



Justitsministeriet

Dato: 6. juni 2006
Kontor: Lovafdelingen
Sagsnr.:
Dok.: NHC40170

1. Indledning

1. Sag C-440/05 er anlagt ved De Europæiske Fællesskabers Domstol (herefter Domstolen) den 9. december 2005 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (herefter Kommissionen) mod Rådet for Den Europæiske Union (herefter Rådet) med påstand om, at Rådets rammeafgørelse 2005/667/RIA af 12. juli 2005 om skærpelse af de strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe (herefter rammeafgørelsen) er retsstridig, og at rammeafgørelsen annulleres.
2. Domstolen har ved kendelse af 2. maj 2006 tilladt den danske regering (herefter regeringen) at intervenere i sagen til støtte for sagsøgtens påstand.
3. Det omtvistede spørgsmål er, om Rådet har været beføjet til at vedtage rammeafgørelsen i medfør af Traktaten om Den Europæiske Union (herefter EU-Traktaten), særlig artikel 29, stk. 2, 3. pind, artikel 31, stk. 1, litra e, og artikel 34, stk. 2, litra b, idet Kommissionen er af den opfattelse, at rammeafgørelsen henhører under Fællesskabets kompetence, og at reglerne i rammeafgørelsen derfor alene kunne vedtages i medfør af Traktaten om Det Europæiske Fællesskab (herefter EF-Traktaten).
4. Det er regeringens opfattelse, at rammeafgørelsens regler om harmonisering af medlemsstaternes strafferetlige regler ikke henhører under Fællesskabets kompetence, og at Rådet derfor har været beføjet til at vedtage bestemmelserne i form af en rammeafgørelse i medfør af EU-Traktaten.
5. Regeringen kan tilslutte sig Rådets principale påstand om afvisning af sagen samt Rådets begrundelse herfor. For det tilfælde at Rådets principale påstand ikke tages til følge, kan regeringen tilslutte sig Rådets subsidiære påstand om, at EF-Domstolen skal fastslå, at gen-

nemgangen af rammeafgørelsen ikke har påvist noget, der gør, at artikel 1, artikel 4, stk. 1, stk. 4-7, artikel 6, stk. 1, litra a, stk. 2 og 3, samt artiklerne 7-12 skal annulleres.

2. Den omtvistede rammeafgørelse

6. Rammeafgørelsen er vedtaget med hjemmel i EU-Traktaten, særligt dennes artikel 29, stk. 2, 3. pind, artikel 31, stk. 1, litra e, og artikel 34, stk. 2, litra b. Det er anført i rammeafgørelsens 4. indledende betragtning, at den supplerer Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/35/EF af 7. september 2005 om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner for overtrædelser. Med rammeafgørelsen foretages en vidtgående minimumsharmonisering af medlemsstaternes strafferetlige regulering på søtransportområdet. Udover at regulere spørgsmålet om, hvilke handlinger der skal anses for strafbare, om tilregnelser, om ansvar for medvirken og om juridiske personers strafferetlige ansvar, indeholder rammeafgørelsen bl.a. meget detaljerede bestemmelser om, hvilke strafftyper og straffniveauer medlemsstaterne pålægges at indføre i deres lovgivninger.

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

7. Nærværende sag drejer sig grundlæggende om, hvorvidt rammeafgørelsen helt eller delvist kunne – og dermed skulle – have været vedtaget i medfør af EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, og dermed om, i hvilket omfang Fællesskabet på dette område har kompetence til at fastsætte regler på det strafferetlige område.
8. Domstolen har i sin dom af 13. september 2005 i sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, for nyligt behandlet et beslægtet spørgsmål. I den pågældende sag annullerede Domstolen Rådets rammeafgørelse 2003/80/RIA om strafferetlig beskyttelse af miljøet med den begrundelse, at rammeafgørelsens artikel 1-7 på grund af deres formål og indhold havde miljøbeskyttelse som overordnet mål, og at de således gyldigt kunne – og dermed også skulle – have været vedtaget med hjemmel i EF-Traktatens artikel 175. Dommen gennemgås i det følgende.
9. I dommen i sag C-176/03 konstaterede Domstolen indledningsvis i 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.”.

10. 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”. I præmis 42 bemærkede Domstolen, at det fremgår af EF-Traktatens artikel 6, at miljøbeskyttelseskrav skal ”integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner”, og at bestemmelsen således understreger, ”at der er tale om et tværgående og grundlæggende mål.” Endvidere konstaterede Domstolen i præmis 43, at ”[EF-Traktatens] artikel 174 – 176 udgør principielt den ramme, som Fællesskabets miljøpolitik skal udøves inden for.”
11. 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 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 finder 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.”

12. 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 hen-

hold til [EF-Traktatens] artikel 175, er den i strid med [EU-Traktatens] artikel 47, hvilket gælder for hele rammeafgørelsen, eftersom denne ikke kan opdeles.”¹

4. Regeringens bemærkninger

13. Det er regeringens opfattelse, at man ikke af Domstolens dom i sag C-176/03 kan udlede, at de regler, der er indeholdt i rammeafgørelsen, kunne – og derfor skulle – have været vedtaget med hjemmel i EF-Traktaten. Argumenterne herfor, som i vid udstrækning svarer til de argumenter, der er anført af Rådet, og som der mere indgående vil blive redegjort for i afsnit 4.1-4.5 nedenfor, er følgende:
14. Dommen i sag C-176/03 indebærer efter regeringens opfattelse, at fællesskabslovgiver i en retsakt på miljøbeskyttelsesområdet 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 den annullerede rammeafgørelses artikel 1-7, som efter dommens præmis 51 kunne have været vedtaget med hjemmel i EF-Traktatens artikel 175.
15. Det er imidlertid regeringens opfattelse, at det på baggrund af dommen må antages, at fællesskabslovgiver ikke har en sådan kompetence i medfør af EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, inden for søtransportpolitikken, hvorfor der efter den danske regerings opfattelse allerede af den grund ikke kan antages at være fællesskabsretlig kompetence til at fastsætte sådanne regler, som er indeholdt i den omtvistede rammeafgørelse. Der henvises til det, der er anført under afsnit 4.1.
16. Hertil kommer, at de konkrete omstændigheder, som ifølge dommen var afgørende for, at Fællesskabet havde en begrænset strafferetlig kompetence på miljøbeskyttelsesområdet, efter regeringens opfattelse ikke foreligger i denne sag. Det gælder navnlig kravet om nødvendighed. Selv hvis Domstolen – i modsætning til den danske opfattelse anført i punkt 14 – skulle nå frem til, at der kan være en fællesskabsretlig kompetence i medfør af EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, til at fastsætte strafferetlige regler, vil det derfor efter regeringens opfattelse allerede af den grund ikke kunne antages, at der skulle bestå en fællesskabs-

¹ Jf. dommens præmis 53.

retlig kompetence til at fastsætte sådanne regler, som er indeholdt i den omtvistede rammeafgørelse. Der henvises til det, der er anført under afsnit 4.2.

17. Det er endvidere regeringens opfattelse, at det på baggrund af dommen ikke kan antages, at EF-Traktatens artikel 175 – og dermed heller ikke artikel 80, stk. 2 – indeholder hjemmel til at fastsætte bestemmelser om, at medlemsstaterne skal indføre bestemte strafferetlige sanktioner for sådanne overtrædelser, f.eks. bøde eller frihedsstraf, eller om strafniveauer. Der henvises til det, der er anført under afsnit 4.3.

18. Efter regeringens opfattelse kan det på baggrund af dommen heller ikke antages, at rammeafgørelsens artikel 7 om medlemsstaternes jurisdiktionskompetence vil kunne vedtages i en fællesskabsretsakt på søtransportområdet. Der henvises til det, der er anført under afsnit 4.4 nedenfor.

19. Endelig har Kommissionen efter regeringens opfattelse heller ikke anført forhold, der gør, at bestemmelserne i artikel 1 og 8-12, bør annulleres, jf. afsnit 4.5 nedenfor.

4.1. Det kan på baggrund af EF-Domstolens dom i sag C-176/03 ikke antages, at der i medfør af EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, skulle være hjemmel til at fastsætte regler, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet

20. Den foreliggende sag adskiller sig bl.a. fra sag C-176/03 derved, at direktiv 2005/35/EF, som den omtvistede rammeafgørelse supplerer, ikke er vedtaget med hjemmel i EF-Traktatens artikel 175 om miljøpolitikken, men derimod vedtaget med hjemmel i EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, om bl.a. EU's fælles søtransportpolitik.

21. Regeringen finder, at der er så væsentlige forskelle i EF-Traktatens bestemmelser på miljøområdet og EF-Traktatens bestemmelse i artikel 80, stk. 2, om bl.a. den fælles søtransportpolitik, at der ikke kan sluttes analogt fra sag C-176/03 til den foreliggende. Efter regeringens opfattelse følger det således ikke af dommen i sag C-176/03, at der i medfør af EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, skulle være hjemmel til at fastsætte regler, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet.

22. Det skyldes, at Domstolen efter regeringens opfattelse i dommen har fastslået, at der – ud over nødvendighedskriteriet, der drøftes under afsnit 4.2, og kriteriet om, at reglerne i øvrigt efter deres formål og indhold skal falde ind under en bestemmelse i EF-Traktaten – under alle omstændigheder må stilles krav om, at det pågældende politikområde er udtryk

for et grundlæggende og tværgående mål i EF-Traktaten, for at Fællesskabet kan antages at have kompetence på det strafferetlige område. Det fremgår af dommen, at Domstolen som et centralt led i sin begrundelse for at fravige det klare udgangspunkt om, at straffelovgivningen og reglerne om behandlingen af straffesager principielt ikke henhører under Fællesskabets kompetence, lagde vægt på miljøpolitikkenes særlige traktatmæssige status som et grundlæggende og tværgående mål, der skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner². Regeringen er således ikke enig i Kommissionens synspunkt om, at det afgørende for, om en sådan kompetence foreligger, alene skulle være de to førstnævnte betingelser, som er dels nødvendighedskriteriet, dels kriteriet om, at reglerne efter deres formål og indhold skal falde ind under en bestemmelse i EF-Traktaten³.

23. Uanset om andre af de politikområder, der er omfattet af EF-Traktaten, eventuelt måtte kunne anses for at have en lignende grundlæggende og tværgående status som miljøområdet, kan det imidlertid efter regeringens opfattelse klart konstateres, at dette ikke gør sig gældende i relation til gennemførelsen af en fælles politik på søtransportområdet.
24. Det skyldes, at *udstrækningen* af søtransportpolitikkenes anvendelsesområde ifølge EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, er et resultat af de enkelte beslutninger truffet af fællesskabslovgiver. Den betydelige grad af frihed, der herved overlades fællesskabslovgiver med hensyn til, "*hvorvidt, i hvilket omfang og på hvilken måde*" lovgiver ønsker at udstrække sin kompetence på bl.a. søtransportområdet, gør, at søtransportpolitikken – i modsætning til miljøpolitikken – efter regeringens opfattelse ikke kan anses for et af Fællesskabets tværgående og grundlæggende formål⁴.
25. Det anførte understreges endvidere af, at der ikke i relation til søtransportpolitikken findes en bestemmelse i EF-Traktaten, der – på samme måde som EF-Traktatens artikel 6 i forhold til miljøpolitikken – forpligter Fællesskabet til at integrere søtransportpolitikken i alle andre politikker og aktioner.
26. Hertil kommer, at en hjemmel til i medfør af EF-Traktaten at fastsætte regler om strafferetlige forhold under alle omstændigheder vil have karakter af en undtagelse fra det klare generelle udgangspunkt om, at straffelovgivningen og reglerne om behandlingen af straffesa-

² Jf. EF-Traktatens artikel 6 samt dommens præmis 42, der er gennemgået under afsnit 3.

³ Jf. replikkens pkt. 12.

⁴ Det er i den forbindelse uden betydning, at Fællesskabet – som anført af Kommissionen i replikkens pkt. 16ff. – i princippet har den pågældende kompetence, uanset om fællesskabslovgiver vælger ikke at benytte den. Det afgørende er derimod, at bl.a. søtransportpolitikken efter artikel 80, stk. 2, har en helt særlig optionel karakter, og at den på den baggrund adskiller sig klart fra Fællesskabets miljøpolitik, der efter EF-Traktaten er et tværgående og grundlæggende formål.

ger ikke henhører under Fællesskabets kompetence. Sådanne undtagelser fortolkes efter Domstolens faste praksis restriktivt, hvilket yderligere taler for, at EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, ikke indeholder hjemmel for fællesskabslovgiver til at fastsætte bestemmelser, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet på søtransportområdet.

27. Regeringen finder derfor, at på baggrund af EF-Domstolens dom i sag C-176/03 har fællesskabslovgiver ikke i medfør af EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, mulighed for at fastsætte regler, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet på søtransportområdet.

4.2. Det kan under alle omstændigheder ikke antages, at fastsættelse af strafferetlige regler skulle være nødvendig for at garantere fællesskabsreglernes fulde effektivitet, således som dette kræves i EF-Domstolens dom i sag C-176/03

28. Som nævnt under afsnit 3 fandt Domstolen i dommen i sag C-176/03, at fællesskabslovgiver i medfør af artikel 175 kan træffe foranstaltninger, 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"*.⁵ Domstolen konstaterede i den konkrete sag, at denne betingelse var opfyldt, idet den lagde vægt på, at det *"af de første tre betragtninger til rammeafgåelsen [fremgik], at Rådet fandt, at det var nødvendigt med strafferetlige sanktioner for at bekæmpe alvorlige miljøskader."*⁶
29. Som det fremgår heraf, har Domstolen således fastslået, at en af de afgørende betingelser for, at der foreligger en fællesskabskompetence, er, at fællesskabslovgiver har vurderet, at dette er nødvendigt for at sikre den *fulde effektivitet* af de underliggende fællesskabsretlige miljøregler. En sådan vurdering er først og fremmest en politisk vurdering, som det principielt ikke tilkommer Domstolen at foretage. Regeringen finder derfor, at Kommissionens synspunkter om, hvorfor de anførte bestemmelser skulle være nødvendige⁷, må afvises.
30. I den anden indledende betragtning til den omtvistede rammeafgåelse anføres det, at *"[især] punkt 32-34 i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i København den 12. og 13. december 2002 og erklæringen fra RIA-Rådet af 19. december 2002 efter olietankskibet Prestiges forlis viser EU's vilje til at vedtage alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at undgå, at sådanne katastrofer sker igen"*.

⁵ Jf. dommens præmis 48.

⁶ Jf. dommens præmis 50.

⁷ Jf. stævningens pkt. 28-34.

31. Det anføres videre i tredje betragtning, at "*[m]ed henblik herpå er det vigtigt ... at medlemsstaternes lovgivning tilnærmes*".
32. Den omtvistede rammeafgørelse adskiller sig på dette punkt væsentligt fra den rammeafgørelse, som Domstolen annullerede i miljøstraffesagen. Det fremgår bl.a. af de tre første præambelbetragtninger i den annullerede rammeafgørelse, at Rådet fandt det nødvendigt at møde miljøkriminaliteten med skrappe reaktioner og at optræde samordnet for at sikre en strafferetlig beskyttelse af miljøet. Derimod har Rådet i den omtvistede rammeafgørelse blot fundet, at en tilnærmelse af landenes lovgivning – herunder på det strafferetlige område – er "*vigtig*".
33. Efter regeringens opfattelse kan det på den baggrund ikke lægges til grund, at Rådet skulle have vurderet, at rammeafgørelsens regler helt eller delvist *skulle være nødvendige til at sikre den fulde effektivitet* af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/35/EF af 7. september 2005 om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner for overtrædelser.
34. Uanset om Domstolen måtte være af den opfattelse, at der efter omstændighederne kan være hjemmel i EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, til at fastsætte bestemmelser, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet, har Rådet i det foreliggende tilfælde ikke fundet det *nødvendigt* at vedtage bestemmelser af strafferetlig karakter for derved at sikre den fulde effektivitet af direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe. Efter regeringens opfattelse kan der derfor under alle omstændigheder ikke udledes en hjemmel i EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, til at fastsætte bestemmelser, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet i det foreliggende tilfælde.
35. Kommissionen synes herudover at være af den opfattelse, at det blotte forhold, at Rådet har vedtaget en rammeafgørelse, skulle bevise⁸ eller i det mindste støtte⁹ en antagelse om, at Rådet skulle have fundet sådanne strafferetlige regler nødvendige til at sikre direktivets fulde effektivitet. Regeringen er på baggrund af det anførte ikke enig i, at det skulle have været tilfældet i den konkrete sag. Heller ikke det forhold, at der i rammeafgørelsens 9. præambelbetragtning¹⁰ er henvist til det almindelige proportionalitetsprincip i EF-Traktatens artikel 5, bevirker efter regeringens opfattelse, at det kan lægges til grund, at nødvendighedskravet i relation til fællesskabsretligt at kunne fastsætte bestemmelser af strafferetlig

⁸ Jf. stævningens pkt. 28.

⁹ Jf. replikkens pkt. 25.

¹⁰ I denne betragtning er det bl.a. anført, at målene for rammeafgørelsen ikke "*i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne men kan på grund af den grænseoverskridende karakter af de skader, den omhandlede adfærd kan medføre, bedre gennemføres på EU-plan; EU kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med sub-*

karakter kan antages at være opfyldt. En sådan forståelse ville i øvrigt i væsentlig grad tømme bestemmelsen i EU-Traktatens artikel 29, stk. 2, 3. pind, for indhold.

36. Det er på baggrund af de anførte betragtninger regeringens opfattelse, at rammeafgørelsen som helhed bør opretholdes.

4.3. Det kan under alle omstændigheder på baggrund af dommen i sag C-176/03 ikke antages, at der i medfør af EF-Traktaten skulle være hjemmel til at fastsætte regler om harmonisering af strafftyper og straffniveauer

37. Måtte Domstolen finde, at der i den foreliggende sag kan – og derfor i medfør af EU-Traktatens artikel 47 skal – fastsættes bestemmelser, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet, med hjemmel i EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, skal regeringen subsidiært gøre gældende, at denne adgang kun gælder, i den udstrækning der ikke er tale om harmonisering af strafftyper og straffniveauer.

38. I dommen i sag C-176/03 fremhævede Domstolen som led i begrundelsen for, at der konkret kunne fastsættes bestemmelser, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet, med hjemmel i EF-traktatens artikel 175 om miljøpolitikken, *”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.”*

39. Dette var en i det store hele korrekt beskrivelse af den annullerede rammeafgørelses bestemmelser om straf. Den annullerede rammeafgørelse indeholdt imidlertid også – som påpeget af Kommissionen¹¹ – en bindende regulering af strafftypen (frihedsberøvelse) for en enkelt tilfældegruppe, nemlig de groveste overtrædelser, jf. artikel 5, stk. 1, *in fine*.

40. Kommissionen er på baggrund heraf af den opfattelse, at det følger af dommen i sag C-176/03, at der i medfør af EF-Traktaten er hjemmel til at fastsætte bestemmelser om harmonisering af strafftyper og straffniveauer. Kommissionen synes endvidere at være af den opfattelse, at den omtvistede rammeafgørelse i lige så begrænset omfang som den annullerede rammeafgørelse harmoniserer medlemsstaternes strafferet.

sidiaritetsprincippet, jf. [EF-Traktatens] artikel 5, stk. 1...I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. den nævnte artikel, går denne rammeafgørelse ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.”

41. Regeringen er ikke enig i Kommissionens opfattelse.
42. Det skyldes, at det på baggrund af dommens ordlyd, der er citeret ovenfor, må anses for fastslået, at der efter EF-Traktaten alene er hjemmel til at fastsætte bestemmelser, der pålægger medlemsstaterne at straffelægge visse overtrædelser af fællesskabslovgivningen.
43. Dommen må efter regeringens opfattelse forstås således, at Domstolen forudsætter, at *valget* mellem forskellige typer af strafferetlige sanktioner skal overlades til medlemsstaterne, selv når der er tale om foranstaltninger på miljøområdet. Denne retlige forudsætning må også gælde for foranstaltninger på transportområdet, i det omfang Domstolen måtte finde, at der efter EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, skulle bestå en kompetence for fællesskabslovgiver til at fastsætte bestemmelser, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet.
44. Regeringen er i øvrigt ikke enig i, at der er tale om tilnærmelsesvis sammenlignelige harmoniseringsniveauer i de to rammeafgørelser. Mens den annullerede rammeafgørelse alene indeholdt den nævnte bestemmelse i artikel 5, stk. 1, der blot foreskrev "*frihedsberøvelse, som kan medføre udvisning*", indeholder den anfægtede rammeafgørelse meget detaljerede regler om straffniveauer og strafftyper¹².
45. Efter regeringens opfattelse ville fællesskabsretlig kompetence til at fastsætte regler om straffniveauer og strafftyper kræve udtrykkelig hjemmel i EF-Traktaten, hvilket ikke er tilfældet. Det følger af legalitetsprincippet i EF-Traktatens artikel 5, at Fællesskabet kun kan handle inden for de beføjelser og mål, der er tillagt det ved traktaten. Domstolen har i sin praksis vedrørende EF-Traktatens artikel 5 lagt udtrykkeligt vægt på, at Fællesskabets kompetence hviler på tildelte beføjelser.¹³
46. Det anførte skal endvidere ses i lyset af, at det ville være betænkeligt uden udtrykkelig hjemmel at antage, at Fællesskabet skulle kunne fastsætte sanktionsvalget eller straffniveauet. Medlemslandenes strafferet er nemlig som følge af deres forskellige retstraditioner kendetegnet ved betydelige indbyrdes afvigelser i henseende til strafftyper og straffniveauer. Hvert enkelt lands straffelovgivning på sanktionsområdet er kendetegnet ved et overordnet mønster i anvendelsen af strafftyper og straffniveauer, herunder ved at der består proportionalitet mellem strafftypen/straffniveauet og lovovertrædelsen. Hvis harmonisering af strafftyper og straffeniveauer kunne finde sted med hjemmel i EF-Traktaten - dvs. uden krav om

¹¹ Jf. replikken pkt. 33.

¹² Se rammeafgørelsens artikel 4 og 6.

¹³ Jf. sag C-376/98, Tyskland mod Europa-Parlamentet og Rådet, Saml. 2000-I, s. 2247, præmis 83.

enstemmighed – ville der være risiko for, at den nationale straffelovgivning bringes ud af balance¹⁴.

47. Det bemærkes, at det i den forbindelse ikke – som forudsat af Kommissionen¹⁵ – er tilstrækkeligt til at sikre sammenhæng og proportionalitet, at strafudmålingen i den konkrete sag er overladt til de nationale dommere. Det skyldes, at generelt fastsatte strafferammer i en bestemt retsakt – i hvert fald i dansk strafferet – vil have betydning for dommernes valg af strafniveauet i de konkrete sager, ligesom det selvsagt vil have betydning for sanktionsvalget.
48. På den baggrund følger det efter den danske regerings opfattelse også, at det generelt gælder, at en regulering af strafftyper og strafniveauer ikke kan antages at være ”nødvendig”, således som det kræves efter Domstolens dom i sag C-176/03, jf. afsnit 4.2.
49. En overstatslig fællesskabsregulering af strafftyper og strafniveauer ville – på grund af de forskellige retstraditioner og retskulturer, der hersker i medlemslandene på dette område – efter regeringens opfattelse ikke leve op til subsidiaritetsprincippet i EF-Traktatens artikel 5, stk. 2. Efter regeringens opfattelse er det kun de enkelte medlemslande, herunder medlemslandene på mellemfolkeligt grundlag i medfør af EU-Traktaten, der på fuldt tilfredsstillende vis vil kunne sikre, at regler om strafftyper og strafniveauer ikke resulterer i uproportionale sanktioner i enkelte medlemslande.
50. På den baggrund er det regeringens opfattelse, at der ikke efter EF-Traktaten – og derfor heller ikke inden for søtransportområdet – er adgang til fællesskabsretligt at harmonisere strafftyper og strafniveauer.

4.4. Det kan under alle omstændigheder på baggrund af dommen i sag C-176/03 ikke antages, at der i medfør af EF-Traktaten skulle være hjemmel til at fastsætte regler om jurisdiktionskompetence

¹⁴ Jf. Generaladvokat Colomer i sag C-176/03, pkt. 87, der bl.a. anfører, at Fællesskabet har beføjelse til at foretage den nærmere definition af det beskyttede retsgode og karakteren af sanktionen, mens det tilkommer medlemsstaterne at udforme sanktionsbestemmelsen, hvilket de kan gøre individuelt eller gennem det mellemstatslige samarbejde under EU-Traktatens tredje søjle. Forfatningstraktaten anerkender tilsvarende, at det strafferetlige område er af særlig karakter i forhold til de politikområder, der reguleres inden for det overstatslige samarbejde. Efter forfatningstraktaten artikel III-271 kan der med kvalificeret flertal fastsættes minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger og straffene herfor. Imidlertid indeholder artikel III-271, stk. 3 og 4, en adgang for en medlemsstat til at anmode om, at et udkast til rammelov forelægges Det Europæiske Råd, hvis udkastet vil gribe ind i grundlæggende aspekter af den pågældende medlemsstats strafferetlige system (den såkaldte ”nødbremse”). En medlemsstat har ikke denne mulighed inden for de enkelte politikområder i EF-Traktaten i dag.

¹⁵ Stævningens pkt. 31.

51. Det er regeringens opfattelse, at det på baggrund af EF-Domstolens dom i sag C-176/03 må antages, at der ikke i medfør af EF-Traktaten kan fastsættes regler om medlemsstaternes jurisdiktionskompetence. Sådanne bestemmelser var indeholdt i den annullerede rammeafgørelses artikel 8–9.
52. 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 doms 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.
53. Kommissionen bestred da heller ikke under sagen, at EU-Traktatens afsnit VI var den korrekte hjemmel for den annullerede rammeafgørelses artikel 8–9 om disse spørgsmål¹⁶. Efter regeringens opfattelse er det derfor overraskende, at Kommissionen i nærværende sag synes at have ændret synspunkt.
54. Rammeafgørelsens bestemmelse i artikel 7 om jurisdiktionskompetence bør derfor ikke annulleres.

4.5 Andre regler

55. Kommissionen har¹⁷ anført, at reglerne om medlemsstaternes oplysningsforpligtelser og etablering af kontaktpunkter, jf. rammeafgørelsens artikel 8 og 9, skulle være nødvendige af hensyn til de omhandlede forbrydelsers transnationale karakter.
56. Efter den danske regerings opfattelse er det – i overensstemmelse med det, der er anført i Rådets svarskrift pkt. 37 – på dette punkt tilstrækkeligt blot at konstatere, at Fællesskabet ikke har fået overført nogen kompetence.
57. Herudover har Kommissionen anført, at de øvrige bestemmelser i rammeafgørelsen under alle omstændigheder bør annulleres, da disse må anses for uadskillelige i forhold til de bestemmelser, som måtte blive annulleret.¹⁸
58. Efter regeringens opfattelse følger det af det ovenfor anførte, at der – også selvom Rådet ikke måtte få medhold i sin principale påstand om afvisning, som regeringen tilslutter sig –

¹⁶ Jf. dommens præmis 23.

¹⁷ Jf. stævningens pkt. 33.

¹⁸ Jf. replikkens pkt. 70.

fortsat vil være så væsentlige dele af rammeafgårelsen, der ikke bør annulleres, at også rammeafgårelsens artikel 8 og 9 meningsfyldt kan og bør opretholdes.

4. Konklusion

59. Rammeafgårelsen indeholder en detaljeret harmonisering af medlemsstaternes strafferet i forhold til visse former for kriminalitet på søtransportområdet.

60. Efter regeringens opfattelse findes der ikke nogen fællesskabsretlig kompetence til

- at harmonisere medlemsstaternes strafferet på transportområdet,
- at regulere strafniveauer og strafftyper eller
- at regulere medlemsstaternes jurisdiktionskompetence.

En sådan kompetence kan hverken udledes af EF-Traktaten eller Domstolens praksis.

Domstolens dom i sag C-176/03 fastslår alene, at der med hjemmel i EF-Traktatens artikel 175 om miljøpolitikken fællesskabsretligt kan pålægges medlemsstaterne at indføre straffetretlige sanktioner i deres lovgivninger, når de gennemfører fællesskabsretsakter.

61. Den retstilstand, som Domstolen har fastslået i dommen i sag C-176/03, kan efter regeringens opfattelse ikke overføres på søtransportområdet, idet Fællesskabets transportpolitik – i modsætning til miljøpolitikken – ikke er et grundlæggende og tværgående politikområde. Hertil kommer, at fællesskabslovgiver på transportområdet har vide rammer med hensyn til at kunne afgrænse sin egen kompetence. Dette indebærer efter regeringens opfattelse, at det grundlæggende princip, som Domstolen fastslog i dommen (om at straffelovgivningen og reglerne om behandlingen af straffesager principielt ikke henhører under Fællesskabets kompetence) fører frem til, at fællesskabslovgiver ikke kan vedtage bestemmelser, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet, på transportområdet, herunder søtransportområdet.

62. Måtte Domstolen nå frem til, at der kan vedtages bestemmelser, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet, i medfør af EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, må Domstolens udtalelse i dommen i sag C-176/03 om, at det skal overlades til medlemsstaterne at vælge de straffetretlige sanktioner, der skal finde anvendelse, føre til, at fællesskabslovgiver ikke vil kunne vedtage bestemmelser om harmonisering af strafniveauer og strafftyper eller bestemmelser om medlemsstaternes jurisdiktionskompetence. Denne konstatering følger af legalitetsprincippet, jf. EF-Traktatens artikel 5, stk. 1, og subsidaritetsprincippet, jf. artikel 5, stk. 2.

63. Da der således ikke eksisterer nogen kompetence for Fællesskabet på dette område, har Rådet været beføjet til at udstede rammeafgørelsen – eller i det mindste dennes artikel 1, artikel 4, stk. 1, 4-7, artikel 6, stk. 1, litra a, stk. 2 og 3, og artikel 7-12 – med hjemmel i EU-Traktaten, særlig artikel 29, artikel 31, stk. 1, litra e, og artikel 34, stk. 2, litra b.

København, den 12. juni 2006

Jørgen Molde

Kontorchef

Den danske regerings befuldmægtigede