EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.10.2020
SWD(2020) 260 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der

RICHTLINIE 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt

{SEC(2020) 373 final} - {SWD(2020) 259 final}

I. Einführung

Die Richtlinie 2008/99/EG über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt ist das wichtigste Instrument der EU im Bereich des Umweltstrafrechts. Mit der Richtlinie wurde die Verpflichtung geschaffen, dass rechtswidriges, die Umwelt gefährdendes Verhalten, das Schäden der Flora und Fauna oder den Tod oder eine schwere Körperverletzung von Personen verursacht oder verursachen kann, geahndet wird. Eine Handlung gilt als rechtswidrig, wenn sie gegen Vorschriften verstößt, die sich aus den 72 EU-Rechtsvorschriften ergeben, die in den beiden Anhängen der Richtlinie oder in einem Rechtsakt der Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser Rechtsvorschriften aufgeführt sind.

Die Bewertung ergab, dass die Ziele der Richtlinie nicht vollständig erreicht wurden und trotz einiger Fortschritte nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen.

II. Methodik und Herausforderungen

Eine der größten Herausforderungen war der Mangel an kohärenten und/oder zuverlässigen statistischen Daten über Umweltkriminalität (Aufdeckung, Ermittlung, Strafverfolgung, Verurteilungen, Strafmaß der verhängten Sanktionen, abgelehnte Fälle und Umweltstraftaten, die durch das Verwaltungsrecht geahndet werden). So war es nicht möglich, eine vollständige, statistisch gestützte Übersicht darüber zu erlangen, wie die Richtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten in der Praxis umgesetzt wird. Um diese Lücke zu schließen, stützte sich die Bewertung stattdessen auf das Screening, die Auswertung und die Zusammenführung bestehender Studien, Berichte, Artikel und anderer Dokumente zu diesem Thema, die Ergebnisse einer öffentlichen und einer gezielten Konsultation sowie Befragungen von Interessenträgern.

Außerdem ist anzumerken, dass bei jeder Strategie zur Kriminalitätsbekämpfung zahlreiche externe Faktoren und angrenzende Politikmaßnahmen eine Rolle spielen. Strafrechtliche Instrumente allein führen nicht zum Erfolg. Daher sind strafrechtliche Maßnahmen nur eine Komponente in einem abgestimmten Vorgehen, das eine Reihe von sich gegenseitig ergänzenden Maßnahmen und Instrumenten umfasst. Um die Wirksamkeit der Richtlinie bewerten zu können, ist es darüber hinaus entscheidend, wie sie umgesetzt wird. Darauf hat die Richtlinie jedoch keinen direkten Einfluss.

III. Wirksamkeit

Gleiche Rahmenbedingungen – Einen EU-Rahmen zur Bekämpfung der Umweltkriminalität schaffen

Dieses Ziel der Richtlinie betreffend können gewisse Fortschritte verzeichnet werden. In der Richtlinie wurde definiert, welche Tatbestände der Umweltkriminalität zugerechnet werden können, wodurch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erleichtert wird. Die vorgenommenen Definitionen enthalten jedoch einige Rechtsbegriffe (wie „unerhebliche Menge“ und „erheblicher Schaden/erhebliche Verschlechterung“), die von den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt werden, was die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wiederum erschweren könnte.

Mit der Richtlinie wurde außerdem sichergestellt, dass juristische Personen[1] in den Mitgliedstaaten für Verstöße gegen das Umweltrecht haftbar gemacht werden können. Die Entscheidung darüber, ob diese Verstöße strafrechtlich oder auf anderem Wege geahndet werden, liegt jedoch im Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten. Dabei könnte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit davon erschwert werden, dass von juristischen Personen begangene Taten in einigen Mitgliedstaaten nicht unter das Strafrecht fallen.

Gleiche Rahmenbedingungen – Abschreckende Sanktionen

Die Richtlinie führte die Verpflichtung zu wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen ein, wodurch Fortschritte bei der Schaffung gleicher Rahmenbedingungen erzielt wurden, indem sichergestellt wird, dass die betreffenden Straftaten in allen Mitgliedstaaten mit Sanktionen geahndet werden. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat zudem das Höchststrafmaß angehoben. Trotz dieser Fortschritte gibt es große Unterschiede beim Strafmaß der im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Sanktionen. Einige EU-Mitgliedstaaten sehen nach wie vor besonders niedrige Höchststrafen in ihren Rechtsvorschriften vor.

Unabhängig von der Richtlinie enthalten die Rechtsordnungen der meisten Mitgliedstaaten zusätzliche Sanktionen, wie verschiedene flankierende Sanktionen sowie verwaltungsrechtliche und zivilrechtliche Sanktionen. Welche Sanktionen verfügbar sind und wie sie angewendet werden, ist jedoch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Die Verfügbarkeit unterschiedlicher, miteinander kombinierbarer Sanktionen trägt zu einer abschreckenden Gesamtwirkung umweltrechtlicher Strafverfolgungsmechanismen bei und kann auch dabei helfen, gleiche Rahmenbedingungen – unter Berücksichtigung nationaler Rechtstraditionen – zu schaffen.

Eindämmung des illegalen Handels

Die Interessenträger erkennen die Bedeutung der Richtlinie für die Bekämpfung des illegalen Handels an. Aufgrund der unzureichenden Datenlage lässt sich jedoch nicht feststellen, ob in diesem Bereich ein positiver Trend vorliegt. Es gibt dennoch einzelne erfolgreiche Fälle, in denen die Richtlinie – insbesondere die gemeinsame Definition von Umweltkriminalität – ein koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten erleichtert haben könnte.

Justizielle Zusammenarbeit

Obwohl es keine statistisch untermauerten Belege dafür gibt, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bedeutend zugenommen hat, sind seit der Annahme der Richtlinie grenzüberschreitende Plattformen und Initiativen auf EU-Ebene sowie auf Ebene der Mitgliedstaaten entstanden, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Diese Initiativen und die Richtlinie wirken komplementär.

Praktische Durchsetzung

Welche Wirkung eine Richtlinie entfaltet, hängt weitgehend davon ab, wie wirksam sie auf der Ebene der Mitgliedstaaten umgesetzt wird. Für eine wirkungsvolle Strafverfolgung vor Ort spielen mehrere Faktoren eine wichtige Rolle, z. B. die Priorität, die dem Thema beigemessen wird, der Grad der Ausbildung und Spezialisierung, der Umfang der verfügbaren Ressourcen, die Zusammenarbeit und der Austausch einschlägiger Informationen, das Vorliegen einer übergreifenden nationalen Strategie zur Bekämpfung der

[1] In Abgrenzung zu natürlichen Personen. Eine juristische Person ist eine Körperschaft, die von ihren Mitgliedern unterschieden wird und qua Gesetz bestimmte Rechte besitzt.

Umweltkriminalität unter Einbeziehung aller Ebenen der Durchsetzungskette, das Zusammenspiel von verwaltungs- und strafrechtlichen Sanktionssystemen sowie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

Die verfügbaren statistischen Daten zur Verhängung und Vollstreckung von Sanktionen für Umweltstraftaten sind sehr begrenzt. Allerdings haben viele Studien und Berichte in diesem Bereich gezeigt, dass die Strafverfolgung entlang der gesamten Durchsetzungskette in der Praxis mangelhaft ist.

Wirksamkeit

Insgesamt ist in der gesamten EU oder in einzelnen Mitgliedstaaten kein nennenswerter Anstieg von Ausgaben (z.B. Haushaltsmittel, Ausbildung oder Personal) zu verzeichnen, der auf die Richtlinie zurückzuführen sein könnte. Die Mitgliedstaaten, die Fachbehörden eingerichtet oder spezialisiertes Personal eingestellt haben, haben dies nicht als Reaktion auf die Richtlinie, sondern vielmehr aufgrund eines allgemein größeren Bewusstseins für die Notwendigkeit eines besseren Umweltschutzes getan. Die derzeit unzureichende praktische Umsetzung der Richtlinie deutet darauf hin, dass die Ausgaben und die zugewiesenen Ressourcen angehoben werden könnten.

Relevanz

Die Verabschiedung der Richtlinie war durch die Notwendigkeit motiviert, die zunehmende Umweltkriminalität und ihre schädlichen Auswirkungen auf Wasser, Luft, Boden, Lebensräume, Menschen, Flora und Fauna, die über die Grenzen der einzelnen Mitgliedstaaten und der EU hinausgehen, zu bekämpfen. Das bestehende sektorale Verwaltungsrecht zum Schutz der Umwelt wurde als unzureichend erachtet, da die Umweltkriminalität weiterhin zunahm. Das Strafrecht bringt zudem die gesellschaftliche Missbilligung viel deutlicher zum Ausdruck und entfaltet daher wesentlich mehr abschreckende Wirkung als das Verwaltungsrecht allein. Die Richtlinie bzw. ihre entsprechenden Ziele sind nach wie vor relevant.

Die Richtlinie enthält weder Bestimmungen darüber, wie ihre spezifischen Ziele erreicht werden sollen, noch wie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gefördert werden soll. Auch enthält sie keine Bestimmungen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Außerdem wurde kein Verfahren festgelegt, wie neu entstehende Arten von Umweltkriminalität oder Tatbestände, die inzwischen Anlass zu größerer Besorgnis geben (wie von Menschen verursachte Waldbrände, illegaler Holzeinschlag oder illegaler Holzhandel), einbezogen werden können.

Kohärenz

Die Anhänge, in denen der sachliche Anwendungsbereich festgelegt wird, sind weitgehend überholt, und es fehlt ein praktikabler Mechanismus, der sicherstellt, dass neue einschlägige Rechtsvorschriften in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen; so gilt die Richtlinie nicht für Instrumente wie die EU-Holzverordnung, die Verordnung über invasive Arten und die REACH-Verordnung. Solche Unstimmigkeiten könnten im Laufe der Zeit zunehmen, da sich das Umweltrecht laufend ändert. Unstimmigkeiten treten auch dann auf, wenn wesentliche Umweltschäden unbestraft bleiben, weil kein Verstoß gegen Umweltvorschriften stattfand.

Die Richtlinie steht insgesamt im Einklang mit anderen Bereichen des EU-Strafrechts. Sie stammt jedoch aus der Zeit vor dem Vertrag von Lissabon, der es inzwischen ermöglichen würde, neue und genauere Vorschriften zur Erreichung der Ziele der Richtlinie einzuführen.

Beispielsweise könnten die Art und das Strafmaß der Sanktionen, die Ermittlungsinstrumente sowie die gerichtlichen Zuständigkeiten betreffend weitere Vorschriften festgelegt werden.

Umweltkriminalität wird z.B. vom Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, der Geldwäscherichtlinie und der Richtlinie über die Einziehung von Erträgen aus Straftaten nur unter bestimmten Bedingungen erfasst, die nicht in allen Mitgliedstaaten erfüllt sind.

Europäischer Mehrwert

Die Richtlinie hat einen Mehrwert geschaffen, der über das hinausgeht, was auf nationaler Ebene hätte erreicht werden können. Mit der Definition von Umweltstraftaten hat die Richtlinie gleiche Rahmenbedingungen geschaffen, um Verstöße gegen das Umweltrecht ahnden zu können. Dies ist auch eine Voraussetzung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die für eine erfolgreiche Bekämpfung der Umweltkriminalität unerlässlich ist. Ein Vorgehen auf EU-Ebene ist nach wie vor erforderlich, da angesichts der unterschiedlichen nationalen Strafrechtstraditionen und der ständigen Änderungen des EU-Umweltrechts nicht davon ausgegangen werden kann, dass ein gemeinsamer EU-Rahmen zur Bekämpfung von Umweltkriminalität ohne Handeln auf EU-Ebene von Dauer sein wird. Da die Richtlinie ihre Ziele nicht vollständig erreicht hat und trotz einiger Fortschritte weiterhin erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen, liegt es nahe, dass ein weiteres Vorgehen der EU notwendig ist. Dabei sollten die im Zuge des Vertrags von Lissabon ausgeweiteten Zuständigkeiten der EU im Bereich des Strafrechts genutzt werden.

IV. Verbesserungsmöglichkeiten

1 Es könnten Maßnahmen in Erwägung gezogen werden, um in der gesamten Europäischen Union einheitlich Statistiken und Daten über Umweltkriminalität zu erheben und der Kommission zu melden.

2 Die Auslegung einiger Rechtsbegriffe, die in der Praxis näher definiert werden müssen, könnte erleichtert werden.

3 Es könnte mehr getan werden, um das Strafmaß der Sanktionen in allen Mitgliedstaaten unter der Berücksichtigung der nationalen Rechtstraditionen und Strafrechtssysteme der Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen.

4 Zusätzliche Sanktionen und Sanktionen im Zusammenhang mit der finanziellen Lage juristischer Personen könnten in Betracht gezogen werden.

5 Der Anwendungsbereich der Richtlinie erstreckt sich ausschließlich auf die in den Anhängen genannten Instrumente im Bereich der Umwelt. Dieser Ansatz könnte überdacht werden.

6 Der Anwendungsbereich der Richtlinie könnte auf mehr oder neue Bereiche der Umweltkriminalität ausgeweitet werden.

7 Die Richtlinie könnte stärker auf die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ausgerichtet sein.

8 Es könnte erwogen werden, das Verhältnis zwischen strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Sanktionen zu klären.

9 Auch könnten Maßnahmen in Betracht gezogen werden, die die praktische Umsetzung verbessern sollen, z. B. durch eine Spezialisierung der in diesem Bereich Tätigen.

10 Schließlich könnte mehr getan werden, um die Öffentlichkeit für Umweltkriminalität zu sensibilisieren.