

**Bryssel den 31 juli 2025
(OR. en)**

11314/25

**Interinstitutionellt ärende:
2025/0243 (NLE)**

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

FÖRSLAG

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	29 juli 2025
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2025) 433 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS BESLUT om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av Europarådets konvention om straffrättsliga sanktioner till skydd för miljön

För delegationerna bifogas dokument – COM(2025) 433 final.

Bilaga: COM(2025) 433 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 29.7.2025
COM(2025) 433 final

2025/0243 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

**om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av Europarådets konvention om
straffrättsliga sanktioner till skydd för miljön**

MOTIVERING

Detta förslag avser undertecknande på Europeiska unionens vägnar av Europarådets konvention om straffrättsliga sanktioner till skydd för miljön (*konventionen*).

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Miljöbrott orsakar betydande skador på miljön, människors hälsa och ekonomin och har blivit ett växande problem för EU och resten av världen. Miljöbrott är den fjärde största organiserade brottsliga verksamheten i världen efter narkotikahandel, människohandel och förfalskning. Miljöbrotten ökar årligen med mellan 5 och 7 %⁽¹⁾. Sådana brott som olaglig avskogning, förorening av vatten, luft och mark, olaglig handel med ozonnedbrytande ämnen, tjuvjakt och andra brott medför svåra skador på den biologiska mångfalden, skadar människors hälsa och förstör hela ekosystem. De internationella återverkningarna av de därav följande skadorna och förstörelsen, ofta med kopplingar till organiserad internationell brottslighet, kräver handlingskraft, ett gott internationellt samarbete på grundval av en gemensam förståelse av olika kategorier av miljöbrott, påföljder och gränsöverskridande samarbete.

Under de senaste decennierna har EU gradvis ökat ansträngningarna att reglera beteenden som skadar miljön. I dag fastställs i ett betydande antal EU-rättsakter, främst direktiv, relevanta standarder och begränsningar för en rad olika miljösektorer och därmed sammanhängande skyldigheter för de ansvariga. För att ytterligare förbättra miljöskyddet och stärka kampen mot miljöbrott har EU antagit Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 av den 11 april 2024 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om ersättande av direktiven 2008/99/EG och 2009/123/EG (*miljöbrottsdirektivet*). Genom miljöbrottsdirektivet fastställs minimiregler för fastställande av brottsrekvisit samt påföljder och sanktioner som syftar till ett effektivare miljöskydd och för åtgärder för att förebygga och bekämpa miljöbrott och för att effektivt verkställa unionens miljölagstiftning. Miljöbrottsdirektivet trädde i kraft den 20 maj 2024 och ålägger medlemsstaterna att anta nödvändiga införlivandeåtgärder senast den 20 maj 2026.

Europarådet, den institution som antog det första internationella instrumentet för bekämpning av miljöbrott genom 1998 års om straffrättsliga sanktioner till skydd för miljön ⁽²⁾(*1998 års konvention*), erkänner också behovet av en förstärkt internationell strategi för att bekämpa dessa brott.

1998 års konvention trädde emellertid aldrig i kraft eftersom det nödvändiga minimiantalet ratifikationer eller tillträdande stater inte uppnåddes.

Därför inrättade Europarådets styrkommitté för övervakning och samordning av brottsförebyggande och brottsbekämpningsverksamhet – Europeiska kommittén för straffrättsliga frågor (CDPC) – en expertgrupp för skydd av miljön genom straffrätt (CDPC-EC) för att i en genomförbarhetsstudie⁽³⁾ överväga den möjliga vägen framåt genom att bedöma om det var genomförbart och lämpligt att utarbeta en ny konvention för att ersätta den befintliga konventionen från 1998; i juni 2022 kom expertgruppen fram till att så var fallet.

⁽¹⁾ FN:s miljöprogram (Unep) och Interpols bedömning av snabbinsatser: The Rise of Environmental Crime, juni 2016.

⁽²⁾ Konvention om straffrättsliga sanktioner till skydd för miljön, ETS nr 172, antagen den 4 november 1998.

⁽³⁾ Genomförbarhetsstudie om straffrättsliga sanktioner till skydd för miljön, CDPC(2021)9-Fin.

Den 23 november 2022 antog Europarådets ministerkommitté kommittédirektiv för en ny expertkommitté för miljöskydd genom straffrättsliga bestämmelser (PC-ENV)⁽⁴⁾. PC-ENV inrättades och fick i uppdrag att under överinseende av ministerkommittén och CDPC utarbeta en ny konvention om straffrättsliga sanktioner till skydd för miljön.

Unionen förhandlade fram konventionen på grundval av artikel 216.1 fjärde alternativet i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*), som föreskriver att unionen får förhandla om och ingå ett internationellt avtal, om det avtalet "[...] sannolikt kommer att påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa".

Europeiska kommissionen företrädde unionen i förhandlingarna om konventionen i enlighet med artikel 218.3 och 218.4 i EUF-fördraget i linje med rådets beslut om bemyndigande för Europeiska kommissionen att delta⁽⁵⁾.

Unionen har deltagit aktivt i förhandlingarna och strävat efter att säkerställa att konventionen är förenlig med unionsrätten och konsekvent med direktivet, liksom att konventionen håller hög kvalitet och ger mervärde på internationell nivå.

Efter flera förhandlingsomgångar ⁽⁶⁾enades PC-ENV om texten till den nya konventionen vid sitt fjärde möte som ägde rum den 4–7 juni 2024.

Europarådets ministerkommitté antog konventionen den [...] och öppnade den för undertecknande den [...] i [...].

Syftet med detta förslag är att inleda processen för unionens undertecknande av konventionen, i syfte att senare ingå den, genom att föreslå att rådet antar ett beslut om bemyndigande för unionen att underteckna konventionen i enlighet med artikel 218.5 i EUF-fördraget.

Konventionen är fullt förenlig med unionsrätten i allmänhet, och med direktivet i synnerhet, och kommer att främja centrala koncept från unionens miljöbrottsstrategi överlag bland andra medlemmar av Europarådet och viktiga internationella partner som kan komma att bli parter i konventionen.

• **Konventionens innehåll**

Syftet med konventionen är att effektivt förebygga och bekämpa miljöbrott, att främja och stärka nationellt och internationellt samarbete och att fastställa minimiregler för att vägleda stater i deras nationella lagstiftning.

Konventionen är tillämplig på förebyggande, upptäckt, utredning och lagföring av samt påföljder för brott och definierar begreppen "olaglig", "vatten", "ekosystem" och "avfall". Dessa definitioner är helt i linje med relevanta definitioner och begrepp i EU-lagstiftningen.

Genom konventionen åtar sig parterna att vidta de åtgärder som krävs för att anta konventionens bestämmelser. Den omfattar åtgärder för att i nationell rätt fastställa att olagliga gärningar som omfattas av konventionen är straffbara och föreskriva relevanta påföljder, liksom en rad åtgärder för att säkerställa en effektiv bekämpning av miljöbrott, bland annat när det gäller resurser, utbildning, samarbete och strategiska tillvägagångssätt.

⁽⁴⁾ Europeiska kommittén för straffrättsliga frågor (CDPC) – Kommittédirektiv för expertkommittén för straffrättsliga sanktioner till skydd för miljön (PC-ENV), CM(2022)148-add2final.

⁽⁵⁾ Rådets beslut (EU) 2023/2170 av den 28 september 2023 om bemyndigande för Europeiska kommissionen att på Europeiska unionens vägnar delta i förhandlingar om en Europarådskonvention som ska ersätta 1998 års konvention om straffrättsliga sanktioner till skydd för miljön (ETS nr 172)

⁽⁶⁾ Förhandlingsomgångarna ägde rum den 16–18 oktober 2023, den 27–29 februari 2024 och den 4–7 juni 2024.

Kapitlet om materiell straffrätt avser olagliga och uppsåtliga gärningar i samband med förorening, utsläppande på marknaden av produkter som bryter mot miljökraven, brott som rör kemiska ämnen, radioaktiva ämnen eller ämnen, kvicksilver, ozonnedbrytande ämnen och fluorerade växthusgaser, brott som rör avfall, anläggningar, fartyg samt olagligt uttag av ytvatten eller grundvatten, handel med olagligt avverkat timmer, olaglig gruvdrift och olagligt dödande, förstörelse, insamling och innehav av skyddade vilda djur eller växter, handel med skyddade vilda djur eller växter, olaglig försämring av livsmiljöer inom ett skyddat område samt brott som rör invasiva främmande arter.

I konventionen föreskrivs också att de brott som omfattas av konventionen ska anses vara särskilt allvarliga om de begås uppsåtligt och leder till särskilt allvarlig skada eller förstörelse.

I ett särskilt avsnitt med allmänna straffrättsliga bestämmelser finns bestämmelser om anstiftan, medhjälp och försök, behörighet, juridiska personers ansvar, påföljder och åtgärder, försvårande omständigheter och beaktande av tidigare domar som meddelats av en annan part. Påföljderna för fysiska personer bör omfatta fängelsestraff och kan även omfatta monetära påföljder. Sanktionerna för juridiska personer bör omfatta straffrättsliga eller icke-straffrättsliga monetära påföljder och kan omfatta andra åtgärder, såsom näringsförbud, förlust av rätten till offentliga förmåner, stöd eller tillgång till offentlig finansiering samt rättslig övervakning. Parterna bör också möjliggöra frysning, beslag och förverkande av hjälpmedel till och vinning av de brott som fastställs i enlighet med denna konvention.

Utredning och lagföring av brott bör inte vara beroende av att en anmälan har gjorts. Personer som har ett tillräckligt intresse i saken eller hävdar att en rättighet kränks och icke-statliga miljöskyddsorganisationer bör ha rätt att delta i straffrättsliga förfaranden, i den mån de berörda har en sådan rätt i förfaranden rörande andra brott i parten i fråga.

Genom konventionen åtar sig parterna att samarbeta och samordna sig i enlighet med konventionen och genom tillämpning av relevanta internationella och regionala instrument om straffrättsligt samarbete. Även informationsutbyte mellan parterna möjliggörs, samtidigt som dataskyddsreglerna måste följas.

I konventionen föreskrivs dessutom skyddsåtgärder för brottsoffer och vittnen eller personer som anmäler brott eller på annat sätt samarbetar med rättsväsendet.

En partskommitté bestående av företrädare för parterna ska inrättas. Denna ska med hjälp av en övervakningsmekanism övervaka genomförandet av konventionen och underlätta insamling, analys och utbyte av information, erfarenheter och god praxis mellan parterna.

Konventionen ger också parterna en grund för att utnyttja vissa förbehåll, bland annat möjligheten för organisationer för regional integration att specificera räckvidden för vissa begrepp i konventionen på grundval av sin harmoniserade lagstiftning.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Konventionen förhandlades fram med beaktande av de omfattande förhandlingsdirektiv som rådet den 28 september 2023 antog tillsammans med bemyndigandet att förhandla.

Konventionen är helt anpassad till unionens mål om en hög miljöskyddsnivå och förbättring av miljöns kvalitet i enlighet med artikel 3.3 i EU-fördraget och artikel 191 i EUF-fördraget.

Konventionen återspeglar väl miljöbrottsdirektivets tillämpningsområde, struktur och innehåll, och täcker frågor som omfattas av unionens befogenheter enligt fördragen.

De rättsliga definitionerna och terminologin i konventionen överensstämmer med relevanta rättsliga definitioner och begrepp i EU-lagstiftningen, till exempel definitionen av

”ekosystem” i artikel 2.2 c i miljöbrottsdirektivet och i artikel 3 c i konventionen. Brottskategorierna i konventionen motsvarar de brott som fastställs i miljöbrottsdirektivet samt bestämmelserna om personers ansvar och påföljder, processuella rättigheter och samarbete, förebyggande åtgärder och det civila samhällets deltagande.

Miljöbrotten i konventionen och deras avgränsningar är tydligt definierade och förenliga med EU-lagstiftningen, särskilt med förteckningen över brott i artikel 3.2 i miljöbrottsdirektivet. Förteckningen över brott som omfattas av konventionen tar upp uppsåtliga och olagliga handlingar och överensstämmer till fullo med de brott som fastställs i miljöbrottsdirektivet. En brott betecknat ”olaga fiske”, som fanns med i Europarådets ursprungliga utkast, ingår inte i den text som man kommit överens om på expertnivå, då parterna inte kunde enas i frågan. Det rådde inte heller enighet om omfattningen och definitionen av brottet ”olaglig gruvdrift och olaglig handel med mineraler och metaller” enligt förslaget i Europarådets ursprungliga utkast. Den berörda bestämmelsen har omarbetats och omfattar nu endast gruvdrift som bedrivs utan lagstadgat tillstånd, vilket är i linje med miljöbrottsdirektivet. I likhet med miljöbrottsdirektivet innehåller konventionen dessutom en definition av ”särskilt allvarligt brott” vid förstörelse eller oåterkallelig, omfattande och väsentlig skada, eller långvarig, utbredd och väsentlig skada på ett ekosystem av betydande storlek eller miljövärde, på en livsmiljö inom ett skyddat område eller på luft-, mark- eller vattenkvaliteten.

Bestämmelser från Europarådets ursprungliga utkast till konvention vilka rörde statliga skyldigheter och tillbörlig aktsamhet, icke-statliga organisationer och det civila samhället, utbildning, den privata sektorns och mediernas deltagande samt bedömning av miljöpåståenden har strukits och behålls inte i den slutliga texten till konventionen.

Konventionens bestämmelser om förebyggande och medvetandehöjande åtgärder, utbildning av berörd personal och datainsamling ändrades och anpassades i sak till motsvarande bestämmelser i miljöbrottsdirektivet (t.ex. artikel 16 och artikel 18 i miljöbrottsdirektivet).

Konventionens allmänna straffrättsliga bestämmelser, såsom anstiftan, medhjälp och försök, behörighet, juridiska personers ansvar, påföljder och åtgärder, frysning och förverkande samt försvårande omständigheter, överensstämmer i stort sett med motsvarande bestämmelser i miljöbrottsdirektivet. Utöver detta återspeglas dessa bestämmelser även i andra EU-straffrättsliga instrument, såsom direktiv (EU) 2024/1226 (direktivet om fastställande av brottsrekvisit och påföljder för överträdelser av unionens restriktiva åtgärder) eller direktiv (EU) 2017/1371 (direktivet om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen) samt direktiv (EU) 2024/1260 (direktivet om återvinning och förverkande av tillgångar).

Juridiska personers ansvar i artikel 34 i konventionen överensstämmer helt med bestämmelserna i artikel 6 i direktivet, eftersom båda omfattas av samma villkor och har samma lydelse. Dessutom ligger även artikel 33 i konventionen om behörighet i linje med bestämmelserna i artikel 12 i direktivet, eftersom båda föreskriver liknande tvingande grunder för fastställande av behörighet och bestämmelsen om när mer än en part i konventionen gör gällande behörighet till innehåll och karaktär motsvarar bestämmelsen i direktivet.

Enligt konventionens bestämmelser om påföljder för fysiska personer ska parterna se till att brott enligt konventionen kan bestraffas med fängelse (dock utan att det fastställs särskilda minimikrav för maximistraff som i miljöbrottsdirektivet). Parterna får även införa monetära påföljder. Dessa bestämmelser om påföljder för fysiska personer är i överensstämmelse med miljöbrottsdirektivet och förekommer även i andra EU-instrument på straffrättens område, t.ex. direktiv (EU) 2024/1226. Båda de rättsliga ramarna föreskriver monetära påföljder för juridiska personer samt kompletterande sanktioner eller åtgärder, såsom näringsförbud, uteslutning från tillgång till offentlig finansiering, inbegripet anbudsförfaranden, bidrag,

koncessioner och återkallande av tillstånd och tillstånd. Alla typer av påföljder och åtgärder i konventionen ingår också i miljöbrottsdirektivet och är i överensstämmelse med andra EU-instrument på straffrättens område, såsom artikel 9 i direktiv (EU) 2017/1371 och artikel 7 i direktiv (EU) 2024/1226.

Frysning och förverkande av hjälpmedel till och vinning av miljöbrott som fastställs i respektive rättslig ram omfattas av artikel 35.3 i konventionen och i artikel 10 i miljöbrottsdirektivet. Dessutom är begreppet frysning och förverkande av hjälpmedel och vinning i artikel 35.3 i konventionen anpassat till direktiv (EU) 2024/1260 om återvinning och förverkande av tillgångar och förordning (EU) 2018/1805 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande. Liknande bestämmelser om frysning och förverkande av hjälpmedel och vinning återfinns också i artikel 10 i direktiv (EU) 2024/1226 och artikel 10 i direktiv (EU) 2017/1371.

Båda de rättsliga ramarna tar upp försvårande omständigheter, konventionen i artikel 36 och miljöbrottsdirektivet i artikel 8. Konventionen omfattar samma försvårande omständigheter som miljöbrottsdirektivet, men det senare går längre än genom att förteckna ytterligare försvårande omständigheter, såsom gärningsmannens förstörelse av bevis eller hot mot vittnen eller klagande. De försvårande omständigheter som anges i artikel 8 i direktiv (EU) 2024/1226 återspeglar dessutom nästan helt dem i konventionen.

Vikten av rätten att delta i förfaranden för personer som har ett tillräckligt intresse eller hävdar att en rättighet kränks samt för icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd betonas i artikel 39 i konventionen och i artikel 15 i miljöbrottsdirektivet.

Miljöbrottsdirektivet kommer att vara tillämpligt på miljöbrott i unionen, medan konventionen har en bredare geografisk räckvidd som omfattar Europarådets medlemmar och tredjeländer runt om i världen som kan bli parter i konventionen. Konventionen utgör således en unik möjlighet att främja miljöskydd utanför unionen i ett internationellt rättsligt bindande fördrag.

Enligt förhandlingsdirektiven är det viktigt att konventionen är förenlig med unionens regelverk, som bidrar till att uppnå målen för unionens miljöpolitik, och så långt som möjligt återspeglar det nya miljöbrottsdirektivets tillämpningsområde. Ett förbehåll som specificerar innebörden och omfattningen av de termer som nämns i artikel 56.3 i konventionen är ett verktyg för att säkerställa att konventionen är förenlig med unionens regelverk, inbegripet och i synnerhet med miljöbrottsdirektivet.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Konventionen är fullt förenligt med övrig EU-politik och kommer inte att kräva att EU ändrar sina regler, bestämmelser eller normer inom något reglerat område.

Konventionen har också gemensamma mål med annan unionspolitik och unionslagstiftning som syftar till att genomföra de grundläggande rättigheter som fastställs i unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

I synnerhet är principen om icke-diskriminering i konventionen helt förenlig med unionens lagstiftning om icke-diskriminering och kommer att främja integreringen av jämlikhetshänsyn vid genomförandet av konventionen.

Konventionen är också förenlig med tredje delen avdelning V i EUF-fördraget, som ger Europeiska unionen befogenheter på området med frihet, säkerhet och rättvisa. Utöver miljöbrottsdirektivet har Europeiska unionen antagit en bred uppsättning rättsliga instrument för att bekämpa miljöbrott och annan brottslighet. Följande rättsliga instrument ingår i denna ram:

- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1673 av den 23 oktober 2018 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1260 av den 24 april 2024 om återvinning av tillgångar och förverkande.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1727 av den 14 november 2018 om Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust), och om ersättning och upphävande av rådets beslut 2002/187/RIF.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF.
- Rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet.

Konventionen är dessutom förenlig med unionens dataskyddsregelverk, inbegripet den allmänna dataskyddsförordningen⁽⁷⁾ och dataskyddsdirektivet⁽⁸⁾. Vidare är konventionen förenlig med den omfattande unionsmiljölagstiftning som är i kraft eller som håller på att ses över och som påverkas av det nya miljöbrottsdirektivet som ett övergripande instrument. Unionens miljölagstiftning och miljöbrottsdirektivet interagerar. Definitionen av ett miljöbrott i miljöbrottsdirektivet kräver exempelvis att en olaglig handling begåtts, det vill säga att sådana skyldigheter som följer av unionens miljölagstiftning har överträtts.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

• Rättslig grund

Förslaget till beslut om bemyndigande att underteckna konventionen på unionens vägnar föreläggs rådet i enlighet med artikel 218.5 i EUF-fördraget.

Artikel 218.5 i EUF-fördraget tar upp beslut om ”bemyndigande att underteckna avtalet”. Eftersom syftet med detta förslag är att erhålla ett bemyndigande att underteckna konventionen är den förfarandemässiga rättsliga grunden artikel 218.5 i EUF-fördraget.

Den materiella rättsliga grunden beror främst på den planerade aktens syfte och innehåll. Enligt fast rättspraxis gäller att om en bedömning visar att det finns två avsikter med en unionsrättsakt eller att den har två beståndsdelar, och om en av dessa kan identifieras som den huvudsakliga eller avgörande avsikten eller beståndsdelan, medan den andra endast är av

⁽⁷⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

⁽⁸⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till den huvudsakliga eller avgörande avsikten eller beståndsdel.

Konventionen sammanfaller till stor del med direktivet om miljöansvar. Eftersom huvudsyftet med konventionen är att ange minimiregler för definitionen av relevanta brott, att fastställa miniminormer för påföljder och att föreskriva miniminormer för andra åtgärder för att kunna bekämpa miljöbrott mer effektivt, är den rättsliga grunden för miljöbrottsdirektivet, nämligen artikel 83.2 i EUF-fördraget, också den materiella rättsliga grunden för ingåendet av konventionen.

• Unionens befogenhet

Karaktären hos internationella avtal ("enbart EU"-avtal eller "blandat" avtal) är beroende av unionens befogenheter med avseende på det specifika ämnet.

Enligt artikel 3.2 i EUF-fördraget har unionen exklusiv behörighet "att ingå ett internationellt avtal (...) i den mån ingåendet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa." I synnerhet har Europeiska unionens domstol förtydligat följande: "För att det ska anses föreligga en sådan risk [att internationella åtaganden kan påverka unionens gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa], krävs emellertid inte att det föreligger en fullständig överensstämmelse mellan det område som omfattas av de internationella åtagandena och det som omfattas av unionslagstiftningen" utan att "räckvidden för unionens gemensamma regler [kan] påverkas eller ändras genom sådana åtaganden, även när åtagandena omfattas av ett område som redan i stor utsträckning regleras av sådana regler"⁽⁹⁾. Analysen unionens befogenhet måste ta hänsyn till de områden som omfattas av såväl EU-reglerna som bestämmelserna i det planerade avtalet, deras utveckling inom överskådlig framtid och reglerna och bestämmelsernas karaktär och innehåll för att avgöra om det planerade avtalet kan underminera en samstämmig och konsekvent tillämpning av EU-reglerna och att de system som de inrättar fungerar väl⁽¹⁰⁾.

Eftersom konventionens tillämpningsområde i stora delar sammanfaller med miljöbrottsdirektivets kan ingåendet av konventionen påverka gemensamma unionsregler eller ändra deras räckvidd i den mening som avses i artikel 3.2 i EUF-fördraget.

Den nya konventionen återspeglar väl direktivets struktur, karaktär, innehåll och tillämpningsområde. Båda innehåller anpassade bestämmelser om syfte och tillämpningsområde, terminologi och definitioner, brott, juridiska personers ansvar, behörighet, påföljder och andra åtgärder, försvårande omständigheter, processuella rättigheter och samarbete, förebyggande åtgärder och det civila samhällets deltagande. Under förhandlingarna ströks dessutom flera bestämmelser från det ursprungliga utkast till konvention som föreslagits av PC-ENV, vilket ledde till en ännu närmare anpassning av konventionstexten till miljöbrottsdirektivet. Som exempel kan nämnas att de strukna bestämmelserna gällde statliga skyldigheter och tillbörlig aktsamhet, icke-statliga organisationer och det civila samhället, utbildning, den privata sektorns och mediernas deltagande, bedömning av miljöpåståenden, olagligt fiske, inrättande av en expertgrupp för miljöskydd och åtgärder mot miljöbrott, parlamentets deltagande i övervakningen samt giltigheten och översynen av förbehåll. Flera bestämmelser genomgick också betydande ändringar jämfört med det ursprungliga utkastet, till exempel definitionen av "olaglig" och specificeringen "särskilt allvarligt brott" (tidigare kallat "ekocid"), som nu noga återspeglar innehållet i miljöbrottsdirektivet.

⁽⁹⁾ Mål C-114/12, kommissionen/rådet, ECLI:EU:C:2014:2151, punkterna 69 och 70.

⁽¹⁰⁾ Yttrande 1/13 av den 14 oktober 2014, ECLI:EU:C:2014:2303, punkt 74.

Vidare har unionens regler om miljöbrott funnits sedan 2008, och med tanke på den ökande betydelsen och inverkan av dessa brott kommer de att fortsätta att vara högt prioriterade och utvecklas på unionsnivå.

Eftersom konventionen reglerar ett område som till stor del omfattas av EU:s gemensamma regler bör unionen följaktligen ha exklusiv extern befogenhet att underteckna konventionen för unionen som ett avtal som enbart ingås med EU.

Konventionen är öppen för undertecknande av Europeiska unionen (artikel 53.1). Konventionen innehåller också bestämmelser om förbehåll som gör det möjligt att genom en förklaring precisera räckvidden för begreppet "olaglig" och för begreppen "inhemsk lagstiftning", "nationella bestämmelser", "skyddade" och "krav" som används i definitionen av vissa brott i konventionen.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Ej tillämpligt.

- **Proportionalitetsprincipen**

Konventionen går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de politiska målen att effektivt bekämpa miljöbrott och är därför förenlig med proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 i EU-fördraget. Unionen har redan utövat intern befogenhet på detta område genom antagandet av miljöbrottsdirektivet.

De överväganden som gäller för miljöbrottsdirektivet gäller även för konventionen, eftersom miljöbrottens inverkan och miljöskyddets betydelse sträcker sig över gränserna och kräver en internationell strategi. I konventionen fastställs brottsrubriceringarnas räckvidd så att den täcker alla relevanta handlingar, samtidigt som den begränsas till vad som är nödvändigt och proportionerligt. Både de brott och de påföljder som fastställs i konventionen är begränsade till allvarliga överträdelser av miljölagstiftningen och därmed förenliga med proportionalitetsprincipen.

- **Val av instrument**

Enligt artikel 218.5 i EUF-fördraget ska kommissionen eller unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik lägga fram förslag för rådet, som ska anta ett beslut om bemyndigande att underteckna ett internationellt avtal. Med tanke på det planerade avtalets innehåll är det lämpligt att kommissionen lägger fram ett förslag om detta.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

Ej tillämpligt.

- **Samråd med berörda parter**

Europeiska kommissionen har inte genomfört något särskilt samråd med berörda parter om detta förslag.

Utarbetandet av konventionen var en gemensam insats av Europarådets expertkommitté för skydd av miljön genom straffrättsliga bestämmelser, med deltagande av Europarådets medlemsstater samt observatörsstater, däribland Heliga stolen.

I enlighet med Europarådets åtagande att samarbeta med olika berörda parter beaktades vid utarbetandet av konventionen även bidrag från företrädare för det civila samhället och andra

internationella organisationer, däribland FN:s miljöprogram (Unep), FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå (UNODC), det globala initiativet för att få ett slut på naturvårdsbrott, Wild Legal och Wildlife Justice Commission.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Unionens förhandlingspositioner för konventionen har utarbetats i samråd med rådets arbetsgrupp för straffrättsligt samarbete.

- **Konsekvensbedömning**

Ej tillämpligt.

- **Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling**

Ej tillämpligt.

- **Grundläggande rättigheter**

Konventionen syftar till att förbättra miljön, i enlighet med vad som fastställs i artikel 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (*stadgan*), och därmed även medborgarnas välbefinnande, vilket på ett positivt sätt påverkar rätten till liv (artikel 2 i stadgan), rätten till fysisk integritet (artikel 3), barns omvårdnad och välbefinnande (artikel 24), rätten till hälsosamma arbetsvillkor (artikel 31) och rätten till tillgång till förebyggande hälso- och sjukvård (artikel 35).

Konventionen säkerställer att alla ingrepp i skyddet av personuppgifter är nödvändiga och proportionerliga genom att garantera tillämpningen av lämpliga dataskyddsgarantier för de personuppgifter som överförs i artikel 42 i konventionen, i enlighet med tillämplig lagstiftning och internationella avtal.

Konventionen tar hänsyn till en rad grundläggande rättigheter, nämligen

- näringsfriheten genom att i artikel 34 fastställa juridiska personers ansvar och tydligt fastställa i vilka fall en juridisk person ska hållas ansvarig för miljöbrott, samt genom att föreskriva påföljder för juridiska personer i artikel 35.2, vilka måste vara effektiva, proportionella och avskräckande och därmed säkerställa att varje ingrepp i näringsfriheten är nödvändigt och proportionerligt,
- principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff (artikel 49 i stadgan) i artikel 35 genom att föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande åtgärder som tar hänsyn till brottets svårhetsgrad, samt genom att föreskriva fall av särskilt allvarliga brott i artikel 31 och försvårande omständigheter i artikel 36,
- rätten att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott (artikel 50 i stadgan – *ne bis in idem*) i artikel 37 genom att föreskriva en möjlighet att beakta lagakraftvunna domar som meddelats av en annan part,

och bör genomföras och tillämpas av parterna med vederbörlig respekt för dessa rättigheter.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Konventionen föreskriver finansiella bidrag från icke-medlemsstater till partskommitténs verksamhet. Alla medlemmar i Europarådet kommer att bidra via Europarådets ordinarie budget i enlighet med Europarådets stadga, medan parter som inte är medlemmar kommer att lämna bidrag utanför budgeten. Bidraget från en part som inte är medlem i Europarådet ska fastställas gemensamt av ministerkommittén och den berörda parten.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Konventionen föreskriver en övervakningsmekanism genom vilken partskommittén, bestående av företrädare för parterna, övervakar genomförandet av konventionen. Kommittén ska också underlätta insamling, analys och utbyte av information, erfarenheter och god praxis mellan parterna och ska när så behövs också att underlätta en effektiv användning och ett effektivt genomförande av konventionen och yttra sig i alla frågor som rör dess tillämpning.

- **Förklarande dokument (för direktiv)**

Ej tillämpligt.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

I artikel 1 förklaras konventionens syfte.

I artikel 2 fastställs konventionens tillämpningsområde.

Artikel 3 innehåller definitioner av centrala begrepp i konventionen.

I artikel 4 anges att icke-diskrimineringsprincipen gäller vid tillämpningen av konventionen.

I artikel 5 föreskrivs en övergripande och samordnad politik från konventionsparternas sida.

Artikel 6 föreskriver att en nationell strategi ska upprättas och offentliggöras.

I artikel 7 regleras parternas tilldelning av ekonomiska och mänskliga resurser.

Artikel 8 rör parternas utbildning av berörda yrkesgrupper.

I artikel 9 fastställs omfattningen av datainsamling och forskning.

I artikel 10 anges de allmänna skyldigheterna enligt konventionen att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att förhindra brott som fastställs i konventionen.

I artikel 11 föreskrivs medvetandehöjande åtgärder.

Artikel 12 tar upp brott i samband med olaglig förorening.

I artikel 13 tar upp brott i samband med utsläppande på marknaden av produkter som bryter mot miljökraven.

I artikel 14 behandlas brott i samband med kemiska ämnen.

I artikel 15 behandlas brott i samband med radioaktivt material eller radioaktiva ämnen.

I artikel 16 behandlas brott i samband med kvicksilver.

I artikel 17 behandlas brott i samband med ozonnedbrytande ämnen.

I artikel 18 behandlas brott i samband med fluorerade växthusgaser.

I artikel 19 definieras brott i samband med olaglig insamling, behandling, transport, återvinning, bortskaffande eller överföring av avfall.

I artikel 20 fastställs brott i samband med olaglig drift eller stängning av en anläggning där farlig verksamhet bedrivs.

I artikel 21 fastställs brott i samband med olaglig drift eller stängning av en anläggning där farliga ämnen är involverade.

Artikel 22 tar upp brott i samband med olaglig återvinning av fartyg.

I artikel 23 behandlas brott i samband med utsläpp av förorenande ämnen orsakade av fartyg.

Artikel 24 tar upp brott i samband med olagligt uttag av ytvatten eller grundvatten.

Artikel 25 tar upp brott i samband med olagligt avverkat timmer.

Artikel 26 behandlar brott i samband med olaglig gruvdrift.

I artikel 27 fastställs brott i samband med olagligt dödande, förstörelse, insamling och innehav av skyddade vilda djur eller växter.

I artikel 28 fastställs brott i samband med olaglig handel med skyddade vilda djur eller växter.

Artikel 29 tar upp brott i samband med olagligt försämring av livsmiljöerna inom ett skyddat område.

I artikel 30 behandlas brott i samband med invasiva främmande arter.

I artikel 31 fastställs vad som ska betraktas som ett särskilt allvarligt brott.

I artikel 32 behandlas anstiftan, medhjälp och försök till brott.

Artikel 33 anger i vilka situationer parterna ska fastställa sin behörighet med avseende på konventionen.

Artikel 34 innehåller bestämmelser om juridiska personers ansvar.

Artikel 35 tar upp påföljder och åtgärder.

Artikel 36 behandlar försvårande omständigheter.

I artikel 37 föreskrivs möjligheten att beakta tidigare domar som meddelats av en annan part.

Artikel 38 innehåller bestämmelser om inledande och fortsatt drivande av rättsliga förfaranden.

I artikel 39 förtecknas fall där parterna bör överväga att bevilja personer och icke-statliga organisationer rätt att delta i förfaranden.

Artikel 40 behandlar internationellt samarbete på straffrättens område.

I artikel 41 fastställs möjligheten att vidarebefordra information mellan parterna utan föregående begäran.

I artikel 42 anges att bestämmelserna om dataskydd i tillämplig lagstiftning och i internationella avtal om skydd av personuppgifter ska följas.

Artikel 43 tar upp brottsoffrets ställning i brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden.

Artikel 44 innehåller bestämmelser om vittnesskydd enligt konventionen.

I artikel 45 föreskrivs skydd för personer som anmäler brott eller samarbetar med rättsväsendet enligt konventionen.

I artikel 46 anges partskommitténs sammansättning och interna förfaranden.

I artikel 47 förtecknas vilka andra företrädare som ska eller kan utses till partskommittén.

I artikel 48 förtecknas partskommitténs uppgifter.

Artikel 49 rör förhållandet till andra folkrättsliga källor.

Artikel 50 rör ändringar av konventionen.

I artikel 51 anges konventionens verkningar.

I artikel 52 regleras mekanismen för tvistlösning i samband med konventionen.

I artikel 53 regleras konventionens undertecknande och ikraftträdande.

Artikel 54 innehåller bestämmelser om anslutning till konventionen.

Artikel 55 rör konventionens territoriella tillämpning.

Artikel 56 föreskriver ett utrymme att göra förbehåll med avseende på vissa bestämmelser i konventionen, särskilt möjligheten för organisationer för regional integration att specificera räckvidden av vissa begrepp i konventionen på grundval av sin harmoniserade lagstiftning.

Artikel 57 innehåller bestämmelser om frånträde av konventionen.

I artikel 58 föreskrivs de fall då underrättelse från Europarådets generalsekreterare ska göras.

- **Undertecknande och konventionens text**

Texten till konventionen överlämnas till rådet tillsammans med detta förslag.

Texten till förbehållet överlämnas tillsammans med detta förslag.

I enlighet med fördragen är det kommissionen som säkerställer att konventionen undertecknas, med förbehåll för att den ingås vid en senare tidpunkt.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av Europarådets konvention om straffrättsliga sanktioner till skydd för miljön

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 83.2 jämförd med artikel 218.5,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och
av följande skäl:

- (1) Den 28 september 2023 bemyndigade rådet kommissionen att på unionens vägnar delta i förhandlingarna om Europarådets konvention om straffrättsliga sanktioner till skydd för miljön (*konventionen*)⁽¹⁾
- (2) Konventionen antogs av Europarådets ministerkommitté den [...] och planeras öppnas för undertecknande den [...].
- (3) Enligt artikel 53 i konventionen ska konventionen vara öppen för undertecknande av Europeiska unionen.
- (4) Konventionen innehåller bestämmelser om dess syfte och tillämpningsområde, rättsliga definitioner och terminologi, brott, juridiska personers ansvar, påföljder och andra åtgärder, försvårande och förmildrande omständigheter, processuella rättigheter och samarbete, förebyggande åtgärder och det civila samhällets deltagande när det gäller miljöbrott.
- (5) Den 11 april 2024 antog Europaparlamentet och rådet, på grundval av artikel 83.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203⁽²⁾, som i stor utsträckning överensstämmer med konventionen.
- (6) Eftersom konventionens tillämpningsområde och materiella bestämmelser i stor utsträckning sammanfaller med direktiv (EU) 2024/1203 kan ingåendet av konventionen påverka gemensamma unionsregler eller ändra deras räckvidd i den mening som avses i artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Unionen har därför exklusiv extern befogenhet att underteckna konventionen.
- (7) För att säkerställa förenlighet mellan konventionen och direktiv (EU) 2024/1203 bör unionen utnyttja den möjlighet som ges i artikel 56.3 i konventionen att genom ett

⁽¹⁾ Rådets beslut (EU) 2023/2170 av den 28 september 2023 om bemyndigande för Europeiska kommissionen att på Europeiska unionens vägnar delta i förhandlingar om en Europarådskonvention som ska ersätta 1998 års konvention om straffrättsliga sanktioner till skydd för miljön (ETS nr 172), EUT L, 2023/2170, 16.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/2170/oj>.

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 av den 11 april 2024 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om ersättande av direktiven 2008/99/EG och 2009/123/EG, EUT L, 2024/1203, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1203/oj>.

förbehåll specificera omfattningen av begreppet ”olaglig” och andra begrepp som används för att definiera brott enligt konventionen.

- (8) Konventionen bör därför undertecknas på unionens vägnar och förbehållet bör godkännas.
- (9) [I enlighet med artikel 3 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, har Irland[, geom en skrivelse av den ...,] meddelat att det önskar delta i antagandet och tillämpningen av detta beslut.] eller [I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet, deltar Irland inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Irland.]
- (10) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.
- (11) Europeiska datatillsynsmannen har hörts i enlighet med artikel 42.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725³ och avgav ett yttrande den XXXX⁴.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Undertecknandet på unionens vägnar av Europarådets konvention om straffrättsliga sanktioner till skydd för miljön bemyndigas härmed, med förbehåll för att konventionen ingås⁽⁵⁾.

Artikel 2

Förbehållet godkänns härmed⁽⁶⁾.

(3) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG (OJ L 295, 21.11.2018, p. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>).

(4) EUT C [...], [...], s. [...].

(5) Texten till konventionen kommer att offentliggöras tillsammans med beslutet om konventionens ingående.

(6) Förbehållet offentliggörs i EUT L, [...].

Artikel 3

Detta beslut träder i kraft den [...].

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*