

KOMMISSIONEN MOT RÅDET

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 13 september 2005 *

I mål C-176/03,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 35 EU, som väckts den 15 april 2003,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Petite, J.-F. Pasquier och W. Bogensberger, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av:

Europaparlamentet, företrädd av G. Garzón Clariana, H. Duintjer Tebbens, A. Baas och M. Gómez-Leal, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

* Rättegångsspråk: franska.

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av J.-C. Piris, J. Schutte och K. Michoel, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

med stöd av:

Konungariket Danmark, företrätt av J. Molde, i egenskap av ombud,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av W.-D. Plessing och A. Dittrich, båda i egenskap av ombud,

Republiken Grekland, företrädd av E.-M. Mamouna och M. Tassopoulou, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Konungariket Spanien, företrätt av N. Díaz Abad, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues, F. Alabrune och E. Puisais, samtliga i egenskap av ombud,

KOMMISSIONEN MOT RÅDET

Irland, företrätt av D. O'Hagan, i egenskap av ombud, biträdd av P. Gallagher, E. Fitzsimons, SC, och E. Regan, BL, med delgivningsadress i Luxemburg,

Konungariket Nederländerna, företrätt av H.G. Sevenster och C. Wissels, båda i egenskap av ombud,

Republiken Portugal, företrädd av L. Fernandes och A. Fraga Pires, båda i egenskap av ombud,

Republiken Finland, företrädd av A. Guimaraes-Purokoski, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Konungariket Sverige, företrätt av A. Kruse, K. Wistrand och A. Falk, samtliga i egenskap av ombud,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av C. Jackson, i egenskap av ombud, biträdd av R. Plender, QC,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris och avdelningsordförandena P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta och A. Borg Barthet samt domarna R. Schintgen (referent), N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues, G. Arestis, M. Ilešič och J. Malenovský,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
justitiesekreterare: byrådirektören K. Sztranc,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 april 2005,

och efter att den 26 maj 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom sin ansökan begärt att domstolen skall ogiltigförklara rådets rambeslut 2003/80/RIF av den 27 januari 2003 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser (EGT L 29, s. 55) (nedan kallat rambeslutet).

Tillämpliga bestämmelser och bakgrund till tvisten

2 Europeiska unionens råd antog den 27 januari 2003 rambeslutet på initiativ av Konungariket Danmark.

3 Rambeslutet är antaget med stöd av avdelning VI i fördraget om Europeiska unionen, särskilt artiklarna 29 EU, 31 e EU och 34.2 b EU, och utgör, vilket framgår av de tre första skälen, det medel genom vilket Europeiska unionen avser att gemensamt bekämpa den oroande ökningen av miljöbrotten.

4 I rambeslutet definieras ett antal miljöbrott för vilka medlemsstaterna uppmanas att föreskriva straffrättsliga påföljder.

5 I artikel 2 i rambeslutet, som har rubriken "Uppsåtliga brott", föreskrivs följande:

"Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att i sin nationella lagstiftning som straffbara gärningar beteckna

a) att i luft, mark eller vatten deponera avfall från, eller släppa ut eller införa en sådan mängd ämnen eller joniserande strålning som allvarligt skadar människor eller förorsakar deras död,

- b) att olagligt deponera, släppa ut eller införa en sådan mängd ämnen eller joniserande strålning i luft, mark eller vatten som medför eller kan medföra varaktiga eller omfattande skadeverkningar, som allvarligt skadar människor eller förorsakar deras död, eller som medför väsentliga skador på skyddade byggnadsverk och andra skyddade föremål, egendom, djur eller växter,

- c) att olagligt bortskaffa, behandla, lagra, transportera, exportera eller importera avfall, inbegripet farligt avfall, som medför eller kan medföra allvarlig skada för människor eller förorsaka deras död eller som medför väsentliga skador ifråga om luft-, mark- eller vattenkvaliteten samt för djur och växter,

- d) att olagligt driva en fabrik med sådan farlig verksamhet som utanför denna fabrik medför eller kan medföra allvarlig skada för människor eller förorsaka deras död eller som medför väsentliga skador i fråga om luft-, mark- eller vattenkvaliteten samt för djur och växter,

- e) att olagligt framställa, behandla, lagra, använda, transportera, exportera eller importera kärnämnen eller andra farliga, radioaktiva ämnen som medför eller kan medföra allvarlig skada för människor eller förorsaka deras död eller som medför väsentliga skador ifråga om luft-, mark- eller vattenkvaliteten samt för djur och växter,

- f) att olagligt inneha, insamla, skada, döda eller handla med fridlysta vilda djur eller växter eller delar av sådana, åtminstone om de är utrotningshotade enligt vad som fastställs i nationell lagstiftning,

g) att olagligt handla med ämnen som bryter ned ozonskiktet,

när detta sker uppsåtligen.”

6 I artikel 3 i rambeslutet, som har rubriken ”Brott som begås på grund av vårdslöshet”, föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att i sin nationella lagstiftning som straffbara gärningar beteckna de brott som uppräknas i artikel 2, när de begås på grund av vårdslöshet eller åtminstone grov vårdslöshet.”

7 I artikel 4 i rambeslutet föreskrivs att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga medverkan till eller anstiftan av de gärningar som anges i artikel 2 i detta beslut.

8 I artikel 5.1 i rambeslutet föreskrivs att de föreskrivna straffrättsliga påföljderna skall vara ”effektiva, proportionella och avskräckande” inbegripet, åtminstone i allvarliga fall, påföljder som innebär frihetsberövande som kan medföra utlämning. I artikel 5.2 tilläggs att nämnda påföljder ”kan kombineras med andra påföljder eller åtgärder”.

9 I artikel 6 i rambeslutet behandlas juridiska personers ansvar genom handlande eller underlåtenhet och i artikel 7 i samma beslut anges vilka påföljder som skall tillämpas på dem, vilka ”innefattar bötesstraff eller administrativa avgifter och ... kan innefatta andra påföljder”.

- 10 Slutligen avser artikel 8 i rambeslutet behörighet, och i artikel 9 behandlas åtal som skall väckas av en medlemsstat som inte utlämnar sina medborgare.
- 11 Kommissionen har vid olika rådsinstanser ifrågasatt den rättsliga grund som rådet angett för att ålägga medlemsstaterna en skyldighet att föreskriva straffrättsliga påföljder mot dem som begått brott till skada för miljön. Kommissionen anser nämligen att den korrekta rättsliga grunden i detta avseende är artikel 175.1 EG, och den hade för övrigt den 15 mars 2001 lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för miljön genom strafflagstiftning (EGT C 180, s. 238) (nedan kallat förslaget till direktiv), med stöd av denna artikel. I bilagan till förslaget räknades de gemenskapsrättsakter upp som avser sådana handlingar som utgör brott som räknas upp i artikel 3 i detta förslag.
- 12 Den 9 april 2002 uttalade sig Europaparlamentet samtidigt om förslaget till direktiv, efter första läsningen, och om förslaget till rambeslut.
- 13 Europaparlamentet delade den av kommissionen företrädde uppfattningen avseende omfattningen av gemenskapens behörighet och uppmanade rådet att göra rambeslutet till ett kompletterande instrument till direktivet inom området för skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser endast beträffande delarna avseende rättsligt samarbete och att inte anta rambeslutet innan förslaget till direktiv antagits (se de texter som parlamentet antog den 9 april 2002 med referensnummer A5-0099/2002 (första behandlingen) och A5-0080/2002).

- 14 Rådet antog inte förslaget till direktiv, men skälen 5 och 7 i rambeslutet har följande lydelse:

"5) Rådet ansåg det lämpligt att i detta rambeslut införa en rad materiella bestämmelser som finns i det föreslagna direktivet, särskilt de bestämmelser som anger vilket uppträdande som medlemsstaterna enligt sin nationella lagstiftning måste beteckna som straffbara gärningar.

...

7) Rådet har övervägt detta förslag men kommit fram till slutsatsen att den majoritet som krävs för att rådet skall anta förslaget inte kan erhållas. Denna majoritet ansåg att förslaget går utanför gemenskapens befogenheter enligt Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och att målen skulle kunna nå genom antagandet av ett rambeslut på grundval av avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen. Rådet ansåg också att detta rambeslut, grundat på artikel 34 i Fördraget om Europeiska unionen, är rätt instrument för att ålägga medlemsstaterna skyldigheten att föreskriva straffrättsliga påföljder. Det ändrade förslag som lades fram av kommissionen var inte sådant att rådet i detta hänseende kunde ändra sin ståndpunkt."

- 15 Kommissionen bifogade följande förklaring till protokollet från det rådsmöte under vilket rambeslutet antogs:

"Kommissionen anser att rambeslutet inte utgör ett lämpligt rättsligt instrument för att ålägga medlemsstaterna en skyldighet att införa straffrättsliga påföljder på nationell nivå för brott till skada för miljön.

Kommissionen anser nämligen, vilket den upprepade gånger har erinrat om i olika rådsinstanser, att gemenskapen inom ramen för den behörighet som den har för att förverkliga de mål som anges i artikel 2 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen har behörighet att ålägga medlemsstaterna en skyldighet att på nationell nivå föreskriva påföljder, i förekommande fall straffrättsliga, på nationell nivå, då detta visar sig nödvändigt för att uppnå ett gemenskapsmål.

Så är fallet i fråga om miljö, som är föremål för avdelning XIX i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Kommissionen konstaterar vidare att dess förslag till direktiv avseende skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser inte på lämpligt sätt undersökts inom ramen för medbeslutandeförfarandet.

Eftersom rådet har antagit rambeslutet trots att gemenskapen har behörighet, förbehåller sig kommissionen följaktligen alla rättigheter som den har enligt fördraget.”

Talan

- 16 Genom beslut fattat av domstolens ordförande den 29 september 2003 tilläts Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Irland, Konungariket Nederländerna, Republiken Portugal, Republiken Finland, Konungariket Sverige samt Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å ena sidan, och parlamentet, å andra sidan, intervensera till stöd för rådets respektive kommissionens yrkanden.

- 17 Genom beslut av den 17 mars 2004 avlog domstolens ordförande Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs begäran om intervention till stöd för kommissionens yrkanden.

Parternas argument

- 18 Kommissionen har bestritt rådets val av artikel 34 EU jämförd med artiklarna 29 EU och 31 e EU som rättslig grund för artiklarna 1–7 i rambeslutet. Den anser att syftet och innehållet i rambeslutet omfattas av gemenskapens behörighet på miljöområdet, vilken framgår av artiklarna 3.1.1 EG och 174–176 EG.
- 19 Kommissionen anser, utan att för den skull göra gällande att gemenskapslagstiftaren har en allmän behörighet på straffrättens område, att denne med stöd av artikel 175 EG har behörighet att ålägga medlemsstaterna en skyldighet att föreskriva straffrättsliga påföljder då de gemenskriftsliga bestämmelserna har åsidosatts i fråga om miljöskydd när han anser att detta är ett nödvändigt medel för att säkerställa att dessa bestämmelser ges full verkan. Harmoniseringen av de nationella straffrättsliga bestämmelserna, särskilt av de omständigheter som utgör brott till skada för miljön och för vilka det finns straffrättsliga påföljder, skall betraktas som ett verktyg för gemenskapspolitiken i fråga.
- 20 Kommissionen medger att det inte finns något prejudikat i frågan. Den har emellertid till stöd för sin uppfattning åberopat domstolens rättspraxis avseende lojalitetsplikten samt principerna om effektivitet och likvärdighet (se särskilt dom av den 2 februari 1977 i mål 50/76, Amsterdam Bulb, REG 1977, s. 137, punkt 33,

svensk specialutgåva, volym 3, s. 281, av den 8 juli 1999 i mål C-186/98, Nunes och de Matos, REG 1999, s. I-4883, punkterna 12 och 14, och beslut av den 13 juli 1990 i mål C-2/88 IMM, Zwartveld m.fl., REG 1990, s. 1-3365, punkt 17, svensk specialutgåva, volym 10, s. 489).

- 21 Även flera förordningar som antagits på fiskeri- eller transportområdet innebär att medlemsstaterna åläggs att vidta straffrättsliga åtgärder eller att de typer av påföljder som de senare kan föreskriva begränsas. Kommissionen har särskilt nämnt två gemenskapsrättsakter i vilka det föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att införa påföljder som nödvändigtvis är straffrättsliga, även om de inte uttryckligen betecknas som sådana (se artikel 14 i 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, s. 77; svensk specialutgåva, område 10, volym 1, s. 68) och artiklarna 1–3 i rådets direktiv 2002/90/EG av den 28 november 2002 om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (EGT L 328, s. 17).
- 22 Kommissionen har vidare gjort gällande att rambeslutet under alla omständigheter skall ogiltigförklaras delvis, med motiveringen att medlemsstaterna enligt artiklarna 5.2, 6 och 7 i detta beslut ges frihet att även föreskriva andra än straffrättsliga påföljder, eller till och med att välja mellan straffrättsliga påföljder och andra påföljder, något som obestriddligen omfattas av gemenskapsbehörigheten.
- 23 Kommissionen har emellertid inte gjort gällande att det var nödvändigt att hela rambeslutet omfattades av ett direktiv. Den har särskilt inte bestritt att avdelning VI i fördraget om Europeiska unionen utgör en korrekt rättslig grund för bestämmelserna i detta beslut om behörighet, utlämning och åtal som väckts mot gärningsmän. Mot bakgrund av att dessa bestämmelser inte kan vara självständiga är den emellertid skyldig att begära att rambeslutet skall ogiltigförklaras i sin helhet.

- 24 Kommissionen har vidare gjort en anmärkning avseende rättegångsmissbruk. Den har härvid åberopat skälen 5 och 7 i rambeslutet, av vilka det framgår att valet av ett instrument som omfattas av avdelning VI i fördraget följer av lämplighetsöverväganden, eftersom den majoritet som krävs för att rådet skall kunna anta förslaget till beslut inte uppnåddes på grund av att en majoritet av medlemsstaterna har vägrat att tillerkänna gemenskapen den behörighet som krävs för att ålägga medlemsstaterna att föreskriva straffrättsliga påföljder i fråga om brott som begåtts till skada för miljön.
- 25 Parlamentet har anslutit sig till kommissionens resonemang. Det anser närmare bestämt att rådet har förväxlat gemenskapens behörighet att anta förslaget till direktiv och en behörighet, som inte har gjorts gällande av gemenskapen, att anta rambeslutet i sin helhet. De omständigheter som rådet har åberopat till stöd för sin uppfattning är egentligen lämplighetsöverväganden avseende valet huruvida endast straffrättsliga påföljder skall åläggas. Dessa överväganden borde ha ägt rum under lagstiftningsförfarandet med stöd av artiklarna 175 EG och 251 EG.
- 26 Rådet och de medlemsstater som intervenerat i förevarande tvist förutom Konungariket Nederländerna har gjort gällande att gemenskapen på gemenskapsrättens nuvarande stadium inte har behörighet att förplikta medlemsstaterna att föreskriva straffrättsliga påföljder för sådant uppträdande som avses i rambeslutet.
- 27 Förutom att gemenskapen i detta hänseende inte har någon uttrycklig behörighet kan det, mot bakgrund av den stora betydelse som straffrätten har för medlemsstaternas självbestämmande, inte godtas att denna behörighet implicit har kunnat överföras till gemenskapen vid tilldelningen av särskild materiell behörighet såsom den som utövas med stöd av artikel 175 EG.

- 28 Denna tolkning bekräftas av artiklarna 135 EG och 280 EG, enligt vilka tillämpningen av nationell straffrätt och den nationella rättskipningen är förbehållen medlemsstaterna.
- 29 Tolkningen stöds även av den omständigheten att det i fördraget om Europeiska unionen finns en särskild avdelning för straffrättsligt samarbete (se artiklarna 29 EU, 30 EU och 31.1 e EU), enligt vilka Europeiska unionen uttryckligen ges behörighet på det straffrättsliga området, särskilt vad gäller fastställandet av brottsrekvisit och tillämpliga påföljder. Kommissionens uppfattning är således motsägelsefull, eftersom den innebär dels att den beaktar att upphovsmännen till fördragen om Europeiska unionen och EG avsett att implicit tilldela gemenskapen behörighet på det straffrättsliga området, dels att den underlåter att beakta att samme lagstiftare uttryckligen tilldelat Europeiska unionen sådan behörighet.
- 30 Inte någon av de domar eller sekundärrättsakter som kommissionen har hänvisat till styrker kommissionens uppfattning.
- 31 Domstolen har aldrig tvingat medlemsstaterna att anta straffrättsliga påföljder. Enligt domstolens rättspraxis skall de senare visserligen ombesörja att överträdelse av gemenskapsrätten beivras enligt regler motsvarande de materiella och processuella regler som gäller för överträdelse av liknande art och svårhetsgrad enligt nationell rätt. Påföljderna skall under alla omständigheter vara effektiva, avskräckande och stå i rimlig proportion till överträdelsen. Dessutom skall de nationella myndigheterna vid beivrandet av överträdelse av gemenskapsrätten iaktta samma noggrannhet som de gör vid tillämpningen av motsvarande bestämmelser i nationell lagstiftning (se särskilt dom av den 21 september 1989 i mål 68/88, kommissionen mot Grekland, REG 1989, s. 2965, punkterna 24 och 25; svensk specialutgåva, volym 10, s. 153). Domstolen har emellertid varken uttryckligen eller implicit funnit att gemenskapen är behörig att harmonisera straffrättsliga bestämmelser som är tillämpliga i medlemsstaterna. Den har tvärtom ansett att valet av påföljder åligger de senare.

- 32 Vidare överensstämmer lagstiftningspraxis med denna uppfattning. I de olika sekundärrättsliga rättsakterna används den traditionella formuleringen enligt vilken det skall föreskrivas effektiva, proportionella och avskräckande påföljder (se exempelvis artikel 3 i direktiv 2002/90), dock utan att medlemsstaternas frihet att välja mellan administrativa och straffrättsliga påföljder ifrågasätts. När gemenskapslagstiftaren vid ett fåtal tillfällen har angett att medlemsstaterna skall vidta straffrättsliga eller administrativa åtgärder har denne endast uttryckt det val som de under alla omständigheter haft.
- 33 Vidare har rådet varje gång som kommissionen har föreslagit att det skall anta en gemenskapsrättsakt som får följder på det straffrättsliga området skiljt ut den straffrättsliga delen i denna rättsakt och hänfört den till ett rambeslut (se rådets förordning (EG) nr 974/98 av den 3 maj 1998 om införandet av euron (EGT L 139, s. 1), som det var nödvändigt att komplettera med rådets rambeslut av den 29 maj 2000 om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron genom straffrättsliga och andra påföljder (EGT L 140, s. 1). Se även rådets direktiv 2002/90, som kompletterats med rådets rambeslut 2002/946/RIF av den 28 november 2002 om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (EGT L 328, s. 1)).
- 34 I förevarande fall avsåg rambeslutet, både vad gäller dess syfte och dess innehåll, harmoniseringen av straffrätten. Enbart den omständigheten att det har till syfte att bekämpa brott till skada för miljön utgör inte någon grund för behörighet för gemenskapen. Detta beslut kompletterar egentligen gemenskapsrätten i fråga om miljöskydd.
- 35 Vad vidare avser anmärkningen avseende maktmissbruk, anser rådet att den bygger på en felaktig tolkning av skälen i rambeslutet.

36 Konungariket Nederländerna stöder rådets slutsatser men har framfört en uppfattning som är lite mer nyanserad än rådets. Den anser att gemenskapen vid utövandet av den behörighet som den tilldelas genom EG-fördraget kan förplikta medlemsstaterna att föreskriva en möjlighet att på nationell nivå införa straffrättsliga påföljder för vissa gärningar, under förutsättning att påföljden har ett oskiljaktigt samband med de materiella gemenskapsrättsliga bestämmelserna och att det kan visas att en sådan repressiv politik är nödvändig för att uppfylla fördragets mål på det ifrågavarande området (se dom av den 27 oktober 1992 i mål C-240/90, Tyskland mot kommissionen, REG 1992, s. I-5383). Så skulle kunna vara fallet om det för tillämpningen av en harmoniseringsbestämmelse som antagits med stöd av exempelvis artikel 175 EG skulle vara nödvändigt med straffrättsliga påföljder.

37 Om det däremot följde av innehållet och arten av den avsedda åtgärden att den huvudsakligen syftade till att på ett allmänt sätt harmonisera de straffrättsliga bestämmelserna och att bestämmelserna om påföljder inte hade ett oskiljaktigt samband med det gemenskapsrättsliga området i fråga, skulle artiklarna 29 EU, 31 e EU och 34.2 b EU utgöra den korrekta rättsliga grunden för denna åtgärd. Detta är fallet i förevarande mål. Det följer nämligen av rambeslutets syfte och innehåll att detta allmänt syftar till att säkerställa en harmonisering av de straffrättsliga bestämmelserna i medlemsstaterna. Den omständigheten att bestämmelser som antagits enligt EG-fördraget kan beröras är inte avgörande.

Domstolens bedömning

38 Enligt artikel 47 EU skall ingen bestämmelse i fördraget om Europeiska unionen inverka på EG-fördraget. Samma krav finns även i första stycket i artikel 29 EU, som inleder avdelning VI i fördraget om Europeiska unionen.

- 39 Det ankommer således på domstolen att tillse att de rättsakter som enligt rådet omfattas av nämnda avdelning VI inte inkräktar på den behörighet som gemenskapen tilldelas enligt bestämmelserna i EG-fördraget (se dom av den 12 maj 1998 i mål C-170/96, kommissionen mot rådet, REG 1998, s. I-2763, punkt 16).
- 40 Domstolen skall således kontrollera att artiklarna 1–7 i rambeslutet inte inverkar på den behörighet som gemenskapen har enligt artikel 175 EG på grund av att de, vilket kommissionen har gjort gällande, hade kunnat antas med stöd av sistnämnda bestämmelse.
- 41 Det är ostridigt att miljöskydd är ett av gemenskapens grundläggande mål (se dom av den 7 februari 1985 i mål 240/83, ADBHU, REG 1985, s. 531, punkt 13, av den 20 september 1988 i mål 302/86, kommissionen mot Danmark, REG 1988, s. 4607, punkt 8, svensk specialutgåva, volym 9, s. 579, och av den 2 april 1998 i mål C-213/96, Outokumpu, REG 1998, s. I-1777, punkt 32). I artikel 2 EG föreskrivs i detta hänseende att gemenskapen har till uppgift att främja en "hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet" och i artikel 3.1 l föreskrivs i detta syfte genomförandet av en "miljöpolitik".
- 42 Vidare skall enligt artikel 6 EG "[m]iljöskyddskraven ... integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet". I denna bestämmelse understryks att detta mål är av tvärgående och grundläggande karaktär.

- 43 Artklarna 174–176 EG utgör i princip den ram inom vilken gemenskapens politik på miljöområdet skall föras. I artikel 174.1 EG uppräknas särskilt målen med gemenskapens miljöpolitik och i artikel 175 EG anges de förfaranden som skall följas för att uppnå dessa mål. Gemenskapens behörighet utövas i allmänhet enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 251 EG, efter det att Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén hörts. Vad beträffar vissa områden som anges i artikel 175.2 EG beslutar emellertid rådet självt, enhälligt, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och de två ovannämnda organen.
- 44 Såsom domstolen redan har fastställt innebär de åtgärder som avses i de tre strecksatserna i artikel 175.2 första stycket EG att gemenskapsinstitutionerna ingriper på sådana områden som skattepolitik, energipolitik och politik avseende fysisk planering, med avseende på vilka gemenskapen, med undantag för gemenskapens miljöpolitik, antingen inte har någon behörighet att lagstifta eller det krävs enhällighet för att rådet skall kunna besluta (dom av den 30 januari 2001 i mål C-36/98, Spanien mot rådet, REG 2001, s. I-779, punkt 54).
- 45 Det skall vidare erinras om att enligt domstolens fasta rättspraxis skall valet av rättslig grund för en gemenskapsrättsakt ske utifrån objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll (se dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet, "Titandioxin", REG 1991, s. I-2867, punkt 10, svensk specialutgåva, volym 11, s. 199, och av den 19 september 2002 i mål C-336/00, Huber, REG 2002, s. I-7699, punkt 30).
- 46 Vad beträffar rambeslutets syfte följer det av både rubriken och de tre första skälen att målet med detta beslut är miljöskydd. Rådet är oroat "över ökningen av

miljöbrotten och effekterna av dessa, vilka allt oftare når utanför de staters gränser i vilka brotten begåtts", och det anser, efter att ha konstaterat att dessa brott "utgör ett hot mot miljön" och "ett gemensamt problem för medlemsstaterna", att det är nödvändigt att "bekämpa [dem] hårt" och "gemensamt ... för att genom straffrättsliga bestämmelser skydda miljön".

- 47 Vad gäller innehållet i rambeslutet uppställs i artikel 2 i detta en förteckning över handlingar som särskilt allvarligt skadar miljön, för vilka medlemsstaterna skall föreskriva straffrättsliga påföljder. Det är korrekt att artiklarna 2-7 i detta beslut innebär en delvis harmonisering av medlemsstaternas straffrättsliga bestämmelser, särskilt vad beträffar de omständigheter som utgör olika brott till skada för miljön. I princip omfattas inte straffrätten och bestämmelserna om brottmålsförfarandet av gemenskapens behörighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 1981 i mål 203/80, Casati, REG 1981, s. 2595, punkt 27, svensk specialutgåva, volym 6, s. 211, och av den 16 juni 1998 i mål C-226/97, Lemmens, REG 1998, s. I-3711, punkt 19).

- 48 Ovannämnda 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.

- 49 Det skall i förevarande fall tilläggas att även om artiklarna 1–7 i rambeslutet avser kriminalisering av vissa handlingar som särskilt allvarligt skadar miljön, ges medlemsstaterna möjlighet att välja tillämpliga straffrättsliga påföljder, vilka emellertid enligt artikel 5.1 i samma beslut skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.
- 50 Rådet har inte bestritt att det bland de handlingar som uppräknas i artikel 2 i rambeslutet uppräknas brott mot flera gemenskapsrättsakter, vilka uppräknas i bilagan till förslaget till direktiv. Det framgår vidare av de tre första skälen i detta beslut att rådet har ansett att de straffrättsliga påföljderna var absolut nödvändiga för att bekämpa allvarliga hot mot miljön.
- 51 Av det ovan anförda följer att artiklarna 1–7 i rambeslutet, med hänsyn till deras syfte och innehåll, har till huvudsakligt ändamål att skydda miljön och att de med giltig verkan skulle ha kunnat antas med stöd av artikel 175 EG.
- 52 Den omständigheten att medlemsstaterna enligt artiklarna 135 EG och 280.4 EG förbehålls tillämpningen av nationell straffrätt och den nationella rättskipningen inom området för tullsamarbete respektive bekämpning av hot mot gemenskapens ekonomiska intressen föranleder ingen annan bedömning. Av dessa bestämmelser kan nämligen inte den slutsatsen dras att det inom ramen för genomförandet av miljöpolitiken inte får ske någon harmonisering på det straffrättsliga området, inte ens i en så begränsad omfattning som den som följer av rambeslutet, trots att den skulle vara nödvändig för att säkerställa gemenskapsrättens effektivitet.

- 53 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.
- 54 Det saknas således anledning att pröva kommissionens argument att rambeslutet under alla omständigheter skall ogiltigförklaras endast i den del medlemsstaterna enligt artiklarna 5.2, 6 och 7 ges frihet att även föreskriva andra än straffrättsliga påföljder, eller till och med att välja mellan straffrättsliga påföljder och andra påföljder, något som obestriddligen omfattas av gemenskapens behörighet.
- 55 Med hänsyn till det ovan anförda skall rambeslutet ogiltigförklaras.

Rättegångskostnader

- 56 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att rådet skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet skall det ersätta rättegångskostnaderna. Enligt artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna skall intervenienterna i förevarande mål bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar domstolen (stora avdelningen) följande dom:

- 1) **Rådets rambeslut 2003/80/RIF av den 27 januari 2003 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser ogiltigförklaras.**

- 2) **Europeiska unionens råd skall ersätta rättegångskostnaderna.**

- 3) **Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Irland, Konungariket Nederländerna, Republiken Portugal, Republiken Finland, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland samt Europaparlamentet skall bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter