



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.3.2008
KOM(2008) 134 endelig

2008/0055 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

**om ændring af direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og om indførelse af
sanktioner for overtrædelser**

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUNDEN FOR FORSLAGET

Begrundelse og formål

På grund af de alt for hyppige ulovlige udtømminger af forurenende stoffer fra skibe og som følge af omfattende utilsigtede olieudslip fremlagde Kommissionen i 2003 et forslag til direktiv baseret på artikel 80, stk. 2, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab "om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner, for ulovlig forurening" og et forslag til rammeafgørelse baseret på artikel 29, 31 og 34, stk. 2, litra b), i traktaten om Den Europæiske Union "om skærpelse af de strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe". Ifølge forslaget til direktiv bør forurening fra skibe betragtes som en strafbar handling og omfattes af strafferetlige sanktioner. Forslaget til rammeafgørelse tog hovedsagelig sigte på at harmonisere sanktionsniveauet.

Med de to foranstaltninger foreslog Kommissionen, at bestemmelserne om arten (strafferetlig) og typen (fængsel eller bøde) af sanktioner skulle fastsættes i fællesskabsinstrumentet og bestemmelserne om sanktionsniveau i det mellemstatslige instrument. Under forhandlingerne om forslagene var opsplitningen af strafferetlige anliggender mellem første og tredje søjle et kontroversielt emne for Den Europæiske Unions institutioner. Til sidst blev de to instrumenter i 2005 vedtaget som følger:

Direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og indførelse af sanktioner for overtrædelser indeholder en præcis definition af overtrædelserne og en bestemmelse om, at de skal omfattes af "sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning, og som kan omfatte strafferetlige eller administrative sanktioner". Den parallelle rammeafgørelse 2005/667/RIA indeholder bestemmelser om de strafferetlige sanktioners art, type og niveau.

Efter EF-Domstolens dom af 13. september 2005 (sag C-176/03), som fastslog, at fællesskabslovgiveren under visse omstændigheder har kompetence på det strafferetlige område, besluttede Kommissionen at anlægge annulationsøgsmål vedrørende rammeafgørelse 2005/667/RIA med den begrundelse, at rammeafgørelsen ikke var vedtaget på det rigtige retsgrundlag (sag C-440/05).

Den 23. oktober 2007 annullerede EF-Domstolen rammeafgørelsen, idet den fastslog, at dens artikler om strafbare handlinger og sanktioner (artikel 2, 3 og 5) kunne have været vedtaget på basis af EF-traktatens artikel 80, stk. 2, og at rammeafgørelsen derfor krænkede artikel 47 i EU-traktaten, idet den var et indgreb i Fællesskabets beføjelser.

Efter EF-Domstolens annullation af rammeafgørelsen ved dom af 23. oktober 2007 er der opstået et retligt tomrum, hvad angår en harmoniseret tilgang for eventuelle sanktioner i bekæmpelsen af havforurening, som skal udfyldes af bestemmelser, der er vedtaget på det korrekte retsgrundlag, nemlig EF-traktatens artikel 80, stk. 2.

Formålet med at indføre et sanktionssystem er at tackle de sjældne tilfælde af forurening, hvor operatørens adfærd betragtes som uacceptabel og skal pålægges strafferetlige sanktioner. Kvalitetsoperatører vil få gavn af dette system, der vil gøre det muligt effektivt at drage det lille mindretal, der på nuværende tidspunkt ødelægger skibsfartens image, til ansvar.

De foreslåede foranstaltninger er af følgende grunde nødvendige for at sikre, at Fællesskabets regler om sikkerhed til søs bliver fuldt effektive:

- Da medlemsstaterne vedtog Rådets rammeafgørelse 2005/667/RIA, var de alle enige om, at forurening fra skibe, der begås forsætligt, hensynsløst eller groft uagtsomt, burde betragtes som en strafbar handling. Efter EF-Domstolens annullation af rammeafgørelsen foreslår Kommissionen at vedtage direktivet uden at ændre substansen ved at indarbejde ovennævnte bestemmelse fra rammeafgørelsen i direktivet og derved gøre gennemførelsen mere effektiv (det er EF-Domstolens rolle at sikre overholdelse og ensartet fortolkning af retsakter vedtaget under første søjle).
- Sanktionssystemet ifølge direktiv 2005/35/EF implementerer kun gradvist den internationale konvention om forebyggelse af forurening fra skibe (MARPOL). For at sikre, at sanktionerne er "tilstrækkelig strenge til at modvirke overtrædelse" som foreskrevet i artikel 4, stk. 4, i MARPOL-konventionen, skal sanktionerne styrkes, så der sendes et stærkt signal med meget større afskrækkende virkning til potentielle lovovertrædere¹. Endvidere kan strafferetlig efterforskning og retsforfølgning og retligt samarbejde mellem medlemsstaterne være af afgørende betydning og mere virkningsfuldt end administrative foranstaltninger.
- Nogle medlemsstater, navnlig kyststater, har på det seneste styrket deres strafferetlige sanktionssystem. Deres opmærksomhed om forebyggelse og de alvorlige strafferetlige sanktioner kombineret med meget omtale af disse sager har bidraget til en mærkbar nedbringelse af antallet af ulovlige udtømminger. For at undgå at der opstår tilflugtssteder for lovovertrædere i Det Europæiske Fællesskab, er det af allerstørste vigtighed, at alle medlemsstater anvender samme tilgang, uanset om de er flagstater, havnestater og/eller kyststater.

Generel baggrund

Bekæmpelse af miljøforbrydelser er en af Den Europæiske Unions prioriteter. Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 anmodede om, at der blev vedtaget fælles definitioner af lovovertrædelser og sanktioner for et begrænset antal særligt vigtige kriminalitetsområder, herunder miljøkriminalitet. I efterdønningerne af olietankskibet Prestige's forlis i november 2002 erklærede Det Europæiske Råd på sit møde i København den 12. og 13. december 2002, at EU er fast besluttet på at træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at undgå lignende katastrofer i fremtiden. Rådet udtrykte navnlig tilfredshed med Kommissionens intention om at undersøge behovet for yderligere specifikke foranstaltninger, herunder spørgsmål vedrørende ansvar og dermed forbundne sanktioner. Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog på sit møde den 19. december 2002 en erklæring, hvori det forpligter sig til at indføre de nødvendige foranstaltninger for at beskytte miljøet, navnlig havmiljøet, mod forurening gennem strafferetlige foranstaltninger.

Gældende bestemmelser på det område, som forslaget vedrører

Forslaget bygger på direktiv 2005/35/EF og overtager det meste af indholdet i den annullerede rammeafgørelse 2005/667/RIA.

¹ Se også punkt 2.2 i begrundelsen til Kommissionens oprindelige forslag fra marts 2003: KOM(2003) 92 endelig.

Overensstemmelse med andre EU-politikker og -mål

I dette forslag til direktiv overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Forslaget er affattet i overensstemmelse med de retfærdighedsprincipper, der er fastsat i chartrets kapitel VI, og det tager sigte på at indarbejde et højt miljøbeskyttelsesniveau i fællesskabspolitikker i overensstemmelse med princippet om bæredygtig udvikling i chartrets artikel 37.

2. HØRING AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSE

Høring af interesserede parter

Høring af interesserede parter blev ikke anset for nødvendig i dette tilfælde, da forslaget indeholder bestemmelser, der allerede er vedtaget enstemmigt af Rådet i den annullerede rammeafgørelse. Siden EF-Domstolens annullering af rammeafgørelse 2005/667/RIA den 23. oktober 2005 har der endvidere været et retligt tomrum, hvad angår en harmoniseret tilgang for eventuelle sanktioner i bekæmpelsen af havforurening, som skal udfyldes hurtigst muligt.

Ekspertbistand

Der var ikke behov for ekspertbistand.

Konsekvensanalyse

En konsekvensanalyse blev ikke anset for nødvendig, da forslaget udelukkende overfører bestemmelser, der allerede er vedtaget enstemmigt af Rådet i den annullerede rammeafgørelse 2005/667/RIA, til fællesskabsretten.

3. FORSLAGETS RETLIGE ASPEKTER

Resumé af forslaget

Ifølge forslaget til direktiv betragtes den overtrædelse, der allerede er defineret i artikel 4 i direktiv 2005/35/EF, som en strafbar handling.

Medvirken eller tilskyndelse til sådanne aktiviteter bør ligeledes betragtes som en strafbar handling.

Den strafbare handling bør kunne straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, og som skal have strafferetlig karakter for fysiske personer. Sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, bør også finde anvendelse på juridiske personer, hvis de betragtes som ansvarlige ifølge dette direktiv.

Retsgrundlag

Bestemmelserne i dette direktiv vedrører søtransport. Det valgte retsgrundlag er som følge heraf EF-traktatens artikel 80, stk. 2.

Subsidiaritetsprincippet

Subsidiaritetsprincippet finder anvendelse, for så vidt som forslaget ikke hører ind under Fællesskabets enekompetence.

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

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

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

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

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

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

Forslaget er derfor i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

Proportionalitetsprincippet

Forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet af følgende årsager:

Den valgte retsakt er et direktiv, som giver medlemsstaterne en høj grad af fleksibilitet ved gennemførelsen, herunder hvad angår fastsættelse af sanktionstyper og niveauer. Der fastsættes kun en minimumsstandard. Medlemsstaterne kan frit bevare eller indføre strengere foranstaltninger, f.eks. kan de fastsætte yderligere strafbare handlinger eller indføre strafferetlige sanktioner for juridiske personer. Det fremgår klart af artikel 1, stk. 2, i direktiv 2005/35/EF.

Gennemførelsen af direktivet indebærer ikke en større finansiel og administrativ byrde, da den nødvendige strafferet og domstolsstruktur allerede findes i medlemsstaterne.

Valg af instrument

Foreslået instrument: Direktiv.

Andre reguleringsmidler ville ikke være hensigtsmæssige af følgende grund:

Det eksisterende direktiv 2005/35/EF skal bringes i overensstemmelse med EF-Domstolens dom i sag C-440/05. Et direktiv kan kun ændres ved et ændringsdirektiv.

4. BUDGETMÆSSIGE KONSEKVENSER

Forslaget får ingen budgetmæssige konsekvenser for Fællesskabets budget.

5. YDERLIGERE OPLYSNINGER

Sammenligningstabel

Medlemsstaterne skal meddele Kommissionen de nationale bestemmelser, der sættes i kraft for at gennemføre direktivet, sammen med en sammenligningstabel, der viser sammenhængen mellem de pågældende bestemmelser og direktivet.

Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde

Den foreslåede retsakt er af relevans for EØS og bør derfor omfatte hele EØS-området.

Nærmere redegørelse for forslaget

1. Strafbare handling

Medlemsstaterne skal fastsætte, at enhver udtømming af forurenende stoffer, som defineret i artikel 2 i direktiv 2005/35/EF, i alle de områder, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2005/35/EF, betragtes som en strafbar handling, hvis den begås forsætligt, hensynsløst eller groft uagtsomt. Definitionen af "strafbar handling" fremgår af artikel 2 i den annullerede rammeafgørelse 2005/667/RIA.

2. Juridiske personers ansvar

Som det anføres i den annullerede rammeafgørelse, bør medlemsstaterne sikre, at juridiske personer kan kendes ansvarlige for strafbare handlinger, der begås til deres fordel af personer, der handler på deres vegne, eller når manglende overvågning eller kontrol gjorde det muligt for disse personer at begå de pågældende handlinger.

3. Sanktioner

Sanktioner i tilfælde af ulovlig forurening fra skibe skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning både for fysiske og juridiske personer.

Ud over dette krav skal medlemsstaterne, hvad angår strafbare handlinger som defineret i den nye artikel 4, sikre, at sanktioner for fysiske personer har strafferetlig karakter. Det præciseres ikke, om juridiske personers ansvar bør være et strafferetligt ansvar. Medlemsstater, der ikke anerkender strafferetligt ansvar for juridiske personer i deres nationale ret, er således ikke forpligtet til at ændre deres nationale regler.

4. Gennemførelsesperiode

Gennemførelsesperioden for medlemsstaterne er seks måneder under hensyntagen til, at artikel 1 stort set afspejler indholdet i artikel 2, 3 og 5 i den annullerede rammeafgørelse 2005/667/RIA. Gennemførelsesperioden for rammeafgørelsen udløb den 12. januar 2007, så medlemsstaterne har allerede udført en væsentlig del af det påkrævede gennemførelsesarbejde i forbindelse med dette direktiv.

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner for overtrædelser

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 80, stk. 2,

under henvisning til forslag fra Kommissionen²,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet³,

under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg⁴,

under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget⁵,

efter proceduren i traktatens artikel 251, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Formålet med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/35/EF af 7. september 2005 om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner for overtrædelser⁶ samt med denne ændring er at harmonisere definitionen af ulovlig forurening fra skibe begået af fysiske eller juridiske personer, omfanget af deres ansvar og de strafferetlige sanktioner, som fysiske personer kan idømmes for sådanne strafbare handlinger.

(2) Den 23. oktober 2007 annullerede EF-Domstolen⁷ 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 skibe⁸, der tidligere havde suppleret direktiv 2005/35/EF, hvad angår strafferetlige foranstaltninger. Denne ændring af direktivet udfylder det retlige tomrum, der fulgte af dommen.

² EUT C, s. .

³ EUT C, s. .

⁴ EUT C, s. .

⁵ EUT C, s. .

⁶ EUT L 255 af 30.9.2005, s. 11.

⁷ Se sag: C-440/05 *Kommissionen mod Rådet*, endnu ikke offentliggjort i Domstolens Samling

⁸ EUT L 255 af 30.9.2005, s. 164.

(3) Strafferetlige sanktioner, der er udtryk for samfundets misbilligelse på en anden måde end administrative sanktioner, sikrer overensstemmelse med den gældende lovgivning vedrørende forurening fra skibe.

(4) Fælles regler om strafferetlige sanktioner giver mulighed for at bruge mere effektive efterforskningsmetoder og samarbejdsformer i og mellem medlemsstaterne indbyrdes.

(5) Der bør også gælde effektive, proportionale og afskrækkende strafferetlige sanktioner for juridiske personer i hele Fællesskabet, idet forurening fra skibe i vid udstrækning begås på juridiske personers vegne eller til deres fordel.

(6) Medlemsstaterne bør indsende oplysninger til Kommissionen om iværksættelsen af dette direktiv for at sætte Kommissionen i stand til at vurdere dets virkning.

(7) Da målene for dette direktiv ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor på grund af den grænseoverskridende karakter af de skader, den omhandlede adfærd kan medføre, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan, kan Fællesskabet træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. samme artikel, går direktivet ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

(8) Dette direktiv overholder de grundlæggende rettigheder og de principper, der er fastsat i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union, og som afspejles i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

(9) Direktiv 2005/35/EF bør derfor ændres i overensstemmelse hermed -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Artikel 1

I direktiv 2005/35/EF foretages følgende ændringer:

(1) Titlen affattes således:

"Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner, for ulovlig forurening".

(2) I artikel 5, stk. 1 og 2, artikel 6, stk. 2, og artikel 7, stk. 2, ændres ordet "overtrædelse" til "strafbar handling".

(3) Artikel 4 affattes således:

"Strafbare handlinger"

1. Medlemsstaterne sikrer, at udtømming af forurenende stoffer i alle de områder, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, betragtes som strafbare handlinger, hvis de begås forsætligt, hensynsløst eller groft uagtsomt.

2. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at medvirken eller tilskyndelse til en strafbar handling som nævnt i stk. 1 omfattes af strafferetlige sanktioner."

(4) Som artikel 5a indsættes:

"Sanktioner over for fysiske personer

1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i artikel 4, omhandlede strafbare handlinger kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og har en afskrækkende virkning.

2. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i stk. 1 omhandlede strafferetlige sanktioner kan pålægges enhver, der ved en domstol kendes ansvarlig for en strafbar handling som omhandlet i artikel 4."

(5) Som artikel 5b indsættes:

"Juridiske personers ansvar

1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at juridiske personer kan kendes ansvarlige for de i artikel 4 omhandlede strafbare handlinger, der på deres vegne er begået af en fysisk person, der handler enten individuelt eller som medlem af et organ under den juridiske person, og som har en ledende stilling inden for den juridiske person, baseret på:

- (a) beføjelse til at repræsentere den juridiske person, eller
- (b) beføjelse til at træffe beslutninger på den juridiske persons vegne, eller
- (c) beføjelse til at udøve intern kontrol.

2. Ud over i de i stk. 1 omhandlede tilfælde træffer hver medlemsstat de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en juridisk person kan kendes ansvarlig, når utilstrækkeligt tilsyn eller utilstrækkelig kontrol fra en af de i stk. 1 omhandlede fysiske personers side har gjort det muligt for en fysisk person, der er underlagt den juridiske persons myndighed, at begå den i artikel 4 omhandlede strafbare handling til fordel for den juridiske person.

3. Juridiske personers ansvar i henhold til stk. 1 og 2 udelukker ikke strafferetlig forfølgelse af fysiske personer, der begår, tilskynder eller medvirker til de i artikel 4 omhandlede strafbare handlinger."

(6) Som artikel 5c indsættes:

"Sanktioner over for juridiske personer

1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en juridisk person, der kendes ansvarlig i medfør af artikel 5, stk. 1 og 2, kan

pålægges sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og har afskrækkende virkning.

2. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i stk. 1 omhandlede sanktioner kan pålægges enhver juridisk person, der ved en domstol kendes ansvarlig for en strafbar handling som omhandlet i artikel 4."

(7) Artikel 8 udgår.

Artikel 2

Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest seks måneder efter dets ikrafttræden. De tilsender straks Kommissionen disse bestemmelser med en sammenligningstabel, som viser sammenhængen mellem de pågældende bestemmelser og dette direktiv.

Disse bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

Artikel 3

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 4

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Europa-Parlamentets vegne
Formand

På Rådets vegne
Formand