou dus transversaal de strekking van de gemeenschappelijke regels van de Unie op het betrokken gebied kunnen wijzigen.

Ook bestaat het risico dat in het verdrag gebruikte begrippen een andere betekenis zouden hebben, met gevolgen voor de toepassing van soortgelijke begrippen in het Unierecht. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op gevestigde standaardrechtsbegrippen, zoals die voor rechtspersonen, de aansprakelijkheid van rechtspersonen en de rechtsmacht in strafzaken.

Vanuit een systematisch oogpunt vormen de bepalingen inzake sancties en bijkomende sancties en maatregelen in de nieuwe richtlijn milieucriminaliteit een aanvulling op de bestaande sanctiebepalingen in de milieuwetgeving van de Unie. Zo dragen zij bij tot een coherent EU-sanctiesysteem met betrekking tot milieuovertredingen. De bepalingen inzake sancties in het nieuwe verdrag en het sanctiesysteem van de EU moeten verenigbaar zijn om verdere ontwikkelingen niet te belemmeren.

De Unie moet er ook voor zorgen dat de regels inzake preventie en de versterking van de strafrechtelijke handhavingsketen in het verdrag niet in strijd zijn met soortgelijke verplichtingen in de richtlijn milieucriminaliteit, hetgeen de doeltreffendheid en uitvoering van de EU-regels op dit gebied zou kunnen ondermijnen.

Verschillende vereisten in het verdrag en de richtlijn milieucriminaliteit met betrekking tot het verzamelen van statistische gegevens over strafprocedures met betrekking tot milieucriminaliteit kunnen de technische en administratieve processen in de EU bemoeilijken en de doeltreffendheid van de relevante regels van de richtlijn milieucriminaliteit ondermijnen.

Minimumprocedurevoorschriften met betrekking tot de rechten van slachtoffers, de rechten van getuigen en personen die met justitie samenwerken en de procedurele rechten van niet-gouvernementele organisaties en het maatschappelijk middenveld in strafprocedures vallen onder het EU-recht, dat de huidige consensus van de EU-lidstaten weerspiegelt. Regels in de verdragen kunnen vooruitlopen op en een belemmering vormen voor de toekomstige ontwikkeling van het EU-recht op dit gebied.

Op basis van deze analyse wordt geconcludeerd dat de beoogde nieuwe overeenkomst de werkingssfeer van de gemeenschappelijke regels van de EU kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Niet van toepassing

- **Evenredigheid**

Dit initiatief gaat niet verder dan wat nodig is om de desbetreffende beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. De Unie heeft haar interne bevoegdheid op dit gebied reeds uitgeoefend bij de vaststelling van Richtlijn 2008/99/EG betreffende de bestrijding van milieucriminaliteit en

²² Zie voetnoten 18 en 19.

haar voorstel voor een nieuwe richtlijn ter vervanging van Richtlijn 2008/99/EG. Daarom moet bij de onderhandelingen een gemeenschappelijke EU-aanpak worden gevolgd om discrepanties tussen het verdrag op het niveau van de Raad van Europa en de EU-wetgeving te voorkomen.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Niet van toepassing

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Niet van toepassing

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

De Commissie heeft bij de voorbereiding van de onderhandelingen rekening gehouden met de standpunten die de deskundigen van de lidstaten naar voren hebben gebracht tijdens de besprekingen in de betrokken werkgroepen van de Raad.

- **Effectbeoordeling**

Niet van toepassing

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Niet van toepassing

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Niet van toepassing

- **Grondrechten**

Bij de onderhandelingen over de herziening van het verdrag moet rekening worden gehouden met een aantal in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (“het Handvest”) verankerde grondrechten en fundamentele vrijheden, waaronder het recht op een hoog niveau van milieubescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu (artikel 37 van het Handvest), de bescherming van persoonsgegevens, de vrijheid van meningsuiting en van informatie, de vrijheid van ondernemerschap, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel 47 van het Handvest), het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging (artikel 48 van het Handvest), het legaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen (artikel 49 van het Handvest) en het recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde strafbare feit te worden berecht of gestraft (het *ne bis in idem*-beginsel — artikel 50 van het Handvest). Aangezien deelname aan de onderhandelingen namens de Europese Unie het niveau van bescherming van de grondrechten in de Unie niet in gevaar mag brengen, wordt in dit initiatief voorgesteld een hoog niveau van bescherming van de grondrechten na te streven.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Unie.

Aanbeveling voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

tot machtiging van de Europese Commissie om namens de Europese Unie deel te nemen aan onderhandelingen over een verdrag van de Raad van Europa dat in plaats treedt van het Verdrag inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (ETS nr. 172) uit 1998, alsmede een ontwerptoelichting daarbij

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 218, leden 3 en 4,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 23 november 2022 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa het Comité van deskundigen voor de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht gemachtigd om tegen 30 juni 2024 een nieuw verdrag op te stellen dat in de plaats treedt van het Verdrag inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (ETS nr. 172) uit 1998.
- (2) Het beoogde verdrag zal waarschijnlijk gemeenschappelijke regels bevatten met betrekking tot het doel en het toepassingsgebied, terminologie en definities, materiële delicten, de personen die aansprakelijk zijn en de sancties, procedurele rechten en samenwerking, preventieve maatregelen en participatie van het maatschappelijk middenveld. De inhoud en het toepassingsgebied van het beoogde verdrag behoren tot een gebied dat grotendeels valt onder het recht van de Unie²³, dat als gevolg daarvan zou kunnen worden aangetast of waarvan de strekking zou kunnen worden gewijzigd, overeenkomstig artikel 3, lid 2, VWEU.
- (3) De Unie moet daarom deelnemen aan de onderhandelingen over een nieuw Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De Commissie wordt gemachtigd om namens de Unie te onderhandelen over het nieuwe Verdrag inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, dat in de plaats

²³ Met name Richtlijn 2008/99/EG inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, en het voorstel voor een nieuwe richtlijn ter vervanging daarvan (COM(2021) 851 final – 2021/0422 (COD)).

treedt van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht uit 1998.

Artikel 2

De onderhandelingsrichtsnoeren zijn opgenomen in de bijlage.

Artikel 3

De onderhandelingen worden gevoerd in overleg met het [*door de Raad in te voegen naam van het speciale comité*].

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*