

2.4. EØSU henleder dog institutionernes opmærksomhed på, at beskyttelse af luftfartsselskabernes slots ikke må

skabe illoyal konkurrence og holde nye selskaber ude fra markedet.

Bruxelles, den 18. juni 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner, for ulovlig forurening«**

(KOM(2003) 92 endelig — 2003/0037 (COD))

(2003/C 220/15)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 19. marts 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 80, stk. 2, at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede Eduardo Chagas til ordfører og Anna Bredima-Savopoulou til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 5. juni 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 400. plenarforsamling af 18. og 19. juni 2003, mødet den 19. juni, med 96 stemmer for, 6 imod og 5 hverken for eller imod følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. Som allerede annonceret i meddelelsen om skærpelse af sikkerheden til søs som opfølgning på Prestige-ulykken<sup>(1)</sup> foreslår Kommissionen at »stramme grebet yderligere« om forurening fra skibe. På verdensplan sker størsteparten af olieforureningen fra skibe ved forsætlig udtømmning. »Driftsmæssig«, dvs. forsætlig udtømmning fra skibe, finder stadig sted i vid udstrækning i EU-medlemsstaternes kystfarvande. Som følge af flere større ulykker og fortsat forsætlig udtømmning stiller Kommissionen forslag om et direktiv, der fastsætter, at udtømmninger, der er i strid med EU-lovgivningen, skal gøres til en strafbar handling, og at der skal pålægges sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner, hvis de berørte personer har været årsag til eller medvirket til handlingen med forsæt eller ved grov uagtsomhed.

1.2. Kommissionen mener, at det især er vigtigt at indføre tilstrækkelige sanktioner for ulovlig forurening af havmiljøet, eftersom de internationale erstatningsansvarsregler vedrørende forurening fra skibe slet ikke har den nødvendige forebyggende virkning, især da forureneren næsten altid er i stand til at begrænse sit ansvar. Derfor foreslås strafferetlige sanktioner som afskrækkende middel.

1.3. På Transporttopmødet (den 6. december 2002) bifaldt man Kommissionens hensigt om at forelægge et sådant forslag, og Rådet (justits- og indenrigsministrene) (den 19. december 2002) besluttede, at man bør overveje supplerende foranstaltninger »med henblik på øget strafferetlig beskyttelse af miljøet, især havene«.

<sup>(1)</sup> KOM(2002) 681 endelig.

1.4. Kommissionen er enig med medlemsstaterne i, at forslaget haster, men at dette ikke indskrænker mulighederne for en mere generel ordning for strafferetlig beskyttelse af miljøet.

1.5. På EU-topmødet (den 20.-21. marts 2003) opfordrede man til, at der inden udgangen af 2003 på grundlag af Kommissionens nyligt fremsatte forslag vedtages en sanktionsordning, herunder strafferetlige sanktioner mod ulovlig miljøforurening på det relevante retsgrundlag.

## 2. Kommissionens forslag

2.1. Direktivforslaget består af to dele:

- a) Regler for forurening fra skibe ved udtømning bliver gjort til EU-ret, og der er bestemmelser om, hvordan disse regler skal håndhæves. De forurenende stoffer omfatter både olie og skadelige flydende stoffer. Overtrædelser, der er begået af skibe i EU-havne, finder sted på det åbne hav, i territorialfarvande, i den eksklusive økonomiske zone og på det åbne hav.
- b) Forslaget fastslår, at en overtrædelse af udtømningsreglerne skal betragtes som en strafbar handling, og der gives retningslinjer for, hvilke straffe der bør idømmes. Sanktioner kan pålægges enhver fysisk eller juridisk person (dvs. skibsejeren, ejeren af lasten, klassifikations-selskabet og andre involverede personer).

2.2. Sanktioner, herunder også strafferetlige, kan bl.a. være følgende: bøder, konfiskation, forbud mod at drive virksomhed, anbringelse under rettens tilsyn, udelukkelse fra at modtage offentlige tilskud eller støtte og frihedsberøvelse.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1. Lovgivning om forebyggelse af havforurening hilses velkommen. Olie eller andre forurenende stoffer, der udflyder eller udtømmes fra skibe, er i praksis resultatet af en lang række forhold, der spænder fra driftsmæssig udtømning, som er en overlagt overtrædelse af folkeretten, til ulykkesbetinget forurening og relativt begrænsede fejl. Direktivforslaget består af foranstaltninger, der skal styrke medlemsstaternes håndhævelse af folkeretslige regler, dvs. Marpol-konventionen.

3.1.1. Hvad angår årsagerne til forurening fra skibe har man længe i folkeretten anerkendt en sondring mellem driftsmæssig udtømning og ulykkesbetinget forurening. Kommissionens begrundelse indeholder udsagn, der giver indtryk af, at driftsmæssig udtømning er en »uacceptabel praksis«. Ingen kan være uenige i, at udtømning, som strider mod

Marpol-konventionen, er uacceptabel og bør straffes, når den er sket ulovligt. Hvis bevismaterialet viser, at ulovlig driftsmæssig udtømning finder sted ustraffet, er der ikke noget i vejen for at træffe foranstaltninger med henblik på en mere effektiv gennemførelse af Marpol-konventionens håndhævelsesbestemmelser i medlemsstaterne.

3.2. Konventionen fastslår klart, at driftsmæssig udtømning, som sker i overensstemmelse med Marpol-konventionens restriktioner, kan tillades. For helt at undgå sådanne udtømmninger skal regeringerne i det mindste træffe de fornødne foranstaltninger til at sikre tilstrækkelig mange modtageanlæg, så disse udtømmninger ikke er nødvendige. Direktivet behandler ikke spørgsmålet om alt for få modtagelsesanlæg og brugen af disse.

3.2.1. Under direktiv 2000/59/EF om »Modtagefaciliteter i havne for driftsaffald og lastrester fra skibe«<sup>(1)</sup> (artikel 13) skal medlemsstaterne indføre sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der er vedtaget i henhold til direktivet, og træffe alle fornødne foranstaltninger for at sikre, at disse sanktioner finder anvendelse. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning. Direktivet er imidlertid endnu ikke blevet fuldt gennemført i visse medlemsstater. Denne situation kan foranledige skibe til udtømmninger til søs. EØSU bemærker, at Kommissionen har indledt overtrædelsesprocedurer mod disse medlemsstater for ikke at have overholdt ovennævnte direktiv.

3.2.2. I lyset af ovennævnte anmodes Kommissionen om at udarbejde en oversigt over EU-medlemsstaternes overholdelse af direktiv 2000/59/EF, og medlemsstaterne bør opfordres til at sikre, at dette sker hurtigst muligt, eftersom tidsfristen for overholdelse udløb den 28. december 2002.

3.2.3. Eftersom man i forbindelse med adskillige ulovlige udtømmninger ikke har identificeret forurenere, er man nødt til at identificere forurenende skibe ved hjælp af satellitter og gennem installering af automatiske identifikationssystemer.

3.3. I overensstemmelse med Marpol-konventionen kræver direktivforslaget ikke, at der indføres sanktioner i forbindelse med udtømning som følge af skader på skibet eller dets udstyr. Sanktionerne under dette direktiv finder kun anvendelse på ulovlig udtømning og skal kun anvendes, hvis forureningen er resultatet af en forsætlig handling eller grov uagtsomhed fra de implicerede parters side. Det anerkendes imidlertid, at »grov uagtsomhed« fortolkes forskelligt i de forskellige medlemsstater.

<sup>(1)</sup> EFT L 332 af 28.12.2000, s. 81.

3.4. Alle EU-medlemsstater har ratificeret Marpol-konventionen, og det kræves allerede af dem, at de sikrer, at sådanne krænkelse straffes med strafferetlige sanktioner (regel 9, 10 i bilag 1, regel 5 i bilag 2 og artikel 4 og 6). Direktivet indeholder imidlertid en bestemmelse om ensartet anvendelse i medlemsstaterne og udvidelse til at omfatte andre implicerede parter ud over skibsføreren, som ofte kan være den modstræbende eller uskyldige part i sådanne ulykker.

3.4.1. Direktivet har til formål at styrke gennemførelsen og håndhævelsen af Marpol-konventionen i medlemsstaterne, men har ikke fastslået, på hvilke måder den nuværende nationale lovgivning i EU skulle være mangelfuld i denne henseende. EØSU opfordrede i sin udtalelse om Erika II-pakken<sup>(1)</sup> Kommissionen til at udarbejde en oversigt over relevant national lovgivning i EU's medlemsstater (i overensstemmelse med sanktionerne i Marpol-konventionen). Udvalget gentager derfor, at det er særdeles presserende med en sammenlignende undersøgelse af de nationale lovgivninger, så man kan få en klar oversigt over eksisterende sanktioner i EU.

3.5. Forslaget om at udøve strafferetlig jurisdiktion ved ulykkesbetinget forurening uden for en medlemsstats kystfarvande bliver ikke formuleret direkte i Kommissionens begrundelse. Ifølge Unclos er der betydelige begrænsninger hvad angår ulykkesbetinget forurening. Hvis en gruppe stater deltager i informationsnetværk og håndhævelsessamarbejde, er der imidlertid mulighed for at træffe omfattende foranstaltninger, som styrker Marpol-konventionens bestemmelser.

3.6. Direktivforslagets retsgrundlag er artikel 80, stk. 2, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. EØSU noterer, at EU-topmødet krævede »det korrekte retsgrundlag« for direktivforslaget. Det er tydeligvis ikke klart, hvorvidt det nuværende direktiv skulle have været fremlagt under første eller tredje søjle. Udvalget bemærker, at fællesskabskompetencen for sanktioner inden for miljøområdet for øjeblikket undersøges af EF-domstolen. EØSU henviser til sin tidligere udtalelse, hvori det fastslog, at Fællesskabet har en sådan kompetence. Eftersom sagen verserer for øjeblikket, afholder EØSU sig fra at foreslå et retsgrundlag på dette område. EØSU noterer sig »Forslag til Rådets rammeafgørelse om en styrkelse af strafferetlige rammer til bekæmpelse af forurening fra skibe«<sup>(2)</sup>. EØSU opfordrer Kommissionen til at strømline den

terminologi, der anvendes i det aktuelle forslag, i ovennævnte rammeafgørelse såvel som i direktivforslaget om strafferetlig beskyttelse af miljøet<sup>(3)</sup>, så man undgår uoverensstemmelser.

3.7. Det er et vigtigt princip i menneskerettighedslovgivningen, at foranstaltninger, som berører individets grundlæggende rettigheder og friheder, skal overholde kravet om proportionalitet. Det indebærer, at foranstaltningerne ikke skal være mere vidtgående end, hvad der med al rimelighed kan stilles krav om for at opfylde det legitime mål i den pågældende lovgivning (i dette tilfælde forebyggelse af forurening). EØSU kræver, at Rådet, Parlamentet og Kommissionen sikrer, at tiltag mod påståede forurenere ledsages af alle retlige garantier for overholdelse af menneskerettighederne, retfærdig rettergang, forhåndsformodning om den anklagedes uskyld og klageret.

3.7.1. EØSU erkender, at søfarende er sårbare, og henviser til artikel 292 i Unclos<sup>(4)</sup> (»umiddelbar løsladelse af fartøjer og besætninger«), idet man kræver, at Rådet og Kommissionen fremsætter forslag til beskyttelse af skibsførere og andre besætningsmedlemmer.

3.7.2. Faren for, at der iværksættes foranstaltninger mod skibsførere og søfarende, som er ude af proportion, øges ved, at de ofte er de eneste personer forbundet med skibet, som er fysisk til stede i den pågældende jurisdiktion. Undersøgelser kan senere vise, at de kun havde et relativt lille ansvar.

3.7.3. Olieforureningshændelser er ikke sjældent blevet forårsaget af grundstødninger nær havne under omstændigheder, hvor uagtsomhed fra lodsers eller havnemyndighedernes side enten har været den primære årsag eller en væsentlig medvirkende faktor. I sådanne tilfælde er der en fare for, at søfarende retsforfølges på en måde, der er helt ude af proportion. I et sådant klima kan det være vanskeligt at finde den rette balance mellem den anklagedes rettigheder og offentlighedens formodede forventninger.

3.7.4. Et andet praktisk problem vedrørende kriminaliseringen af søfarende er det faktum, at der på verdensplan mangler kvalificerede søfarende, og at nationale og internationale sammenslutninger af skibsejere, fagforeninger for søfarende, maritime administrationer og Kommissionen i adskillige år har overvejet, hvordan man skal tiltrække nye søfarende til faget. Udbredte rapporter i medierne om fængsling af søfarende efter forureningsulykker vil have en afskrækkende effekt, når talentfulde unge mennesker skal rekrutteres, og på lang sigt vil det gøre det vanskeligt at opfylde målet om øget sikkerhed til søs.

(1) EFT C 221 af 7.8.2001, s. 54.

(2) KOM(2003) 227 endelig af 2.5.2003.

(3) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet forelagt af Kommissionen den 13.3.2001 (EFT C 180 E af 26.6.2001, s. 238) og ændret den 30. september 2002 (EFT C 20 E af 28.1.2003, s. 284).

(4) FN's Havrettskommission.

3.7.5. Der er tre hovedmekanismer, som er nødvendige for at sikre, at straffelovgivningen vedrørende forurening til søs ikke uforholdsmæssigt påvirker menneskerettighederne:

- a) For det første bør det anerkendes, at ikendelse af strafferetlige sanktioner mod en hvilken som helst person er et alvorligt spørgsmål, og ikke bør foretages på en måde, som er ude af proportioner med den kritiserede adfærd eller målsætningen om at forebygge forurening.
- b) Hvis strafferetlige sanktioner ikendes, bør straffen stå i forhold til lovovertræderens skyld, og
- c) Indtil den kriminelle handling prøves ved en domstol bør den anklagedes rettigheder hvad angår forhåndsformodning om manglende skyld og hans frihedsrettigheder og bevægelsesfrihed respekteres.

3.8. Hvis der er tale om »grov uagtsomhed« skal der være tilstrækkelig bevisbyrde, og hvis denne anvendes uden nogen sikkerhedsmekanismer, vil prøvelsen af ansvar i vidt omfang bygge på subjektivitet, skøn og usikkerhed. I det klima, som en alvorlig forureningsulykke afføder, er der en klar fare for, at en efterprøvelse af denne art er skyld i, at den anklagede modtager en strafferetlig dom, der afspejler offentlighedens vrede over ulykkens konsekvenser, men som ikke står i forhold til den anklagedes egen skyld.

3.9. Det ses gerne, at direktivet slår fast, at strafferetligt ansvar kun kan ikendes med hensyn til den anklagedes personlige skyld, uanset hvem der er tale om. Strafferetligt ansvar på en andens vegne for en handling eller undladelse bør ikke pålægges andre parter end dem, som faktisk udførte dem (f.eks. i tilfælde af navigationsfejl), medmindre det kan påvises, at deres handling eller undladelse bidrog til fejlen.

3.10. Hvis strafferetlige sanktioner ikendes, bør straffen stå i forhold til den ulovlige handling. Et regelværk, som tankeløst er baseret på gengældelse, nyder ikke stor respekt og bidrager kun lidt, om overhovedet, til forebyggelse af forurening.

## 4. Særlige bemærkninger

### 4.1. Præambel

Det hedder i præambelen: »Strafferetlige foranstaltninger er ikke knyttet til de pågældende parter civilretlige ansvar«. Af hensyn til den juridiske klarhed foreslår EØSU, at man i den dispositive del af direktivet udtrykkeligt sikrer, at straf ikke forveksles med kompensation. Ellers er der en fare for retlige skænderier, som vil skade de internationale regler for civilt ansvar og kompensation.

### 4.2. Artikel 2, stk. 4

Definitionen af »skib« synes ikke at omfatte lystfartøjer. Ifølge nylige statistikker bliver der udtømt mere olie i havet fra fritidsfartøjer end fra alle andre maritime kilder tilsammen<sup>(1)</sup>, undtagen i tilfælde af alvorlige ulykker til søs. I lyset af, at fritidsfartøjer ikke er omfattet af Marpol-konventionen, opfordrer EØSU Kommissionen til at behandle sanktioner vedrørende forurening fra fritidsfartøjer i et andet retligt instrument inden for den nærmeste fremtid.

### 4.3. Artikel 2, stk. 6, og artikel 6

Direktivets definition af »juridisk person« omfatter ikke »stater og andre offentlige organer under udøvelsen af deres offentlige beføjelser, samt offentligretlige internationale organisationer«. Hvad angår spørgsmålet om, hvem som kan tænkes retsforfulgt, indeholder artikel 6 sanktioner over for »personer«, som kun har private forretningsmæssige interesser i skibsfart (skibsejeren, lastejeeren, klassifikationselskabet). Der har imidlertid været mange erfaringer — både i Europa og andre steder — med forureningskader, som lodser, havnemyndigheder og andre offentlige myndigheder har haft det primære ansvar for eller i stor udstrækning bidraget til. EØSU mener, at der i sådanne sager også bør være fastlagt klare sanktioner mod dem.

### 4.4. Artikel 6, stk. 1

EØSU henviser til sin udtalelse<sup>(2)</sup> om forslag til forordning om oprettelse af en fond for erstatning for olieforurening i europæiske farvande (Erika II), hvor udvalget fastslog, at begreberne »groft uagtsomme handlinger eller undladelse« måske ikke er præcise nok til at indgå i en fællesskabslovgivning, ligesom de kan tænkes at krænke de allerede rodfæstede og velfungerende juridiske systemer såsom Marpol-systemet. I visse juridiske systemer er der vanskeligheder med begrebet »grov uagtsomhed«, og dets oversættelse til de forskellige medlemsstaters sprog kan måske have forskellige betydninger. Når det gælder ulykkesbetingede olieudtømminger, kan begrebet »grov uagtsomhed« være en utilfredsstillende efterprøvelse af strafferetligt ansvar. Ydermere gør Marpol-konventionen det

<sup>(1)</sup> Tal fra GESAMP (»Group of Experts of Scientific Assessment for Marine Pollution«): f.eks. 68 % fritidsfartøjer, 18 % fra skibsfarten generelt og 14 % fra ulykker/vaskning af tankskibes olietank/raffinaderier langs kysten/krigsrelaterede ulykker/naturlig udsivning fra undergrunden (2003).

<sup>(2)</sup> EFT C 221 af 7.8.2001, s. 54.



klart, at udtømning i havet ikke udgør en overtrædelse af folkeretten, når den skyldes en skade på skibet eller dets udstyr. EØSU opfordrer Kommissionen til at genoverveje begge spørgsmål, nemlig:

- begrebet »grov uagtsomhed« for at nå frem til et mere passende begreb, hvis virkning ikke er mindre end, hvad direktivet lægger op til, og sikre ensartet fortolkning og anvendelse i alle medlemsstater, samt
- det hensigtsmæssige i at lade ulykkesbetinget forurening indgå i direktivets anvendelsesområde.

#### 4.4.1. Artikel 6, stk. 5

Listen over foreslåede sanktioner er vidtgående og bør evalueres under hensyntagen til proportionalitetsprincippet.

#### 4.4.2. Artikel 6, stk. 6

EØSU mener ikke, at bestemmelsen om, at der ikke kan »tegnes forsikring mod bøderne«, kan finde anvendelse. Den bør derfor udgå. Man bør mere specifikt foretage en skelnen mellem forsætlig og ulykkesbetinget forurening. I tilfælde af forsætlig forurening er det ikke muligt at tegne forsikring mod bøder på grund af betingelserne i forsikringskontrakterne. Hvad angår ulykkesbetingede forureningstilfælde bør man kunne tegne forsikring mod bøder.

## 5. Konklusioner

5.1. EØSU bemærker, at direktivforslagets formål er strafferetlig beskyttelse af miljøet.

5.2. Med udgangspunkt i behovet for at bekæmpe miljøkriminalitet støtter EØSU forslaget centrale målsætning om, at enhver part, der forsætligt eller ved grov uagtsomhed har forårsaget eller bidraget til en forureningsulykke, skal pålægges de omtalte sanktioner.

5.3. EØSU opfordrer Kommissionen til at genoverveje følgende spørgsmål:

- begrebet »grov uagtsomhed« for at nå frem til et mere passende begreb, hvis virkning ikke er mindre end, hvad direktivet lægger op til, og sikre, at det fortolkes og anvendes ensartet i alle medlemsstater, samt
- det hensigtsmæssige i at lade ulykkesbetinget forurening indgå i direktivets anvendelsesområde.

5.4. EØSU opfordrer på det kraftigste til, at sanktionerne ikke er ude af proportioner med omstændighederne. Det foreslår endvidere, at der i direktivets dispositive del udtrykkeligt skelnes mellem straf og kompensation.

5.5. EØSU mener ikke, at bestemmelsen om, at man ikke kan »tegne forsikring mod bøder«, kan finde anvendelse. Den bør derfor slettes. Man bør mere specifikt foretage en skelnen mellem forsætlig og ulykkesbetinget forurening. I tilfælde af forsætlig forurening er det ikke muligt at tegne forsikring mod bøder på grund af betingelserne i forsikringskontrakterne. Hvad angår ulykkesbetingede forureningstilfælde bør man kunne tegne forsikring mod bøder.

5.6. Der er fare for, at der iværksættes uforholdsmæssigt strenge foranstaltninger over for skibsførere og søfarende, da de ofte er de eneste personer forbundet med skibet, som er fysisk til stede i den pågældende jurisdiktion. EØSU anmoder derfor Kommissionen om at fremsætte forslag vedrørende behandling og beskyttelse af skibsførere og søfarende, som er involveret i sådanne ulykker, under behørigt hensyn til artikel 292 i UNCLOS-konventionen (»umiddelbar løsladelse af fartøjer og besætninger«).

5.7. For at evaluere det foreslåede direktivs anvendelsesmuligheder er det særdeles vigtigt, at Kommissionen tilvejebringer følgende: en oversigt over EU-medlemsstaternes lovgivning om sanktioner mod forurening til søs (i overensstemmelse med Marpol-konventionen) og præcis information vedrørende EU-medlemsstaternes overholdelse af direktiv 2000/59/EF om modtagefaciliteter i havne for driftsaffald og lastrester fra skibe.

Bruxelles, den 19. juni 2003.

Roger BRIESCH

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg