DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

13. september 2005 *

I sag C-176/03,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 35 EU, anlagt den 15. april 2003,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Petite, J.-F. Pasquier og W. Bogensberger, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af:

Europa-Parlamentet ved G. Garzón Clariana, H. Duintjer Tebbens og A. Baas samt ved M. Gómez-Leal, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

* Processprog: fransk.

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved J.-C. Piris og J. Schutte samt ved K. Michoel, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Danmark ved J. Molde, som befuldmægtiget

Forbundsrepublikken Tyskland ved W.-D. Plessing og A. Dittrich, som befuldmægtigede

Den Hellenske Republik ved E.-M. Mamouna og M. Tassopoulou, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg

Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg

Den Franske Republik ved G. de Bergues, F. Alabrune og E. Puisais, som befuldmægtigede

Irland ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af P. Gallagher og E. Fitzsimons, SC, samt af E. Regan, BL, og med valgt adresse i Luxembourg

Kongeriget Nederlandene ved H.G. Sevenster og C. Wissels, som befuldmægtigede

Den Portugisiske Republik ved L. Fernandes og A. Fraga Pires, som befuldmægtigede

Republikken Finland ved A. Guimaraes-Purokoski, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg

Kongeriget Sverige ved A. Kruse samt ved K. Wistrand og A. Falk, som befuldmægtigede

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved C. Jackson, som befuldmægtiget, bistået af R. Plender, QC,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta og A. Borg Barthet, samt dommerne R. Schintgen (refererende dommer), N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues, G. Arestis, M. Ilešič og J. Malenovský,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: fuldmægtig K. Sztranc,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. april 2005,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. maj 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om annullation af Rådets rammeafgørelse 2003/80/RIA af 27. januar 2003 om strafferetlig beskyttelse af miljøet (EUT L 29, s. 55, herefter »rammeafgørelsen«).

Retsforskrifter og sagens faktiske omstændigheder

2 Rammeafgørelsen blev vedtaget den 27. januar 2003 af Rådet for Den Europæiske Union på Kongeriget Danmarks initiativ.

3 Rammeafgørelsen har hjemmel i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, navnlig artikel 29 EU, artikel 31, litra e), EU samt artikel 34, stk. 2, litra b), EU, som affattet før Nice-traktatens ikrafttræden, og, som det fremgår af rammeafgørelsens første tre betragtninger, udgør den det instrument, hvormed Den Europæiske Union har til hensigt at optræde samordnet over for den bekymrende stigning i miljøkriminaliteten.

4 Rammeafgørelsen definerer et vist antal miljømæssige overtrædelser, som medlemsstaterne opfordres til at vedtage strafferetlige sanktioner for.

5 Således anføres i rammeafgørelsens artikel 2 med overskriften »Forsætlige overtrædelser«:

»Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende overtrædelser efter national ret kan kvalificeres som overtrædelser af straffeloven:

a) udledning, emission eller tilførsel af et kvantum stoffer eller af ioniserende stråling i luft, jord eller vand, der forårsager dødsfald eller alvorlig personskade

b) ulovlig udledning, emission eller tilførsel af et kvantum stoffer eller af ioniserende stråling i luft, jord eller vand, der forårsager eller kan forårsage vedvarende eller væsentlig forringelse heraf eller dødsfald eller alvorlig personskade eller betydelig skade på fredede monumenter eller andre fredede genstande samt på planter, dyr eller ejendom

c) ulovlig bortskaffelse, behandling, oplagring, transport, eksport eller import af affald, herunder farligt affald, der forårsager eller kan forårsage dødsfald eller alvorlig personskade eller forårsage betydelig skade på luftens, jordens eller vandets kvalitet samt på planter eller dyr

d) ulovlig drift af et fabriksanlæg, hvor der udføres en farlig aktivitet, og som uden for dette fabriksanlæg forårsager eller kan forårsage dødsfald eller alvorlig personskade eller betydelig skade på luftens, jordens eller vandets kvalitet samt på planter eller dyr

e) ulovlig fremstilling, behandling, oplagring, anvendelse, transport, eksport eller import af nukleart materiale eller andre farlige radioaktive stoffer, der forårsager eller kan forårsage dødsfald eller alvorlig personskade eller betydelig skade på luftens, jordens eller vandets kvalitet samt på planter eller dyr

f) ulovlig besiddelse, indfangning/-samling, beskadigelse, drab af eller handel med beskyttede vilde dyr og plantearter eller dele heraf, i det mindste hvis de er udryddelsestruede som defineret i national ret

g) ulovlig handel med stoffer, der nedbryder ozonlaget

når de begås forsætligt.«

6 Rammeafgørelsens artikel 3 med overskriften »Uagtsom adfærd« bestemmer:

»Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de overtrædelser, der er nævnt i artikel 2, efter national ret kan kvalificeres som overtrædelse af straffeloven, når de begås ved uagtsomhed eller i det mindste grov uagtsomhed.«

7 Rammeafgørelsens artikel 4 fastsætter, at hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at medvirken til eller anstiftelse af den i afgørelsens artikel 2 omhandlede adfærd er strafbar.

8 Rammeafgørelsens artikel 5, stk. 1, bestemmer, at de således vedtagne strafferetlige sanktioner skal være »effektive, [...] [stå] i et rimeligt forhold til overtrædelsen og [...] [have] afskrækkende virkning«, og at der heriblandt »i det mindste i de groveste tilfælde« skal være mulighed for »straf i form af frihedsberøvelse, som kan medføre udlevering«. Det tilføjes i artikel 5, stk. 2, at disse sanktioner »kan ledsages af andre sanktioner eller foranstaltninger«.

9 Rammeafgørelsens artikel 6 regulerer juridiske personers ansvar for deres handlinger eller undladelser, og rammeafgørelsens artikel 7 angiver, hvilke sanktioner der skal anvendes over for juridiske personer, »herunder bødestraf eller administrativt idømte bøder, og [...] [eventuelle] andre sanktioner«.

10 Endelig er spørgsmålet om jurisdiktion omhandlet i rammeafgørelsens artikel 8, mens artikel 9 vedrører retsforfølgning iværksat af en medlemsstat, som ikke udleverer egne statsborgere.

11 Kommissionen har i Rådets forskellige organer kritiseret den hjemmel, som Rådet har valgt for at pålægge medlemsstaterne en forpligtelse til at fastsætte strafferetlige sanktioner for overtrædelser til skade for miljøet. Kommissionen finder således, at den korrekte hjemmel er artikel 175, stk. 1, EF, og har i øvrigt den 15. marts 2001 fremsat et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet (EFT C 180, s. 238, herefter »direktivforslaget«). Direktivforslaget henviser til artikel 175, stk. 1, EF og opregner i et bilag de fællesskabsretsakter, som har relevans for de handlinger, som udgør overtrædelser som nævnt i direktivforslagets artikel 3.

12 Den 9. april 2002 blev både direktivforslaget og forslaget til rammeafgørelse førstegangsbehandlet i Europa-Parlamentet.

13 Europa-Parlamentet delte Kommissionens opfattelse hvad angik fællesskabskompetencens udstrækning, men opfordrede Rådet til at lade rammeafgørelsen være et supplerende instrument til direktivet, der som sådan alene skulle regulere den strafferetlige beskyttelse af miljøet med hensyn til aspekter vedrørende det retslige samarbejde, og til ikke at vedtage rammeafgørelsen, før direktivforslaget var blevet vedtaget (jf. de af Parlamentet den 9.4.2002 vedtagne dokumenter med referencenummer A5-0099/2002 (førstebehandling) og A5-0080/2002).

14 Rådet vedtog ikke direktivforslaget, men betragtning 5 og 7 til rammeafgørelsen har følgende ordlyd:

»(5) Rådet har fundet det hensigtsmæssigt at indarbejde en række substansbestemmelser fra direktivforslaget i denne rammeafgørelse, især bestemmelserne om, hvilke overtrædelser medlemsstaterne efter national ret skal kvalificere som overtrædelser af straffeloven.

[...]

(7) Rådet har gennemgået dette forslag, men er nået til den konklusion, at der ikke er det nødvendige flertal for Rådets vedtagelse af det. Flertallet er af den opfattelse, at forslaget overskrider de beføjelser, der tillægges Fællesskabet ved traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, og at målene kan nås ved at vedtage en rammeafgørelse med hjemmel i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union. Rådet finder også, at denne rammeafgørelse, der er baseret på artikel 34 i traktaten om Den Europæiske Union, er et korrekt instrument til at forpligte medlemsstaterne til at fastsætte strafferetlige sanktioner. Det ændrede forslag, som Kommissionen har forelagt, var ikke af en sådan karakter, at Rådet så sig i stand til at ændre sin holdning på dette punkt.«

15 Kommissionen fik vedlagt følgende erklæring som bilag til referatet af det rådsmøde, hvor rammeafgørelsen blev vedtaget:

»Kommissionen finder ikke, at rammeafgørelsen er det egnede juridiske instrument til at pålægge medlemsstaterne at indføre strafferetlige sanktioner på nationalt plan i forbindelse med lovovertrædelser, der er til skade for miljøet.

Som Kommissionen ved flere lejligheder har påpeget i Rådets organer, finder den, at Fællesskabet i forbindelse med de kompetencer, det har fået tillagt med henblik på at nå de mål, der er anført i artikel 2 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, er beføjet til at pålægge medlemsstaterne at indføre sanktioner på nationalt plan, herunder eventuelt strafferetlige sanktioner, hvor disse viser sig nødvendige for at nå et fællesskabsmål.

Dette er tilfældet i miljøspørgsmål, jf. afsnit XIX i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

Endvidere peger Kommissionen på, at dens forslag til direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet ikke er blevet behandlet på behørig måde i henhold til den fælles beslutningsprocedure.

Såfremt Rådet vedtager rammeafgørelsen på trods af denne fællesskabskompetence, forbeholder Kommissionen sig alle de rettigheder, traktaten tillægger den.«

Om søgsmålet

16 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 29. september 2003 fik dels Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Irland, Kongeriget Nederlandene, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland, Kongeriget Sverige samt Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, dels Parlamentet tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets, henholdsvis Kommissionens påstande.

17 Ved kendelse af 17. marts 2004 afviste Domstolens præsident at efterkomme en begæring om intervention til støtte for Kommissionens påstande indgivet af Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg.

Parternes argumenter

18 Kommissionen har anfægtet Rådets valg af artikel 34 EU, sammenholdt med artikel 29 EU og artikel 31, litra e), EU, som hjemmel for rammeafgørelsens artikel 1-7. Kommissionen finder, at rammeafgørelsens formål og indhold falder ind under Fællesskabets kompetence på miljøområdet i henhold til artikel 3, stk. 1, litra l), EF og artikel 174 EF og 176 EF.

19 Selv om Kommissionen ikke hævder, at fællesskabslovgiver har en generel kompetence på det strafferetlige område, finder den dog, at fællesskabslovgiver i medfør af artikel 175 EF har kompetence til at pålægge medlemsstaterne en forpligtelse til at fastsætte strafferetlige sanktioner for overtrædelser af fællesskabsretlige bestemmelser om miljøbeskyttelse, såfremt den finder, at dette er et nødvendigt middel til sikring af disse bestemmelsers effektive virkning. Harmonisering af nationale straffelove, i dette tilfælde de forhold, som udgør miljøkriminalitet, og som kan give anledning til strafferetlige sanktioner, er tænkt som et værktøj til fremme af den pågældende fællesskabspolitik.

20 Kommissionen medgiver, at dette spørgsmål ikke er behandlet i retspraksis. Til støtte for sin opfattelse har Kommissionen imidlertid påberåbt sig Domstolens praksis vedrørende loyalitetspligten samt ækvivalens- og effektivitetsprincippet (jf. bl.a. dom af 2.2.1977, sag 50/76, Amsterdam Bulb, Sml. s. 137, præmis 33, og af

8.7.1999, sag C-186/98, Nunes og de Matos, Sml. I, s. 4883, præmis 12 og 14, samt kendelse af 13.7.1990, sag C-2/88 Imm., Zwartveld m.fl., Sml. I, s. 3365, præmis 17).

21 Endvidere er der vedtaget flere forordninger inden for fiskeripolitik og transport, der pålægger medlemsstaterne at indføre strafferetlige sanktioner, eller som opstiller begrænsninger med hensyn til, hvilke former for sanktioner medlemsstaterne må vedtage. Kommissionen har navnlig henvist til to fællesskabsretsakter, som pålægger medlemsstaterne at indføre sanktioner, der nødvendigvis må være af strafferetlig karakter, selv om denne betegnelse ikke udtrykkeligt er anvendt (jf. artikel 14 i Rådets direktiv 91/308/EØF af 10.6.1991 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge (EFT L 166, s. 77) og artikel 1-3 i Rådets direktiv 2002/90/EF af 28.11.2002 om definition af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold (EFT L 328, s. 17)).

22 Desuden har Kommissionen gjort gældende, at rammeafgørelsen under alle omstændigheder skal annulleres delvist, eftersom medlemsstaterne i medfør af rammeafgørelsens artikel 5, stk. 2, samt artikel 6 og 7 har mulighed for også at fastsætte andre sanktioner end strafferetlige sanktioner og endog at vælge mellem strafferetlige sanktioner og andre sanktioner, hvilket utvivlsomt falder ind under fællesskabskompetencen.

23 Kommissionen hævder dog ikke, at hele rammeafgørelsen skulle have været genstand for et direktiv. Kommissionen har navnlig ikke bestridt, at afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union er den korrekte hjemmel for de bestemmelser i rammeafgørelsen, der vedrører jurisdiktionskompetence samt udlevering og retsforfølgning af miljøkriminelle. Da disse bestemmelser imidlertid ikke kan stå alene, er Kommissionen nødsaget til at nedlægge påstand om annullation af rammeafgørelsen i sin helhed.

24 Derudover har Kommissionen rejst et klagepunkt om procedurefordrejning. Herved har Kommissionen henvist til femte og syvende betragtning til rammeafgørelsen, hvoraf fremgår, at valget af et instrument henhørende under traktatens afsnit VI skyldes hensigtsmæssighedsbetragtninger i forlængelse af, at direktivforslaget ikke opnåede det nødvendige flertal for dets vedtagelse, idet et flertal af medlemsstater ikke fandt, at Fællesskabet havde den nødvendige kompetence til at pålægge medlemsstaterne at fastsætte strafferetlige sanktioner for overtrædelser, der er til skade for miljøet.

25 Parlamentet har tilsluttet sig Kommissionens argumentation. Det finder navnlig, at Rådet har forvekslet Fællesskabets kompetence til at vedtage et direktivforslag med kompetencen til at vedtage en rammeafgørelse i sin helhed, hvilken ikke hører til Fællesskabets kompetencer. De forhold, som Rådet har påberåbt sig til støtte for sin opfattelse, er i realiteten hensigtsmæssighedsbetragtninger vedrørende spørgsmålet, om man skal vælge kun at pålægge strafferetlige sanktioner eller ej, og sådanne betragtninger hører hjemme under lovgivningsproceduren i henhold til artikel 175 EF og 251 EF.

26 Rådet og de medlemsstater, som har interveneret i sagen, bortset fra Kongeriget Nederlandene, har gjort gældende, at på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin har Fællesskabet ikke kompetence til at forpligte medlemsstaterne til at sanktionere den i rammeafgørelsen omhandlede adfærd med straf.

27 Der findes ingen udtrykkelig tildeling af kompetence i så henseende, og, henset til den væsentlige betydning, som strafferetten har for en medlemsstats suverænitet, kan det heller ikke antages, at Fællesskabet implicit kan have fået overført en sådan kompetence i forbindelse med tildelingen af specifikke materielle kompetencer som dem, der udøves i henhold til artikel 175 EF.

28 Denne fortolkning bekræftes af artikel 135 EF og 280 EF, der udtrykkeligt forbeholder anvendelsen af national strafferet og retspleje for medlemsstaterne.

29 Det tjener endvidere til at underbygge denne fortolkning, at traktaten om Den Europæiske Union indeholder et særligt afsnit om retligt samarbejde i kriminalsager (jf. artikel 29 EU og 30 EU samt artikel 31, litra e), EU), som udtrykkeligt tildeler Den Europæiske Union en kompetence på det strafferetlige område, navnlig med hensyn til fastlæggelsen af, hvilke forhold der udgør overtrædelser, og hvilke sanktioner der skal anvendes. Kommissionens opfattelse er således paradoksal, fordi den svarer til dels at mene, at forfatterne til traktaten om Den Europæiske Union og EF-traktaten har haft til hensigt implicit at give Fællesskabet kompetence på strafferettens område, dels at ignorere, at de samme forfattere udtrykkeligt har tildelt Den Europæiske Union en sådan kompetence.

30 Ifølge Rådet kan ingen af de domme eller afledte retsakter, som Kommissionen har henvist til, understøtte Kommissionens opfattelse.

31 For det første har Domstolen aldrig pålagt medlemsstaterne at vedtage strafferetlige sanktioner. Ifølge Domstolens praksis tilkommer det ganske vist medlemsstaterne at drage omsorg for, at overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og derudover skal sanktionen være effektiv, have en afskrækkende virkning og stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen. Desuden skal de nationale myndigheder udvise den samme omhu med hensyn til overtrædelser af fællesskabsretten, som de udviser ved håndhævelsen af tilsvarende nationale lovbestemmelser (jf. bl.a. dom af 21.9.1989, sag 68/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 2965, præmis 24 og 25). Domstolen har dog aldrig hverken direkte eller indirekte givet udtryk for, at Fællesskabet har kompetence til at harmonisere de strafferetlige regler, der gælder i medlemsstaterne. Tværtimod har Domstolen udtalt, at valget af sanktioner påhviler medlemsstaterne.

32 For det andet følges ovennævnte opfattelse i lovgivningspraksis. I de forskellige afledte retsakter bruges ofte den faste formulering, at der skal fastsættes »sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning« (jf. f.eks. artikel 3 i direktiv 2002/90), uden at medlemsstaternes adgang til at vælge mellem administrative og strafferetlige sanktioner dog herved drages i tvivl. Når det, i øvrigt sjældent, forekommer, at fællesskabslovgiver præciserer, at medlemsstaterne skal iværksætte administrativ eller strafferetlig retsforfølgning, sker dette blot for udtrykkeligt at nævne den valgmulighed, som medlemsstaterne har under alle omstændigheder.

33 Dertil kommer, at når Kommissionen har fremlagt et forslag for Rådet om vedtagelse af en retsakt med strafferetlige konsekvenser, har Rådet hver gang udskilt retsaktens strafferetlige del for at indsætte denne i en rammeafgørelse (jf. Rådets forordning (EF) nr. 974/98 af 3.5.1998 om indførelse af euroen (EFT L 139, s. 1), som det var nødvendigt at supplere med Rådets rammeafgørelse 2000/383/RIA af 29.5.2000 om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri, ved hjælp af strafferetlige og andre sanktioner, i forbindelse med indførelsen af euroen (EFT L 140, s. 1), og jf. tillige direktiv 2002/90, suppleret af Rådets rammeafgørelse 2002/946/RIA af 28.11.2002 om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold (EFT L 328, s. 1)).

34 I det foreliggende tilfælde følger det både af rammeafgørelsens formål og indhold, at denne vedrører en harmonisering af strafferetten. Den omstændighed, at man med rammeafgørelsen ønsker at bekæmpe overtrædelser til skade for miljøet, kan ikke i sig selv gøre Fællesskabet kompetent. I virkeligheden supplerer rammeafgørelsen blot de fællesskabsretlige regler på miljøbeskyttelsesområdet.

35 Hvad endvidere angår klagepunktet vedrørende procedurefordrejning finder Rådet, at dette hviler på en misforståelse af rammeafgørelsens betragtninger.

36 Kongeriget Nederlandene har støttet Rådets påstande, men forfægtet en lidt mere nuanceret opfattelse end Rådets. Kongeriget Nederlandene finder, at Fællesskabet under udøvelsen af sine kompetencer i henhold til EF-traktaten kan pålægge medlemsstaterne at åbne mulighed for, at visse handlinger sanktioneres med straf på nationalt plan, såfremt sanktionen er uløseligt forbundet med materielle bestemmelser i fællesskabsretten, og det klart kan godtgøres, at en politik om strafpålæggelse er nødvendig for at nå traktatens mål på det pågældende område (jf. dom af 27.10.1992, sag C-240/90, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5383). Dette kunne f.eks. være tilfældet, hvis anvendelsen af en harmoniseringsbestemmelse, der havde hjemmel i artikel 175 EF, krævede strafferetlige sanktioner.

37 Hvis det derimod fremgår af den påtænkte foranstaltnings indhold og karakter, at man overvejende ønsker at foretage en generel harmonisering af strafferetlige bestemmelser, og at sanktionerne ikke er uløseligt forbundet med det pågældende fællesskabsretlige område, er det korrekte retsgrundlag for denne foranstaltning artikel 29 EU, artikel 31, litra e), EU og artikel 34, stk. 2, litra b), EU. Dette er tilfældet i den foreliggende sag. Det fremgår således af rammeafgørelsens formål og indhold, at man hermed tilsigter en generel harmonisering af medlemsstaternes strafferetlige bestemmelser. Den omstændighed, at visse bestemmelser, der er vedtaget i medfør af EF-traktaten, kan være omfattet heraf, er ikke afgørende.

Domstolens bemærkninger

38 I henhold til artikel 47 EU kan ingen af bestemmelserne i EF-traktaten berøres af en bestemmelse i traktaten om Den Europæiske Union. Det samme krav stilles i artikel 29, stk. 1, EU, som indleder sidstnævnte traktats afsnit VI.

39 Det påhviler Domstolen at påse, at de retsakter, som ifølge Rådet henhører under nævnte afsnit VI, ikke griber ind i de beføjelser, som er tildelt Fællesskabet ved EF-traktaten (jf. dom af 12.5.1998, sag C-170/96, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2763, præmis 16).

40 Det skal derfor undersøges, om rammeafgørelsens artikel 1-7 berører den kompetence, Fællesskabet er tillagt i medfør af artikel 175 EF, i den forstand at disse bestemmelser, således som Kommissionen har hævdet, kunne have været vedtaget med hjemmel i artikel 175 EF.

41 Herved er det ubestridt, at beskyttelsen af miljøet er et af Fællesskabets grundlæggende formål (jf. dom af 7.2.1985, sag 240/83, ADBHU, Sml. s. 531, præmis 13, af 20.9.1988, sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4607, præmis 8, og af 2.4.1998, sag C-213/96, Outokumpu, Sml. I, s. 1777, præmis 32). Således fastslås det i artikel 2 EF, at Fællesskabet har til opgave at fremme et »højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten«, og med henblik herpå bestemmer artikel 3, stk. 1, litra l), EF, at der skal indføres »en miljøpolitik«.

42 I henhold til artikel 6 EF skal »[m]iljøbeskyttelseskrav [...] [desuden] integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner«, og bestemmelsen understreger således, at der er tale om et tværgående og grundlæggende mål.

43 Artikel 174 EF — 176 EF udgør principielt den ramme, som Fællesskabets miljøpolitik skal udøves inden for. Artikel 174, stk. 1, EF opregner navnlig målene for Fællesskabets miljøpolitik, mens artikel 175 EF fastlægger de procedurer, der skal følges med henblik på at nå disse mål. Fællesskabets kompetence udøves almindeligvis i henhold til fremgangsmåden i artikel 251 EF og efter høring af Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. På særlige områder, der er anført i artikel 175, stk. 2, EF, er det dog alene Rådet, der træffer beslutning, hvilket sker med enstemmighed, på forslag af Kommissionen samt efter høring af Parlamentet og de to ovennævnte udvalg.

44 Som Domstolen allerede har fastslået, indebærer de foranstaltninger, som nævnes i de tre led i artikel 175, stk. 2, første afsnit, EF, alle, at fællesskabsinstitutionerne griber ind på områder som skattepolitik, energipolitik eller fysisk planlægning, hvor Fællesskabet, bortset fra den fælles miljøpolitik, enten ikke har lovgivningskompetence, eller hvor der kræves enstemmighed i Rådet (jf. dom af 30.1.2001, sag C-36/98, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 779, præmis 54).

45 Desuden bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis skal valget af hjemmel for en fællesskabsretsakt ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder af retsaktens formål og indhold (jf. dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, kaldet »Titandioxyd-dommen«, Sml. I, s. 2867, præmis 10, og af 19.9.2002, sag C-336/00, Huber, Sml. I, s. 7699, præmis 30).

46 Hvad angår rammeafgørelsens formål fremgår det både af dens titel og af de første tre betragtninger, at den forfølger miljøbeskyttelsesformål. Rådet var bekymret »over

miljøkriminalitetens stigende omfang og over dens virkninger, som stadig oftere overskrider grænserne omkring de stater, hvor den bliver begået«, og havde konstateret, at denne form for kriminalitet er »en trussel imod miljøet« og »et fælles problem for medlemsstaterne«, hvorfor Rådet fandt det nødvendigt at møde denne kriminalitet »med skrappe reaktioner« og at »optræde samordnet for at sikre en strafferetlig beskyttelse af miljøet«.

47 Med hensyn til rammeafgørelsens indhold er der i dennes artikel 2 opstillet en liste over særligt grove handlinger til skade for miljøet, som medlemsstaterne skal sanktionere med straf. Det kan tiltrædes, at rammeafgørelsens artikel 2-7 indebærer en delvis harmonisering af straffelovgivningen i medlemsstaterne, navnlig hvad angår de forhold, som man har besluttet udgør miljøkriminalitet. Straffelovgivningen og reglerne om behandlingen af straffesager henhører principielt heller ikke under Fællesskabets kompetence (jf. i denne retning dom af 11.11.1981, sag 203/80, Casati, Sml. s. 2595, præmis 27, og af 16.6.1998, sag C-226/97, Lemmens, Sml. I, s. 3711, præmis 19).

48 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 virkning, kan ovennævnte 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.

49 Det skal tilføjes, at selv om visse særligt grove handlinger til skade for miljøet i det foreliggende tilfælde skal være strafbare i henhold til rammeafgørelsens artikel 1-7, overlades det til medlemsstaterne at vælge de strafferetlige sanktioner, der skal finde anvendelse. Disse sanktioner skal dog i overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 5, stk. 1, være effektive, stå i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og have afskrækkende virkning.

50 Rådet har ikke bestridt, at en stor del af de handlinger, som er opregnet i rammeafgørelsens artikel 2, samtidig udgør overtrædelser af fællesskabsretsakter, hvilke er gengivet i bilaget til direktivforslaget. Desuden fremgår det af de første tre betragtninger til rammeafgørelsen, at Rådet fandt, at det var nødvendigt med strafferetlige sanktioner for at bekæmpe alvorlige miljøskader.

51 Det følger af det ovenfor anførte, at rammeafgørelsens artikel 1-7, på grund af deres formål og indhold, har miljøbeskyttelse som overordnet mål, hvorfor de gyldigt kunne have været vedtaget med hjemmel i artikel 175 EF.

52 Den omstændighed, at artikel 135 EF og artikel 280, stk. 4, EF inden for toldsamarbejdet, henholdsvis på området for bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, forbeholder anvendelsen af national strafferet og retspleje for medlemsstaterne, kan ikke føre til et andet resultat. Det kan således ikke på baggrund af disse bestemmelser udledes, at man i forbindelse med iværksættelsen af miljøpolitikken må afvise enhver harmonisering på strafferettens område, uanset om den er så begrænset som i rammeafgørelsen, og selv om den er nødvendig for at sikre fællesskabsrettens effektive virkning.

53 Da rammeafgørelsen således griber ind i de kompetencer, som Fællesskabet er tillagt i henhold til artikel 175 EF, er den i strid med artikel 47 EU, hvilket gælder for hele rammeafgørelsen, eftersom denne ikke kan opdeles.

54 Herefter er det ufornødent at tage stilling til Kommissionens argument, hvorefter rammeafgørelsen under alle omstændigheder skal annulleres delvist, eftersom medlemsstaterne i medfør af rammeafgørelsens artikel 5, stk. 2, artikel 6 og 7 har mulighed for også at fastsætte andre sanktioner end straf og endog at vælge mellem strafferetlige sanktioner og andre sanktioner, hvilket utvivlsomt falder ind under fællesskabskompetencen.

55 Henset til det ovenfor anførte bør rammeafgørelsen annulleres.

Sagens omkostninger

56 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Rådet har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger. I henhold til artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer intervenienterne i denne sag deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Rådets rammeafgørelse 2003/80/RIA af 27. januar 2003 om strafferetlig beskyttelse af miljøet annulleres.

2) Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger.

3) Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Irland, Kongeriget Nederlandene, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Europa-Parlamentet bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter