

Folketinget — Europaudvalget, Retsudvalget

Miljø- og Planlægningsudvalget

Christiansborg, den 15. februar 2007

EU-konsulenttjenesten

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Kommissionen fremsætter forslag om fælles strafferegler i miljøsager

Resumé

Kommissionen har fremsat et vidtgående forslag om fælles strafferammer for miljøkriminalitet i EU. Forslaget er det første eksempel på, at Kommissionen foreslår EU-regulering af selve strafferammerne i medlemsstaternes straffelovgivninger.

Forslaget skal ses på baggrund af en dom fra EF-domstolen. Dommen slog fast, at EU kan indføre fælles definitioner på strafbare overtrædelser af miljølovgivningen med hjemmel i miljøbestemmelserne i traktatens søjle I (det overstatslige samarbejde).

Dermed er der åbnet op for brugen af den fælles beslutningsprocedure og kvalificeret flertal i Rådet. Hidtil har det været opfattelsen, at EU kun kunne vedtage strafferetlige regler med hjemmel i traktatens søjle III (det mellemstatslige samarbejde), hvor der kræves enstemmighed i Rådet.

Kommissionen har fremsat et forslag til direktiv om fælles strafferetlige regler for overtrædelser af miljølovgivningen¹. Forslaget er en opfølgning på en længerevarende strid mellem Kommissionen og Rådet om, hvilken del af traktatgrundlaget, som skal anvendes ved fastsættelse af fælles strafferetlige regler for overtrædelser af miljølovgivning.

Striden om kompetence

I 2001 fremsatte Kommissionen et forslag til et direktiv om fælles definitioner af

¹ Det nye forslag er KOM (2007) 51.

miljøovertrædelser², som skulle være strafbare i medlemsstaterne. Forslaget havde hjemmel i det overstatslige samarbejde i traktatgrundlagets søjle I (TEF art. 175, stk. 1, miljø), og indebar brugen af den fælles beslutningsprocedure og kvalificeret flertal i Rådet.

Medlemsstaterne ønskede imidlertid, at fælles regler om strafferet skulle vedtages med hjemmel i det mellemstatslige (retlige og politimæssige) samarbejde i traktatgrundlagets søjle III, hvor der gælder enstemmighed. Derfor fejede Rådet i 2003 Kommissionens direktivforslag af bordet ved at vedtage en rammeafgørelse³, som stort set gennemførte indholdet i Kommissionens forslag.

Siden har EF-Domstolen i en dom fra september 2005⁴ givet Kommissionen medhold i, at strafferetlige bestemmelser på miljøområdet kan hjemles i det overstatslige samarbejde i traktatgrundlagets søjle I (TEF art. 175, stk. 1, miljø). Det er imidlertid uklart, hvilken type af tiltag dommen tillader indenfor søjle I; Spørgsmålet er, om dommen alene giver EU mulighed at definere strafbare overtrædelser af miljølovgivningen, eller om den også giver EU mulighed for at pålægge medlemsstaterne at indføre bestemte strafferetlige sanktioner⁵. Ifølge Rådets juridiske tjeneste er dette sidste **ikke** tilfældet⁶.

På denne baggrund har Kommissionen nu fremsat et nyt forslag til direktiv om beskyttelse af miljøet via straffebestemmelser med hjemmel i traktatgrundlagets søjle I.

Det nye i forslaget

I forhold til direktivforslaget fra 2001 nøjes Kommissionen ikke i sit nye forslag med at definere hvilke **former** for miljøkriminalitet, som skal være strafbare,

² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet (KOM (2001) 139 endelig).

³ Rammeafgørelse 2003/80/RIA af 27. januar 2003 om strafferetligt beskyttelse af miljøet.

⁴ C-176/03 – se en nærmere beskrivelse af dommen sidst i notatet.

⁵ Nina Holst-Christensen (kommitteret i Justitsministeriet) har også peget på denne uklarhed, men kommer frem til, at dommen sandsynligvis **ikke** giver EU mulighed for at pålægge medlemsstaterne at indføre bestemte strafferetlige sanktioner med hjemmel i søjle I, TEF art. 175, miljø. Se tidsskriftet EU-ret & Menneskeret 13. årgang, nr. 2/2006 side 77.

⁶ Se notat fra Rådets juridiske tjeneste af 23. september 2005, dok.nr. 12587/05 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/dk/05/st12/st12587.da05.pdf>)

den opstiller også **konkrete strafferammer**, endda med angivelse af minimumsstraffe. Det er en nyskabelse i forhold til både rammeafgørelsen og Kommissionens tidligere direktivforslag. Som nævnt ovenfor kan der rejses tvivl om, hvorvidt dette overhovedet ligger inden for EU's kompetence i traktatgrundlagets søjle I.

Dermed kan forslaget blive en milepæl i EU's retshistorie, fordi **det er første gang EU vil indføre specifikke strafferammer og minimumsstraffe**. Idet forslaget har hjemmel i traktatgrundlagets søjle I, kan det desuden vedtages efter den fælles beslutningsprocedure, hvor Europa-Parlamentet er medlovgiver, og med kvalificeret flertal i Rådet.

Strafferammerne

Direktivforslaget pålægger medlemsstaterne at fastsætte strafferammer, herunder minimumsstraffe, for de groveste miljøovertrædelser. Strafferammerne er på **1 til 10 års fængsel for fysiske personer og bødestrafte for juridiske personer på mellem 2,25 mio. og 11,25 mio. kroner**⁷. Strafferammens størrelse afhænger bl.a. af overtrædelsens konsekvenser og af, om den blev begået forsætligt.

Ud over at være en EU-retlig nyskabelse bryder forslaget dermed også med en tradition i dansk strafferet, hvorefter der kun fastsættes **øvre** strafferammer for en given forbrydelse, idet den nærmere strafudmåling overlades til domstolene. Det er kun i de alvorligste straffelovsovertrædelser, dvs. ved manddrab eller ved attentater mod kongehuset eller statsministeren, at den danske straffelov indeholder lignende minimumsstraffe⁸.

Direktivforslaget åbner også op for, at fængselsstraffene og bødestraffene kan suppleres af andre tiltag som f.eks. påbud om genopretning af det ødelagte miljø, fratagelse af retten til at forsætte/genoptage en aktivitet eller et job, hvor det er muligt, at en lignende miljøforseelse kan gentages eller udelukkelse fra offentlig støtte m.m.

⁷ I direktivforslaget er bøderne opgivet i euro på mellem 300.000 – 1,5 mio. euro.

⁸ Fra 5 år i drabssager, jf. Straffelovens § 237 samt fra 6 år for attentater mod kongehuset og statsministeren, jf. straffelovens § 112.

I bilaget til dette notat findes en **oversigt over strafferammerne** for de forskellige typer af miljøkriminalitet, som er omfattet af direktivforslaget.

Hvem kan straffes?

Direktivet retter sig både mod fysiske og juridiske personer. For så vidt angår juridiske personer, overlades det til medlemsstaternes nationale straffelovgivning at definere hvem og hvad, der betragtes som juridiske personer.

Listen over alvorlig miljøkriminalitet

Det nye direktivforslag opstiller en liste over forskellige typer af *alvorlig miljøkriminalitet*⁹, der skal betragtes som strafferetlige overtrædelser i medlemslandene. Definitionen på såkaldt alvorlig miljøkriminalitet er overtrædelser af miljølovgivningen, som er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed.

Direktivet omhandler følgende alvorlige miljøovertrædelser:

- a) Udledning af en mængde stoffer eller ioniserende stråling til luft, jord eller vand, som medfører død eller alvorlig skade på personer.
- b) Ulovlig¹⁰ udledning af en mængde stoffer eller ioniserende stråling til luft, jord eller vand, som medfører eller **sandsynligvis** vil medføre død eller alvorlig skade på personer, eller væsentlig skade på kvaliteten af luft, jord, vand, dyr eller planter.
- c) Ulovlig behandling, transport, eksport eller import af affald, herunder farligt affald, som medfører eller **sandsynligvis** vil medføre død eller alvorlig skade på personer, eller væsentlig skade på kvaliteten af luft, jord, vand, dyr eller planter.
- d) Ulovlig drift af et anlæg, hvori der udøves en farlig aktivitet eller hvori der indgår farlige stoffer, eller opbevaring af farlige stoffer, som medfører eller **sandsynligvis** vil medføre død eller alvorlig skade på personer, eller væsentlig skade på kvaliteten af luft, jord, vand, dyr eller planter.
- e) Ulovlig forsendelse af affald.

⁹ Det nye direktiv omfatter ikke miljøskadelige udslip fra skibe, da dette er omfattet af et andet direktiv (2005/35/EF), som Kommissionen vil fremsætte forslag om at revidere senere i 2007. Revisionen vil bl.a. foreslå strafferammer for overtrædelse af direktivet.

¹⁰ "Ulovlig" skal her forstås som brud på EU-regler eller national lovgivning og afgørelser truffet af de nationale kompetente myndigheder.

- f) Ulovlig produktion, behandling, transport, eksport eller import af nukleart eller andet radioaktivt materiale, som medfører eller **sandsynligvis** vil medføre død eller alvorlig skade på personer, eller væsentlig skade på kvaliteten af luft, jord, vand, dyr eller planter.
- g) Ulovlig besiddelse, handel med, eller ødelæggelse af truede arter.
- h) Udøvelse af ulovlig skade på et beskyttet habitat-område.
- i) Ulovlig handel med eller brug af ozonnedbrydende stoffer.

De fleste af disse overtrædelser var også omfattet af rammeafgørelsen.

Kommissionens begrundelse for forslaget

Kommissionens primære begrundelse for at fremsætte forslaget er et ønske om at styrke miljøbeskyttelsen i EU og tilpasse denne til Domstolens retspraksis på området. Desuden peger Kommissionen på, at medlemsstaternes strafferammer for miljøkriminalitet er meget forskellige og ofte utilstrækkelige til at sikre en effektiv gennemførelse af EU's miljølovgivning.

Mht. **overholdelse af nærhedsprincippet** argumenterer Kommissionen for, at indførelse af strengere straffe nationalt ikke ville løse problemet, fordi miljøovertrædere stadig ville kunne søge til de medlemsstater hvor strafferammen er lavest. For undgå dette må der indføres fælles minimumsstrafferammer i EU. Dertil kommer, at konsekvenserne af miljøkriminalitet ofte er grænseoverskridende, hvorfor problemet bør håndteres på fællesskabsplan.

Baggrund – EF-Domstolens dom¹¹

I 2001 fremsatte Kommissionen sit oprindelige forslag til et direktivforslag om fælles strafferetlige regler for miljøforbrydelser baseret på traktatens miljøafsnit i søjle I (TEF art. 175, stk. 1). **På opfordring af Danmark** vedtog Rådet i stedet en rammeafgørelse med næsten samme indhold som direktivforslaget.

Rammeafgørelsen blev vedtaget med hjemmel i traktatens søjle III, som indebærer, at beslutninger vedtages med enstemmighed og 'kun' forpligter medlemsstaterne på mellemstatsligt grundlag.

¹¹ Sag C-176/03 af den 13. september 2005.

Herefter anlagde Kommissionen et annullationssøgsmål ved Domstolen og gjorde gældende, at det anvendte retsgrundlag i traktatgrundlagets søjle III ikke var retmæssigt. I stedet mente Kommissionen, at en sådan afgørelse måtte have hjemmel i traktatgrundlagets søjle I (det overstatslige samarbejde), hvor Kommissionen har initiativretten, hvor der typisk træffes beslutninger med kvalificeret flertal og hvor Europa-Parlamentet har stor medindflydelse.

Sagen gik således ikke på indholdet af rammeafgørelsen som sådan, men på hvorvidt en rammeafgørelse var den rette type af retsakt og hvilken beslutningsprocedure EU bør anvende ved fastsættelse af fælles strafferetlige regler for miljøforbrydelser.

Domstolen annullerede rammeafgørelsen og slog fast, at EU kan træffe foranstaltninger, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet, og som EU finder nødvendige for at sikre, at de bestemmelser, EU vedtager på miljøbeskyttelsesområdet, er fuldt ud effektive - med hjemmel i traktatgrundlagets miljøafsnit i søjle I (TEF art. 175 stk. 1).

Domstolens afgørelse skal formodentligt fortolkes således, at hvis en given retsakt har til formål at forfølge et af EU's grundlæggende mål (f.eks. miljøbeskyttelse)¹², så kan den pågældende retsakt også omfatte strafferetlige bestemmelser, selvom den har hjemmel i traktatgrundlagets søjle I, hvor strafferetlige bestemmelser normalt ikke hører hjemme.

Det er dog uklart om dommen også åbner op for, at EU, med hjemmel i miljøbestemmelserne i søjle I, kan pålægge medlemsstaternes at indføre bestemte strafferetlige sanktioner (jf. ovenfor og note 5 & 6).

Der henvises til EU-note E-23 fra 2005 for en mere detaljeret gennemgang af retssagen og Domstolens afgørelse.

Med venlig hilsen

Signe Riis Andersen & Thomas Fich
(36 96 & 36 11)

¹² Mht. de grundlæggende formål for EU henviser Domstolen til TEF art. 2.

Bilag 1: Oversigt over strafferammer for de miljøovertrædelser, som er omfattet af direktivforslaget (KOM (2007) 51 endeligt):

- De omfattede overtrædelser listes i forslagens artikel 3.
- Strafferammerne beskrives i forslagens artikel 5, 6 og 7.

Overtrædelse	Overtrædelsens karakter	Fængselsstraf For fysiske personer	Bødestraf For juridiske personer
a) Udledning af en mængde stoffer eller ioniserende stråling til luft, jord eller vand, som medfører død eller alvorlig skade på personer.	Hvis overtrædelsen er begået som følge af grov uagtsomhed.	2-5 år	500.000 – 750.000 euro ¹
	Hvis overtrædelsen er begået inden for rammerne af en kriminel organisation (jf. rammeafgørelsen om organiseret kriminalitet ²). (For bødestraf også forsætligt.)	2-5 år	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået forsætligt.	5-10 år	750.000 – 1,5 mio. euro
b) Ulovlig udledning af en mængde stoffer eller ioniserende stråling til luft, jord eller vand, som medfører eller sandsynligvis vil medføre død eller alvorlig skade på personer, eller væsentlig skade på kvaliteten af luft, jord, vand, dyr eller planter.	Hvis overtrædelsen er begået som følge af grov uagtsomhed og har skabt væsentlig skade på miljøet.	1-3 år	300.000 – 500.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået som følge af grov uagtsomhed og har medført død eller alvorlig skade på en person.	2-5 år	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået forsætligt og har skabt væsentlig skade på miljøet.	2-5 år	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået inden for rammerne af en kriminel organisation (jf. rammeafgørelsen om organiseret kriminalitet.). (For bødestraf også forsætligt.)	2-5 år	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået forsætligt og har medført død eller alvorlig skade på en person.	5-10 år	750.000 – 1,5 mio. euro
c) Ulovlig behandling, transport, eksport eller import af affald, herunder farligt affald, som medfører eller	Hvis overtrædelsen er begået som følge af grov uagtsomhed og har skabt væsentlig skade på miljøet	1-3 år	300.000 – 500.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået som følge af grov uagtsomhed og har medført død eller alvorlig skade på en person.	2-5 år	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået forsætligt og har skabt	2-5 år	500.000 – 750.000 euro

¹ Strafferammerne i direktivet for bøder går fra 300.000 – 1,5 mio. euro, svarende til 2,25 mio. – 11,25 mio. kroner.

² Rammeafgørelsen er ikke vedtaget endnu og har derfor ikke noget nummer.

sandsynligvis vil medføre død eller alvorlig skade på personer, eller væsentlig skade på kvaliteten af luft, jord, vand, dyr eller planter.	væsentlig skade på miljøet.		
	Hvis overtrædelsen er begået inden for rammerne af en kriminel organisation (jf. rammeafgørelsen om organiseret kriminalitet.). (For bødestraf også forsætligt.)	2-5 år	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået forsætligt og har medført død eller alvorlig skade på en person.	5-10 år	750.000 – 1,5 mio. euro
d) Ulovlig drift af et anlæg, hvori der udøves en farlig aktivitet eller hvori der indgår farlige stoffer, eller opbevaring af farlige stoffer, som medfører eller sandsynligvis vil medføre død eller alvorlig skade på personer, eller væsentlig skade på kvaliteten af luft, jord, vand, dyr eller planter.	Hvis overtrædelsen er begået som følge af grov uagtsomhed og har skabt væsentlig skade på miljøet.	1-3 år	300.000 – 500.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået som følge af grov uagtsomhed og har medført død eller alvorlig skade på en person.	2-5 år	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået forsætligt og har skabt væsentlig skade på miljøet.	2-5 år	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået inden for rammerne af en kriminel organisation (jf. rammeafgørelsen om organiseret kriminalitet.). (For bødestraf også forsætligt.)	2-5 år	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået forsætligt og har medført død eller alvorlig skade på en person.	5-10 år	750.000 – 1,5 mio. euro
e) Ulovlig forsendelse af affald defineret i forordning nr. 1013/2006.	Hvis overtrædelsen er begået som følge af grov uagtsomhed og har skabt væsentlig skade på miljøet.	1-3 år	300.000 – 500.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået som følge af grov uagtsomhed og har medført død eller alvorlig skade på en person.	2-5 år	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået forsætligt og har skabt væsentlig skade på miljøet.	2-5 år	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået inden for rammerne af en kriminel organisation (jf. rammeafgørelsen om organiseret kriminalitet.). (For bødestraf også forsætligt.)	2-5 år	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået forsætligt og har medført død eller alvorlig skade på en person.	5-10 år	750.000 – 1,5 mio. euro
f) Ulovlig produktion,	Hvis overtrædelsen er begået som følge af grov uagtsomhed	1- 3 år	300.000 – 500.000 euro

behandling, transport, eksport eller import af nukleart eller andet radioaktivt materiale, som medfører eller sandsynligvis vil medføre død eller alvorlig skade på personer, eller væsentlig skade på kvaliteten af luft, jord, vand, dyr eller planter.	og har skabt væsentlig skade på miljøet.		
	Hvis overtrædelsen er begået som følge af grov uagtsomhed og har medført død eller alvorlig skade på en person.	2-5 år.	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået forsætligt og har skabt væsentlig skade på miljøet.	2-5 år	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået inden for rammerne af en kriminel organisation (jf. rammeafgørelsen om organiseret kriminalitet.). (For bødestraf også forsætligt.)	2-5 år	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået forsætligt og har medført død eller alvorlig skade på en person.	5-10 år	750.000 – 1,5 mio. euro
g) Ulovlig besiddelse, handel med, eller ødelæggelse af truede arter.	Hvis overtrædelsen er begået som følge af grov uagtsomhed og har skabt væsentlig skade på miljøet.	1- 3 år	300.000 – 500.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået som følge af grov uagtsomhed og har medført død eller alvorlig skade på en person.	Ingen strafferamme	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået forsætligt og har skabt væsentlig skade på miljøet.	2-5 år	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået inden for rammerne af en kriminel organisation (jf. rammeafgørelsen om organiseret kriminalitet.). (For bødestraf også forsætligt.)	2-5 år	500.000 – 750.000 euro
h) Udøvelse af ulovlig skade på et beskyttet habitat-område.	Hvis overtrædelsen er begået som følge af grov uagtsomhed og har skabt væsentlig skade på miljøet.	1- 3 år,	300.000 – 500.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået som følge af grov uagtsomhed og har medført død eller alvorlig skade på en person.	Ingen strafferamme	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået forsætligt og har skabt væsentlig skade på miljøet.	2-5 år	500.000 – 750.000 euro
	Hvis overtrædelsen er begået inden for rammerne af en kriminel organisation (jf. rammeafgørelsen om organiseret kriminalitet.). (For bødestraf også forsætligt.)	2-5 år	500.000 – 750.000 euro
i) Ulovlig handel med eller brug af ozonnedbrydende stoffer.	Hvis overtrædelsen er begået inden for rammerne af en kriminel organisation (jf. rammeafgørelsen om organiseret kriminalitet.). (For bødestraf også forsætligt.)	2-5 år	500.000 – 750.000 euro

