



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 10. november 2004
Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2004-1661/1-0079
Dok.: CDH22198

Oversigt over supplerende aktuelt notat vedrørende de sager indenfor Justitsministeriets ansvarsområde, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19. november 2004.

Side:

2-16

Dagsordenspunkt 22

Rammeafgørelse om styrkelse af strafferetlige rammer til bekæmpelse af forurening fra skibe

Dagsordenspunkt 22: Rammeafgørelse om styrkelse af strafferetlige rammer til bekæmpelse af forurening fra skibe

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

1. Baggrund.

På baggrund af blandt andet olietankskibet Prestiges forlis i november 2002, der forårsagede en miljøkatastrofe ud for Galiciens kyst, har Kommissionen den 2. maj 2003 fremsat et forslag til rammeafgørelse om styrkelse af strafferetlige rammer til bekæmpelse af forurening fra skibe (KOM(2003) 227 endelig).

Forslaget til rammeafgørelse ledsager et forslag til direktiv om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner, for ulovlig udtømning af forurenende stoffer fra skibe (herefter benævnt "direktivet"), som Kommissionen fremsatte den 5. marts 2003 (KOM(2003) 92 endelig). De to forslag supplerer hinanden således, at forslaget til direktiv som udgangspunkt indeholder bestemmelser, der fastlægger, hvilke handlinger der skal betragtes som overtrædelser, mens forslaget til rammeafgørelse indeholder bestemmelser om de strafferetlige sanktioner for overtrædelse af direktivets bestemmelser.

Forslaget til rammeafgørelse bygger tillige videre på Rådets rammeafgørelse om strafferetlig beskyttelse af miljøet, der blev vedtaget den 27. januar 2003, og som forpligter medlemslandene til at drage omsorg for, at fysiske og juridiske personer (selskaber mv.) kan straffes for en række nærmere definerede miljøforbrydelser, og at straffen i de alvorligste tilfælde skal kunne være frihedsberøvelse af en varighed, som kan medføre udlevering.

Miljøministeriet (Miljøstyrelsen) har forhandlet direktivforslaget. På rådsmødet (transport, telekommunikation og energi) den 10.-11. juni 2004 blev der opnået politisk enighed om rådets fælles holdning til direktivforslaget.

Forslaget til rammeafgørelsen blev forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25.-26. oktober 2004, hvor der imidlertid ikke blev opnået politisk enighed.

Forslaget forventes på ny at blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19. november 2004 med henblik på om muligt at opnå politisk enighed om forslaget.

2. Indhold.

Retsgrundlaget for rammeafgørelsen er artikel 31, stk. 1, litra e, og artikel 34, stk. 2, litra b, i Traktaten om Den Europæiske Union.

Efter gennemgang af Kommissionens forslag i Rådets arbejdsgrupper, er der foretaget en række ændringer, således at forslaget i den seneste reviderede udgave fra formandskabet nu har følgende indhold:

Artikel 1 bestemmer, at definitionerne i direktivforslaget også finder anvendelse i rammeafgørelsen. I direktivforslagets artikel 2, defineres "Marpol 73/78" som den internationale konvention af 1973 om forebyggelse af forurening fra skibe, samt 1978-protokollen hertil, med senere ændringer. "Forurenende stoffer" defineres som olie og skadelige flydende stoffer i bulk, jf. Marpol 73/78 henholdsvis bilag I og II. Endvidere defineres "udtømning" som enhver udledning fra et skib, jf. artikel 2 i Marpol 73/78, og endelig defineres "skib" som et søgående fartøj, uanset flag, af en hvilken som helst type, der opererer i havmiljøet, inklusiv hydrofoilbåde, luftpudefartøjer, undervandsfartøjer og flydende materiel.

Ifølge artikel 2, stk. 1, i udkastet til rammeafgørelsen skal medlemsstaterne sikre, at en udtømning af forurenende stoffer som fastlagt i direktivets artikel 3a (nu 4) og 3b (nu 5) skal betragtes som en strafferetlig overtrædelse.

De strafferetlige overtrædelser omfatter således forsætlig, (hensynsløs) og grov uagtsom udtømning af olie og skadelige flydende stoffer i bulk i

- en medlemsstats indre territorialfarvande, herunder havne, for så vidt Marpol finder anvendelse
- en medlemsstats ydre territorialfarvande
- internationale stræder, som er omfattet af bestemmelserne om transitpassage i kapitel III, afsnit 2 i FN's Havretskonvention af 1982, når strædet hører under en medlemsstats jurisdiktion,
- en medlemsstats eksklusive økonomiske zone eller tilsvarende zone som fastlagt i overensstemmelse med folkeretten, og
- det åbne hav.

Efter direktivforslagets artikel 3b (nu 5), der henviser til Marpol 73/78, er udtømning i en række nærmere opregnede situationer dog ikke at betragte som en overtrædelse. Hvorvidt en udtømning er ulovlig afhænger som udgangspunkt af skibets fart, udtømningshastighed, koncentrationen og typen af det forurenende stof, afstand fra kysten, på hvilket område udtømningen sker, under hvilke omstændigheder den sker samt i visse tilfælde også hvilke forholdsregler, der er taget for at begrænse skadens omfang.

Undtagelserne i direktivforslaget er suppleret af rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, hvorefter besætningsmedlemmer under nærmere angivne betingelser er undtaget fra strafferetligt ansvar.

Artikel 3 forpligter medlemsstaterne til - i overensstemmelse med national ret – at sikre, at også medvirken til overtrædelser som nævnt i artikel 2 kan straffes.

Artikel 4, stk. 1, forpligter medlemsstaterne til at sikre, at de overtrædelser, som er defineret i rammeafgørelsens artikel 2 og 3 skal kunne medføre effektive, proportionale og afskrækkende straffe. I det mindste i alvorlige sager skal medlemsstaterne have en strafferamme på mindst 1 til 3 års fængsel, dvs. en frihedsstraf, der kan danne grundlag for udlevering efter reglerne om den europæiske arrestordre.

Artikel 4, stk. 1 a, giver medlemsstaterne mulighed for at anvende andre former for sanktioner end nævnt i artikel 4, stk. 1, i mindre sager, hvor overtrædelserne ikke har medført forringelse af vandkvaliteten.

Efter artikel 4, stk. 2, har medlemsstaterne endvidere mulighed for at supplere de strafferetlige sanktioner nævnt i artikel 4, stk. 1, med andre former for sanktioner, navnlig bøder eller for en fysisk persons vedkommende forbud mod at udøve virksomhed, der forudsætter officiel autorisation eller godkendelse, eller forbud mod at stifte, administrere eller lede et selskab eller en fond, såfremt de forhold, der har ført til den pågældendes domfældelse, viser en tydelig risiko for recidiv med ligeartet kriminalitet.

Efter artikel 4, stk. 3, skal medlemsstaterne have en strafferamme på mindst 5 til 10 års fængsel, hvis forsætlige overtrædelser af artikel 2 har medført betydelige og omfattende skader på vandkvaliteten, dyre- eller plantearter eller dele af disse samt alvorlig personskade eller død.

Efter artikel 4, stk. 4, skal medlemsstaterne herudover have en strafferamme på mindst 2 til 5 års fængsel, hvis forsætlige overtrædelser af artikel 2:

- a) har medført betydelige og omfattende skader på vandkvaliteten eller på dyre- eller plantearter eller dele af disse, eller
- b) er begået inden for rammerne af en kriminel organisation

Efter artikel 4, stk. 5, skal medlemsstaterne have en strafferamme på mindst 2 til 5 års fængsel, hvis groft uagtsomme overtrædelser af artikel 2 har medført betydelige og omfattende skader på vandkvaliteten, dyre- eller plantearter eller dele af disse samt alvorlig personskade eller død.

Efter artikel 4, stk. 6, skal medlemsstaterne herudover have en strafferamme på mindst 1 til 3 års fængsel, hvis groft uagtsomme overtrædelser af artikel 2 har medført betydelige og omfattende skader på vandkvaliteten eller på dyre- eller plantearter eller dele af disse.

Artikel 4, stk. 7, fastsætter, at der som udgangspunkt alene kan idømmes fængselsstraf i det omfang det er foreneligt med folkeretten, herunder især FN's havretskonventions artikel 230 (om begrænset anvendelse af andet end bødestraf i forhold til fremmede skibe).

Medlemsstaterne anser dog i henhold til FN's havretskonvention artikel 311 ikke fartøjer, der fører en medlemsstats flag, for at være fremmede fartøjer som nævnt i FN's havretskonventions artikel 230. Bestemmelsen må formentlig forstås således, at det bliver muligt inden for EU at anvende navnlig fængselsstraf for overtrædelser begået af skibe fra andre EU-lande, herunder bl.a. over for besætningsmedlemmer, i videre omfang, end hvad der er muligt efter FN's havretskonventions artikel 230, hvorefter der alene kan anvendes bødestraf over for udenlandske skibes overtrædelser, medmindre der er tale om overtrædelser begået på søterritoriet, og hvor der er tale om forsætlig og alvorlig forurening.

Artikel 5, stk. 1, indeholder nærmere regler for juridiske personers strafansvar. Bestemmelsen forpligter medlemsstaterne til at sikre, at juridiske personer kan gøres ansvarlige med hensyn til de handlinger, der er beskrevet i rammeafgørelsens artikel 2 og 3, i det omfang handlingerne er begået for at skaffe den juridiske person vinding, er begået af en person, der handler enten individuelt eller som medlem af et organ under den juridiske person, og som har en ledende stilling inden for den juridiske person, baseret på beføjelser til at repræsentere den juridiske person, til at træffe beslutninger på den juridiske persons vegne, eller til at udøve intern kontrol.

Endvidere forpligtes medlemsstaterne efter artikel 5, stk. 2, til at sikre, at juridiske personer også kan straffes i tilfælde, hvor utilstrækkelig kontrol eller tilsyn fra den juridiske persons side har gjort det muligt for en person, der er underlagt den juridiske persons myndighed, at begå overtrædelser som nævnt i artikel 2 med henblik på at skaffe den juridiske person vinding.

Artikel 5, stk. 3, fastslår, at juridiske personers ansvar efter bestemmelsens stk. 1 og 2 ikke udelukker strafferetlig forfølgning af fysiske personer, der begår eller medvirker til de i artikel 2 og 3 nævnt overtrædelser.

Ifølge artikel 6, stk. 1, er medlemsstaterne forpligtede til at sikre, at der over for juridiske personer, der findes ansvarlige i medfør af artikel 5, stk. 1, kan iværksættes sanktioner, der er effektive, proportionale og har afskrækkende virkning. Sanktionerne skal, i det mindste hvor der er tale om overtrædelser som nævnt i artikel 2, omfatte bøder med et maksimum på mindst 150.000 EUR (ca. 1.125.000 kr.) til 300.000 EUR (ca. 2.250.000 kr.). I de mest graverende tilfælde, her-

under de forsætlige overtrædelser, der er nævnt i artikel 4, stk. 3 og 4, skal bøderammen være på mindst 750.000 EUR (ca. 5.625.000 kr.) til 1.500.000 EUR (ca. 11.250.000 kr.).

Sanktionerne kan i alle tilfælde omfatte andet end bøder, f.eks.:

- a) udelukkelse fra offentlige ydelser eller tilskud,
- b) midlertidigt eller varigt forbud mod at udøve kommerciel virksomhed,
- c) anbringelse under retsligt tilsyn,
- d) likvidation efter retskendelse,
- e) pligt til at træffe bestemte foranstaltninger for at undgå følgevirkningerne af den strafbare handling, der medførte ansvar for den juridiske person.

I artikel 6, stk. 1 a, er der taget højde for, at ikke alle medlemsstater deltager i EMU'en. Det fremgår således, at bøderammerne i stk. 1, for de medlemsstater, der ikke anvender euroen, fastlægges efter vekselkursen mellem euroen og den nationale valuta som offentliggjort i EU-Tidende på dagen for vedtagelsen af rammeafgørelsen.

Endvidere fremgår det af artikel 6, stk. 2, at en medlemsstat kan gennemføre bestemmelserne i stk. 1 om bøderammer ved at anvende en alternativ ordning, hvor bøden står i et rimeligt forhold til den juridiske persons omsætning, den finansielle fordel, som opnås eller forventes opnået ved den strafbare handling, eller enhver anden værdi, som angiver den juridiske persons finansielle situation. Det er dog en forudsætning for at anvende den alternative ordning i stk. 2, at ordningen gør det muligt at idømme bøder, som mindst svarer til de bøderammer, der er fastsat i stk. 1.

Efter artikel 6, stk. 3, skal de medlemsstater, der vil gennemføre rammeafgørelsen ved at anvende ordningen i stk. 2, indgive meddelelse herom til Rådets Generalsekretariat og til Kommissionen.

Ifølge artikel 6, stk. 4, er medlemsstaterne forpligtede til at sikre, at der ligeledes over for juridiske personer, der findes ansvarlige i medfør af artikel 5, stk. 2, kan iværksættes sanktioner, der er effektive, proportionale og har afskrækkende virkning.

Artikel 7 indeholder en bestemmelse om straffemyndighed. Efter bestemmelsens stk. 1-3 forpligtes hvert medlemsland til at have straffemyndighed i det omfang folkeretten tillader det, når handlingen er begået helt eller delvist inden for det pågældende medlemslands indre og ydreterritorialfarvand eller inden for den såkaldte eksklusive økonomiske zone eller i en tilsvarende zone, der er oprettet i henhold til folkeretten. Herudover forpligtes medlemslandene til at have straffemyndighed, når lovovertrædelsen er begået på skibe, der fører det pågældende medlemslands flag. Endvidere forpligtes medlemslandene til at have straffemyndighed, når lovovertrædelsen er begået uden for medlemsstatens territorium, men har medført skader eller sandsynligvis vil med-

føre skader på det pågældende medlemsstats territorium eller dens eksklusive økonomiske zone, og skibet frivilligt befinder sig i en havn eller en offshore-terminal i den pågældende medlemsstat, eller hvis lovovertrædelsen er begået på det åbne hav og skibet frivilligt befinder sig i en havn eller en offshore-terminal i den pågældende medlemsstat, dvs. staten er såkaldt havnestat. Endelig kan medlemslandene vælge endvidere at have straffemyndighed, hvis lovovertrædelsen er begået til fordel for en juridisk person, der har hjemsted på det pågældende medlemslands territorium eller hvis lovovertrædelsen er begået af en person, der er statsborger i det pågældende medlemsland, hvis lovovertrædelsen er strafbar, der hvor den er begået, eller hvis det sted, hvor den er begået, ikke er omfattet af nogen stedlig jurisdiktion.

Artikel 7 indeholder i stk. 4-5 regler om samarbejde i tilfælde, hvor mere end en medlemsstat har straffemyndighed. I disse tilfælde opregnes der en række tilknytningsmomenter, der bør tages i betragtning.

Artikel 8 indeholder en bestemmelse om medlemsstaternes pligt til at underrette andre medlemsstater, der risikerer at blive ramt af en forureningsskade. Ifølge artikel 9 skal medlemsstaterne udpege kontaktpunkter navnlig til udveksling af oplysninger i henhold til artikel 8, og via Kommissionen skal de øvrige medlemsstater underrettes om disse kontaktpunkter.

Artikel 10 definerer det territoriale anvendelsesområde for udkastet til rammeafgårelsen, så det svarer til direktivforslagets.

Artikel 11 vedrører gennemførelse af rammeafgårelsen. I lighed med andre rammeafgårelser skal medlemslandene efter stk. 2, foretage en afrapportering over for Rådets Generalsekretariat og Kommissionen om, hvorledes de forpligtelser, der følger af rammeafgårelsen er gennemført i national ret. Kommissionen udarbejder herefter en skriftlig rapport og på baggrund af denne vurderer Rådet, om medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger.

Endvidere fremgår det af stk. 3, at Kommissionen senest 5 år efter, at rammeafgårelsen skal være gennemført i national ret, på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne forelægger en rapport for Rådet om den konkrete anvendelse af de nationale bestemmelser, der gennemfører bøde-reglerne artikel 6, stk. 1 og 2. Samtidig fremsætter Kommissionen de forslag, som den finder hensigtsmæssig.

Artikel 12 vedrører ikrafttrædelse af rammeafgårelsen.

Det seneste udkast til rammeafgårelse ledsages af et udkast til rådserklæring, der omhandler jurisdiktion for medlemsstater, der grænser op til stræder, der benyttes til international sejlads og er omfattet af bestemmelserne om transitpassage i FN's havretskonvention. Ifølge erklæringen

understreger Rådet, at jurisdiktion for så vidt angår overtrædelser begået i sådanne stræder skal fastlægges i henhold til bestemmelserne om søterritorium og eksklusive økonomiske zoner (artikel 7, stk. 1, litra a) og b) i overensstemmelse med international ret.

3. Europa-Parlamentet.

Kommissionens oprindelige forslag er forelagt Europa-Parlamentet, som den 13. januar 2004 har afgivet en udtalelse, der indeholder to mindre ændringsforslag til den nuværende artikel 4. Europa-Parlamentets udtalelse er endnu ikke behandlet i rådsregi.

4. Høring.

Kommissionens oprindelige forslag til rammeafgørelse har (bilagt Kommissionens oprindelige forslag til direktiv) været sendt i høring hos Advokatrådet, Amnesty International, Danmarks Rederiforening, Dansk Industri (videresendt til DONG), Det Danske Center for Menneskerettigheder, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Greenpeace Danmark, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politiforbundet i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Præsidenterne for Vestre og Østre Landsret, Københavns Byret og retterne i Århus, Odense, Aalborg og Roskilde samt Statsadvokatforeningen.

DONG, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Rigspolitichefen, Vestre Landsret, præsidenterne for retterne i Århus, Aalborg, Odense, Roskilde og Københavns Byret samt Institut for Menneskerettigheder har svaret, at de ikke har bemærkninger til forslaget.

Advokatrådet mener, at der er behov for at vurdere rammeafgørelsens bestemmelser om jurisdiktion i forhold til eksisterende internationale regler. Endvidere anbefales det, at man overvejer hensigtsmæssigheden af konkurrerende straffemyndighed. Det anbefales endvidere, at man ikke indfører sanktionsformer, der ikke er kendt i dansk ret, samt at man ikke forskyder strafferammerne i dansk ret unødigt.

Danmarks Rederiforening mener, at det høje strafferammekrav på minimum 5 til 10 år bør give anledning til nøje overvejelser. Der udtales endvidere kritik af de oprindeligt foreslåede bestemmelser om bøder udmålt på baggrund af omsætning mv. og pålægget om frihedsstraf vurderes i et vist omfang at være i strid med folkeretlige forpligtelser.

Landsforeningen af beskikkede advokater advarer mod minimumsstraffe og bøder udmålt efter omsætning mv. Desuden udtales der skepsis overfor eventuel indførelse af nye sanktionsformer som eksempel i form af forbud mod at drive virksomhed for stedse.

Rigsadvokaten mener, at rammeafgørelsens regler om jurisdiktionskompetence giver anledning til nærmere overvejelser om de eksisterende danske reglers territoriale udstrækning.

Politidirektøren i København advarer mod indførelsen af minimumsstraffe samt om de oprindelige forslag om bøder udmålt på baggrund af omsætning mv.

5. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 12. oktober 2004.

6. Subsidiaritetsprincippet.

Udkastet til rammeafgørelse ses ikke at være i strid med subsidiaritetsprincippet.

7. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

Strafbare overtrædelser (gerningsindhold)

Den centrale danske lov på området er lov om beskyttelse af havmiljøet (jf. lov nr. 476 af 30. juni 1993 som senest ændret ved lov nr. 393 af 28. maj 2003, ”havmiljøloven”). I medfør af havmiljøloven er der udstedt bekendtgørelse nr. 166 af 1. april 1987 om klassifikation og kategorisering, samt udtømning af flydende stoffer, der transporteres i bulk (udtømningsbekendtgørelsen) samt bekendtgørelse nr. 485 af 15. juni 1999 om udtømning af olie fra skibe.

Der findes endvidere en række andre miljøregler, navnlig i miljøbeskyttelsesloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. august 2001, som senest ændret ved lov nr. 314 af 5. maj 2004) og lov om kemiske stoffer og produkter (jf. lovbekendtgørelse nr. 21 af 16. januar 1996, som senest ændret ved lov nr. 315 af 5. maj 2004), der ikke er særligt rettet mod havmiljøforurening, men som efter omstændighederne også vil kunne finde anvendelse.

Havmiljøloven indeholder i kapitel 2 regler om udtømning af olie. Efter § 11, stk. 1, må udtømning af olie ikke finde sted på dansk søterritorium. I de eksklusive økonomiske zoner eller uden for dansk søterritorium i øvrigt er der ikke ubegrænset forbud mod udtømning af olie, men udtømningen må kun finde sted i overensstemmelse med nærmere regler fastsat af miljøministeren, jf. § 11, stk. 2 og 3.

De nærmere regler er fastsat i bekendtgørelsen om udtømning af olie fra skibe, der i § 2-3 regulerer de såkaldte særlige havområder og i §§ 4-5 udtømning uden for de særlige havområder.

Havmiljøloven indeholder endvidere i kapitel 3 regler om udtømning af flydende stoffer, der transporteres i bulk. Efter § 13, stk. 1, må udtømning af sådanne stoffer, bortset fra vand, ikke finde sted på dansk søterritorium. I de eksklusive økonomiske zoner eller uden for dansk søterritorium i øvrigt er der ikke ubegrænset forbud mod udtømning af olie, men udtømningen må kun finde sted i overensstemmelse med nærmere regler fastsat af miljøministeren, jf. § 13, stk. 2 og § 14.

De nærmere regler er fastsat i udtømningsbekendtgørelsen.

Overtrædelse af bestemmelserne i havmiljølovens § 11, stk. 1 og 2, samt bekendtgørelsen om udtømning af olie §§ 2-5 er strafbelagt, jf. henholdsvis havmiljølovens § 59 og bekendtgørelsens § 7. Tilsvarende gælder overtrædelse af bestemmelserne i havmiljølovens § 13 og de relevante bestemmelser i udtømningsbekendtgørelsen, jf. henholdsvis havmiljølovens § 59 og udtømningsbekendtgørelsens § 18.

Rammeafgørelsens artikel 2, stk. 1, om de strafbare overtrædelser, henviser – som det fremgår af indholdsbeskrivelsen i punkt 2 ovenfor – til direktivforslaget. Bestemmelsen i rammeafgørelsen vurderes derfor ikke i sig selv at kræve ændringerne af den danske miljølovgivning, således som den må fastlægges i overensstemmelse med direktivet.

Rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, om undtagelse af strafferetligt ansvar for besætningsmedlemmer går i et vist omfang ud over den undtagelse, der er opregnet i direktivforslagets artikel 3b (nu 5), stk. 2, og indebærer som sådant, at besætningsmedlemmer, der ikke har handlet på førerens ansvar, under visse nærmere angivne betingelser begår en overtrædelse i direktivets forstand, men ikke en strafferetlig overtrædelse i rammeafgørelsens forstand.

Da medlemslandene – i det omfang det ikke strider mod folkeretten – kan anvende strengere regler, herunder strafferetlige, end rammeafgørelsen påkræver, indebærer bestemmelsen i stk. 2 reelt, at medlemsstaterne under nærmere angivne betingelser har mulighed for, men ikke pligt til at undtage besætningsmedlemmer fra strafferetligt ansvar. Bestemmelsen vurderes derfor ikke at nødvendiggøre lovændringer.

Medvirken

Artikel 3 må anses for opfyldt ved den almindelige regel om medvirken som følger af straffelovens § 23, og vurderes derfor ikke at kræve lovændringer.

Strafferammer

Efter havmiljølovens § 59, stk. 1, straffes overtrædelser af loven med bøde medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning. Straffen kan i henhold til havmiljølovens § 59, stk. 3, stige til fængsel indtil 2 år, hvis overtrædelserne er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og hvis der ved overtrædelserne er 1) voldt skade på miljøet eller fremkaldt fare herfor, eller 2) opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder ved besparelser.

Bekendtgørelserne om henholdsvis klassifikation og kategorisering, samt udtømmning af flydende stoffer, der transporteres i bulk og om udtømmning af olie indeholder også hjemmel til bødestraf og fængselsstraf op til 2 år.

Strafbestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens § 110 og lov om kemiske stoffer og produkter § 59 er sammenlignelige med havmiljølovens § 59, og hjemler således almindeligvis bødestraf og i alvorligere tilfælde fængsel indtil 2 år.

I særligt alvorlige tilfælde finder straffelovens § 196 om grov miljøkriminalitet anvendelse. Ifølge denne bestemmelse straffes bl.a. den, der forsætligt og under skærpende omstændigheder i strid med miljølovgivningen forurener vand med den følge, at der sker betydelig skade på miljøet eller fremkaldes nærliggende fare derfor. Straffen er fængsel indtil 4 år.

På baggrund af de nævnte danske regler om havmiljøforurening er det vurderingen, at artikel 4, stk. 1, ikke vil kræve lovændringer, da de danske strafferammer må betegnes som proportionale, effektive og afskrækkende, og da der i de alvorlige sager gælder en strafferamme på 2 års fængsel efter særlovgivningen og under skærpende omstændigheder 4 års fængsel efter straffeloven.

Der eksisterer ikke i dansk ret en bagatelgrænse, hvorefter udtømmninger under et vist omfang ikke retsforfølges. Dette følger udtrykkeligt af bemærkningerne til lov nr. 393 af 28. maj 2003, jf. lovforslagets pkt. 2.4. Da bestemmelsen i artikel 4, stk. 1 a, imidlertid er fakultativ, vurderes den ikke at kræve lovændringer.

Bestemmelsen i artikel 4, stk. 2, er ligeledes fakultativ, og kræver således heller ikke lovændringer.

Strafferammekravet på 5-10 år i artikel 4, stk. 3, gælder kun, når den ulovlige udtømmning forsætligt har forårsaget betydelige og omfattende skader på vandkvaliteten, dyre- eller plantearter eller dele af disse samt alvorlig personskade eller død.

Gerningsbeskrivelsen vurderes efter dansk ret at være omfattet af straffelovens § 196, jf. navnlig havmiljøloven. Det er dog ikke efter denne bestemmelse noget krav, at den ulovlige udtømning har haft alvorlig personskade eller død til følge, idet straffelovens § 196 er anvendelig allerede fordi den ulovlige udtømning har haft til følge, at miljøet er blevet betydeligt skadet (eller der har været nærliggende fare herfor). Det er i den forbindelse ikke noget krav for anvendelse af straffelovens § 196, at gerningsmanden havde forsæt til følgen (miljøforureningen). Straffelovens § 196 har en strafferamme på 4 år.

I de tilfælde, hvor der både sker alvorlig skade på miljøet og på person, vil der efter omstændighederne ikke alene være tale om en overtrædelse af de danske havmiljøregler (og straffelovens § 196), men eventuelt også en overtrædelse af visse bestemmelser om forbrydelser mod liv og lemme, som der i givet fald vil kunne straffes i sammenstød med, herunder navnlig straffelovens § 237 (forsætligt manddrab), der har en strafferamme på fængsel fra 5 år til livstid, § 241 (uagtsomt manddrab), der straffes med fængsel indtil 4 måneder eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 8 år, § 245 (grov vold), der har en strafferamme på 6 år, § 246 (særlig grov vold), der har en strafferamme på 10 år eller § 249 (uagtsom vold), der straffes med fængsel indtil 4 måneder eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 8 år.

Hvorvidt overtrædelser som omfattet af artikel 4, stk. 3, konkret vil være dækket af strafferamme på 5-10 år, afhænger af de nærmere omstændigheder. For at sikre, at alle situationer omfattet af artikel 4, stk. 3, er dækket af den fornødne strafferamme, vurderes bestemmelsen således at nødvendiggøre lovændringer.

Strafferammekravet på 2-5 år i artikel 4, stk. 4, litra a) vurderes at være opfyldt i dansk ret, idet der er tale om en overtrædelse, der medfører betydelig og omfattende skade af vandkvalitet, på dyr eller planter. I disse tilfælde må det således antages, at både havmiljølovens § 59, stk. 3, og straffelovens § 196 finder anvendelse, idet der voldes betydelig skade på miljøet.

Strafferammekravet kan imidlertid ikke antages at være opfyldt i tilfælde, hvor forureningen er begået inden for rammerne af en kriminel organisation, jf. artikel 4, stk. 4, litra b). Dette er ikke en selvstændig skærpsesgrund efter dansk ret, og kræver således en ændring af de gældende danske regler.

Strafferammekravene på 2-5 år i artikel 4, stk. 5, og på 1-3 år i artikel 4, stk. 6, vurderes at være opfyldt i dansk ret, idet de groft uagtsomme overtrædelser, der (bl.a.) har medført betydelige og omfattende skade på miljøet som anført i bestemmelserne, må antages at være omfattet af havmiljølovens § 59, stk. 3, nr. 1, hvor der som nævnt gælder en strafferamme på 2 års fængsel.

I relation til artikel 4, stk. 7, bemærkes, at havmiljølovens § 59, stk. 4, udtrykkeligt foreskriver, at der alene kan anvendes fængselsstraf over for udenlandske skibe, hvis overtrædelsen er begået på søterritoriet, og der er tale om forsætlig og alvorlig forurening af havmiljøet, jf. FN's havrets-konvention artikel 230. Artikel 4, stk. 7 vurderes derfor at kræve en ændring af havmiljøloven, idet "udenlandske skibe" i havmiljølovens § 59, stk. 4, må antages også at omfatte skibe fra de øvrige EU-lande.

Juridiske personer

I medfør af havmiljølovens § 62 kan juridiske personer pålægges sanktioner i overensstemmelse med principperne i straffelovens kapitel 5. Straffelovens § 196 finder ligeledes anvendelse over for juridiske personer i overensstemmelse med reglerne i straffelovens § 306, jf. kapitel 5.

Det strafferetlige ansvar for juridiske personer i henhold til straffelovens kapitel 5, må derfor umiddelbart anses for at opfylde kravene efter rammeafgørelsens artikel 5. På denne baggrund vurderes disse bestemmelser ikke at nødvendiggøre lovændringer.

For så vidt angår rammeafgørelsens artikel 6 om sanktionerne over for juridiske personer bemærkes, at bestemmelsen stk. 1, litra i), fastsætter nogle minimumskrav til bødernes mulige maksimum, dvs. at der er tale om bødestrafferammer svarende til de strafferammekrav, der efter rammeafgørelsens artikel 4 gælder for fængselsstraf. Der stilles ikke efter rammeafgørelsen krav om, at bøden konkret skal udmåles til de i bestemmelsen anførte beløb, men alene om at det efter de nationale regler skal være muligt at nå et sådant i beløb i sager omfattet af rammeafgørelsen. Udmåling af bøder i konkrete sager er således ikke reguleret i rammeafgørelsen, og det er derfor fortsat overladt til domstolene konkret at fastsætte bøder i overensstemmelse med gældende nationale udmålingsregler. De bøderegler, der i Danmark finder anvendelse i denne type sager, hindrer ikke udmåling af bøder i den størrelsesorden, som rammeafgørelsen omfatter, og bestemmelsen om bøderammer vurderes derfor ikke at nødvendiggøre lovændringer.

Bestemmelsen i stk. 1, litra ii) er fakultativ og nødvendiggør derfor ikke lovændringer. Ligeledes vurderes bestemmelsen i stk. 1 a om valutakurs ikke at kræve lovændringer.

Bestemmelserne i stk. 2 og 3 udgør et alternativ til bestemmelsen i stk. 1, litra i) og tager højde for de lande, der har et bødesystem, hvorefter bødens mulige maksimum afhænger af omsætning eller andet. Ligesom det er tilfældet efter stk. 1, regulerer stk. 2 ikke, hvorledes bøder konkret skal udmåles. Idet Danmark forventer at anvende ordningen i stk. 1, har stk. 2 ikke betydning, og bestemmelsen kræver derfor ikke lovændringer.

Rammeafgørelsens artikel 6, stk. 4, vurderes ligeledes ikke at kræve lovændringer.

Straffemyndighed

Dansk straffemyndighed er ifølge straffeloven som udgangspunkt begrænset til handlinger foretaget på dansk territorium eller på dansk fartøj, der befinder sig uden for nogen stats folkeretligt anerkendte område, samt på dansk fartøj, som befinder sig på fremmed folkeretligt anerkendt område, af personer, der hører til fartøjet eller som rejsende følger med dette, jf. straffelovens § 6.

Ifølge straffelovens § 9 betragtes handlingen tillige som foretaget dér, hvor virkningen er indtrådt eller tilsigtet at skulle indtræde i de tilfælde, i hvilke en handlingens strafbarhed afhænger af eller påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet følge.

Herudover er der efter straffelovens § 7 under visse betingelser straffemyndighed over for danskere, der har begået lovovertrædelser i udlandet og uden for folkeretligt anerkendt statsområde. Endelig opregner straffelovens § 8 en række særlige tilfælde, hvor handlinger, foretaget uden for den danske stat kan retsforfølges i Danmark, uden hensyn til hvor gerningsmanden hører hjemme (typisk fordi handlingen krænker særlige danske interesser).

Efter § 8, nr. 5, hører handlinger blandt andet under dansk straffemyndighed, når de er foretaget uden for den danske stat, uden hensyn til hvor gerningsmanden hører hjemme, når handlingen er omfattet af mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning. Det er lagt til grund, at bestemmelsen også omfatter situationer, hvor Danmark — som det vil være tilfældet efter rammeafgåelsen — generelt forpligtes til at have straffemyndighed i visse konkrete tilfælde begået af udlændinge uden for dansk territorium.

Disse generelle straffemyndighedsregler er suppleret af havmiljølovens særlige regler, hvorefter loven ud over danske skibe også omfatter udenlandske skibe, der befinder sig i de eksklusive økonomiske zoner samt uden for disse zoner dvs. på åbent hav, når det er foreneligt med international ret, jf. havmiljølovens § 2, stk. 1.

Havmiljølovens bestemmelser om lovens anvendelsesområde og straffelovens bestemmelser om straffemyndighed skal således læses i lyset af de gældende internationale regler på området, herunder navnlig FN's havretskonvention fra 1982.

Pligten til at etablere straffemyndighed i rammeafgåelsens artikel 7 begrænses efter bestemmelsens ordlyd ligeledes udtrykkeligt til, hvad der er tilladt i henhold til folkeretten. De begrænsninger der følger af FN's havretskonvention må således indlæses i bestemmelserne. Dette gælder navnlig de begrænsninger i forhold til den eksklusive økonomiske zone og i forhold til åbent hav, der følger af havretskonventionens artikel 220 henholdsvis artikel 218.

Rammeafgørelsens bestemmelser om straffemyndighed vurderes på denne baggrund ikke at kræve lovændringer.

Øvrige bestemmelser

Rammeafgørelsens bestemmelser om internationalt samarbejde, koordination, informationsudveksling, kontaktpunkter og afrapportering om den nationale gennemførelse antages ikke at nødvendiggøre lovændringer.

Samlede lovgivningsmæssige konsekvenser

Sammenfattende er det vurderingen, at følgende tre bestemmelser i rammeafgørelsen i den foreliggende udgave i sig selv har lovgivningsmæssige konsekvenser:

- Artikel 4, stk. 3,
- artikel 4, stk. 4, litra b), og
- artikel 4, stk. 7.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget til rammeafgørelse skønnes ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

8. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Udkastet til rammeafgørelse tillige med et grundnotat herom blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 22. september 2003 og til Folketingets Retsudvalg den 26. september 2003.

Aktuelt notat om forslaget til rammeafgørelse blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet den 27.-28. november 2003. Sagen blev imidlertid taget af dagsordenen for rådsmødet inden justitsministerens mundtlige forelæggelse af rådsmødet i udvalgene, og forelæggelsen kom derfor ikke til at omfatte forslaget til rammeafgørelse.

Aktuelt notat om forslaget til rammeafgørelse blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet den 25.-26. oktober 2004.