

Bruxelas, 31 de julho de 2025
(OR. en)

11314/25

**Dossiê interinstitucional:
2025/0243 (NLE)**

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

PROPOSTA

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	29 de julho de 2025
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2025) 433 final
Assunto:	Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à assinatura, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Proteção do Ambiente através do Direito Penal

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2025) 433 final.

Anexo: COM(2025) 433 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 29.7.2025
COM(2025) 433 final

2025/0243 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à assinatura, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Proteção do Ambiente através do Direito Penal

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A presente proposta diz respeito à assinatura, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Proteção do Ambiente através do Direito Penal («Convenção»).

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

A criminalidade ambiental causa danos significativos ao ambiente, à saúde humana e às economias, e tornou-se uma preocupação crescente para a UE e para todo o mundo. A criminalidade ambiental é a quarta forma de crime organizado mais praticada no mundo, a seguir ao tráfico de estupefacientes, ao tráfico de seres humanos e à contrafação, registando um crescimento anual entre 5 % e 7 % ⁽¹⁾. Crimes como a desflorestação ilícita, a poluição da água, do ar e do solo, o tráfico de substâncias que empobrecem a camada de ozono, a caça furtiva e outros atos ilícitos prejudicam gravemente a biodiversidade e a saúde humana e destroem ecossistemas completos. O impacto global dos danos e da degradação resultantes destes crimes, que implicam muitas vezes uma criminalidade organizada à escala transnacional, exige a adoção de medidas decisivas, uma forte cooperação internacional baseada num entendimento comum das categorias de criminalidade ambiental, a aplicação de sanções e uma cooperação transfronteiras.

Ao longo das últimas décadas, a UE intensificou gradualmente os seus esforços no sentido de reger os comportamentos nocivos para o ambiente. Atualmente, existe um número significativo de instrumentos legislativos da UE, principalmente diretivas, que estabelecem normas e limites aplicáveis a vários setores ambientais e preveem obrigações conexas para os titulares de obrigações. A fim de reforçar a proteção do ambiente e a luta contra a criminalidade ambiental, a UE adotou a Diretiva (UE) 2024/1203 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de abril de 2024, relativa à proteção do ambiente através do direito penal e que substitui as Diretivas 2008/99/CE e 2009/123/CE («Diretiva Criminalidade Ambiental»). A Diretiva Criminalidade Ambiental estabelece regras mínimas comuns relativas à definição de infrações penais e de sanções com vista a proteger mais eficazmente o ambiente, bem como regras relativas à tomada de medidas destinadas a prevenir e a combater a criminalidade ambiental a aplicar eficazmente o direito do ambiente da União. A referida diretiva entrou em vigor em 20 de maio de 2024 e exige aos Estados-Membros que adotem as medidas de transposição necessárias até 20 de maio de 2026.

O Conselho da Europa, que adotou o primeiro instrumento internacional para o combate à criminalidade ambiental, a Convenção de 1998 sobre a Proteção do Ambiente através do Direito Penal («Convenção de 1998») ⁽²⁾, reconhece igualmente a necessidade de uma abordagem internacional reforçada para combater este tipo de criminalidade.

No entanto, a Convenção de 1998 nunca entrou em vigor, uma vez que não foi atingido o número mínimo necessário de ratificações ou adesões.

Por conseguinte, o Comité Diretor do Conselho da Europa responsável pela supervisão e coordenação das atividades no domínio da prevenção e do controlo da criminalidade — o Comité Europeu para os Problemas Criminais («CDPC») — criou um grupo de trabalho de peritos sobre a proteção do ambiente através do direito penal (CDPC-CE) responsável por

⁽¹⁾ UNEP-INTERPOL *Rapid Response Assessment: The Rise of Environmental Crime*, junho de 2016 (não traduzido para português).

⁽²⁾ Convenção sobre a Proteção do Ambiente através do Direito Penal, STCE n.º 172, adotada em 4 de novembro de 1998.

explorar, no âmbito de um estudo de viabilidade⁽³⁾, o eventual caminho a seguir, avaliando se a elaboração de uma nova convenção destinada a substituir a Convenção de 1998 em vigor era viável e adequada. Neste contexto, o grupo de trabalho decidiu, em junho de 2022, que a elaboração de uma nova convenção era viável e adequada.

Em 23 de novembro de 2022, o Comité de Ministros do Conselho da Europa adotou o mandato de um novo Comité de Peritos sobre a Proteção do Ambiente através do Direito Penal («PC-ENV»)⁽⁴⁾. O PC-ENV foi criado e incumbido, sob a autoridade do Comité de Ministros e do CDPC, de elaborar uma nova Convenção sobre a Proteção do Ambiente através do Direito Penal.

A União negociou a Convenção com base no artigo 216.º, n.º 1, quarta alternativa, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE»), nos termos do qual a União pode negociar e celebrar um acordo internacional, sempre que esse acordo «(...) seja suscetível de afetar regras comuns ou alterar o seu alcance».

A Comissão Europeia representou a União nas negociações da Convenção, em conformidade com o artigo 218.º, n.ºs 3 e 4, do TFUE, com base na decisão do Conselho que autoriza a Comissão Europeia a participar⁽⁵⁾.

A União participou ativamente nas negociações, visando assegurar a compatibilidade da Convenção com o direito da União e a sua coerência com a Diretiva Criminalidade Ambiental, bem como a qualidade e o valor acrescentado da mesma ao nível internacional.

Após várias rondas de negociação⁽⁶⁾, na sua quarta reunião que teve lugar entre 4 e 7 de junho de 2024, o PC-ENV chegou a acordo sobre o texto da nova Convenção.

O Comité de Ministros do Conselho da Europa adotou a Convenção em [...] e abriu-a para assinatura em [...], em [...].

A presente proposta visa lançar o processo para a assinatura da Convenção pela União, com vista à sua posterior ratificação, propondo ao Conselho que adote uma decisão que autorize a União a assinar a Convenção, nos termos do artigo 218.º, n.º 5, do TFUE.

A Convenção é plenamente compatível com o direito da União em geral, e em particular com a Diretiva Criminalidade Ambiental, e promoverá, entre outros membros do Conselho da Europa e importantes parceiros internacionais que possam tornar-se partes na Convenção, conceitos fundamentais para a abordagem da União em matéria de criminalidade ambiental à escala global.

• **Conteúdo da Convenção**

A Convenção tem por objetivo prevenir e combater eficazmente a criminalidade ambiental, promover e reforçar a cooperação nacional e internacional e estabelecer regras mínimas destinadas a orientar os Estados na adoção da sua legislação nacional.

⁽³⁾ *Feasibility Study on the Protection of the Environment through Criminal Law «CDPC (2021)9-Fin»* (não traduzido para português).

⁽⁴⁾ Comité Europeu para os Problemas Criminais (CDPC) — *Terms of reference of the Committee of Experts on the protection of the environment through criminal law (PC-ENV)*, Cm(2022)148-add2final (não traduzido para português).

⁽⁵⁾ Decisão (UE) 2023/2170 do Conselho, de 28 de setembro de 2023, que autoriza a Comissão Europeia a participar, em nome da União Europeia, nas negociações sobre uma convenção do Conselho da Europa que anula e substitui a Convenção sobre a Proteção do Ambiente através do Direito Penal de 1998 (STCE n.º 172).

⁽⁶⁾ Realizaram-se rondas de negociação entre 16 e 18 de outubro de 2023, 27 e 29 de fevereiro de 2024 e 4 e 7 de junho de 2024.

A Convenção aplica-se à prevenção, deteção, investigação e repressão de infrações penais, bem como à imposição de sanções, e define os termos «ilícito», «água», «ecossistema» e «resíduos». Estas definições estão em plena conformidade com as definições e conceitos aplicáveis no âmbito do direito da UE.

A Convenção exige às suas Partes que tomem as medidas necessárias para adotar as disposições nela previstas. Contém medidas que visam qualificar como infrações penais no direito interno os comportamentos ilícitos abrangidos pela Convenção e prever sanções aplicáveis e várias medidas para assegurar uma luta eficaz contra a criminalidade ambiental, nomeadamente em matéria de recursos, formação, cooperação e abordagens estratégicas.

O capítulo relativo ao direito penal material faz referência às infrações ilícitas e dolosas relacionadas com a poluição e a colocação no mercado de produtos que violam os requisitos ambientais, às infrações relacionadas com substâncias químicas, materiais ou substâncias radioativas, mercúrio, substâncias que empobrecem a camada de ozono e gases fluorados com efeito de estufa, às infrações relacionadas com resíduos, instalações, embarcações, a captação ilícita de águas de superfície ou subterrâneas, o comércio de madeira extraída ilicitamente, a extração e abate ilícitos, a destruição, captura e posse de flora ou fauna selvagens protegidas, o comércio de fauna ou flora selvagens protegidas e a deterioração ilícita dos habitats num local protegido e às infrações relacionadas com espécies exóticas invasoras.

A Convenção qualifica igualmente como infração particularmente grave toda as infrações abrangidas pela Convenção, quando cometidas com dolo e conduzam a danos ou destruição particularmente graves.

Uma secção dedicada às disposições gerais do direito penal inclui disposições sobre a instigação, a cumplicidade e a tentativa, a competência jurisdicional, a responsabilidade das pessoas coletivas, as sanções e medidas, as circunstâncias agravantes e a tomada em consideração de condenações anteriores proferidas por outra Parte. As sanções aplicáveis às pessoas singulares devem incluir penas de prisão e podem também abranger sanções pecuniárias. As sanções aplicáveis às pessoas coletivas devem incluir sanções pecuniárias penais ou não penais e podem abranger outras medidas, tais como a inibição do exercício de atividades comerciais, a exclusão do direito a benefícios públicos, a auxílios ou ao acesso a financiamento público e a colocação sob vigilância judicial. As Partes devem igualmente permitir o congelamento, a apreensão e a perda dos instrumentos e produtos do crime decorrentes das infrações previstas em conformidade com a presente Convenção.

A investigação e a repressão de infrações não devem depender da apresentação de queixa. As pessoas que tenham um interesse suficiente ou que invoquem a violação de um direito, bem como as organizações não governamentais que promovam a proteção do ambiente devem ter o direito de participar no processo penal, na medida em que tais direitos existam no território da Parte no âmbito de processos relativos a outras infrações penais.

A Convenção exige que as suas Partes cooperem e se coordenem entre si nos termos nela descritos, através da aplicação dos instrumentos internacionais e regionais pertinentes em matéria de cooperação em matéria penal. Permite igualmente o intercâmbio de informações entre as Partes, devendo ser respeitadas as regras em matéria de proteção de dados.

Além disso, a Convenção prevê medidas para a proteção das vítimas, das testemunhas ou das pessoas que denunciem infrações ou cooperem de outra forma com a justiça.

Será criado um Comité das Partes composto por representantes das Partes, que, através de um mecanismo de monitorização, acompanhará a aplicação da Convenção e facilitará a recolha, a análise e o intercâmbio de informações, experiências e boas práticas entre as Partes.

A Convenção proporciona igualmente uma base que permite às Partes recorrerem a certas reservas, incluindo a possibilidade de as organizações de integração regional especificarem o âmbito de aplicação de determinadas noções da Convenção com base na sua legislação harmonizada.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

A Convenção foi negociada tendo em conta as diretrizes gerais de negociação adotadas pelo Conselho, juntamente com a autorização para negociar, em 28 de setembro de 2023.

A Convenção está plenamente alinhada com o objetivo da União de assegurar um elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente, tal como previsto no artigo 3.º, n.º 3, do TUE e no artigo 191.º do TFUE.

A Convenção reflete de perto o âmbito de aplicação, a estrutura e o conteúdo da Diretiva Criminalidade Ambiental, abrangendo matérias da competência da União, tal como definida pelos Tratados.

As definições e a terminologia jurídicas da Convenção estão em conformidade com as definições e conceitos jurídicos pertinentes do direito da UE como, por exemplo, a definição de «ecossistema» constante do artigo 2.º, n.º 2, alínea c) e do artigo 3.º, alínea c), da Convenção. As categorias de infrações abrangidas pela Convenção correspondem às infrações previstas na Diretiva Criminalidade Ambiental, bem como às disposições em matéria de responsabilidade das pessoas e de sanções; direitos processuais e cooperação; medidas preventivas e participação da sociedade civil.

As infrações ambientais previstas na Convenção e o seu âmbito de aplicação estão claramente definidos e são compatíveis com o direito da UE, em especial com a lista de infrações penais constante do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva Criminalidade Ambiental. A lista de infrações penais abrangidas pela Convenção abrange os comportamentos dolosos e ilícitos e está em plena conformidade com as infrações previstas na Diretiva Criminalidade Ambiental. A infração relativa à «pesca ilegal» que constava do projeto inicial do Conselho da Europa não está incluída no texto acordado pelos peritos devido à falta de acordo entre as Partes. As Partes também não chegaram a acordo sobre o âmbito de aplicação e a definição da infração relativa à «extração ilícita e tráfico de minerais e metais», propostos no projeto inicial do Conselho da Europa. A disposição em causa foi reformulada e abrange agora apenas as atividades mineiras realizadas sem uma aprovação legalmente exigida, o que está em conformidade com a Diretiva Criminalidade Ambiental. Além disso, à semelhança da referida diretiva, a Convenção classifica como «infração particularmente grave» a infração que cause destruição ou danos generalizados e substanciais irreversíveis ou duradouros a um ecossistema de dimensão ou valor ambiental consideráveis, a um habitat situado numa zona protegida ou à qualidade do ar, do solo ou da água.

As disposições do projeto inicial de Convenção do Conselho da Europa relativas às obrigações do Estado e ao dever de diligência, às organizações não governamentais e à sociedade civil, à educação, à participação do setor privado e dos meios de comunicação social e à apreciação das alegações ambientais foram suprimidas e não constam do texto final da Convenção.

As disposições em matéria de prevenção e sensibilização, formação de profissionais e recolha de dados foram alteradas e substancialmente alinhadas com as disposições correspondentes da Diretiva Criminalidade Ambiental (por exemplo, os seus artigos 16.º e 18.º).

As disposições gerais de direito penal constantes da Convenção, como as relativas à instigação, à cumplicidade e à tentativa, à competência jurisdicional, à responsabilidade das pessoas coletivas, às sanções e medidas, ao congelamento e à perda, e às circunstâncias

agravantes estão, em grande medida, alinhadas com as disposições correspondentes da Diretiva Criminalidade Ambiental. Além disso, estas disposições estão igualmente refletidas noutros instrumentos do direito penal da UE, como a Diretiva (UE) 2024/1226 (Diretiva relativa à definição das infrações penais e das sanções aplicáveis à violação de medidas restritivas da União) ou a Diretiva (UE) 2017/1371 (Diretiva relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal) e a Diretiva (UE) 2024/1260 (Diretiva relativa à recuperação e perda de bens).

A responsabilidade das pessoas coletivas prevista no artigo 34.º da Convenção está em plena conformidade com o artigo 6.º da Diretiva Criminalidade Ambiental, uma vez que ambos sujeitam as pessoas coletivas às mesmas condições e utilizam a mesma redação. Do mesmo modo, o artigo 33.º da Convenção sobre a competência jurisdicional está em conformidade com o artigo 12.º da mesma diretiva, uma vez que ambos estabelecem requisitos obrigatórios semelhantes para determinar a competência jurisdicional, e a disposição da Convenção aplicável em caso de competência jurisdicional de várias Partes corresponde, pelo seu conteúdo e natureza, à disposição da Diretiva Criminalidade Ambiental.

As disposições da Convenção relativas às sanções aplicáveis às pessoas singulares exigem que as Partes assegurem que as infrações previstas na Convenção sejam puníveis com pena de prisão (sem, no entanto, estabelecer níveis mínimos específicos para a pena máxima de prisão, tal como previsto na Diretiva Criminalidade Ambiental). As Partes podem também introduzir sanções pecuniárias. As referidas disposições estão em conformidade com a Diretiva Criminalidade Ambiental e estão também presentes noutros instrumentos de direito penal da UE como, por exemplo, a Diretiva (UE) 2024/1226. Ambos os quadros jurídicos preveem sanções pecuniárias aplicáveis às pessoas coletivas, bem como sanções ou medidas acessórias, como a inibição do exercício de atividades comerciais, a exclusão do acesso ao financiamento público, nomeadamente procedimentos de concurso, subvenções e concessões, e retirada de licenças e autorizações. Todos os tipos de sanções e medidas previstas na Convenção figuram igualmente na Diretiva Criminalidade Ambiental e estão em conformidade com outros instrumentos jurídicos da UE em matéria penal, como o artigo 9.º da Diretiva (UE) 2017/1371 e o artigo 7.º da Diretiva (UE) 2024/1226.

O congelamento e a perda dos instrumentos e do produto das infrações penais ambientais definidas no respetivo quadro jurídico estão previstos no artigo 35.º, n.º 3, da Convenção, bem como no artigo 10.º da Diretiva Criminalidade Ambiental. Além disso, o conceito de congelamento e de perda dos instrumentos e do produto constante do artigo 35.º, n.º 3, da Convenção está em conformidade com a Diretiva (UE) 2024/1260 relativa à recuperação e perda de bens e com o Regulamento (UE) 2018/1805 relativo ao reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e de perda. O artigo 10.º da Diretiva (UE) 2024/1226 e o artigo 10.º da Diretiva (UE) 2017/1371 contêm também disposições semelhantes sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e do produto.

Ambos os quadros jurídicos preveem circunstâncias agravantes (artigo 36.º da Convenção e artigo 8.º da Diretiva Criminalidade Ambiental). Embora a Convenção estabeleça as mesmas circunstâncias agravantes que a Diretiva Criminalidade Ambiental, esta vai mais além ao enumerar outras circunstâncias agravantes, como a destruição de provas pelo infrator ou a intimidação de testemunhas ou dos autores da denúncia pelo infrator. Além disso, as circunstâncias agravantes previstas no artigo 8.º da Diretiva (UE) 2024/1226 refletem, quase totalmente, as previstas na Convenção.

A importância do direito de participar no processo das pessoas que tenham um interesse suficiente ou que invoquem a violação de um direito, bem como das organizações não

governamentais que promovem a proteção do ambiente, é salientada no artigo 39.º da Convenção e no artigo 15.º da Diretiva Criminalidade Ambiental.

A referida diretiva aplicar-se-á às infrações penais ambientais cometidas na UE, ao passo que a Convenção tem um alcance geográfico mais vasto que abrange os membros do Conselho da Europa e Estados terceiros de todo o mundo que possam aderir à mesma. A Convenção representa, por conseguinte, uma oportunidade única para promover a proteção do ambiente fora da União por meio de um tratado internacional juridicamente vinculativo.

De acordo com as diretrizes de negociação, deve assegurar-se a compatibilidade da Convenção com o acervo da União, o que contribuirá para a realização dos objetivos da política da União em matéria de proteção do ambiente e refletirá, tanto quanto possível, o âmbito de aplicação da nova Diretiva Criminalidade Ambiental. A previsão de uma reserva que especifique o significado e o âmbito de aplicação dos termos mencionados no artigo 56.º, n.º 3, da Convenção constitui um instrumento que permitirá assegurar a conformidade da Convenção com o acervo da União, incluindo, em especial, com a Diretiva Criminalidade Ambiental.

- **Coerência com outras políticas da União**

A Convenção é plenamente coerente com outras políticas da UE e não implicará que a UE altere as suas regras, regulamentos ou normas nos domínios regulamentados.

A Convenção partilha igualmente objetivos com outras políticas e atos legislativos da União que visam assegurar a aplicação dos direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União.

Em especial, o princípio da não discriminação consagrado na Convenção é plenamente coerente com a legislação da União em matéria de não discriminação e promoverá a integração da igualdade aquando da aplicação da Convenção.

A Convenção é igualmente coerente com a parte III, título V, do TFUE, que confere à União Europeia competências no domínio da liberdade, da segurança e da justiça. Além da Diretiva Criminalidade Ambiental, a União Europeia adotou um conjunto abrangente de instrumentos jurídicos para combater a criminalidade ambiental, entre outros tipos de criminalidade. Fazem parte deste quadro jurídico os seguintes instrumentos:

- Diretiva (UE) 2018/1673 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal,
- Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União,
- Diretiva (UE) 2024/1260 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de abril de 2024, relativa à recuperação e perda de bens,
- Regulamento (UE) 2018/1727 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust), e que substitui e revoga a Decisão 2002/187/JAI do Conselho,
- Regulamento (UE) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) e que substitui e revoga as Decisões 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI e 2009/968/JAI do Conselho,
- Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das

vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, e

- Decisão-Quadro 2008/841/JAI do Conselho, de 24 de outubro de 2008, relativa à luta contra a criminalidade organizada.

Além disso, a Convenção é coerente com o acervo da União em matéria de proteção de dados, nomeadamente o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)⁽⁷⁾ e a Diretiva Proteção de Dados na Aplicação da Lei⁽⁸⁾. A Convenção é ainda coerente com o exaustivo acervo legislativo da União em matéria de ambiente em vigor ou atualmente em revisão, que é abrangido pela nova Diretiva Criminalidade Ambiental enquanto instrumento horizontal. O direito do ambiente da União e a Diretiva Criminalidade Ambiental interagem entre si, na medida em que a definição de infração penal nos termos da Diretiva Criminalidade Ambiental exige um comportamento ilícito, ou seja, uma violação das obrigações estipuladas no direito do ambiente da União.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

A proposta de decisão que autoriza a assinatura da Convenção em nome da União é apresentada ao Conselho nos termos do artigo 218.º, n.º 5, do TFUE.

O artigo 218.º, n.º 5, do TFUE prevê a adoção de uma decisão que «autoriza a assinatura do acordo». Dado que o objetivo da proposta consiste em obter uma autorização para assinar a Convenção, a base jurídica processual é o artigo 218.º, n.º 5, do TFUE.

A base jurídica material depende essencialmente do objetivo e do conteúdo do ato previsto. Segundo a jurisprudência, se o exame de um ato da União demonstrar que o mesmo prossegue duas finalidades ou que tem duas componentes e se uma dessas finalidades ou dessas componentes for identificável como principal e a outra apenas acessória, o ato deve assentar numa única base jurídica, a saber, a exigida pela finalidade ou pela componente principal ou preponderante.

A Convenção reflete, em grande medida, a Diretiva Criminalidade Ambiental. Uma vez que a Convenção visa estabelecer regras mínimas para a definição das infrações penais pertinentes, normas mínimas relativas às sanções e normas mínimas para outras medidas destinadas a combater mais eficazmente a criminalidade ambiental, a base jurídica da Diretiva Criminalidade Ambiental, o artigo 83.º, n.º 2, do TFUE, constitui também a base jurídica material para a celebração da Convenção.

• Competência da União

A natureza dos acordos internacionais («a celebrar exclusivamente pela UE» ou «misto») depende das competências da União no domínio em causa.

O artigo 3.º, n.º 2, do TFUE estabelece que a União dispõe de competência exclusiva «para celebrar acordos internacionais quando tal celebração [...] seja suscetível de afetar regras

⁽⁷⁾ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados).

⁽⁸⁾ Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho.

comuns ou de alterar o alcance das mesmas». Em especial, o Tribunal de Justiça da União Europeia esclareceu que «a constatação desse risco [de afetar ou alterar as regras da UE por compromissos internacionais] não pressupõe uma total concordância entre o domínio abrangido pelos compromissos internacionais e o que é abrangido pela regulamentação da União», mas que «o alcance das regras comuns da União pode ser afetado ou alterado por tais compromissos, também quando estes últimos se integrem num domínio já em grande parte coberto por essas regras»⁽⁹⁾. A análise da natureza da competência da União deve ter em conta os domínios abrangidos pelas regras da UE e pelas disposições do acordo previsto, a sua previsível evolução futura e a natureza e o conteúdo dessas regras e disposições, a fim de determinar se o acordo previsto é suscetível de pôr em causa a aplicação uniforme e coerente das regras da UE e o bom funcionamento do sistema que instituem⁽¹⁰⁾.

Tendo em conta que o âmbito de aplicação da Convenção coincide, em grande medida, com o da Diretiva Criminalidade Ambiental, a sua celebração é suscetível de afetar regras comuns da União ou de alterar o alcance das mesmas, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, do TFUE.

A nova Convenção reflete em grande medida a estrutura, a natureza, o conteúdo e o âmbito de aplicação da Diretiva Criminalidade Ambiental. As disposições de ambos os instrumentos relativas ao seu objetivo e âmbito de aplicação, às definições e terminologia, às infrações penais, à responsabilidade das pessoas coletivas, à competência jurisdicional, às sanções e outras medidas, às circunstâncias agravantes, aos direitos processuais e à cooperação, às medidas preventivas e à participação da sociedade civil estão alinhadas. Além disso, durante as negociações, foram suprimidas várias disposições que constavam do projeto inicial de Convenção proposto pelo PC-ENV, o que conduziu a um alinhamento ainda mais estreito do texto da Convenção com a Diretiva Criminalidade Ambiental. A título de exemplo, as disposições suprimidas diziam respeito às obrigações do Estado e ao dever de diligência, às organizações não governamentais e à sociedade civil, à educação, à participação do setor privado e dos meios de comunicação social, à apreciação das alegações ambientais, à pesca ilícita, à criação de um grupo de peritos sobre a proteção do ambiente e a luta contra a criminalidade ambiental, à participação parlamentar na monitorização e à validade e revisão das reservas. Várias disposições foram também objeto de alterações significativas em comparação com o projeto inicial, por exemplo, a definição de «ilícito» e de infração particularmente grave (anteriormente designada por «ecocídio»), que agora refletem mais fielmente o conteúdo da Diretiva Criminalidade Ambiental.

Ademais, as regras da União em matéria de criminalidade ambiental estão em vigor desde 2008 e, dada a importância e o impacto crescentes deste tipo de criminalidade, continuarão a ser uma prioridade elevada e evoluirão ao nível da União.

Por conseguinte, uma vez que a Convenção se insere num domínio amplamente abrangido pelas regras comuns da UE, a União deverá dispor de competência externa exclusiva para assinar a Convenção enquanto acordo «a celebrar exclusivamente pela UE».

O artigo 53.º, n.º 1, da Convenção prevê a abertura da mesma à assinatura da União Europeia. A Convenção contém igualmente disposições sobre reservas que permitem especificar por meio de uma declaração o âmbito de aplicação do termo «ilícito» e dos conceitos de «direito interno», «disposições nacionais», «protegido» e «requisito» utilizados na definição de algumas infrações no âmbito da Convenção.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

Não aplicável.

⁽⁹⁾ Acórdão Comissão/Conselho, C-114/12, ECLI:EU:C:2014:2151, n.ºs 69 e 70.

⁽¹⁰⁾ Parecer 1/13 de 14 de outubro de 2014, ECLI:EU:C:2014:2303, n.º 74.

- **Proporcionalidade**

A Convenção não excede o necessário para alcançar os objetivos políticos que visam combater eficazmente a criminalidade ambiental e, por conseguinte, está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, tal como consagrado no artigo 5.º, n.º 4, do TUE. A União já exerceu a sua competência interna neste domínio através da adoção da Diretiva Criminalidade Ambiental.

As considerações aplicáveis à Diretiva Criminalidade Ambiental aplicam-se igualmente à Convenção, uma vez que o impacto da criminalidade ambiental e a importância da proteção do ambiente ultrapassam fronteiras e exigem uma abordagem internacional. A Convenção define o âmbito de aplicação das infrações penais por forma a abranger todos os comportamentos pertinentes, mas sem exceder o que é necessário e proporcionado. As infrações e as sanções previstas na Convenção limitam-se a violações graves do direito do ambiente e, por conseguinte, respeitam a proporcionalidade.

- **Escolha do instrumento**

O artigo 218.º, n.º 5, do TFUE estabelece que a Comissão ou o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança apresenta propostas ao Conselho, que adota uma decisão que autoriza a assinatura de um acordo internacional. Tendo em conta o objeto do acordo previsto, é conveniente que a Comissão apresente uma proposta para o efeito.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente**

Não aplicável.

- **Consultas das partes interessadas**

A Comissão Europeia não realizou uma consulta específica das partes interessadas sobre esta proposta.

A elaboração da Convenção resultou da colaboração entre os membros do Comité de Peritos do Conselho da Europa sobre Proteção do Ambiente através do Direito Penal, que representaram os Estados-Membros do Conselho da Europa, bem como os Estados observadores, incluindo a Santa Sé.

Em conformidade com o compromisso do Conselho da Europa de dialogar com diversas partes interessadas, a elaboração da Convenção teve também em conta os contributos de representantes da sociedade civil e de outras organizações internacionais, incluindo o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA), o Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e a Criminalidade (UNODC), a iniciativa mundial para eliminar os crimes contra a vida selvagem (CECE), a Wild Legal e a Comissão de Justiça para a Vida Selvagem.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

As posições assumidas pela União para a negociação da Convenção foram preparadas em consulta com o Grupo da Cooperação Judiciária em Matéria Penal (COPEN) do Conselho.

- **Avaliação de impacto**

Não aplicável.

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

Não aplicável.

- **Direitos fundamentais**

A Convenção visa melhorar o ambiente, que é o objeto do artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («Carta»), e, por conseguinte, também o bem-estar dos cidadãos, influenciando positivamente o direito à vida (artigo 2.º da Carta), o direito à integridade física (artigo 3.º), a prestação de cuidados às crianças e o seu bem-estar (artigo 24.º), o direito a condições de trabalho saudáveis (artigo 31.º) e o direito de acesso a cuidados de saúde preventivos (artigo 35.º).

A Convenção vela pela necessidade e proporcionalidade de qualquer interferência no que diz respeito à proteção de dados pessoais, assegurando a aplicação de garantias adequadas em matéria de proteção de dados aos dados pessoais transferidos nos termos do artigo 42.º da Convenção, em conformidade com a legislação aplicável e os acordos internacionais.

A Convenção abrange os direitos fundamentais nos seguintes domínios:

- a liberdade de empresa — estabelece a responsabilidade das pessoas coletivas no artigo 34.º, determina claramente os casos nos quais uma pessoa coletiva será considerada responsável pela prática de infrações ambientais e prevê sanções aplicáveis às pessoas coletivas (artigo 35.º, n.º 2), que devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas, garantindo assim a necessidade e a proporcionalidade de qualquer ingerência na liberdade de empresa,
- os princípios da legalidade e da proporcionalidade das infrações e das sanções, consagrados no artigo 49.º da Carta (artigo 35.º) — prevê medidas efetivas, proporcionadas e dissuasivas que têm em conta a gravidade da infração, prevê casos de infração particularmente grave (artigo 31.º) e circunstâncias agravantes (artigo 36.º),
- o direito a não ser julgado ou punido penalmente mais do que uma vez pela mesma infração, consagrado no artigo 50.º da Carta — *ne bis in idem* (artigo 37.º) — prevê a possibilidade de ter em conta condenações transitadas em julgado proferidas por outra Parte.

É conveniente que a Convenção seja adotada e aplicada pelas suas Partes no devido respeito desses direitos.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A Convenção estabelece que os Estados não membros devem contribuir financeiramente para as atividades do Comité das Partes. Todos os membros do Conselho da Europa contribuirão através do orçamento corrente do Conselho da Europa, em conformidade com o Estatuto do Conselho da Europa, ao passo que as Partes que não sejam membros farão contribuições extraordinárias. Cabe ao Comité de Ministros e a cada Parte que não seja membro do Conselho da Europa estabelecer conjuntamente a contribuição dessa Parte.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

A Convenção prevê um mecanismo de acompanhamento através do qual o Comité das Partes, composto por representantes das Partes, acompanhará a aplicação da mesma. Este mecanismo facilitará igualmente a recolha, a análise e o intercâmbio de informações, experiências e boas

práticas entre as Partes, se for caso disso, bem como a utilização e a aplicação efetivas da Convenção, e emitirá um parecer sobre qualquer questão relativa à sua aplicação.

- **Documentos explicativos (para diretivas)**

Não aplicável.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

O artigo 1.º explica o objetivo da Convenção.

O artigo 2.º define o âmbito de aplicação da Convenção.

O artigo 3.º contém as definições dos termos importantes da Convenção.

O artigo 4.º estabelece a aplicação do princípio da não discriminação à Convenção.

O artigo 5.º prevê a aplicação de políticas abrangentes e coordenadas pelas Partes na Convenção.

O artigo 6.º prevê a criação e a publicação de uma estratégia nacional.

O artigo 7.º prevê a afetação de recursos financeiros e humanos pelas Partes.

O artigo 8.º prevê a formação de profissionais pelas Partes.

O artigo 9.º define o âmbito de aplicação da recolha de dados e da investigação.

O artigo 10.º estabelece as obrigações gerais decorrentes da Convenção no que respeita à tomada de medidas legislativas ou outras necessárias destinadas a prevenir as infrações previstas na Convenção.

O artigo 11.º prevê medidas de sensibilização.

O artigo 12.º define as infrações relacionadas com a poluição ilícita.

O artigo 13.º define as infrações relacionadas com a colocação no mercado de produtos que violam os requisitos ambientais.

O artigo 14.º define as infrações relacionadas com substâncias químicas.

O artigo 15.º define as infrações relacionadas com materiais ou substâncias radioativas.

O artigo 16.º define as infrações relacionadas com o mercúrio.

O artigo 17.º define as infrações relacionadas com substâncias que empobrecem a camada de ozono.

O artigo 18.º define as infrações relacionadas com gases fluorados com efeito de estufa.

O artigo 19.º define as infrações relacionadas com a recolha, o tratamento, o transporte, a valorização, a eliminação ou a transferência ilegais de resíduos.

O artigo 20.º define as infrações relacionadas com a exploração ou o encerramento ilícito de uma instalação ligada a uma atividade perigosa.

O artigo 21.º define as infrações relacionadas com a exploração ou o encerramento ilícito de uma instalação que envolva a utilização de substâncias perigosas.

O artigo 22.º define as infrações relacionadas com a reciclagem ilícita de embarcações.

O artigo 23.º define as infrações relacionadas com descargas de substâncias poluentes pelas embarcações.

O artigo 24.º define as infrações relacionadas com a captação ilícita de águas de superfície ou subterrâneas.

O artigo 25.º define as infrações relacionadas com o comércio de madeira extraída ilicitamente.

O artigo 26.º define as infrações relacionadas com a extração ilícita.

O artigo 27.º define as infrações relacionadas com o abate, a destruição, a captura e a posse ilícitos de fauna ou flora selvagem protegida.

O artigo 28.º define as infrações relacionadas com o tráfico ilícito de fauna ou flora selvagem protegida.

O artigo 29.º define as infrações relacionadas com a deterioração ilícita de habitats num local protegido.

O artigo 30.º define as infrações relacionadas com espécies exóticas invasoras.

O artigo 31.º determina o que deve ser considerado como uma infração particularmente grave.

O artigo 32.º prevê a instigação, a cumplicidade e a tentativa.

O artigo 33.º determina os casos nos quais as Partes têm competência jurisdicional para efeitos da Convenção.

O artigo 34.º prevê a responsabilidade das pessoas coletivas.

O artigo 35.º prevê as sanções e as medidas.

O artigo 36.º prevê as circunstâncias agravantes.

O artigo 37.º prevê a possibilidade de ter em conta condenações anteriores proferidas por outra Parte.

O artigo 38.º prevê a instauração e a tramitação do processo.

O artigo 39.º enumera os casos nos quais as Partes devem ponderar conceder às pessoas e às organizações não governamentais o direito de participar no processo.

O artigo 40.º prevê a cooperação internacional em matéria penal.

O artigo 41.º prevê a possibilidade de transmitir informações entre as Partes sem pedido prévio.

O artigo 42.º estabelece que devem ser respeitadas as regras em matéria de proteção de dados constantes da legislação e dos acordos internacionais aplicáveis que regem a proteção de dados pessoais.

O artigo 43.º estabelece o estatuto da vítima na investigação e no processo penal.

O artigo 44.º prevê a proteção das testemunhas no âmbito da Convenção.

O artigo 45.º prevê a proteção das pessoas que denunciam infrações ou cooperam com a justiça no âmbito da Convenção.

O artigo 46.º determina a composição do Comité das Partes e os seus procedimentos internos.

O artigo 47.º enumera os outros representantes que devem ou podem ser nomeados para o Comité das Partes.

O artigo 48.º enumera as funções do Comité das Partes.

O artigo 49.º estabelece a relação com outras fontes de direito internacional.

O artigo 50.º diz respeito às alterações à Convenção.

O artigo 51.º especifica os efeitos da Convenção.

O artigo 52.º rege o mecanismo de resolução de litígios relativos à Convenção.

O artigo 53.º rege a assinatura e a entrada em vigor da Convenção.

O artigo 54.º rege a adesão à Convenção.

O artigo 55.º rege a aplicação territorial da Convenção.

O artigo 56.º prevê a possibilidade de emitir reservas relativamente a determinadas disposições da Convenção, em especial a possibilidade de as organizações de integração regional especificarem o âmbito de aplicação de determinadas noções da Convenção com base na sua legislação harmonizada.

O artigo 57.º prevê a denúncia da Convenção.

O artigo 58.º estabelece os casos que exigem uma notificação do Secretário-Geral do Conselho da Europa.

- **Assinatura e texto da Convenção**

O texto da Convenção é apresentado ao Conselho juntamente com a presente proposta.

O texto das reservas é apresentado juntamente com a presente proposta.

Em conformidade com os Tratados, incumbe à Comissão assegurar a assinatura da Convenção, sob reserva da sua celebração em data ulterior.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à assinatura, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Proteção do Ambiente através do Direito Penal

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 83.º, n.º 2, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 5,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) Em 28 de setembro de 2023, o Conselho autorizou a Comissão a participar, em nome da União, nas negociações relativas a uma Convenção do Conselho da Europa sobre a Proteção do Ambiente através do Direito Penal («Convenção»)⁽¹⁾.
- (2) A Convenção foi adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em [...] e deverá ser abertura à assinatura em [...].
- (3) O artigo 53.º da Convenção estabelece que a mesma está aberta à assinatura da União Europeia.
- (4) A Convenção contém disposições relativas ao seu objetivo e âmbito de aplicação, às definições e terminologia jurídicas, às infrações penais, à responsabilidade das pessoas coletivas, às sanções e outras medidas, às circunstâncias agravantes e atenuantes, aos direitos processuais e à cooperação, às medidas preventivas e à participação da sociedade civil no que respeita à criminalidade ambiental.
- (5) Em 11 de abril de 2024, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram, com base no artigo 83.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Diretiva (UE) 2024/1203 do Parlamento Europeu e do Conselho⁽²⁾, que está amplamente alinhada com a Convenção.
- (6) Tendo em conta que o âmbito de aplicação e as disposições materiais da Convenção coincidem em grande medida com a Diretiva (UE) 2024/1203, a celebração da Convenção é suscetível de afetar as regras comuns da União ou de alterar o alcance das mesmas, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Assim, a União dispõe de competência externa exclusiva para assinar a Convenção.

⁽¹⁾ Decisão (UE) 2023/2170 do Conselho, de 28 de setembro de 2023, que autoriza a Comissão Europeia a participar, em nome da União Europeia, nas negociações sobre uma convenção do Conselho da Europa que anula e substitui a Convenção sobre a Proteção do Ambiente através do Direito Penal, de 1998 (STCE n.º 172) (JO L, 2023/2170, 16.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/2170/oj>).

⁽²⁾ Diretiva (UE) 2024/1203 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de abril de 2024, relativa à proteção do ambiente através do direito penal e que substitui as Diretivas 2008/99/CE e 2009/123/CE (JO L, 2024/1203, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1203/oj>).

- (7) A fim de assegurar a compatibilidade da Convenção com a Diretiva (UE) 2024/1203, a União deverá exercer a faculdade constante do artigo 56.º, n.º 3, da Convenção de especificar, por meio de uma reserva, o âmbito de aplicação do termo «ilícito» e de outros conceitos utilizados para efeitos da definição das infrações penais previstas na Convenção.
- (8) Por conseguinte, a Convenção deverá ser assinada em nome da União e a reserva deverá ser aprovada.
- (9) [Nos termos do artigo 3.º do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Irlanda notificou (, por ofício de...,) a sua intenção de participar na adoção e na aplicação da presente decisão.] ou [Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e sem prejuízo do artigo 4.º do protocolo acima referido, a Irlanda não participa na adoção da presente decisão e não fica a ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.]
- (10) Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa na adoção da presente decisão e não fica a ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.
- (11) A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados foi consultada em conformidade com o artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho³ e emitiu um parecer em XXXX⁴,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

É autorizada a assinatura, em nome da União, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Proteção do Ambiente através do Direito Penal, sob reserva da sua celebração⁽⁵⁾.

Artigo 2.º

A reserva é aprovada⁽⁶⁾.

(3) Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE (JO L 295 de 21.11.2018, p. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>).

(4) JO C [...], [...], p. [...].

(5) O texto da Convenção será publicado juntamente com a decisão relativa à sua celebração.

(6) A reserva é publicada no JO L, [...].

Artigo 3.º

A presente decisão entra em vigor em [...].

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*