



Justitsministeriet

Dato: 28. februar 2006
Kontor: Lovafdelingen
Sagsnr.: 2006-6141-0120
Dok.: NHC40128

Notat til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg om dansk intervention i sag C-440/05, Kommissionen mod Rådet.

1. Kommissionen har den 9. december 2005 i medfør af EU-Traktatens artikel 35, stk. 6, anlagt et annullationssøgsmaal mod Rådet ved EF-Domstolen, hvori Kommissionen påstår Rådets rammeafgørelse 2005/667/RIA af 12. juli 2005 om skærpelse af de strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe annulleret. Annullationssøgsmålet blev offentliggjort i EU-Tidende den 28. januar 2006. Hvis Danmark vil intervenere i sagen, skal EF-Domstolen have meddelelse herom senest den 21. marts 2006.

Det er Kommissionens opfattelse, at Rådet ved med hjemmel i EU-Traktatens artikel 31, stk. 1, litra e og artikel 34, stk. 2, litra b at have vedtaget rammeafgørelsen har overtrådt EU-Traktatens artikel 47, hvorefter der intet er i EU-Traktaten, der berører traktaterne om Oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og senere traktater og akter om ændring eller supplerung af disse.

Kommissionens annullationssøgsmaal skal ses i forlængelse af EF-Domstolens dom af 13. september 2005 i sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, hvor EF-Domstolen annullerede Rådets rammeafgørelse 2003/80/RIA af 27. januar 2003 om strafferetlig beskyttelse af miljøet. Domstolen fandt, at rammeafgørelsens artikel 1-7 på grund af bestemmelsernes formål og indhold havde miljøbeskyttelse som overordnet mål, hvorfor de gyldigt kunne – og derfor skulle – have været vedtaget med hjemmel i EF-Traktatens artikel 175.

I det nu foreliggende annullationssøgsmaal gør Kommissionen gældende, at alle strafferetlige foranstaltninger i rammeafgørelsen er nødvendige for at sikre den effektive virkning af Fællesskabets politik på skibsforureningsområdet, der fremgår af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/35/EF af 7. september 2005 om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner for overtrædelser, og som er vedtaget med hjemmel i EF-Traktatens artikel 80, stk. 2.

2. Det er anført i rammeafgørelsens 4. indledende betragtning, at den supplerer Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/35/EF af 7. september 2005 om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner for overtrædelser.

I rammeafgørelsens artikel 1 fastslås, at definitionerne i direktiv 2005/35/EF finder anvendelse i rammeafgørelsen. I artikel 2 er det fastsat, at de overtrædelser, der er omhandlet i artikel 4 og 5 i direktiv 2005/35/EF, skal betragtes som en strafbar handling. Artikel 3 indeholder en bestemmelse om medvirken og tilskyndelse. Artikel 4 indeholder otte stykker, hvori karakteren af straffen og straffens størrelse er fastsat for de omtalte strafbare handlinger. I artikel 4, stk. 4, er det f.eks. angivet, at hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den i rammeafgørelsens artikel 2 omhandlede forsætligt begåede strafbare handling kan straffes med fængsel af en maksimal varighed på mindst fem til ti år, såfremt handlingen har medført betydelige og omfattende skader på vandkvaliteten, dyre- eller plantearter eller dele af disse, samt dødsfald eller alvorlig personskade. Artikel 5 indeholder en bestemmelse om juridiske personers ansvar. Artikel 6 indeholder en bestemmelse over sanktioner over for juridiske personer. Artikel 7 indeholder en bestemmelse om straffemyndighed. Artikel 8 pålægger medlemsstaterne en underretningsforpligtelse og artikel 9 indeholder en bestemmelse om udpegning af kontaktpunkter. Artikel 10-12 indeholder bestemmelser om rammeafgørelsens territoriale anvendelsesområde, gennemførelse og ikrafttræden.

3. Det fremgår af Rådets Juridiske Tjenestes udkast af 22. februar 2006, som Udenrigsministeriet har modtaget med henblik på afgivelse af eventuelle danske bemærkninger inden den 28. februar 2006 til Rådets Juridiske Tjeneste, at Rådet principalt vil påstå sagen afvist, subsidiært påstå, at EF-Domstolen skal fastslå, at gennemgangen af rammeafgørelsen ikke har påvist noget, der gør, at artikel 1, artikel 4, stk. 1, stk. 4-7, artikel 6, stk. 1, litra a, stk. 2 og 3 samt artiklerne 7-12 skal annulleres.

For så vidt angår den principale påstand er det Rådets Juridiske Tjenestes opfattelse, at det forhold, at EF-Domstolen i dom af 13. september 2005 i sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, lagde vægt på den særlige stilling, som miljøområdet har efter EF-Traktaten, ikke nødvendigvis indebærer, at der også inden for andre af de områder, som EF-Traktaten regulerer, kan fastsættes regler, der forpligter medlemsstaterne til at indføre strafferetlige sanktioner. Hertil kommer efter Rådets Juridiske Tjenestes opfattelse, at ikke alene udgør Fællesskabets transportpolitik ikke et grundlæggende og tværgående politikområde som miljøpolitikken, men *udstrækningen* af transportpolitikens anvendelsesområde er et resultat af de enkelte beslutninger truffet af fællesskabslovgiver efter EF-Traktatens artikel 80, stk. 2. Efter denne bestemmelse kan Rådet med kvalificeret flertal træffe beslutning om, hvorvidt, i hvilket omfang og på hvilken måde passende bestemmelser vil kunne fastsættes for sø- og luftfart. Efter Rådets Juridiske Tjenestes opfattelse har EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, en helt anden karakter end andre bestemmelser i EF-Traktaten,

der tildeler fællesskabslovgiver præcise kompetencer. Selv om Rådets Juridiske Tjeneste ikke vil udelukke, at EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, - potentielt – giver fællesskabslovgiver kompetence til at vedtage strafferetlige sanktioner, er det åbenbart, at fællesskabslovgiver i dette tilfælde valgte ikke at fastsætte sådanne bestemmelser, og at EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, efter Rådets Juridiske Tjenestes opfattelse heller ikke forpligter lovgiver hertil.

For så vidt angår den subsidiære påstand er det Rådets Juridiske Tjenestes opfattelse, at den rammeafgørelse, som Kommissionen påstår annulleret, indeholder betydningsfulde forskelle med hensyn til karakteren af de strafferetlige forpligtelser, der pålægges medlemsstaterne at indføre, i forhold til den rammeafgørelse, der blev annulleret i sag C-176/03. I modsætning til den annullerede rammeafgørelse indeholder den anfægtede rammeafgørelse meget detaljerede bestemmelser om hvilke straffeniveauer og straffetyper, som medlemsstaterne pålægges at indføre i deres lovgivninger. Dette gør sig gældende bl.a. i forhold til rammeafgørelsens artikel 4, stk. 4-7, der fastsætter forskellige størrelser af frihedsstraffens længde for fysiske personers strafbare handlinger, og rammeafgørelsens artikel 6, der indeholder forskellige bødeniveauer for juridiske personers strafbare handlinger.

Rådets Juridiske Tjeneste lægger i den forbindelse afgørende vægt på præmis 49 i dommen i sag C-176/03, hvor EF-Domstolen – som et led i argumentationen for, at rammeafgørelsen kunne have været vedtaget i medfør af EF-Traktatens artikel 175 – udtrykkeligt anførte, at det i rammeafgørelsen ”overlades ... til medlemsstaterne at vælge de strafferetlige sanktioner, der skal finde anvendelse.” Rådets Juridiske Tjeneste finder derfor, at det på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er udelukket for fællesskabslovgiver i medfør af EF-Traktaten at harmonisere straffetyper og straffeniveauer. En sådan harmonisering vil kun kunne ske inden for rammerne af det mellemstatslige samarbejde i EU-Traktatens afsnit VI om det politimæssige og strafferetlige samarbejde, således som det også skete ved Rådets vedtagelse af den anfægtede rammeafgørelse.

Hertil kommer ifølge Rådets Juridiske Tjeneste, at EF-Domstolen i førnævnte doms præmis 47 fastslog, at straffelovgivningen og reglerne om behandlingen af straffesager principielt ikke hører under Fællesskabets kompetence (EF-Traktaten). Når dette er det grundlæggende princip, følger det af EF-Domstolens faste praksis, at undtagelser til et generelt princip skal fortolkes restriktivt. I overensstemmelse hermed fastslog EF-Domstolen i samme doms præmis 48, at ”[n]år det udgør en *nødvendig* foranstaltning til bekæmpelse af alvorlig skade på miljøet, at de nationale myndigheder anvender sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning, kan ... fællesskabslovgiver dog [ikke hindres] i at træffe foranstaltninger, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet, og som fællesskabslovgiver finder *nødvendige* for at sikre, at de bestemmelser, den vedtager på miljøbeskyttelsesområdet, er fuldt ud effektive” [fremhævet her]. I tilknytning hertil er det Rådets Juridiske Tjenestes opfattelse, at den omstændighed, at Rådet fandt behov for at vedtage den anfægtede rammeafgørelse,

ikke viser, at det var *nødvendigt* for fællesskabslovgiver at vedtage en retsakt efter EF-Traktaten indeholdende detaljerede straffeniveauer og straffetyper, således som det rent faktisk fandt sted ved den anfægtede rammeafgørelse.

Endelig er det Rådets Juridiske Tjenestes opfattelse, at eftersom EF-Domstolen fastslog i præmis 51 i førnævnte dom, at det alene var rammeafgørelsens artikel 1-7, og ikke artikel 8-9 om medlemsstaternes jurisdiktionskompetence samt udlevering og retsforfølgning, der kunne – og derfor skulle – have været vedtaget med hjemmel i EF-Traktatens artikel 175, kunne artikel 7-9 i den anfægtede rammeafgørelse, der indeholder tilsvarende bestemmelser om medlemsstaternes jurisdiktionskompetence o.lign., heller ikke have været vedtaget med hjemmel i EF-Traktaten.

4. Da der er tale om en principiel og vigtig sag, og da en lang række medlemsstater har tilkendegivet, at de vil intervenere i sagen til støtte for Rådet, har regeringen besluttet, at Danmark intervenserer i sagen til støtte for Rådet.