



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsbeh: Christina Hjeresen
Sagsnr.: 2007-305-0477
Dok.: CDH42378

GRUNDNOTAT

vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet (KOM(2007)51)

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 har i lyset heraf fremlagt et forslag til et direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet. En stor del af direktivforslagets bestemmelser er identiske med de bestemmelser, som var indeholdt i den annullerede rammeafgørelse, men der er 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. Sagen vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Direktivforslaget vurderes på det foreliggende grundlag at ville have visse lovgivningsmæssige konsekvenser, hvorimod det ikke vurderes at ville have statsfinansielle konsekvenser. Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side finder man, at direktivforslaget i sin nuværende udformning rejser væsentlige spørgsmål i relation til, om alle de foreslåede elementer kan

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

reguleres i et direktiv vedtaget efter EF-Traktatens artikel 175. Dette gælder i relation til de foreslåede regler om straffniveauet, men også med hensyn til afgrænsningen af strafbare handlinger, jf. herved at direktivforslaget ikke kun omfatter overtrædelse af fællesskabsretlige bestemmelser, men også omfatter overtrædelse af medlemsstaternes nationale miljølovgivning.

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, dvs. inden for 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 har i lyset heraf fremlagt 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 er dog også medtaget flere nye bestemmelser i direktivforslaget, herunder ikke mindst detaljerede regler vedrørende straffniveauet (strafferammekrav) i relation til lovovertrædelser, som er omfattet af direktivforslaget.

Direktivforslaget er fremlagt under henvisning til traktaten om oprettelsen af Det Europæiske Fællesskab (TEF), 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.

Det bemærkes, at der for tiden verserer en sag ved EF-Domstolen (sag C-440/05), hvor Kommissionen har nedlagt påstand om annullation af Rådets rammeafgørelse om strafferetlig bekæmpelse af skibsforurening. Sa-

gen indebærer, at EF-Domstolen bl.a. skal tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der inden for søjle 1 kan fastsættes regler om sanktionsvalget og herunder sanktionsniveauet. Sagen har således tæt sammenhæng med forslaget til direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet. Danmark har – sammen med 18 andre medlemslande – intervenseret i den pågældende sag til støtte for Rådet.

2. Indhold

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 ved grov uagtsomhed.

Det fastsættes i den forbindelse, at der ved begrebet ”ulovlig” skal forstås ”overtrædelse af fællesskabsretlige bestemmelser eller love, administrative bestemmelser eller afgørelser truffet af en kompetent myndighed i en medlemsstat, som tager sigte på at beskytte miljøet.”

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 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 ulovlig ødelæggelse af beskyttede levesteder.

Medvirken til og anstiftelse af de handlinger, som er omfattet af direktivforslaget, skal – ligesom efter den annullerede rammeafgørelse – være strafbart.

Navnlig på ét punkt indebærer det fremsatte direktivforslag en betydelig ændring i forhold til rammeafgørelsen, idet der i direktivforslaget fastsættes detaljerede bestemmelser om, hvilke strafferammer medlemssta-

ternes nationale lovgivning skal indeholde i relation til de forskellige former for strafbare handlinger på området. Der stilles krav om, at medlemsstaterne sikrer, at de i direktivforslaget omhandlede strafbare handlinger kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og har afskrækkende virkning. I tilknytning hertil opstilles der – for så vidt angår nogle nærmere definerede (grove) lovovertrædelser – krav til strafferammen i medlemsstaternes nationale lovgivning. Der stilles krav om, at visse overtrædelser skal kunne straffes med en maksimumsstraf af mindst 1 til 3 års fængsel, når overtrædelserne er begået med grov uagtsomhed og medfører væsentlig ødelæggelse af luft, jord, vand, dyr eller planter. Endvidere skal en række lovovertrædelser kunne straffes med en maksimumsstraf af mindst 2 til 5 års fængsel. Det drejer sig bl.a. om overtrædelser, som har medført død eller alvorlig skade på en person. Endelig fremgår det af forslaget, at en række overtrædelser skal kunne straffes med en maksimumsstraf af fængsel mellem 5 og 10 år, herunder hvis lovovertrædelser er begået forsætlig. Der henvises nærmere til det fremlagte direktivforslag (artikel 5).

Rammeafgørelsen indeholdt ikke sådanne detaljerede krav til strafferammerne i medlemsstaternes lovgivning på området, men nøjedes med at fastslå, at de i rammeafgørelsen nævnte overtrædelser skulle kunne straffes med sanktioner, der er effektive, proportionale og har afskrækkende virkning, herunder at der – i det mindste i de groveste tilfælde – skulle kunne idømmes frihedsstraf af en sådan varighed, at der ville kunne ske udlevering.

Ligesom den annullerede rammeafgørelse fastsætter direktivforslaget, at juridiske personer skal kunne drages til ansvar for de strafbare handlinger, som direktivforslaget omfatter. Herudover indeholder direktivforslaget en række detaljerede regler om strafniveauet for juridiske personer, jf. herved nærmere det fremlagte direktivforslag (artikel 7). Rammeafgørelsen indeholdt ikke sådanne specifikke krav til bødestørrelser, dvs. mindstekrav til maksimalstørrelsen af bøder.

Som noget nyt følger det også af direktivforslaget, at de strafferetlige sanktioner kan ledsages af en pligt til at genoprette miljøet eller af offentliggørelse af afgørelsen vedrørende sanktionen. Dette skal gælde både i forhold til fysiske og juridiske personer.

Direktivforslaget indeholder – i modsætning til den annullerede rammeafgørelse – 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 og 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, det 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 til direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet vurderes på det foreliggende grundlag at ville have visse lovgivningsmæssige konsekvenser.

Dette gælder navnlig i relation til den foreslåede regulering af strafniveauet for fysiske personer, hvorimod den foreslåede regulering vedrør-

rende juridiske personers strafansvar og sanktionsniveauet i tilknytning hertil ikke vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Det er også muligt, at direktivforslagets afgrænsning af hvilke handlinger, som skal anses for strafbare handlinger, vil kunne have lovgivningsmæssige konsekvenser. Dette afhænger dog af den nærmere forståelse af direktivforslaget. Justitsministeriet vil søge dette afklaret i forbindelse med den kommende høring over direktivforslaget – og i forlængelse heraf i forbindelse med forhandlingerne om direktivforslaget, når disse går i gang.

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, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Retsikkerhedsfonden, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder, Frederiksberg Kommune, Hovedstadens Udviklingsråd, 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 Eksportforening, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Jægerforbund, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Sportsfiskerforbund, Danmarks Statistik, Danmarks Vindmølleforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Autogenbrug, Dansk Byggeri, Dansk Energi, Dansk Energi Brancheforening, 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.

Høringsfristen er fastsat til den 24. april 2007.

6. Nærhedsprincippet

I begrundelsen for direktivforslaget er der anført følgende vedrørende nærhedsprincippet:

“Målene kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne af følgende årsager.

Hårdere sanktioner i de enkelte medlemsstater vil ikke løse problemet effektivt, fordi lovovertræderne let vil kunne omgå disse medlemsstater og operere fra steder med en mildere lovgivning.

Målene med forslaget kan opfyldes bedre gennem foranstaltninger på EU-plan af følgende grunde:

Forslaget indeholder bestemmelser om en minimumsstandard på fællesskabsplan for de elementer, der udgør grove strafbare handlinger på miljøområdet, et ensartet omfang af juridiske personers ansvar og sanktionsniveauet for særlig grov miljøkriminalitet. Dette vil sikre, at grov miljøkriminalitet behand-

les ens i alle medlemsstaterne, og at lovovertræderne ikke kan udnytte de eksisterende forskelle i medlemsstaternes lovgivning. Det vil også lette samarbejdet mellem medlemsstaterne i tilfælde med grænseoverskridende konsekvenser.

Fællesskabets politik for beskyttelse af miljøet skal gennemføres i fuldt omfang i hele Fællesskabet. Med henblik herpå skal der ske en indbyrdes tilnærmelse af sanktionerne.

Miljøkriminalitet har normalt grænseoverskridende konsekvenser, fordi den ofte indebærer grænseoverskridende aktiviteter og ofte har grænseoverskridende virkninger, f.eks. den resulterende forurening af miljøet.

Direktivforslaget fastsætter kun et minimumsharmoniseringsniveau for aktiviteter, som bør betragtes som strafbare handlinger, og sikrer en indbyrdes tilnærmelse af det minimums-sanktionsniveau, der bør gælde i de groveste tilfælde, hvor den strafbare handling forårsager særlig alvorlige skader eller begås under skærpende omstændigheder.

Forslaget er derfor i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.”

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at direktivforslaget ikke kan anses for at være i strid med nærhedsprincippet, da formålet med forslaget som nævnt er at styrke EU's indsats mod miljøforurening, som ofte vil være af grænseoverskridende karakter, gennem en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende strafferetlig beskyttelse af miljøet.

7. Andre medlemsstaters kendte holdninger

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

8. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side finder man, at direktivforslaget i sin nuværende udformning rejser væsentlige spørgsmål i relation til, om alle de foreslåede elementer kan reguleres i et direktiv vedtaget efter EF-Traktatens artikel 175. Dette gælder navnlig i relation til de foreslåede regler om strafniveauet, men også med hensyn til afgrænsningen af strafbare handlinger, jf. herved at direktivforslaget ikke kun omfatter overtrædelse af fællesskabsretlige bestemmelser, men også omfatter overtrædelse af medlemsstaternes nationale miljølovgivning mv.

Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til Justitsministeriets notat af 13. oktober 2005 om EF-Domstolens dom af 13. september 2005, sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, som er sendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet om forslaget til direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet (KOM(2007)51) sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – også til Folketingets Retsudvalg.