

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

13. oktober 2005



Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Justitsministeriets
besvarelse af spørgsmål 21 (EUU alm. del) af 29. september 2005.

Bendt Bendtsen



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Udenrigsministeriet
EUK
Asiatisk Plads 2
1448 København K.

Dato: 13 OKT 2005
Kontor: EU-kontoret
Sagsbeh.: Maria Bøtker
Sagsnr.: 2005-6271-0002
Dok.: MLB40104

Folketingets Europaudvalg har ved spørgsmål nr. 21 (EUU - Alm. del) af 29. september 2005 anmodet udenrigsministeren om i relation til dommen fra EF-Domstolen (C-176/05) om strafferetlige regler med hjemmel i det overstatslige samarbejde, at redegøre for følgende:

”Kan ministeren bekræfte, at de gældende traktater er tiltrådt af Danmark på grundlag af den forståelse, at vedtagelser truffet i medfør af TEF ikke indbefatter kompetence inden for strafferet og straffeproses (dommens præmis 47), og at TEF artikel 175 derfor ikke indeholder udtrykkelig hjemmel til at pålægge medlemsstaterne at strafsanktionere miljøovertrædelser.

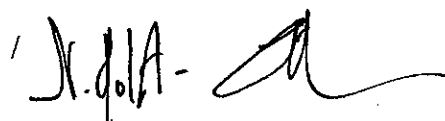
Som følge af, at dommen ændrer denne forståelse, idet den fastslår, at artikel 175 giver EU kompetence til at pålægge strafansvar (præmis 48), bedes ministeren redegøre for, hvilken betydning denne nye retstilstand har for det danske forbehold mht. deltagelse i det overstatslige retssamarbejde herunder om ministeren mener, at dommens kompetence-udvidelse gælder for Danmark? I benægtende fald bedes ministeren oplyse, hvorledes regeringen vil gøre det danske forbehold gældende.

Ministeren bedes endelig redegøre for, om der kan vedtages krav om strafferetlige sanktioner under andre dele af det overstatslige samarbejde, der kan henføres til de i TEF artikel 2 angivne formål (fælles regler om indre marked, fri bevægelighed af arbejdskraft, tjenesteydelser og kapital, landbruget, transport, konkurrence, kønsdiskriminering, forbrugerbeskyttelse og sundhed).”

I den anledning vedlægges Justitsministeriets notat af 13. oktober 2005, idet Justitsministeriet skal anmode Udenrigsministeriet om at sende notatet til Folketingets Europaudvalg.



Lene Espersen



Nina Holst-Christensen



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 13. oktober 2005
Kontor: EU-kontoret
Sagsnr.:
Dok.: NAH40046

NOTAT

om EF-Domstolens dom af 13. september 2005, sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet.

1. Indledning.

Ved dom af 13. september 2005, sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, annullerede EF-Domstolen (herefter Domstolen) Rådets rammeafgørelse 2003/80/RIA af 27. januar 2003 om strafferetlig beskyttelse af miljøet, der var vedtaget under det mellemstatslige samarbejde i EU-Traktatens afsnit VI om strafferetlige og politimæssige spørgsmål. 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.

Baggrunden for sagen var, at Kommissionen den 15. marts 2001 havde fremsat et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet. Direktivforslaget henviste til EF-Traktatens artikel 175, stk. 1, som hjemmel og opregnede i et bilag de fællesskabsretsakter, hvortil medlemsstaterne skulle indføre strafferetlige sanktioner i deres nationale lovgivninger.

En lang række medlemsstater fandt imidlertid ikke, at EF-Traktaten indeholdt hjemmel til at forpligte medlemsstaterne til at indføre strafferetlige sanktioner, idet sådanne krav kun kunne

vedtages på mellemstatsligt grundlag efter EU-Traktatens afsnit VI om strafferetlige og politimæssige spørgsmål. En række af bestemmelserne fra direktivforslaget blev derfor på baggrund af et dansk forslag indarbejdet i den nu annullerede rammeafgørelse.

Rammeafgørelsens artikel 2 indeholdt under overskriften "Forsætlige overtrædelser" en forpligtelse for medlemsstaterne til at kvalificere de opregnede overtrædelser af regler på miljøområdet som strafbare efter national ret. Artikel 3 indeholdt under overskriften "Uagtsom adfærd" en forpligtelse for medlemsstaterne til også at kvalificere de opregnede overtrædelser i artikel 2 som strafbare efter national ret, når de blev begået ved uagtsomhed eller i det mindste ved grov uagtsomhed. Artikel 4 indeholdt en bestemmelse om medvirken. I artikel 5 forpligtedes medlemsstaterne til at sikre, at handlinger omfattet af artikel 2 og 3 kunne straffes med sanktioner, der "er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning, herunder, i det mindste i de groveste tilfælde, straf i form af frihedsberøvelse, som kan medføre udlevering". Rammeafgørelsens artikel 6 og 7 indeholdt regler om ansvar og sanktioner for juridiske personer. Artikel 8 indeholdt bestemmelser om medlemsstaternes jurisdiktion, og artikel 9 fastsatte bestemmelser om udlevering og retsforfølgning.

Da det var Kommissionens opfattelse, at rammeafgørelsens artikel 1-7 burde have været vedtaget som et direktiv efter EF-Traktatens artikel 175, anlagde Kommissionen i april 2003 et annullationssøgsmål mod Rådet i henhold til EU-Traktatens artikel 35. Det var derimod ikke Kommissionens retsopfattelse, at hele rammeafgørelsen skulle have været vedtaget som et direktiv. Under sagen bestred Kommissionen således ikke, at EU-Traktatens afsnit VI var den korrekte hjemmel for bestemmelserne i rammeafgørelsens artikel 8-9, der som nævnt ovenfor vedrørte medlemsstaternes jurisdiktionskompetence samt udlevering og retsforfølgning af statsborgere, der havde overtrådt de pågældende miljøbestemmelser.

En lang række medlemsstater, herunder Danmark, afgav interventionsindlæg i sagen til støtte for Rådets retsopfattelse. Europa-Parlamentet afgav interventionsindlæg til støtte for Kommissionens retsopfattelse.

Annulationssøgsmålet indebar, at Domstolen for første gang skulle tage stilling til det principielle spørgsmål om, hvorvidt EF-Traktaten – i den konkrete sag EF-Traktatens artikel 175 – indeholder hjemmel til at fastsætte bestemmelser om strafferetlige sanktioner i tilknytning til en fællesskabsregulering inden for det enkelte politikområde.

Forud for Domstolens dom havde generaladvokat Colomer den 26. maj 2005 afgivet sit forslag til afgørelse i sagen. Generaladvokaten var enig med Kommissionen i, at EF-Traktatens artikel

175 indeholder hjemmel til at pålægge medlemsstaterne at indføre strafferetlige sanktioner i en retsakt på miljøområdet. Dog fandt generaladvokaten, at Fællesskabet ikke kan pålægge medlemsstaterne at indføre bestemte former for strafferetlige sanktioner, f.eks. bøde eller frihedsberøvelse.

2. Nærmere om EF-Domstolens dom.

Indledningsvis konstaterede Domstolen i dommens præmis 38 og 40, at efter EU-Traktatens artikel 47 kan ingen af bestemmelserne i EF-Traktaten berøres af en bestemmelse i EU-Traktaten, hvorfor Domstolen skulle undersøge, om rammeafgørelsens artikel 1-7 berørte den kompetence, som Fællesskabet er tillagt i medfør af EF-Traktatens artikel 175, "i den forstand at disse bestemmelser, således som Kommissionen har hævdet, kunne have været vedtaget med hjemmel i [EF-Traktatens] artikel 175."

Herefter anførte Domstolen i dommens præmis 41, at beskyttelsen af miljøet er et af Fællesskabets grundlæggende formål og henviste til, at det "fastslås... i EF-Traktatens artikel 2, at Fællesskabet har til opgave at fremme et "højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten", og med henblik herpå bestemmer [EF-Traktatens] artikel 3, stk. 1, litra l), at der skal indføres "en miljøpolitik". Endvidere konstaterede Domstolen i præmis 43, at "[EF-Traktatens] artikel 174 - 176 udgør principielt den ramme, som Fællesskabets miljøpolitik skal udøves inden for."

I dommens præmis 45 bemærkede Domstolen, at "ifølge Domstolens faste praksis skal valget af hjemmel for en fællesskabsretsakt ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder af retsaktens formål og indhold ...". Efter i præmis 46 at have konstateret, at rammeafgørelsens formål og indhold var miljøbeskyttelse, fastslog Domstolen herefter følgende i dommens præmis 47-49:

"... Det kan tiltrædes, at rammeafgørelsens artikel 2-7 indebærer en delvis harmonisering af straffelovgivningen i medlemsstaterne, navnlig for så hvad angår de forhold, som man har besluttet udgør miljøkriminalitet. Straffelovgivningen og reglerne om behandlingen af straffesager henhører principielt heller ikke under Fællesskabets kompetence (jf. i denne retning dom af 11.11.1981, sag 203/80, Casati, Sml. s. 2595, præmis 27, og af 16.6.1998, sag C-226/97, Lemmens, Sml. I, s. 3711, præmis 19).

Når det udgør en nødvendig foranstaltning til bekæmpelse af alvorlig skade på miljøet, at de nationale myndigheder anvender sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning, kan ... fællesskabslovgiver dog [ikke hindres] i at træffe foranstaltninger, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet, og som fællesskabslovgiver fin-

der nødvendige for at sikre, at de bestemmelser, den vedtager på miljøbeskyttelsesområdet, er fuldt ud effektive.

Det skal tilføjes, at selv om visse særligt grove handlinger til skade for miljøet i det foreliggende tilfælde skal være strafbare i henhold til rammeafgørelsens artikel 1-7, overlades det til medlemsstaterne at vælge de strafferetlige sanktioner, der skal finde anvendelse. Disse sanktioner skal dog i overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 5, stk. 1, være effektive, stå i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og have afskrækkende virkning.”

Domstolen konstaterede herefter i dommens præmis 51, at ”rammeafgørelsens artikel 1-7, på grund af deres formål og indhold, har miljøbeskyttelse som overordnet mål, hvorfor de gyldigt kunne have været vedtaget med hjemmel i [EF-Traktatens] artikel 175”, og da ”rammeafgørelsen således griber ind i de kompetencer, som Fællesskabet er tillagt i henhold til [EF-Traktatens] artikel 175, er den i strid med [EU-Traktatens] artikel 47, hvilket gælder for hele rammeafgørelsen, eftersom denne ikke kan opdeles”, jf. dommens præmis 53.

Domstolen annullerede på dette grundlag rammeafgørelsen.

3. Dommens betydning for spørgsmålet om harmonisering på det strafferetlige område.

3.1. Med Domstolens dom er det nu fastslået, at Fællesskabet efter EF-Traktatens artikel 175 kan fastsætte bestemmelser, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet, og som fællesskabslovgiver finder nødvendige for at sikre, at de bestemmelser, den vedtager på miljøbeskyttelsesområdet, er fuldt ud effektive.

Dommen indebærer, at fællesskabslovgiver i en retsakt på miljøbeskyttelsesområdet, f.eks. et direktiv eller en forordning, kan fastsætte, at medlemsstaterne skal kvalificere bestemte handlinger som strafbare, og at medlemsstaterne derfor skal indføre strafferetlige sanktioner for overtrædelse af de pågældende regler. Af andre spørgsmål, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet på miljøbeskyttelsesområdet, og som det efter dommen må antages, at fællesskabslovgiver vil kunne vedtage bestemmelser om, kan nævnes medvirken og pligt for medlemsstaterne til at fastsætte sanktioner for juridiske personer. Sådanne bestemmelser var således omfattet af rammeafgørelsens artikel 1-7, som efter dommens præmis 51 kunne have været vedtaget med hjemmel i EF-Traktatens artikel 175.

Dommen kan derimod ikke antages at indebære, at fællesskabslovgiver kan fastsætte strafferetlige sanktioner for overtrædelse af nationale miljøregler, som ikke udspringer af en fællesskabsretlig forpligtelse. Der kan i den forbindelse henvises til dommens præmis 48, hvorefter den strafferetlige sanktion skal have til formål at sikre den fulde effektivitet af bestemmelser, som fællesskabslovgiver har vedtaget.

Efter Justitsministeriets opfattelse må det endvidere antages, at bestemmelser om medlemsstaternes jurisdiktionskompetence samt udlevering og retsfølgning ikke vil kunne vedtages i en retsakt på miljøbeskyttelsesområdet.

Sådanne bestemmelser var indeholdt i rammeafgørelsens artikel 8-9. Selv om Domstolen ikke udtrykkeligt udtalte sig om, hvorvidt EF-Traktatens artikel 175 indeholder hjemmel til at vedtage regler af denne karakter, synes det at ligge forudsætningsvis i dommen, at Domstolen ikke finder, at det vil være muligt at vedtage sådanne bestemmelser efter EF-Traktatens artikel 175, jf. herved den nævnte præmis 51, hvor Domstolen begrænsede sig til at fastslå, at rammeafgørelsens artikel 1-7 kunne have været vedtaget med hjemmel i EF-Traktatens artikel 175. Heller ikke Kommissionen bestred under sagen, at EU-Traktatens afsnit VI var den korrekte hjemmel for rammeafgørelsens artikel 8-9, jf. dommens præmis 23.

Det kan give anledning til tvivl, om dommen skal forstås således, at EF-Traktatens artikel 175 ikke kun indeholder hjemmel til at fastsætte bestemmelser om, at overtrædelser af nærmere angivne fællesskabsregler skal anses for strafbare efter national ret, men også til at fastsætte bestemmelser om, at medlemsstaterne skal indføre bestemte strafferetlige sanktioner for sådanne overtrædelser, f.eks. bøde eller frihedsstraf.

De generelle betragtninger vedrørende fællesskabsreglernes effektivitet, som er anført i dommens præmis 48 (jf. ovenfor), kan således tale for, at der er hjemmel til også at fastsætte regler om, at medlemsstaterne skal indføre bestemte strafferetlige sanktioner. Det kan også gøres gældende, at Domstolen i præmis 51 anfører, at rammeafgørelsens artikel 1-7 gyldigt kunne have været vedtaget i medfør af EF-Traktatens artikel 175, og at det i afgørelsens artikel 5, stk. 1, netop var bestemt, at medlemsstaterne i det mindste i de groveste tilfælde skulle fastsætte straf i form af frihedsberøvelse.

Heroverfor står imidlertid, at Domstolen i præmis 49 – som et led i argumentationen for, at rammeafgørelsen kunne have været vedtaget i medfør af EF-Traktatens artikel 175 – udtrykkeligt anførte, at det i rammeafgørelsen ”overlades ... til medlemsstaterne at vælge de strafferetlige sanktioner, der skal finde anvendelse.” Uanset at denne gengivelse af rammeafgørelsens indhold ikke er korrekt (jf. ovenfor om afgørelsens artikel 5, stk. 1), taler Domstolens udtalelse således for, at der ikke efter artikel 175 kan pålægges medlemsstaterne at indføre bestemte sanktioner.

Det svarer i øvrigt til, hvad generaladvokaten anbefalede i sit forslag til afgørelse af 26. maj 2005, jf. pkt. 1 ovenfor.

På den baggrund finder Justitsministeriet ikke, at der er anledning til at ændre den hidtidige danske opfattelse, hvorefter bl.a. EF-Traktatens artikel 175 ikke indeholder hjemmel til at fastsætte regler om, at medlemsstaterne skal indføre bestemte strafferetlige sanktioner. Såfremt sådanne regler skal fastsættes på EU-plan, må det derfor efter Justitsministeriets opfattelse ske på grundlag af EU-Traktatens afsnit VI om det mellemstatslige samarbejde om strafferetlige og politimæssige spørgsmål.

3.2. EF-Domstolen har i sin dom principielt alene udtalt sig om, hvorvidt Fællesskabet har kompetence til at pålægge medlemsstaterne pligt til at fastsætte strafferetlige sanktioner på miljøbeskyttelsesområdet.

Det er derfor et selvstændigt spørgsmål, om dommen må forstås således, at Fællesskabet har en tilsvarende kompetence også på andre af de områder, som der er hjemmel til at regulere i EF-Traktaten, f.eks. det indre marked, landbrug og fiskeri og konkurrenceforhold mv.

Om dette spørgsmål kan det på den ene side anføres, at Domstolen – navnlig i dommens præmis 41 og 42 – kan siges at fremhæve den særlige stilling, som miljøområdet har efter EF-Traktaten. Bl.a. peger Domstolen (i præmis 41) på, at Fællesskabet efter EF-Traktatens artikel 2 har til opgave at fremme et ”højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten”, og på, at traktatens artikel 3 med henblik herpå bestemmer, at der skal indføres ”en miljøpolitik.” Domstolen peger også (i præmis 42) på den særlige bestemmelse i EF-Traktatens artikel 6, hvorefter miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner. Domstolen anfører i den forbindelse, at bestemmelsen ”understreger ... at der er tale om et tværgående og grundlæggende mål.”

Heroverfor står imidlertid bl.a., at EF-Traktatens artikel 2 nævner, at Fællesskabets mål skal nås gennem ”oprettelsen af et fælles marked, en Økonomisk og Monetær Union samt gennem iværksættelsen af fælles politikker eller aktioner som omhandlet i artikel 3 og 4”. Artikel 3 indeholder i den forbindelse en opregning af de forskellige områder, hvor der er givet Fællesskabet midler til at opnå de forskellige delmål, f.eks. ophævelse af told og kvantitative restriktioner, indførelse af en fælles handelspolitik, oprettelse af et indre marked og indførelse af en fælles politik på landbrugs- og fiskeriområdet, samt foranstaltninger vedrørende personernes indrejse og færden samt beskæftigelsespolitikker. De områder, der er opregnet i artikel 3 litra

a til litra t, svarer til afsnit og kapitler i traktaten, hvori der er fastlagt materielle forbuds- eller påbudsregler og/eller givet institutionerne kompetence til at vedtage fællesskabsretsakter mv.

Bl.a. på den baggrund må det give anledning til betydelig tvivl, om Domstolen har tillagt de specifikt miljømæssige omstændigheder, som er fremhævet i dommens præmis 41 og 42, afgørende vægt ved sin vurdering.

Sammenfattende må det efter Justitsministeriets opfattelse antages, at der også inden for andre af de områder, som EF-Traktaten regulerer – og inden for de rammer, som følger af dommen – kan fastsættes regler, der forpligter medlemsstaternes til at indføre strafferetlige sanktioner. Det vil under alle omstændigheder i første omgang være op til Kommissionen og Rådet at afgøre dette.

Særlige spørgsmål opstår i forhold til området for toldsamarbejde efter EF-Traktatens artikel 135 og bekæmpelse af svig efter EF-Traktatens artikel 280. Det fremgår således af EF-Traktatens artikel 135, at de foranstaltninger, som Rådet træffer til styrkelse af toldsamarbejdet mellem medlemsstaterne og mellem disse og Kommissionen, ikke "berører anvendelsen af medlemsstaternes strafferet eller retsplejeregler." Tilsvarende følger det af EF-Traktatens artikel 280, stk. 4, at de foranstaltninger, som Rådet vedtager til forebyggelse og bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, med henblik på at yde en effektiv og ensartet beskyttelse i medlemsstaterne "[ikke berører] anvendelsen af medlemsstaternes strafferet eller retsplejeregler". Disse bestemmelser blev indsat ved Amsterdam-Traktaten i 1997.

I dommens præmis 52 anføres følgende om de nævnte bestemmelser:

"Den omstændighed, at artikel 135 EF og artikel 280, stk. 4, EF inden for toldsamarbejdet, henholdsvis på området for bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, forbeholder anvendelsen af national strafferet og retspleje for medlemsstaterne, kan ikke føre til et andet resultat. Det kan således ikke på baggrund af disse bestemmelser udledes, at man i forbindelse med iværksættelsen af miljøpolitikken må afvise enhver harmonisering på strafferettens område, uanset om den er så begrænset som i rammeafgørelsen, og selv om den er nødvendig for at sikre fællesskabsrettens effektive virkning."

Det må således efter Justitsministeriets opfattelse fortsat antages, at fællesskabslovgiver ikke har nogen beføjelse til at vedtage bestemmelser, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet, i tilknytning til en fællesskabsregulering inden for toldsamarbejdet og området for svigsbekæmpelse.

3.3. Der kan være grund til at fremhæve, at det, der er anført under pkt. 3.1 og 3.2 ovenfor, vedrører Fællesskabets adgang til at pålægge medlemsstaterne at fastsætte strafferetlige sanktioner i tilknytning til emner, der i øvrigt er reguleret i medfør af EF-Traktaten, f.eks. miljøbeskyttelse.

Dommen ændrer således ikke ved, at det "egentlige" strafferetlige samarbejde - f.eks. om bekæmpelse af terrorisme, organiseret kriminalitet, narkotikahandel, børnepornografi og korruption - fortsat vil skulle foregå inden for rammerne af det mellemstatslige samarbejde efter EU-Traktatens afsnit VI. I overensstemmelse hermed anføres i dommens præmis 47, at "[s]traffelovgivningen og reglerne om behandlingen af straffesager henhører principielt ... ikke under Fællesskabets kompetence".

Det anførte skal ses i sammenhæng med, at de nævnte spørgsmål om bekæmpelse af terrorisme mv. netop ikke er omfattet af de enkelte politikområder i EF-Traktaten. Derimod er f.eks. miljøbeskyttelse omfattet af EF-Traktaten, og dommen kan formentlig siges at bygge på det synspunkt, at også regler, der pålægger medlemsstaterne at fastsætte strafferetlige sanktioner for overtrædelse af Fællesskabets miljølovgivning, må anses for miljøbeskyttelsesregler i EF-Traktatens forstand, når kravet om strafferetlige sanktioner er nødvendigt for at sikre Fællesskabets materielle miljøreglers fulde effektivitet.

4. Det danske forbehold på området for retlige og indre anliggender.

Det danske forbehold på området for retlige og indre anliggender (det såkaldte "retlige forbehold") blev formuleret i forbindelse med Danmarks tiltrædelse af Maastricht-Traktaten i 1993. I det danske memorandum "Danmark i Europa" af 30. oktober 1992, der lå til grund for indgåelsen af Edinburgh-Afgørelsen af 12. december 1992, anføres således bl.a. følgende:

"Danmark kan ikke godtage suverænitetsafgivelse på det retlige og politimæssige område, men kan deltage på det hidtidige mellemstatslige grundlag. Det betyder, at Danmark for sit vedkommende ikke kan støtte, at dele af søjle 3 overflyttes til det overnationale samarbejde i søjle 1".

I overensstemmelse hermed indeholder Edinburgh-Afgørelsen følgende om det retlige forbehold:

"Afsnit D. Retlige og indre anliggender. Danmark vil deltage fuldt ud i samarbejdet om retlige og indre anliggender på grundlag af bestemmelserne i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union".

Som følge af, at det udlændinge- og civilretlige område ved Amsterdam-Traktaten i 1997 blev overført fra det mellemstatslige samarbejde i EU-Traktaten til det overstatslige samarbejde i EF-Traktaten, blev der vedtaget en protokol nr. 5 om Danmarks stilling. Det fremgår bl.a. heraf, at Danmark ikke deltager i det overstatslige samarbejde efter EF-Traktatens afsnit IV, der regulerer det udlændinge- og civilretlige område.

Betydningen for det retlige forbehold af den retssag, som nu har resulteret i ovennævnte dom, er nærmere behandlet i Udenrigsministeriets redegørelse af 11. august 2003, der er udarbejdet i anledning af EUs Forfatningstraktat. I redegørelsen, der tidligere er sendt til Folketinget, anføres bl.a.:

” Det er Kommissionens (og Europa-Parlamentets) opfattelse, at der er hjemmel i EF-traktaten til at forpligte medlemsstaterne til at indføre strafferetlige sanktioner og til i et vist omfang nærmere at regulere de pågældende strafferetlige sanktioner. Kommissionen har på flere områder inden for de seneste år forsøgt at integrere regler af strafferetlig karakter i forslag til EU-lovgivning om Fællesskabets sektorpolitikker. Nylige eksempler omfatter forslag inden for fiskeri, miljø, svigsbekæmpelse, intellektuel ejendomsret, søfartsikkerhed, told, handel og sanktioner mod tredjelande. Rådets Juridiske Tjeneste (RJT) har erklæret sig for enig med Kommissionen for så vidt angår adgangen til at vedtage bestemmelser om, at medlemsstaterne skal pålægge strafferetlige sanktioner, men finder ikke, at Fællesskabet har kompetence til at regulere strafniveauet (bøde, fængsel osv.). Et flertal af medlemsstaterne i Rådet, herunder Danmark, har hidtil afvist Kommissionens retsopfattelse. Til illustration kan det nævnes, at Rådet for nylig har afvist et direktivforslag om miljøkriminalitet fremsat af Kommissionen i henhold til TEF art. 175, og i stedet – på forslag af Danmark – enstemmigt vedtaget en rammeafgørelse om miljøkriminalitet på grundlag af TEU art. 31. Kommissionen har i foråret 2003 anlagt sag mod Rådet ved EF-Domstolen med påstand om annullation af rammeafgørelsen. Kommissionen gør gældende, at rammeafgørelsen indeholder regler, som burde være vedtaget i henhold til EF-traktaten, jf. TEU art. 47. Retssagen er den første af sin art, som giver EF-Domstolen anledning til at forholde sig udtrykkeligt til det principielle spørgsmål om, hvorvidt der er hjemmel i EF-traktaten til at fastsætte regler om strafferetlige sanktioner i forbindelse med sektorpolitisk regulering. ”

I en fodnote hertil anføres følgende:

”En dom kan tidligst forventes i efteråret 2004/foråret 2005. Danmark har sammen med 10 andre medlemslande anmodet om at intervenere i sagen til støtte for Rådet. I det omfang Kommissionen måtte få helt eller delvist medhold i retssagen, vil det ikke i sig selv rejse spørgsmål i forhold til RIA-forbeholdet, men være ensbetydende med, at flertallet af EU's medlemsstater, herunder Danmark, hidtil har anlagt en for restriktiv fortolkning af de sektorpolitiske hjemmelsbestemmelser. I så fald har Danmark allerede ved ratifikationen af EF-traktaten med senere ændringer afgivet den accessoriske strafferetlige lovgivende beføjelse i og med, at beføjelsen til at lovgive på det bestemte sektorpolitiske område er overgivet til Fællesskabet.”

Justitsministeriet kan tilslutte sig det, der er anført i redegørelsen.

Det er således væsentligt at fremhæve, at der ikke med dommen er tale om, at et samarbejde, der hidtil har henhørt under det mellemstatslige samarbejde efter EU-Traktaten, nu er blevet overflyttet til det overstatslige samarbejde i EF-Traktaten, således som det – som omtalt ovenfor – skete ved Amsterdam-Traktaten i 1997.

Det, der er tale om, er i stedet, at Domstolen nu har taget endelig stilling til den nærmere rækkevidde af det fællesskabsretlige samarbejde inden for miljøområdet, som Danmark hele tiden har deltaget i, og som Danmark har tiltrådt efter den særlige bestemmelse om suverænitetsafgivelse i grundlovens § 20. På dette punkt har Domstolen lagt en anden forståelse af EF-Traktatens artikel 175 til grund end den, som Danmark og en række andre medlemsstater hidtil har haft, jf. pkt. 1 ovenfor.

Efter den nævnte protokol nr. 5 om Danmarks stilling har Danmark ikke noget forbehold over for det fællesskabsretlige samarbejde på miljøområdet. Danmark vil også fremover fuldt ud deltage i bl.a. dette samarbejde.

Det er i øvrigt ikke sådan, at fællesskabsretten hidtil slet ikke har medført nogen påvirkning af medlemsstaternes strafferetlige lovgivning.

Efter Domstolens praksis skal medlemsstaterne således drage omsorg for, at overtrædelse af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed. Medlemsstaternes sanktioner skal endvidere under alle omstændigheder være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning. I EF-Domstolens dom af 10. juli 1990 i sag C-326/88, Hansen og Søn, foretog Domstolen således en efterprøvelse af, om Danmark havde tilsidesat sine forpligtelser i medfør af medlemsstaternes loyalitetsforpligtelse efter EF-Traktatens artikel 10 ved at pålægge en vognmand objektivt strafansvar for hans chaufførs overtrædelse af Fællesskabets køre- hviletidsbestemmelser. Domstolen fandt efter en konkret vurdering, at dette ikke var tilfældet.

Sammenfattende er det således – i overensstemmelse med det, der er anført i Udenrigsministeriets redegørelse af 11. august 2003, jf. ovenfor – Justitsministeriets opfattelse, at det danske EU-forbehold på området for retlige og indre anliggender ikke er til hinder for, at Danmark som hidtil deltager i det overstatslige samarbejde efter EF-Traktaten. Det gælder også med hensyn til fællesskabsregler af strafferetlig karakter, som efter det, der er fastslået i dommen, kan vedtages med hjemmel i denne traktat.