

Folketinget – Europaudvalget, Retsudvalget og Miljø- og Planlægningsudvalget

Christiansborg, den 19. juli 2007

EU-konsulenten

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

EF-Domstolens generaladvokat præciserer hvordan EU kan vedtage strafferetlige bestemmelser

Resumé

EF-Domstolens generaladvokat har afgivet en udtalelse, som lægger op til, at EU **ikke** skal kunne pålægge medlemsstaterne at anvende specifikke strafferammer på grundlag af EF-traktaten.

Udtalelsen præciserer konklusionen fra en tidligere dom fra EF-Domstolen om fælles strafferammer for miljøkriminalitet.

Hvis Domstolen vælger at følge generaladvokatens udtalelse vil det betyde;
1) at EU kan pålægge medlemsstaterne at straffe konkrete typer af kriminalitet med midler, der er effektive, proportionale og afskrækkende, og at dette kan vedtages på alle områder af EF-traktaten.

2) at EU ikke kan fastlægge specifikke strafferammer med hjemmel i EF-traktaten, da disse fortsat skal vedtages på grundlag af EU-traktaten med enstemmighed.

Udtalelsen slår også fast, at det overstatslige samarbejde i EF-traktaten har forrang for det mellemstatslige samarbejde i EU-traktaten, og at EF-traktaten derfor altid skal anvendes som hjemmel, hvis det er muligt.

Domstolen er ikke forpligtet til at følge generaladvokatens udtalelse, men det sker i langt de fleste tilfælde.

Den 28. juni 2007 afgav EF-Domstolens generaladvokat udtalelse i en principiel sag om afgrænsning af EU's kompetencer under hhv. EF-traktaten og EU-traktaten.

Den konkrete sag om skibsforurening

Den konkrete sag¹ vedrører gyldigheden af en rammeafgørelse fra Rådet², der pålægger medlemsstaterne at indføre fælles strafferammer for overtrædelse af EU's regler om forurening fra skibe. Rammeafgørelsen er vedtaget med hjemmel i det mellemstatslige samarbejde i EU-traktaten (søjle III)³. Kommissionen mener imidlertid, at rammeafgørelsen skulle have været vedtaget med hjemmel i det overstatslige samarbejde i EF-traktaten (søjle I), og at rammeafgørelsen derfor er traktatstridig. Kommissionen har således anlagt sag mod Rådet med henblik på at få rammeafgørelsen annulleret.

Paralleller til en tidligere dom

Sagen ligner den såkaldte miljøstraffe-sag, som blev afgjort ved EF-Domstolen i 2005⁴. Miljøstraffe-sagen var også anlagt af Kommissionen, der ønskede at få ophævet en rammeafgørelse om straffe for miljøkriminalitet. Rammeafgørelsen var vedtaget af Rådet med hjemmel i EU-traktaten, og Kommissionen fandt, at rammeafgørelsens bestemmelser retmæssigt skulle vedtages som et direktiv med hjemmel i EF-traktaten.

Dommen i Miljøstraffe-sagen slog fast, at EU kunne vedtage strafferetlige bestemmelser vedrørende miljøkriminalitet med hjemmel i EF-traktatens miljøafsnit (art. 175). Dermed gav dommen Kommissionen medhold og annullerede Rådets rammeafgørelse om strafferetlige bestemmelser vedrørende miljøkriminalitet.

Imidlertid var dommen i miljøstraffe-sagen ikke præcis mht. hvilke former for strafferetlige bestemmelser, der kan hjemles i EF-traktaten. Det er således stadig et åbent spørgsmål, om EU med hjemmel i EF-traktaten har kompetence til

¹ Sag nr. C-440/05.

² Rådets rammeafgørelse nr. 2005/667/RIA af 12. juli 2005 om skærpelse af strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe.

³ Rammeafgørelsens hjemmel er EU-traktatens art. 31, stk. 1 og art. 34 stk. 2, litra b.

⁴ Sag nr. C-176/05. Se EU-note E-23 fra 2005 for en nærmere gennemgang af miljøstraffe-sagen.

at vedtage specifikke strafferammer, eller om EF-traktaten 'kun' kan anvendes som hjemmel til at definere hvilke forbrydelser, som medlemsstaterne skal straffe.

På den baggrund har generaladvokaten i den aktuelle sag (om rammeafgørelsen om forurening fra skibe) set det som sin opgave at præcisere betydningen af miljøstraffe-dommen og skabe klarhed om EU's kompetencer til at vedtage strafferetlige bestemmelser med hjemmel i hhv. EF-traktaten og EU-traktaten.

Parternes argumenter i den aktuelle sag

I den aktuelle sag om rammeafgørelsen om forurening fra skibe tager alle parternes argumentation udgangspunkt i miljøstraffe-dommen.

Kommissionen og Europa-Parlamentet mener på den ene side, at miljøstraffe-dommen bekræfter EU's kompetence til at fastlægge specifikke strafferammer for medlemsstaternes retssystemer med hjemmel i det overstatslige samarbejde i EF-traktaten, såfremt dette har til formål at sikre en ensartet og effektiv gennemførelse af EU-retten.

På den anden side står Rådet og de 20 medlemsstater, som har interveneret i sagen. De finder, at miljøstraffe-dommen slår fast, at EU med hjemmel i EF-traktaten kun kan vedtage, hvilke overtrædelser af EU's miljøregler, som skal straffes, samt den overordnede karakter af straffene (dvs. at straffene skal være effektive, proportionale og afskrækkende). Dermed fastholder Rådet og medlemsstaterne også, at EU ikke har kompetence til at fastsætte specifikke strafferammer med hjemmel i EF-traktaten.

På baggrund af det ovenstående argument fremfører Kommissionen, at bestemmelserne og strafferammerne i Rådets rammeafgørelse om forurening fra skibe skulle have været vedtaget med hjemmel i det overstatslige samarbejde i EF-traktatens art. 80 stk. 2 om transport. Rådet fastholder på sin side, at specifikke strafferammer kun kan vedtages med hjemmel i EU-traktaten, og at rammeafgørelsen derfor er gyldig.

Generaladvokatens udtalelse i den nye sag om skibsforurening

Generaladvokatens udtalelse lægger op til, at EF-traktaten ikke kan anvendes som hjemmel for vedtagelse af specifikke strafferammer for medlemsstaternes

straffesystemer. Denne konklusion når generaladvokaten frem til gennem en principiel analyse af forholdet mellem EF-traktaten og EU-traktaten.

Generaladvokaten finder, at stridsspørgsmålet i den nærværende retssag må betragtes på baggrund af EU-traktatens art. 47, som bestemmer, at intet i EU-traktaten berører EF-traktaten. Ifølge generaladvokaten er formålet med denne bestemmelse at sikre, at tiltag med hjemmel i EU-traktaten ikke får indflydelse på eller skaber forhindringer for andre tiltag med hjemmel i EF-traktaten, idet EF-traktaten udgør kernen af EU-samarbejdet. EU-traktatens art. 47 stadfæster dermed EF-traktatens forrang over EU-traktaten.

Ydermere mener generaladvokaten, at formålet med EU-traktatens art. 47 er at undgå en udvanding af Fællesskabets kompetencer under EF-traktaten ved, at der træffes beslutninger med hjemmel i det mellemstatslige samarbejde i EU-traktaten, som kunne have været truffet med hjemmel i EF-traktaten. Heraf udleder generaladvokaten, at al den EU-regulering, som *kan* hjemles i EF-traktaten også *skal* hjemles der, og at EU-traktaten kun kan anvendes på områder, hvor EF-traktaten ikke indeholder hjemmel.

Generaladvokaten fremfører desuden, at hvis EU vedtager specifikke strafferammer kan det forskubbe balancen i de nationale straffesystemer⁵. Han argumenterer videre, at definitionen af en straf som 'effektiv, proportional og afskrækkende' ikke kan foretages uafhængigt af de øvrige strafferammer i det (nationale) straffesystem, hvori straffen skal udmøntes.

Derfor finder generaladvokaten, at EU's strafferetlige kompetence under EF-traktaten kun strækker sig til at pålægge medlemsstaterne at straffe bestemte forbrydelser med midler, som er effektive, proportionale og afskrækkende og dermed ikke til at definere de specifikke strafferammer.

Hertil føjer generaladvokaten, at han ikke finder forskel mellem miljøområdet og andre vigtige politikområder i EF-traktaten, og at EU's kompetence til at pålægge medlemsstaterne strafferetlige bestemmelser med hjemmel i EF-traktaten derfor må antages at gælde for hele EF-traktatens anvendelsesområde.

⁵ Der kan f.eks. opstå uforholdsmæssigt høje eller lave strafferammer for miljøkriminalitet sammenlignet med strafferammerne for økonomisk kriminalitet.

Ophævelse af rammeafgørelsen

Afslutningsvist finder generaladvokaten, at nogle dele af rammeafgørelsen om forurening fra skibe kunne have været gennemført med hjemmel i EF-traktaten (art. 80. stk. 2 om transport), mens andre dele, som udstikker specifikke strafferammer, altså ikke kan finde hjemmel i EF-traktaten og derfor retmæssigt skal gennemføres med hjemmel i EU-traktaten. Da generaladvokaten opfatter rammeafgørelsen som én samlet tekst, der er i strid med EU-traktatens art. 47 finder han, at hele rammeafgørelsen bør ophæves.

Konsekvensen af generaladvokatens udtalelse er, at såfremt medlemsstaterne ønsker fælles strafferammer for forurening fra skibe, må Rådet vedtage en ny rammeafgørelse, som alene definerer selve strafferammerne, mens de øvrige strafferetlige bestemmelser vedtages med hjemmel i EF-traktaten.

Afgørelsens mulige perspektiver

Hvis Domstolens endelige dom følger generaladvokatens udtalelse, vil der være skabt klarhed om EU's strafferetlige kompetencer under hhv. EF-traktaten og EU-traktaten. Retspraksis vil så være, at EU har kompetence til at pålægge medlemsstaterne at straffe bestemte forbrydelser effektivt, proportionalt og afskrækkende indenfor hele EF-traktatens anvendelsesområde. Såfremt EU skal vedtage fælles specifikke strafferammer for medlemsstaternes straffesystemer, skal dette imidlertid ske med hjemmel i det mellemstatslige samarbejde i EU-traktaten.

Forslag om fælles straffe for miljøkriminalitet må trækkes tilbage

I foråret 2007 fremsatte Kommissionen et direktivforslag, som indeholder specifikke strafferammer for miljøkriminalitet⁶ og har hjemmel i EF-traktatens art. 175 (miljø). Forslaget er et konkret eksempel på, at Kommissionen fortolker miljøstraffe-dommen som en bekræftelse af EU's kompetence til at vedtage fælles strafferammer med hjemmel i EF-traktaten. Hvis Generaladvokatens udtalelse i den nærværende sag står til troende, er Kommissionens direktivforslag om fælles strafferammer for miljøkriminalitet i strid med traktaten og må således trækkes tilbage.

⁶ Forslag KOM (2007) 51. Se EU-note E-40 fra 2007 om Kommissionens forslag.

Efter reformtraktaten

Hvis reformtraktaten gennemføres i overensstemmelse med Det europæiske Råds mandat fra den 23. juni 2007 overføres det mellemstatslige samarbejde i EU-traktaten til det overstatslige samarbejde i EF-traktaten.

Dermed ændrer spørgsmålet, om hvorvidt strafferetlige bestemmelser kan vedtages med hjemmel i EF-traktaten, karakter til at være et 'klassisk' spørgsmål om valg af retsgrundlag (se EU-note E 47).

Ikrafttrædelse af reformtraktaten med det forventede indhold vil medføre, at Danmarks retlige forbehold udvides til også at dække de områder af det retlige samarbejde, som overføres fra EU-traktaten til EF-traktaten. Det betyder, at hvor Danmark i dag kan deltage i samarbejdet om fælles strafferammer for f.eks. miljøkriminalitet med hjemmel i det mellemstatslige samarbejde i EU-traktaten, så vil Danmark efter reformtraktaten have forbehold overfor sådanne foranstaltninger, idet de nu har hjemmel i det overstatslige (retlige) samarbejde.

Der er endnu ikke fastlagt noget tidspunkt for afsigelse af den endelige dom i sagen.

Med venlig hilsen

Signe Riis Andersen
(36 96)