

Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet ⁽¹⁾

(2003/C 20 E/26)

KOM(2002) 544 endelig udg. — 2001/0076(COD)

(Forelagt af Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 250, stk. 2 den 30. september 2002)

Det hedder i EF-traktatens artikel 250, stk. 2, at så længe Rådet ikke har truffet afgørelse, kan Kommissionen ændre sit forslag under hele forløbet af de procedurer, der fører frem til vedtagelse af en fællesskabsretsakt.

Kommissionen giver i det følgende udtryk for sin holdning til de af Europa-Parlamentet vedtagne ændringsforslag.

1. SAGSFORLØB

Forelæggelse af forslaget for Rådet og Europa-Parlamentet (KOM(2001)139 endelig udg. — 2001/0076(COD)) i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 175, stk. 1: 15. marts 2001

Udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalgs sektion (Rådet har ikke udbedt sig Udvalgets udtalelse i denne sag): 11. juli 2001

Europa-Parlamentets holdning — første behandling 9. april 2002

2. FORMÅLET MED KOMMISSIONENS FORSLAG

Fællesskabsretten på miljøområdet har 25 år på bagen. Flere end 200 direktiver er i dag gældende på miljøområdet. Der er dog fortsat mange tilfælde af alvorlig tilsidesættelse af miljøbeskyttelsesbestemmelserne i fællesskabsretten.

Tendensen til alvorlig tilsidesættelse af miljøbestemmelserne viser, at medlemsstaternes sanktioner hidtil ikke er tilstrækkelige til at sikre fuld overholdelse af fællesskabsretten.

Kommissionens forslag til direktiv forpligter medlemsstaterne til at indføre strafferetlige sanktioner, da kun sådanne foranstaltninger synes velegnede og tilstrækkeligt afskrækkende til at sikre en ordentlig iværksættelse af miljøbestemmelserne.

3. KOMMISSIONENS HOLDNING TIL EUROPA-PARLAMENTETS ÆNDRINGSFORSLAG

Europa-Parlamentet vedtog den 9. april 2002 24 af de i alt 32 fremsatte ændringsforslag.

Kommissionen accepterer ændringsforslag 2, 5, 7, 15, 16, 22 og 23 uden forbehold.

Ændringsforslag 1, 3, 4, 6, 12 og 14 accepteres i princippet, men bør omformuleres og/eller flyttes til et andet sted i forslaget.

Kommissionen accepterer delvis ændringsforslag 9, 21 og 30.

Ændringsforslag 8, 10, 11, 13, 18, 19, 20, 24 og 27 kunne Kommissionen ikke acceptere.

Kommissionens holdning til Europa-Parlamentets ændringsforslag er som følger:

3.1. Ændringsforslag, som Kommissionen accepterer uden forbehold

Ændringsforslag 2 er en generel reference til retsgrundlaget for forslaget til direktiv (EF-traktatens artikel 175, stk. 1).

Ændringsforslag 5 fastlægger, at Fællesskabets kompetence kan suppleres med foranstaltninger under tredje søjle. Dette er også Kommissionens synspunkt, som den har forsvaret over for Rådet.

⁽¹⁾ EFT C 180 E af 26.6.2001, s. 238.

Ændringsforslag 7 gør det i betragtningerne klart, at de strafferetlige bestemmelser vedtages på nationalt niveau, så det præciseres, at formålet med direktivet ikke er at give Fællesskabet indflydelse på nationale strafferetlige bestemmelser. Selv om der i forslaget artikel 3 (kriminelle handlinger) og 4 (sanktioner) allerede klart henvises til national strafferet, kan det være nyttigt at gøre dette klart i betragtningerne.

Ændringsforslag 15, 22 og 23 forbedrer Kommissionens tekst i tråd med de relevante fællesskabsbestemmelser på miljøområdet (navnlig Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle ⁽¹⁾, Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter ⁽²⁾ og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2037/2000 af 29. juni 2000 om stoffer, der nedbryder ozonlaget ⁽³⁾).

Ændringsforslag 16 gør det klart, at i forbindelse med kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og Unionen er et direktivforslag inden for første søjle den rette form for retsakt, og at artikel 175, stk. 1, i EF-traktaten er det korrekte retsgrundlag for strafferetlig beskyttelse af miljøet i Fællesskabet. Dette er helt i tråd med Kommissionens holdning vedrørende Fællesskabets beføjelser til at forpligte medlemsstaterne til at indføre strafferetlige sanktioner over for overtrædelser af miljøbestemmelserne.

3.2. **Ændringsforslag, som Kommissionen accepterer i princippet**

Ændringsforslag 1 vedrører det politiske mandat, der blev givet på Det Europæiske Råds møde i Tammerfors, og som fastlægger, at miljøkriminalitet er det område, hvor medlemsstaterne først og fremmest bør vedtage fælles definitioner og fælles sanktioner inden for national strafferet. Det er en politisk erklæring, som ikke har sin plads i betragtningerne til en retsakt. Ændringsforslaget accepteres dog i princippet, og Kommissionen ville kunne acceptere ændringsforslaget uden ændring af ordlyden.

Ændringsforslag 3 omtaler Fællesskabets beføjelser til at vedtage strafferetlige sanktioner for at sikre håndhævelsen og effektiviteten af fællesskabslovgivningen. Der henvises til EU-traktatens artikel 28 og 47, som fastslår EF-traktatens forrang, samt til Domstolens retspraksis. Rent juridisk er det ikke hensigtsmæssigt at henvise til bestemmelser under tredje søjle i en retsakt under første søjle. Kommissionen ville dog kunne acceptere ændringsforslaget uden ændring af ordlyden.

Ændringsforslag 4 og 14 indeholder en nyttig henvisning til subsidiaritetsprincippet. De kan muligvis samles i et enkelt ændringsforslag med henvisning til en eksisterende standardklausul. Kommissionen foreslår følgende omformulering med henvisning til en standardklausul, som det f.eks. er tilfældet i gældende miljøbestemmelser (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/76/EF af 4. december 2000 om forbrænding af affald ⁽⁴⁾):

»I overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet, jf. traktatens artikel 5, er der behov for at handle på fællesskabsplan. Dette direktiv begrænser sig til at opstille de mindstekrav, som medlemsstaterne skal overholde.«.

Således samlet kan ændringsforslaget med fordel erstattes af ændringsforslag 4 på samme sted.

Ændringsforslag 6 knytter forslaget til eksisterende fællesskabsbestemmelser på miljøområdet. Dette sker allerede i betragtning 3 og 4 i det oprindelige forslag. Kommissionen ville dog kunne acceptere ændringsforslaget uden ændring af ordlyden.

Ændringsforslag 12 gør det klart, at det er nødvendigt at anvende strafferetlige sanktioner for at håndhæve miljøbestemmelserne, og at der i EF-traktaten er hjemmel for strafferetlige sanktioner. Indholdet i ændringsforslaget indgår allerede i betragtning 4 i forslaget. Kommissionen ville dog kunne acceptere ændringsforslaget uden ændring af ordlyden.

⁽¹⁾ EFT L 103 af 25.4.1979, s. 1.

⁽²⁾ EFT L 206 af 22.4.1992, s. 7.

⁽³⁾ EFT L 244 af 29.9.2000, s. 1.

⁽⁴⁾ EFT L 332 af 28.12.2000, s. 91.

3.3. Ændringsforslag, som Kommissionen accepterer delvis

Ændringsforslag 9 henviser i første punktum (accepteret uden forbehold) til det forhold, at det fortsat står medlemsstaterne frit at opretholde eller indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger. Andet punktum (forkastet) henviser til det forhold, at direktivet kan suppleres med foranstaltninger under tredje søjle. Dette aspekt er allerede nævnt under ændringsforslag 5 (accepteret af Kommissionen uden forbehold). Der er ingen grund til at gentage det. Ændringsforslaget accepteres således uden forbehold for første dels vedkommende og forkastes for anden dels vedkommende.

Kommissionen foreslår følgende omformulering:

»Dette direktiv omfatter kun minimumsnormer, og medlemsstaterne har således fortsat mulighed for at fastsætte eller anvende strengere strafferetlige sanktioner for andre end de i direktivet nævnte kriminelle handlinger.«.

Ændringsforslag 21 forbedrer i den første del Kommissionens formulering i tråd med eksisterende fællesskabsbestemmelser på miljøområdet. Andel del af punktet indeholder en ny henvisning til »produktion« af farligt affald. Fællesskabsretten på miljøområdet indeholder intet generelt forbud mod produktion af farligt affald. Det er derfor ikke muligt i forslaget artikel 3, litra b), at henvise til sådan produktion. Ændringsforslag 21 kan accepteres af Kommissionen omformuleret som følger:

»udledning, emission eller deponering af en mængde materialer i luft, jord eller undergrund, overfladevand eller grundvand og behandling, bortskaffelse, oplagring, transport, eksport eller import af farligt affald.«.

Ændringsforslag 30 foreslår tilføjet en henvisning til det forhold, at frihedsberøvelse som omhandlet i direktivet kan medføre udlevering. Krav om at sanktioner kan medføre udlevering er i overensstemmelse med andre EU-tekster og accepteres i princippet. Den tilføjede henvisning til forholdet »hvis en medlemsstats nationale lovgivning indeholder bestemmelser herom« er uklar og bør udgå. Ændringsforslaget accepteres således i princippet for første dels vedkommende og forkastes for anden dels vedkommende. Kommissionen vil kunne acceptere ændringsforslaget omformuleret som følger:

»For så vidt angår fysiske personer indfører medlemsstaterne strafferetlige sanktioner, der i grove tilfælde indebærer frihedsberøvelse, som kan medføre udlevering.«

3.4. Ændringsforslag, som Kommissionen forkaster

Ændringsforslag 8 henviser fejlagtigt til EU-traktatens artikel 31. Henvisningen til EU-traktatens artikel 31, litra e), fokuserer på EU's beføjelse (under tredje søjle) til fælles handling vedrørende retligt samarbejde på områderne organiseret kriminalitet, terrorisme og ulovlig narkotikahandel under EU-traktatens afsnit VI. Denne henvisning forfølger ikke formålet i ændringsforslagets begrundelse, nemlig at støtte Fællesskabets beføjelse til at pålægge medlemsstaterne at indføre strafferetlige sanktioner for overtrædelser af fællesskabsretten på miljøområdet. Endvidere gøres det i ændringsforslag 16 (accepteret uden forbehold) allerede klart, at EF-traktatens artikel 175, stk. 1, er det korrekte retsgrundlag for strafferetlig beskyttelse af miljøet i Fællesskabet.

Ændringsforslag 10 understreger, at Europa-Parlamentet i en tidligere henstilling har tilsluttet sig Kommissionens fremgangsmåde⁽¹⁾. En sådan henvisning til henstillingen giver ikke noget retsgrundlag for direktivforslagets dispositive del og bør derfor ikke indgå i betragtningerne.

Ændringsforslag 11 er en politisk erklæring om, at der bør tages hensyn til udtalelsen fra den kompetente sektion i Det Økonomiske og Sociale Udvalg, som Kommissionen i al væsentlig kan tilslutte sig. Henvisningen kan ikke indgå i betragtningerne, idet der i forslaget til direktiv, når det først er vedtaget, i henvisningsdelen vil blive refereret til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse fra plenarmødet. En sådan henvisning giver ikke noget retsgrundlag for direktivforslagets dispositive del og bør derfor ikke indgå i betragtningerne.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets henstilling om strafferetlige sanktioner og fællesskabsretten, B-0707/2001, 15.11.2001.

Ændringsforslag 13 er en politisk erklæring, som Kommissionen i al væsentlig kan tilslutte sig, fordi vedtagelsen af Kommissionens forslag til direktiv prioriteres frem for vedtagelsen af Rådets udkast til rammeafgørelse. En sådan henvisning giver dog ikke noget retsgrundlag for direktivforslagets dispositive del og bør derfor ikke indgå i betragtningerne.

Ændringsforslag 18 tilføjer anstiftelse til definitionen på »aktiviteter« (forslagets artikel 2). En sådan henvisning indgår allerede i forslagets artikel 4, der behandler sanktioner. I henhold til forslagets artikel 4, er kriminelle handlinger (defineret i artikel 2 og omhandlet i artikel 3) samt »medvirken til og anstiftelse af sådanne« strafbare. En ny henvisning til anstiftelse i artikel 2 bidrager ikke med noget nyt.

Ændringsforslag 19 og 27 omhandler udeladelsen af bilaget til forslaget.

Kommissionen besluttede at vedtage forslaget til direktiv med et bilag af hensyn til den juridiske klarhed. Bilaget og artikel 3 dækker hele fællesskabsretten på miljøområdet og opstiller en udtømmende liste over fællesskabsretlige forpligtelser (51 direktiver og forordninger), hvis overtrædelse kan have betydelige miljøforringelser til følge.

Bilaget anses for nødvendigt, da direktivet forpligter medlemsstaterne til at indføre strafferetlige sanktioner i deres nationale retsordener, og det vil være umuligt at indføre sådanne strafferetlige sanktioner, hvis ikke de er tydeligt identificerede.

Ændringsforslag 20 henviser først til »skadelige stoffer« og dernæst til radioaktive stoffer.

1. »skadelige stoffer«

— »stof«

Ordet »stof« er et restriktivt begreb. Det bruges bl.a. i Rådets direktiv 76/769/EØF af 27. juli 1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater ⁽¹⁾. Ændringsforslaget sigter på at give artikel 3 det størst mulige anvendelsesområde. Brug af et restriktivt begreb tjener ikke dette formål. Forslaget til direktiv henviser i artikel 3, litra b), til »materialer«. Denne bredere formulering bør bibeholdes.

— »skadelige«

Ændringsforslaget tilføjer en ny betingelse for håndhævelse af de direktiver på miljøområdet, der henviser til deponering, emission eller udledning af en mængde materialer i luft, jord eller vand. Det tjener intet formål, da direktiverne allerede opstiller en hel række sammenhængende regler. Det er derimod farligt, da det vil betyde endnu et element, der skal bevises, inden direktiverne håndhæves.

2. »Radioaktive stoffer«

Ændringsforslaget sigter på at dække radioaktive stoffer. Juridisk er det umuligt at indføre strafferetlige sanktioner over for ulovlige aktiviteter med radioaktive stoffer på direktivforslagets retsgrundlag, nemlig EF-traktatens artikel 175. Dette spørgsmål bør måske behandles inden for rammerne af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab.

Ændringsforslag 24 tilføjer ordet »strafferetlig« i indledningen til forslagets artikel 4. Dette ændringsforslag kom ikke til afstemning, da Europa-Parlamentet anså det som en rent sproglig ændring.

Kommissionen mener imidlertid, at ændringsforslaget i betydelig grad forandrer den oprindelige tekst i Kommissionens forslag.

⁽¹⁾ EFT L 262 af 27.9.1976, s. 201.

I forbindelse med forslaget til direktiv omtales de fleste sanktioner som strafferetlige. I en række medlemsstater er det imidlertid vanskeligt, rent juridisk, at skelne mellem administrative og strafferetlige sanktioner, navnlig for juridiske persons vedkommende. Det er årsagen til, at sanktionernes strafferetlige karakter kun nævnes under litra a), som omhandler fysiske personer. Litra b), som omhandler såvel fysiske som juridiske personer, indeholder ikke denne præcisering. Hvis ordet »strafferetlig« tilføjes i indledningen til artikel 4, vil det derfor kunne give anledning til problemer i gennemførelsen af direktivet i sådanne medlemsstater.

3.5. Ændret forslag

Under henvisning til EF-traktatens artikel 250, stk. 2, ændrer Kommissionen sit forslag som anført ovenfor.
