

個別的分野に付与された EC 権限の範囲

—EU における環境刑罰権に関する事例を中心に—

中 西 優美子

I. 問題設定

1987年発効の単一欧州議定書により E(E)C 条約において環境分野に個別の権限が付与された。それ以降, E(E)C 条約130s 条(現 EC 条約175条)〔TFEU192条〕を法的根拠にして, 多数の環境立法が制定されてきた。EC 環境立法は質・量とも高いレベルにあると言えるであろう。しかし, 欧州委員会の報告書を見ると, EC 環境法に問題がない訳ではなく, 問題点は, EC 立法の履行にあると指摘されている¹。また, 欧州司法裁判所に係属する条約違反手続を見ても, 環境分野の件数が多数を占めていることから, 立法段階よりもむしろ執行段階に改善の余地があると捉えられる²。条約違反手続は, 欧州委員会が EC 法に違反している構成国を欧州司法裁判所に訴えるというものである。同手続において多いのが, 構成国が指令(命令)の国内法化・国内実施を怠っているあるいは不十分にしか行っていないという事件である。より具体的に述べると次のようになる。EC 条約175条1項を法的根拠にする EC 立法は, EC 条約174条〔TFEU191条〕に定められた環境政策の目的を実現するために採択されている。例えば, WEEE(電気・電子機器廃棄物)に関する指令は, 急増する電気・電子機器廃棄物の処理問題に対応することを目的とする³。構成国は同指令に定められた結果を実現するために必要な措置をとらなければならない。言い換えれ

ば、構成国は、新たに国内法を制定したり、既存の国内法を修正したり、何らかの行政措置をとったりなど、必要な措置を講じなければならない。この場合、指令自体は名宛人を構成国として、構成国に義務づけている。この構成国の義務の遵守を強固にするためにマーストリヒト条約により導入されたのが、EC条約228条2項〔TFEU260条〕に定められる判決履行違反手続である⁴。これにより、判決の履行を怠っている構成国に一括金又は／及びに強制金という罰金を課すことが可能になった。よって、EC法の履行確保は、より一段と進んだものになったと考えられた。

なるほど、この判決履行違反手続の導入は、構成国レベル、すなわち、EC立法に合わせて国内立法を制定させるあるいは国内立法を修正させるというレベルの義務の履行が確保されることを意味する。しかし、これによりEC法による環境保護が十分に貫徹されているとは言えない。それではどこに問題があるのか。EC立法のうち、規則は拘束力をもち、発効すると、全構成国において直接適用される。指令は、拘束力をもつものの、前述したように、構成国が国内法化あるいは国内実施することになる。規則にせよ、国内法化あるいは国内実施された指令にせよ、拘束力をもつが、場合によっては、最終的に自然人あるいは法人に規則あるいは指令の内容の実施を義務づけることになる。よって、EC立法のより完全な履行確保には、構成国レベルのみならず、自然あるいは法人レベルにまで義務の履行を徹底させることが必要になってくる。

そのような自然人あるいは法人レベルにおけるEC立法のより完全な履行確保が問題とされるのが、特に環境の分野である。環境分野に関するEC立法が定める内容を実現するために、自然人あるいは法人に対する義務をどのように履行させるか。その履行手段として検討されてきたのが、義務違反に対し刑罰を科すことである。つまり、ECは、EC立法を通じ、環境政策の目的を実現するための数多くの措置をとってきたが、現在、そのとった措置の内容をより完全に実現する手段として、ECがEC立法を通

じて自然人あるいは法人に刑罰を科すことが問題となっている。

刑罰を科すことは、これまで国家主権の領域に属するものとされてきた。EC 条約においては、刑罰を科すことができるという権限は EC に明示的には付与されていない。逆に、EC 条約135条（関税協力）〔TFEU33条〕及び280条（不正行為に対する措置）〔TFEU325条〕において、そのような権限を EC が行使することが明示的に排除されている〔TFEUでは該当条文削除〕。他方、EU に関しては、第3の柱において、アムステルダム条約による改正後の EU 条約29条に定める必要な場合に構成国の刑事法規の調和を警察・司法協力量野の目的の達成のために手段として用いることができることが定められるようになった。

1999年10月に開催されたタンペレ欧州理事会において構成国刑事法分野の調和の必要性が共通認識され、それ以降、欧州逮捕状枠組決定への合意に至るなど、EU の第3の柱の活動が活発化してきた。他方、欧州委員会は、環境分野やその他の分野における EC 立法のより完全な実施に向けて刑罰の導入の必要性を認識していた。そのような状況の下、刑事法に関して、第3の柱の枠組の中で、構成国がイニシアティブをとり、枠組決定を採択し、他方、第1の柱の枠組の中で、欧州委員会が EC 立法を提案するという事態が起こってきた。

そのような事態が実際に裁判所における訴訟となったのは、C-176/03 事件（環境刑罰事件）⁵と C-440/05 事件（船舶源汚染刑罰事件）⁶である。本稿では、両事件を権限の観点から取り上げることにする。EC 法システムにおいては、EC 条約が各個別的分野において EC に権限を付与し、EC は、付与された権限の範囲内においてのみ行動できるという、権限付与の原則に服している（EC 条約5条）〔TEU5条〕。本稿では、この個別的分野において EC に付与された権限、個別的権限の範囲はどこまでか、換言すれば、EC 法システムの中で、EC 法の履行を確保するためにどの範囲まで権限を行使することが可能なかを検討したい。より具体的には、EC

は同権限に依拠して刑罰を科することまでも可能なのか否か、さらにそのような権限の性質はどのように位置づけられるかということをも明らかにしたい。なお、本稿で用いる刑罰立法要請権限とは、刑罰を科すように構成国に要請する立法権限を意味する。検討の順序としては、まず、C-176/03事件判決に至るまでの、罰をめぐる EC の権限の発展を見る。次に、問題となる刑罰の導入が定められた法行為とそれにかかわる C-176/03事件及び C-440/05事件を中心に整理する。それらを前提として、最後に、EC に付与された個別的権限の範囲と位置づけについて検討したい。本稿においては、C-176/03事件と C-440/05事件を取り上げるが、権限の観点から個別的権限の範囲に焦点をあてることにし、他の争点については必要な限りにおいてのみ触れるにとどまる。また、EC 環境法の効果的な履行に関して、刑罰が最も適切なのか否かという、政策的な観点は、検討の対象とはしない⁷。

II. C-176/03事件（環境刑罰事件）前までの EC 法の発展

C-176/03事件（環境刑罰事件）を検討する前に、EC 法によりどこまで EC 法違反に対する構成国の義務が形成されていたのかを確認しておきたい⁸。

構成国が原則的に刑事法及び刑事手続法に対し管轄権を有することは、欧州司法裁判所の判例の中で確認されている⁹。もっともこの場合も、EC 法が一定の制約を課す可能性は留保されている¹⁰。

他方、欧州司法裁判所は、非刑事的な罰について、EC が懲罰権を有していることを確認してきた¹¹。例えば、EC は、経済法の分野では、違法なカルテルあるいは支配的地位の濫用等に対し、罰金として課徴金を企業に請求することが可能である。また、共通農業政策の分野においても、EC 条約 EC 立法に定められた追徴金の支払いのような罰金を科す権限を有し

ている¹²。具体的な事例を挙げると、裁判所は、農業政策分野において、将来の補助金交付の排除などの制裁を定める権限が共通農業政策の目的実現のために必要である場合、EC 条約40条3項及び43条2項を法的根拠にして生来することを認めた¹³。

それでは、刑罰については、EC 法はどこまで関与することができるのか。1977年の Amsterdam Bulb 事件 (Case 50/76) の先決裁定の中で¹⁴、欧州司法裁判所は、次のように判示した。EEC 条約5条 (現 EC 条約10条) [TEU 4条3項] は、EC の機関によりとられた行動から生じる義務を履行するために一般的であれ個別的であれすべての適当な措置をとることを構成国に義務づけるものであり、同条は、適当と考えられれば、刑罰的な性質を有する罰でさえも含む、措置を構成国が選択することを許容していると¹⁵。さらに、EC 法規の遵守の不履行に対し個人に課される特別の制裁を定める EC 法規の規定が存在しない場合、構成国は適当と考える制裁を採択する権限を有すると¹⁶。すなわち、裁判所は EC 法の遵守のためには構成国が刑罰を含む制裁措置をとることができるということを明らかにした。同判決の趣旨は、1990年の C-2/88Imm においても確認された¹⁷。

1989年の欧州委員会对ギリシャ事件 (Case 68/88) においては、欧州司法裁判所は、以下のように判示した¹⁸。まず、EC 立法が違反に対する罰を特に定めていない場合、あるいは、それに対して国内法律、規則及び行政規定に特に言及していない場合、EEC 条約5条 (現 EC 条約10条) は、EC 法の適用と効果を保障するためにすべての必要な措置をとることを構成国に要請するとした。その上で、裁判所は、違反に対する罰則の選択は、構成国の裁量に入るが、構成国は、特に、EC 法違反に対し同等の性質と重要性を有する国内法違反に適用可能なものに手続的にも実体的にも相当し、かつ、いずれの場合も罰則が効果的で、均衡がとれかつ抑制的で (effective, proportionate and dissuasive) なければならない、という条件の下で罰されることを確保しなければならないとした。さらに、国内機関は、

EC 法違反に関して、相当する国内法を実施する際に行使するのと同じ注意をもって進めなければならないとした。同事件においては、裁判所は、前述した Amsterdam Bulb 事件に比べて、EC 条約10条に基づき構成国が必要な措置をとらなければならないという義務を強調し、義務の履行にあたって構成国の選択の裁量を認めるものの、その義務の履行に当たっては、国内法において科している罰に相当する罰を EC 法違反に対しても科さなければならないという、同化の原則 (principle of assimilation) の適用を構成国に義務づけた。

さらに、1999年の Nunes 事件 (Case C-186/98) の先決裁定において、欧州司法裁判所は、次のように判示した¹⁹。EC 条約 5 条 (現 EC 条約10条) は、EC の財政的な利益に害を及ぼす行為を罰するのにすべての効果的な措置をとることを要請する。そのような措置は、たとえ EC 立法が民事罰しか定めていないときでさえ刑事罰を含むことが可能である。定められる罰は、同等の性質と重要性を有する国内法の違反に適用可能なものに相当し、かつ、効果的で、均衡がとれかつ抑止的でなければならないとした。すなわち、本判決において、裁判所は、EC 法自体が刑罰を科しておらず、また、刑罰を科すように構成国に要請していない場合にさえ、構成国が EC 条約10条の義務を履行するために、自ら判断して刑罰を科できると判示した。

このように C-176/03事件以前においては、構成国が原則として、刑事法及び刑事手続法の分野で管轄権を有するものの、EC 法が全くこの分野においてかかわってこなかった訳ではない。裁判所は、EC 条約10条に定められた、EC 法の履行確保という構成国に課せられた義務の履行を要請することを通じて、構成国に刑事罰を科すことを直接強制しないものの、刑事罰を含め、すべての必要な措置をとることを求めてきた。その際、構成国に措置選択の裁量を認めつつも、その措置が効果的で、均衡がとれかつ抑止的でなければならないという条件と同等な国内法違反に適用される

のに相当する措置を EC 法違反に対してとらなければならないという条件の2つを課してきた。それでは、C-176/03事件では、この発展段階からどのように変化したのであろうか。

Ⅲ. 刑罰立法要請権限に関する事例

1. C-176/03事件（環境刑罰事件）に至るまで

環境保護に刑事罰を導入する動きは、すでに欧州審議会における1998年の刑事法を通じた環境保護に関する条約の採択に見られる²⁰。また、前述したように、1999年10月のタンペーレ欧州理事会後、第3の柱における構成国の活動が活発化してきた²¹。そのような中で、EUの構成国であるデンマークがEU条約31条及び34条2項(b)を法的根拠にし、重大な環境犯罪への対処に関する理事会の枠組決定を提案した²²。同法的根拠条文は、EUの第3の柱、警察・刑事司法協力の柱に定められている。第3の柱の措置の場合は、欧州委員会が提案権を独占しておらず、構成国も提案することができる（EU条約34条2項）。同提案の14条は、できるだけ早く欧州審議会の環境保護条約に署名するために必要な措置をとり、それを批准するようEU各構成国に要請するものであった。欧州審議会の同条約をどのEU構成国も批准していなかったため、デンマークは、この状況を打開するために条約でなされた提案を引き継ぐ形で枠組決定を提案した²³。

他方、これより少し後の2001年に、欧州委員会は刑事法を通じた環境保護に関する指令を提案した²⁴。この提案の立法趣旨においては、次のように述べられた。まず、前述したNunes事件などを参照しつつ、構成国がEC条約10条に従って、EC法を執行するために必要であれば、効果的で、均衡がとれかつ抑止的な制裁をとらなければならないとし、また、EC法が構成国にEC条約10条に従い刑罰を定めるよう要請できるけれども、現在、この種の制裁を明示的に要請する（requires expressly）ECの規定は

存在しないという現状を認識した。次に、すべての構成国が環境保護に関する EC 法の最も重大な違反に対して刑事制裁を定めている訳ではなく、環境保護に関する EC 法の重大な不遵守のケースがなお多いと問題点を指摘した。さらに、環境犯罪につき、EU 全体で最小限の基準が必要であり、刑罰のみが十分に抑止的な効果を与えうる手段であるとの見解を示した上で、環境保護に関する EC 法違反の犯罪構成要件に関する最小限の基準が設定されるべきであるとした。また、環境刑罰指令の法的根拠としては、第 1 の柱に定められる EC 条約 175 条 1 項を挙げた。

このように、環境犯罪に関して 2 つの異なる法的根拠をもつ提案、枠組決定案と指令案が提出されているのを受け、欧州議会は、指令案が採択されるまで環境犯罪法に関して理事会が行動を控えるように勧告した²⁵。また、欧州議会の環境、公衆衛生及び消費者政策に関する小委員会の報告者 Oomen-Ruijten は報告書において、欧州委員会の提案の方がデンマーク提案より好ましいとした。その理由として、次のようなことを挙げた²⁶。刑事法は第 3 の柱のみに入らないこと、欧州委員会提案は最小限の法規を定めており、構成国は自らのイニシアティブによってより厳格な刑罰を自由に科すことができること、また、デンマークの提案は、人間に衝撃を与える場合にのみ危険とリスクに対して罰を科すことを求めており、EC の環境目的の方がより広いこと等。

しかし、理事会は、欧州委員会の提案に修正を加えるという形では検討を進めず、デンマークが提案した、枠組決定を 2003 年 1 月 27 日に採択した。同枠組決定は、刑事法を通じた環境保護に関する理事会の枠組決定 2003/80/JHA として採択された²⁷。同枠組決定は、EU 条約 29 条、31 条 (e) 及び 34 条 2 項 (b) を法的根拠とし、前文と 12 カ条から構成された。前文の 7 段では、欧州委員会の提案を検討したが、理事会による採択に必要なとされる多数決が得られないと結論したと述べ、また、委員会提案は EC 条約により EC に付与された権限を越えており、目的は EU 条約第 6 編を基礎

にした理事会枠組決定の採択によって達成されえると考えたと説明された。

この枠組決定の採択を受け、2003年4月15日、欧州委員会は、EU条約35条に基づき、同枠組決定の無効確認を求めて、欧州司法裁判所に提訴した。これが、C-176/03事件である。

2. C-176/03事件（環境刑罰事件）

C-176/03事件（環境刑罰事件）²⁸においては、原告の欧州委員会側に、欧州議会が参加し、他方、被告の理事会側に当時 EU 構成国15か国中11か国が参加した。個別的権限の範囲に関する争点としては、刑事法を通じた環境保護に関する法行為を採択する法的根拠は、EU条約第6編にあるのか、あるいは、EC条約175条1項にあるのか、すなわち、同法行為を採択する権限は、EUの権限なのか、あるいは、ECの権限なのかということであった。換言すれば、第3の柱の枠組におけるEUの権限を行使することのみにより刑罰を定めることができるのか、あるいは、ECは、EC条約175条1項に定められる環境分野に付与された個別的権限を行使することにより刑罰までも規定できるのかということが問題となった。

（1）法務官 Colomer の意見

判決に先立ち、意見を提出した法務官 Colomer は、EC条約175条に基づく法行為により刑罰までも規定できるのか否かという点について次のように述べた。

EC法を維持するのは共同体機関の責任である。そのような任務が国内立法機関に割り当てられるのは、最も適当な対応が定められえない限りにおいてのみである。逆に、もし「効果的で、均衡がとれかつ抑止的な罰」を決定する自明の基準が存在すれば、権限をもっている主体がその分野で決定を下すことを妨げる実質的な理由はない²⁹。換言すれば、適当な罰が刑罰でなければならない、かつ、結果として、その犯罪行為において保護さ

れる法的利益がECの目的の一つであれば、構成国に刑事法において訴追するように要請するEC立法機関の能力には争いが無いとした³⁰。

このように一般的に述べた上で、環境については、環境に重大な損害を与える行為に対する対処としては刑罰でなければならないとした。しかし、同時に、その環境犯罪行為に対し警告し、かつ、EC法の効果を確保するための罰の選択は構成国の領域であることが明らかであろうとした³¹。

従って、当該枠組決定2003/80/JHAの条文につき、1条～4条及び5条1項、6条、7条1項はECの権限に入るとし、他方、5条1項において自由の剥奪及び引き渡し、並びに、7条において5つの罰を列挙していることは、EC法の範囲外に入るとした³²。結果、全体としては、枠組決定は無効となるべきであると結論した。

(2) 欧州司法裁判所の判決

裁判所は、EC条約175条に基づく法行為により刑罰を科すことができるのか否かという問題に対し、まず、以下のように判示した。枠組決定2003/80/JHAは、同決定2条において、重大な環境犯罪のリストを設定し、それに関して構成国は刑罰を科さなければならないと定めている。当該枠組決定の2条～7条は、構成国の刑事法、特に環境に損害を与えるさまざまな刑事犯罪の構成要素に関して、刑事法の部分的な調和を含んでいる³³。原則的に、刑事法も刑事手続の法規もECの権限に属さない³⁴。

このように判示した上で、裁判所は、しかし上述した事実認定は、管轄国内機関による効果的で、均衡がとれかつ抑止的な(effective, proportionate and dissuasive)な刑罰の適用が重大な環境犯罪に対処するのに必須の措置(essential measure)であるとき、環境保護に関する法規が十分に効果的になることを確保するために必要であると考え構成国の刑事法に関する措置をとることをEC立法機関に妨げるものではないとした³⁵。ただ、本件において、枠組決定1条～7条が環境に特に損害となるある一定の行

為が犯罪であることを決定するけれども、枠組決定5条1項に従って、刑罰が効果的で、均衡がとれかつ抑止的でなければならないという条件に服することを除いては、適用する刑罰の選択を構成国にゆだねていることも付け加えられるべきであるとした³⁶。

従って、枠組決定の1条～7条は、主目的を環境保護としており、それらは EC 条約175条を法的根拠として適切に採択されたであろうと判示した³⁷。結論として、全枠組決定は、分離不可能であり、同決定は EC 条約175条が EC に付与する権限を侵害する限りにおいて EU 条約47条〔TEU 40条〕に違反した³⁸。よって、裁判所は、2005年9月13日、枠組決定は、無効とされなければならないとした。

(3) 小括

これまで裁判所は、上述した判例1989年の欧州委員会対ギリシャ事件において、構成国はいずれの場合も罰則が効果的で均衡がとれかつ抑止的である条件の下で罰されることを確保しなければならないと判示した際に、「効果的で、均衡がとれかつ抑止的 (effective, proportionate and dissuasive)」であるという表現を用い、その後繰り返し用いてきた。これまでの判例では「効果的で、均衡がとれかつ抑止的」という表現に単に罰 (penalties) という名詞がついていたのに対して、本判決において、初めて、刑罰 (criminal penalties) と特定された。また、これまでは、構成国が EC 条約10条の義務に基づき、EC 法違反に対して措置をとらなければならないと判示するのにとどまっていたのに対し、本判決においては、EC 立法に基づき EC が構成国に刑罰を科すように要請できる権限を有すると判示するに至った。すなわち、単に EC 条約10条に基づく EC への忠実協力の義務 (obligation of loyalty) ではなく、EC 立法に基づく具体的な義務を構成国に課し、さらに、民事罰や行政罰ではなく、刑罰を科すことを構成国に義務づけることができるようになった。

法務官 Colomer は、EC の刑罰権限を以下のように導いた。EC 法を維持するのは共同体機関の責任である。保護される法益が EC の目的の一つであれば、EC は構成国に刑罰を科すように要請できると。法務官は、刑罰立法要請権限の導きが EC の任務の遂行から当然なものと考え、特別な条件を課さなかった。これに対して、裁判所は、EC の刑罰立法要請権限の発動には、①管轄国内機関による効果的で、均衡がとれかつ抑止的な刑罰の適用が必須の (essential) 措置であること、②環境保護に関する法規が十分に効果的になることを確保するために必要 (necessary) であることの 2つを挙げた。

法務官は、当該枠組決定の条文規定を検討し、同決定 5 条 1 項において自由の剥奪及び引き渡し定められていること並びに 7 条において 5 つの罰が列挙されていることを挙げ、そのような罰の種類等に関する事項は、EC 法の範囲外に入るとした。すなわち、環境法違反に対し構成国に刑罰により対処するよう要請する権限は EC にあるとしたものの、具体的な罰を定める権限は EC にはないとし、EC が有する刑罰立法要請権限に境界を設定した上で、当該枠組決定を無効とすべきであるという結論に至った。これに対して、裁判所は、当該枠組決定は、刑罰が効果的で均衡がとれかつ抑止的でなければならないという条件を満たせば、適用する刑罰の選択は構成国にゆだねられていると解し、法務官と異なり、当該枠組決定の中で EC の権限外に入るものがあるか否かということには言及せず、同決定の無効を宣言した。このような判決は、次に見るような欧州委員会の分析につながっていった。

3. C-176/03事件（環境刑罰事件）以降

2005年9月13日のC-176/03（環境刑罰事件）事件判決により枠組決定2003/80/JHAが無効になった。この無効確認判決を受け、欧州委員会は、同判決の分析を行った³⁹。まず、判決の内容としては、裁判所は法務官 Co-

lomer の意見を超え、共同体立法機関が重大な環境犯罪に対する刑罰利用の原則を設定する権限を有するとの認識をもっていると欧州委員会は捉えた⁴⁰。C-176/03事件判決の適用範囲については、欧州委員会は、当該事件において関係する EC 政策は環境保護であるが、同判決の内容は他の共通政策及び4つの基本的自由（人、物、サービス及び資本の自由移動）にも適用されると捉えた⁴¹。さらに、裁判所は刑事法措置の性質に関しては区別しておらず、機能的アプローチをとっているとし、EC 法が十分に効果的であることを確保するために必要であれば、EC の措置は、刑罰に訴える際に実際に用いられる事項、犯罪の定義、すなわち犯罪の構成要件、適当な場合は適用される刑罰の種類と重さあるいは他の刑事法に関する側面も含むことが可能であるとしたと捉えた⁴²。また、今後の委員会の方針として、既存の法行為を判決に照らして再審査すること、特に、船舶源汚染に関する理事会枠組決定2005/667/JHA については無効確認の訴えを起こすこと、また、まだ採択されていない提案については変更を加えていくと述べた⁴³。

このような欧州委員会の分析には、批判があがった。例えば、フランス国民議会議員 Christian Philip は、2006年1月25日に、欧州委員会の分析を批判する報告書を国民議会に提出した⁴⁴。その後、2006年3月29日、フランス国民議会は、C-176/03事件を受けて欧州委員会が提出した文書につき、そこで示される解釈は、C-176/03事件判決の文言を超えていると批判を行った⁴⁵。また、州の代表から構成されるドイツ連邦参議院は、C-176/03事件判決が環境分野のみならず、他の EC の政策にも適用されるという欧州委員会の意見に理解を示したものの、刑事法の措置は広く解釈されてはならず、刑罰の種類及び重さにまで EC レベルで規律するのは、補完性原則に違反するとした⁴⁶。

欧州議会では、法務小委員会の Gargani が欧州委員会の分析結果も踏まえ、C-176/03事件判決の結果に関する報告書をまとめた⁴⁷。Gargani は、

裁判所判決の対象は環境保護に関する刑事事項に限定されているのであり、欧州委員会の分析では、同判決が環境分野以外の他の EC 分野にも適用可能としているが、そのような判決の広い解釈を支持する自動的な推定の根拠は存在しないように見えるとした⁴⁸。刑罰に依拠する以外には EC 法の遵守が確保され得ず、EC 法の頻繁で繰り返される違反の存在が確認される場合のみ刑罰が許容されることを欧州委員会は心にとめておくべきであるとした⁴⁹。しかし、(a)どの種類の行為が刑事責任を引き起こすことになるか、(b)どのような種類の罰が適用されるべきか、また、(c)関連文脈において適用可能な刑事法に関する他の措置、を設定することによって構成国によってとられる行動を強化することは、場合によっては適当であると欧州委員会の見解への理解を示した⁵⁰。

欧州委員会は、前述した C-176/03 事件判決の分析を提出した後、新たな提案に取り掛かった。欧州委員会は、2001年に刑事法を通じた環境保護に関する指令を提案していたが、これについては前述したように理事会の審理が中断していた。欧州委員会は、この提案に修正を加えるのではなく、2007年2月9日に新たな提案を行った⁵¹。提案の立法趣旨書では、同提案が C-176/03 事件判決を実施するために元の提案に置き換わるものとされた。立法理由としては、まず次のような現状認識が述べられた⁵²。共同体と構成国はこれまで環境を保護することを目的とした数多くの立法行為を採択してきたが、構成国において現在なされている制裁は環境保護に関する EC の政策を効果的に実施するために必ずしも十分ではない。また、唯一刑罰のみが十分に抑止的効果をもつ場合でさえ、刑事制裁がすべての重大な環境犯罪に対してすべての構成国で実施されている訳ではない。構成国において類似の犯罪に対する制裁のレベルに相違がある。環境犯罪はしばしば国境を越える性質をもつものや衝撃があると。このように認識した上で、欧州委員会は、共同体レベルでの行動を通じて環境犯罪に対処する必要があるとした。

具体的な指令案では、法的根拠は EC 条約175条 1 項とし、補完性原則及び比例性原則を遵守しつつ、重大な環境犯罪に対する最小限の規定を設定するものとされた。指令案は、前文と11カ条から構成され、制裁と題される5条では、3条(b)～(h)に定められた犯罪行為に対しては、少なくとも1年から最大3年の禁固によって制裁可能であるように構成国が確保しなければならないことなどが定められた。また、法人に対する制裁と題される7条においては、罰金が3条(b)～(h)に定められた犯罪行為に対し少なくとも300000から最大500000ユーロが科せられること等が定められた。このような詳細な規定は、もともとの2001年の欧州委員会の提案にはなかったものであり、C-176/03事件判決を受け、刑事事項により踏み込んだ内容になった。

欧州委員会はこのような立法提案を提出したが、上述したように、欧州委員会が提訴した、船舶源汚染に関する枠組決定の無効確認の訴訟(C-440/05事件)が係属していたため、理事会は、同事件における判決が下されるまで新提案への審議を停止した。

4. C-440/05事件 (船舶源汚染刑罰事件)

2002年11月13日のプレステージ号 (the Prestige) 重油流出事故を受け、欧州委員会は2002年12月に海上安全対策を強化する緊急提案を行い⁵³、理事会が承認したことにより海上安全の分野で本格的な取り組みが始まった。理事会は、EU 海域で操業するすべてのシングルハル (一重船殻) オイルタンカーの航行禁止範囲を拡大する提案を策定するように欧州委員会に要請した。2003年の3月、欧州委員会は、既存の船舶源汚染に関する国際条約 (Marpol 条約) を EC 法に統合して、違反の刑事上の責任を問うように法令を定めることを目的とする指令を提案した⁵⁴。また、2003年5月、欧州委員会は、船舶源汚染に対する法の執行のための刑事法枠組を強化する枠組決定を提案した⁵⁵。これらの指令案と枠組決定案は、船舶の故意、

無責任又は重過失による汚染を刑事犯罪とし、一層厳格で統一された制裁を課すものであった。2005年、これらは、それぞれ、重大違反と見なされる汚染事故の種類を定義した指令と、違反行為がEU全域で犯罪行為となり、違反行為ごとに該当する制裁を規定した枠組決定として、採択された。この船舶源汚染と違反に対する罰の導入に関する指令は、運輸政策に関するEC条約80条2項〔TFEU100条2項〕を法的根拠に2005年9月7日に採択された⁵⁶。他方、枠組決定は、正式には、船舶源汚染に対する法の執行のための刑事法枠組を強化する理事会枠組決定2005/667/JHAと称され、2005年7月12日に採択された⁵⁷。同枠組決定は、EU条約31条1項(e)と34条2項(b)を法的根拠としていた。つまり、船舶源汚染については、第1の柱と第3の柱の2つの文書が採択された。前者の指令は、単に構成国は違反があった場合刑事あるいは行政罰を含みうる、効果的で、均衡がとれかつ抑止的な罰に服するよう確保するのに必要な措置をとるといふことにとどまっているのに対して、後者の枠組決定は、刑罰の種類および重さまで詳細に定めており、指令を補足するものと位置づけられていた。

欧州委員会は、C-440/05事件（船舶源汚染刑罰事件）⁵⁸では、後者の枠組決定2005/667/JHAの無効確認を欧州司法裁判所に求めた。欧州委員会は、C-176/03事件判決を受け、環境政策のみならず、運輸政策の目的の実現のためにも刑罰権限を行使できること、さらに、単に刑罰を科すように構成国に要請するのみならず、刑罰の種類や重さも共同体レベルで規律することができることと解し、そのお墨付きを欧州司法裁判所にもらうことを考えた。すなわち、欧州委員会は、刑罰を規定できるのは、環境分野の権限のみならず、その他の個別的分野に付与された権限によっても可能であり、目的の実現に必要であれば踏み込んだ内容まで刑罰を規律できると考えた。これに対して、理事会は、C-176/03事件判決の内容は環境政策のみにかかわるのであり、また、刑罰の種類と重さを定めることはECの権限外にあるとした。なお、欧州議会は、欧州委員会を支持して訴訟に参

加したが、C-176/03事件が他の個別的分野にも適用可能という主張ではなく、C-176/03事件とC-440/05事件は、すべての点において比較可能であるとし、C-440/05事件で問題となっている枠組決定の前文から分かるように環境保護に関係している点を強調した。また、欧州議会は、本件で問題となっている枠組決定がC-176/03事件で問題とされた枠組決定とは異なり、刑罰の種類及び重さを含んでいる点についても両事件の判決の結果に相違がでるほど大きな問題ではないとした。当時 EU 構成国25カ国のうち19カ国が理事会側について訴訟に参加した。

C-176/03事件判決では、上述したように環境政策が問題となっており、無効とされた枠組決定2003/80/JHAには、刑罰の種類や重さなどが詳細に定められている訳ではなかった。それゆえ、環境政策分野以外の個別的な分野においても刑罰権限が認められるのか、また、共同体レベルにおいて刑罰権限がどこまで認められるのか正確な範囲については判断が下されなかった。よって、C-440/05事件では、この2つの争点が問題となった。

(1) 法務官 Mazak の意見

法務官 Mazak は、理事会と構成国が議論するように、C-176/03事件判決において裁判所が EC の刑罰立法要請権限を環境の分野に限定していると解することもできるが、刑罰権限をそのように限定的なものと解釈する根拠は存在しないとする欧州委員会の意見に同意するとした⁵⁹。環境保護が非常に重要であり、EC の本質的な目的を構成することは真実であるが、環境保護は EC の唯一の本質的な目的や政策分野ではなく、基本的自由により特徴づけられる域内市場の設立、共通農業政策、競争法規のような EC 条約 2 条及び 3 条に定められる他の EC の目的及び活動から区別することは困難であり、また、環境保護が唯一の水平的な性質をもつものでもないとし、C-176/03事件判決の射程範囲を環境分野に限定する理由はないとした⁶⁰。法務官は、このように、環境という個別分野に刑罰権限を限定す

ることは理由がなく、権限の存在意義は効果の原則（principle of effectiveness）にあるため、他の EC の政策に関しても同じように認めなければならないとした。

他方、具体的な刑罰権限の範囲については、欧州委員会の主張を取り入れはしなかった。法務官は、執行の手段としての刑事法の役割と目的についてのさまざまな考え方が国内刑罰制度において反映され、各国刑法典は保護されるべき法益を反映したものであり、もし共同体レベルで刑罰の種類や重さを定めると、各国刑法制度の一貫性に影響を与えるとした⁶¹。法務官は、刑罰の種類や重さを定めることを EC の権限として認めないことは、裁判所が、C-176/03事件において、無効になった枠組決定2003/80/JHA が構成国に刑罰の選択の余地を残していることを確認していることから、C-176/03事件判決と矛盾する訳ではないとした⁶²。EC は効果的で、均衡がとれかつ抑止的な刑罰を科すように構成国に要請することはできるが、その種類と重さの決定は構成国に残さなければならないとすれば、権限の境界線が明白になるというメリットをもつとした⁶³。同時に、法務官は、C-176/03事件において設定された刑事法に関する EC の権限につき、具体的な事件で権限行使の条件が満たされたか否かを確定するのが難しい点を指摘した⁶⁴。その際、特に、効果性（effectiveness）が不正確な基準であり、また、EC の刑罰立法要請権限が個別的な権限に付随して付与されるのは理想的ではないと強調した⁶⁵。

結論としては、枠組決定 4 条と 6 条については、適用されるべき刑罰の種類と重さが規定されている限り、EU 条約第 6 編の範囲に入るとした⁶⁶。ただ、枠組決定 2 条、3 条及び 5 条並びに 4 条 1 項及び 6 条 1 項は、EC 条約 80 条 2 項を法的根拠にして採択されたとし、枠組決定は分離不可能のため、同決定は無効とされるべきであるという意見を述べた⁶⁷。

（2）欧州司法裁判所の判決

上に述べた EC の刑罰立法要請権限の適用範囲に対する C-176/03 事件判決の射程範囲に関わる 2 つの争点について、裁判所は、どのように答えたのか。

まず、裁判所は、問題となっている枠組決定 2005/667/JHA が EC 条約 80 条 2 項を法的根拠にして採択されえたか否かについて、次のように判示した。EC 条約 80 条 2 項は、理事会が採択しうる共通法規の個別の性質につき明示的な限界を定めていない故に、共同体立法機関は EC 条約 80 条 2 項の下で幅広い立法権限を有し、とりわけ、運輸の安全を改善する措置及び海上輸送の分野における他の適切な規定を定める権限を有すると⁶⁸。さらに、EC の本質的な目的の 1 つである環境保護に関する必要性が EC 条約 6 条〔TFEU 11 条〕により、EC の政策と活動の策定と実施の中に統合されなければならないため、そのような保護は共通運輸政策の一部を形成しもする目的として見なされなければならない。それゆえ共同体立法機関は、EC 条約 80 条 2 項を法的根拠に、かつ、同規定により付与された権限の行使の中で環境保護を促進することを決定できると⁶⁹。

刑罰立法要請権限については、裁判所は、以下のように判示した。原則として、刑事法も刑事手続法も EC の権限に入らないのは確かであるが、管轄の国内機関による効果的で、均衡がとれかつ抑止的刑罰の適用が重大な環境犯罪に対処するのに必須の (essential) 措置であるとき、共同体立法機関がその分野で定める法規が十分に効果的であることを確保するためにそのような罰を導入するように構成国に要請できるという事実は残ると⁷⁰。また、枠組決定 2006/667/JHA の 2、3 及び 5 条が海上安全の分野で採択された法規の効力を確保することを目的にしているので、その不遵守が重大な環境影響を持ちうるある一定の行為形態に刑罰を適用することを構成国に要請することによって、それらの条文は環境保護と同様に海上の安全を改善することを目的として見なされなければならない、EC 条約 80 条 2 項を法的根拠として有効に採択されたと⁷¹。しかし、欧州委

員会の主張とは異なり、適用されるべき刑罰の種類と重さの決定は EC の権限範囲には入らないと⁷²。

裁判所は、最後に次のように判示した。従って、枠組決定2005/667/JHA の4条と6条は、適用可能な刑罰の種類と重さに関係するため、共同体立法機関は枠組決定2005/667/JHA の4条と6条のような規定を採択することはできない⁷³。枠組決定は、分離不可能のため、全体として無効にされなければならない⁷⁴。

(3) 小括

上述した C-176/03 事件判決の解釈をめぐり、上述したように2つの争点が存在した。1つは、C-176/03 事件判決は、EC が構成国に環境法違反に対し刑罰を科すように要請できる権限を認めたが、それが環境分野のみ限定されるのか、あるいは、他の分野においても目的を実現するために認められるのかという争点であった。この争点については、学説においても見解が分かれた。例えば、Foerster は、C-176/03 事件は、刑罰措置に対する EC の権限が問題となっているのであり、その考慮の対象は環境政策ではなく、執行が不十分な場合において EC がどのように執行できるかが問題となっていると解釈した⁷⁵。

これについて、C-440/05 事件の法務官 Mazak は、環境分野以外においても刑罰権限が認められるべきであるとした。その理由は、環境保護は EC の唯一の本質的な目的や政策分野ではないこと、また、環境保護を求める EC 条約6条は水平的な性質を有しているが、水平的な性質を有しているのは同条のみではないことを挙げた。これに対して、欧州司法裁判所は、どちらとも解することができる以下の表現を用いた。EC の本質的な目的の1つである環境保護に関する必要性が EC 条約6条により、EC の政策と活動の策定と実施の中に統合されなければならないので、そのような保護は共通運輸政策の一部を形成しも (also forms) する目的として見なさ

れなければならない。それゆえ共同体立法機関は、EC 条約80条2項を法的根拠に、かつ、同規定により付与された権限の行使の中で環境保護を促進することを決定することができる⁷⁶。また、問題となっていた枠組決定の2、3及び5条が環境保護と同様に海上安全の改善を目的としていると見なされなければならない⁷⁷。本件（C-440/05事件）で問題となっていた枠組決定2005/667/JHAは船舶事故によって海洋が汚染されることに対処するためのものであったため、共通運輸政策が関係するのと同時に環境保護にも関わっており、刑罰権限が認められたのは、枠組決定が環境保護を促進することを目的としているからなのかそれともそれは直接には関係ないのか、判決文からは判断することが困難である。すなわち、裁判所は、C-176/03事件判決の射程をC-440/05事件では明らかにはしないという道を選択したと捉えられる。

2番目の争点は、C-176/03事件では、法務官 Colomer は、上述したように EC の刑罰権限の範囲を限定したのに対し、裁判所は EC が構成国に刑罰を科すように要請できると判断したが、そこで問題となっていた枠組決定は具体的な刑罰の種類や重さを定めていなかったため、どこまで共同体レベルで規定できるかということであった。本件（C-440/05事件）の法務官 Mazak は、C-176/03事件の法務官 Colomer の意見に賛同し、EC は科される刑罰を特定する権限を有さないとした。その際、上述したように、共同体レベルで刑罰の種類及び重さを定めることによる各国内刑事制度の一貫性への悪影響や個別的権限に基づく付随的な刑罰立法要請権限行使の条件が満たされたか否かの確認の困難さを挙げた。これに対して裁判所は、特に根拠を示さずに適用されるべき刑罰の種類と重さの決定は、EC の権限の範囲に入らないと断定した。これにより、EC の刑罰立法要請権限に対し明確な境界線がひかれることになった。

5. C-440/05事件以降

(1) 刑事法を通じた環境保護

欧州委員会は、C-176/03事件判決を受け、刑事法を通じた環境保護に関し、2001年のももとの提案及び無効が確認された枠組決定2003/80/JHAの内容を越える提案、特に、刑罰の種類と重さの規定を含んだものを上述したように2007年に提案した⁷⁸。

C-440/05事件判決では、船舶源汚染に対する法の執行のための刑事法枠組を強化する理事会枠組決定の無効が確認されたが、この判決がこの2007年の刑事法を通じた環境保護に関する指令案にも影響を与えることになった。

欧州議会は、2008年4月15日、議会の法務小委員会の報告者 Hartmut Nassauer が、C-440/05事件判決後、刑事法を通じた環境保護に関する欧州議会と理事会の指令案についての報告書をまとめた⁷⁹。報告書では、C-440/05事件判決を受け、刑罰の種類と重さの決定は、ECの権限範囲には入らないとして、欧州委員会の提案の関連条文すべてに修正が加えられた⁸⁰。例えば、指令案の5条は、5項から構成され、2項から5項には刑罰の種類と重さが定められていたが、削除された。また、指令案5条1項は、「各構成国は、3条及び4条に定められる犯罪行為が効果的で、均衡がとれかつ抑止的な刑事制裁によって罰されるよう確保するために必要な措置を講じなければならない」と修正され、刑罰の種類や重さへの言及が削除された⁸¹。

理事会は第1読会を終えた欧州議会と合意し⁸²、その後、2008年11月19日に正式に刑事法を通じた環境保護に関する欧州議会と理事会の指令2008/99/ECが採択された⁸³。

同指令は、EC条約175条1項を法的根拠とし、EC条約251条に定められる欧州議会と理事会の共同決定手続により採択された。同指令は、前文、10カ条並びに付属書AとBから構成される。同指令は、2008年12月末に発効した。構成国は、2010年12月26日までに、すなわち、2年以内に、

同指令を国内法化・実施しなければならない。懸案となっていた罰については、欧州委員会提案5条は修正され、「構成国は3条及び4条に定められる犯罪が効果的で、均衡がとれかつ抑止的な刑罰によって罰されることを確保するために必要な措置をとらなければならない」となった。法人に対する罰を定めていた7条も修正され、「構成国は、6条に従い責任を有する法人は効果的で、均衡がとれかつ抑止的な罰によって罰されることを確保するために必要な措置をとらなければならない」とされた。刑罰の種類及び重さを定める規定は、欧州委員会提案からすべて削除された。

欧州委員会の提案では、2条(a)において、『違法 (unlawful)』とは、EC立法または環境保護を目的とし構成国における管轄機関によってとられる法律、行政規則もしくは決定に違反することを意味する」とされていたが、採択された指令2008/99/ECにおいては、以下のように修正された。「(a)『違法』とは、次のものに違反することを意味する。(i) EC条約に従い採択されかつ付属書Aに列挙されている立法、(ii) Euratom条約により定める活動に関して、Euratom条約に従い採択されかつ付属書Bに列挙されている立法、または、(iii) (i)もしくは(ii)に定められるEC立法に効果を与える、構成国の法律、行政措置もしくは構成国の管轄機関によってとられる決定」と定められた。指令2008/99/ECの付属書Aは、指令2条(a) (i)に従いその違反が違法行為を構成するEC条約に基づき採択されたEC立法のリスト、同付属書Bは、指令2条(a) (ii)に従いその違反が違法行為を構成するEuratom条約に基づき採択されたEC立法のリストである。この修正により、指令の対象となり、その違反が構成国において罰されることになるのは、同付属書AもしくはBに列挙されたEC立法かまたは同EC立法に効果を与えるための国内法に違反した場合のみであることが明確にされた。換言すれば、同リストに列挙されていないEC立法の違反は対象とならず、また、環境保護を目的としていても、EC法の実施のための国内法ではない場合は、当該指令の対象とならないことが明

確にされた。このことは、指令の前文9段からも確認される。同付属書Aには、もっとも古いものとしては、1970年に採択された自動車からの排出による大気汚染に対してとられる措置について構成国法の接近に関する理事会指令が挙げられ、最新のものとしては、2008年に採択された統合汚染防止管理に関する欧州議会と理事会の指令までが挙げられている。また、そこでは、61件の指令と8件の規則、合計で69件のEC立法が列挙されている。列挙されているEC立法は、EC条約175条1項を法的根拠とするものの他、EC条約94条（旧EC条約100条）〔TFEU115条〕、95条（旧EC条約100a条）〔TFEU114条〕、308条（旧EC条約235条）〔TFEU352条〕等を法的根拠とするものも含まれている。指令2008/99/ECの付属書Bでは、Euratom条約に基づいた指令3件が列挙されている。なお、今後、採択されていくであろうEC立法の取扱については、規定が設けられていない。

もっとも、今後のEC立法のあり方の参照となるものが採択されている。例えば、2008年11月19日に採択された欧州議会と理事会の廃棄物に関する及び一連の指令を削除する指令2008/981/EC⁸⁴の36条は、「執行と罰（Enforcement and penalties）」と題され、その2項において「構成国は、本指令の規定の違反に適用可能な罰則に関する規定を定め、それらの実施が確保されるようすべての必要な措置をとらなければならない。罰則は、効果的で均衡がとれかつ抑止的でなければならない」と定めている。この指令の例から、今後新たに採択されていくEC立法においては、単に追求されるべき結果を定め、指令の国内法化を義務づけることのみならず、その指令の実施の確保を確実にするために、同時に、指令の規定違反に対する罰則も構成国に定めるように義務づける形がとられていくことが予想される。

（2）船舶源汚染

C-440/05事件において船舶源汚染に対する法の執行のための刑事法枠組を強化する枠組決定2005/667/JHAが無効と宣言され、欧州委員会

は、2008年3月11日に同枠組決定に替わる指令案を提案した⁸⁵。

IV. 個別的権限に付随する EC の刑罰立法要請権限の検討

これまで刑罰立法に関する C-176/03事件及び C-440/05事件並びにそれらに関わる法行為を見てきた。それらを踏まえ、個別的分野における EC の権限を検討していきたい。

1. EC の刑罰立法要請権限が認められた理由

前述したように、C-176/03事件以前の判例においても、EC 条約10条に基づき構成国は EC 法の実施のために必要であれば刑罰を含む構成国における制裁措置をとらなければならないとされてきた。

C-176/03事件において、欧州司法裁判所は、刑事法も刑事手続法も EC の権限に属さないとした上で、EC が環境分野の個別的権限である EC 条約175条1項を法的根拠にして構成国に刑罰を科すように要請できると判示した。これにより、EC 条約10条に基づく構成国の忠実協力義務という一般的な形ではなく、EC 条約175条1項という個別的権限に基づいて、刑罰を科すように構成国に要請できることが明らかになった。すなわち、これまで明確にされてこなかった、EC が個別的権限に基づいた立法措置（法行為）により、構成国に刑罰を科すように要請できることが明確にされた。また、C-440/05事件において、裁判所は、C-176/03事件判決で認めた EC の刑罰権限の存在を再確認するとともに、同刑罰権限の範囲を限定した。すなわち、刑罰の種類と重さの決定については、EC の権限内に入らないことを明らかにした。

EC は、確かに第1の柱において EC は、刑事法や刑事手続法を定める権限を有していない。しかし、EC 条約は、権限付与の原則に基づき、EC の個々の政策分野において目的を設定し、その目的を実現するための権限、

個別的権限を付与している。ECは、個別的権限を行使することで、つまり、各政策分野において定められた法的根拠条文に依拠することでEC立法を制定する。C-176/03事件でECの刑罰立法要請権限が認められた理由は、環境保護に関する法規が十分に効果的になることを確保するために必要であるからである⁸⁶。C-440/05事件で認められた理由は、海上安全の分野で定められたEC法規が十分に効果的になることを確保するためである⁸⁷。両方に共通するのは、ECの政策分野に関しEC条約に基づき採択された法行為の効果を確認する手段として、構成国に刑罰を科すように要請する権限をECに認めたということである。もっとも、C-176/03事件において問題となった刑事法を通じた環境保護に関する立法措置が環境に関する多くの既存の法行為の効果を確認する手段として明確な形で位置づけられるのに対して、C-440/05事件において問題となった船舶源汚染に関する枠組決定は、ほぼ同時期に採択された指令2005/35/ECを補足するものと位置づけられており、その性質に違いはある。いずれにせよ、ECに認められた刑罰立法要請権限は、何もないところで、構成国に刑罰を科すように要請できるのではなく、既に採択されたEC法行為あるいは同時に採択されるEC法行為の十分な効果を確認するために認められている点が強調されるべきである。つまり、EC法規の存在が前提となり、その法規の十分な効果を確認するためにのみ刑罰権限がECに認められたと解される。

2. 共同体の刑罰立法要請権限と黙示的権限あるいは付随的権限との相違

これまで裁判所は、黙示的権限について、EC条約条文が特別な任務を与えている場合、その規定が効果のないものにならないようにするためにはその任務を実行するために不可欠である権限も同時に付与されていると認めなければならないとしてきた⁸⁸。すなわち、EC条約条文に定められた任務の遂行に必要な権限が黙示的に付与されていると解されている。また、1970年代にだされた一連の判例の中で、欧州司法裁判所は、明示的に

定められた目的及び規定を効果的に実施するために黙示的条約締結権限を認め⁸⁹。

このように欧州司法裁判所は、黙示的権限の存在を認めてきた。それでは、C-176/03事件及びC-440/05事件で認められた EC の刑罰立法要請権限はどのように性格づけられるか。

C-440/05事件を担当した法務官 Mazak は、その意見の中で C-176/03事件判決の中の文言、「管轄国内機関による効果的で、均衡がとれかつ抑止的な (effective, proportionate and dissuasive) な刑罰の適用が重大な環境犯罪に対処するのに必須の措置 (essential measure) であるとき、環境保護に関する法規が十分に効果的になることを確保するために必要であると考えられる構成国の刑事法に関する措置をとることを共同体立法機関に妨げるものではない」⁹⁰を分析し、次のように述べた。裁判所がこのように刑罰を構成国に科すように要請する権限を認め、同権限を EC 条約175条の下で EC に付与された権限の黙示的な面 (implied facet) であるとしたことが明らかであると⁹¹。また、法務官は、裁判所がそのような権限を認める際に、黙示的権限に用いられる理由づけ、すなわち、EC は与えられた目的または任された任務を達成するのに必要な権限または手段を享受するという理由づけを援用したとした⁹²。しかし、裁判所は、C-176/03事件及びC-440/05事件で認められた EC の権限は黙示的権限であるとは述べていない。

EC の刑罰立法要請権限は、広い意味において黙示的権限 (implied powers)⁹³ともあるいは付随的権限 (Annexkompetenz, competence accessoire)⁹⁴の一種とも捉えることができるが⁹⁵、これまで判例の中で認められてきた黙示的権限あるいは付随的権限とは共通点と相違点がある。EC の刑罰立法要請権限にせよ、従来からの黙示的権限にせよ付随的権限にせよ、EC の権限を実質的に拡大させるという点、また、明示的に規定されておらず、判例により認められたという点は共通している。しかし、今回の両事件で認められた EC の刑罰立法要請権限は、これまでの黙示的権限あるいは付

随的権限とは性質上異なる点がある。黙示的権限あるいは付随的権限は、EC条約において定められた任務の遂行もしくは目的の実現に必要である場合に、あるいは、明示的に付与された権限から同時に付与されていると合理的に考えられる場合に認められる。これらに対し、C-176/03事件及びC-440/05事件で認められたECの刑罰立法要請権限は、EC条約に定められた目的あるいは任務の実現のために直接的に導かれるのではなく、あるいは、付与された権限と同時に付与されていると合理的に推測されて導かれるのではなく、EC条約に定められた個別的権限を行使する結果、つまり共同体機関にすでに採択されたあるいは採択される法行為を十分に効果的にするために導かれる⁹⁶。換言すれば、従来の黙示的権限は、EC条約に定められた目的や任務と明示的に付与された権限の間にギャップがある場合に認められる、あるいは、明示的に付与された権限の欠けている部分を埋めるために認められるのに対して、ECの刑罰立法要請権限は、共同体機関により採択されるEC法行為の効果を確保するため、すなわち、明示的に付与された権限の行使の効果を完全に貫徹するために認められると捉えられる。ECの刑罰立法要請権限を認めることは、これまでとは異なるベクトルでECの権限が拡大されたことを意味すると捉えられる。

3. ECの刑罰立法要請権限を認めた判例に対する評価とその意義

C-176/03事件判決後、数多くの判例評釈や意見、コメントなどがだされた。例えば、Hegelは、C-176/03事件判決につき、指令の効果的な実施のために、なぜすべての構成国において刑罰を科すことが要請されなければならないのかを裁判所は明確にしていなとし、EC環境法の効果的な実施の必要性のために、制裁を要請する権限のみが導かれるのであって、刑罰を要請する権限までは導かれな⁹⁷とした。また、裁判所が提示したECの刑罰権限の条件、必須性(essentiality)と必要性(necessity)の基準につき、後者は満たすのが容易であるけれども、前者については何が不

可欠なのかにつきコンセンサスに達するのは困難であるとする指摘もある⁹⁸。他方、Marciali は、C-176/03事件判決は、これまでの判例の流れの中で、構築されてきたものを、刑罰制裁を選択したことにより、完成させたにすぎないとし、判決は EC 実体法のための手段として EC の刑罰立法要請権限を認識したのだと捉えた⁹⁹。別の見解としては、裁判所は必要性を根拠に EC の刑罰立法要請権限を認めたが、刑罰の種類や重さについては、EC の権限外としたために、重大犯罪に対し必要とされる対処措置がとれなくなり、EC に刑罰立法要請権限を認めたことが役に立たなくなってしまう、結果として正当化理由としての必要性の土台が崩されてしまうのではないかとの指摘もあった¹⁰⁰。また、裁判所が C-440/05事件において、刑罰の種類と重さについては EC レベルで決定できないとしたことにより、同時に第 1 の柱と第 3 の柱で法行為を採択しなければならなくなり、実際には不便であるとの指摘もあった¹⁰¹。

C-176/03事件及び C-440/05事件判決で認められた EC の刑罰立法要請権限は、EC に新しく刑事法分野における独立した一般権限を付与するものではなく、また、刑事法分野の調和を目指すものでもない。今回は刑事法の平面ではなく、EC 法の平面が問題となっていると捉えるべきであり、両事件では刑事法分野における EC の権限が認められた訳ではないと解される。すなわち、両事件により EC に刑罰立法要請権限が付与されたというよりは、むしろ EC の個別的権限の行使を効果的なものとするための手段が強化された、具体的には、構成国に刑罰を科すことを要請する権限が付与されたという方が正確であろう。判決で認められた EC の刑罰立法要請権限は、権限付与の原則に則った、第 1 の柱の措置の効果を十分に確保する手段、あくまでも明示的に付与された個別的権限の行使の効果を十分に確保するための権限と捉えられ、判決は妥当であると考えられる。

上述したように C-176/03事件判決後、C-440/05事件判決が下された。確かに、C-440/05事件により C-176/03事件において不明瞭であった EC

の刑罰立法要請権限の範囲が限定された。しかし、C-176/03事件及びC-440/05事件の判決により、ECの権限の拡大手段が新たに加わったことの意義は大きい¹⁰²。環境分野がEC条約228条2項に定められる判決履行違反手続の対象となることが多いことは、偶然ではなく、環境分野の法の執行には時間がかかり、困難であるということの証左である。環境分野における構成国の義務違反は、条約違反手続及び判決履行違反手続によって対処できるが、さらに、EC法の実施を貫徹するためには、EC法に違反する自然人及び法人に刑罰を科すことが手段として考えられる。これまで共同体レベル、構成国レベルにとどまっていたEC法の実施が、C-176/03事件とC-440/05事件という刑罰事件判決を受け、さらに、自然人及び法人レベルまで徹底されることになる。

4. EC法におけるECの刑罰立法要請権限認容の位置づけ

これまでも裁判所はEC法の履行確保のためにさまざまな原則や制度を發展させてきた。1950年代の判例ファン・ヘント・エン・ロース事件¹⁰³では、EC法の直接効果が、また、コスタエネル事件¹⁰⁴ではEC法の国内法に対する優位の原則が確立された。E(E)C条約は、EC法の履行確保のためにE(E)C条約169条（現EC条約226条）に条約違反手続制度を設定していたが、判決を履行しない構成国に対しEC法の履行を貫徹できない脆弱性を有していた。そこで、欧州司法裁判所は、この事態に対処するべく、フランコビッチ事件¹⁰⁵において、EC法違反の構成国に対し、個人が賠償を求めることができるという国家責任の制度を創造した。フランコビッチ事件では、E(E)C条約5条（現EC条約10条）に依拠しつつ、EC法の完全な効果を保障することが理由づけの根拠とされた。このような完全な効果の論理は、EC法の發展に寄与してきた。今回のC-176/03事件及びC-440/05事件は、このようなEC法の履行確保、特にEC法の完全な効果(*la pleine efficacite, volle Wirksamkeit*)を保障するという文脈の中に位置づ

けられる。さらに、この両事件における EC 法の完全な効果は、EC の目的とその *Effet utile* の確保の一部と捉えられる¹⁰⁶。

5. 今後の見通し

共同体の刑罰立法要請権限はあくまでも個別的分野の権限であり、刑事法分野の権限は、EC の権限の範囲に入らないことは明らかになったが、EU に刑事法分野の権限が付与されていない訳ではない。刑罰の種類や重さについて、EC レベルで規定することは権限の逸脱になるが、EU レベルで EU 条約31条1項 (e) 及び34条2項 (b) を法的根拠にして、枠組決定の形で採択することは可能である。また、将来リスボン条約が発効すれば、EU 政策運営条約83条2項により、すべての分野において刑罰の種類と重さを定めることができるようになる¹⁰⁷。それゆえ、C-176/03事件及び C-440/05事件判決は、欧州憲法条約、リスボン条約が批准されず、未発効になっていることに対する先取り実施であるとも捉える考え方が存在する¹⁰⁸。もっとも、そのような先取りを行う裁判所の行為は、現行の条約が定める境界線を越えているとする見解もある¹⁰⁹。ただ、リスボン条約が発効した場合においても、今回の判例の結果に従い、環境分野の個別的権限である、EU 政策運営条約192条を法的根拠にして、引き続き刑罰立法要請権限を行使できるのか、あるいは、一般的な刑罰権限である EU 政策運営条約83条2項に依拠することになるのか、疑問が残る¹¹⁰。

註

- 1 COM (2008) 773, Communication from the Commission on implementing European Community Environmental law.
- 2 COM (2008) 777, 25th Annual Report from the Commission on monitoring the application of Community law (2007); cf. Ricardo Pereira, "Environmental Criminal law in the first pillar", EELR 2007, 254, 265.
- 3 Directive 2002/96/EC on waste electrical and electronic equipment, OJ of the EU 2003 L137/24.

- 4 拙稿「EC法の履行確保手段としてのEC条約228条2項」『国際関係の多元的研究』（東泰介教授退官記念論文集）大阪外国語大学 2004年119-141頁。
- 5 Case C-176/03 *Commission v. Council* [2005] ECR I-7879；西連寺隆行「環境侵害行為に対する刑罰導入を構成国に義務づけるECの権限」貿易と関税 54巻1号 2006年74-70頁；鈴木真澄「EUにおける『執行権支配』と『法の支配』（1）環境保護枠組決定事件を素材として」龍谷法学38（4）2006年1369-1347頁。
- 6 Case C-440/05 *Commission v. Council* [2007] ECR I-9097；中村民雄「ECの刑事立法権限の存在と限界—船舶源汚染対策立法事件」貿易と関税 56巻10号 2008年75-68頁。
- 7 刑事法が効果的か否かを検討したものとしては、Ester Herlin-Karnell, “*Commission v. Council: Some reflections on criminal law in the first pillar*”, *European Public Law*, volume 13, Issue 1, 2007, 69, 76-78.
- 8 cf. Pål Wennerås, “Towards an ever greener union? Competence in the field of the environment and beyond”, 45 *CMLRev.*, 2008, 1645, 1647-1648；Sébastien Marciali, “Les ambiguïtés de la compétence pénale de la Communauté européenne”, *Revue du droit public*, N° 4, 2008, 1231, 1234；Von Volker Stiebig, “Strafrechtsetzungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft und Europäisches Strafrecht”, *EuR*, Heft 4, 2005, 466, 470；B. Kotschy, “Could Brussels put Britons into prison?”, *RDUE*, 3/2005, 641；Herlin-Karnell, note (7), *European Public Law*, 2007, 71-72.
- 9 Case 203/80 *Casati* [1981] ECR 2595, para.27；Case 299/86 *Drexl* [1988] ECR 1213, para.17.
- 10 *Ibid.*
- 11 Case 240/90 *Germany v. Commission* [1992] ECR I-5383, paras. 10-13.
- 12 *Ibid.*
- 13 *Ibid.*；Eckhard Pache, *EuR*, Heft 2, 1993, 173, 178.
- 14 Case 50/76 *Amsterdam Bulb* [1977] ECR 137.
- 15 *Ibid.*, para. 32.
- 16 *Ibid.*, para. 33.
- 17 Case C-2/88 *Imm.* [1990] ECR I-3365, para. 17.
- 18 Case 68/88 *Commission v. Greece* [1989] ECR 2965, paras. 23-25.
- 19 Case C-186/98 *Nunes and Matos* [1999] ECR I-4883, paras. 9-14.
- 20 *Convention on Protection of Environment through Criminal Law*は、現在（2009年5月6日）、3カ国のみにより批准されるにとどまっており、未発効である。
- 21 タンペレ欧州理事会以降、刑事事項分野における相互承認原則の適用の拡大が進んできている。例えば、欧州逮捕状枠組決定の採択など。
- 22 *OJ of the EU* 2000 C39/4, *Initiative of the Kingdom of Denmark with a view to adopting a Council framework Decision on combating serious environmental crime.*

- 23 EP report on the proposal for a European Parliament and Council directive on the protection of the environment through criminal law, A5-0099/2002 (25. 3. 2002), short justification, 33/37.
- 24 COM (2001) 139, Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the Environment through Criminal Law.
- 25 OJ of the EU 2002 C140E/524, 526, para. 6, B5-0707/2001, European Parliament recommendation on criminal sanctions and Community law.
- 26 EP report, note (23), A5-0099/2002, Explanatory Statement, 26/37.
- 27 OJ of the EU 2003 L 29/55, Council Framework Decision 2003/80/JHA of 27 January 2003 on the protection of the environment through criminal law.
- 28 C-176/03, note (5).
- 29 C-176/03, note (5), Opinion of advocate general Ruiz-Jarabo Colomer, para. 49.
- 30 Ibid., para. 50.
- 31 Ibid., para. 84.
- 32 Ibid., paras. 92-97.
- 33 C-176/03, note (5), para. 47.
- 34 Ibid.
- 35 Ibid., para. 48.
- 36 Ibid., para. 49.
- 37 Ibid., para. 51.
- 38 Ibid., para. 53.
- 39 COM (2005) 583, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the implications of the Court's judgment of 13 September 2005.
- 40 Ibid., para. 5.
- 41 Ibid., para. 6.
- 42 Ibid., paras. 9-10.
- 43 Ibid., paras. 14-19.
- 44 M.Christian Philip, Rapport d'information déposé par la délégation de l'assemblée nationale pour l'Union européenne, le 25 janvier 2006, n°2829 ; Philip の主張をまとめたものとして, Carole Moal-Nuyts, "L'affaire des sanctions pénales en matière d'environnement", 83 RDIDC, 2006, 249, 270-271.
- 45 L'Assemblée nationale en France, Résolution sur les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice du 13 septembre 2005 sur les compétences pénales de la Communauté européenne, Texte adopté n°560, 29 mars 2006 ; cf. Moal-Nuyts, note (44) RDIDC, 2006, 270.
- 46 Beschluss des Bundesrates, Drucksache No895/05, 10. 2. 2006 ; cf. Moal-Nuyts, note (44), RDIDC, 2006, 271-272.

- 47 EP Report on the consequences of the judgment of the Court of 13 September 2005, A6-0172/2006 (8. 5. 2006).
- 48 Ibid., Motion for a European Parliament resolution, 4 /18, paras. H.I and J.
- 49 Ibid., 7/18, para. 14.
- 50 Ibid., 7/18, para. 15.
- 51 COM (2007) 51, Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law.
- 52 Ibid., Explanatory Memorandum, 1-2.
- 53 COM (2002) 681, Communication on improving safety at sea in response to the prestige accident.
- 54 COM (2003) 92, Proposal for a directive on ship-source pollution and on the introduction of sanctions, including criminal sanctions, for pollution offences.
- 55 COM (2003) 227, Proposal for a Council framework decision to strengthen the criminal-law framework for the enforcement of the law against ship-source pollution.
- 56 OJ of the EU 2005 L255/11, Directive 2005/35/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements; 同指令は、2007年3月31日に国内法化・実施期限が到来した。2007年11月に欧州委員会は8カ国に対し、条約違反であるので改善措置をとるように警告した。また、同指令自体については、Marpol条約の規定対象を超えているとの主張がなされ、同指令が同条約に違反するのではないかと争われていた(C-308/06)。C-308/06事件判決では、Marpol条約に照らして審査されえないとされた。
- 57 OJ of the EU 2005 L255/164, Council Framework Decision 2005/667/JHA of 12 July 2005 to strengthen the criminal-law framework for the enforcement of the law against ship-source pollution.
- 58 C-440/05, note (6).
- 59 C-440/05, note (6), Opinion of Advocate General Mazak, para. 92.
- 60 Ibid., paras. 94, 96.
- 61 Ibid., para. 104-106.
- 62 Ibid., para. 109.
- 63 Ibid., para. 111.
- 64 Ibid., para. 114.
- 65 Ibid., paras. 115 and 120.
- 66 Ibid., para. 131.
- 67 Ibid., paras. 138-139.
- 68 C-440/05, note (6), para. 58.
- 69 Ibid., para. 60.

- 70 Ibid., para. 66.
- 71 Ibid., para. 69.
- 72 Ibid., para. 70.
- 73 Ibid., para. 71.
- 74 Ibid., para. 74.
- 75 Max Foerster, *(Umwelt-)Strafrechtliche Masnahmen im Europarecht*, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2007, 53.
- 76 C-440/05 Commission v. Council [2007] ECR I-9097, para. 60.
- 77 Ibid., para. 69.
- 78 COM (2007) 51, note (51).
- 79 EP report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law, A6-0154/2008 (15. 4. 2008).
- 80 Ibid., Amendment 32, Article 5, Justification, 19/55; “Consequence of the ruling handed down by the Court of Justice on 23 October 2007 (C-440/05) to the effect that determination of the type and level of the criminal penalties to be applied does not fall within the Community’s sphere of competence (see paragraph 70).
- 81 Ibid., 18/55.
- 82 Conseil de L’Union Européene, 14667/08 (Presse299), 38.
- 83 OJ of the EU 2008 L328/28, Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law.
- 84 OJ of the EU 2008 L312/3, Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives.
- 85 COM (2008) 134, Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2005/35/EC on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements.
- 86 C-176/03, note (5), para. 49.
- 87 C-440/05, note (6), paras. 67-69.
- 88 Joined cases 281, 283, 284, 285 and 287/85 Germany v. Commission [1987] ECR 3203, para. 28.
- 89 Case 22/70 Commission v. Council [1971] 263; Joined Cases 3, 4 and 6/76 Kramer [1976] 1279; Opinion 1/76 [1977] ECR1279; 拙稿「欧州共同体と構成国間の協力義務の展開—マーストリヒト条約以後の黙示的条約締結権限の制限解釈—」一橋論叢 122巻1号 1999年 69, 73-75頁。
- 90 C-176/03, note (5), para. 48.
- 91 C-440/05, note (6), Opinion of Advocate General Mazak, para. 87.

- 92 Ibid., para. 90.
- 93 黙示的権限と捉える見解として, Anne Monpion, “Arret CJCE Commission contre Conseil du 23 octobre 2007” RMCUE, No. 515, 2008, 130, 131; 付随的黙示的権限とする見解を示すものとして, 中村民雄, 注(6) 72-73頁も参照。
- 94 Jörg Eisele, JZ, 5/2008, 251, 252; Foerster, note(75), 61.
- 95 cf. Kotschy, note(8), RDUE, 2005, 644. ドイツ憲法では, 黙示的権限を, Bundeskompetenzen kraft Natur der Sache, Annexkompetenz 及び Kompetenzen kraft Sachzusammenhangs に分類して説明がなされる。例えば, Christoph Degenhart, Art. 70, Rn. 22ff., in Michael Sachs, Grundgesetz, 2. Aufl., Beck, München, 1999.
- 96 C-176/03, note(5), para. 49; C-440/05, note(6), para. 67-69.
- 97 Martin Heger, JZ, 2006/6. 310, 312.
- 98 Catherine Haguenu-Moizard, “Vers une harmonisation communautaire du droit pénal”, RTDeur., 42(2), 2006, 377, 383.
- 99 Marciali, note(8), Revue du droit public, 2008, 1234.
- 100 Wennerås, note(8), CMLRev., 2008, 1650.
- 101 Denys Simon, “326 Compétence communautaire en matière pénale” Europe, 2007, 16.
- 102 cf. Florence Chaltiel, “Arrêt CJCE commission c./Conseil, du 13 septembre 2005”, RMCUE, n°494, 2006, 24, 28; Chaltiel は, スピルオーバーのメカニズムの新たな段階であると評している。
- 103 Case 26/62 Van Gend en loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR 1; 須網隆夫・中村民雄「1 EC 条約規定の直接効果」同編『EU 基本判例集』2007年日本評論社。
- 104 Case 6/64 Costa v. ENEL [1964] ECR 585; 中村民雄「2 EC 法の国内法に対する優位性」須網隆夫・中村民雄編, 注(103)。
- 105 Joined cases C-6/90 and C-9/90 Francovich [1991] ECR I-5357.
- 106 cf. Monpion, note(93), RMCUE, 2008, 132.
- 107 リスボン条約により EC 条約は名称を EU 機能(運営)条約(Treaty on the Functioning of the European Union)と変更される。
- 108 Anthony Dawes/Orla Lynskey, “The ever-longer arm of EC law”, 45 CMLRev., 2008, 131, 156-157.
- 109 Ibid., 157.
- 110 cf. Steve Peers, “EU Criminal Law and the Treaty of Lisbon”, 33 ELR., 2008, 507, 519.

本稿は, 平成19年度専修大学研究助成「環境分野における EC の対外権限」の成果の一部である。