



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsnr.: 2007-305-0477
Dok.: CDH44238

Vedrørende: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet (KOM(2007)0051)

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Ved dom af 13. september 2005, sag C-176/03, annullerede EF-Domstolen Rådets rammeafgørelse om strafferetlig beskyttelse af miljøet, der var vedtaget under det mellemstatslige samarbejde i EU-Traktatens afsnit VI om strafferetlige og politimæssige spørgsmål (søjle 3). EF-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, dvs. efter det overstatslige samarbejde på miljøområdet (søjle 1). Kommissionen fremlagde i lyset heraf den 9. februar 2007 et forslag til direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet. En stor del af dette forslags bestemmelser var identiske med de bestemmelser, som var indeholdt i den annullerede rammeafgørelse, men der var dog også medtaget flere nye bestemmelser i direktivforslaget, herunder ikke mindst detaljerede regler vedrørende strafniveauet (strafferammekrav) i relation til lovovertrædelser, som er omfattet af direktivforslaget samt en bestemmelse om såkaldt beskyttede levesteder. Ved dom af 23. oktober 2007, sag C-440/05 Kommissionen mod Rådet, annullerede EF-Domstolen Rådets rammeafgørelse om skærpelse af de strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe, der var vedtaget efter EU-Traktatens afsnit VI om det mellemstatslige strafferetlige og politimæssige spørgsmål (søjle 3). EF-Domstolen fandt, at rammeafgørelsens artikel 2, 3 og 5 på grund af bestemmelsernes formål og indhold, der var at forbedre søfartssikkerheden og beskytte miljøet, skulle have været vedtaget efter artikel 80, stk. 2, om den fælles søtransportpolitik i den overstatslige EF-Traktat. EF-Domstolen fastslog endvidere, at EF-Traktaten ikke in-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

deholder hjemmel til at pålægge medlemsstaterne at indføre bestemte straffetyper og straffeniveauer. Som følge heraf er de detaljerede bestemmelser om straffetyper og straffeniveauer udgået af direktivforslaget. *Der er på nuværende tidspunkt opnået bred enighed blandt medlemsstaterne om forslaget. Der udestår således i det væsentlige kun spørgsmålet om beskyttelsen af de såkaldte beskyttede levesteder. Europa-parlamentets JURI-udvalg vedtog den 8. april 2008 en række ændringsforslag til det direktivforslag, som Kommissionen oprindeligt havde fremlagt. Formandskabet indhentede den 16. april 2008 mandat fra Coreper til at indgå i uformelle drøftelser med Europa-Parlamentet med henblik på at indgå en førstelæsningsaftale med Europa-Parlamentet. Direktivforslaget vurderes ikke at ville få lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser. Det forventes, at formandskabet den 14. maj 2008 vil anmode Coreper om at godkende en førstelæsningsaftale med Europa-Parlamentet, som kan føre til en vedtagelse af direktivet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008. Fra dansk side kan man generelt støtte det foreliggende forslag. Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget.*

1. Baggrund

Rådet vedtog den 27. januar 2003 en rammeafgørelse (2003/80/RIA) om strafferetlig beskyttelse af miljøet. Rammeafgørelsen blev vedtaget inden for rammerne af det mellemstatslige samarbejde i EF-traktatens afsnit VI om strafferetlige og politimæssige spørgsmål (søjle 3).

Ved dom af 13. september 2005, sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, annullerede EF-Domstolen den pågældende rammeafgørelse under henvisning til, at bestemmelserne i rammeafgørelsens artikel 1-7 henset til deres 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, dvs. under det overstatslige samarbejde på miljøområdet (søjle 1).

Kommissionen fremlagde i lyset heraf den 9. februar 2007 et forslag til direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet (KOM(2007)51). En stor del af direktivforslagets bestemmelser er identiske med de bestemmelser, som var indeholdt i den annullerede rammeafgørelse, men der blev dog også medtaget flere nye bestemmelser i direktivforslaget, herunder ikke mindst detaljerede regler vedrørende strafniveauet (strafferammekrav) i

relation til lovovertrædelser, som er omfattet af direktivforslaget samt en bestemmelse om såkaldt beskyttede levesteder.

Direktivforslaget er fremlagt under henvisning til EF-Traktaten, særlig artikel 175, stk. 1. Af denne bestemmelse følger, at Rådet – efter fremgangsmåden i artikel 251 (om fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet) – træffer afgørelse om de aktioner, der skal iværksættes af Fællesskabet med henblik på at gennemføre de mål, der er anført i artikel 174 om Fællesskabets politik på miljøområdet.

EF-Domstolen tog den 23. oktober 2007 i sag C-440/05, Kommissionen mod Rådet, stilling til spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne i Rådets rammeafgørelse 2005/667/RIA om skærpelse af de strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe gyldigt kunne – og derfor skulle – vedtages efter EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, om den fælles søtransportpolitik. Domstolen fandt på den ene side, at rammeafgørelsens artikel 2, 3 og 5 på grund af bestemmelsernes formål og indhold, der var at forbedre søfartssikkerheden og beskytte miljøet, skulle have været vedtaget efter artikel 80, stk. 2, om den fælles søtransportpolitik i den overstatslige EF-Traktat. Domstolen fastslog imidlertid på den anden side, at EF-Traktaten ikke indeholder hjemmel til at pålægge medlemsstaterne at indføre bestemte straffetyper og straffeniveauer. Rammeafgørelsens artikel 4 og 6, der indeholdt sådanne regler, kunne derfor ikke have været vedtaget af fællesskabslovgiver inden for rammerne af EF-Traktaten.

Sagen om skibsforureningsrammeafgørelsen havde tæt sammenhæng med forslaget til direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet, der netop indeholdt detaljerede bestemmelser om straffetyper og straffeniveauer. Disse regler er i lyset af dommen udgået af direktivforslaget.

Direktivforslaget om strafferetlig beskyttelse af miljøet har været behandlet på en række møder i arbejdsgruppen om materiel strafferet senest den 10.-11. april 2008.

Europa-Parlamentets JURI-udvalg vedtog den 8. april 2008 en række ændringsforslag til det direktivforslag, som Kommissionen oprindeligt havde fremlagt.

Formandskabet indhentede den 16. april 2008 mandat fra Coreper til at indgå i uformelle drøftelser med Europa-Parlamentet med henblik på at indgå en førstelæsningsaftale med Europa-Parlamentet.

Det forventes, at formandskabet den 14. maj 2008 vil anmode Coreper om at godkende en førstelæsningsaftale med Europa-Parlamentet, som kan føre til en vedtagelse af direktivet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008.

2. Indhold

2.1. Det følger af direktivforslagets formålsbestemmelse, at direktivet har til formål at beskytte miljøet gennem strafferetlige foranstaltninger.

Direktivforslaget oplister på den baggrund en række ulovlige handlinger, som efter forslaget skal være strafbare i medlemsstaterne, *når de er begået forsætligt, eller når de er begået ved grov uagtsomhed.*

Det fastsættes i den nuværende udformning af forslaget, at der ved begrebet ”ulovlig” skal forstås overtrædelser af dels retsakter vedtaget med hjemmel i EF-Traktaten (som optages i bilag A til direktivet), dels - med hensyn til aktiviteter omfattet af Euratom-Traktaten - retsakter vedtaget med hjemmel i denne (som optages i bilag B til direktivet). Hertil kommer love, administrative bestemmelser eller afgørelser truffet af en kompetent myndighed i en medlemsstat, som giver effekt til denne fællesskabsret.

De handlinger, som medlemsstaterne forpligtes til at kriminalisere, svarer i vidt omfang til dem, som var omfattet af den annullerede rammeafgørelse. Det drejer sig om udledning af skadelige stoffer eller (ioniserende) stråling til luft, jord eller vand, ulovlig behandling af affald, ulovlig drift af fabriksanlæg, hvor der udføres farlig aktivitet eller anvendes farlige stoffer, ulovlig fremstilling, anvendelse mv. af nukleart materiale, ulovlig besiddelse mv. af beskyttede vilde dyr eller planter samt ulovlig handel med eller fremstilling, markedsføring eller brug af stoffer, der nedbryder ozonlaget.

Som noget nyt forpligtes medlemsstaterne efter direktivforslaget til også at kriminalisere ulovlig overførsel (dvs. transport over grænserne) af affald samt den ulovlige betydelige forringelse af beskyttede levesteder inden for et beskyttet område.

Medvirken til og anstiftelse af de handlinger, som er omfattet af direktivforslaget, skal – ligesom efter den annullerede rammeafgørelse – være strafbart. Det samme gælder for overtrædelser begået af juridiske personer.

Det oprindelige direktivforslag, som Kommissionen fremlagde, fastsatte detaljerede bestemmelser om, hvilke strafferammer medlemsstaternes nationale lovgivning skulle indeholde i relation til de forskellige former for strafbare handlinger på området. Der stilledes krav om, at medlemsstaterne sikrede, at de i direktivforslaget omhandlede strafbare handlinger kunne straffes med strafferetlige sanktioner, der var effektive, stod i et rimeligt forhold til den strafbare handling og havde afskrækkende virkning. I tilknytning hertil opstilledes der – for så vidt angik nogle nærmere definerede (grove) lovovertrædelser – krav til strafferammen i medlemsstaternes nationale lovgivning.

Under behandlingen af direktivforslaget er de detaljerede bestemmelser om, hvilke strafferammer medlemsstaternes nationale lovgivning skal indeholde i relation til de forskellige former for strafbare handlinger på området, udgået med henvisning til bl.a. EF-Domstolens dom i den omtalte skibsforureningssag. Efter direktivets nuværende formulering forpligtes medlemsstaterne alene til at have sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og har afskrækkende virkning.

Direktivforslaget indeholder – i modsætning til den annullerede rammeafgørelse – heller ikke bestemmelser om henholdsvis jurisdiktion samt udlevering og retsforfølgning.

3. Gældende ret

Strafansvaret

Direktivforslaget berører en række love og bekendtgørelser inden for miljøområdet. Det drejer sig bl.a. om miljøbeskyttelsesloven, havmiljøloven, naturbeskyttelsesloven, jordforureningsloven, kemikalieloven, og loven om brug af radioaktive stoffer.

De pågældende miljølove med tilhørende bekendtgørelser er karakteriseret ved, at de regulerer en række miljøskadelige handlinger og fastsætter

strafferetlige sanktioner, der spænder fra bødestraf til fængsel i op til 2 år.

Herudover følger det af straffelovens § 196, at særligt grove overtrædelser af miljølovgivningen, der indebærer betydelig skade på miljøet eller fremkalder nærliggende fare derfor, eller er af mere systematisk karakter, kan straffes med fængsel i op til 6 år.

Ansvar for medvirken og anstiftelse

Efter straffelovens § 23, stk. 1, omfatter den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen. Straffen kan nedsættes for den, der kun har villet yde en mindre væsentlig bistand eller styrke et allerede fattet forsæt, samt når forbrydelsen ikke er fuldbyrdet, eller en tilsigtet medvirken er mislykkedes.

Det følger af § 23, stk. 3, at for så vidt ikke andet er bestemt, kan straf for medvirken ved lovovertrædelser, der ikke straffes med højere straf end fængsel i 4 måneder, bortfalde, når den medvirkende kun har villet yde en mindre væsentlig bistand eller styrke et allerede fattet forsæt, samt når hans medvirken skyldes uagtsomhed.

Ansvar for juridiske personer

Der kan efter straffelovens § 306 pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel (§§ 25-27) for overtrædelser af straffeloven.

Det følger af straffelovens § 25, at juridiske personer kan straffes med bøde.

Endvidere følger det af straffelovens § 26, at strafansvar for selskaber m.v. omfatter enhver juridisk person, herunder bl.a. statslige myndigheder, medmindre andet er bestemt. Statslige myndigheder kan dog alene straffes i anledning af overtrædelser, der begås ved udøvelse af virksomhed, der svarer til eller kan sidestilles med virksomhed udøvet af private, jf. straffelovens § 27, stk. 2. Myndigheders bødeansvar omfatter således ikke handlinger, der må opfattes som led i myndighedsudøvelse.

Endelig følger det af straffelovens § 27, stk. 1, 1. pkt., at strafansvar for en juridisk person forudsætter, at der inden for dens virksomhed er begået en overtrædelse, der kan tilregnes en eller flere til den juridiske person knyttede personer eller den juridiske person som sådan.

Uagtet det i bemærkningerne til lov nr. 474 af 12. juni 1996, der fastsatte reglerne om strafansvar for juridiske personer i straffeloven, er forudsat, at virksomhedsansvaret som udgangspunkt er det primære, udelukker bestemmelserne ikke, at der tillige rejses tiltale mod en eller flere fysiske personer. I Retsudvalgets betænkning over lovforslaget afgivet den 7. maj 1996 (Folketingstidende 1995-96, Tillæg B, side 784) er det i øvrigt anført, at Retsudvalgets flertal har bemærket sig, at der ikke med lovforslaget er tilsigtet en indskrænkning i den hidtidige praksis om, at såvel en virksomhed som en overordnet kan straffes.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Forslaget vurderes ikke at ville få lovgivningsmæssige konsekvenser.

4.2. Direktivforslaget vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslaget til direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, præsidenterne for samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigspolitichefen, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Retsikkerhedsfonden, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder, Frederiksberg Kommune, Hovedstadens Udvalgsråd, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune - Miljøkontrollen, Affald Danmark, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Asfaltindustrien, Batteriforeningen, Benzinformandernes Fælles Repræsentation, Beredskabsstyrelsen, Centralforeningen af autoreparatører i Danmark, Centralorganisationen af industri-ansatte i Danmark (CO Industri), Centralorganisationernes fællesudvalg, DAKOFA (Dansk Komité for affald), Danmarks Fiskeindustri- og Eksporforening, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks

Jægerforbund, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Sportsfiskerforbund, Danmarks Statistik, Danmarks Vindmølleforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Autogenbrug, Dansk Byggeri, Dansk Energi, Dansk Energi Brancheorganisation, Dansk Erhvervsfremme, Dansk Fritidsfiskerforbund, Dansk Galvanisør Union, Dansk Gartneri, Dansk Gasteknisk Center, Dansk Handel og Service, Dansk Industri, Dansk Landbrug, Dansk Metal, Dansk Standard, Dansk Transport og Logistik, Danske Fjernvarmeværkers forening, Danske Havne, Danske Maritime, Dansk Vand- og Spildevandsforening (DANVA), Dansk Automobilsports Union (DASU), DELTA, DONG, Elsam, Emballageindustrien, Energi E2, ENERGINET.DK, Energistyrelsen, Erhvervs- og Boligstyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Finansrådet, Foreningen af Danske Brøndborere, Foreningen af Danske Grus- og Stenindustrier, Foreningen af Danske Jordbrugskalkværker, Foreningen af Danske Kraftvarmeværker, Foreningen af Danske Privathavne, Foreningen af Vandværker i Danmark, Foreningen af danske ral- og sandsugere, Forsikring og Pension, Genvindingsindustrien, Green Network, Greenpeace Danmark, HORESTA, HTS-A Arbejdsgiver- og Erhvervsorganisationen, HTSI Erhvervsorganisationen, Håndværksrådet, IMOKA, Ingeniørforeningen i Danmark, International Transport Danmark, Kalk- og Teglværksforeningen, Kommunekemi, Konkurrencestyrelsen, Landbrugets Rådgivningscenter, Landbrugsrådet, Landdistrikternes Fællesråd, Landsforeningen af Landsbysamfund, Landsorganisationen i Danmark (LO), Mejeriforeningen, Mærsk Olie og Gas A/S, Natur og Ungdom, NOAH, Oliebranchens Fællesrepræsentation, Plastindustrien i Danmark, Procesindustrien, Rederiforeningen af 1895, Rederiforeningen for mindre skibe, RenoSam, Returbat, Skovdyrkerne, Spildevandsteknisk forening, Teknologirådet, Teknologisk Institut.

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, præsidenterne for samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede Advokater, Datatilsynet, Institut for Menneskerettigheder, Affald Danmark, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Rederiforening, Landbrugsrådet, Foreningen af Vandværker i Danmark og Dansk Fjernvarme.

I det følgende gengives de dele af de modtagne høringsvar, som fortsat har relevans for det foreliggende udkast til direktiv.

Affald Danmark har anført, at man bifalder en øget beskyttelse af miljøet, men at man finder, at definitionerne af gerningsindholdet er ekstremt vage. Affald Danmark har i den forbindelse peget på, at selv om man overtræder en miljøretlig regel i forbindelse med behandling af affald eller med drift af et fabriksanlæg, og selv om affaldet eller stoffet under de rette forhold kan volde betydelig skade, betyder dette ikke, at overtrædelsen forøger risikoen for en faktisk skade. Man kan således straffes for overtrædelser af formaliteter, indberetningskrav eller andet, som ikke har medført en forøget risiko for miljøet eller sundheden. Gerningsindholdet i en strafferetlig regel bør efter almindelig dansk praksis være langt klarere og samtidig have en klar relation til varetagelsen af beskyttelsesinteressen bag reglen.

(...)

På den baggrund har Affald Danmark henstillet til, at man under forhandlingerne om direktivet lægger afgørende vægt på ved implementeringen at kunne leve op til den sædvanlige nøjagtighed i beskrivelsen af gerningsindholdet samt på, at straffen bør kunne lægges på et sædvanligt niveau for dansk ret.

Endvidere har Affald Danmark peget på, at der er en klar interesse i at få en ensartet, stærk håndhævelse af miljøreglerne på tværs af EU, da danske virksomheder ellers ofte vil blive stillet ringere i konkurrencen end virksomhederne i resten af EU. Affald Danmark har på den baggrund anbefalet, at fokus på håndhævelsen af direktivet øges.

Landbrugsrådet har anført, at man som udgangspunkt finder, at der bør være stor ensartethed i reglerne landene imellem, idet dette fremmer ensartede konkurrenceforhold. Samtidig anerkender Landbrugsrådet også Europarådets protokol og tilslutter sig, at lovovertrædelser på miljøområdet sanktioneres.

Landbrugsrådet finder imidlertid, at Kommissionen på det omhandlede område foreslår et redskab, som er unødvendigt, og som er ude af proportioner i forhold til at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabets miljøregler. Landbrugsrådet peger i den forbindelse på, at hovedproblemet ifølge flere af Kommissionens rapporter om regelimplementering er, at reglerne anvendes forskelligt i de enkelte lande.

Landbrugsrådet har på den baggrund anført, at man finder, at Kommissionen i stedet bør bruge kræfterne på at få medlemsstaterne til at anvende de regler, som de i forvejen har fået Kommissionens godkendelse af implementeringen af. Kommissionen har med denne notifikationsproces ansvaret for konsekvensen i regelanvendelsen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre medlemsstaters kendte holdninger

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til direktivforslaget.

8. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positiv over for forslaget.

9. Europa-Parlamentet

Kommissionen har sendt direktivforslaget til Europa-Parlamentet samtidig med oversendelsen til Rådet med henblik på Europa-Parlamentets stillingtagen til forslaget i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen, jf. EF-traktatens artikel 251.

Europa-Parlamentets JURI-udvalg har den 8. april 2008 vedtaget en række ændringsforslag til Kommissionens oprindelige forslag.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 12. februar 2008.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et grundnotat om forslaget til direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet (KOM(2007)51) blev den 22. marts 2007 oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Sagen har endvidere tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg til orientering - senest forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 28. februar 2008. Sagen var imidlertid ikke på den endelige dagsorden for det pågældende rådsmøde.