



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 11.3.2008
KOM(2008) 134 slutlig

2008/0055 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

**om ändring av direktiv 2005/35/EG 2005 om föroreningar förorsakade av fartyg och
införandet av sanktioner för överträdelser**

(framlagt av kommissionen)

MOTIVERING

1. BAKGRUND

Motiv och syfte

Till följd av de alltför ofta förekommande olagliga operationella utsläppen av förorenande ämnen från fartyg till sjöss och omfattande oavsiktliga oljeutsläpp lade kommissionen 2003 fram ett förslag till direktiv som grundar sig på artikel 80.2 i fördraget om upprättandet av Europeiska unionen ”om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner, inbegripet straffrättsliga sanktioner, för föroreningsbrott” och ett förslag till rambeslut som grundar sig på artiklarna 29, 31 och 34.2 i EU-fördraget ”om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bekämpande av föroreningar orsakade av fartyg”. Förslaget till direktiv innebar att föroreningar orsakade av fartyg skulle räknas som brott och omfattas av straffrättsliga sanktioner. Förslaget till rambeslut hade huvudsakligen till syfte att åstadkomma en tillnärmning när det gäller de straffrättsliga sanktionernas omfattning.

Genom dessa två åtgärder föreslog kommissionen att bestämmelserna om sanktionernas art (straffrättsliga) och typ (frihetsstraff eller böter) skulle fastställas i gemenskapsinstrumentet, under det att bestämmelserna om sanktionernas nivåer skulle fastställas i det mellanstatliga instrumentet. När dessa förslag förhandlades fram var uppdelningen av straffrättsliga frågor mellan första och tredje pelaren fortfarande en kontroversiell fråga för Europeiska unionens institutioner. Till sist antogs de båda instrumenten 2005 och fick följande utformning.

Direktiv 2005/35/EG om föroreningar orsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser innehåller en exakt definition av överträdelserna och en bestämmelse om att de ska omfattas av effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner, som får innefatta straffrättsliga och administrativa sanktioner. Det parallella rambeslutet 2005/667/RIF innehåller bestämmelser om de straffrättsliga sanktionernas art, slag och nivå.

I enlighet med EG-domstolens dom av den 13 september 2005 (mål C-176/03) som fastställde att gemenskapslagstiftaren på vissa villkor får vidta åtgärder som har ett samband med medlemsstaternas straffrättsliga bestämmelser beslutade kommissionen att väcka talan om ogiltigförklaring av rambeslut 2005/667/RIF med hänvisning till att detta beslut inte antagits med stöd av korrekt rättslig grund (mål C-440/05).

Den 23 oktober 2007 ogiltigförklarade EG-domstolen rambeslutet med motiveringen att dess artiklar om definitionen av brott och sanktionernas art (artiklarna 2, 3 och 5) hade kunnat antas på grundval av artikel 80.2 i EG-fördraget, vilket innebär att rambeslutet strider mot artikel 47 i EU-fördraget genom att inkräkta på gemenskapens behörighet.

Till följd av EG-domstolens ogiltigförklaring av rambeslutet den 23 oktober 2007 uppstod ett rättsligt tomrum beträffande ett harmoniserat tillvägagångssätt för eventuella sanktioner för bekämpning av havsföroreningar som måste fyllas av bestämmelser antagna med korrekt rättslig grund, nämligen artikel 80.2 i EG-fördraget.

Syftet med att införa ett system med sanktioner är att avhjälpa de enstaka fall av föroreningar där operatörens beteende anses vara oacceptabelt och därför bör bestraffas med straffrättsliga sanktioner. Detta system gynnar ansvarsfulla operatörer och gör det möjligt att hålla den lilla minoritet som för närvarande skadar sjöfartsnäringens anseende ansvarig.

De föreslagna åtgärderna är nödvändiga för att gemenskapens regler om sjösäkerhet ska få full verkan. Detta har följande orsaker:

- Vid antagandet av rådets rambeslut 2005/667/RIF beslutade medlemsstaterna enhälligt att föroreningar orsakade av fartyg som skett uppsåtligt eller genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet ska betraktas som brott. Till följd av EG-domstolens ogiltigförklaring av rambeslutet har kommissionen föreslagit att direktivet ändras, dock utan någon ändring i sak, så att den aktuella bestämmelsen i rambeslutet införlivas i direktivet i syfte att underlätta genomförandet (på grund av EG-domstolens roll när det gäller att säkerställa efterlevnad och en enhetlig tillämpning av rättsakter som antagits inom ramen för första pelaren).
- Genom systemet med sanktioner, i dess utformning i direktiv 2005/35/EG, genomförs MARPOL-konventionen (internationella konventionen till förhindrande av förorening från fartyg) endast delvis. För att säkerställa att sanktionerna är ”tillräckligt stränga för att avskräcka” potentiella förorenare (se artikel 4.4. i MARPOL-konventionen) måste sanktionssystemets avskräckande effekt stärkas så att det sänder en starkare signal än hittills till potentiella lagöverträdare¹. Brottsutredning och åtal och rättsligt samarbete mellan medlemsstaterna kan dessutom vara av avgörande betydelse och ge bättre effekt än administrativa åtgärder.
- Vissa medlemsstater, i synnerhet i kuststater, har nyligen förstärkt sina system för straffrättsliga sanktioner. Deras insatser på området förebyggande åtgärder och brottmålsdomstolarnas stränga sanktioner har tillsammans med den uppmärksamhet som dessa olyckor rönt bidragit till en drastisk minskning av antalet olagliga utsläpp. För att se till att de som begår överträdelser inte har tillgång till några skyddade zoner inom Europeiska gemenskapen är det av ytterst vikt att alla medlemsstater har samma tillvägagångssätt, oavsett om det rör sig om en flaggstat, hamnstat eller kuststat.

Allmän bakgrund

Miljöbrott är en av de viktigaste frågorna för Europeiska unionen. Europeiska rådet begärde vid sitt möte i Tampere den 15 och 16 oktober 1999 att det skulle vidtas åtgärder för att införa gemensamma definitioner för brott och sanktioner, framför allt när det gäller ett visst antal särskilt viktiga sektorer som t.ex. miljöbrott. I efterdyningarna av oljetankern Prestiges förlisning i november 2002 förklarade Europeiska rådet vid sitt möte i Köpenhamn den 12 och 13 december 2002 att Europeiska unionen var fast besluten att vidta alla nödvändiga åtgärder för att undvika ytterligare katastrofer. Rådet välkomnade särskilt kommissionens avsikt att närmare se över behovet av ytterligare särskilda åtgärder, bland annat åtgärder avseende ansvar och motsvarande sanktioner. Vid sitt möte den 19 december 2002 (rättsliga och inrikes frågor) antog rådet ett uttalande i vilket den förpliktigade sig att överväga kompletterande åtgärder för att skydda miljön, särskilt haven, från förorening genom straffrättslig lagstiftning.

Gällande bestämmelser

Förslaget bygger på direktiv 2005/35/EG och tar över innehållet i det ogiltigförklarade rambeslutet 2005/667/RIF.

¹ Se även punkt 2.2 i motiveringen i kommissionens ursprungliga förslag från mars 2003 (KOM(2003) 92 slutlig).

Förenlighet med Europeiska unionens politik och mål på andra områden

Det föreslagna direktivet är förenligt med de grundläggande rättigheterna och följer de principer som erkänns i bland annat Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Det har särskilt utformats i enlighet med de principer om rättvisa som anges i kapitel VI i stadgan, och det syftar till att främja införandet av en hög nivå på miljöskyddet i gemenskapens politik, i enlighet med den princip om hållbar utveckling som anges i artikel 37 i stadgan.

2. SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSANALYS

Samråd med berörda parter

Samråd med berörda parter föreföll inte nödvändigt i detta fall, eftersom förslaget innehåller bestämmelser som redan antagits enhälligt av rådet i det ogiltigförklarade rambeslutet. Sedan rambeslut 2005/667/RIF ogiltigförklarats av EG-domstolen den 23 oktober 2005 har det funnits ett rättsligt tomrum beträffande ett harmoniserat tillvägagångssätt för eventuella sanktioner för bekämpning av havsföroreningar, vilket behövde åtgärdas så snabbt som möjligt.

Extern experthjälp

Någon extern experthjälp har inte behövts.

Konsekvensanalys

Någon konsekvensanalys ansågs inte vara nödvändig med hänsyn till att detta förslag endast innebär att lagstiftning som redan antagits enhälligt av rådet i det ogiltigförklarade rambeslutet 2005/667/RIF införlivas med gemenskapslagstiftningen.

3. RÄTTSLIGA ASPEKTER

Sammanfattning av den föreslagna åtgärden

Förslaget till direktiv innebär att de handlingar som enligt artikel 4 i direktiv 2005/35/EG betraktas som överträdelser i stället ska definieras som brott.

Även anstiftan och medhjälp till sådana handlingar ska betraktas som brott.

Sådana brott ska beläggas med effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner, vilka ska vara av straffrättslig natur när det rör sig om fysiska personer. Effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner ska även tillämpas för juridiska personer om dessa anses ha ansvar enligt detta direktiv.

Rättslig grund

Bestämmelserna i detta direktiv avser sjötransporter. Som rättslig grund har därför artikel 80.2 i EG-fördraget valts.

Subsidiaritetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen är tillämplig eftersom förslaget inte omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet.

Medlemsstaterna kan av följande skäl inte i tillräcklig utsträckning själva uppnå målen för förslaget:

Föreningar till havs leder vanligtvis till skador av gränsöverskridande natur. Det är därför viktigt att medlemsstaterna har samma inställning till vilka typer av havsföreningar som ska anses utgöra brott och att dessa i så fall ska beläggas med straffrättsliga sanktioner, åtminstone om det rör sig om brott begångna av fysiska personer. Olika praxis bland medlemsstaterna på detta område hindrar ett välfungerande rättsligt samarbete och förövare ges möjlighet att undgå åtal.

Eftersom havsföreningar har gränsöverskridande verkningar och förövare agerar över gränserna räcker det inte med nationella åtgärder för att lösa detta problem.

Åtgärder på EU-nivå är att föredra om man vill uppnå målen i förslaget. Skälen till detta är flera:

Det är nödvändigt att man på gemenskapsnivå fastställer miniminormer för vad som ska utgöra brott och för krav på straffrättsliga sanktioner för fysiska personer. På detta sätt säkerställs det att föreningar orsakade av fartyg behandlas på likartat sätt av alla medlemsstater och att förövare inte kan undgå åtal för sina brott inom EU.

I förslaget till direktiv fastställs endast en miniminivå för harmoniseringen med avseende på de handlingar som under alla omständigheter är att betrakta som brott och det fastslås endast generellt att fysiska personer ska omfattas av straffrättsliga sanktioner. Medlemsstaterna får fritt välja om straffrättsliga sanktioner ska gälla även för juridiska personer.

Förslaget är därför förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen

Förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen av följande skäl:

Den valda formen för åtgärden är ett direktiv, vilket ger medlemsstaterna en hög grad av flexibilitet i genomförandet, även när det gäller att fastställa sanktionernas typ och nivåer. Endast en miniminorm fastställs. Det står medlemsstaterna fritt att bibehålla eller införa strängare åtgärder, t.ex. genom att lägga till ytterligare brott eller införa straffrättsliga sanktioner även för juridiska personer. Detta klargörs uttryckligen i artikel 1.2 i direktiv 2005/35/EG.

Genomförandet av direktivet medför inga väsentliga ekonomiska eller administrativa belastningar eftersom straffrätt och rättsliga strukturer redan finns i medlemsstaterna.

Val av regleringsform

Föreslagen regleringsform: direktiv.

Övriga regleringsformer skulle vara olämpliga av följande skäl:

Det gällande direktiv 2005/35/EG måste anpassas till domstolens dom i mål C-440/05. Ett direktiv kan endast ändras genom ett ändringsdirektiv.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget påverkar inte gemenskapens budget.

5. ÖVRIGA UPPLYSNINGAR

Jämförelsetabell

Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de nationella bestämmelser genom vilka direktivet införlivas, tillsammans med en jämförelsetabell över dessa bestämmelser och direktivet.

Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)

Förslaget gäller en EES-fråga och bör därför gälla även EES.

Närmare redogörelse för förslaget

1. Brott

Medlemsstaterna ska fastställa att alla utsläpp av förorenande ämnen från fartyg, enligt de definitioner som anges i artikel 2 i direktiv 2005/35/EG, i något av de områden som anges i artikel 3.1 i direktiv 2005/35/EG, som skett uppsåtligen eller genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet ska betraktas som brott. Definitionen av vad som betraktas som ett brott ska vara densamma som i artikel 2 i det ogiltigförklarade rambeslutet 2005/667/RIF.

2. Juridiska personers ansvar

Som anges i det ogiltigförklarade rambeslutet bör medlemsstaterna säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för brott som begås till deras förmån av någon person som antingen handlar på deras vägnar eller på grund av brister i övervakning och kontroll har haft möjlighet att begå brottet.

3. Sanktioner

De sanktioner som tillämpas på föreningar orsakade av fartyg måste vara effektiva, proportionerliga och avskräckande, och detta för både fysiska och juridiska personer.

När det gäller det brott som definieras i den nya artikel 4 ska medlemsstaterna förutom detta krav även föreskriva att sanktionerna för fysiska personer ska vara av straffrättslig art. När det gäller juridiska personer anges det inte om sanktionerna ska vara straffrättslig art eller ej. De medlemsstater som enligt sina respektive nationella rättsordningar inte erkänner straffrättsligt ansvar för juridiska personer är därför inte skyldiga att ändra sina nationella system.

4. Genomförandeperiod

Genomförandeperioden för medlemsstaterna är sex månader, med hänsyn till att artikel 1 i stor utsträckning täcker innehållet i artiklarna 2, 3 och 5 i det ogiltigförklarade rambeslutet 2005/667/RIF. Genomförandeperioden för det rambeslutet upphörde den 12 januari 2007, så medlemsstaterna bör därför redan nu ha utfört en betydande del av det arbete som krävs för genomförandet av det nu föreslagna direktivet.

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 2005/35/EG 2005 om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT
DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 80.2,

med beaktande av kommissionens förslag²,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande³,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande⁴,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande⁵,

i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget, och

av följande skäl:

- (1) Syftet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/35/EG av den 7 september 2005 om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser⁶, liksom den här ändringen, är att åstadkomma en tillnärmning när det gäller definitionen av föroreningar orsakade av fartyg som begåtts av fysiska eller juridiska personer, räckvidden av dessa personers ansvar och de straffrättsliga sanktioner som fysiska personer kan ådömas för sådana brott.
- (2) Den 23 oktober 2007 ogiltigförklarade⁷ Europeiska gemenskapernas domstol (nedan kallad *domstolen*) rambeslut 2005/667/RIF av den 12 juli 2005 om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bekämpande av föroreningar orsakade av fartyg⁸, vilket tidigare kompletterade direktiv 2005/35/EG när det gäller straffrättsliga sanktioner.

² EUT C ... , s...

³ EUT C ... , s...

⁴ EUT C ... , s...

⁵ EUT C ... , s...

⁶ EUT L 255, 30.9.2005, s. 11.

⁷ Se mål C-440/05, kommissionen mot rådet, ännu inte offentliggjort i REG.

⁸ EUT L 255, 30.9.2005, s. 164.

Denna ändring av direktivet fyller det rättsliga tomrum som uppstod till följd av domen.

- (3) Straffrättsliga sanktioner, som markerar samhällets ogillande på ett helt annat sätt än administrativa sanktioner, leder till en förbättrad efterlevnad av den gällande lagstiftningen för att förhindra föroreningar orsakade av fartyg.
- (4) Gemensamma bestämmelser om straffrättsliga sanktioner skulle göra det möjligt att inom och mellan medlemsstaterna använda effektivare utredningsmetoder och handräkningsformer.
- (5) Även juridiska personer inom gemenskapen bör omfattas av effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner, eftersom brott när det gäller föroreningar orsakade av fartyg ofta begås i deras intresse eller till deras förmån.
- (6) Medlemsstaterna bör underrätta kommissionen om genomförandet av detta direktiv, så att kommissionen kan bedöma direktivets verkningar.
- (7) Eftersom målen för detta direktiv inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan på grund av den gränsöverskridande skada som beteendet i fråga kan orsaka, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (8) Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheter och principer som erkänns i artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- (9) Direktiv 2005/35/EG bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Direktiv 2005/35/EG ska ändras på följande sätt:

- (1) Titeln ska ersättas med följande:

”Europaparlamentets och rådets direktiv om föroreningar orsakade av fartyg och införandet av sanktioner, inbegripet straffrättsliga sanktioner, för föroreningsbrott”
- (2) I artiklarna 5.1, 5.2, 6.2 och 7.2 ska orden ”överträdelser” och ”en överträdelse” ersättas med ”brott”.

- (3) Artikel 4 ska ersättas med följande:

”Brott

1. Medlemsstaterna ska se till att utsläpp av förorenande ämnen orsakade av fartyg i något av de områden som avses i artikel 3.1 betraktas som brott om de skett uppsåtligen eller genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet.
2. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att anstiften och medhjälp till ett sådant brott som avses i punkt 1 omfattas av straffrättsliga sanktioner.”

- (4) Efter artikel 5 ska följande artikel läggas till som artikel 5a:

”Sanktioner för fysiska personer

1. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att de brott som avses i artikel 4 beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga sanktioner.
2. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de straffrättsliga sanktioner som avses i punkt 1 tillämpas på varje person som av en domstol befinns vara ansvarig för ett sådant brott som avses i artikel 4.”

- (5) Efter artikel 5a ska följande artikel läggas till som artikel 5b:

”Juridiska personers ansvar

1. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att juridiska personer ska kunna hållas ansvariga för ett sådant brott som avses i artikel 4, om detta begås till deras förmån av någon fysisk person som agerar antingen som enskild person eller som en del av ett organ inom den juridiska personen och som har en ledande ställning inom den juridiska personen, grundad på
 - a) befogenhet att företräda den juridiska personen, eller
 - b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller
 - c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.
2. Förutom de fall som anges i punkt 1 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person kan ställas till ansvar om brister i den övervakning eller kontroll som ska utföras av en sådan fysisk person som avses i punkt 1 har möjliggjort ett brott enligt artikel 4, när detta sker till den juridiska personens förmån av en fysisk person som är underställd denne.
3. Den juridiska personens ansvar enligt punkterna 1 och 2 ska inte utesluta lagföring av fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till de brott som avses i artikel 4.”

(6) Efter artikel 5b ska följande artikel läggas till som artikel 5c:

”Sanktioner för juridiska personer

1. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person som ställs till ansvar i enlighet med artikel 5b.1 och 5b.2 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner.
2. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att de sanktioner som avses i punkt 1 tillämpas på varje person som av en domstol befinns vara ansvarig för ett sådant brott som avses i artikel 4.”

(7) Artikel 8 ska utgå.

Artikel 2

Medlemsstaterna ska sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast sex månader efter ikraftträdandet. De ska till kommissionen genast överlämna texten till dessa bestämmelser tillsammans med en jämförelsetabell över dessa bestämmelser och detta direktiv.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

Artikel 3

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 4

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den

På Europaparlamentets vägnar
Ordförande

På rådets vägnar
Ordförande