

ACTUALITEIT ACTUALITÉ

Rechtspraak/Jurisprudence

HOF VAN JUSTITIE 13 SEPTEMBER 2005

MILIEUBESCHERMING

Strafmaatregelen – Bevoegdheden EG-EU – Rechtsbasis

Commissie/Raad

Zet.: *V. Skouris (president), P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta en A. Borg Barthet (kamerpresidenten), R. Schintgen (rapporteur), N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, G. Arestis, M. Ilel en J. Malenovský (rechters)*
 O.M.: *D. Ruiz-Jarabo Colomer (advocaat-generaal)*
 Zaak: C-176/03

Het Hof van Justitie erkent bevoegdheid Europese Gemeenschap om lidstaten te verplichten strafsancities te voorzien ter bescherming van het milieu.

1. Op 27 januari 2003 nam de Raad van de Europese Unie (“de Raad”), in het kader van Titel VI van het EU-Verdrag aangaande de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (de zogeheten “derde pijler”), een kaderbesluit aan inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PB. L. 29/55). Het kaderbesluit vormde volgens zijn eigen bewoordingen het instrument waarmee de Europese Unie (“EU”) gezamenlijk wou optreden tegen de verontrustende toename van het aantal milieudelicten. De lidstaten namen zich bij wege van het kaderbesluit voor “doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende strafrechtelijke sancties” te voorzien voor een aantal vormen van ernstige milieucriminaliteit, zoals gedefinieerd in het besluit.

2. De Commissie van de Europese Gemeenschappen (“de Commissie”) stond volledig achter de doelstellingen van het kaderbesluit. In de loop van de procedure had de Commissie zich niettemin uitgesproken tegen de rechtsbasis die de Raad gekozen had om de lidstaten te verplichten daders van milieudelicten strafrechtelijke sancties op te leggen. Volgens de Commissie regelde het kaderbesluit geen derdepijlermaterie, doch vielen de geregelde aangelegenheden binnen de eerste pijler, zijnde de bevoegdheden die de Europese Gemeenschap (“de EG”) geniet in het kader van het EG-Verdrag, en meer in het bijzonder diens bevoegdheden inzake

het milieu (art. 175(1) EG). Overigens had de Commissie op grond van deze bepaling een voorstel ingediend voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieubescherming door het strafrecht (COM(2001)139final, 26 juni 2001).

3. Het Europees Parlement sloot zich bij de Commissie aan. Het verzocht de Raad om het kaderbesluit om te vormen tot een instrument dat enkel de justitiële samenwerking betrof en complementair zou zijn aan de richtlijn, en om het besluit pas aan te nemen na de goedkeuring van het voorstel tot richtlijn.

4. Een meerderheid van lidstaten bleef niettemin van oordeel dat het voorstel van de Commissie voor een richtlijn verder reikte dan de bevoegdheden die het EG-Verdrag aan de Gemeenschap verleent. De in het kader van de EG vereiste meerderheid voor het aannemen van de voorgestelde richtlijn ontbrak derhalve en de lidstaten opteerden voor het aannemen in het kader van de derde pijler van het hogervermelde kaderbesluit, waartegen de Commissie een beroep tot nietigverklaring indiende bij het Hof van Justitie.

5. Centraal in de procedure voor het Hof stond enerzijds de visie van de Commissie, daarin ondersteund door het Europees Parlement, ten voordele van de bevoegdheid van de EG en, anderzijds, de visie van de Raad, daarin ondersteund door niet minder dan elf lidstaten, ten voordele van bevoegdheid onder de derde pijler. In wat algemeen beschouwd wordt als een principearrest heeft het Hof, bij arrest van 13 september 2005, in zijn samenstelling van de grote kamer (13 rechters) het beroep van de Commissie ingewilligd. Het heeft daarbij de conclusies van zijn advocaat-generaal Colomer gevolgd.

Hierna volgt eerst een kort overzicht van de tijdens de procedure naar voor gebrachte argumenten pro en contra de bevoegdheid van de EG en van het standpunt van het Hof betreffende deze argumenten. We besluiten met een aantal bemerkingsen.

6. **Argumenten pro bevoegdheid van de EG.** Volgens de Commissie heeft de EG op grond van o.a. artikel 175 EG de bevoegdheid de lidstaten te verplichten strafrechtelijke sancties te verbinden aan inbreuken op de gemeenschapsregeling ter bescherming van het milieu, wanneer dit volgens hem

noodzakelijk is om de doeltreffendheid van deze regeling te verzekeren. Terwijl de Commissie moest erkennen dat er terzake geen precedents bestonden, meende zij dat haar standpunt ondersteund werd door de rechtspraak van het Hof van Justitie betreffende de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid. Bovendien stelde de Commissie dat verschillende verordeningen op het gebied van het visserijbeleid of het vervoer de lidstaten ook de verplichting opleggen om strafrechtelijk op te treden of zij beperken de soort sancties die de lidstaten kunnen vaststellen. Zo vermeldde de Commissie in het bijzonder twee gemeenschapshandelingen die de lidstaten verplichten sancties vast te stellen die noodzakelijkerwijze strafrechtelijk van aard zijn, ook al wordt deze omschrijving niet uitdrukkelijk gebruikt. Het gaat meer bepaald om richtlijn (EEG) nr. 91/308 van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (art. 14) (*PB. L. 166/77*) en richtlijn (EG) nr. 2002/90 van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (*PB. L. 328/17*) (art. 1 tot en met 3).

7. Argumenten contra bevoegdheid van de EG. De Raad, evenals tien van de elf interveniërende lidstaten, voerden in essentie aan dat de EG in de huidige stand van het recht niet bevoegd was om de lidstaten te verplichten strafrechtelijke sancties te verbinden aan de in het kaderbesluit bedoelde handelingen. Dergelijke bevoegdheid wordt niet uitdrukkelijk toegewezen en het erkennen van deze bevoegdheid als zou deze indirect zijn verleend bij het toekennen van specifieke materiële bevoegdheden (zoals de bevoegdheden op het gebied van milieu) kan niet aanvaard worden gelet op het grote belang van het strafrecht voor de soevereiniteit van de lidstaten. Dergelijk belang wordt bevestigd door de artikelen 135 en 280 EG, die de toepassing van het nationale strafrecht en de nationale rechtsbedeling (althans in het kader van de douanesamenwerking en de strijd tegen de aantasting van het financiële belangen van de Gemeenschap) uitdrukkelijk voorbehouden aan de lidstaten. Het wordt tevens bevestigd door het bestaan van de derde pijler op zich, die betrekking heeft op de justitiële samenwerking in strafzaken en die aan de EU (i.p.v. de EG) een bevoegdheid in strafzaken toekent, in het bijzonder voor de vaststelling van de bestanddelen van strafbare feiten en de hieraan verbonden straffen. De rechtspraak van het Hof van Justitie of enige bestaande handeling van afgeleid recht verandert hier volgens de Raad niets aan. Het Hof heeft bijvoorbeeld nimmer geoordeeld dat de Gemeenschap bevoegd zou zijn om de in de lidstaten toepasselijke strafrechtelijke regels te harmoniseren. Het kaderbesluit betreft, gelet op zowel zijn doelstelling als zijn inhoud, de harmonisatie van het strafrecht. Het enkele feit dat het ertoe strekt milieudelicten te bestrijden, volstaat niet om de Gemeenschap bevoegd te maken.

8. Arrest van het Hof van Justitie. In de korte stijl die principaarresten vaak typeert, komt het Hof tot het besluit dat het kaderbesluit nietig moet verklaard worden. Het Hof vangt

zijn analyse aan bij artikel 47 EG, dat voorziet dat aan geen enkele bepaling van het EG-Verdrag (de eerste pijler) afbreuk kan worden gedaan door een bepaling van het EU-Verdrag (de tweede en derde pijler). Het toezicht van het Hof bestaat er dan ook in na te gaan of het kaderbesluit, waarvan de Raad stelt dat het onder de derde pijler valt, geen inbreuk maakt op bevoegdheden die het EG-Verdrag aan de Gemeenschap toekent. Wat deze laatste betreft, staat het volgens het Hof vast dat de bescherming van het milieu één van de wezenlijke doelstellingen van de EG is. Zo voorziet artikel 2 EG bijvoorbeeld als één van de taken van de EG “*een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu*” te bevorderen; artikel 3(1), *sub I* EG voorziet in een “*beleid op het gebied van het milieu*” en de artikelen 174-176 EG schetsen de doelstellingen van dit milieubeleid en bepalen de procedure die dient te worden gevolgd bij het aannemen van communautaire bepalingen.

Het Hof vervolgt door te stellen dat de keuze van de rechtsbasis van een gemeenschapshandeling, volgens een vaste rechtspraak van het Hof, dient te berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling.

Wat het doel betreft, preciseren de overwegingen van het kaderbesluit zelf dat het besluit de bescherming van het milieu tot doel heeft. Wat de inhoud betreft, is het ontegensprekelijk zo dat de bepalingen van het kaderbesluit leiden tot de gedeeltelijke harmonisatie van de strafrechtelijke bepalingen van de lidstaten, dit terwijl het strafrecht en het strafprocesrecht in beginsel niet tot de bevoegdheden van de EG behoren (zie reeds eerder, zaak 203/80, *Casati*, 1981, *Jur.*, 2595, ov. 27 en zaak C-226/97, *Lemmens*, 1998, *Jur.*, I-3711, ov. 19).

Echter, deze vaststelling kan volgens het Hof “*de gemeenschapswetgever evenwel niet beletten om, wanneer het gebruik van doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen voor de bevoegde nationale instanties een onontbeerlijke maatregel is in de strijd tegen ernstige aantastingen van het milieu, maatregelen te nemen die verband houden met het strafrecht van de lidstaten en die hij noodzakelijk acht om de volledige doeltreffendheid van de door hem inzake milieubescherming vastgestelde normen te verzekeren*” (ov. 48).

Nu uit de overwegingen van het kaderbesluit zelf blijkt dat strafrechtelijke sancties onontbeerlijk zijn in de strijd tegen ernstige aantastingen van het milieu, besluit het Hof dan ook dat de bepalingen van het kaderbesluit, die de bescherming van het milieu als hoofddoel hebben, op basis van artikel 175 EG aangenomen kunnen worden.

9. Bedenkingen. Het honoreren door het Hof van het door de Commissie ingestelde beroep is evident in de eerste plaats van belang voor de geregelde aangelegenheden, die de Commissie succesvol binnen de communautaire eerste pijler

weet te houden. Anders gezegd, in deze ronde van de inter-institutionele machtsstrijd over de respectieve bevoegdheden van de EG, *c.q.* de EU, komt de Commissie als winnaar uit de bus. De door het kaderbesluit geregelde aangelegenheden vallen binnen de bevoegdheid van de EG, hetgeen op zijn beurt impliceert (i) dat de Commissie het exclusieve initiatiefrecht terzake heeft (in de derde pijler deelt zij dit met de lidstaten), (ii) dat het Europees Parlement medewetgever is met de Raad (in de derde pijler is een veel minder belangrijke rol weggelegd voor het Europees Parlement) en (iii) *last but not least* dat de controle op de implementatie door de lidstaten van de verplichtingen die zij desgevallend in het kader van de EG zullen aangaan wordt verzekerd door de niet-nakomingsprocedure voorzien in artikel 226 EG (de bevoegdheden van het Hof in het kader van de derde pijler strekken zich volgens art. 35 *juncto* 46 EU niet uit tot de niet-nakomingsprocedure).

Het arrest is in de tweede plaats echter ook (en vooral) een principearrest. Voor het eerst stelt het Hof uitdrukkelijk dat de EG, mits voldaan is aan bepaalde voorwaarden, over de impliciete bevoegdheid beschikt om de lidstaten te verplichten overtredingen van het communautair recht (in casu het milieurecht) strafrechtelijk te beteugelen. Dit is het geval wanneer doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende strafrechtelijke sancties (voor een concrete invulling van deze begrippen, zie bv. zaak 68/88, *Greek Maise*, 1989, *Jur.*, 2965 en zaak C-186/98, *Nunes and de Matos*, 1999, *Jur.*, I-4883) onontbeerlijk zijn in de strijd tegen ernstige aantastingen van het te beschermen goed; en noodzakelijk zijn om de volledige doeltreffendheid van de normen te verzekeren.

Overigens weidt het arrest van het Hof niet uit over deze twee voorwaarden. Voor meer uitleg kan men echter terecht bij de opinie van de advocaat-generaal, wiens conclusies (in het bijzonder ov. 52-73) een analyse bevatten van de opmars van het ecologische bewustzijn op nationaal, Europees en universeel niveau, evenals van de implicaties van de evolutie van het milieu op de gezondheid van de mens. De advocaat-generaal besluit dat het behoud van een zekere kwaliteit van het milieu levensnoodzakelijk is voor het voortbestaan van de mensheid en dat de voorwaarde "*onontbeerlijk voor het te beschermen goed*" daarom in casu vervuld is. Wat de voorwaarde van de noodzakelijkheid betreft, preciseert de advocaat-generaal (ov. 74-75) dat deze noodzakelijkheid kan voortvloeien uit het belang om het publieke bewustzijn van de schadelijkheid van de bewuste handelingen te verhogen, uit de vereiste om bijkomende druk op te leggen om naleving van de maatregelen te verzekeren en ten slotte uit de wil om de bewuste handeling als moreel laakbaar te stigmatiseren.

De bredere implicaties van het arrest komen duidelijk tot uiting in de persmededeling die de Commissie verspreidde naar aanleiding ervan. In deze mededeling (getiteld "*Court of Justice strengthens democracy and efficiency in European Community lawmaking*") benadrukte de Commissie in het

bijzonder de algemene bevoegdheid van de EG die voortvloeit uit het arrest om de lidstaten te verplichten strafsancities te voorzien: "*Where the Community has, under the EC Treaty, a legal basis to decide on policy (internal market, environment protection, data protection, protection of intellectual property, monetary matters, etc.), this includes the competence to provide for the enforcement of this policy through criminal sanctions, if needed*" (IP/05/1136, 13 september 2005. Zie tevens "Brussels court victory may mean more criminal cases over breaches of EU law", *Financial Times* 14 september 2005, p. 2).

Deze bredere impact van het arrest laat zich momenteel nog raden. Commissievoorzitter Barroso liet in ieder geval verstaan dat "*in line with our new regulatory approach, proposing criminal sanctions will be reserved only for particularly serious offences. We will make a careful and proportionate use of this possibility, in line with the principle of better regulation*". Schijnbaar heeft de uitspraak de Commissie wel reeds geruggeleund om op 21 september 2005, in het kader van de strijd tegen het terrorisme, haar eigen voorstel te lanceren voor een richtlijn betreffende het bijhouden van data verwerkt in het kader van het verstrekken van publieke elektronische communicatiediensten (de "data retention directive") (COM (2005) 438final, 21 september 2005. Zie tevens IP/05/1167 en MEMO/05/328 van diezelfde dag) onder de eerste pijler in concurrentie met het door de Raad al sinds april 2004 onder de derde pijler behandelde voorstel. Ook wat betreft het recente voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende strafrechtelijke sancties voor de afdwinging van intellectuele eigendomsrechten evenals het daarmee gepaard gaande voorstel tot kaderbesluit van de Raad ter versterking van het strafrechtelijk kader om inbreuken op intellectuele eigendom te bestrijden (COM (2005) 276final, 12 juli 2005) had het Engels voorzitterschap aangekondigd dat het arrest van het Hof in de besproken zaak een impact kon hebben.

Speculatiever is de impact die het arrest zou kunnen hebben op de criminalisering van bepaalde inbreuken op het mededingingsrecht. Anders dan in de Verenigde Staten is er binnen de EU tot op heden steeds geen consensus omtrent de noodzaak van de strafrechtelijke sanctionering van zware inbreuken op het mededingingsrecht. Lidstaten hebben tot op heden dan ook de keuze om al dan niet strafsancities op te leggen. Artikel 5 van Verordening (EG) 1/2003 (*PB*, L. 1/1) noteert in dit verband dat de lidstaten volgens hun nationaal recht "andere sancties" (i.c. strafsancities) kunnen opleggen. Elf lidstaten (Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Malta, Oostenrijk, de Slovaakse Republiek en het Verenigd Koninkrijk) doen dit reeds. Net zoals op het vlak van het milieurecht zou op het vlak van de mededinging stilaan een grotere consensus kunnen groeien omtrent de noodzaak tot het verplichten van de lidstaten om doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende strafrechtelijke sancties te voorzien voor de persoonlijke betrokkenheid in een hardcore kartel (prijzafspraken, markt-

of klantenverdeling). Dergelijke sancties zouden dan op termijn, om de bewoordingen van het Hof in het besproken arrest te gebruiken, als onontbeerlijk beschouwd kunnen worden in de strijd tegen de ernstige aantasting door middel van dergelijke kartels van de interne markt waarbinnen de mededinging niet mag worden vervalst (zie art. 3(g) EG) en als noodzakelijk om de volledige doeltreffendheid van de normen inzake de mededinging te verzekeren.

Herlinde Burez en Filip Tuytschaever
CONTRAST – European & Business Lawyers

COUR DE JUSTICE 13 SEPTEMBRE 2005

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Sanctions pénales – Compétences CE-UE – Base juridique

Commission/Conseil

Siég.: V. Skouris (président), P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta et A. Borg Barthet (présidents de chambre), R. Schintgen (rapporteur), N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, G. Arestis, M. Ilei et J. Malenovský (juges)
M.P.: D. Ruiz-Jarabo Colomer (avocat général)
Aff.: C-176/03

La Cour de justice reconnaît la compétence de la Communauté européenne d'obliger les États membres à prévoir des sanctions pénales pour la protection de l'environnement.

1. Le 27 janvier 2003, le Conseil de l'Union européenne ("le Conseil") a adopté, dans le cadre du Titre VI du Traité sur l'Union européenne portant sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (ce qu'on appelle le "troisième pilier"), la décision-cadre 2003/80/JAI relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (*J.O.C.E.* L. 29/55). Cette décision-cadre constituait, ainsi qu'il ressort de ses propres considérants, l'instrument par lequel l'Union européenne ("UE") entendait réagir de façon concertée à l'augmentation préoccupante des infractions commises au détriment de l'environnement. Les États membres se proposaient par le biais de celle-ci d'édicter des "sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives" pour un certain nombre de formes de criminalité environnementale grave, telles que définies dans la décision.

2. La Commission des Communautés européennes ("la Commission") soutenait pleinement les objectifs de la décision-cadre. Au cours de la procédure, la Commission s'était néanmoins prononcée contre la base juridique qu'avait choisie le Conseil pour obliger les États membres à prescrire des

sanctions pénales à l'encontre des auteurs d'infractions commises au détriment de l'environnement. Suivant la Commission, la décision-cadre ne réglait pas une matière du troisième pilier, les affaires régies par celle-ci relevant en réalité du premier pilier, à savoir les compétences dont bénéficient les Communautés européennes ("la CE") dans le cadre du traité CE, et plus particulièrement, leurs compétences en matière d'environnement (art. 175 (1) CE). La Commission avait d'ailleurs déposé, sur base de cette disposition, une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (COM(2001)139final, 26 juin 2001).

3. Le Parlement européen s'est rallié à la position de la Commission. Il a invité le Conseil à transformer la décision-cadre en un instrument ne concernant que la coopération judiciaire qui serait complémentaire à la directive et à s'abstenir d'adopter la décision-cadre avant l'adoption de la proposition de directive.

4. Une majorité d'États membres considérait toutefois que la proposition de directive de la Commission sortait des compétences attribuées à la CE par le traité CE. La majorité requise dans le cadre de la CE pour l'adoption de la directive proposée n'a donc pas été atteinte et les États membres ont opté pour l'adoption de la décision-cadre susmentionnée dans le cadre du troisième pilier, contre laquelle la Commission a déposé un recours en annulation auprès de la Cour de justice.

5. Il y avait donc au centre du litige, d'une part, la thèse de la Commission, soutenue par le Parlement européen, en faveur de la compétence de la CE et, d'autre part, la thèse du Conseil, soutenu par pas moins de onze États membres, en faveur de la compétence sur base du troisième pilier. Dans ce qui est généralement considéré comme un arrêt de principe, la Cour, dans sa composition de grande chambre (13 juges), a fait droit au recours de la Commission par son arrêt du 13 septembre 2005. Elle a en cela suivi les conclusions de son avocat général Colomer.

Dans les lignes qui suivent, vous trouverez tout d'abord un bref aperçu des arguments invoqués au cours de la procédure tant en faveur que contre la compétence de la CE et de la position adoptée par la Cour vis-à-vis de ces arguments. Nous terminerons par un certain nombre d'observations.

6. Les arguments en faveur de la compétence de la CE. Suivant la Commission, la CE est compétente, sur base notamment de l'article 175 CE, pour imposer aux États membres l'obligation de prévoir des sanctions pénales en cas d'infraction à la réglementation communautaire en matière de protection de l'environnement, dès lors qu'elle estime que c'est un moyen nécessaire pour garantir l'effectivité de cette réglementation. Bien que la Commission ait dû reconnaître qu'il n'y avait pas de précédent en la matière, elle estimait que sa thèse était soutenue par la jurisprudence de la Cour de justice relative aux principes d'effectivité et d'équi-