

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av Europeiska gemenskapernas kommissions förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för miljön genom strafflagstiftning (miljöbrottsdirektivet)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen 13 mars 2001 till Europaparlamentets och
översänds till Riksdagen Europeiska rådets direktiv om skydd för miljön genom
gemenskapernas kommissions förslag av den strafflagstiftning.

Helsingfors den 6 september 2001

Justitieminister *Johannes Koskinen*

Lagstiftningsråd Lena Andersson

**FÖRSLAG TILL DIREKTIV OM SKYDD FÖR MILJÖN GENOM
STRAFFLAGSTIFTNING****1. Allmänt**

I enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 175.1 i detta, har Europeiska gemenskapernas kommission den 13 mars 2001 lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för miljön genom strafflagstiftning. Syftet med förslaget till direktiv är att effektiva, avskräckande och proportionerliga följder på handlingar som bryter mot gemenskapens miljöskyddslagstiftning eller mot bestämmelse som medlemsstaterna infört för att följa denna lagstiftning skall tillämpas på nationell nivå i hela gemenskapen. Förorenande handlingar skall anses som brott i hela gemenskapen, om de begås uppsåtligt eller av grov oaktsamhet, och medföra straffrättsliga påföljder. Miniminormer i fråga om vad som skall utgöra brott mot gemenskapens miljöskyddslagstiftning skall tas i bruk.

Direktivförslaget tar delvis upp samma frågor som Danmarks initiativ till rambeslut om straffrättsligt skydd av miljön. En preliminär politisk överenskommelse om målen för och innehållet i rambeslutet träffades i rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 15 och 16 mars 2001 (U 16/1999 rd, LaUU 4/1999 rd och LaUU 4/2001). Rådet gav dock respektive arbetsgrupper i uppgift att analysera om det finns behov att komplettera rambeslutet med beaktande av kommissionens förslag till direktiv om skydd för miljön genom strafflagstiftning.

Direktivförslaget behandlades därefter i rådets arbetsgrupp om materiell straffrätt den 11 och 12 juni 2001. Arbetsgruppen beslöt i enlighet med rådets (rättsliga och inrikes frågor) uppdrag att komplettera rambeslutet om miljöbrott genom att flytta över vissa av de handlingar som i direktivförslaget föreslås bli straffbara till rambeslutet. Tillämpningsområdet för rambeslutet skall också förtydligas genom ett konstaterande om att olaglig verksamhet också innefattar

överträdelser av sådana nationella miljöskyddsbestämmelser genom vilka gemenskapsrättens bindande bestämmelser har satts i kraft. I övriga avseenden är direktivförslaget enligt arbetsgruppens åsikt antingen överlappande i förhållande till rambeslutet eller så har det inte fått majoritetens understöd.

Kommissionsledamoten med ansvar för rättsliga och inrikes frågor samt kommissionsledamoten med ansvar för miljöfrågor har sänt ett brev daterat den 24 juli 2001 till miljöministern i ordförandelandet Belgien.

Kommissionsledamöterna konstaterar att om kommissionen har beslutat handla inom ramen för den första pelaren, kan ingå åtgärder vidtas med hjälp av instrumenten i den tredje pelaren. Om förslaget till rambeslut antas innan miljöbrottsdirektivet har behandlats i medbeslutandeförfarande, kommer kommissionsledamöterna att lägga fram ett förslag för kommissionen om att dra saken inför EG-domstolen i syfte att få rambeslutet ogiltigförklarat, eftersom det strider mot grundfördragen.

Denna promemoria baserar sig på dokument 7407/01 DROIPEN 29.

2. Rättslig grund

Kommissionens förslag till direktiv har lagts fram i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 175.1 i detta. Enligt kommissionen hör skyldigheten att stifta om straffrättsliga påföljder inom miljöskyddet till gemenskapens kompetensområde, eftersom skyddet av miljön enligt artikel 175.1 i EG-fördraget ankommer på gemenskapen. EU-fördraget ger i artiklarna 47 och 29 klart företräde åt gemenskapsrätten. Kommissionen anser vidare att målet, en mer enhetlig tillämpning av miniminormerna i fråga om miljöbrott, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå än på nationell nivå (artikel 5.2 i EG-fördraget).

3. Förslagets huvudsakliga innehåll

Syftet med direktivförslaget är enligt artikel 1 att säkerställa en effektivare tillämpning av gemenskapens miljöskyddslagstiftning genom att i hela gemenskapen fastställa gemensamma miniminormer för vad som skall utgöra miljöbrott.

I artikel 2, som gäller definitioner, definieras juridisk person och handlingar. Enligt artikel 3 i förslaget är de handlingar som nämns där straffbara, om handlingarna begås uppsåtligt eller av grov oaktsamhet och om de strider mot bestämmelser i den gemenskapslagstiftning till skydd för miljön som anges i bilagan eller mot bestämmelser som medlemsstaterna har antagit för att följa denna gemenskapslagstiftning. I den bilaga som omnämns i artikeln uppräknas 51 av rådet utfärdade direktiv eller förordningar om miljöskydd.

Som brott anses följande handlingar mot de angivna gemenskapsrättsliga bestämmelserna: a) utsläpp av kolväte, spillolja eller avloppsslam i vatten, b) utsläpp, emission eller tillförsel av ämnen i luft, mark eller vatten samt behandling, bortskaffande, lagring, transport, export eller import av farligt avfall, c) dumpning av avfall i mark eller vatten, inbegripet vid drift av avfallsdeponier, d) innehav, insamling, skadande, dödande av eller handel med fridlysta vilda djur eller växter eller delar av sådana, e) betydande försämring av en skyddad livsmiljö, f) handel med ämnen som bryter ned ozonskiktet, g) drift av en anläggning där farlig verksamhet bedrivs eller där farliga ämnen eller beredningar lagras eller används.

I artikel 4 i förslaget föreskrivs om medhjälp, anstiftan och påföljder. Medlemsstaterna skall föreskriva om straffrättsliga påföljder för fysiska personer, inbegripet frihetsberövande vid grova brott. För fysiska och juridiska personer skall medlemsstaterna vid behov föreskriva om påföljder i form av administrativa avgifter, frångående av rätt till offentliga förmåner eller stöd, tillfälligt eller permanent näringsförbud, rättslig övervakning och rättsliga beslut om att avveckla verksamheten.

I artikel 5 föreskrivs om rapporteringsskyldighet och i artikel 6 om införlivande. I artikel 7 föreskrivs om ikraftträdande och i artikel 8 om att direktivet

riktar sig till alla medlemsstater.

4. Eventuella verkningar på lagstiftningen i Finland

Största delen av de direktiv som det hänvisas till i artikel 3 i direktivförslaget har satts i kraft genom speciallagar på miljöns område (miljöskyddslagen, avfallslagen, naturvårdslagen). För straffbestämmelsernas del hänvisas i dem till bestämmelserna om miljöbrott i 48 kap. strafflagen. I lagarna ingår också bestämmelser om förseelser, av vilka de flesta skulle täcka ringa förseelser i fråga om de handlingar som nämns i direktivförslaget.

Gällande straffbestämmelser i strafflagen och speciallagarna skulle dock inte nödvändigtvis täcka alla de handlingar som nämns i artikel 3.

5. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet finner det viktigt att EU effektiviserar sin verksamhet i fråga om miljöskyddet. En preliminär politisk överenskommelse om målen för och i princip också om innehållet i rambeslutet träffades redan den 15 och 16 mars 2001 i rådet för rättsliga och inrikes frågor.

När man granskar det inbördes förhållandet mellan gemenskapsrätten och den nationella straffrätten har man av hävd ansett att EG saknar kompetens att utfärda straffrättsliga normer med hjälp av instrument i den första pelaren. Materiell strafflagstiftning och straffprocessuella bestämmelser har ansetts falla inom medlemsstaternas kompetensområde.

I de gemenskapsrättsliga reglerna i första pelaren har det däremot varit möjligt att ta in bestämmelser av allmän natur om påföljderna för överträdelser av reglerna. Påföljderna skall vara effektiva, avskräckande och proportionerliga. När sådana påföljdsbestämmelser sätts i kraft nationellt, är medlemsstaten bunden av en s.k. assimileringssprincip. Enligt den skall påföljderna för överträdelser av gemenskapens regler i fråga om materiella förutsättningar och procedurer vara av samma slag som påföljderna för överträdelser av motsvarande nationella norm. På detta sätt kan en medlemsstat indirekt åläggas en skyldighet att också föreskriva om straffrättsliga påföljder för

handlingar som bryter mot gemenskapsrätten. Också lojalitetsprincipen, enligt vilken medlemsstaterna skall främja gemenskapens mål, kan leda till detta. Bestämmelser om detaljerade straffrättsliga skyldigheter, som är direkt förpliktande för medlemsstaterna, skall däremot stiftas inom ramen för det mellanstatliga samarbetet i den tredje pelaren.

Statsrådet förhåller sig på ovannämnda grunder negativt till att en medlemsstat genom ett gemenskapsrättsligt direktiv i den första pelaren åläggs en skyldighet att föreskriva om straffrättsliga påföljder och även föreskriva om frihetsberövande vid grova brott. Om man nu godkänner möjligheten att genom direktiv införa skyldigheter med avseende på straffrättsliga påföljder, kan detta bli ett prejudikat. Utöver det aktuella direktivet kommer det enligt motiveringen till förslaget i framtida gemenskapslagstiftning i varje enskilt fall att anges i vilken utsträckning det behövs straffrättsliga påföljder. Detta skulle betyda att man utan ändringar i grundfördragen flyttar över antagandet av straffrättsliga skyldigheter på miljöområdet från det mellanstatliga samarbetet inom ramen för den tredje pelaren, där enhällighet fordras,

till gemenskapsrätten, där besluten fattas med kvalificerad majoritet.

Rådet för rättsliga och inrikes frågor diskuterade den rättsliga grunden för direktivförslaget vid sitt möte den 15 och 16 mars 2001. Medlemsstaterna förhöll sig enhälligt kritiskt till förslaget att genom direktiv ålägga medlemsstaterna en skyldighet att föreskriva om straffrättsliga påföljder.

Även om statsrådet förhåller sig negativt till den rättsliga grunden för förslaget, understöder det de föreslagna målen för ett effektiverat miljöskydd. Dessa mål har redan delvis uppnåtts genom det preliminära godkännandet av rambeslutet om miljöbrott. Vid den fortsatta behandlingen av förslaget har man kommit överens om att rambeslutet skall kompletteras så, att vissa av de handlingar som i förslaget till direktiv föreslås bli straffbara fogas till rambeslutet. Enligt statsrådets ståndpunkt kunde man genom att placera skyldigheter gällande straffrättsliga påföljder i rambeslutet och genom att i tillämpliga delar komplettera det undgå de kompetensproblem som är anledningen till att det inte är möjligt att godkänna att skyldigheter gällande straffrättsliga påföljder tas in i direktivet.