



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 14. april 2008
Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsbeh: Thomas Tordal-
Mortensen
Sagsnr.: 2008-305-0648
Dok.: TTM40695

GRUNDNOTAT

vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og om indførelsen af sanktioner for overtrædelser

Resumé

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 indeholder hjemmel til at pålægge medlemsstaterne at indføre bestemte straffetyper og straffeniveauer. Kommissionen har på baggrund af EF-Domstolens dom fremlagt et forslag til ændring af direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og indførelse af sanktioner for overtrædelser. Forslaget skal træde i stedet for dele af den annullerede rammeafgørelse om bekæmpelse af skibsforurening, der supplerede direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og indførelse af sanktioner for overtrædelser ved at overføre det meste af indholdet fra den annullerede rammeafgørelse 2005/667/RIA. Det drejer sig navnlig om bestemmelser om medvirken og om juridiske personers ansvar. Forslaget indeholder i overensstemmelse med EF-Domstolens dom dog ikke som den annullerede rammeafgørelse bestemmelser om de strafferetlige sanktioners art, type og niveau.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Sagen vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget til direktiv vurderes på det foreliggende grundlag ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Sagen vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser. Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget.

1. Baggrund

På baggrund af blandt andet olietankskibet Prestiges forlis i november 2002, der forårsagede en miljøkatastrofe ud for Galiciens kyst, fremsatte Kommissionen den 2. maj 2003 et forslag til rammeafgørelse om styrkelse af de strafferetlige rammer til bekæmpelse af forurening fra skibe. Forslaget til rammeafgørelsen ledsagede et forslag til direktiv om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner, for ulovlig udtømning af forurenende stoffer fra skibe, som Kommissionen havde fremsat den 5. marts 2003. De to forslag supplerede hinanden således, at forslaget til direktiv som udgangspunkt indeholder bestemmelser, der fastlægger, hvilke handlinger medlemsstaterne skal kriminalisere, mens forslaget til rammeafgørelse indeholder bestemmelser om de strafferetlige sanktioner for overtrædelse af direktivets bestemmelser. Den 12. juli 2005 vedtog Rådet rammeafgørelse 2005/667/RIA om styrkelse af strafferetlige rammer til bekæmpelse af forurening fra skibe. Rammeafgørelsen blev vedtaget efter EU-Traktatens afsnit VI om det mellemstatslige strafferetlige og politimæssige spørgsmål (søjle 3).

Ved dom af 23. oktober 2007, sag C-440/05 Kommissionen mod Rådet, annullerede EF-Domstolen rammeafgørelsen. 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 indeholder hjemmel til at pålægge medlemsstaterne at indføre bestemte straffetyper og straffeniveauer.

Kommissionen har på baggrund af EF-Domstolens dom fremlagt et forslag til ændring af direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og indførelse af sanktioner for overtrædelser. Forslaget skal træde i stedet for dele af den annullerede rammeafgørelse om bekæmpelse af skibsforurening, der supplerede direktiv 2005/35/EF ved at overføre det meste af indholdet fra den annullerede rammeafgørelse 2005/667/RIA.

Forslaget er fremlagt under henvisning til artikel 80, stk. 2, i EF-traktaten.

2. Indhold

Forslaget skal træde i stedet for dele af den annullerede rammeafgørelse om bekæmpelse af skibsforurening ved at overføre det meste af indholdet fra den annullerede rammeafgørelse 2005/667/RIA. Det drejer sig navnlig om bestemmelser vedrørende medvirken og juridiske personers ansvar. Forslaget indeholder i overensstemmelse med EF-Domstolens dom dog ikke som den annullerede rammeafgørelse bestemmelser om de strafferetlige sanktioners art, type og niveau. Det bestemmes således alene, at overtrædelser skal kunne straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og har en afskrækkende virkning.

Forslaget indeholder ikke ændringer for så vidt angår de handlinger, der allerede efter direktivet og den nu annullerede rammeafgørelse skulle kunne straffes. Medlemsstaterne er således fortsat forpligtet til at gøre udtømning af forurenende stoffer strafbare. Ved forurenende stoffer forstås olie og skadelige flydende stoffer i bulk (ikke pakket gods).

3. Gældende dansk ret

Beskyttelsen af havmiljøet er navnlig reguleret i lov om beskyttelse af havmiljøet (havmiljøloven) samt i bekendtgørelse nr. 485 af 15. juni 1999 om udtømning af olie fra skibe og bekendtgørelse nr. 166 af 1. april 1987 om klassifikation og kategorisering samt udtømning af flydende stoffer, der transporteres i bulk. I særligt alvorlige tilfælde finder straffelovens § 196 om grov miljøkriminalitet anvendelse.

Havmiljøloven indeholder i kapitel 2 regler om udtømning af olie. Det bestemmes således i § 11, stk. 2, at udtømning af olie ikke må finde sted på dansk søterritorium. For så vidt angår de eksklusive økonomiske zoner eller andre havområder uden for dansk søterritorium er der fastsat regler om udtømning af olie i bekendtgørelse nr. 485 af 15. juni 1999 om udtømning af olie fra skibe. Overtrædelse af disse regler er strafbelagt, jf. havmiljølovens § 59 og § 7 i bekendtgørelse nr. 485 af 15. juni 1999 om udtømning af olie fra skibe.

Kapitel 3 i havmiljøloven indeholder regler om udtømning af flydende stoffer, som transporteres i bulk. Det følger således af § 13, stk. 1, at udtømning af flydende stoffer, som transporteres i bulk, bortset fra vand, ikke må finde sted på dansk søterritorium. Med hensyn til de eksklusive økonomiske zoner eller uden for dansk søterritorium er der fastsat nærmere regler om udtømning i bekendtgørelse nr. 166 af 1. april 1987 om klassifikation og kategorisering samt udtømning af flydende stoffer, der transporteres i bulk. Overtrædelse af disse regler er ligeledes strafbelagt, jf. havmiljølovens § 59 og § 18 i bekendtgørelse nr. 166 af 1. april 1987 om klassifikation og kategorisering samt udtømning af flydende stoffer, der transporteres i bulk.

Havmiljøloven og straffelovens § 196 er senest blevet ændret ved lov nr. 474 af 31. maj 2006. Ved denne ændring blev straffelovens § 196 ændret for at opfylde de krav, der blev stillet i den nu annullerede rammeafgørelse.

Miljøministeriet vurderede i den forbindelse, at de handlinger, der efter rammeafgørelsens artikel 2, jf. artikel 4 og 5 i direktiv 2005/35/EF, skulle betragtes som overtrædelser, var ulovlige efter dansk miljølovgivning.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Som det fremgår ovenfor, skal forslaget træde i stedet for den annullerede rammeafgørelse om bekæmpelse af skibsforurening og overfører på den baggrund det meste af indholdet fra den annullerede rammeafgørelse 2005/667/RIA. Ved lov nr. 474 af 31. maj 2006 blev de ændringer, der blev anset for nødvendige for at opfylde kravene i rammeafgørelsen, gennemført.

Forslaget vurderes på den baggrund ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget til direktiv vurderes endvidere ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslaget er med frist den 12. maj 2008 sendt i høring hos følgende myndigheder:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, præsidenterne for samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Dommer-

fuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede forsvarere, Institut for Menneskerettigheder, Dansk Retspolitisk Forening og Retssikkerhedsfonden. Danmarks Fiske-riundersøgelser, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Sportsfiskerforbund, Dansk Amatørfiskerforening, Dansk Byggeri - Ral- og Sandsugersektionen, Dansk Industri, Dansk Sejlunion, Dansk Transport og Logistik, Danske Havne, Danske Maritime, Farvandsvæsenet, Foreningen af Danske Privathavne, Foreningen af Lystbådehavne i Danmark (FLID), Greenpeace Danmark, Kystdirektoratet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Oliebranchens Fællesrepræsentation, Rederiet A.P. Møller, Rederiforeningerne (samtlige foreninger), Søfartens ledere - Dansk Navigatørforening, Søfartsstyrelsen, Transport- og Energiministeriet, Verdensnaturfonden, Økonomi- og Erhvervsministeriet.

6. Nærhedsprincippet

Kommission har anført følgende med hensyn til overholdelse af nærhedsprincippet:

”Målene i forslaget kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, hvilket skyldes følgende:

Havforurening fører typisk til skader med grænseoverskridende dimensioner. Det er derfor vigtigt, at medlemsstaterne har samme opfattelse af, hvilke former for havforurening, der udgør strafbare handlinger, og at de pålægger strafferetlige sanktioner, i det mindste for strafbare handlinger begået af fysiske personer. Forskellig national praksis i den henseende hindrer et effektivt retligt samarbejde og giver lovovertrædere mulighed for at unddrage sig retsforfølgelse.

Da virkningen af havforurening hyppigt er grænseoverskridende, og da lovovertrædere handler over grænserne, kan medlemsstaterne ikke alene takle dette problem.

Målene i forslaget vil bedre kunne opfyldes med en indsats på fællesskabsniveau af følgende årsager:

Der skal på fællesskabsniveau fastsættes en minimumsstandard for, hvornår der er tale om strafbare handlinger, og et krav om strafferetlige sanktioner for fysiske personer. Det vil sikre, at ulovlig forurening fra skibe behandles på samme måde i alle medlemsstaterne, og at lovovertræderne ikke kan unddrage sig retsforfølgelse for deres strafbare handlinger i EU.

Direktivforslaget fastsætter kun en minimumsharmonisering for aktiviteter, som under alle omstændigheder bør betragtes som strafbare handlinger, og fastslår kun generelt, at fysiske personer skal idømmes strafferetlige sanktioner. Det lader det være op til medlemsstaterne, om der også skal gælde strafferetlige sanktioner for juridiske personer.

Forslaget er derfor i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.”

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at forslaget ikke kan anses for at stride mod nærhedsprincippet, da formålet med forslaget er at bekæmpe havforurening, hvis virkninger, som anført af Kommissionen, hyppigt er grænseoverskridende, og som ofte begås af lovovertrædere, der handler over grænserne.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdning til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for forslaget, der skal træde i stedet for den annullerede rammeafgørelse om skærpelse af de strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe.