

Gänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt ⁽¹⁾

(2003/C 20 E/26)

KOM(2002) 544 endg. — 2001/0076(COD)

(Gemäß Artikel 250 Absatz 2 des EG-Vertrags von der Kommission vorgelegt am 30. September 2002)

Nach Artikel 250 Absatz 2 EG-Vertrag kann die Kommission ihren Vorschlag jederzeit im Verlauf der Verfahren zur Annahme eines Rechtsakts der Gemeinschaft ändern, solange ein Beschluss des Rates nicht ergangen ist.

Die Kommission nimmt im Folgenden zu den vom Europäischen Parlament verabschiedeten Abänderungen Stellung.

1. HINTERGRUND

Übermittlung des Vorschlags an den Rat und das Europäische Parlament (KOM(2001) 139 endg. — 2001/0076(COD) nach Artikel 175 Absatz 1 EG-Vertrag: 15. März 2001

Stellungnahme der betreffenden Fachgruppe des Wirtschafts- und Sozialausschusses (der Rat hat den WSA im Rahmen dieses Dossiers nicht um Stellungnahme ersucht): 11. Juli 2001

Stellungnahme des Europäischen Parlaments — Erste Lesung: 9. April 2002

2. ZIEL DES KOMMISSIONSVORSCHLAGS

Seit 25 Jahren gibt es Rechtsvorschriften der Gemeinschaft im Umweltbereich. Gegenwärtig sind über 200 Umweltrichtlinien in Kraft. Allerdings gibt es noch viele Fälle von ernsthaften Verstößen gegen die gemeinschaftlichen Umweltvorschriften.

Diese Tendenz zu schweren Verstößen gegen die Umweltvorschriften zeigt, dass die von den Mitgliedstaaten eingeführten Sanktionen nicht ausreichen, um die volle Einhaltung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zu erreichen.

Der Richtlinienvorschlag der Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, strafrechtliche Sanktionen einzuführen, da nur diese Art von Maßnahmen angemessen und genügend abschreckend zu sein scheinen, um eine ordnungsgemäße Durchführung der Umweltgesetze zu gewährleisten.

3. STELLUNGNAHME DER KOMMISSION ZU DEN VOM EUROPÄISCHEN PARLAMENT VERABSCHIEDETEN ABÄNDERUNGEN

Am 9. April 2002 hat das Europäische Parlament 24 von den 32 beantragten Abänderungen angenommen.

Die Abänderungen 2, 5, 7, 15, 16, 22 und 23 wurden von der Kommission voll und ganz gebilligt.

Die Abänderungen 1, 3, 4, 6, 12 und 14 wurden im Grundsatz gebilligt und zwar unter der Bedingung, dass sie neu formuliert und/oder in ein anderes Kapitel des Vorschlags verlegt werden.

Die Kommission hat die Abänderungen 9, 21 und 30 teilweise gebilligt.

Die Abänderungen 8, 10, 11, 13, 18, 19, 20, 24 und 27 wurden von der Kommission abgelehnt.

Der Standpunkt der Kommission in Bezug auf die Abänderungen des Europäischen Parlaments ist wie folgt:

3.1 Von der Kommission vollständig akzeptierte Abänderungen

Abänderung 2 beinhaltet eine allgemeine Bezugnahme auf die Rechtsgrundlage des Richtlinienvorschlags (Artikel 175 Absatz 1 EGV).

Abänderung 5 stellt heraus, dass die Kompetenz der Gemeinschaft durch zusätzliche Maßnahmen des dritten Pfeilers ergänzt werden kann. Dies ist das Konzept der Kommission, das sie auch beim Rat vertreten hat.

⁽¹⁾ ABl. C 180 E vom 26.6.2001, S. 238.

Abänderung 7 macht in den Erwägungsgründen deutlich, dass strafrechtliche Bestimmungen auf einzelstaatlicher Ebene festzulegen sind, und dass mit der Richtlinie nicht beabsichtigt ist, die Gemeinschaft zu ermächtigen, in strafrechtliche Bestimmungen der Mitgliedstaaten einzugreifen. Wenngleich der Vorschlag in Artikel 3 (Verstöße) und Artikel 4 (Sanktionen) bereits eine deutliche Bezugnahme auf einzelstaatliches Strafrecht enthält, kann eine solche Klärung in den Erwägungsgründen von Nutzen sein.

Abänderungen 15, 22 und 23 verleihen dem Kommissionstext mehr Prägnanz im Einklang mit den einschlägigen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften im Umweltbereich (insbesondere Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten ⁽¹⁾, Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen ⁽²⁾ und Verordnung (EG) Nr. 2037/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 2000 über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen ⁽³⁾).

Abänderung 16 erläutert, dass im Zusammenhang mit der Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und der Union der Richtlinienvorschlag im Rahmen des ersten Pfeilers das angemessene Rechtsinstrument ist und dass Artikel 175 Absatz 1 EGV die ordnungsgemäße Rechtsgrundlage für den strafrechtlichen Schutz der Umwelt in der Gemeinschaft ist. Dies stimmt vollkommen mit dem Standpunkt der Kommission überein, dass die Gemeinschaft befugt ist, den Mitgliedstaaten vorzuschreiben, bei Verstößen gegen die Umweltgesetze strafrechtliche Sanktionen vorzusehen.

3.2 Von der Kommission im Grundsatz akzeptierte Abänderungen

Abänderung 1 bezieht sich auf das politische Mandat des Europäischen Rates von Tampere, wonach Umweltkriminalität zu den vorrangigen Bereichen gehört, für welche die Mitgliedstaaten in Bezug auf das einzelstaatliche Strafrecht gemeinsame Definitionen und Sanktionen vereinbaren sollten. Dies ist eine politische Aussage, die nicht in die Erwägungsgründe eines Rechtstextes gehört. Gleichwohl konnte die Kommission diese Abänderung im Grundsatz billigen, ohne auf einer Neuformulierung zu bestehen.

Abänderung 3 behandelt die Befugnis der Gemeinschaft, für strafrechtliche Sanktionen zu sorgen, um die Anwendung und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Sie bezieht sich auf die Artikel 29 und 47 EUV, in denen der Vorrang des EG-Vertrags festgelegt ist, sowie auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Eine Bezugnahme auf Bestimmungen des dritten Pfeilers in einem Instrument des ersten Pfeilers ist juristisch betrachtet nicht statthaft. Gleichwohl konnte die Kommission diese Abänderung ohne Neuformulierung billigen.

Abänderungen 4 und 14 nehmen zweckmäßigerweise auf das Subsidiaritätsprinzip Bezug. Sie könnten allerdings in einer einzigen Abänderung zusammengefasst werden und auf eine bestehende Standardklausel Bezug nehmen. Die Kommission schlägt folgende Neuformulierung vor, in der auf den Text einer Standardklausel Bezug genommen wird, wie sie beispielsweise in bestehenden Umweltvorschriften (Richtlinie 2000/76/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember über die Verbrennung von Abfällen ⁽⁴⁾) besteht:

„Nach dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 des Vertrags ist es erforderlich, auf Gemeinschaftsebene tätig zu werden. Diese Richtlinie beschränkt sich auf die Mindestanforderungen, die die Mitgliedstaaten einhalten müssen.“

Es wäre sinnvoll, Abänderung 4 durch diese zusammengefasste Abänderung an derselben Textstelle zu ersetzen.

Abänderung 6 verknüpft den Vorschlag mit dem bestehenden gemeinschaftlichen Umweltrecht. Dies geschieht bereits in den Erwägungsgründen 3 und 4 des ursprünglichen Vorschlags. Gleichwohl konnte die Kommission diese Abänderung ohne Neuformulierung billigen.

Abänderung 12 erläutert, dass der Gebrauch strafrechtlicher Sanktionen zum Zweck der Durchsetzung von Umweltvorschriften unerlässlich ist und dass der EG-Vertrag für strafrechtliche Sanktionen Spielraum zulässt. Der Inhalt dieser Abänderung ist bereits in Erwägungsgrund 4 des Vorschlags dargestellt. Gleichwohl konnte die Kommission diese Abänderung ohne Neuformulierung billigen.

⁽¹⁾ ABl. L 103 vom 25.4.1979, S. 1.

⁽²⁾ ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7.

⁽³⁾ ABl. L 244 vom 29.9.2000, S. 1.

⁽⁴⁾ ABl. L 332 vom 28.12.2000, S. 91.

3.3 Von der Kommission teilweise akzeptierte Abänderungen

Abänderung 9 bezieht sich im ersten Satz (vollständig gebilligt) auf den Sachverhalt, dass es den Mitgliedstaaten frei steht, weiterreichende Schutzmaßnahmen beizubehalten oder einzuführen. Der zweite Satz (abgelehnt) bezieht sich auf die Tatsache, dass die Richtlinie durch Maßnahmen des dritten Pfeilers ergänzt werden kann. Dieser Aspekt wurde bereits in Abänderung 5 angesprochen (von der Kommission vollständig gebilligt). Es gibt keinen Grund für eine Wiederholung. Deshalb wird diese Abänderung bezüglich des ersten Teils vollständig gebilligt, aber hinsichtlich des zweiten Teils abgelehnt.

Die Kommission schlägt folgende Neuformulierung vor:

„Diese Richtlinie enthält nur Mindestnormen und stellt es somit den Mitgliedstaaten frei, für andere als in der Richtlinie genannte Umweltstraftaten weitreichendere Strafen einzuführen oder zu verhängen.“

Abänderung 21 baut im ersten Teil des Satzes den Text der Kommission in Einklang mit den bestehenden Umweltvorschriften der Gemeinschaft weiter aus. Im zweiten Satzteil wird ein neuer Verweis auf die „Herstellung“ gefährlicher Abfallstoffe eingeführt. Die Umweltvorschriften der Gemeinschaft sehen aber kein allgemeines Verbot der „Herstellung“ gefährlicher Abfallstoffe vor. Deshalb darf in Artikel 3 Buchstabe b) des Vorschlags nicht auf die „Herstellung“ verwiesen werden. Abänderung 21 kann von der Kommission gebilligt werden, wenn der Text wie folgt neu formuliert wird:

„Ablagerung, Ableitung oder anderweitige Verbringung einer Menge von Stoffen in die Atmosphäre, in den Boden oder in den Untergrund oder in Oberflächengewässer oder Grundwasser und die Behandlung, Beseitigung, Lagerung und Beförderung sowie Aus- oder Einfuhr gefährlicher Abfallstoffe.“

Abänderung 30 empfiehlt die Einfügung eines Verweises darauf, dass die in der Richtlinie genannten Freiheitsstrafen gegebenenfalls zur Auslieferung oder Überstellung führen können. Die Forderung, solche Sanktionen zu verhängen, die zu einer Auslieferung Anlass geben können, steht mit anderen EU-Texten in Einklang und wird im Grundsatz gebilligt. Der Zusatz „sofern dies in den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats vorgesehen ist“, ist nicht klar und verständlich und sollte besser gestrichen werden. Deshalb wird diese Abänderung bezüglich des ersten Teils im Grundsatz gebilligt aber bezüglich des zweiten Teils abgelehnt. Die Kommission würde diese Abänderung in folgender Neuformulierung annehmen:

„Hinsichtlich natürlicher Personen sehen die Mitgliedstaaten strafrechtliche Sanktionen vor, die zu einer Auslieferung oder Überstellung Anlass geben können, einschließlich des Freiheitsentzuges in schwerwiegenden Fällen.“

3.4 Von der Kommission abgelehnte Abänderungen

Abänderung 8 stellt fälschlicherweise einen Bezug zu Artikel 31 EUV her. Aber Artikel 31 Buchstabe e) EUV stellt im Rahmen von Titel VI EUV („dritter Pfeiler“) die Zuständigkeit der EU für die justizielle Zusammenarbeit in den Bereichen organisierte Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel in den Mittelpunkt. Mit dieser Bezugnahme kann das in der Begründung für die Abänderung genannte Ziel nicht verfolgt werden, nämlich die Befugnis der Gemeinschaft zu untermauern, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, bei Verstößen gegen die gemeinschaftlichen Umweltvorschriften strafrechtliche Sanktionen vorzusehen. Darüber hinaus wird durch Abänderung 16 (von der Kommission voll und ganz gebilligt) bereits klargestellt, dass Artikel 175 Absatz 1 EUV die ordnungsmäßige Rechtsgrundlage für den strafrechtlichen Schutz der Umwelt in der Europäischen Gemeinschaft ist.

Abänderung 10 unterstreicht, dass das Europäische Parlament in einer vorangegangenen Empfehlung ⁽¹⁾ den Ansatz der Kommission befürwortet hat. Ein solcher Verweis auf die Empfehlung ist kein rechtsformaler Grund für die Bestimmungen des Vorschlags für eine Richtlinie und kann nicht Bestandteil der Erwägungsgründe bleiben.

Abänderung 11 ist eine politische Erklärung und Aufforderung, die Stellungnahme der zuständigen Fachgruppe des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu berücksichtigen; inhaltlich wird dies von der Kommission unterstützt. Dieser Verweis kann nicht Bestandteil von Erwägungsgründen sein, weil der Vorschlag für eine Richtlinie, wenn dieser verabschiedet ist, in den Zitierungen auf die vom WSA im Plenum abgegebene Stellungnahme verweisen wird. Solch ein Verweis auf die Empfehlung ist kein rechtsformaler Grund für die Bestimmungen des Vorschlags für eine Richtlinie und kann nicht Bestandteil der Erwägungsgründe bleiben.

⁽¹⁾ Empfehlung des Europäischen Parlaments über strafrechtliche Sanktionen und Gemeinschaftsrecht, B-070/2001, 15.11.2001.

Abänderung 13 ist eine politische Erklärung, die von der Kommission inhaltlich voll und ganz unterstützt wird, da sie der Annahme des Kommissionsvorschlags für eine Richtlinie den Vorrang vor der Annahme des Vorschlags für einen Rahmenbeschluss des Rates einräumt. Solch ein Verweis auf die Empfehlung ist jedoch kein rechtsformaler Grund für die Bestimmungen des Vorschlags für eine Richtlinie und kann nicht Bestandteil der Erwägungsgründe bleiben.

Abänderung 18 (Artikel 2 des Vorschlags) fügt zu der Begriffsbestimmung des Ausdrucks „Tätigkeiten“ einen Verweis auf die „Anstiftung“ hinzu. Ein solcher Verweis ist bereits in Artikel 4 des Vorschlags enthalten, wo es um Sanktionen geht. Nach Artikel 4 des Vorschlags sind die Straftaten (gemäß Definition in Artikel 2 und gemäß Artikel 3) sowie „die Beihilfe und Anstiftung zu diesen Straftaten“ strafbar. Ein neuer Verweis auf die Anstiftung in Artikel 2 würde nichts hinzufügen.

Abänderungen 19 und 27 beinhalten die Streichung des Anhangs zu dem Vorschlag.

Die Kommission hat beschlossen, den Vorschlag für eine Richtlinie mit einem Anhang aus Gründen der Rechtssicherheit anzunehmen. Der Anhang von Artikel 3 erfasst die gesamte Umweltgesetzgebung der Gemeinschaft und nennt eine erschöpfende Auswahl der sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebenden Verpflichtungen, (51 einschlägige Richtlinien und Verordnungen) im Zusammenhang mit Tätigkeiten, die eine schwerwiegende Schädigung der Umwelt darstellen.

Dieser Anhang wurde als notwendig erachtet, da die Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet wird, innerhalb ihrer innerstaatlichen Rechtssysteme strafrechtliche Sanktionen vorzusehen und sie diese nicht vorsehen können, wenn derartige strafrechtliche Sanktionen nicht klar definiert sind.

Abänderung 20 nennt zuerst schädliche Stoffe und zweitens Kernmaterial.

1. „Schädliche Stoffe“

— „Stoff“

Der Begriff „Stoff“ ist ein einengender Begriff. Er wird beispielsweise in der Richtlinie 76/769/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 über die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen⁽¹⁾ verwendet. Durch diese Abänderung soll der Geltungsbereich von Artikel 3 möglichst weit gefasst werden. Durch die Verwendung eines restriktiven Begriffs würde dieses Ziel nicht erreicht. Der Vorschlag für eine Richtlinie verweist in Artikel 3 Buchstabe b) auf Material (englische Fassung). Diese breite Formulierung muss beibehalten werden.

— „schädlich“

Diese Abänderung fügt eine neue Bedingung in Bezug auf die Durchführung der Umweltrichtlinien hinzu, indem auf die Ableitung, Emission oder anderweitige Verbringung einer Menge von Stoffen in die Luft, den Boden oder das Wasser verwiesen wird. Dies ist unnützlich, da diese Richtlinien bereits ein vollständiges Bündel von Vorschriften darstellen. Es ist gefährlich, da ein weiterer Beweis erbracht werden müsste, bevor diese Richtlinien in Kraft gesetzt werden können.

2. „Kernmaterial“

Die Abänderung muss auch Kernmaterial erfassen. Artikel 175 EUV bietet keine rechtliche Grundlage für strafrechtliche Sanktionen gegen nicht zugelassene Tätigkeiten im Zusammenhang mit Kernmaterial. Diese Frage müsste im Rahmen des Euratomvertrags behandelt werden.

Abänderung 24 fügt in der Einleitung des Artikels 4 des Vorschlags das Wort „strafrechtlich“ hinzu. Über diese Abänderung wurde nicht abgestimmt, weil sie vom Europäischen Parlament als sprachliche Abänderung betrachtet wurde.

Die Kommission ist allerdings der Auffassung, dass diese Abänderung eine wesentliche Änderung des ursprünglichen Texts des Kommissionsvorschlags darstellt.

⁽¹⁾ ABl. L 262 vom 27.9.1976, S. 201.

Im Kontext des Richtlinienvorschlags haben die meisten genannten Sanktionen strafrechtlichen Charakter. In einigen Mitgliedstaaten jedoch ist juristisch gesehen die Unterscheidung zwischen administrativen und strafrechtlichen Sanktionen, insbesondere in Bezug auf juristische Personen, schwierig. Daher wird der „strafrechtliche“ Charakter der Sanktionen nur in Buchstabe a) im Hinblick auf natürliche Personen genannt. Buchstabe b), der sich sowohl auf natürliche als auch auf juristische Personen bezieht, enthält keine solche Präzisierung. Die Hinzufügung des Wortes „strafrechtlich“ im Text des Artikels 4 könnte daher bei der Durchführung der Richtlinie in diesen Mitgliedstaaten zu einem Problem führen.

3.5 Geänderter Vorschlag

Gemäß Artikel 250 Absatz 2 EG-Vertrag ändert die Kommission ihren Vorschlag wie oben dargelegt.
