

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

13 september 2005 \*

In zaak C-176/03,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 35 EU, ingesteld op 15 april 2003,

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door M. Petite, J.-F. Pasquier en W. Bogensberger als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

ondersteund door:

**Europees Parlement**, vertegenwoordigd door G. Garzón Clariana, H. Duintjer Tebbens, A. Baas en M. Gómez-Leal als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënt,

\* Procestaal: Frans.

tegen

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door J.-C. Piris, J. Schutte en K. Michoel als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

ondersteund door:

**Koninkrijk Denemarken**, vertegenwoordigd door J. Molde als gemachtigde,

**Bondsrepubliek Duitsland**, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing en A. Dittrich als gemachtigden,

**Helleense Republiek**, vertegenwoordigd door E.-M. Mamouna en M. Tassopoulou als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

**Koninkrijk Spanje**, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

**Franse Republiek**, vertegenwoordigd door G. de Bergues, F. Alabrune en E. Puisais als gemachtigden,

**Ierland**, vertegenwoordigd door D. O'Hagan als gemachtigde, bijgestaan door P. Gallagher en E. Fitzsimons, SC, en E. Regan, BL, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

**Koninkrijk der Nederlanden**, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster en C. Wissels als gemachtigden,

**Portugese Republiek**, vertegenwoordigd door L. Fernandes en A. Fraga Pires als gemachtigden,

**Republiek Finland**, vertegenwoordigd door A. Guimaraes-Purokoski als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

**Koninkrijk Zweden**, vertegenwoordigd door A. Kruse, K. Wistrand en A. Falk als gemachtigden,

**Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland**, vertegenwoordigd door C. Jackson als gemachtigde, bijgestaan door R. Plender, QC,

intervenienten,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: 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. Ilešič en J. Malenovský, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer,  
griffier: K. Sztranc, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 april 2005,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 mei 2005,

het navolgende

**Arrest**

- 1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt om nietigverklaring van kaderbesluit 2003/80/JBZ van de Raad van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PB L 29, blz. 55; hierna: „kaderbesluit”).

## Rechtskader en voorgeschiedenis van het geschil

- 2 Op 27 januari 2003 heeft de Raad van de Europese Unie op initiatief van het Koninkrijk Denemarken het kaderbesluit aangenomen.
  
- 3 Het kaderbesluit, dat is gebaseerd op titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met name de artikelen 29 EU, 31, sub e, EU, en 34, lid 2, sub b, EU, zoals zij luiden voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice, vormt blijkens zijn eerste drie overwegingen het instrument waarmee de Europese Unie gezamenlijk wil optreden tegen de verontrustende toename van het aantal milieudelicten.
  
- 4 Het kaderbesluit definieert een aantal milieudelicten waarvoor de lidstaten strafrechtelijke sancties moeten vaststellen.
  
- 5 Artikel 2 van het kaderbesluit, met als opschrift „Opzettelijke delicten”, 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,

wanneer die handelingen opzettelijk worden verricht.”

6 Artikel 3 van het kaderbesluit, met als opschrift „Nalatigheidsdelicten”, luidt:

„Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om de handelingen, genoemd in artikel 2, wanneer daarbij sprake is van nalatigheid, of in elk geval bij grove nalatigheid, krachtens zijn nationale recht strafbaar te stellen.”

7 Artikel 4 van het kaderbesluit bepaalt dat elke lidstaat de nodige maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat deelneming aan en uitlokking van de in artikel 2 bedoelde handelingen strafbaar zijn.

8 Volgens artikel 5, lid 1, van het kaderbesluit moeten daarop „doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties” staan, waaronder, „ten minste in ernstige gevallen, vrijheidsstraffen waarvoor uitlevering kan plaatsvinden”. Lid 2 van dit artikel voegt hieraan toe dat deze sancties „kunnen gepaard gaan met andere sancties of maatregelen”.

9 Artikel 6 van het kaderbesluit regelt de aansprakelijkheid van rechtspersonen wegens doen of nalaten. Artikel 7 definieert de sancties die hieraan moeten worden verbonden; deze omvatten „al dan niet strafrechtelijke geldboetes en kunnen andere maatregelen omvatten”.

- 10 Ten slotte betreft artikel 8 van het kaderbesluit de rechtsmacht en heeft artikel 9 betrekking op de strafvervolgning die wordt ingesteld door een lidstaat die geen eigen onderdanen uitlevert.
- 11 De Commissie heeft zich voor de verschillende instanties van de Raad uitgesproken tegen de rechtsgrondslag die de Raad heeft gekozen om de lidstaten te verplichten daders van milieudelicten strafrechtelijke sancties op te leggen. Zij meent namelijk dat de juiste rechtsgrondslag daarvoor artikel 175, lid 1, EG is, en had overigens op 15 maart 2001 op grond van dit artikel een voorstel ingediend voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieubescherming door het strafrecht (PB C 180, blz. 238; hierna: „richtlijnvoorstel”), waarvan de bijlage de communautaire bepalingen opsomt die van toepassing zijn op de in artikel 3 van dit voorstel als strafbare feiten aangemerkte activiteiten.
- 12 Op 9 april 2002 heeft het Europees Parlement zich zowel uitgesproken over de eerste lezing van het richtlijnvoorstel als over het ontwerp-kaderbesluit.
- 13 Het sloot zich aan bij de benadering van de Commissie betreffende de omvang van de gemeenschapsbevoegdheden en verzocht de Raad het kaderbesluit om te vormen tot een aan de richtlijn complementair instrument dat enkel in de strafrechtelijke bescherming van het milieu ingrijpt voorzover het de justitiële samenwerking betreft, en het kaderbesluit pas goed te keuren na de goedkeuring van het richtlijnvoorstel [zie de op 9 april 2002 door het Parlement vastgestelde teksten met referenties A5-0099/2002 (eerste lezing) en A5-0080/2002].



- 14 De Raad heeft het richtlijnvoorstel niet aangenomen, maar de overwegingen 5 en 7 van het kaderbesluit luiden als volgt:

„(5) De Raad achtte het dienstig om in het onderhavige kaderbesluit een aantal wezenlijke bepalingen van het voorstel voor een richtlijn op te nemen, met name die waarin de handelingen worden omschreven welke de lidstaten krachtens hun nationale wetgeving moeten aanmerken als strafbare feiten.

[...]

(7) De Raad heeft dat voorstel bestudeerd, maar moest constateren dat een meerderheid voor de aanneming ervan ontbrak. Die meerderheid was van oordeel dat het voorstel verder reikt dan de bevoegdheden die het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap aan de Gemeenschap verleent en dat de doelstellingen kunnen worden bereikt, door op basis van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie een kaderbesluit aan te nemen. De Raad was ook van mening dat het onderhavige, op artikel 34 van het Verdrag van de Europese Unie gebaseerde kaderbesluit een passend instrument is om de lidstaten ertoe te verplichten in strafrechtelijke sancties te voorzien. Het door de Commissie ingediende gewijzigde voorstel was niet van dien aard dat de Raad zijn standpunt in dezen kon wijzigen.”

- 15 De Commissie heeft de volgende verklaring laten hechten aan het proces-verbaal van de vergadering van de Raad waarin het kaderbesluit is aangenomen:

„De Commissie is van oordeel dat een kaderbesluit niet de geschikte rechtsvorm is om van de lidstaten te verlangen dat zij op nationaal niveau strafrechtelijke sancties wegens milieudelicten invoeren.

De Commissie heeft in verschillende Raadsinstanties bij herhaling als haar mening te kennen gegeven dat de Gemeenschap, krachtens haar bevoegdheden met het oog op de doelstellingen die zijn neergelegd in artikel 2 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, van de lidstaten kan verlangen dat zij op nationaal niveau de sancties — in voorkomend geval van strafrechtelijke aard — opleggen die nodig zijn om een van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken.

Zulk een bevoegdheid heeft de Gemeenschap in milieuaangelegenheden, zijnde de sfeer van titel XIX van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Voorts wijst de Commissie erop dat haar voorstel voor een richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht niet naar behoren volgens de medebeslissingsprocedure is behandeld.

Indien de Raad, in weerwil van deze communautaire bevoegdheid, het kaderbesluit aanneemt, behoudt de Commissie zich al haar rechten uit hoofde van het Verdrag voor.”

## Het beroep

- <sup>16</sup> Bij beschikking van de president van het Hof van 29 september 2003 zijn het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, het Koninkrijk der Nederlanden, de Portugese Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, enerzijds, en het Parlement, anderzijds, toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad respectievelijk de Commissie.

- 17 Bij beschikking van 17 maart 2004 heeft de president van het Hof het verzoek van het Europees Economisch en Sociaal Comité tot interventie aan de zijde van de Commissie afgewezen.

### *Argumenten van partijen*

- 18 De Commissie betwist de keuze van de Raad voor artikel 34 EU junctis de artikelen 29 EU en 31, sub e, EU als rechtsgrondslag voor de artikelen 1 tot en met 7 van het kaderbesluit. Zij meent dat het doel en de inhoud van dit kaderbesluit onder de communautaire bevoegdheden inzake het milieu vallen, zoals deze zijn neergelegd in de artikelen 3, lid 1, sub l, EG en 174 EG tot en met 176 EG.
- 19 Zonder voor de gemeenschapswetgever een algemene bevoegdheid in strafzaken op te eisen, meent de Commissie dat hij op grond van artikel 175 EG de bevoegdheid heeft 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. De harmonisatie van de nationale strafrechtelijke regelingen, en inzonderheid van de bestanddelen van strafbare feiten op milieugebied, is opgevat als een instrument ten dienste van het gemeenschapsbeleid dienaangaande.
- 20 De Commissie erkent dat er ter zake geen precedent bestaat. Ter ondersteuning van haar standpunt verwijst zij evenwel naar de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de loyaliteitsplicht en de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid (zie met name arresten van 2 februari 1977, Amsterdam Bulb, 50/76, Jurispr.

blz. 137, punt 33, en 8 juli 1999, Nunes en de Matos, C-186/98, Jurispr. blz. I-4883, punten 12 en 14, en beschikking van 13 juli 1990, Zwartveld e.a., C-2/88 IMM, Jurispr. blz. I-3365, punt 17).

- 21 Verschillende verordeningen op het gebied van het visserijbeleid of het vervoer leggen de lidstaten ook de verplichting op om strafrechtelijk op te treden of beperken de soort sancties die zij kunnen vaststellen. De Commissie vermeldt 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 [zie artikel 14 van richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (PB L 166, blz. 77) en de artikelen 1 tot en met 3 van richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (PB L 328, blz. 17)].
- 22 Bovendien betoogt de Commissie dat het kaderbesluit hoe dan ook gedeeltelijk nietig moet worden verklaard omdat de artikelen 5, lid 2, 6 en 7 de lidstaten vrij laten om ook te voorzien in andere dan strafrechtelijke sancties, of te kiezen tussen strafrechtelijke en andere sancties, wat ontegensprekelijk tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoort.
- 23 De Commissie stelt evenwel niet dat het hele kaderbesluit de vorm van een richtlijn had moeten hebben. In het bijzonder betwist zij niet dat titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie een adequate rechtsgrondslag vormt voor de bepalingen van het besluit betreffende de rechtsmacht, de uitlevering en de tegen daders van delicten ingestelde rechtsvervolging. Aangezien deze bepalingen niet op zichzelf kunnen bestaan, moet zij evenwel de nietigverklaring van het gehele kaderbesluit vorderen.

- 24 Verder stelt de Commissie misbruik van procedure. Zij baseert zich daarvoor op de overwegingen 5 en 7 van het kaderbesluit, waaruit kan worden opgemaakt dat de keuze voor een handeling uit hoofde van titel VI van het Verdrag voortvloeit uit opportuniteitsoverwegingen, aangezien de voor de aanneming van het richtlijnvoorstel vereiste meerderheid ontbrak omdat een meerderheid van de lidstaten weigerde te erkennen dat de Gemeenschap bevoegd is om de lidstaten te verplichten te voorzien in strafrechtelijke sancties voor milieudelicten.
- 25 Het Parlement sluit zich aan bij het betoog van de Commissie. Het stelt in het bijzonder dat de Raad de bevoegdheid om het richtlijnvoorstel te aanvaarden, een bevoegdheid die de Gemeenschap heeft, heeft verward met een bevoegdheid om het kaderbesluit in zijn geheel vast te stellen, een bevoegdheid die de Gemeenschap niet heeft opgeëist. In werkelijkheid zijn de elementen die de Raad ter ondersteuning van zijn standpunt inroept, opportuniteitsoverwegingen met betrekking tot de keuze om al dan niet uitsluitend strafrechtelijke sancties op te leggen, welke overwegingen aan bod hadden moeten komen in de wetgevingsprocedure op grond van de artikelen 175 EG en 251 EG.
- 26 De Raad en de in deze zaak interveniërende lidstaten, met uitzondering van het Koninkrijk der Nederlanden, betogen dat de Gemeenschap in de huidige stand van het recht niet bevoegd is om de lidstaten te verplichten strafrechtelijke sancties te verbinden aan de in het kaderbesluit bedoelde handelingen.
- 27 Niet alleen is er in deze geen enkele uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheid, maar bovendien kan gelet op het grote belang van het strafrecht voor de soevereiniteit van de lidstaten niet worden aanvaard dat deze bevoegdheid indirect aan de Gemeenschap is verleend bij de toekenning van specifieke materiële bevoegdheden zoals die welke worden uitgeoefend op grond van artikel 175 EG.

- 28 De artikelen 135 EG en 280 EG, die de toepassing van het nationale strafrecht en de nationale rechtsbedeling uitdrukkelijk voorbehouden aan de lidstaten, bevestigen deze uitlegging.
- 29 Deze uitlegging vindt ook steun in het feit dat het Verdrag betreffende de Europese Unie een specifieke titel wijdt aan de justitiële samenwerking in strafzaken (zie artikelen 29 EU, 30 EU en 31, lid 1, EU), die aan de Europese Unie uitdrukkelijk een bevoegdheid in strafzaken toekent, in het bijzonder voor de vaststelling van de bestanddelen van strafbare feiten en de hieraan verbonden straffen. Het standpunt van de Commissie is dan ook paradoxaal, nu het erop neerkomt dat enerzijds wordt aangenomen dat de auteurs van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het EG-Verdrag de Gemeenschap impliciet een strafrechtelijke bevoegdheid hebben willen verlenen, en er anderzijds aan wordt voorbijgegaan dat diezelfde auteurs de Europese Unie uitdrukkelijk een dergelijke bevoegdheid hebben toegekend.
- 30 Geen van de door de Commissie aangehaalde arresten of handelingen van afgeleid recht kunnen haar stelling onderbouwen.
- 31 Enerzijds heeft het Hof de lidstaten nooit verplicht strafrechtelijke sancties vast te stellen. Volgens de rechtspraak dienen de lidstaten er met name op toe te zien dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht, waarbij deze straf doeltreffend, afschrikkend en evenredig aan de inbreuk moet zijn; verder dienen de nationale autoriteiten even energiek op te treden tegen overtredingen van het gemeenschapsrecht als wanneer het gaat om de handhaving van een overeenkomstige nationale wettelijke regeling (zie onder meer arrest van 21 september 1989, Commissie/Griekenland, 68/88, Jurispr. blz. 2965, punten 24 en 25). Het Hof heeft evenwel expliciet noch impliciet geoordeeld dat de Gemeenschap bevoegd is om de in de lidstaten toepasselijke strafrechtelijke regels te harmoniseren. Het heeft integendeel vastgesteld dat de lidstaten vrij zijn in hun keuze van de op te leggen straffen.

- 32 Anderzijds is de wetgevingspraktijk in overeenstemming met deze opvatting. De verschillende handelingen van afgeleid recht nemen de traditionele formule over volgens welke „doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties” moeten worden vastgesteld (zie bijvoorbeeld artikel 3 van richtlijn 2002/90), zonder daarbij evenwel de mogelijkheid voor de lidstaten om te kiezen tussen administratieve en strafrechtelijke sancties te beperken. In de zeldzame gevallen waarin de gemeenschapswetgever heeft gepreciseerd dat de lidstaten een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke vervolging moeten instellen, heeft hij zich ertoe beperkt een keuze te verduidelijken die zij hoe dan ook reeds hadden.
- 33 Telkens wanneer de Commissie de Raad heeft voorgesteld een gemeenschaps-handeling vast te stellen die van invloed is op strafrechtelijk gebied, heeft de Raad het strafrechtelijke deel van deze handeling afgescheiden en opgenomen in een kaderbesluit [zie verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro (PB L 139, blz. 1), die moest worden aangevuld met het kaderbesluit van de Raad van 29 mei 2000 tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsemunterij in verband met het in omloop brengen van de euro (PB L 140, blz. 1); zie ook richtlijn 2002/90, aangevuld met kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad 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)].
- 34 In casu betreft het kaderbesluit, 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. In werkelijkheid vult dit besluit het gemeenschapsrecht inzake milieubescherming aan.
- 35 De grief inzake misbruik van bevoegdheid berust volgens de Raad op een foutieve lezing van de overwegingen van het kaderbesluit.

- 36 Het Koninkrijk der Nederlanden ondersteunt de conclusies van de Raad, maar verdedigt een iets meer genuanceerd standpunt dan deze laatste. Het meent dat de Gemeenschap bij de uitoefening van de haar door het EG-Verdrag toegekende bevoegdheden de lidstaten kan verplichten te voorzien in de mogelijkheid om voor bepaalde handelingen op nationaal niveau strafrechtelijke sancties op te leggen, op voorwaarde dat de strafbaarstelling onlosmakelijk verbonden is met materiële gemeenschapsrechtelijke bepalingen en dat daadwerkelijk kan worden aangetoond dat een dergelijk repressief beleid noodzakelijk is om de doelstellingen van dit Verdrag op het betrokken gebied te bereiken (zie arrest van 27 oktober 1992, Duitsland/Commissie, C-240/90, Jurispr. blz. I-5383). Dit kan het geval zijn wanneer de toepassing van een bijvoorbeeld op artikel 175 EG gebaseerde harmonisatieregulering strafrechtelijke sancties vereist.
- 37 Indien uit de inhoud en de aard van de voorgenomen maatregel echter blijkt dat deze hoofdzakelijk gericht is op de algemene harmonisatie van strafrechtelijke bepalingen en de sanctioneringsregeling niet onlosmakelijk verbonden is met het betrokken rechtsgebied, dan zijn de artikelen 29 EU, 31, sub e, EU en 34, lid 2, sub b, EU de juiste rechtsgrondslag voor deze bepaling. Dit is in deze zaak het geval. Uit het doel en de inhoud van het kaderbesluit blijkt immers dat het gericht is op een algemene harmonisatie van de strafrechtelijke bepalingen in de lidstaten. Het feit dat het krachtens het EG-Verdrag vastgestelde normen betreft, is niet doorslaggevend.

### *Beoordeling door het Hof*

- 38 Krachtens artikel 47 EU kan aan geen enkele bepaling van het EG-Verdrag afbreuk worden gedaan door een bepaling van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Hetzelfde vereiste is eveneens neergelegd in de eerste alinea van artikel 29 EU, dat de inleiding vormt van titel VI van het Verdrag.



- 39 Het Hof dient erop toe te zien dat de handelingen waarvan de Raad stelt dat zij onder titel VI vallen, geen inbreuk maken op de bevoegdheden die de bepalingen van het EG-Verdrag aan de Gemeenschap toekennen (zie arrest van 12 mei 1998, Commissie/Raad, C-170/96, Jurispr. blz. I-2763, punt 16).
- 40 Er moet dan ook worden nagegaan of de artikelen 1 tot en met 7 van het kaderbesluit geen inbreuk maken op de bevoegdheid die de Gemeenschap ontleent aan artikel 175 EG doordat zij, zoals de Commissie betoogt, op grond van die bepaling hadden kunnen worden vastgesteld.
- 41 Vaststaat dat de bescherming van het milieu een van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap is (zie arresten van 7 februari 1985, ADBHU, 240/83, Jurispr. blz. 531, punt 13; 20 september 1988, Commissie/Denemarken, 302/86, Jurispr. blz. 4607, punt 8, en 2 april 1998, Outokumpu, C-213/96, Jurispr. blz. I-1777, punt 32). In die zin bepaalt artikel 2 EG dat de Gemeenschap tot taak heeft „een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu” te bevorderen. Artikel 3, lid 1, sub I, EG voorziet daarvoor in een „beleid op het gebied van het milieu”.
- 42 Verder bepaalt artikel 6 EG: „De eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap”; deze bepaling benadrukt het sectoroverschrijdende en fundamentele karakter van deze doelstelling.

- 43 De artikelen 174 EG tot en met 176 EG vormen in beginsel het kader waarin het communautaire beleid op milieugebied moet worden gevoerd. Meer in het bijzonder somt artikel 174, lid 1, EG de doelstellingen van het milieubeleid van de Gemeenschap op en definieert artikel 175 de procedures die moeten worden gevolgd om deze doelstellingen te realiseren. De bevoegdheid van de Gemeenschap wordt, in het algemeen, uitgeoefend volgens de procedure van artikel 251 EG, na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van de Europese Unie. Op een aantal in artikel 175, lid 2, EG genoemde gebieden neemt de Raad zijn besluit evenwel alleen, met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Parlement en de twee bovenvermelde organen.
- 44 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, wordt bij alle in de drie streepjes van artikel 175, lid 2, eerste alinea, EG genoemde maatregelen uitgegaan van een optreden van de gemeenschapsinstellingen op gebieden zoals het fiscaal beleid, het energiebeleid of het beleid inzake ruimtelijke ordening, waarop buiten het gemeenschappelijk milieubeleid ofwel de Gemeenschap geen wetgevende bevoegdheid heeft, dan wel eenparigheid van stemmen in de Raad vereist is (arrest van 30 januari 2001, Spanje/Raad, C-36/98, Jurispr. blz. I-779, punt 54).
- 45 Verder zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de keuze van de rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling moet berusten op objectieve gegevens, die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling (zie arresten van 11 juni 1991, Commissie/Raad, „Titaandioxide”, C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punt 10, en 19 september 2002, Huber, C-336/00, Jurispr. blz. I-7699, punt 30).
- 46 Wat de doelstelling van het kaderbesluit betreft, blijkt zowel uit het opschrift als uit de eerste drie overwegingen ervan dat het strekt tot bescherming van het milieu.

Verontrust „over het toenemende aantal milieudelicten en de gevolgen ervan, die steeds vaker de grenzen overschrijden van de staten waar de delicten plaatsvinden”, heeft de Raad, na te hebben vastgesteld dat deze delicten „een bedreiging voor het milieu” vormen en „een probleem waarmee alle lidstaten geconfronteerd worden”, het noodzakelijk geacht dat hiertegen „krachtig” en „gezamenlijk [wordt opgetreden] om het milieu door middel van het strafrecht te beschermen”.

- 47 Wat de inhoud van het kaderbesluit betreft, stelt artikel 2 een lijst op met voor het milieu bijzonder schadelijke handelingen die door de lidstaten met strafrechtelijke sancties moeten worden bestraft. De artikelen 2 tot en met 7 van dit besluit leiden stellig tot een gedeeltelijke harmonisatie van de strafrechtelijke bepalingen van de lidstaten, in het bijzonder wat de bestanddelen van de verschillende strafbare feiten op milieugebied betreft. Het strafrecht en het strafprocesrecht behoren in beginsel echter niet tot de bevoegdheid van de Gemeenschap (zie in die zin arresten van 11 november 1981, Casati, 203/80, Jurispr. blz. 2595, punt 27, en 16 juni 1998, Lemmens, C-226/97, Jurispr. blz. I-3711, punt 19).

- 48 Deze laatste vaststelling kan de gemeenschapswetgever evenwel niet beletten om, wanneer het gebruik van doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen door 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.

- 49 Hieraan moet worden toegevoegd dat hoewel de artikelen 1 tot en met 7 van het kaderbesluit de strafbaarstelling van bepaalde voor het milieu bijzonder schadelijke handelingen regelen, deze artikelen aan de lidstaten de keuze van de toepasselijke strafrechtelijke sancties laten, welke evenwel in overeenstemming met het bepaalde in artikel 5, lid 1, van dit besluit doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn.
- 50 De Raad betwist niet dat tot de in artikel 2 van het kaderbesluit genoemde handelingen inbreuken op talrijke, in de bijlage bij het richtlijnvoorstel opgesomde gemeenschapshandelingen behoren. Overigens volgt uit de eerste drie overwegingen van dit besluit dat de Raad van mening was dat strafrechtelijke sancties onontbeerlijk zijn in de strijd tegen ernstige aantastingen van het milieu.
- 51 Uit het voorgaande volgt dat de artikelen 1 tot en met 7 van het kaderbesluit wegens het doel en de inhoud ervan, de bescherming van het milieu als hoofddoel hebben en hadden kunnen worden vastgesteld op de grondslag van artikel 175 EG.
- 52 De omstandigheid dat de artikelen 135 EG en 280, lid 4, EG in het kader van de douanesamenwerking en de strijd tegen de aantasting van de financiële belangen van de Gemeenschap de toepassing van het nationale strafrecht en de rechtsbedeling aan de lidstaten voorbehouden, doet aan deze conclusie niet af. Uit deze bepalingen kan immers niet worden afgeleid dat in het kader van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid iedere, zelfs een zo beperkte strafrechtelijke harmonisatie als die welke voortvloeit uit het kaderbesluit, moet worden uitgesloten, hoe noodzakelijk deze ook moge zijn om de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht te verzekeren.

- 53 Nu het kaderbesluit inbreuk maakt op de bevoegdheden die artikel 175 EG toekent aan de Gemeenschap, is het wegens zijn ondeelbare karakter derhalve in zijn geheel in strijd met artikel 47 EU.
- 54 Het argument van de Commissie dat het kaderbesluit hoe dan ook gedeeltelijk nietig zou moeten worden verklaard voorzover de artikelen 5, lid 2, 6 en 7 de lidstaten vrijlaten om ook te voorzien in andere dan strafrechtelijke sancties, of te kiezen tussen strafrechtelijke en andere sancties, wat ontegensprekelijk tot de bevoegdheid van de Gemeenschap zou behoren, heeft dan ook niet te worden onderzocht.
- 55 Uit een en ander volgt dat het kaderbesluit nietig moet worden verklaard.

## **Kosten**

- 56 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen. Overeenkomstig lid 4, eerste alinea, van dit artikel zullen de interveniënten hun eigen kosten dragen.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart:

- 1) **Kaderbesluit 2003/80/JBZ van de Raad van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, wordt nietig verklaard.**
  
- 2) **De Raad van de Europese Unie wordt in de kosten verwezen.**
  
- 3) **Het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, het Koninkrijk der Nederlanden, de Portugese Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, evenals het Europees Parlement, zullen hun eigen kosten dragen.**

Ondertekeningen