



Rada  
Unii Europejskiej

**Bruksela, 10 lipca 2023 r.  
(OR. en)**

**11545/1/23  
REV 1**

**COPEN 244  
DROIPEN 99  
ENV 817  
RELEX 852  
JAI 976**

**PISMO PRZEWODNIE**

---

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	7 lipca 2023 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2023) 419 final
Dotyczy:	Zalecenie dotyczące DECYZJI RADY upoważniającej Komisję Europejską do udziału w imieniu Unii Europejskiej w negocjacjach dotyczących konwencji Rady Europy zastępującej Konwencję o ochronie środowiska poprzez prawo karne z 1998 r. (ETS nr 172), a także towarzyszącego jej projektu sprawozdania wyjaśniającego

---

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2023) 419 final.

Załącznik: COM(2023) 419 final



Bruksela, dnia 7.7.2023 r.  
COM(2023) 419 final

Zalecenie

**DECYZJA RADY**

**upoważniająca Komisję Europejską do udziału w imieniu Unii Europejskiej w negocjacjach dotyczących konwencji Rady Europy zastępującej Konwencję o ochronie środowiska poprzez prawo karne z 1998 r. (ETS nr 172), a także towarzyszącego jej projektu sprawozdania wyjaśniającego**

## UZASADNIENIE

### 1. KONTEKST WNIOSKU

- **Przyczyny i cele wniosku**

W UE i na całym świecie coraz większym problemem stają się przestępczość środowiskowa oraz znaczne szkody wyrządzone środowisku i zdrowiu ludzi. Według najnowszych dostępnych szacunków<sup>1</sup> roczne straty związane z przestępstwami przeciwko środowisku określa się na 91–258 mld USD. Czyni to przestępczość środowiskową czwartą największą działalnością przestępczą na świecie po nielegalnym obrocie środkami odurzającymi, handlu ludźmi i podrabianiu produktów. Nasila się ona w tempie od 5 do 7 % rocznie. Przestępstwa takie jak nielegalne wylesianie, zanieczyszczanie wody, powietrza i gleby, handel substancjami zubożającymi warstwę ozonową, kłusownictwo i inne w znacznym stopniu szkodzą różnorodności biologicznej, zdrowiu ludzi i powodują niszczenie całych ekosystemów. Globalny wpływ wynikających z tego szkód i degradacji, często z udziałem przestępczości zorganizowanej na skalę ponadnarodową, wymaga zdecydowanych działań, silnej współpracy międzynarodowej opartej na wspólnym rozumieniu kategorii przestępstw przeciwko środowisku, sankcji oraz współpracy transgranicznej.

- **Dyrektywa Unii Europejskiej w sprawie przestępstw przeciwko środowisku**

W ciągu ostatnich dziesięcioleci UE stopniowo zwiększała skalę działań na rzecz uregulowania zachowań szkodliwych dla środowiska. Obecnie ponad 250 aktów prawnych UE, głównie dyrektyw, określa normy i limity dla różnych sektorów środowiskowych. Aby jeszcze bardziej wzmocnić ochronę środowiska, w dyrektywie 2008/99/WE w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (dalej „dyrektywa w sprawie przestępstw przeciwko środowisku”)<sup>2</sup> zobowiązano państwa członkowskie UE do penalizacji najpoważniejszych naruszeń prawa sektorowego w zakresie ochrony środowiska. Przewidziano w niej między innymi wspólny zestaw kategorii przestępstw przeciwko środowisku w UE i wprowadzono wymóg stosowania skutecznych, odstrasżających i proporcjonalnych sankcji wobec osób fizycznych i prawnych. Dyrektywa w sprawie przestępstw przeciwko środowisku została zainspirowana Konwencją Rady Europy o ochronie środowiska poprzez prawo karne z 1998 r.<sup>3</sup>, która wywarła znaczący wpływ na tę dyrektywę.

Komisja dokonała oceny skuteczności dyrektywy w sprawie przestępstw przeciwko środowisku i w październiku 2020 r. opublikowała jej wyniki<sup>4</sup>. Na podstawie tych wyników

---

<sup>1</sup> Według Interpolu i Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska przestępczość środowiskowa jest czwartą co do wielkości działalnością przestępczą na świecie i nasila się w tempie od 5 do 7 % rocznie. UNEP-INTERPOL Rapid Response Assessment: The Rise of Environmental Crime [Ocena szybkiego reagowania UNEP-INTERPOL – Wzrost skali przestępstw przeciwko środowisku], czerwiec 2016 r.

<sup>2</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne; Dz.U. L 328.

<sup>3</sup> Rada Europy, Konwencja o ochronie środowiska poprzez prawo karne, ETS nr 172, 4 listopada 1998 r. <https://www.ecolex.org/details/treaty/convention-on-the-protection-of-the-environment-through-criminal-law-tre-001292/>

<sup>4</sup> Dokument roboczy służb Komisji, Ocena dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (dyrektywa w sprawie przestępstw przeciwko środowisku), SWD(2020) 259 final z dnia 28 października 2020 r. (część I, część II, streszczenie).

Komisja postanowiła ulepszyć ramy prawne dotyczące zwalczania przestępstw przeciwko środowisku i w dniu 15 grudnia 2021 r. przyjęła wniosek dotyczący nowej unijnej dyrektywy w sprawie przestępstw przeciwko środowisku<sup>5</sup>. We wniosku tym doprecyzowano definicje kategorii przestępstw przeciwko środowisku i dodano nowe, aby zapewnić odpowiednie karanie poważnych przestępstw popełnionych umyślnie lub w wyniku poważnego zaniedbania. Wprowadzono w nim minimalne maksymalne poziomy sankcji wobec osób fizycznych i prawnych, w ramach których uwzględniono również zdolność finansową przedsiębiorstw, okoliczności obciążające i dodatkowe sankcje/środki w celu ułatwienia skutecznego i odstrasżającego karania. Wniosek ten ma ułatwić współpracę transgraniczną i zawiera szereg przepisów mających na celu wzmocnienie łańcucha egzekwowania prawa, w tym zobowiązania państw członkowskich do przekazywania danych statystycznych dotyczących postępowań karnych w zakresie ochrony środowiska. Wspomniany wniosek zawiera także przepisy dotyczące praw i roli zainteresowanej społeczności oraz obrońców środowiska.

W grudniu 2022 r. państwa członkowskie UE w Radzie Unii Europejskiej wypracowały podejście ogólne. W marcu 2023 r. stanowisko przyjął Parlament Europejski<sup>6</sup>. W maju 2023 r. rozpoczęły się negocjacje z Parlamentem Europejskim w celu osiągnięcia porozumienia politycznego do końca 2023 r.

- **Konwencja Rady Europy o przestępstwach przeciwko środowisku**

Równoległe do trwających prac Unii Europejskiej nad nową dyrektywą w sprawie przestępstw przeciwko środowisku Rada Europy postanowiła zastąpić swoją Konwencję o ochronie środowiska poprzez prawo karne z 1998 r.<sup>7</sup> (dalej „Konwencja z 1998 r.”). Konwencja z 1998 r. stanowi pionierskie prawodawstwo i jest pierwszym międzynarodowym instrumentem zawierającym definicje najpoważniejszych przestępstw przeciwko środowisku popełnionych umyślnie lub w wyniku zaniedbania, postanowienia dotyczące jurysdykcji, sankcji, środków konfiskaty, przywracania środowiska do stanu poprzedniego, odpowiedzialności przedsiębiorstw, współpracy między stronami Konwencji i współpracy międzynarodowej, praw grup, fundacji lub stowarzyszeń mających na celu ochronę środowiska do udziału w postępowaniach karnych zgodnie z prawem krajowym oraz praw grup określających przestępstwa i wymagających skutecznych i odstrasżających sankcji. Wiele z tych postanowień zapewniało stronom elastyczność, wymagając jedynie – w dowolnej chwili – deklaracji skierowanej do Sekretarza Generalnego Rady Europy o woli transpozycji danego postanowienia. Konwencja nigdy jednak nie weszła w życie, ponieważ nie osiągnięto niezbędnej minimalnej liczby ratyfikacji ani przystąpień.

W dniu 23 listopada 2022 r., z upoważnienia Komitetu Ministrów Rady Europy i Europejskiego Komitetu Problematyki Przestępczości (CDPC), powołano nowy Komitet Ekspertów ds. ochrony środowiska poprzez prawo karne (PC-ENV), któremu powierzono formalne negocjacje w sprawie nowej Konwencji Rady Europy o ochronie środowiska poprzez prawo karne, zastępującej Konwencję z 1998 r., na podstawie zakresu uprawnień przyjętego przez PC-ENV<sup>8</sup>. W nowej konwencji zostanie również uwzględnione studium

<sup>5</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępującej dyrektywę 2008/99/WE, COM(2021) 851 final 2021/0422 (COD).  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0087\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0087_PL.html)

<sup>7</sup> Konwencja o ochronie środowiska poprzez prawo karne, ETS nr 172, przyjęta w dniu 4 listopada 1998 r.

<sup>8</sup> CM(2022)148-add2-final, 23 listopada 2022 r.

wykonalności<sup>9</sup> przedstawione w 2022 r., w którym podkreślono zasadność nowej konwencji w tej dziedzinie.

W odniesieniu do stosowności nowej konwencji stwierdzono, że:

„Skuteczność walki z przestępstwami przeciwko środowisku, we wszystkich jej wymiarach, a w szczególności w wymiarze transgranicznym, zależy również i między innymi od skutecznej współpracy międzynarodowej między państwami. Taka współpraca jest niezbędna do zapewnienia, aby odpowiednie organy krajowe zaangażowane w zapobieganie przestępstwom przeciwko środowisku oraz ich zwalczanie mówiły tym samym językiem. Nowy instrument prawny byłby okazją do ustanowienia wspólnych przepisów dotyczących takiej wzmocnionej współpracy międzynarodowej, korzystając z istniejących instrumentów międzynarodowych Rady Europy. (...) Ze względu na dużą liczbę państw członkowskich (47 państw), wykraczającą poza Europę, wpływ tej konwencji jest taki, że instrumenty opracowywane na jej podstawie mogą mieć znaczną wagę ponad granicami zgodnie z transgranicznym charakterem wyzwania środowiskowego, któremu należy sprostać. Przyjęcie nowej konwencji w tej dziedzinie, oprócz jej wysoce symbolicznego wymiaru na arenie międzynarodowej, równoległe z innymi (regionalnymi) inicjatywami, mogłoby wywołać efekt domina na poziomie krajowym i zainspirować do stworzenia innych instrumentów międzynarodowych”.

W odniesieniu do relacji z Unią Europejską w studium wykonalności Rada Europy stwierdziła, że „biorąc pod uwagę działania prowadzone przez Unię Europejską w dziedzinie przestępstw przeciwko środowisku, a zwłaszcza (...) prace nad wnioskiem dotyczącym nowej dyrektywy UE, konieczne będzie utrzymywanie regularnych kontaktów między obiema organizacjami i koordynowanie ich działań, w miarę możliwości, w celu uniknięcia sprzeczności między pracą Unii Europejskiej z jednej strony, a z drugiej strony, w skali ogólnoeuropejskiej, pracą Rady Europy. Powinna temu sprzyjać regularna wymiana między poszczególnymi grupami ekspertów, komitetami i sekretariatami obu wspomnianych organizacji”.

W dniach 16–18 października 2023 r. w Radzie odbędzie się pierwsze spotkanie w celu wynegocjowania tekstu projektu konwencji.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Przewidywany zakres nowej Konwencji o przestępstwach przeciwko środowisku jest w znacznym stopniu objęty prawem Unii, a w szczególności obowiązującą obecnie dyrektywą w sprawie przestępstw przeciwko środowisku oraz wnioskiem Komisji dotyczącym nowej dyrektywy w sprawie przestępstw przeciwko środowisku<sup>10</sup>. Ich cele i treść w dużym stopniu pokrywają się z planowaną nową Konwencją Rady Europy o przestępstwach przeciwko środowisku<sup>11</sup>. Bodźcem i inspiracją w przypadku obu tych aktów jest rosnące poparcie i ogólnoświatowe zainteresowanie potrzebą ochrony środowiska.

Z tego powodu konieczne jest, by podczas negocjacji Unia była w stanie przyczynić się do realizacji tych celów, unikając wszelkich rozbieżności pod względem definicji prawnych, terminologii i obowiązków określonych odpowiednio w konwencji i nowej dyrektywie w sprawie przestępstw przeciwko środowisku. Ważne jest, aby podczas negocjacji w Radzie Europy Unia uwzględniała postępy i zmiany dotyczące proponowanej nowej dyrektywy

---

<sup>9</sup> Studium wykonalności dotyczące ochrony środowiska poprzez prawo karne, CDPC(2021)9-Fin.

<sup>10</sup> Zob. przypis 4.

<sup>11</sup> Więcej informacji znajduje się w sekcji 2 – Podstawa prawna.

w sprawie przestępstw przeciwko środowisku i pozostawała w ścisłym kontakcie z właściwą grupą roboczą Rady.

Pomyślny wynik negocjacji powinien doprowadzić do uzgodnienia spójnych przepisów dotyczących kategorii przestępstw przeciwko środowisku, w tym opisu przestępstw, sankcji, wzmocnienia łańcucha egzekwowania prawa, uznania roli obywateli i społeczeństwa obywatelskiego, narzędzi proceduralnych i dochodzeniowych państw członkowskich UE i państw członkowskich Rady Europy, które ratyfikują nową konwencję i na tej podstawie ułatwią współpracę ponadnarodową.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

W tytule V części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyznano Unii Europejskiej kompetencje w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Oprócz dyrektywy w sprawie przestępstw przeciwko środowisku Unia Europejska przyjęła kompleksowy zestaw instrumentów prawnych w celu zwalczania przestępstw przeciwko środowisku i innych przestępstw. Następujące instrumenty prawne lub wnioski stanowią część niniejszych ram prawnych:

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1673 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych<sup>12</sup>;
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii<sup>13</sup>;
- wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia<sup>14</sup>;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1727 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) oraz zastąpienia i uchylecia decyzji Rady 2002/187/WSiSW<sup>15</sup>;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW<sup>16</sup>;
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW<sup>17</sup>;
- rozporządzenie Rady (WE) nr 1005/2008 w sprawie nielegalnych, nieraportowanych i nieuregulowanych połowów (połowy NNN)<sup>18</sup>, które jest obecnie poddawane przeglądowi<sup>19</sup>.

<sup>12</sup> Dz.U. L 284 z 12.11.2018, s. 22.

<sup>13</sup> Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17.

<sup>14</sup> COM (2022)245 final.

<sup>15</sup> Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 138.

<sup>16</sup> Dz.U. L 135 z 24.5.2016, s. 53.

<sup>17</sup> Dz.U. L 315 z 14.11.2012.

Ponadto istnieje obszerny zbiór unijnych przepisów prawa ochrony środowiska, które obowiązują lub są obecnie poddawane przeglądowi, objętych nową dyrektywą w sprawie przestępstw przeciwko środowisku jako instrumentem horyzontalnym<sup>20</sup>. Unijne prawo ochrony środowiska i dyrektywa w sprawie przestępstw przeciwko środowisku oddziałują na siebie wzajemnie, ponieważ w definicji przestępstwa na podstawie wspomnianej dyrektywy wymaga się bezprawnego postępowania, tj. naruszenia obowiązków określonych w unijnym prawie ochrony środowiska. Ponadto sankcje pozakarne określone w unijnym prawie ochrony środowiska i sankcje karne tworzą razem zintegrowany unijny system sankcji, który przyczynia się do skutecznego wdrażania polityki UE w celu ochrony środowiska; sankcje pozakarne i karne powinny się wzajemnie uzupełniać i wzmacniać w ramach progresywnego i spójnego podejścia, obejmującego ogólnounijne przepisy dotyczące nakładania sankcji zgodnie ze zharmonizowanymi kryteriami i normami.

## 2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

### • Podstawa prawna

Niniejsze zalecenie przedkłada się Radzie na podstawie art. 218 ust. 3 i 4 TFUE w celu uzyskania upoważnienia do negocjowania w imieniu Unii Europejskiej przeglądu Konwencji Rady Europy o przestępstwach przeciwko środowisku, do wydania wytycznych negocjacyjnych oraz do wyznaczenia Komisji jako negocjatora.

Art. 3 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że Unia ma wyłączną kompetencję „do zawierania umów międzynarodowych (...) w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres”. W szczególności Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że „[s]twierdzenie istnienia takiego ryzyka [wpłynięcia na zasady UE lub ich zmiany przez zobowiązania międzynarodowe] nie zakłada całkowitej zgodności między dziedziną, jaką obejmują zobowiązania międzynarodowe, a dziedziną, jaką

---

<sup>18</sup> Dz.U. L 286 z 29.10.2008, s. 1.

<sup>19</sup> Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1224/2009 oraz zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 768/2005, (WE) nr 1967/2006, (WE) nr 1005/2008 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1139 w odniesieniu do kontroli rybołówstwa; COM/2018/368 final.

<sup>20</sup> Przykłady takich instrumentów: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie recyklingu statków oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 i dyrektywę 2009/16/WE (Dz.U. L 330 z 10.12.2013, s. 1); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1005/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (Dz.U. L 286 z 31.10.2009, s. 1); trwają negocjacje i wkrótce spodziewane jest nowe rozporządzenie w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (SZWO); rozporządzenie (UE) nr 517/2014 w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 842/2006 (Dz.U. L 150 z 20.5.2014, s. 195); trwają negocjacje i wkrótce spodziewane jest nowe rozporządzenie w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych; rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. L 396 z 30.12.2006, s. 1); rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi (Dz.U. L 61 z 3.3.1997, s. 1); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3); rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.U. L 190 z 12.7.2006, s. 1).

obejmują uregulowania Unii”, ale że „zakres wspólnych zasad Unii może zostać naruszony lub zmieniony przez takie zobowiązania, jeżeli zobowiązania te należą do dziedziny, która jest już w znacznej mierze objęta takimi zasadami”<sup>21</sup>.

W analizie kompetencji Unii należy uwzględnić obszary objęte przepisami UE i postanowieniami przewidywanego porozumienia, ich przewidywalny przyszły rozwój oraz charakter i treść tych przepisów i postanowień, aby ustalić, czy planowane porozumienie może skutkować podważeniem jednolitego i spójnego stosowania przepisów UE oraz prawidłowego funkcjonowania systemu, który ustanowiono na ich podstawie.

Wspomniane powyżej instrumenty prawne UE, w szczególności dyrektywa w sprawie przestępstw przeciwko środowisku w związku z prawodawstwem, do którego się ona odnosi, stanowią obszar objęty w dużej mierze prawem Unii, na który nowa Konwencja o przestępstwach przeciwko środowisku może mieć wpływ lub którego zakres może zmienić, a zatem Unia ma wyłączną kompetencję zewnętrzną na podstawie art. 3 ust. 2 TFUE zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości.

Po pierwsze, treść nowej konwencji i nowej dyrektywy w sprawie przestępstw przeciwko środowisku będzie się pokrywać. Nowa konwencja będzie ściśle odzwierciedlać strukturę i zakres nowej dyrektywy w sprawie przestępstw przeciwko środowisku. Obie będą zawierać przepisy dotyczące celu i zakresu, terminologii i definicji, istotnych przestępstw, osób odpowiedzialnych i sankcji, praw procesowych i współpracy, środków zapobiegawczych i udziału społeczeństwa obywatelskiego.

Po drugie, gdyby państwa członkowskie stały się stronami planowanej konwencji, istniałoby ryzyko podważenia jednolitego i spójnego stosowania wspólnych zasad UE.

Przykładowo Unia musi zapewnić, aby definicje kategorii przestępstw przeciwko środowisku w konwencji były w jak największym stopniu zgodne z dyrektywą w sprawie przestępstw przeciwko środowisku, ponieważ prawo karne państw członkowskich nie może zawierać sprzecznych definicji dotyczących określonej kategorii przestępstw. Należy również zapewnić, aby technika prawna stosowana w konwencji do definiowania przestępstw przeciwko środowisku nie była sprzeczna z techniką stosowaną w dyrektywie w sprawie przestępstw przeciwko środowisku. Każde nowe podejście do definiowania przestępstw inaczej niż w prawie UE uwzględnione w konwencji mogłoby przesądzić o dalszym rozwoju prawa UE w tym zakresie lub skutkować ograniczeniem tego rozwoju. W przypadku gdy dyrektywa w sprawie przestępstw przeciwko środowisku nie obejmowałaby kategorii przestępstw określonej w konwencji, może to jednak mieć wpływ na prawo Unii. Na przykład nielegalne połowy i związane z nimi sankcje są regulowane w ramach polityki rybołówstwa UE<sup>22</sup>. W związku z tym zmiana zakresu przestępstw przeciwko środowisku lub definicja nowych przestępstw mogłyby wpłynąć w sposób horyzontalny na zakres wspólnych przepisów Unii w tej dziedzinie.

Istnieje również ryzyko, że terminy użyte w konwencji miałyby inne znaczenie, co wpłynęłoby na stosowanie podobnych terminów w prawie Unii. Może to dotyczyć na przykład ustalonych standardowych instytucji prawnych, takich jak osoby prawne, odpowiedzialność osób prawnych i jurysdykcja karna.

Pod względem systemowym przepisy dotyczące sankcji, sankcji akcesoryjnych i środków w nowej dyrektywie w sprawie przestępstw przeciwko środowisku uzupełniają istniejące przepisy dotyczące sankcji w unijnym prawie ochrony środowiska. Tym samym przyczyniają się one do stworzenia spójnego unijnego systemu sankcji w odniesieniu do naruszeń prawa

<sup>21</sup> Sprawa C-114/12, Komisja/Rada, ECLI:EU:C:2014:2151, pkt 69–70.

<sup>22</sup> Zob. przypis 18 i 19.

ochrony środowiska. Postanowienia dotyczące sankcji zawarte w nowej konwencji i unijny system sankcji powinny być zgodne, aby nie utrudniać dalszego rozwoju.

Unia powinna również zapewnić, by przepisy dotyczące zapobiegania i wzmocnienia łańcucha egzekwowania prawa karnego w konwencji nie były sprzeczne z podobnymi zobowiązaniami w dyrektywie w sprawie przestępstw przeciwko środowisku, co mogłoby osłabić skuteczność i wdrażanie przepisów UE w tym zakresie.

Różne wymogi zawarte w konwencji i dyrektywie w sprawie przestępstw przeciwko środowisku w zakresie gromadzenia danych statystycznych na temat postępowań karnych dotyczących środowiska mogą powodować komplikację technicznego i administracyjnego przepływu pracy w UE oraz osłabienie skuteczności odpowiednich przepisów powyższej dyrektywy.

Minimalne przepisy proceduralne dotyczące praw ofiar, praw świadków i osób współpracujących z wymiarem sprawiedliwości, a także praw procesowych organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego w postępowaniu karnym są objęte prawem Unii, które odzwierciedla obecny stan konsensusu państw członkowskich UE. Przepisy zawarte w konwencjach mogłyby przesądzać o przyszłym rozwoju prawa Unii w tym zakresie oraz utrudniać ten rozwój.

Na podstawie tej analizy stwierdza się, że planowana nowa konwencja może wpływać na wspólne zasady UE lub zmieniać ich zakres.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Nie dotyczy

- **Proporcjonalność**

Inicjatywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zakładanych celów polityki. Unia wykonała już wewnętrzne kompetencje w tym obszarze przez przyjęcie dyrektywy 2008/99/WE w sprawie zwalczania przestępczości przeciwko środowisku oraz wniosku dotyczącego nowej dyrektywy zastępującej dyrektywę 2008/99/WE. W związku z tym w negocjacjach należy przyjąć wspólne podejście UE, aby uniknąć rozbieżności między konwencją na poziomie Rady Europy a prawem Unii.

### **3. WYNIKI OCEN EX POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW**

- **Oceny ex post/oceny adekwatności obowiązującego prawodawstwa**

Nie dotyczy

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Nie dotyczy

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

W ramach przygotowań do negocjacji Komisja wzięła pod uwagę opinie wyrażone przez ekspertów z państw członkowskich podczas dyskusji na forum odpowiednich grup roboczych Rady.

- **Ocena skutków**

Nie dotyczy

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Nie dotyczy

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Nie dotyczy

- **Prawa podstawowe**

Podczas negocjacji w sprawie przeglądu konwencji należy uwzględnić szereg podstawowych praw i wolności zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”), w tym prawo do wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawy jego jakości (art. 37 Karty), ochronę danych osobowych, wolność wypowiedzi i informacji, wolność prowadzenia działalności gospodarczej, prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47 Karty), domniemanie niewinności i prawo do obrony (art. 48 Karty), zasady legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary (art. 49 Karty) oraz zakaz ponownego sądenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary (art. 50 Karty – *ne bis in idem*). Ponieważ udział w negocjacjach w imieniu Unii Europejskiej nie powinien obniżać poziomu ochrony praw podstawowych w Unii, w niniejszej inicjatywie proponuje się dążenie do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony praw podstawowych.

#### **4. WPLYW NA BUDŻET**

Wniosek nie ma wpływu na budżet Unii.

## Zalecenie

### DECYZJA RADY

**upoważniająca Komisję Europejską do udziału w imieniu Unii Europejskiej w negocjacjach dotyczących konwencji Rady Europy zastępującej Konwencję o ochronie środowiska poprzez prawo karne z 1998 r. (ETS nr 172), a także towarzyszącego jej projektu sprawozdania wyjaśniającego**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 218 ust. 3 i 4,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 23 listopada 2022 r. Komitet Ministrów Rady Europy upoważnił Komitet Ekspertów ds. ochrony środowiska poprzez prawo karne do sporządzenia do dnia 30 czerwca 2024 r. projektu nowej konwencji zastępującej Konwencję o ochronie środowiska poprzez prawo karne z 1998 r. (ETS nr 172).
- (2) W planowanej konwencji prawdopodobnie zostaną uwzględnione wspólne przepisy dotyczące celu i zakresu, terminologii i definicji, istotnych przestępstw, osób odpowiedzialnych i sankcji, praw procesowych i współpracy, środków zapobiegawczych i udziału społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z art. 3 ust. 2 TFUE treść i zakres planowanej konwencji należą do obszaru w znacznym stopniu objętego prawem Unii<sup>23</sup>, na którego zakres może mieć wpływ nowa konwencja lub którego zakres może ona zmienić.
- (3) Unia powinna zatem uczestniczyć w negocjacjach dotyczących nowej Konwencji Rady Europy o ochronie środowiska poprzez prawo karne,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

#### *Artykuł 1*

Niniejszym upoważnia się Komisję do prowadzenia w imieniu Unii negocjacji w sprawie nowej Konwencji o ochronie środowiska poprzez prawo karne, zastępującej Konwencję Rady Europy z 1998 r. o ochronie środowiska poprzez prawo karne.

#### *Artykuł 2*

Wytyczne negocjacyjne określono w załączniku.

#### *Artykuł 3*

---

<sup>23</sup> W szczególności dyrektywą 2008/99/WE w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne oraz wnioskiem dotyczącym nowej dyrektywy, która miałaby ją zastąpić, COM(2021) 851 final, 2021/0422 (COD).

Negocjacje prowadzone są w konsultacji z [nazwa specjalnego komitetu do uzupełnienia przez Radę].

*Artykuł 4*

Niniejsza decyzja skierowana jest do Komisji.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady  
Przewodniczący*