



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 23.11.2005
KOM(2005) 583 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**om konsekvenserne af Domstolens dom af 13. september 2005 (sag C-176/03 -
Kommissionen mod Rådet)**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om konsekvenserne af Domstolens dom af 13. september 2005 (sag C-176/03 - Kommissionen mod Rådet)

1. I sin dom af 13. september 2005 i sag C-176/03 - Kommissionen mod Rådet - har Domstolen afklaret, hvordan kompetencen til at træffe strafferetlige foranstaltninger er fordelt mellem den første og den tredje søjle. Med denne dom er enhver tvivl om et længe omstridt spørgsmål blevet fjernet. Kommissionen vil med denne meddelelse gerne redegøre for, hvilke konsekvenser der må drages heraf. Bilaget til den indeholder en liste over de tekster, der berøres af dommen. Et af formålene er at pege på en metode til, hvordan man kan rette op på situationen for disse retsakter, der er vedtaget på forkerte retsgrundlag ifølge denne dom. Desuden har Kommissionen også ønsket at skitsere, hvordan den fremover vil udøve sin initiativret.

1. DOMMEN AF 13. SEPTEMBER 2005 I SAG C-176/03 (KOMMISSIONEN MOD RÅDET) - INDHOLD OG RÆKKEVIDDE

1.1. Indholdet af dommen af 13. september 2005 i sag C-176/03

2. Kommissionen havde anmodet Domstolen om at annullere Rådets rammeafgørelse 2003/80/JAI af 27. januar 2003 om strafferetlig beskyttelse af miljøet¹, som pålagde medlemsstaterne pligt til at fastsætte strafferetlige sanktioner for de overtrædelser af miljøbestemmelser, der er nævnt i rammeafgørelsen, med påstand om, at medlemsstaterne kun kan pålægges en sådan forpligtelse med hjemmel i en fællesskabsretsakt, som Kommissionen i øvrigt havde fremlagt forslag til².
3. Domstolen fastslog, at "... straffelovgivningen og reglerne om behandlingen af straffesager principielt ikke henhører under Fællesskabets kompetence ..." ³, men at "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 virkninger, kan denne betragtning dog ikke hindre fællesskabslovgiver 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" ⁴.
4. Bestemmelserne i rammeafgørelsens artikel 1-7 - der indeholder en definition på de forskellige strafbare handlinger og fastsætter en principiel forpligtelse til at straffe dem med sanktioner, regler om medvirken og anstiftelse, strafferammer, andre

¹ EUT L 29 af 5.2.2003, s. 55.

² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet, KOM(2001) 139 af 13.3.2001, EFT C 180 E af 26.6.2001, og ændret forslag KOM(2002) 544.

³ Præmis 47.

⁴ Præmis 48.

sanktioner og særlige regler for juridiske personers ansvar - har "på grund af deres formål og deres indhold miljøbeskyttelse som overordnet mål" og "kunne derfor gyldigt have været vedtaget med hjemmel i artikel 175 EF"⁵. Domstolen udtaler, at "da rammeafgørelsen således griber ind i de kompetencer, som Fællesskabet er tillagt i henhold til artikel 175 EF, er hele rammeafgørelsen, eftersom denne ikke kan opdeles, i strid med artikel 47 EU"⁶, der fastsætter princippet om fællesskabsrettens forrang for EU-traktatens afsnit VI, og må annulleres.

5. Det bemærkes, at Domstolen gik længere end generaladvokatens indstilling. Generaladvokaten fandt, at fællesskabslovgiver havde kompetence til at opstille det princip, at forvoldelse af alvorlige miljøskader skal kunne straffes med strafferetlige sanktioner, men ikke til at fastsætte konkrete og præcise regler herfor.

1.2. Rækkevidden af dommen af 13. september 2005

6. I sin analyse af, hvorvidt det er den rette hjemmel, der er valgt, baserer Domstolen sig på det klassiske kriterium angående retsaktens formål og indhold. Den konkrete sag drejer sig om Fællesskabets miljøpolitik. Der er imidlertid tale om en principiel dom med langt mere vidtrækkende konsekvenser. Samme ræsonnement kan også i fuldt omfang gælde for andre fælles politikker og for de fire friheder (fri bevægelighed for personer, varer, tjenesteydelser og kapital).
7. Af dommen fremgår det, at strafferetten ikke som sådan er en fællesskabspolitik. På det strafferetlige område kan Fællesskabet derfor kun handle på grundlag af en implicit kompetence i forbindelse med et helt konkret retsgrundlag. På fællesskabsplan kan der derfor kun vedtages strafferetlige foranstaltninger på sektorbasis, og kun når det kan godtgøres, at det er nødvendigt for at afhjælpe alvorlige mangler ved virkeliggørelsen af Fællesskabets mål og træffe strafferetlige foranstaltninger for at sikre, at en fællesskabspolitik eller en frihedsret kan fungere effektivt.
8. Ud fra et materielt synspunkt gælder Domstolens ræsonnement således ikke kun for miljøpolitikken, men for alle de fællesskabspolitikker og frihedsrettigheder, for hvilke der findes bindende regler, hvis overholdelse det kan være nødvendigt at sikre med strafferetlige sanktioner.
9. Domstolen sonderer ikke mellem forskellige former for strafferetlige foranstaltninger, men lægger hovedvægten på deres funktion. Fællesskabslovgivers mulighed for at træffe foranstaltninger af strafferetlig karakter beror på nødvendigheden af at sikre fællesskabsreglernes overholdelse.
10. Denne nødvendighed skal godtgøres i hvert enkelte tilfælde, og det er op til Kommissionen at tage stilling hertil i sine forslag. Men når Kommissionen for en bestemt sektors vedkommende finder det nødvendigt at træffe strafferetlige foranstaltninger for at sikre fællesskabsrettens fulde overholdelse, kan disse - alt efter, hvad der er nødvendigt på det pågældende område - omfatte selve princippet om, at der kan pålægges strafferetlige sanktioner, en definition af de strafbare handlinger, dvs. hvori lovovertrædelsen skal bestå, og eventuelt straffens art og

⁵ Præmis 51.

⁶ Præmis 53.

strafferammer⁷ eller andre strafferetlige elementer. Sådanne foranstaltningers berettigelse beror på, om de er nødvendige for den konkrete fællesskabspolitik eller frihedsret, som har hjemmel i EF-traktaten, og det er i det konkrete tilfælde og efter en vurdering af nødvendigheden, at Kommissionen skal tage stilling til, i hvilket omfang Fællesskabet skal handle på det strafferetlige område, i videst mulige omfang fortrinsvis med horisontale, ikke-sektorspecifikke foranstaltninger. Den frihed, som medlemsstaterne har til at vælge, hvilke sanktioner der skal gælde, kan altså indskrænkes af fællesskabslovgiver, når hensynet til fællesskabsrettens effektive virkning tilsiger det.

2. KONSEKVENSERNE AF DOMSTOLENS DOM

2.1. Den generelle situation efter dommen

11. Den afklaring af kompetencefordelingen mellem den første og den tredje søjle, som Domstolens dom har givet, har følgende generelle konsekvenser:

- De strafferetlige bestemmelser, der er nødvendige for en effektiv gennemførelse af fællesskabsretten, henhører under EF-traktaten. Det medfører, at der gøres op med den praksis med to retsakter (direktiv eller forordning samt rammeafgørelse), der flere gange har været fulgt i de forløbne år. Det betyder med andre ord, at enten er det for at sikre fællesskabsrettens fulde virkning nødvendigt at vedtage en konkret strafferetlig bestemmelse på området, og så vedtages den udelukkende inden for søjle 1, eller også er det ikke hensigtsmæssigt at vedtage strafferetlige planer på unionsplan, eller der findes allerede tilstrækkelige horisontale bestemmelser, og så vedtages der ingen særlige bestemmelser på europæisk plan.
- De horisontale strafferetlige bestemmelser, der tager sigte på at fremme retsligt og politimæssigt samarbejde i bred forstand, herunder gensidig anerkendelse af retsafgørelser samt foranstaltninger baseret på tilgængelighedsprincippet og de strafferetlige harmoniseringsforanstaltninger i relation til skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der ikke er knyttet til gennemførelsen af fællesskabspolitikker eller grundlæggende friheder, henhører under unionstraktatens afsnit VI. Helt konkret følger det af Domstolens dom, at strafferetlige og strafferetsplejemæssige aspekter, der må behandles på et horisontalt grundlag, i princippet ikke hører ind under fællesskabsretten. Det vil normalt være tilfældet med spørgsmål i forbindelse med de almindelige regler i strafferetten og strafferetsplejen og for retsligt samarbejde og politisamarbejde i straffesager.

2.2. Kohærensens i Unionens politik på det strafferetlige område

Fællesskabslovgiver kan træffe strafferetlige foranstaltninger for at virkeliggøre Fællesskabets mål, men kun på betingelse af, at de er nødvendige og kohærente.

⁷ Bl.a. i relation til de fire niveauer for strafferetlige sanktioner, der sædvanligvis anvendes jf. Rådets konklusioner (retlige og indre anliggender) af 24.-25. april 2002).

12. **Nødvendighed.** Enhver foranstaltning af strafferetlig karakter skal være begrundet af nødvendigheden af at sikre Fællesskabets politik på det pågældende område en effektiv virkning. For det er i princippet medlemsstaterne, der har ansvaret for en korrekt gennemførelse af fællesskabsretten. I visse tilfælde er det imidlertid hensigtsmæssigt at opstille rammer for medlemsstaterne ved udtrykkeligt at fastlægge enten i) hvilke former for adfærd der kan straffes med strafferetlige sanktioner, eller ii) hvilke former for sanktioner der bør pålægges og/eller iii) andre foranstaltninger af strafferetlig karakter på det konkrete område. Det skal på hvert af disse stadier efterprøves, om foranstaltningen er nødvendig, og om subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet er overholdt.
13. **Sammenhæng.** De foranstaltninger af strafferetlig karakter, der træffes inden for bestemte sektorer på basis af fællesskabskompetencen, skal tilgodese den overordnede sammenhæng i hele Unionens regelværk på det strafferetlige område, hvad enten det er vedtaget inden for første eller tredje søjle, således at man undgår spredte og uensartede bestemmelser. Når det forekommer nødvendigt at vedtage særlige regler på et bestemt område for at virkeliggøre EF-traktatens mål, vil der i givet fald skulle foretages en afklaring af forholdet mellem disse specifikke regler og de horisontale regler. Det må desuden undgås, at medlemsstaterne eller de berørte personer bliver underlagt indbyrdes modstridende forpligtelser. Kommissionen vil gøre brug af sin initiativret til at sikre, at denne sammenhæng bevares. Også Parlamentet og Rådet bør i deres interne organisation tage hensyn til nødvendigheden heraf.

2.3. **Dommens konsekvenser for allerede vedtagne og foreslåede retsakter**

14. Af Domstolens dom følger, at de rammeafgørelser, der er angivet i bilaget, er ukorrekte, enten i deres helhed eller delvis, eftersom alle eller nogle af bestemmelserne i dem er vedtaget på et forkert retsgrundlag. Der er flere grunde til, at denne situation hurtigst muligt må bringes i orden ved at give disse retsakter det rette retsgrundlag. For det første har institutionerne pligt til at genoprette lovligheden af disse retsakter, også selv om fristerne for at indbringe annulationssøgsmål mod dem er udløbet. Denne pligt påhviler i første række Kommissionen, fordi den er traktaternes vogter og som den eneste har ret til at fremsætte forslag til fællesskabsretsakter. Den påhviler også i høj grad Europa-Parlamentet og Rådet, der har kompetencen til at vedtage disse retsakter. Den anden grund hænger sammen med retssikkerhedshensyn. For hvis rammeafgørelserne er vedtaget på et urigtigt retsgrundlag, kan det i visse tilfælde underminere de nationale love, der vedtages til gennemførelse af dem.
15. Kommissionen besluttede den 23. november 2005 at indbringe annulationssøgsmål for Domstolen angående Rådets rammeafgørelse 2005/667/JAI af 12. juli 2005 om skærpelse af de strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe. Det var det eneste tilfælde, hvor Kommissionen på grund af procedurefristerne havde mulighed for at anlægge annulationssøgsmål. I dette tilfælde fandt Kommissionen, at afgørelsen i denne sag rent juridisk ville komplettere den pakke af foranstaltninger, der måtte træffes for at bringe retsgrundlaget for denne rammeafgørelse i orden. Annulationssøgsmålet bliver overflødigt, når forslaget om berigtigelse af denne rammeafgørelses retsgrundlag vedtages.

16. Denne berigtigelse af gældende retsakter i lyset af dommen kan foretages på flere måder. En af måderne består i at foretage en revision af de eksisterende tekster alene med det formål at bringe dem i overensstemmelse med den kompetencefordeling mellem første og tredje søjle, der følger af Domstolens dom. I så fald vil Kommissionen i sine forslag undlade at indføre bestemmelser, der i materiel henseende afviger fra de vedtagne retsakter, også selv om den finder dem utilfredsstillende. Denne fremgangsmåde vil give en enkel og hurtig løsning på problemerne. Den åbner mulighed for at bevare fællesskabslovgivningens materielle indhold og tilgodese kravet om retssikkerhed i forbindelse med vigtige juridiske bestemmelser på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Den vil indebære, at Parlamentet og Rådet er indforstået med ikke at indlede nogen drøftelser af materielle spørgsmål i forbindelse med denne særlige proces. Denne løsning forudsætter altså en forudgående aftale mellem de tre institutioner.
17. Hvis der ikke kan opnås enighed herom, vil Kommissionen gøre brug af sin forslagsret til ikke alene at gengive de vedtagne retsakter deres rette retsgrundlag, men også til at fremme indholdsmæssige løsninger, der stemmer overens med dens vurdering af Fællesskabets interesser.
18. Dette alternativ har ingen berettigelse for de forslag, der endnu er til behandling. Kommissionen vil derfor foretage de ændringer, der måtte være nødvendige, i sine forslag. De vil derefter skulle gennemgå hele den vedtagelsesprocedure, der gælder for det retsgrundlag, de hviler på.
19. Bilaget til denne meddelelse indeholder en liste over de forslag, der endnu er til behandling, og som kan blive berørt af dommen.

BILAG

Liste over retsakter, der berøres af Domstolens dom i sag C- 176/03

<u>Retsakt</u>	Korrekt retsgrundlag (EF-traktaten)
<u>Vedtagne retsakter</u>	
<u>Annuleret retsakt:</u> Rådets rammeafgørelse 2003/80/JAI af 27. januar 2003 om strafferetlig beskyttelse af miljøet (EUT L 29 af 5.02.2003, s. 55)	Artikel 175, stk. 1⁸
Rådets rammeafgørelse 2000/383/JAI om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri, ved hjælp af strafferetlige og andre sanktioner, i forbindelse med indførelsen af euroen (EFT L 140 af 14.6.2000, s. 1) og rammeafgørelse af 6. december 2001 om ændring af rammeafgørelse 2000/383/JAI om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri, ved hjælp af strafferetlige og andre sanktioner, i forbindelse med indførelsen af euroen (EFT L 329 af 14.12.2001, s. 3)	Artikel 123, stk. 4
Rådets rammeafgørelse 2001/413/JAI om bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter (EFT L 149 af 2.6.2001, s. 1)	Artikel 57, stk. 2, og artikel 95
Rådets direktiv 91/308/CEE af 10. juni 1991 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge (EFT L 166 af 28.6.1991, s. 77) og rammeafgørelse 2001/500/JAI af 26. juni 2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold (EFT L 182 af 5.7.2001, s.1)	Artikel 47, stk. 2, og artikel 95
Rådets direktiv om definition af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt	Artikel 61, litra a), og artikel 63 stk. 3, litra b)

⁸ Med hjemmel i denne bestemmelse havde Kommissionen fremlagt et direktivforslag om strafferetlig beskyttelse af miljøet, KOM(2001) 139 af 13.3.2001 og EFT C 180 E af 26.6.2001, samt et ændret forslag, KOM(2002) 544.

ophold og Rådets rammeafgørelse om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold, af 28. november 2002 (EFT L 328 af 5.12.2002, s. 17 og s. 1).	
Rådets rammeafgørelse 2003/568/JAI af 22. juli 2003 om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor (EUT L 192 af 31.7.2003, s. 54)	Artikel 95
Rådets rammeafgørelse 2005/222/JAI af 24. februar 2005 om angreb på informationssystemer (EUT L 69 af 16.3.2005, s. 67)	Artikel 95
Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/35/EF af 7. september 2005 om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner for overtrædelser og Rådets rammeafgørelse 2005/667/JAI af 12. juli 2005 om skærpelse af de strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe (EUT L 255 af 30.9. 2005, s. 11 og s. 164)	Artikel 80, stk. 2
<u>Forslag endnu til behandling</u>⁹	
Forslag til direktiv om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser (EFT C 240E af 28.8.2001, s. 125)¹⁰	Artikel 280, stk. 4
Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlige foranstaltninger	Artikel 95

⁹ Memo: - Forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad (dok. KOM af 29.11.2001, EFT C 75 E af 23.6.2002, s. 269), hvis tekst stemmer overens med den kompetencefordeling mellem søjlerne, der følger af Domstolens dom af 13. september 2005. Men hvis der bliver tale om strafferetlige sanktioner mod diskrimination, vil det blive nødvendigt med et direktiv vedtaget med hjemmel i EF-traktatens artikel 13.

- Initiativ fra Den Helleniske Republik med henblik på vedtagelse af Rådets rammeafgørelse om forebyggelse af og kontrol med ulovlig handel med menneskelige organer og menneskeligt væv (EUT C 100 af 26.4.2003, s. 27), hvis behandling for øjeblikket ligger stille, samt Initiativ fra Forbundsrepublikken Tyskland med henblik på vedtagelse af Rådets rammeafgørelse om strafferetlig beskyttelse mod bedragerisk og anden konkurrenceforvridende adfærd i forbindelse med indgåelse af offentlige aftaler i det indre marked (EFT C 253 af 4. september 2000, s. 3).

¹⁰ Situationen er en anden her, eftersom konventionerne om beskyttelse af Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser ikke direkte anfægtes af dommen. Men ingen af instrumenterne (hverken konventionen eller de tre protokoller) er blevet ratificeret af alle 25 medlemsstater.

til håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder og til Rådets rammeafgørelse om en styrkelse af de strafferetlige rammer til bekæmpelse af krænkelser af intellektuelle ejendomsrettigheder (KOM (2005) 276 endelig)	
---	--