



Bruxelles, den 31. juli 2025
(OR. en)

11314/25

**Interinstitutionel sag:
2025/0243 (NLE)**

**COPEN 201
DROIPEN 78
JAI 1041
ENV 705
RELEX 1010**

FORSLAG

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	29. juli 2025
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2025) 433 final
Vedr.:	Forslag til RÅDETS AFGØRELSE om indgåelse af Europarådets konvention om strafferetlig beskyttelse af miljøet

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2025) 433 final.

Bilag: COM(2025) 433 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.7.2025
COM(2025) 433 final

2025/0243 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om indgåelse af Europarådets konvention om strafferetlig beskyttelse af miljøet

BEGRUNDELSE

Dette forslag vedrører undertegnelsen på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention om strafferetlig beskyttelse af miljøet (herefter "konventionen").

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Miljøkriminalitet forårsager betydelige skader på miljøet, menneskers sundhed og økonomien, og denne form for kriminalitet er blevet et voksende problem for EU og resten af verden. Miljøkriminalitet er den fjerdestørste organiserede kriminelle aktivitet i verden efter narkotikahandel, menneskehandel og forfalskning. Miljøkriminaliteten vokser årligt med mellem 5 og 7 %¹. Forbrydelser som ulovlig skovrydning, vand-, luft- og jordforurening, handel med ozonnedbrydende stoffer, krybskytteri og andre lovovertrædelser forvolder stor skader på biodiversiteten, skader menneskers sundhed og ødelægger hele økosystemer. De globale virkninger af de deraf følgende skader og forringelser, der ofte involverer organiseret kriminalitet på tværs af grænserne, kræver en håndfast indsats, et stærkt internationalt samarbejde baseret på en fælles forståelse af kategorier af miljøkriminalitet, sanktioner og grænseoverskridende samarbejde.

EU har i løbet af de seneste årtier gradvist intensiveret sine bestræbelser på at regulere adfærd, der er skadelig for miljøet. Der er i dag i et betydeligt antal EU-retsakter, hovedsagelig direktiver, fastsat relevante standarder og grænser for en række miljøsektorer og dermed forbundne forpligtelser for de ansvarlige. For yderligere at forbedre miljøbeskyttelsen og styrke bekæmpelsen af miljøkriminalitet har EU vedtaget Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1203 af 11. april 2024 om strafferetlig beskyttelse af miljøet og om erstatning af direktiv 2008/99/EF og 2009/123/EF ("direktivet om miljøkriminalitet"). I nævnte direktiv er der fastsat minimumsregler med hensyn til definitionen af strafbare handlinger og sanktioner med henblik på at beskytte miljøet mere effektivt såvel som med hensyn til foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af miljøkriminalitet og effektiv håndhævelse af Unionens miljøret. Direktivet trådte i kraft den 20. maj 2024, og medlemsstaterne skal vedtage de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger senest den 20. maj 2026.

Europarådet, som er den institution, der vedtog de første internationale retsforskrifter til bekæmpelse af miljøkriminalitet i konventionen fra 1998 om strafferetlig beskyttelse af miljøet² (herefter "1998-konventionen"), anerkender også behovet for en styrket international tilgang til bekæmpelse af disse forbrydelser.

1998-konventionen trådte imidlertid aldrig i kraft, da det nødvendige minimumsantal af ratifikationer eller tiltrædelser ikke blev nået.

Europarådets Styringskomité for tilsyn med og koordinering af aktiviteter inden for kriminalitetsforebyggelse og -kontrol – Europarådets Strafferetskomité ("CDPC") – nedsatte derfor en ekspertgruppe vedrørende strafferetlig beskyttelse af miljøet ("CDPC-EC"), der som led i en forhåndsvurdering³ skulle tage stilling til, om det er muligt og hensigtsmæssigt at udarbejde en ny konvention, der skal erstatte den eksisterende konvention fra 1998, og som i juni 2022 besluttede, at det var muligt og hensigtsmæssigt at udarbejde en ny konvention.

¹ UNEP-INTERPOL Rapid Response Assessment: The Rise of Environmental Crime, juni 2016.

² Konvention om strafferetlig beskyttelse af miljøet, ETS nr. 172, vedtaget den 4. november 1998.

³ Forhåndsvurdering om strafferetlig beskyttelse af miljøet "CDPC (2021) 9-Fin".

Den 23. november 2022 fastlagde Europarådets Ministerkomité kommissoriet for et nyt ekspertudvalg om strafferetlig beskyttelse af miljøet ("PC-ENV")⁴. PC-ENV blev nedsat og fik til opgave under Ministerkomitéens og CDPC's myndighed at udarbejde en ny konvention om strafferetlig beskyttelse af miljøet.

Unionen forhandlede konventionen på grundlag af artikel 216, stk. 1, fjerde alternativ, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF"), hvorefter Unionen kan forhandle og indgå en international aftale, når denne "[...] kan berøre fælles regler eller ændre deres anvendelsesområde".

Europa-Kommissionen repræsenterede Unionen i forhandlingerne om konventionen i overensstemmelse med artikel 218, stk. 3 og 4, i TEUF i overensstemmelse med Rådets afgørelse om bemyndigelse af Europa-Kommissionen til at deltage⁵.

Unionen har deltaget aktivt i forhandlingerne og forfulgt målet om at sikre konventionens forenelighed med EU-retten, sikre overensstemmelse med direktivet om miljøkriminalitet samt konventionens kvalitet og merværdi på internationalt plan.

Efter flere forhandlingsrunder⁶ nåede PC-ENV til enighed om ordlyden af den nye konvention på sit fjerde møde, der fandt sted den 4.-7. juni 2024.

Europarådets Ministerkomité vedtog konventionen den [...] og åbnede den for undertegnelse den [...] i [...].

Formålet med dette forslag er at indlede proceduren for Unionens undertegnelse af konventionen med henblik på efterfølgende at indgå den ved at foreslå Rådet at vedtage en afgørelse om bemyndigelse af Unionen til at undertegne konventionen i overensstemmelse med artikel 218, stk. 5, i TEUF.

Konventionen er fuldt ud forenelig med EU-retten i almindelighed og med direktivet om miljøkriminalitet i særdeleshed og vil fremme nøglebegreber fra Unionens tilgang til miljøkriminalitet globalt blandt andre medlemmer af Europarådet og centrale internationale partnere, der kan blive parter i konventionen.

• **Konventionens indhold**

Formålet med konventionen er effektivt at forebygge og bekæmpe miljøkriminalitet, at fremme og styrke det nationale og internationale samarbejde og at fastsætte minimumsregler, der kan vejlede staterne ved udformningen af deres nationale lovgivning.

Konventionen finder anvendelse på forebyggelse, afsløring, efterforskning, retsforfølgning og sanktionering af strafbare handlinger og definerer begreberne "ulovlig", "vand", "økosystem" og "affald". Disse definitioner er i fuld overensstemmelse med de relevante definitioner og begreber i EU-retten.

Konventionen forpligter parterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at implementere konventionens bestemmelser. Den omfatter foranstaltninger til i national lovgivning at fastsætte, at ulovlig adfærd, der er omfattet af konventionen, udgør strafbare handlinger og til at fastsætte relevante sanktioner samt en række foranstaltninger til at sikre en

⁴ Europarådets Strafferetskomité (CDPC) - kommissorium for ekspertudvalget for strafferetlig beskyttelse af miljøet (PC-ENV), CM(2022)148-add2final.

⁵ Rådets afgørelse (EU) 2023/2170 af 28. september 2023 om bemyndigelse af Europa-Kommissionen til på Den Europæiske Unions vegne at deltage i forhandlingerne om Europarådets konvention, der træder i stedet for og erstatter konventionen fra 1998 om strafferetlig beskyttelse af miljøet (ETS nr. 172)

⁶ Forhandlingsrunderne fandt sted den 16.-18. oktober 2023, den 27.-29. februar 2024 og den 4.-7. juni 2024.

effektiv bekæmpelse af miljøkriminalitet, herunder i relation til ressourcer, uddannelse, samarbejde og strategiske tilgange.

Kapitlet om materiel strafferet vedrører ulovlige og forsætlige strafbare handlinger i forbindelse med forurening, markedsføring af produkter, der er i strid med miljøkravene, lovovertrædelser i forbindelse med kemiske stoffer, radioaktivt materiale eller stoffer, kviksølv, ozonlagsnedbrydende stoffer og fluorholdige drivhusgasser, lovovertrædelser i forbindelse med affald, anlæg, skibe samt ulovlig indvinding af overfladevand eller grundvand, handel med ulovligt fældet tømmer, ulovlig minedrift og drab, ødelæggelse, tilegnelse og besiddelse af beskyttede vilde dyr eller planter, handel med beskyttede vilde dyr eller planter, ulovlig forringelse af levesteder på et beskyttet område og lovovertrædelser i forbindelse med invasive fremmede arter.

Konventionen indeholder også bestemmelser om, at enhver af de strafbare handlinger, der er omfattet af konventionen, når den begås forsætligt og medfører særlig alvorlig beskadigelse eller ødelæggelse, skal betragtes som en særlig grov lovovertrædelse.

Et særligt afsnit om almindelige strafferetlige regler indeholder bestemmelser om anstiftelse, medvirken og tilskyndelse samt forsøg, jurisdiktion, juridiske personers ansvar, sanktioner og foranstaltninger, skærpende omstændigheder og hensyntagen til tidligere domme afsagt af en domstol i en anden kontraherende part. Sanktionerne over for fysiske personer bør omfatte fængsling og kan også omfatte økonomiske sanktioner. Sanktioner over for juridiske personer bør omfatte strafferetlige eller administrative økonomiske sanktioner og kan omfatte andre foranstaltninger såsom udelukkelse fra at udøve erhvervsvirksomhed, udelukkelse fra retten til offentlige ydelser, støtte eller adgang til offentlig finansiering og anbringelse under retsligt tilsyn. De kontraherende parter bør også muliggøre indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold hidrørende fra de strafbare handlinger, der er fastlagt i overensstemmelse med konventionen.

Efterforskning og retsforfølgning af lovovertrædelser bør ikke afhænge af en anmeldelse. Personer, der har tilstrækkelig interesse i sagen, eller som hævder, at en rettighed er krænkede, og ikkestatslige organisationer, der arbejder for miljøbeskyttelse, bør have ret til at deltage i straffesager, i det omfang de pågældende har en sådan ret i sager vedrørende andre strafbare handlinger i den kontraherende stat.

Konventionen forpligter parterne til indbyrdes samarbejde og koordination i overensstemmelse med konventionens regler og ved anvendelse af relevante internationale og regionale retsforordninger om samarbejde i straffesager. Det gøres også muligt at udveksle oplysninger mellem de kontraherende parter, samtidig med at databeskyttelsesreglerne overholdes.

Konventionen indeholder desuden bestemmelser om foranstaltninger til beskyttelse af forurettede og vidner eller personer, der anmelder lovovertrædelser eller på anden måde samarbejder med retsvæsenet.

Der nedsættes et udvalg bestående af repræsentanter for de kontraherende parter, som via en overvågningsmekanisme fører tilsyn med gennemførelsen af konventionen og letter tilvejebringelse, analyse og udveksling af oplysninger, erfaringer og god praksis mellem parterne.

Konventionen giver også de kontraherende parter et grundlag for at tage visse forbehold, og der indrømmes mulighed for, at organisationer, der arbejder for regional integration, kan præcisere rækkevidden af visse begreber i konventionen på grundlag af deres harmoniserede lovgivning.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Forhandlingerne om aftalen blev ført under hensyntagen til de omfattende forhandlingsdirektiver, som Rådet den 28. september 2023 vedtog sammen med bemyndigelsen til at indlede forhandlinger.

Konventionen er i fuld overensstemmelse med Unionens mål om et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, jf. artikel 3, stk. 3, i TEU og artikel 191 i TEUF.

Konventionen afspejler nøje anvendelsesområdet for samt opbygningen og indholdet af direktivet om miljøkriminalitet, der omfatter spørgsmål, der henhører under Unionens kompetence som defineret i traktaterne.

De retlige definitioner og terminologien i konventionen er i overensstemmelse med de relevante retlige definitioner og begreber i EU-retten, f.eks. definitionen af "økosystem" i artikel 2, stk. 2, litra c), i direktivet om miljøkriminalitet og i konventionens artikel 3, litra c). Kategorierne af strafbare handlinger i konventionen svarer til de strafbare handlinger, der er fastsat i direktivet om miljøkriminalitet, samt bestemmelserne om personers erstatningsansvar og sanktioner, proceduremæssige rettigheder og samarbejde, forebyggende foranstaltninger og civilsamfundets deltagelse.

Miljøovertrædelser i konventionens forstand og deres anvendelsesområde er klart definerede og forenelige med EU-retten, navnlig med listen over strafbare handlinger i artikel 3, stk. 2, i direktivet om miljøkriminalitet. Listen over strafbare handlinger, der er omfattet af konventionen, omhandler forsætlig og ulovlig adfærd og er i fuld overensstemmelse med de strafbare handlinger, der er fastsat i direktivet om miljøkriminalitet. En lovovertrædelse, der består i "ulovligt fiskeri", som var indeholdt i Europarådets oprindelige udkast, er ikke medtaget i den version, der blev opnået enighed om på ekspertniveau, på grund af uenighed mellem de kontraherende parter. Der var heller ikke enighed om anvendelsesområdet for og definitionen af lovovertrædelsen "ulovlig minedrift og ulovlig handel med mineraler og metaller" som foreslået i Europarådets oprindelige udkast. Den relevante bestemmelse blev omformuleret og omfatter nu kun minedrift, der gennemføres uden en lovbestemt tilladelse, hvilket er i overensstemmelse med direktivet om miljøkriminalitet. I lighed med direktivet om miljøkriminalitet indeholder konventionen desuden en definition af "særligt grove strafbare handlinger" i tilfælde af ødelæggelse eller uoprettelig, udbredt og betydelig skade eller langvarig, udbredt og betydelig skade på et økosystem af betydelig størrelse eller miljømæssig værdi eller på et levested inden for en beskyttet lokalitet eller på luftens, jordbundens eller vandets kvalitet.

Bestemmelserne i Europarådets oprindelige udkast til konvention vedrørende staternes forpligtelser og rettidig omhu, ikkestatslige organisationer og civilsamfundet, uddannelse, den private sektors og mediernes deltagelse samt vurdering af miljøanprisninger blev slettet og er ikke medtaget i konventionens endelige udgave.

Bestemmelserne om forebyggelse og bevidstgørelse, uddannelse af fagfolk og dataindsamling i konventionen blev ændret og indholdsmæssigt tilpasset tilsvarende bestemmelser i direktivet om miljøkriminalitet (f.eks. artikel 16 og artikel 18 i direktivet om miljøkriminalitet).

De generelle strafferetlige bestemmelser om anstiftelse, medvirken og tilskyndelse samt forsøg, jurisdiktion, juridiske personers ansvar, sanktioner og foranstaltninger, indefrysning og konfiskation og skærpende omstændigheder, som indgår i konventionen, er stort set i overensstemmelse med de tilsvarende bestemmelser i direktivet om miljøkriminalitet. Derudover afspejles disse bestemmelser også i andre af EU's strafferetlige retsforskrifter såsom direktiv (EU) 2024/1226 (direktivet om definitionen af strafbare handlinger og sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger) eller direktiv (EU)

2017/1371 (direktivet om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser) samt direktiv (EU) 2024/1260 (direktivet om inddrivelse og konfiskation af aktiver)..

Juridiske personers ansvar i konventionens artikel 34 er i fuld overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 6 i direktivet om miljøkriminalitet, da begge er underlagt de samme betingelser og har samme ordlyd. Desuden er artikel 33 i konventionen om retternes kompetence også i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 12 i direktivet om miljøkriminalitet, da begge fastsætter lignende obligatoriske kriterier, på grundlag af hvilke den kompetente ret udpeges, og bestemmelsen om krav om jurisdiktion fra mere end én kontraherende part i konventionen svarer med hensyn til indhold og karakter til bestemmelsen i direktivet om miljøkriminalitet.

Der gælder efter konventionens bestemmelser om sanktioner over for fysiske personer et krav om, at de kontraherende parter sikrer, at strafbare handlinger i konventionens forstand kan straffes med fængsel (uden dog at fastsætte specifikke minimumskrav til maksimale fængselsstraffe som i direktivet om miljøkriminalitet). De kontraherende parter kan også fastsætte økonomiske sanktioner. Disse bestemmelser om sanktioner over for fysiske personer er i overensstemmelse med direktivet om miljøkriminalitet og findes også i andre af EU's retsakter på det strafferetlige område, f.eks. direktiv (EU) 2024/1226. Begge retlige rammer indeholder bestemmelser om økonomiske sanktioner for juridiske personer samt accessoriske sanktioner eller foranstaltninger såsom udelukkelse af retten til at udøve erhvervsvirksomhed, udelukkelse fra adgang til offentlig finansiering, herunder udbudsprocedurer, tilskud, koncessioner og inddragelse af tilladelser og godkendelser. Alle typer sanktioner og foranstaltninger i konventionen indgår også i direktivet om miljøkriminalitet og er i overensstemmelse med andre af EU's retsakter på det strafferetlige område såsom artikel 9 i direktiv (EU) 2017/1371 og artikel 7 i direktiv (EU) 2024/1226.

Muligheden for indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra miljøkriminalitet, der er fastsat i de respektive retlige rammer, er medtaget i konventionens artikel 35, stk. 3, og i artikel 10 i direktivet om miljøkriminalitet. Begrebet indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte i konventionens artikel 35, stk. 3, er desuden i overensstemmelse med direktiv (EU) 2024/1260 om inddrivelse og konfiskation af aktiver og forordning (EU) 2018/1805 om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation. Lignende bestemmelser om indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte findes også i artikel 10 i direktiv (EU) 2024/1226 og artikel 10 i direktiv (EU) 2017/1371.

Begge retsakter indeholder regler om skærpende omstændigheder, nemlig i konventionens artikel 36 og i artikel 8 i direktivet om miljøkriminalitet. Mens konventionen omfatter de samme skærpende omstændigheder som direktivet om miljøkriminalitet, er sidstnævnte mere vidtgående, idet andre skærpende omstændigheder opregnes, såsom gerningsmandens tilintetgørelse af beviser eller intimidering af vidner eller klagere. De skærpende omstændigheder, der er opregnet i artikel 8 i direktiv (EU) 2024/1226, afspejler desuden næsten fuldt ud konventionens skærpende omstændigheder.

Betydningen af retten til at deltage i retssager for personer, der har tilstrækkelig interesse i sagen, eller som hævder, at en rettighed er blevet krænket, og for ikkestatslige organisationer, der fremmer miljøbeskyttelse, fremhæves i konventionens artikel 39 og i artikel 15 i direktivet om miljøkriminalitet.

Mens direktivet om miljøkriminalitet finder anvendelse på strafbare handlinger på miljøområdet i Unionen, har konventionen en bredere geografisk rækkevidde, der omfatter Europarådets medlemmer og ikkemedlemsstater rundt om i verden, som kan tiltræde

konventionen. Konventionen udgør således en enestående mulighed for at fremme miljøbeskyttelse uden for Unionen inden for rammerne af en folkeretligt bindende traktat.

Ifølge forhandlingsdirektiverne bør det tilstræbes, at konventionen er forenelig med gældende EU-ret, som bidrager til forfølgelsen af målene for Unionens politik til beskyttelse af miljøet og i videst muligt omfang afspejler anvendelsesområdet for det nye direktiv om miljøkriminalitet. Et forbehold, hvorved betydningen og rækkevidden af de udtryk, der er nævnt i konventionens artikel 56, stk. 3, præciseres, er et redskab til at sikre, at konventionen er i overensstemmelse med gældende EU-ret, herunder og navnlig med direktivet om miljøkriminalitet.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Konventionen er i fuld overensstemmelse med andre EU-politikker og vil ikke kræve, at EU ændrer sine regler, forskrifter eller standarder på noget reguleret område.

Konventionen deler også fælles mål med andre EU-politikker og anden EU-lovgivning, der har til formål at gennemføre de grundlæggende rettigheder, der er forankret i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Navnlig er princippet om ikkeforskelsbehandling, der er fastsat i konventionen, fuldt ud i overensstemmelse med EU's lovgivning om ikkeforskelsbehandling og vil fremme inddragelsen af ligestillingshensyn ved gennemførelsen af konventionen.

Konventionen er ligeledes i overensstemmelse med afsnit V i tredje del af TEUF, som tillægger Den Europæiske Union kompetencer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Ud over direktivet om miljøkriminalitet har Den Europæiske Union vedtaget et omfattende sæt retsforordninger til bekæmpelse af miljøkriminalitet samt andre former for kriminalitet. Følgende retsakter indgår i den retlige ramme:

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1673 af 23. oktober 2018 om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask af penge.
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1260 af 24. april 2024 om inddrivelse og konfiskation af aktiver
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1727 af 14. november 2018 om Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust), og om erstatning og ophævelse af Rådets afgørelse 2002/187/RIA.
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/794 af 11. maj 2016 om Den Europæiske Unions Agentur for Rets håndhævelsessamarbejde (Europol) og om erstatning og ophævelse af Rådets afgørelse 2009/371/RIA, 2009/934/RIA, 2009/935/RIA, 2009/936/RIA og 2009/968/RIA.
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA
- Rådets rammeafgørelse 2008/841/RIA af 24. oktober 2008 om bekæmpelse af organiseret kriminalitet

Konventionen er desuden i overensstemmelse med gældende EU-ret om databeskyttelse, herunder den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR)⁷ og direktivet om databeskyttelse på retshåndhævelsesområdet⁸. Konventionen er desuden i overensstemmelse med den omfattende EU-miljølovgivning, både den nugældende og den, der er under udarbejdelse, der er omfattet af det nye direktiv om miljøkriminalitet som horisontalt instrument. EU's miljølovgivning og direktivet om miljøkriminalitet interagerer med hinanden, for så vidt som definitionen af en strafbar handling efter direktivet om miljøkriminalitet forudsætter, at der er tale om en ulovlig adfærd, dvs. en tilsidesættelse af forpligtelser som defineret i Unionens miljølovgivning.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Forslaget til afgørelse om bemyndigelse til undertegnelse af konventionen på Unionens vegne forelægges Rådet i henhold til artikel 218, stk. 5, i TEUF.

Artikel 218, stk. 5, i TEUF omhandler afgørelser om "bemyndigelse til undertegnelse af aftalen". Da formålet med forslaget er at få bemyndigelse til at undertegne aftalen, er det proceduremæssige retsgrundlag artikel 218, stk. 5, i TEUF.

Det materielle retsgrundlag afhænger primært af formålet med og indholdet af den påtænkte retsakt. Hvis en gennemgang af en unionsforanstaltning viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal foranstaltningen ifølge retspraksis have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led.

Konventionen falder i vid udstrækning sammen med direktivet om miljøkriminalitet. Da hovedformålet med konventionen er at fastsætte minimumsregler for definitionen af relevante strafbare handlinger, at fastsætte minimumsstandards for sanktioner og at fastsætte minimumsstandards for andre foranstaltninger til mere effektiv bekæmpelse af miljøkriminalitet, er retsgrundlaget for direktivet om miljøkriminalitet, artikel 83, stk. 2, i TEUF, også det materielle retsgrundlag for indgåelsen af konventionen.

• Unionens kompetence

Arten af internationale aftaler ("kun EU-aftaler" eller "blandede") afhænger af Unionens kompetencer med hensyn til det specifikke emne.

Artikel 3, stk. 2, TEUF bestemmer, at Unionen har enekompetence "til at indgå internationale aftaler [...] for så vidt [indgåelsen] kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde." EU-Domstolen har navnlig præciseret, at en "konstatering af, at der foreligger en sådan risiko [for at internationale forpligtelser berører eller ændrer EU-regler], ikke forudsætter, at det område, som den internationale aftale omfatter, og det, som er omfattet af EU-lovgivningen, er fuldstændigt sammenfaldende", men at "rækkevidden af de fælles EU-regler kan berøres

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse).

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA.

eller ændres af sådanne forpligtelser, når de omfattes af et område, der allerede i vid udstrækning er reguleret af sådanne regler"⁹. Der skal ved analysen af Unionens kompetence tages hensyn til de områder, der er omfattet af EU-reglerne og af bestemmelserne i den påtænkte aftale, deres forventede fremtidige udvikling samt arten og indholdet af disse regler og bestemmelser med henblik på at afgøre, om den påtænkte aftale kan være til skade for en ensartet og sammenhængende anvendelse af EU-reglerne og en tilfredsstillende funktion af den ordning, som oprettes ved disse regler¹⁰.

I betragtning af, at anvendelsesområdet for henholdsvis konventionen og direktivet om miljøkriminalitet overlapper hinanden, kan indgåelsen af konventionen berøre fælles EU-regler eller ændre deres anvendelsesområde som omhandlet i artikel 3, stk. 2, i TEUF.

Den nye konvention afspejler nøje direktivets opbygning, art, indhold og anvendelsesområde. Begge indeholder ensartede bestemmelser om formål og anvendelsesområde, terminologi og definitioner, strafbare handlinger, juridiske personers ansvar, jurisdiktion, sanktioner og andre foranstaltninger, skærpende omstændigheder, proceduremæssige rettigheder og samarbejde, forebyggende foranstaltninger og civilsamfundets deltagelse. Desuden blev flere bestemmelser fra det udkast til konvention, som PC-ENV oprindeligt havde foreslået, fjernet under forhandlingerne, hvilket førte til en endnu tættere tilpasning af konventionens ordlyd til direktivet om miljøkriminalitet. Som eksempel kan nævnes, at bestemmelser, der udgik, vedrørte statslige forpligtelser og rettidig omhu, ikkestatslige organisationer og civilsamfundet, uddannelse, den private sektors og mediernes deltagelse, vurdering af miljøanprisninger, ulovligt fiskeri, nedsættelse af en ekspertgruppe om miljøbeskyttelse og bekæmpelse af miljøkriminalitet, parlamentarisk deltagelse i overvågningen samt gyldighed og revision af forbehold. Flere bestemmelser blev også ændret betydeligt i forhold til det oprindelige udkast, f.eks. definitionen af "ulovlig" og den særligt alvorlige lovovertrædelse (tidligere kaldet "økocid"), som nu nøje afspejler indholdet af direktivet om miljøkriminalitet.

EU-reglerne om miljøkriminalitet har desuden været gældende siden 2008, og i betragtning af disse forbrydelsers stigende betydning og påvirkning af samfundet vil de fortsat have en høj prioritet og udvikle sig på EU-plan.

Eftersom konventionen henhører under et område, der i vid udstrækning er omfattet af EU's fælles regler, bør Unionen derfor have ekstern enekompetence til at undertegne konventionen for Unionen som en "ren EU-aftale".

I konventionen er det fastsat, at den er åben for undertegnelse af Den Europæiske Union (konventionens artikel 53, stk. 1). Konventionen indeholder også bestemmelser om forbehold, der gør det muligt at angive rækkevidden af udtrykket "ulovlig" og begreberne "national lovgivning", "nationale bestemmelser", "beskyttet" og "krav", der anvendes i definitionen af visse lovovertrædelser i konventionen.

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

Ikke relevant.

- **Proportionalitetsprincippet**

Konventionen går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de politiske mål om effektivt at bekæmpe miljøkriminalitet, og den er derfor i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. artikel 5, stk. 4, i TEU. Unionen har allerede udøvet intern kompetence på dette område ved vedtagelsen af direktivet om miljøkriminalitet.

⁹ Sag C-114/12, Kommissionen mod Rådet, ECLI:EU:C:2014:2151, præmis 69 og 70.

¹⁰ Udtalelse 1/13 af 14. oktober 2014, ECLI:EU:C:2014:2303, punkt 74.

De overvejelser, der gælder for direktivet om miljøkriminalitet, gælder også for konventionen, da miljøkriminalitetens indvirkning og betydningen af beskyttelsen af miljøet går på tværs af grænserne og kræver en international tilgang. I konventionen defineres det, i hvilket omfang der er tale om strafbare handlinger med henblik på at dække al relevant adfærd og samtidig begrænse det til, hvad der er nødvendigt og rimeligt. Både de strafbare handlinger og sanktioner, der er fastsat i konventionen, er begrænset til grove overtrædelser af miljølovgivningen og overholder dermed proportionalitet.

- **Valg af instrument**

I henhold til artikel 218, stk. 5, i TEUF forelægger Kommissionen eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik forslag for Rådet, som vedtager en afgørelse om bemyndigelse til undertegnelse af en international aftale. Henset til genstanden for den påtænkte aftale er det hensigtsmæssigt, at Kommissionen fremsætter et forslag herom.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSETER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

Ikke relevant.

- **Høringer af interessenter**

Europa-Kommissionen har ikke gennemført en specifik høring af interessenter om dette forslag.

Udarbejdelsen af konventionen fandt sted i et samarbejde mellem Europarådets ekspertudvalg vedrørende strafferetlig beskyttelse af miljøet med deltagelse af Europarådets medlemsstater samt observatørstater, herunder Vatikanstaten.

I overensstemmelse med Europarådets tilsagn om at samarbejde med forskellige interessenter omfattede udviklingen af konventionen også input fra repræsentanter for civilsamfundet og andre internationale organisationer, herunder FN's miljøprogram (UNEP), FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse (UNODC), det globale initiativ til at sætte en stopper for kriminalitet i forbindelse med vilde dyr og planter (EWC), Wild Legal og Wildlife Justice Commission.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Unionens forhandlingspositioner vedrørende konventionen er udarbejdet i samråd med Rådets Gruppe vedrørende Retligt Samarbejde i Straffesager (COPEN).

- **Konsekvensanalyse**

Ikke relevant.

- **Målerettet regulering og forenkling**

Ikke relevant.

- **Grundlæggende rettigheder**

Konventionen har til formål at forbedre miljøet, da det er underlagt artikel 37 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ("chartret"), og dermed også borgernes velfærd, idet det har en positiv indflydelse på retten til livet (chartrets artikel 2), retten til fysisk integritet (artikel 3), børns omsorg og trivsel (artikel 24), retten til sunde arbejdsvilkår (artikel 31) og retten til adgang til forebyggende sundhedsydelser (artikel 35).

Konventionen sikrer nødvendigheden og proportionaliteten af ethvert indgreb i beskyttelsen af personoplysninger ved at sikre, at der anvendes tilstrækkelige databeskyttelsesgarantier for de personoplysninger, der overføres i medfør af konventionens artikel 42, i overensstemmelse med gældende lovgivning og internationale aftaler.

Konventionen vedrører,

- den grundlæggende ret til at drive egen virksomhed, idet det i artikel 34 fastslås, at juridiske personer kan drages til ansvar, og det klart fastlægges, i hvilke tilfælde en juridisk person vil blive holdt ansvarlig for miljøkriminalitet, og der er fastsat sanktioner over for juridiske personer i artikel 35, stk. 2, som skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til forbrydelsen og have afskrækkende virkning, og dermed sikre nødvendigheden og proportionaliteten af ethvert indgreb i friheden til at drive egen virksomhed,
- legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem den strafbare handling og straffen (chartrets artikel 49), idet der i artikel 35 er fastsat foranstaltninger, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, og som tager hensyn til den strafbare handlingens grovhed, og idet der er fastsat regler om særlig grov miljøkriminalitet i artikel 31 og om skærpende omstændigheder i artikel 36,
- retten til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange for samme lovovertrædelse (chartrets artikel 50 — ne bis in idem), idet de kontraherende parter i medfør af artikel 37 har adgang til at tage hensyn til endelige domme afsagt af en anden kontraherende part,

og konventionen skal gennemføres og anvendes af parterne under behørig hensyntagen til disse rettigheder.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Konventionen lægger op til, at der ydes finansielle bidrag fra ikkemedlemsstater til de kontraherende parters udvalg. Mens alle Europarådets medlemmer vil bidrage via Europarådets almindelige budget i overensstemmelse med Europarådets statut, vil en part, der ikke er medlem, yde bidrag uden for budgettet. Bidrag fra parter, der ikke er medlem af Europarådet, fastlægges i fællesskab af Ministerkomitéen og den part, der ikke er medlem.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Konventionen indeholder bestemmelser om en tilsynsmekanisme, hvorved Partsudvalget, der består af repræsentanter for de kontraherende parter, fører tilsyn med gennemførelsen af konventionen. Det vil også lette indsamling, analyse og udveksling af oplysninger, erfaringer og god praksis mellem parterne, og det vil også, hvor det er relevant, lette en effektiv anvendelse og gennemførelse af konventionen og afgive en udtalelse om ethvert spørgsmål vedrørende dens anvendelse.

- **Forklarende dokumenter (for direktiver)**

Ikke relevant.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

I artikel 1 angives formålet med konventionen.

I artikel 2 afgrænses konventionens anvendelsesområde.

I artikel 3 defineres vigtige begreber i konventionen.

I artikel 4 er det fastsat, at princippet om forbud mod forskelsbehandling gælder ved anvendelse af konventionen.

Artikel 5 omhandler omfattende og samordnede politikker parterne imellem.

Artikel 6 omhandler udarbejdelse og offentliggørelse af en national strategi.

I artikel 7 er det fastsat, at parterne stiller finansielle og menneskelige ressourcer til rådighed.

Artikel 8 omhandler parternes oplæring af de relevante faggrupper.

I artikel 9 fastsættes omfanget af dataindsamling og forskning.

I artikel 10 fastsættes de generelle forpligtelser efter konventionen til at træffe de nødvendige lovgivningsmæssige eller andre foranstaltninger for at forebygge de strafbare handlinger, der er omfattet af konventionen.

Artikel 11 omhandler bevidstgørelsesforanstaltninger.

Artikel 12 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig forurening.

Artikel 13 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med markedsføring af produkter, der er i strid med miljøkravene.

Artikel 14 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med kemiske stoffer.

Artikel 15 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med radioaktivt materiale eller radioaktive stoffer.

Artikel 16 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med kviksølv.

Artikel 17 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med ozonnedbrydende stoffer.

Artikel 18 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med fluorholdige drivhusgasser.

Artikel 19 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig indsamling, behandling, transport, nyttiggørelse, bortskaffelse eller overførsel af affald.

Artikel 20 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig drift eller lukning af et anlæg i forbindelse med en farlig aktivitet.

Artikel 21 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig drift eller lukning af et anlæg, der arbejder med farlige stoffer.

Artikel 22 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med ophugning af skibe.

Artikel 23 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med udtømning af forurenende stoffer fra skibe.

Artikel 24 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig indvinding af overfladevand eller grundvand.

Artikel 25 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med handel med ulovligt fældet træ.

Artikel 26 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig minedrift.

Artikel 27 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med ulovligt drab, destruktion, indsamling og besiddelse af beskyttede vilde dyr eller planter.

Artikel 28 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig handel med vilde dyr eller planter.

Artikel 29 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig forringelse af levesteder inden for et beskyttet område.

Artikel 30 omhandler strafbare handlinger i forbindelse med invasive fremmede arter.

I artikel 31 er det fastsat, hvad der skal betragtes som en særlig grov strafbar handling.

I artikel 32 er der fastsat bestemmelser om anstiftelse, medvirken og tilskyndelse og forsøg.

I artikel 33 er det fastsat, i hvilke tilfælde parterne skal fastlægge deres jurisdiktion med hensyn til konventionen.

Artikel 34 omhandler juridiske personers ansvar.

Artikel 35 indeholder bestemmelser om sanktioner og foranstaltninger.

Artikel 36 indeholder bestemmelser om skærpende omstændigheder.

Artikel 37 giver mulighed for at tage hensyn til tidligere domme afsagt af domstole i en anden kontraherende stat.

Artikel 38 indeholder bestemmelser om indledning og fortsættelse af retssager.

I artikel 39 opregnes de tilfælde, hvor parterne bør give personer og ikkestatslige organisationer ret til at deltage i retssager.

Artikel 40 omhandler internationalt samarbejde i straffesager.

Artikel 41 omhandler muligheden for at fremsende oplysninger mellem parterne uden forudgående anmodning.

Artikel 42 bestemmer, at databeskyttelsesreglerne i gældende lovgivning og internationale aftaler om beskyttelse af personoplysninger skal overholdes.

Artikel 43 indeholder bestemmelser om de forurettedes stilling i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning i straffesager.

Artikel 44 omhandler parternes oplæring af de relevante faggrupper.

Artikel 45 indeholder bestemmelser om beskyttelse af personer, der anmelder lovovertrædelser eller samarbejder med retsvæsenet inden for rammerne af konventionen.

Artikel 46 indeholder bestemmelser om sammensætningen af Partsudvalget og dets interne procedurer.

Artikel 47 indeholder en opregning af, hvilke andre repræsentanter der skal eller kan udpeges til Partsudvalget.

Artikel 48 indeholder en opregning af de opgaver, der varetages af Partsudvalget.

Artikel 49 vedrører forholdet til andre folkeretlige traktater.

Artikel 50 omhandler ændringer til konventionen.

I artikel 51 beskrives konventionens retsvirkninger.

Artikel 52 regulerer ordningen for bilæggelse af tvister vedrørende konventionen.

Artikel 53 indeholder bestemmelser om konventionens undertegnelse og ikrafttræden.

Artikel 54 omhandler tiltrædelse af konventionen.

Artikel 55 vedrører den territoriale anvendelse af konventionen.

Artikel 56 giver hjemmel til, at de kontraherende parter kan tage forbehold for anvendelsen af visse bestemmelser i konventionen, navnlig gives der mulighed for, at organisationer, der

arbejder for regional integration, kan præcisere rækkevidden af visse begreber i konventionen på grundlag af deres harmoniserede lovgivning.

Artikel 57 omhandler opsigelse af konventionen.

Artikel 58 omhandler de tilfælde, hvor der skal gives meddelelse fra Europarådets generalsekretær.

- **Undertegnelse og konventionens tekst**

Konventionens tekst forelægges Rådet sammen med dette forslag.

Forbeholdets tekst forelægges Rådet sammen med dette forslag.

I overensstemmelse med traktaterne påhviler det Kommissionen at sikre undertegnelsen af konventionen med forbehold af dens senere indgåelse.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE**om indgåelse af Europarådets konvention om strafferetlig beskyttelse af miljøet**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 2 sammenholdt med artikel 218, stk. 5,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Den 28. september 2023 bemyndigede Rådet Kommissionen til på Unionens vegne at deltage i forhandlingerne om Europarådets konvention om strafferetlig beskyttelse af miljøet ("konventionen")¹.
- (2) Konventionen blev vedtaget af Europarådets Ministerkomité den [...] og forventes åbnet for undertegnelse den [...].
- (3) Det fremgår af konventionens artikel 53, at den skal være åben for undertegnelse af Den Europæiske Union.
- (4) Konventionen indeholder bestemmelser om dens formål og anvendelsesområde, retlige definitioner og terminologi, strafbare handlinger, juridiske personers ansvar, sanktioner og andre foranstaltninger, skærpende og formildende omstændigheder, proceduremæssige rettigheder og samarbejde, forebyggende foranstaltninger og civilsamfundets deltagelse i forbindelse med miljøkriminalitet.
- (5) Den 11. april 2024 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet på grundlag af artikel 83, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1203², som i vid udstrækning er i overensstemmelse med konventionen.
- (6) Da konventionens anvendelsesområde og materielle bestemmelser i vidt omfang falder sammen med direktiv (EU) 2024/1203, kan indgåelsen af konventionen berøre fælles EU-regler eller ændre deres anvendelsesområde, jf. artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Unionen har derfor ekstern enekompetence til at indgå konventionen.
- (7) For at sikre forenelighed mellem konventionen og direktiv (EU) 2024/1203 bør Unionen benytte sig af muligheden i konventionens artikel 56, stk. 3, for at præcisere anvendelsesområdet for udtrykket "ulovlig" og andre begreber, der anvendes til at

¹ Rådets afgørelse (EU) 2023/2170 af 28. september 2023 om bemyndigelse af Europa-Kommissionen til på Den Europæiske Unions vegne at deltage i forhandlingerne om Europarådets konvention, der træder i stedet for og erstatter konventionen fra 1998 om strafferetlig beskyttelse af miljøet <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/2170/oj>.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1203 af 11. april 2024 om strafferetlig beskyttelse af miljøet og om erstatning af direktiv 2008/99/EF og 2009/123/EF, EUT L, 2024/1203 af 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1203/oj>.

definere strafbare handlinger inden for rammerne af konventionen, ved hjælp af et forbehold.

- (8) Konventionen bør derfor undertegnes på Unionens vegne, og forbeholdet bør godkendes.
- (9) [I medfør af artikel 3 i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, har Irland [ved skrivelse af...] meddelt, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af denne afgørelse.] eller [I medfør af artikel 4 og 1 i protokol nr. 2 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og med forbehold af i samme protokol, deltager Irland ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland.]
- (10) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark,
- (11) Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse er blevet hørt i overensstemmelse med artikel 42, stk. 1 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1725³ og afgav udtalelse den XXXX⁴,

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Der gives herved bemyndigelse til undertegnelse på Unionens vegne af Europarådets konvention om strafferetlig beskyttelse af miljøet med forbehold af indgåelse af nævnte konvention⁵.

Artikel 2

Forbeholdet godkendes hermed⁶.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1725 af 23. oktober 2018 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF (EUT L 295 af 21.11.2018, s. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>).

⁴ EUT C [...] af [...], s. [...].

⁵ Konventionens tekst offentliggøres sammen med afgørelsen om indgåelse heraf.

⁶ Forbeholdets tekst offentliggøres i EUT L [...].

Artikel 3

Denne afgørelse træder i kraft den [...].

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*