



Брюксел, 31 юли 2025 г.
(OR. en)

11315/25

Междуетноститутуционално досие:
2025/0244 (NLE)

COPEN 202
DROIPEN 79
JAI 1042
ENV 704
RELEX 1009

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	29 юли 2025 г.
До:	Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2025) 434 final
Относно:	Предложение за РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА за сключване от името на Европейския съюз на Конвенцията на Съвета на Европа за опазване на околната среда чрез наказателното право

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2025) 434 final.

Приложение: COM(2025) 434 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.7.2025 г.
COM(2025) 434 final

2025/0244 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**за сключване от името на Европейския съюз на Конвенцията на Съвета на Европа
за опазване на околната среда чрез наказателното право**

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

Настоящото предложение се отнася до сключването от името на Европейския съюз на Конвенцията на Съвета на Европа за опазване на околната среда чрез наказателното право (наричана по-нататък „конвенцията“).

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Престъпленията срещу околната среда нанасят значителни вреди на околната среда, човешкото здраве и икономиките и се превръщат във все по-сериозен проблем за ЕС и в световен мащаб. Престъпленията срещу околната среда представляват четвъртата по големина организирана престъпна дейност в света след трафика на наркотици, трафика на хора и фалшифицирането. Те се увеличават с между 5 и 7 % годишно⁽¹⁾. Престъпления като незаконно обезлесяване, замърсяване на водата, въздуха и почвата, трафик на вещества, които нарушават озоновия слой, браконьерство и други нарушения, увреждат сериозно биологичното разнообразие, вредят на здравето на човека и унищожават цели екосистеми. Глобалното въздействие на произтичащите от това вреди и влошаване, често включващо организирана престъпност в трансграничен мащаб, изисква решителни действия, активно международно сътрудничество въз основа на общо разбиране за категориите престъпления срещу околната среда, санкции и трансгранично сътрудничество.

През последните десетилетия ЕС постепенно увеличи усилията си за регламентиране на деянията, които са вредни за околната среда. Понастоящем в значителен брой законодателни инструменти на ЕС, най-вече директиви, се определят съответните стандарти и допустими граници за различни сектори на околната среда и свързаните с тях задължения на носещите отговорност лица. С цел допълнително да се подобри опазването на околната среда и да се засили борбата с престъпленията срещу околната среда, ЕС прие Директива (ЕС) 2024/1203 на Европейския парламент и на Съвета от 11 април 2024 г. относно защитата на околната среда чрез наказателно право и за замяна на директиви 2008/99/ЕО и 2009/123/ЕО (наричана по-нататък ДПОС). С ДПОС се установяват общи минимални правила относно определянето на престъпленията и санкциите с цел по-ефективна защита на околната среда, както и относно мерките за предотвратяване и борба с престъпленията срещу околната среда и за ефективно прилагане на правото на Съюза в областта на околната среда. ДПОС влезе в сила на 20 май 2024 г. и съгласно разпоредбите ѝ от държавите членки се изисква да приемат необходимите мерки за транспониране до 20 май 2026 г.

Съветът на Европа, като институцията, приела първия международен инструмент за борба с престъпленията срещу околната среда в Конвенцията от 1998 г. за опазване на околната среда чрез наказателното право⁽²⁾ (наричана по-нататък „конвенцията от 1998 г.“), също признава необходимостта от засилен международен подход за борба с тези престъпления.

Конвенцията от 1998 г. обаче така и не влезе в сила, тъй като не беше постигнат необходимият минимален брой ратификации или присъединявания.

⁽¹⁾ Оценка за бързо реагиране на ЮНЕП-ИНТЕРПОЛ: The Rise of Environmental Crime („Ръстът на престъпленията срещу околната среда“), юни 2016 г.

⁽²⁾ Конвенция за опазване на околната среда чрез наказателното право, ETS № 172, приета на 4 ноември 1998 г.

Поради това Управителният комитет за наблюдение и координиране на дейностите в областта на предотвратяването и контрола на престъпленията на Съвета на Европа — Европейският комитет по проблемите на престъпността (ЕКПП) — създаде Работна група от експерти по въпросите на защитата на околната среда чрез наказателното право (CDPC-EC), която да разгледа в проучване за осъществимост⁽³⁾ възможните перспективи, като прецени дали изготвянето на нова конвенция, която да замени съществуващата конвенция от 1998 г., е осъществимо и целесъобразно. През юни 2022 г. работната група взе решение, че изготвянето на нова конвенция е осъществимо и целесъобразно.

На 23 ноември 2022 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа прие мандата на нов Комитет от експерти по въпросите на защитата на околната среда чрез наказателното право (PC-ENV)⁽⁴⁾. PC-ENV беше създаден и му беше възложено, под ръководството на Комитета на министрите и ЕКПП, да разработи нова Конвенция за опазване на околната среда чрез наказателно право.

Съюзът договори конвенцията въз основа на четвъртата възможност, посочена в член 216, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), съгласно която Съюзът може да договаря и сключва международно споразумение, когато то „[...] може да засегне общи правила или да измени техния обхват“.

Европейската комисия представляваше Съюза в преговорите по конвенцията в съответствие с член 218, параграфи 3 и 4 от ДФЕС и въз основа на решението на Съвета за упълномощаване на Европейската комисия да участва в тях⁽⁵⁾.

Съюзът участва активно в преговорите с цел да гарантира съвместимост на конвенцията с правото на Съюза, съгласуваност с ДПОС, както и качество и добавена стойност на конвенцията на международно равнище.

След няколко кръга на преговори⁽⁶⁾, на четвъртото си заседание, което се проведе от 4 до 7 юни 2024 г., PC-ENV постигна съгласие по текста на новата конвенция.

Комитетът на министрите на Съвета на Европа прие Конвенцията на [...] и я откри за подписване на [...] в [...].

Конвенцията е напълно съвместима със законодателството на Съюза като цяло и с ДПОС в частност и ще популяризира основни концепции от подхода на Съюза към престъпленията срещу околната среда в световен мащаб сред други членове на Съвета на Европа и ключови международни партньори, които може да станат страни по конвенцията.

⁽³⁾ Проучване за осъществимост относно защитата на околната среда чрез наказателното право CDPC (2021)9-Fin.

⁽⁴⁾ Европейски комитет по проблемите на престъпността (ЕКПП), Terms of reference of the Committee of Experts on the protection of the environment through criminal law (PC-ENV) („Мандат на Комитета от експерти по въпросите на защитата на околната среда чрез наказателното право (PC-ENV)“), CM(2022)148-add2final.

⁽⁵⁾ Решение (ЕС) 2023/2170 на Съвета от 28 септември 2023 г. за упълномощаване на Европейската комисия да участва, от името на Европейския съюз, в преговори по Конвенция на Съвета на Европа за отмяна и замяна на Конвенцията от 1998 г. за опазване на околната среда чрез наказателното право (ETS № 172) (ОВ L, 2023/2170, 16.10.2023 г., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/2170/oj>).

⁽⁶⁾ Кръговете на преговорите се проведеха от 16 до 18 октомври 2023 г., от 27 до 29 февруари 2024 г. и от 4 до 7 юни 2024 г.

Съдържание на конвенцията

Целта на конвенцията е ефективно предотвратяване и борба с престъпленията срещу околната среда, насърчаване и засилване на националното и международното сътрудничество и установяване на минимални правила, които да служат за ориентир на държавите в тяхното национално законодателство.

Конвенцията се прилага за предотвратяването, разкриването, разследването, наказателното преследване и санкционирането на престъпления и в нея се определят понятията „незаконно“, „вода“, „екосистема“ и „отпадъци“. Тези определения са в пълно съответствие със съответните определения и концепции в правото на ЕС.

Съгласно конвенцията страните по нея са задължени да предприемат необходимите мерки за приемане на разпоредбите, залегнали в нея. В конвенцията са включени мерки за определяне като престъпление в националното право на незаконни деяния, попадащи в нейното приложно поле, и за предвиждане на съответни санкции, както и няколко мерки за гарантиране на ефективна борба с престъпленията срещу околната среда, включително по отношение на ресурсите, обучението, сътрудничеството и стратегическите подходи.

Глава „Материално наказателно право“ се отнася до незаконни и умишлени деяния, свързани със замърсяване, пускане на пазара на продукти в нарушение на екологичните изисквания, престъпления, свързани с химични вещества, радиоактивни материали или вещества, живак, вещества, които нарушават озоновия слой, и флуорсъдържащи парникови газове, престъпления, свързани с отпадъци, инсталации, кораби, както и незаконно извличане на повърхностни или подземни води, търговия с незаконно добит дървен материал, незаконна миннодобивна дейност и убиване, унищожаване, придобиване и притежание на защитени видове от дивата флора или фауна, търговия със защитени видове от дивата фауна или флора, незаконно влошаване на състоянието на местообитания в рамките на защитена територия и престъпления, свързани с инвазивни чужди видове.

В конвенцията се предвижда също така всяко от престъпленията, обхванати от нея, да бъде определено като особено тежко престъпление, когато е извършено умишлено и води до особено тежки вреди или унищожение.

Специален раздел, посветен на общите разпоредби на наказателното право, включва разпоредби относно подбудителството, помагачеството и опита за извършване на престъпление, компетентността, отговорността на юридическите лица, санкциите и мерките, отегчаващите обстоятелства и вземането предвид на предишни присъди, постановени от друга страна по конвенцията. Санкциите за физическите лица следва да включват лишаване от свобода, като могат да включват и парични санкции. Санкциите за юридически лица следва да включват наказателноправни или различни от наказателноправните парични санкции и могат да включват други мерки, като лишаване от право да се упражнява търговска дейност, лишаване от право на получаване на обществено подпомагане или помощи или от достъп до публично финансиране и поставяне под съдебен надзор. Страните следва също така да дадат възможност за обезпечаване, изземване и конфискация на средствата и облагите от извършването на престъпленията, определени като такива в съответствие с тази конвенция.

Разследването и наказателното преследване на престъпления не следва да зависи от подаването на жалба. Лицата, които имат достатъчен интерес или които твърдят, че е нарушено право, и неправителствените организации, които насърчават опазването на

околната среда, следва да имат право да участват в наказателни производства, доколкото в страната съществуват такива права в производства за други престъпления.

Конвенцията задължава страните по нея да си сътрудничат и да се координират помежду си в съответствие с нейните разпоредби и чрез прилагане на съответните международни и регионални инструменти за сътрудничество по наказателноправни въпроси. Тя също така дава възможност за обмен на информация между страните, като същевременно трябва да се спазват правилата за защита на данните.

Освен това в конвенцията са предвидени мерки за защита на жертвите и свидетелите, както и на лицата, които подават сигнали за престъпления или по друг начин сътрудничат на правосъдието.

Ще бъде създаден Комитет на страните, съставен от представители на страните, който чрез механизъм за мониторинг ще следи за прилагането на конвенцията и ще улеснява събирането, анализа и обмена на информация, опит и добри практики между страните.

В конвенцията също така се дава възможност на страните да се възползват от някои резерви, включително възможността организациите за регионална интеграция да уточнят обхвата на някои понятия в конвенцията въз основа на своето хармонизирано право.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Конвенцията беше договорена, като се взеха предвид всеобхватните указания за водене на преговори, приети от Съвета заедно с упълномощаването за водене на преговори на 28 септември 2023 г.

Конвенцията е в пълно съответствие с целта на Съюза за високо ниво на защита и подобряване на качеството на околната среда съгласно предвиденото в член 3, параграф 3 от ДЕС и член 191 от ДФЕС.

Конвенцията отразява в голяма степен приложното поле, структурата и съдържанието на ДПОС, като обхваща въпроси от компетентността на Съюза, определена в Договорите.

Правните определения и терминология в конвенцията отговарят на съответните правни определения и концепции в правото на ЕС, например определението за „екосистема“ в член 2, параграф 2, буква в) от ДПОС и в член 3, буква в) от конвенцията. Категориите престъпления в конвенцията съответстват на престъпленията, установени в ДПОС, както и на разпоредбите относно отговорността на лицата и санкциите, процесуалните права и сътрудничеството, превантивните мерки и участието на гражданското общество.

Престъпленията срещу околната среда в конвенцията и техният обхват са ясно определени и са съвместими с правото на ЕС, по-специално със списъка с престъпленията в член 3, параграф 2 от ДПОС. Списъкът с престъпленията, попадащи в приложното поле на конвенцията, обхваща умишлени и незаконни деяния и е в пълно съответствие с престъпленията, определени като такива в ДПОС. Престъплението „незаконен риболов“, което беше включено в първоначалния проект на Съвета на Европа, не е включено в текста, договорен на експертно равнище, поради липса на съгласие между страните. Не беше постигнато съгласие и относно обхвата и определението на престъплението „незаконна миннодобивна дейност и трафик на минерали и метали“, предложено в първоначалния проект на Съвета на Европа. Съответната разпоредба беше преработена и сега обхваща единствено миннодобивни дейности, извършвани без изискването от закона разрешение, което е в съответствие с

ДПОС. Освен това, подобно на ДПОС, в конвенцията е дадено определение за „особено тежко престъпление“ в случай на унищожаване или необратимо, повсеместно и значително увреждане, или дълготрайно, повсеместно и значително увреждане на екосистема със значителен размер или със значителна екологична стойност, или на местообитание в рамките на защитена територия, или на качеството на въздуха, почвата или водата.

Разпоредбите от първоначалния проект на конвенцията, изготвен от Съвета на Европа, свързани със задълженията на държавите и надлежната проверка, неправителствените организации и гражданското общество, образованието, участието на частния сектор и медиите и оценката на твърденията за екологосъобразност, бяха заличени и не са запазени в окончателния текст на конвенцията.

Разпоредбите на конвенцията относно превенцията и повишаването на осведомеността, обучението на специалисти и събирането на данни бяха изменени и по същество съгласувани със съответните разпоредби на ДПОС (напр. членове 16 и 18 от ДПОС).

Включените в конвенцията общи наказателноправни разпоредби, като напр. относно подбуждателството, помагачеството и опита за извършване на престъпление, компетентността, отговорността на юридическите лица, санкциите и мерките, обезпечаването и конфискацията и отегчаващите обстоятелства, са до голяма степен съгласувани със съответните разпоредби в ДПОС. Освен това тези разпоредби са отразени и в други инструменти на наказателното право на ЕС, като например Директива (ЕС) 2024/1226 (Директива относно определянето на престъпленията и санкциите при нарушаване на ограничителните мерки на Съюза) или Директива (ЕС) 2017/1371 (Директива относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред), както и в други инструменти, като например Директива (ЕС) 2024/1260 (Директива относно възстановяването и конфискацията на активи).

Отговорността на юридическите лица, предвидена в член 34 от конвенцията, е в пълно съответствие с разпоредбите на член 6 от ДПОС, тъй като и в двата случая се прилагат едни и същи условия и се използва една и съща формулировка. Освен това член 33 от конвенцията относно компетентността е в съответствие с разпоредбите на член 12 от ДПОС, тъй като и в двата случая се определят сходни задължителни основания за установяване на компетентност, а разпоредбата относно претенциите за компетентност, предявени от повече от една страна по конвенцията, съответства по съдържание и характер на разпоредбата в ДПОС.

Съгласно разпоредбите на конвенцията, свързани със санкциите за физически лица, от страните се изисква да гарантират, че престъпленията по конвенцията се наказват с лишаване от свобода (без обаче да се определят конкретни минимални изисквания за максимален срок на лишаване от свобода, както е в ДПОС). Страните могат да въведат и парични санкции. Тези разпоредби относно санкциите за физически лица са в съответствие с ДПОС и присъстват и в други инструменти на ЕС в областта на наказателното право, като например Директива (ЕС) 2024/1226. И в двете правни рамки са предвидени парични санкции за юридически лица, както и допълнителни санкции или мерки, като лишаване от право на упражняване на търговска дейност, лишаване от достъп до публично финансиране, включително процедури за възлагане на обществени поръчки, безвъзмездни средства, концесии и отнемане на разрешителни и разрешения. Всички видове санкции и мерки, предвидени в конвенцията, са включени и в ДПОС, както и са приведени в съответствие с други наказателноправни инструменти на ЕС, като член 9 от Директива (ЕС) 2017/1371 и член 7 от Директива (ЕС) 2024/1226.

Обезпечаването и конфискацията на средствата и облагите от извършването на престъпления срещу околната среда, установени в съответната правна рамка, са включени в член 35, параграф 3 от конвенцията, както и в член 10 от ДПОС. Освен това концепцията за обезпечаване и конфискация на средства и облаги в член 35, параграф 3 от конвенцията е в съответствие с Директива (ЕС) 2024/1260 относно възстановяването и конфискацията на активи и Регламент (ЕС) 2018/1805 относно взаимното признаване на актове за обезпечаване и конфискация. Подобни разпоредби относно обезпечаването и конфискацията на средства и облаги се съдържат и в член 10 от Директива (ЕС) 2024/1226 и член 10 от Директива (ЕС) 2017/1371.

И в двете правни рамки се предвиждат отегчаващи обстоятелства — в конвенцията в член 36, а в ДПОС в член 8. Докато в конвенцията са включени същите отегчаващи обстоятелства като в ДПОС, в последната се отива по-далеч, като се изброяват и други отегчаващи обстоятелства, като например унищожаване на доказателства или сплашване на свидетели или жалбоподатели от страна на извършителя. Освен това отегчаващите обстоятелства, включени в член 8 от Директива (ЕС) 2024/1226, отразяват почти изцяло тези в конвенцията.

Значението на правото на участие в производствата за лицата, които имат достатъчен интерес или които твърдят, че е нарушено право, както и за неправителствените организации, които насърчават защитата на околната среда, е подчертано в член 39 от конвенцията, както и в член 15 от ДПОС.

Докато ДПОС ще се прилага за престъпления срещу околната среда в Съюза, конвенцията има по-широк географски обхват, включващ членовете на Съвета на Европа и трети държави в целия свят, които могат да станат страни по конвенцията. По този начин конвенцията представлява уникална възможност за насърчаване на опазването на околната среда извън Съюза чрез международен правно обвързващ договор.

Съгласно указанията за водене на преговори следва да се постигне съвместимост на конвенцията с достиженията на правото на Съюза, което допринася за постигането на целите на политиката на Съюза за защита на околната среда и отразява във възможно най-голяма степен приложното поле на новата ДПОС. Резерва, уточняваща значението и обхвата на понятията, посочени в член 56, параграф 3 от конвенцията, е инструмент, с който се гарантира, че конвенцията е в съответствие с достиженията на правото на Съюза, включително и по-специално с ДПОС.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Конвенцията е в пълно съответствие с други политики на ЕС и не предполага ЕС да изменя своите правила, разпоредби или стандарти в нито една регулирана област.

Конвенцията има общи цели и с други политики и законодателни актове на Съюза, които са насочени към прилагането на основните права, заложиени в Хартата на основните права на Европейския съюз.

По-специално, заложените в конвенцията принцип за недопускане на дискриминация е в пълно съответствие със законодателството на Съюза по отношение на недискриминацията и ще насърчи интегрирането на аспектите за равенство при прилагането на конвенцията.

Конвенцията е в съответствие и с част трета, дял V от ДФЕС, в който на Европейския съюз се предоставя компетентност по отношение на пространството на свободата, сигурността и правосъдието. В допълнение към ДПОС Европейският съюз прие всеобхватен набор от правни инструменти за борба с престъпленията срещу околната

среда, наред с други престъпления. Следните правни инструменти съставляват част от тази правна рамка:

- Директива (ЕС) 2018/1673 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 г. за борба с изпирането на пари по наказателноправен ред;
- Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза;
- Директива (ЕС) 2024/1260 на Европейския парламент и на Съвета от 24 април 2024 г. относно възстановяването и конфискацията на активи;
- Регламент (ЕС) 2018/1727 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 г. относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие (Евроюст) и за замяна и отмяна на Решение 2002/187/ПВР на Съвета;
- Регламент (ЕС) 2016/794 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 г. относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) и за замяна и отмяна на решения 2009/371/ПВР, 2009/934/ПВР, 2009/935/ПВР, 2009/936/ПВР и 2009/968/ПВР на Съвета;
- Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета;
- Рамково решение 2008/841/ПВР на Съвета от 24 октомври 2008 г. относно борбата с организираната престъпност.

Освен това конвенцията е в съответствие с достиженията на правото на Съюза в областта на защитата на данните, включително Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД)⁽⁷⁾ и Директивата относно защитата на данните в областта на правоприлагането⁽⁸⁾.

Също така конвенцията е съвместима с всеобхватния набор от законодателни актове на Съюза в областта на околната среда, които са в сила или в момента са в процес на преразглеждане и са обхванати от новата ДПОС като хоризонтален инструмент. Правото на Съюза в областта на околната среда и ДПОС си взаимодействат, доколкото определението за престъпление съгласно ДПОС предполага незаконно поведение, т.е. нарушаване на задълженията, определени в правото на Съюза в областта на околната среда.

⁽⁷⁾ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните).

⁽⁸⁾ Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Настоящото предложение се представя на Съвета съгласно член 218, параграф 6 от ДФЕС.

Материалноправното основание за дадено решение съгласно член 218, параграф 6 от ДФЕС зависи преди всичко от целта и съдържанието на предвидения акт. Според съдебната практика, ако при разглеждането на дадена мярка на Съюза се установи, че тази мярка има две цели или се състои от две части, и ако една от целите или частите може да се определи като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, мярката трябва да сее основава на едно-единствено правно основание, а именно на изискваното от основната или преобладаващата цел или част.

Конвенцията съвпада до голяма степен с ДПОС. Като се има предвид, че основната цел на конвенцията е да се установят минимални правила за определяне на съответните престъпления, да се въведат минимални стандарти за санкциите и да се определят минимални стандарти за други мерки за по-ефективна борба с престъпленията срещу околната среда, правното основание на ДПОС — член 83, параграф 2 от ДФЕС — е и материалноправното основание за сключването на конвенцията.

Тъй като предложението се отнася до област, в която се прилага обикновената законодателна процедура (член 83, параграф 2 от ДФЕС), процесуалноправното основание е член 218, параграф 6, втора алинея, буква а), точка v) от ДФЕС и следователно се изисква одобрението на Европейския парламент.

• Компетентност на Съюза

Естеството на международните споразумения (изцяло от компетентността на ЕС или със смесен характер) зависи от компетентността на Съюза по отношение на конкретния предмет.

Съгласно член 3, параграф 2 от ДФЕС Съюзът разполага с изключителна компетентност „за сключване на международни споразумения [...] доколкото [сключването им] може да засегне общите правила или да промени техния обхват.“ По-специално Съдът разясни, че „[к]онстатирането на такава опасност [от засягане или промяна на правилата на ЕС от международни задължения] не предполага пълно съвпадение между областта, в която са поети международните задължения, и тази, регламентирана от правото на Съюза“, но че „обхватът на общите правила на Съюза може да бъде засегнат или променен от тези задължения също и когато последните попадат в област, която в голяма част е вече уредена от правилата на Съюза“. ⁽⁹⁾ При анализа на естеството на компетентността на Съюза трябва да се вземат предвид областите, уредени съответно от правилата на ЕС и от разпоредбите на предвиденото споразумение, предвидимите възможности за развиването им, както и естеството и съдържанието на правилата и разпоредбите, за да се провери дали предвиденото споразумение може да засегне еднаквото и съгласувано прилагане на правните норми на ЕС и доброто функциониране на установената с тях система ⁽¹⁰⁾.

Като се има предвид, че приложното поле на конвенцията съвпада до голяма степен с това на ДПОС, сключването на конвенцията може да засегне някои общи правила на Съюза или да промени техния обхват по смисъла на член 3, параграф 2 от ДФЕС.

⁽⁹⁾ Дело C-114/12, Комисия/Съвет, ECLI:EU:C:2014:2151, точки 69 и 70.

⁽¹⁰⁾ Становище 1/13 от 14 октомври 2014 г., ECLI:EU:C:2014:2303, точка 74.

Новата конвенция отразява до голяма степен структурата, естеството, съдържанието и приложното поле на ДПОС. И в двата инструмента се съдържат съгласувани разпоредби относно целта и приложното поле, терминологията и определенията, престъпленията, отговорността на юридическите лица, компетентността, санкциите и мерките, отегчаващите обстоятелства, процесуалните права и сътрудничеството, превантивните мерки и участието на гражданското общество. Освен това по време на преговорите бяха премахнати няколко разпоредби от първоначалния проект на конвенцията, предложен от PC-ENV, което доведе до още по-тясно привеждане на текста на конвенцията в съответствие с ДПОС. Като пример заличените разпоредби се отнасят до задълженията на държавите и надлежната проверка, неправителствените организации и гражданското общество, образованието, участието на частния сектор и медиите, оценката на твърденията за екологосъобразност, незаконния риболов, създаването на експертна група за защита на околната среда и борба с престъпленията срещу околната среда, парламентарното участие в мониторинга, както и валидността и преразглеждането на резервите. Няколко разпоредби също претърпяха значителни промени в сравнение с първоначалния проект, напр. определението за „незаконно“ и „особено тежко престъпление“ (наричано преди това „екоцид“), които вече отразяват до голяма степен съдържанието на ДПОС.

Освен това правилата на Съюза относно престъпленията срещу околната среда са в сила от 2008 г. насам и предвид нарастващото значение и въздействие на тези престъпления, те ще продължат да са важен приоритет и да се развиват на равнището на Съюза. Следователно, тъй като конвенцията попада в област, която до голяма степен е уредена от общите правила на ЕС, Съюзът следва да има изключителната външна компетентност да сключи конвенцията за Съюза като споразумение изцяло от компетентността на ЕС.

Конвенцията предвижда, че тя е открита за подписване от Европейския съюз (член 53, параграф 1). В конвенцията са включени и разпоредби относно резервите, които позволяват в декларация да се уточни обхватът на понятието „незаконно“ и на понятията „национално право“, „национални разпоредби“, „защитен“ и „изискване“, използвани в определението на някои престъпления по конвенцията.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Не е приложимо.

- **Пропорционалност**

Конвенцията не надхвърля необходимото за постигане на целите на политиката за ефективна борба с престъпленията срещу околната среда и следователно е в съответствие с принципа на пропорционалност, установен в член 5, параграф 4 от ДЕС. Съюзът вече упражни вътрешната си компетентност в тази област чрез приемането на ДПОС.

Съображенията, които се прилагат по отношение на ДПОС, се отнасят и за конвенцията, тъй като въздействието на престъпленията срещу околната среда и значението на опазването на околната среда надхвърлят границите и изискват международен подход. В конвенцията се определя съставът на престъпленията с цел да се включат всички съответни деяния, като същевременно той е ограничен до степента на необходимост и пропорционалност. Както престъпленията, така и санкциите, предвидени в конвенцията, се ограничават до сериозни нарушения на законодателството в областта на околната среда, като по този начин се спазва принципът на пропорционалност.

- **Избор на инструмент**

В член 218, параграф 6 отДФЕС се предвижда, че Комисията или върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност представят предложения до Съвета, който приема решение за сключване на международно споразумение. Предвид предмета на предвиденото споразумение е целесъобразно Комисията да представи предложение в този смисъл.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

Не е приложимо.

- **Консултации със заинтересованите страни**

Европейската комисия не е провела специална консултация със заинтересованите страни по настоящото предложение.

Разработването на конвенцията беше съвместно усилие на Комитета от експерти на Съвета на Европа по въпросите на защитата на околната среда чрез наказателното право, в което се включиха държавите — членки на Съвета на Европа, както и държави наблюдатели, в това число Светият престол.

В съответствие с ангажимента на Съвета на Европа за взаимодействие с различни заинтересовани страни, при разработването на конвенцията участваха и представители на гражданското общество и други международни организации, включително Програмата на ООН за околната среда (ЮНЕП), Службата на ООН по наркотиците и престъпността (СНПООН), Глобалната инициатива за прекратяване на престъпленията срещу дивата природа (EWC), Wild Legal и Wildlife Justice Commission.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Преговорните позиции на Съюза за конвенцията бяха подготвени в консултации с работната група на Съвета „Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси“ (COPEN).

- **Оценка на въздействието**

Не е приложимо.

- **Пригодност и опростяване на нормативната уредба**

Не е приложимо.

- **Основни права**

Конвенцията има за цел да се подобри околната среда, тъй като тя е предмет на член 37 от Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“), а оттам и благосъстоянието на гражданите, което ще окаже положително въздействие върху правото на живот (член 2 от Хартата), правото на физическа неприкосновеност (член 3), грижата за децата и тяхното благосъстояние (член 24), правото на здравословни условия на труд (член 31) и правото на достъп до здравна профилактика (член 35).

С конвенцията се гарантират необходимостта и пропорционалността на всяка намеса в защитата на личните данни, като се гарантира прилагането на подходящи гаранции за защита на данните по отношение на предаваните лични данни по член 42 от конвенцията, в съответствие с приложимото законодателство и международни споразумения.

В конвенцията се разглеждат следните основни права:

- свободата на стопанската инициатива, като се установява отговорността на юридическите лица в член 34 и ясно се определят случаите, в които юридическо лице ще бъде подведено под отговорност за престъпления срещу околната среда, както и като се предвиждат санкции срещу юридически лица в член 35, параграф 2, които трябва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи, като по този начин се гарантира необходимостта и пропорционалността на всяка намеса в свободата на стопанската инициатива;
- принципите на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието (член 49 от Хартата) в член 35, като се предвиждат ефективни, пропорционални и възпиращи мерки, които отчитат тежестта на престъплението, както и като се уреждат случаят на особено тежко престъпление в член 31 и отегчаващи обстоятелства в член 36;
- правото на всеки да не бъде съден или наказван два пъти за едно и също престъпление (член 50 от Хартата — принцип *ne bis in idem*) в член 37, като се предвижда възможността да се вземат предвид влезлите в сила присъди, постановени от друга страна по конвенцията.

Конвенцията следва да бъде изпълнявана и прилагана от страните по нея при надлежно зачитане на тези права.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

В конвенцията се предвиждат финансови вноски на държавите, които не са членки, за дейностите на Комитета на страните. Всички членове на Съвета на Европа ще правят вноски чрез обичайния бюджет на Съвета на Европа в съответствие със Статута на Съвета на Европа, а страните, които не са членки, ще правят извънбюджетни вноски. Вноската на страна, която не е член на Съвета на Европа, се определя съвместно от Комитета на министрите и съответната страна.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизъм за мониторинг, оценка и докладване**

В конвенцията се предвижда механизъм за мониторинг, чрез който Комитетът на страните, съставен от представители на страните, ще следи за прилагането ѝ. Комитетът на страните също така ще улеснява събирането, анализа и обmena на информация, опит и добри практики между страните, а когато е целесъобразно, ще подпомага ефективното използване и прилагане на конвенцията и ще изразява становище по всички въпроси, свързани с нейното прилагане.

- **Обяснителни документи (за директивите)**

Не е приложимо.

- **Подробно разяснение на конкретните разпоредби на предложението**

В член 1 се обяснява целта на конвенцията.

В член 2 се определя приложното поле на конвенцията.

В член 3 се съдържат определенията на важни понятия от конвенцията.

В член 4 се посочва прилагането на принципа за недопускане на дискриминация във връзка с конвенцията.

В член 5 се предвиждат всеобхватни и координирани политики на страните по конвенцията.

В член 6 се предвижда създаването и публикуването на национална стратегия.

В член 7 се предвижда, че страните отпускат финансови и човешки ресурси.

В член 8 се предвижда обучение на специалисти, провеждано от страните.

В член 9 се определя обхватът на събирането на данни и изследванията.

В член 10 се посочват общите задължения по конвенцията за предприемане на необходимите законодателни или други мерки за предотвратяване на престъпленията, определени като такива в конвенцията.

В член 11 се предвиждат мерки за повишаване на осведомеността.

В член 12 се установяват престъпленията, свързани с незаконно замърсяване.

В член 13 се установяват престъпленията, свързани с пускането на пазара на продукти в нарушение на екологичните изисквания.

В член 14 се установяват престъпленията, свързани с химични вещества.

В член 15 се установяват престъпленията, свързани с радиоактивни материали или вещества.

В член 16 се установяват престъпленията, свързани с живак.

В член 17 се установяват престъпленията, свързани с вещества, които нарушават озоновия слой.

В член 18 се установяват престъпленията, свързани с флуорсъдържащи парникови газове.

В член 19 се установяват престъпленията, свързани с незаконното събиране, третиране, транспортиране, оползотворяване, обезвреждане или превоз на отпадъци.

В член 20 се установяват престъпленията, свързани с незаконната експлоатация или затваряне на инсталация, свързана с опасна дейност.

В член 21 се установяват престъпленията, свързани с незаконната експлоатация или затваряне на инсталация, в която се борави с опасни вещества.

В член 22 се установяват престъпленията, свързани с незаконното рециклиране на кораби.

В член 23 се установяват престъпленията, свързани с изхвърлянето на замърсяващи вещества от кораби.

В член 24 се установяват престъпленията, свързани с незаконното извличане на повърхностни или подземни води.

В член 25 се установяват престъпленията, свързани с търговията с незаконно добит дървен материал.

В член 26 се установяват престъпленията, свързани с незаконната миннодобивна дейност.

В член 27 се установяват престъпленията, свързани с незаконното убиване, унищожаване, придобиване и притежание на защитени видове от дивата флора или фауна.

В член 28 се установяват престъпленията, свързани с незаконната търговия със защитени видове от дивата флора или фауна.

В член 29 се установяват престъпленията, свързани с незаконното влошаване на състоянието на местообитания в рамките на защитена територия.

В член 30 се установяват престъпленията, свързани с инвазивните чужди видове.

В член 31 се посочва какво се счита за особено тежко престъпление.

В член 32 се уреждат подбудителството, помагачеството и опитът за извършване на престъпление.

В член 33 се посочва в кои случаи страните установяват своята компетентност по отношение на конвенцията.

В член 34 се предвижда отговорността на юридическите лица.

В член 35 се предвиждат санкциите и мерките.

В член 36 се предвиждат отегчаващите обстоятелства.

В член 37 се предвижда възможността да се вземат предвид предишни присъди, постановени от друга страна по конвенцията.

В член 38 се предвижда образуването и продължаването на производства.

В член 39 се изброяват случаите, в които страните следва да обмислят предоставянето на права на лица и неправителствени организации да участват в производства.

В член 40 се урежда международното сътрудничество по наказателноправни въпроси.

В член 41 се установява възможността за предаване на информация между страните без предварително искане.

В член 42 се посочва, че правилата за защита на данните в приложимото законодателство и международните споразумения, уреждащи защитата на личните данни, трябва да бъдат спазвани.

В член 43 се урежда правното положение на жертвите в наказателните разследвания и производства.

В член 44 се предвижда защитата на свидетелите съгласно конвенцията.

В член 45 се предвижда защитата на лицата, които подават сигнали за престъпления или сътрудничат на правосъдието съгласно конвенцията.

В член 46 се предвижда съставът на Комитета на страните и неговите вътрешни процедури.

В член 47 се посочва кои други представители се назначават или могат да бъдат назначени в Комитета на страните.

В член 48 са изброени функциите на Комитета на страните.

Член 49 се отнася до връзката с други източници на международното право.

Член 50 се отнася до измененията и допълненията на конвенцията.

В член 51 се посочват правните последици от конвенцията.

В член 52 се регламентира механизмът за уреждане на спорове във връзка с конвенцията.

Член 53 се отнася до подписването и влизането в сила на конвенцията.

В член 54 се урежда присъединяването към конвенцията.

Член 55 се отнася до териториалното приложение на конвенцията.

В член 56 се предвижда възможността за резерви по отношение на някои разпоредби на конвенцията, по-специално възможността организациите за регионална интеграция да уточнят обхвата на някои понятия в конвенцията въз основа на своето хармонизирано право.

В член 57 се урежда денонсирането на конвенцията.

В член 58 се предвиждат случаите, в които трябва да се изпрати уведомление от генералния секретар на Съвета на Европа.

- **Текст на конвенцията и нотификации**

Текстът на конвенцията се представя на Съвета заедно с настоящото предложение.

Текстът на резервата се представя заедно с настоящото предложение.

В съответствие с Договорите Комисията трябва да извърши от името на Съюза уведомлението, предвидено в член 58 от конвенцията, за да изрази съгласието на Съюза да бъде обвързан от конвенцията.

В съответствие с Договорите Комисията трябва също така да извърши и уведомленията, предвидени в член 14, параграф 2, член 20, параграф 2, член 21, параграф 2, член 26, параграф 2 и член 29, параграф 2 от конвенцията.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за сключване от името на Европейския съюз на Конвенцията на Съвета на Европа за опазване на околната среда чрез наказателното право

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 83, параграф 2 във връзка с член 218, параграф 6, втора алинея, буква а) от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като взе предвид одобрението на Европейския парламент⁽¹⁾,

като има предвид, че:

- (1) В съответствие с Решение [XXX] на Съвета от [...] г.⁽²⁾ Конвенцията на Съвета на Европа за опазване на околната среда чрез наказателното право („конвенцията“) беше подписана на [...] г., при условие че бъде сключена на по-късна дата.
- (2) В конвенцията се съдържат разпоредби относно нейната цел и приложно поле, правните определения и терминологията, престъпленията, отговорността на юридическите лица, санкциите и другите мерки, отегчаващите и смекчаващите обстоятелства, процесуалните права и сътрудничеството, превантивните мерки и участието на гражданското общество във връзка с престъпленията срещу околната среда.
- (3) На 11 април 2024 г. Европейският парламент и Съветът приеха, въз основа на член 83, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, Директива (ЕС) 2024/1203 на Европейския парламент и на Съвета⁽³⁾, която до голяма степен съответства на конвенцията.
- (4) Като се има предвид, че приложното поле и материалноправните разпоредби на конвенцията до голяма степен съвпадат с Директива (ЕС) 2024/1203, подписването на конвенцията може да засегне някои общи правила на Съюза или да промени техния обхват по смисъла на член 3, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Следователно Съюзът разполага с изключителна външна компетентност да сключи конвенцията.
- (5) За да се гарантира съвместимост между Конвенцията и Директива (ЕС) 2024/1203, Съюзът следва да се възползва от възможността, предвидена в член 56, параграф 3 от конвенцията, да уточни обхвата на

⁽¹⁾ Одобрение, публикувано в ОВ L [...].

⁽²⁾ ОВ L [...], [...], стр. [...].

⁽³⁾ Директива (ЕС) 2024/1203 на Европейския парламент и на Съвета от 11 април 2024 г. относно защитата на околната среда чрез наказателно право и за замяна на директиви 2008/99/ЕО и 2009/123/ЕО (ОВ L, 2024/1203, 30.4.2024 г., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1203/oj>).

понятието „незаконно“ и други понятия, използвани за целите на определянето на престъпленията по конвенцията, посредством резерва.

- (6) Конвенцията и резервата следва да бъдат одобрени.
- (7) [В съответствие с член 3 от Протокол (№ 21) относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Ирландия е нотифицирала желанието си [с писмо от ...] да участва в приемането и прилагането на настоящото решение.] или [В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, и без да се засяга член 4 от посочения протокол, Ирландия не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.]
- (8) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане,
- (9) В съответствие с член 42, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2018/1725 на Европейския парламент и на Съвета⁴ беше проведена консултация с Европейския надзорен орган по защита на данните, който прие становище на XXXX г.⁵,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Конвенцията на Съвета на Европа за опазване на околната среда чрез наказателното право се одобрява⁽⁶⁾.

Член 2

Резервата се одобрява⁽⁷⁾.

(4) Регламент (ЕС) 2018/1725 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Регламент (ЕО) № 45/2001 и Решение № 1247/2002/ЕО (ОВ L 295, 21.11.2018 г., стр. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>).

(5) ОВ С [...], [...], стр. [...].

(6) Текстът на конвенцията е публикуван в ОВ L, [...].

(7) Резервата е публикувана в ОВ L, [...].

Член 3

Настоящото решение влиза в сила [...]⁽⁸⁾.

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател

⁽⁸⁾ Датата на влизане в сила на конвенцията ще бъде публикувана в *Официален вестник на Европейския съюз*.