



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 23.11.2005
KOM(2005) 583 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

**om följderna av EG-domstolens dom av den 13 september 2005 (C-176/03,
kommissionen mot rådet)**

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om följderna av EG-domstolens dom av den 13 september 2005 (C-176/03, kommissionen mot rådet)

1. Domen av den 13 september 2005 i målet C-176/03, kommissionen mot rådet, klargör fördelningen av befogenheter mellan första och tredje pelaren i fråga om straffrättsliga bestämmelser. Klargörandet undanröjer osäkerheten kring en sedan länge omtvistad fråga. Med föreliggande meddelande vill kommissionen förklara följderna av domen. I en bilaga återfinns en förteckning över texter som kan påverkas av domen. Ett av målen med detta meddelande är att föreslå hur de texter, som till följd av domstolens dom visar sig ha en oriktig rättslig grund, kan anpassas till reglerna. Det syftar för övrigt också till att utgöra en vägledning för kommissionens framtida användning av sin initiativrätt.

1. INNEHÅLL OCH RÄCKVIDD FÖR DOMEN AV DEN 13 SEPTEMBER 2005 I MÅL C-176/03 (KOMMISSION MOT RÅDET)

1.1. Innehållet i domen av den 13 september 2005 i mål C-176/03

2. Kommissionen hade begärt att EG-domstolen skulle ogiltigförklara rådets beslut 2003/80/RIF av den 27 januari 2003 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser¹, som ålade medlemsstaterna att föreskriva straffrättsliga påföljder för de i rambeslutet angivna brotten mot miljörätten, under motivering att medlemsstaterna bara kan åläggas en sådan skyldighet med stöd av ett gemenskapsinstrument, som av kommissionen för övrigt hade lagts fram som förslag för antagande².
3. Domstolen konstaterade: ”I princip omfattas inte straffrätten och bestämmelserna om brottmålsförfarandet av gemenskapens behörighet...”³ Den påpekade dock: ”[o]vannämnda konstaterande kan emellertid inte hindra gemenskapslagstiftaren från att, då de behöriga myndigheternas tillämpning av effektiva, proportionerliga och avskräckande åtgärder utgör en åtgärd som är absolut nödvändig för att bekämpa allvarliga hot mot miljön, vidta åtgärder som har ett samband med medlemsstaternas straffrättsliga bestämmelser och som gemenskapslagstiftaren anser vara nödvändiga för att säkerställa att de bestämmelser som denne utfärdar i fråga om miljöskydd får full verkan”⁴.
4. Följaktligen skulle artiklarna 1–7 i rambeslutet – som gäller definitionen av grunderna för åtal, principen om obligatoriska straffrättsliga påföljder, regler avseende medverkan och anstiftan, nivån på påföljderna, åtföljande straff och

¹ EUT L 29, 5.2.2003, s. 55.

² Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för miljön genom strafflagstiftning, KOM(2001) 139, 13.3.2001, EGT C 180 E, 26.6.2001 och ändrat förslag KOM(2002) 544.

³ Punkt 47.

⁴ Punkt 48.

särskilda regler för juridiska personers ansvar – ”med hänsyn till deras syfte och innehåll” som har ”till huvudsakligt ändamål att skydda miljön”, ”ha kunnat antas med stöd av artikel 175 EG”⁵. ”Under dessa omständigheter innebär rambeslutet i sin helhet, till följd av att det inte går att dela upp, ett åsidosättande av artikel 47 EU, eftersom det innebär intrång i gemenskapens behörighet enligt artikel 175 EG”⁶, som fastställer principen om gemenskapsrättens företräde framför avdelning VI i EU-fördraget varför det måste ogiltigförklaras.

5. Noteras skall att domstolen har gått längre än det förslag den mottagit av sin generaladvokat. Denne ansåg nämligen att gemenskapslagstiftaren var behörig att anta principen om straffrättsliga påföljder för allvarlig miljöförstöring, men inte att exakt och konkret fastställa reglerna för dem.

1.2. Räckvidd för domen av den 13 september 2005

6. I sin bedömning åberopar domstolen det klassiska kriteriet om rättsaktens syfte och innehåll för att kontrollera om den rättsliga grunden är den riktiga. I det föreliggande fallet gäller den berörda gemenskapspolitiken skyddet av miljön. Det rör sig emellertid om en principiell dom med långt mer vittgående följder. Samma resonemang kan helt och hållet tillämpas på andra gemensamma politikområden och på de fyra friheterna (fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital).
7. Det framgår förvisso av domen att straffrätten som sådan inte utgör ett av gemenskapens politikområden. Gemenskapens föranstaltanden på det straffrättsliga området kan nämligen endast bygga på en uttrycklig befogenhet som är kopplad till en rättslig grund. På gemenskapsnivå kan följaktligen lämpliga straffrättsliga bestämmelser endast antas sektoriellt och uteslutande på villkor att man slår fast att det är nödvändigt att bekämpa allvarliga brister i genomförandet av gemenskapens mål och att föreskriva straffrättsliga bestämmelser som garanterar att ett av gemenskapens politikområden uppnår full verkan eller att en av friheterna fungerar väl.
8. I sakfrågan gäller domstolens resonemang således inte bara på miljöskyddsområdet utan också på alla övriga av gemenskapens politikområden och friheter där det finns tvingande normer som bör åtföljas av straffrättsliga påföljder för att garantera att de får full verkan.
9. Domstolen särskiljer inte de straffrättsliga bestämmelserna efter deras karaktär, utan lägger huvudvikten på deras funktion. Det som gör att gemenskapslagstiftaren kan föreskriva straffrättsliga bestämmelser är nödvändigheten att se till att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna respekteras.
10. Denna nödvändighet måste fastställas från fall till fall och det är kommissionens uppgift att i sina förslag göra denna bedömning. Men när kommissionen i fråga om en bestämd sektor anser att straffrättsliga bestämmelser är nödvändiga för att garantera att gemenskapsrätten får full verkan kan dessa, efter det aktuella områdets behov, inbegripa principen om att straffrättsliga påföljder skall införas, definitionen av grunderna för åtal, dvs. vad som utgör brottsligt agerande och eventuellt de

⁵ Punkt 51.

⁶ Punkt 53.

tillämpliga straffrättsliga påföljdernas karaktär och nivå⁷, eller andra straffrättsliga inslag. Det är det specifika behovet inom ett aktuellt politikområde eller en aktuell frihet som utgör sambandet till den rättsliga grunden i EG-fördraget och som motiverar sådana bestämmelser. Kommissionen kommer från fall till fall och efter behov att bedöma omfattningen på gemenskapens åtgärder på det straffrättsliga området och i största möjliga mån prioritera övergripande bestämmelser som inte är specifika bara för den aktuella sektorn. På samma sätt kan den rätt som tillerkänts medlemsstaterna att fritt välja vilka påföljder som skall tillämpas, om det effektiva genomförandet av gemenskapsrätten så kräver, förses med en ram av gemenslagslagstiftaren.

2. FÖLJDER AV DOMSTOLENS DOM

2.1. Den generella situationen efter domen

11. Det klagande som från domstolens dom innebär i fråga om fördelningen av befogenheter mellan första och tredje pelaren leder till följande:

- Straffrättsliga bestämmelser som behövs för ett effektivt genomförande av gemenskapsrätten faller under EG-fördraget. I och med detta system upphör mekanismen med dubbla texter (direktiv eller förordning och rambeslut) som använts vid upprepande tillfällen under de gångna åren. Med andra ord behövs antingen en straffrättslig bestämmelse som är specifik för det aktuella ämnet för att garantera gemenskapsrättens effektivitet och denna bestämmelse antas uteslutande inom den första pelaren, eller så förefaller inte straffrättsbestämmelser på EU-nivå meningsfulla, eller så finns det redan tillräckliga övergripande bestämmelser, varför man inte inför någon speciell lagstiftning på europeisk nivå.
- Övergripande straffrättsliga bestämmelser som skall främja det polisiära och straffrättsliga samarbetet i bred mening, inklusive åtgärder avseende det ömsesidiga erkännandet av domstolsbeslut, samt åtgärder som bygger på tillgänglighetsprincipen och åtgärder som harmoniserar straffrätten som ett led i införandet av ett område av frihet, säkerhet och rättvisa och som inte är kopplade till genomförandet av gemenskapens politikområden eller grundläggande friheter faller under avdelning VI i EU-fördraget. Konkret innebär domstolens dom att de aspekter av straffrätten och brottmålsförfarandet som gör det nödvändigt med en övergripande behandling i princip inte omfattas av gemenskapsrätten. Detta kommer vanligtvis att vara fallet för frågor kopplade till straffrättens och brottmålsförfarandets allmänna regler samt för polis-samarbetet och det straffrättsliga samarbetet.

2.2. Konsekvensen i unionens politik på det straffrättsliga området

Om gemenslagslagstiftaren kan tillgripa straffrättsliga bestämmelser för att uppnå sina mål får detta medel endast användas på villkor att bestämmelserna är nödvändiga och konsekventa.

⁷

Bl.a. genom hänvisning till de fyra nivåerna av harmonisering av straffrättsliga påföljder som vanligen används i enlighet med rådets slutsatser (rättsliga och inrikes frågor) av den 24–25 april 2002).

12. **Nödvändighet.** Så snart straffrättsliga bestämmelser tillgrips måste detta motiveras av nödvändigheten att effektivisera den aktuella gemenskapspolitiken. I princip är det nämligen medlemsstaterna som bär ansvaret för att gemenskapsrätten tillämpas korrekt. I vissa fall finns det emellertid anledning att sätta en ram för medlemsstaterna genom att uttryckligen precisera antingen i) vilka beteenden som är brottsliga och/eller ii) vilken typ av påföljd som skall tillämpas och/eller iii) andra straffrättsliga bestämmelser som är tillämpliga på det aktuella området. Kontroller av att bestämmelserna är nödvändiga, att subsidiaritetsprincipen iakttagits och att bestämmelserna är proportionella måste ske vid var och en av dessa etapper.
13. **Konsekvens.** Straffrättsliga bestämmelser som antagits sektoriellt på grundval av gemenskapens befogenheter måste vara konsekventa i förhållande till EU:s hela straffrättsliga regelverk, vare sig de antagits på grundval av den första eller tredje pelaren, så att man kan undvika utspridda och oförenliga straffrättsliga bestämmelser. I de fall där särregler för ett visst område förefaller vara nödvändiga för att genomföra EG-fördragets målsättningar finns det anledning att i tillämpliga fall klargöra relationen mellan dessa särregler och de övergripande reglerna. Likaledes bör det undvikas att berörda medlemsstater eller personer underkastas motstridiga skyldigheter. Kommissionen kommer med hjälp av sin initiativrätt att noggrant vaka över att en sådan konsekvens upprätthålls. Europaparlamentet och rådet bör även de ta hänsyn till denna nödvändighet i sin internorganisation.

2.3. Följderna av domen för antagna rättakter och för förslag under behandling.

14. Domstolens dom innebär att de rambeslut som anges i bilagan är helt eller delvis inkorrekta eftersom samtliga eller en del av deras bestämmelser antagits på en felaktig rättslig grund. Det är av flera skäl viktigt att snabbt tillrättalägga dessa texter genom att återställa de korrekta rättsliga grunderna. I första hand är institutionerna förpliktigade att återställa lagligheten också när fristen för överklagande löpt ut. Denna uppgift åligger i första hand kommissionen, fördragens väktare och den institution som ensam förfogar över rätten att lägga fram förslag om EG-rättakter. Också Europaparlamentet och rådet som har befogenhet att anta dessa rättsakter har här ett stort ansvar. Det andra skälet gäller kraven på klarhet angående rättsläget. Rambeslutens inkorrekta rättsliga grund kan i vissa fall underminera den nationella lagstiftning som införlivar rättakterna.
15. Kommissionen beslöt den 23 november 2005 att vid EG-domstolen väcka talan om ogiltigförklaring av rådets rambeslut 2005/667/RIF av den 12 juli 2005 om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bekämpande av föroreningar orsakade av fartyg. Det rör sig om det enda fall där kommissionen, av skäl som har att göra med tidsfristen för förfarandet, hade möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring. I detta fall ansåg kommissionen att beslutet om talan ur juridisk synvinkel kompletterade paketet med lämpliga åtgärder för att anpassa rambeslutet till reglerna. Ovannämnda talan har ju ett förebyggande syfte och avser att garantera den nödvändiga lagligheten och klarheten om rättsläget. Denna talan kommer förlora sin mening i och med antagandet av det förslag som åtgärdar den rättsliga grunden för det aktuella rambeslutet.
16. Korrigeringen av befintlig lagstiftning med anledning av domen kan ta flera former. Ett sätt vore att se över de befintliga texterna med det enda syftet att få dem att överensstämma med fördelningen av befogenheter mellan första och tredje pelaren, i

enlighet med vad som framgår av domstolens dom. I detta fall skulle kommissionens förslag inte innehålla något som i sak skiljer sig från de antagna rättsakterna, även då dessa inte anses vara tillfredsställande. Detta alternativ ger en enkel och snabb lösning. Det gör det möjligt att bevara huvudinnehållet i gemenskapens lagstiftning och säkerställa klarheten om rättsläget för viktiga rättsliga bestämmelser i samband med förverkligandet av ett område av frihet, säkerhet och rättvisa. Det förutsätter att Europaparlamentet och rådet är eniga för att inte ge upphov till sakdiskussioner under detta speciella förfarande. En sådant tillvägagångssätt förutsätter alltså att de tre institutionerna enats i förväg.

17. Om en sådan enighet inte kan uppnås skulle kommissionen använda sig av sin förslagsrätt inte bara för att återställa de korrekta rättsliga grunderna för antagna rättsakter, utan också prioritera innehållsmässiga lösningar som överensstämmer med vad den anser ligga i gemenskapens intresse.
18. Detta alternativ är överflödigt när det gäller förslag som är under behandling. Kommissionen kommer i den mån det behövs att göra de nödvändiga ändringarna i sina förslag. Dessa kommer därefter helt att följa det beslutsförfarande som är tillämpligt för deras rättsliga grund.
19. Förteckningen över antagna rättsakter och förslag under behandling som eventuellt påverkas av domen återfinns i bilagan till detta meddelande.

BILAGA

Förteckning över texter som påverkas av EG-domstolens dom i målet C- 176/03

<u>Text</u>	<u>Tillämplig rättslig grund (EG-fördraget)</u>
<u>Antagna rättsakter</u>	
Ogiltigförklarad rättakt: Rådets rambeslut 2003/80/RIF av den 27 januari 2003 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser (EUT L 29, 5.2.2005, s. 55)	Artikel 175.1 ⁸
Rådets rambeslut 2000/383/RIF om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron genom straffrättsliga och andra påföljder (EGT L 140, 14.6.2000, s. 1) och rådets rambeslut av den 6 december 2001 om ändring av rådets rambeslut 2000/383/RIF om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron genom straffrättsliga och andra påföljder (EGT 329, 14.12.2001, s. 3).	Artikel 123.4
Rådets rambeslut 2001/413/JAI om bekämpning av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter (EGT L 149, 2.6.2001, s. 1)	Artiklarna 57.2 och 95
Rådets direktiv 91/308/EEG av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar (EGT L 166, 28.6.1991, s. 77) och rådets rambeslut 2001/500/RIF av den 26 juni 2001 om penningtvätt, identifiering, spårande, spärrande, beslag och förverkande av hjälpmedel till och vinning av brott (EGT L 182, 5.7.2001, s. 1)	Artiklarna 47.2 och 95

⁸ På denna rättsliga grund hade kommissionen lagt ett förslag till direktiv om skydd för miljön genom strafflagstiftning KOM(2001) 139, 13.3.2001, EGT C 180 E, 26.6.2001 och ett ändrat förslag KOM(2002) 544.

Direktiv om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse samt rådets rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse av den 28 november 2002 (EGT L 328, 5.12.2002, s. 17 och 1)	Artiklarna 61 a och 63.3 b
Rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn (EUT L 192, 31.7.2003 s. 54)	Artikel 95
Rådets rambeslut 2005/222/RIF av den 24 februari 2005 om angrepp mot informationssystem (EUT L 69, 16.3.2005, s. 67)	Artikel 95
Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/35/EG av den 7 september 2005 om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser samt rådets rambeslut 2005/667/RIF av den 12 juli 2005 om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bekämpande av föroreningar orsakade av fartyg (EUT L 255, 30.9.2005, s. 11 och 164)	Artikel 80.2
<u>Förslag under behandling⁹</u>	
Förslag till rådets och Europaparlamentets direktiv om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen, (EGT C 240E, 28.8.2001, s. 125)¹⁰	Artikel 280.4

⁹ Märk väl: - Förslag till rådets rambeslut om bekämpande av rasism och främlingsfientlighet (kommissionens förslag av den 29 november 2001, EGT C 75 E, 23.6.2002, s. 269: Rambeslutets ordalydelse överensstämmer med fördelningen av befogenheter mellan pelarna I enligt med domstolens dom av den 13 september 2005. Om man ändå skulle planera straffrättsliga påföljder för att bekämpa diskriminering skulle det behövas ett direktiv som bygger på artikel 13 i EG-fördraget.

- Republiken Greklands initiativ angående bekämpningen av olaglig handel med mänskliga organ och vävnader, EUT C 100, 26.4.2003, s. 27), som f.n. är vilande, samt initiativ från Förbundsrepubliken Tyskland angående straffrättsligt skydd mot bedrägligt beteende eller annan illojal konkurrens i samband med offentlig upphandling inom den inre marknaden (EGT C 253, 4.9.2000, s. 3).

¹⁰ Situationen skiljer sig här på så sätt att konventionerna för skyddet av Europeiska gemenskapernas ekonomiska intressen inte direkt ifrågasätts till följd av domen. Dock har inget av instrumenten (och inte heller konventionen eller de tre protokollen) ratificerats av alla 25 medlemsstater.

<p>Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om straffrättsliga åtgärder till skydd för immateriella rättigheter samt förslag till Rådets rambeslut om stärkta straffrättsliga åtgärder mot intrång i immateriella rättigheter (KOM (2005) 276 slutlig)</p>	<p>Artikel 95</p>
--	--------------------------