



Bruksela, 15 listopada 2019 r.  
(OR. en)

14065/19

LIMITE

COPEN 432  
ENFOPOL 506  
ENV 924  
CRIMORG 159  
CATS 134  
JAI 1205

**NOTA**

---

Od:	Prezydencja
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr poprz. dok.:	13458/19
Dotyczy:	Sprawozdanie końcowe z ósmej rundy wzajemnych ocen dotyczących przestępstw przeciwko środowisku – informacje i dyskusje w Radzie

---

Na podstawie art. 2 wspólnego działania 97/827/WSiSW z dnia 5 grudnia 1997 r.<sup>1</sup> Grupa Robocza do Spraw Ogólnych, w tym Oceny (GENVAL) zdecydowała w dniu 14 grudnia 2016 r., że ósma runda wzajemnych ocen zostanie poświęcona praktycznemu wdrażaniu i funkcjonowaniu europejskich polityk dotyczących zapobiegania przestępstwom przeciwko środowisku i ich zwalczania.

---

<sup>1</sup> Wspólne działanie 97/827/WSiSW z dnia 5 grudnia 1997 r. przyjęte przez Radę na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, ustanawiające mechanizm oceny zastosowania i wdrażania na poziomie krajowym międzynarodowych przedsięwzięć w zakresie walki z zorganizowaną przestępczością (Dz.U. L 344 z 15.12.1997).

Projekt sprawozdania końcowego sporządzony przez Sekretariat Generalny Rady w imieniu prezydencji (dok. 11751/19), obejmujący wnioski i zalecenia zawarte w uprzednio przyjętych sprawozdaniach dla poszczególnych państw członkowskich, został przedstawiony na posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Egzekwowania Prawa/Grupy Roboczej ds. Współpracy w Sprawach Karnych w dniu 17 września 2019 r., po czym odbyła się wstępna wymiana poglądów.

Delegacje poproszono o przedłożenie pisemnych uwag na temat projektu sprawozdania końcowego w terminie do dnia 4 października 2019 r. Zmieniona wersja sprawozdania (dok. 13458/19) została przedstawiona i zatwierdzona przez komitet CATS na jego posiedzeniu w dniu 12 listopada 2019 r. z myślą o przedłożeniu sprawozdania Radzie ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 2 – 3 grudnia 2019 r.

Prezydencja zamierza przedstawić sprawozdanie końcowe z ósmej rundy wzajemnych ocen, w wersji przedstawionej w załączniku do niniejszego dokumentu, na sesji tego posiedzenia Rady poświęconej wymiarowi sprawiedliwości w dniu 3 grudnia 2019 r. Po prezentacji sprawozdania przez prezydencję, delegacje zostaną poproszone o przeprowadzenie wymiany poglądów. W tym kontekście prezydencja zwróci także uwagę na swoje sprawozdanie na temat prawa karnego w UE w dziedzinie środowiska (dok. 12801/19). Rada zostanie poproszona o zapoznanie się z wyżej wymienionym sprawozdaniem oraz dostrzeżenie tego, jak ważne jest nasilenie walki z przestępstwami przeciwko środowisku.

Zgodnie z art. 8 ust. 4 wspomnianego wspólnego działania sprawozdanie końcowe zostanie również przekazane do wiadomości Parlamentowi Europejskiemu.

W związku z powyższym Komitet Stałych Przedstawicieli (Coreper) jest proszony o:

– zapoznanie się z planowanym przez prezydencję sposobem przedstawienia sprawozdania końcowego z ósmej rundy wzajemnych ocen, w wersji przedstawionej w załączniku do niniejszego dokumentu, na posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 2 – 3 grudnia 2019 r.;

– zalecenie Radzie, by zapoznała się z wyżej wymienionym sprawozdaniem oraz dostrzegła znaczenie nasilenia walki z przestępstwami przeciwko środowisku.

**Projekt sprawozdania końcowego z ósmej rundy wzajemnych ocen na temat  
praktycznego wdrażania i funkcjonowania europejskich polityk dotyczących  
zapobiegania przestępstwom przeciwko środowisku i zwalczania ich**

## SPIS TREŚCI

<b>I. WPROWADZENIE .....</b>	<b>5</b>
<b>II. STRESZCZENIE .....</b>	<b>8</b>
<b>III - KRAJOWA STRATEGIA OCHRONY ŚRODOWISKA .....</b>	<b>17</b>
<b>IV- STATYSTYKI .....</b>	<b>21</b>
<b>V – DZIAŁANIA ZAPOBIEGAWCZE.....</b>	<b>27</b>
<b>VI – STRUKTURY – SĄDOWNICTWO .....</b>	<b>32</b>
<b>VII – STRUKTURY – ORGANY ŚCIGANIA.....</b>	<b>36</b>
<b>VIII – STRUKTURY – INNE ORGANY .....</b>	<b>40</b>
<b>IX – STRUKTURY .....</b>	<b>45</b>
<b>– WSPÓŁPRACA I KOORDYNACJA NA SZCZEBLU KRAJOWYM .....</b>	<b>45</b>
<b>X – SZKOLENIA .....</b>	<b>50</b>
<b>XI – ASPEKTY PRAWNE.....</b>	<b>55</b>
<b>XII – KWESTIE PROCEDURALNE .....</b>	<b>60</b>
<b>XIII – WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA.....</b>	<b>67</b>
<b>XIV – WSPÓŁPRACA MIĘDZY SEKTOREM PUBLICZNYM A PRYWATNYM.....</b>	<b>73</b>
<b>XV – NIELEGALNY HANDEL ODPADAMI .....</b>	<b>76</b>
<b>XVI – NIELEGALNE WYTWARZANIE MATERIAŁÓW NIEBEZPIECZNYCH LUB NIELEGALNE POSTĘPOWANIE Z NIMI I GOSPODAROWANIE ODPADAMI NIEBEZPIECZNYMI .....</b>	<b>84</b>

## I. WPROWADZENIE

W następstwie przyjęcia wspólnego działania 97/827/WSiSW z dnia 5 grudnia 1997 r.<sup>1</sup> ustanawiającego mechanizm oceny zastosowania i wdrażania na poziomie krajowym międzynarodowych przedsięwzięć w zakresie walki ze zorganizowaną przestępczością, w niniejszym sprawozdaniu starano się podsumować ustalenia i zalecenia oraz wyciągnąć wnioski co do ósmej rundy wzajemnych ocen.

Na podstawie art. 2 wspomnianego wspólnego działania Grupa Robocza do Spraw Ogólnych, w tym Oceny (GENVAL) zdecydowała w dniu 14 grudnia 2016 r., że ósma runda wzajemnych ocen powinna być poświęcona praktycznemu wdrażaniu i funkcjonowaniu europejskich polityk dotyczących zapobiegania przestępstwom przeciwko środowisku i ich zwalczania.

Wybór przestępstw przeciwko środowisku jako tematu ósmej rundy wzajemnych ocen został pozytywnie przyjęty przez państwa członkowskie. Ponieważ jednak termin „przestępstwa przeciwko środowisku” obejmuje szerokie spektrum przestępstw, zgodnie z decyzją podjętą przez Grupę GENVAL, uzgodniono, że ocena skupi się na tych, które zdaniem państw członkowskich zasługują na szczególną uwagę. Dlatego też ósma runda wzajemnych ocen dotyczyła dwóch szczególnych obszarów: nielegalnego handlu odpadami i nielegalnej produkcji materiałów niebezpiecznych lub postępowania z nimi, i nie objęła innych rodzajów przestępstw przeciwko środowisku, takich jak nielegalny handel dziką fauną i florą, nielegalny handel drewnem, nielegalny handel rybami i zanieczyszczanie powietrza<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Wspólne działanie z dnia 5 grudnia 1997 r. (97/827/WSiSW), Dz.U. L 344 z 15.12.1997, s. 7–9.

<sup>2</sup> Do celów niniejszego sprawozdania końcowego termin „przestępstwa przeciwko środowisku” odnosi się do zakresu oceny zdefiniowanego przez grupę GENVAL.

Zastosowane podejście zaowocowało kompleksową analizą prawnych i operacyjnych aspektów walki z przestępstwami przeciwko środowisku, współpracy transgranicznej i współpracy z odnośnymi agencjami UE.

Szczególnie istotne w tym zakresie są: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy<sup>3</sup> (data transpozycji: 12 grudnia 2010 r.), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne<sup>4</sup> (data transpozycji: 26 grudnia 2010 r.) i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów<sup>5</sup> (wejście w życie: 12 lipca 2007 r.).

Ponadto dyrektywa 2008/98/WE zobowiązuje państwa członkowskie do stworzenia planów gospodarki odpadami i programów zapobiegania powstawaniu odpadów, przy czym te ostatnie miały zostać opracowane do dnia 12 grudnia 2013 r. Celem tych programów jest przedstawienie skoordynowanego krajowego podejścia do zapobiegania powstawaniu odpadów poprzez określenie celów i polityk oraz podejmowanie działań na rzecz oddzielenia wzrostu gospodarczego od wpływu na środowisko wywieranego przez wytwarzanie odpadów.

Organizacja ósmej rundy wzajemnych ocen uzupełniona została poprzez przyjęcie kwestionariusza, opracowanie porządku wizyt i składu zespołów oceniających odnośnie do obserwatorów (na posiedzenia GENVAL w dniu 5 maja 2017 r.), a także poprzez wyznaczenie ekspertów na podstawie propozycji państw członkowskich. Sekretariat Generalny koordynował misje i wspomagał ekspertów z zespołów oceniających.

Pierwszą misję oceniającą przeprowadzono w Szwecji w dniach 26–29 września 2017 r. Ostatnia misja oceniająca odbyła się w Zjednoczonym Królestwie w dniach od 25 lutego do 1 marca 2019 r. Wszystkie 28 misji oceniających zaowocowało szczegółowymi sprawozdaniami na temat poszczególnych państw członkowskich.

---

<sup>3</sup> Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3.

<sup>4</sup> Dz.U. L 328 z 6.12.2008, s. 28.

<sup>5</sup> Dz.U. L 190 z 12.7.2006, s. 1.

Te sprawozdania z oceny zostały następnie omówione i przyjęte na wspólnym posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Egzekwowania Prawa (LEWP) i Grupy Roboczej ds. Współpracy w Sprawach Karnych (COPEN)<sup>6</sup>. Większość sprawozdań jest zamieszczona na stronie internetowej Rady i publicznie dostępna.

Niniejszy dokument odzwierciedla wnioski i zalecenia zawarte w uprzednio przygotowanych sprawozdaniach dotyczących każdego poszczególnego państwa członkowskiego<sup>7</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że z uwagi na długi czas przeprowadzania oceny sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów mogą nie w pełni odzwierciedlać aktualną sytuację.

---

<sup>6</sup> Szwecja (ST 6540/18 REV1 DCL1), Francja (ST 6734/18 DCL1), Irlandia (ST 7139/18 REV1 DCL1), Finlandia (ST 8430/18 REV1), Niderlandy (ST 8379/18 REV1), Włochy (ST 9815/18 REV1), Słowacja (ST 9816/18 REV1), Niemcy (ST 11430/18 REV1), Belgia (ST 11402/18 REV1), Dania (ST 11621/18 REV1), Węgry (ST 11585/18), Łotwa (ST 11426/18 REV2), Grecja (ST 14588/18 REV1), Republika Czeska (ST 14129/18 REV1), Cypr (ST 14059/18 REV1), Polska (ST 15079/18 REV1), Hiszpania (ST 6601/19 REV1), Malta (ST 5518/19 REV1), Estonia (ST 6767/19 REV1), Luksemburg (ST 7947/19 REV1), Słowenia (ST 8065/19), Rumunia (ST 8783/19 REV1), Chorwacja (ST 9178/19 REV1), Bułgaria (ST 9180/19 REV1), Portugalia (ST 9098/19), Litwa (ST 10080/19), Austria (ST 10079/19) i Zjednoczone Królestwo (ST 10081/19).

<sup>7</sup> Sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów zostały przygotowane niezwłocznie po wizycie w danym państwie członkowskim. Od tego czasu mogły zajść pewne zmiany, np. zakończenie wdrażania ustawodawstwa, których sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów nie uwzględniają. Zmiany te powinny zostać uwzględnione w sprawozdaniach z działań następczych po przeprowadzonej ocenie, które mają zostać sporządzone 18 miesięcy po przyjęciu sprawozdań z oceny. W czasie omawiania sprawozdania na forum LEWP/COPEN państwa członkowskie często zapowiadały wprowadzenie (w przyszłości) zmian, aby zastosować się do zaleceń sformułowanych w odnoszących się do nich sprawozdaniach indywidualnych.

## II. STRESZCZENIE

Przestępstwa przeciwko środowisku, w tym te dotyczące odpadów, to skomplikowany i wielowymiarowy rodzaj przestępczości, która występuje – w takiej czy innej formie i w różnym natężeniu – na terytorium całej Unii Europejskiej. W związku z powyższym w kontekście oceny wielokrotnie podkreślano w tym względzie, że istnieje ryzyko, iż niektóre przestępstwa w przedmiotowym obszarze pozostaną niewykryte, gdyż przestępczość tego rodzaju jest rzadko oczywista, najczęściej pozostaje „ukryta” i dlatego uznaje się ją za przestępczość „wymagającą zapobiegawczych kontroli”, która musi być zwalczana w sposób proaktywny.

Z oceny wynika, że aby skutecznie zapobiegać przestępstwom przeciwko środowisku, w tym dotyczącym odpadów, i je skutecznie zwalczać, niezbędne jest zdefiniowanie adekwatnych priorytetów i przyjęcie podejścia wielopodmiotowego, angażującego różne organy krajowe, oraz zapewnienie skutecznej koordynacji ich działań w oparciu o strategicznie określone działania.

Jednak w większości państw członkowskich ten rodzaj przestępczości nie jest priorytetowo traktowany na szczeblu politycznym i wiele państw członkowskich nie ma kompleksowej strategii krajowej określającej odpowiednie priorytety i angażującej odpowiednie organy. Dlatego też do odpowiednich państw członkowskich wystosowano zalecenia, by przyjęły takie strategie, najlepiej w formie pojedynczego dokumentu i z przygotowaniem planu wdrażania.

W większości państw członkowskich statystyki w dziedzinie przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, są niewystarczające, fragmentaryczne i oparte na wielu odrębnych źródłach statystycznych, ponieważ są gromadzone osobno przez każdy z organów zaangażowanych w zapobieganie temu rodzajowi przestępstw i zwalczanie ich, i nie są integrowane ani wiązane ze sobą.

Brak skonsolidowanych danych dotyczących zgłoszonych przestępstw przeciwko środowisku prowadzi do braku informacji i braku analizy całego cyklu przepływu spraw przez organy administracyjne, policję, prokuraturę i sądy. W związku z tym nie jest możliwe uzyskanie całościowego obrazu zakresu tych zjawisk przestępczych ani odpowiednie dostosowanie krajowych środków i działań.

Państwom członkowskim zalecono zatem opracowanie metody gromadzenia systematycznych, wiarygodnych i aktualnych statystyk obejmujących dane na temat liczby zawiadomień, postępowań przygotowawczych, wniesionych oskarżeń i wyroków skazujących. Umożliwiłoby to strategiczną ocenę krajowego systemu zapobiegania naruszeniom przepisów środowiskowych i zwalczania ich, łatwiejszą ocenę skuteczności tego systemu i ustalenie priorytetów w ramach zasobów przeznaczonych na rozwiązywanie tego problemu.

W kilku państwach członkowskich za dobre praktyki uznano istnienie baz danych lub narzędzi monitorujących służących do zarządzania informacjami, choć zalecono, by wprowadzić powiązania między takimi systemami informacyjnymi i systemami gromadzenia danych.

Bez możliwości sprawdzenia ogólnych danych na temat przestępstw przeciwko środowisku, w szczególności w przypadku przestępstw w zakresie postępowania z odpadami, w większości przypadków zespoły oceniające nie były w stanie dokonać pełnej analizy rzeczywistego zakresu i wagi tych przestępstw ani oceny ogólnych tendencji w tym obszarze w poszczególnych państwach członkowskich.

Nadanie wyższego priorytetu ochronie środowiska wiąże się z ustanowieniem struktury organizacyjnej właściwych organów zajmujących się sprawami związanymi ze środowiskiem, wyposażonych w odpowiednie uprawnienia do wypełniania swych zadań i dysponujących adekwatnymi zasobami ludzkimi i budżetowymi.

Ogólnie rzecz biorąc, wszystkie państwa członkowskie dysponują strukturą instytucjonalną służącą zwalczaniu przestępstw przeciwko środowisku. Struktury te są w państwach członkowskich zorganizowane w podobny sposób, choć istnieją pewne różnice w odniesieniu do przydzielania konkretnych kompetencji poszczególnym zaangażowanym organom i ich rozdzielania między szczeblem centralnym i lokalnym, a także w zakresie systemu monitorowania i karania naruszeń przepisów środowiskowych, w tym przepisów dotyczących odpadów.

W kontekście wzajemnej oceny w kilku państwach członkowskich taka struktura została uznana za dobrze ugruntowaną i kompleksową, a kompetencje właściwych służb za określone w jasny sposób i dobrze rozdzielone; w innych państwach członkowskich istnieje pole do poprawy struktury organizacyjnej w celu wzmocnienia krajowych zdolności do zwalczania przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów.

W ocenie podkreślono również znaczenie umożliwienia wszystkim właściwym organom krajowym, w tym organom sądowym, ścisłej współpracy w celu tworzenia synergii i wzmocnienia odporności krajowego systemu ochrony środowiska i egzekwowania przepisów w tej dziedzinie.

Stopień instytucjonalizacji współpracy między wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w zwalczanie przestępstw przeciwko środowisku jest różny w poszczególnych państwach członkowskich. W niektórych z nich taka współpraca odbywa się na zasadzie nieformalnej i „ad hoc”, jednak takie podejście może się okazać zawodne w przypadku zaistnienia pewnych nieoczekiwanych okoliczności, a problematyczną kwestią jest na pewno przekazywanie *know-how*. W innych państwach członkowskich stosuje się bardziej formalne i ustrukturyzowane ramy międzyinstytucjonalne, często oparte na protokołach ustaleń, a w niektórych przypadkach współpraca koordynowana jest poprzez platformy multidyscyplinarne – można to uznać za najlepszą praktykę pozwalającą zwiększyć skuteczność systemów prewencji i ścigania.

Złożoność wyzwań związanych z przestępstwami przeciwko środowisku, w tym dotyczącymi odpadów, oraz techniczny charakter tych przestępstw wymaga wysokiego poziomu wiedzy prawnej i technicznej wszystkich właściwych organów zaangażowanych w zwalczanie tych form przestępczości, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym.

Niektóre z organów ocenianych państw członkowskich stwierdziły, że biorąc pod uwagę niewielkie znaczenie przestępstw przeciwko środowisku, w tym przestępstw dotyczących odpadów, na terenie objętym ich jurysdykcją, nie uznały za stosowne tworzyć wyspecjalizowanych struktur służących zapobieganiu tym przestępstwom i ich zwalczaniu.

W kontekście wzajemnej oceny podkreślano jednak wielokrotnie, że konieczne jest, aby urzędnicy zajmujący się tą dziedziną prezentowali wysoki poziom specjalizacji. Potrzebni są również wyspecjalizowani śledczy, by możliwe było uwzględnianie finansowego i gospodarczego aspektu przestępstw przeciwko środowisku, zwłaszcza w przypadku poważnych przestępstw.

Na terytorium Unii Europejskiej poziom specjalizacji właściwego personelu jest, z pewnymi wyjątkami, bardziej odpowiedni w organach ds. ochrony środowiska i w pewnym stopniu w ramach policji i służb celnych, choć w niektórych państwach członkowskich istnieją możliwości poprawy, tam gdzie wyspecjalizowany personel poza zadaniami dotyczącymi przestępstw przeciwko środowisku zajmuje się też innymi obowiązkami lub pracuje jedynie na szczeblu centralnym a nie lokalnym.

Natomiast w przypadku organów sądowych poziom takiej specjalizacji jest często niewystarczający. W większości państw członkowskich z jednej strony nie ustanowiono wyspecjalizowanych struktur sądowych mających zajmować się przestępstwami przeciwko środowisku, w tym dotyczącymi odpadów, a jednocześnie do spraw karnych w tym obszarze nie wyznacza się wyspecjalizowanych prokuratorów ani sędziów. Nie wyklucza to jednak możliwości faktycznego zdobycia przez prokuratorów i sędziów specjalistycznej wiedzy podczas zajmowania się sprawami dotyczącymi przestępstw przeciwko środowisku, w tym przestępstw dotyczących odpadów. Kilka państw członkowskich otrzymało stosowne zalecenia dotyczące zwiększenia specjalizacji sądownictwa w tej dziedzinie.

Dla uzyskania specjalizacji i wiedzy fachowej oraz dla zapewnienia, by odpowiedni personel był na bieżąco zaznajamiany ze stale zmieniającymi się przepisami i wymogami proceduralnymi w przedmiotowym obszarze, zasadnicze znaczenie mają również regularne i szeroko zakrojone szkolenia ustawiczne zarówno na początku, jak i w trakcie całej kariery zawodowej, w tym wspólne szkolenia dla organów ścigania i organów sądowych. Powinno to obejmować także uczestnictwo w szkoleniach dostępnych na szczeblu UE takich jak szkolenia organizowane przez CEPOL i odpowiednie sieci.

W niektórych państwach członkowskich wyspecjalizowane służby/jednostki policyjne zajmujące się przestępstwami przeciwko środowisku pracują w wydziałach ds. przestępstw gospodarczych i finansowych w ramach policji krajowej; uznaje się to za najlepszą praktykę, ponieważ przestępstwa przeciwko środowisku motywowane są głównie korzyściami finansowymi i konieczne może być prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach finansowych.

Innym niedociągnięciem stwierdzonym w ocenie jest fakt, iż liczba inspektorów i faktycznie przeprowadzonych kontroli, w tym kontroli fizycznych, jest często niewystarczająca do prowadzenia odpowiedniej walki z przestępstwami przeciwko środowisku, w tym tymi dotyczącymi odpadów.

Te dwa aspekty są ze sobą powiązane, ponieważ brak zasobów ludzkich prowadzi do niewielkiej liczby przeprowadzonych kontroli (zwłaszcza kontroli ad hoc i połączonych postępowań przygotowawczych w sprawach środowiskowych i finansowych itp.) i konkretnych postępowań przygotowawczych. Co za tym idzie, wskaźnik wykrywania przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, jest dość niski, a w niektórych przypadkach liczba wniesionych oskarżeń w sprawach dotyczących takich przestępstw jest nieistotna statystycznie. Może to stwarzać wrażenie, że przestępstwa takie nie występują, i powstrzymywać państwa członkowskie przed wzmacnianiem ich systemów monitorowania i egzekwowania przepisów, by przeciwdziałać temu rodzajowi przestępstw. Wszystkie te czynniki powodują, że wiele państw członkowskich nie wykazuje się proaktywną postawą.

Jeśli chodzi konkretnie o działania prewencyjne, niektóre państwa członkowskie wyraziły pogląd, iż legislacja, kontrole i wymogi dotyczące zezwoleń mogą być wystarczające do zapobiegania tego rodzaju przestępczości, natomiast inne państwa członkowskie są bardziej aktywne i prowadzą programy prewencyjne, kampanie informacyjne, edukacyjne i uświadamiające itp.

Wszystkie państwa członkowskie ustanowiły ramy prawne zwalczania przestępstw przeciwko środowisku, w tym przestępstw dotyczących odpadów, i zdefiniowały odnośne przestępstwa i sankcje. Jednak z ustaleń oceny wynika, że w niektórych państwach członkowskich nie wykorzystuje się w pełni potencjału systemu egzekwowania przepisów i systemu karnego, w niektórych przypadkach prawdopodobnie dlatego, że egzekucja administracyjna jest uznawana za mniej problematyczną i bardziej skuteczną niż stosowanie drogi sądowej. Dlatego też w kontekście oceny zalecono tym państwom członkowskim, by ponownie oceniły równowagę między stosowaniem ścieżki administracyjnej i ścieżki karnej do tego rodzaju przestępstw.

Ponadto rozróżnienie między systemem sankcji administracyjnych a sankcji karnych nie zawsze jest bardzo jasne, ponieważ brakuje definicji prawnych lub nie są one klarowne. Dlatego też w kontekście oceny odpowiednim państwom członkowskim zalecono, by objaśniły na podstawie precyzyjnych, z góry określonych kryteriów, jak odróżniać przestępstwa od naruszeń, tak by nie było wątpliwości co do wagi przestępstwa przeciwko środowisku.

Kolejne wyzwanie stwierdzone w toku oceny wiąże się z pewnymi trudnościami w zakresie interpretacji i stosowania niektórych pojęć, takich jak „szkody w środowisku”, „ryzyko szkód” i „zakres szkód”, które często są interpretowane przez prokuratorów osobno dla każdej sprawy. W związku z tym państwom członkowskim, których to dotyczy, zalecono przeprowadzenie przeglądu ich ustawodawstwa lub przyjęcie odpowiednich wytycznych, tak aby wykonywanie wspomnianych zadań było łatwiejsze.

Państwa członkowskie różnorodnie uregulowały odpowiedzialność osób prawnych za przestępstwa dotyczące odpadów. Niektóre z nich przewidują odpowiedzialność karną osób prawnych w tym zakresie. Inne przewidują odpowiedzialność administracyjną. W odniesieniu do tych państw członkowskich, w których przewiduje się jedynie grzywny, uznaje się, że takie grzywny są niewystarczające.

W niektórych państwach członkowskich nie jest dozwolone stosowanie specjalnych technik dochodzeniowych (takich jak inwigilacja, infiltracja, zakładanie podsłuchów itp.) w postępowaniach przygotowawczych związanych z przestępstwami przeciwko środowisku, w tym przestępstwami dotyczącymi odpadów, jeśli nie są one powiązane z przestępstwami gospodarczymi i finansowymi. Państwom tym zalecono umożliwienie stosowania tych technik, o ile jest to proporcjonalne w stosunku do danego przestępstwa.

Zwrócono uwagę na pewne trudności związane z dowodami. Jedną z nich jest kwestia dopuszczalności dowodów zdobytych przez organy administracyjne, które to dowody nie podlegają mającym zastosowanie rygorystycznym przepisom postępowania karnego i dlatego nie zawsze mogą być wykorzystane w postępowaniu sądowym.

Sektor prywatny odgrywa ważną rolę w ochronie środowiska oraz w działaniach prewencyjnych i uświadamiających; jego współpraca z organami ścigania może mieć kluczowe znaczenie, jeśli chodzi o przesyłanie zgłoszeń o szkodach w środowisku. Jednak stopień i formy współpracy między sektorem publicznym i prywatnym są różne w poszczególnych państwach członkowskich. W niektórych państwach współpraca ta odbywa się nieformalnie, podczas gdy w innych istnieją formalne ramy dla partnerstw publiczno-prywatnych, często oparte na protokołach ustaleń. W kontekście oceny państwom członkowskim, które nie mają takich ustrukturyzowanych form współpracy, zalecono ich wprowadzenie.

Jeśli chodzi o organizacje pozarządowe, nie we wszystkich państwach członkowskich mogą one uczestniczyć w postępowaniu karnym i występować w nich jako *parte civile*. W niektórych państwach ich wkład ograniczony jest do możliwości składania skarg oraz do prowadzenia działań uświadamiających i edukacyjnych; w kilku państwach członkowskich organizacje pozarządowe nie odgrywają istotnej roli w tym zakresie.

Z myślą o zachęcaniu obywateli do zgłaszania właściwym organom naruszeń przepisów środowiskowych, właściwe organy w kilku państwach członkowskich podjęły środki (takie jak gorące linie, aplikacje na smartfony lub narzędzia internetowe) ułatwiające dokonywanie anonimowych zgłoszeń.

Stopień wiedzy pracowników policji, organów celnych i sądowych na temat działań organów i sieci unijnych oraz międzynarodowych forów zajmujących się obszarem przestępstw przeciwko środowisku oraz stopień ich uczestnictwa w tych działaniach jest zróżnicowany. W niektórych przypadkach należałoby prowadzić ściślejszą i bardziej sformalizowaną współpracę międzynarodową.

Wsparcie i działania koordynacyjne zapewniane przez Europol, Eurojust i Europejską Sieć Sądową są ogólnie doceniane przez państwa członkowskie. Jednak w niektórych przypadkach taka współpraca mogłaby zostać wzmocniona, ponieważ usługi i produkty, które w odniesieniu do przestępstw przeciwko środowisku mogą oferować te organy, nie zawsze są w pełni wykorzystywane przez niektóre państwa członkowskie.

Zdolności systemów państw członkowskich w zakresie zapobiegania nielegalnemu przemieszczaniu odpadów lub wykrywania go zależą przede wszystkim od poziomu ukierunkowania na ten cel i jego pozycji w skali priorytetów, oraz są kształtowane przez różne czynniki, takie jak: dostępność zasobów ludzkich i technicznych, stopień ich specjalizacji, liczba przeprowadzonych kontroli, skuteczność współpracy między wszystkimi organami zaangażowanymi na szczeblu krajowym oraz współpracy międzynarodowej z państwami pochodzenia i przeznaczenia odpadów w celu ułatwienia odsyłania odpadów do tych krajów i odpowiedniego postępowania z nimi przez te kraje. Ogólnie rzecz biorąc, ocena wykazała, że w wielu państwach członkowskich istnieją możliwości poprawy odnośnie do niektórych z tych aspektów, tak by zwiększyć zdolności ich systemów do skuteczniejszego zwalczania tego rodzaju przestępczości.

W niektórych państwach członkowskich zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (WEEE) oraz pojazdy wycofane z eksploatacji są uznawane za priorytetowe strumienie odpadów i podlegają specjalnym kontrolom i analizom, w tym nie tylko kontrolom dokumentacji, ale także kontrolom bezpośrednim; jednak takie środki nie są przewidziane we wszystkich państwach członkowskich.

Państwa członkowskie zachęca się do postrzegania przestępstw przeciwko środowisku, a w szczególności nielegalnego przemieszczania odpadów, z szerszej perspektywy – jako elementu przestępstw gospodarczych często popełnianych przez zorganizowane grupy przestępcze, i do uwzględnienia aspektów gospodarczych i finansowych konsekwencji tych przestępstw dla środowiska naturalnego i społeczeństwa.

Jeśli chodzi o produkcję materiałów niebezpiecznych i postępowanie z nimi, w przypadku czego nielegalna działalność może mieć znaczący wpływ nie tylko na środowisko, ale również na zdrowie publiczne, ocena wykazała, że sprawą najwyższej wagi jest zapewnienie odpowiedniej skoordynowanej reakcji na zagrożenia stwarzane przez materiały chemiczne, biologiczne, radiologiczne i jądrowe. Dlatego też w ocenie podkreślono znaczenie odpowiednich kontroli, stosowania danych wywiadowczych i oceny ryzyka, a także ustrukturyzowanych form współpracy w celu wzmocnienia istniejących w państwach członkowskich systemów wykrywania naruszeń i egzekwowania przepisów.

Jak wynika z powyższych informacji, państwa członkowskie mają różną zdolność do realizowania złożonego i wymagającego współpracy wielu podmiotów zadania, jakim jest zapobieganie przestępstwom przeciwko środowisku, w tym przestępstwom dotyczącym odpadów, i ich zwalczanie, które to zadanie wymaga odpowiednich zasobów ludzkich i finansowych. Ogólnie zaleca się nadanie mu wyższego priorytetu na szczeblach politycznym i strategicznym, tak by zapewnić skuteczny system monitorowania i egzekwowania przepisów w przedmiotowym obszarze.

W bardziej ogólnym ujęciu, więcej wysiłków ze strony państw członkowskich, by w pełni wykorzystywać potencjał krajowych systemów: egzekwowania przepisów i systemu karnego – poprzez angażowanie wszystkich zainteresowanych stron na tym samym szczeblu, efektywne stosowanie wszystkich dostępnych narzędzi i sprzyjanie międzynarodowej współpracy, mogłoby przyczynić się do wypracowania lepszego zarządzania kwestiami środowiskowymi na terytorium UE i w kontekście transgranicznym.

### **III - KRAJOWA STRATEGIA OCHRONY ŚRODOWISKA**

#### **NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI**

W czasie dokonywania oceny większość państw członkowskich nie miała opracowanego strategicznego podejścia do zwalczania przestępstw przeciwko środowisku, a w bardzo wielu z nich nie było pojedynczego dokumentu strategicznego określającego politykę krajową w zakresie kompleksowego zwalczania tego rodzaju przestępstw.

Jedynie kilka państw członkowskich ustanowiło ogólną krajową strategię ochrony środowiska definiującą politykę krajową na szczeblu centralnym; jej przyjęcie należy uznać za przykład najlepszej praktyki, którą powinny zastosować inne państwa członkowskie.

Dlatego w wielu sprawozdaniach z oceny eksperci podkreślali potrzebę przeprowadzenia ponownej oceny tego, jaką wagę należy nadać walce z tym rodzajem przestępstw.

W kilku państwach członkowskich elementy o strategicznym charakterze umieszczono w bardziej ogólnych ramach, które dotyczą również kwestii związanych z przestępstwami przeciwko środowisku, lub w zestawie różnych, odrębnych dokumentów – takich jak plany działania, programy lub projekty krajowe – definiujących cele, jakie należy osiągnąć na szczeblu krajowym, oraz zadania, jakie mają zrealizować odpowiednie organy krajowe. Dokumenty te mogą do pewnego stopnia odgrywać strategiczną rolę w zwalczaniu przestępstw przeciwko środowisku; jednak w niektórych przypadkach ograniczają się do określania działań, które mają być realizowane wyłącznie przez organy ds. ochrony środowiska, a nie przez inne organy porządku publicznego.

Państwa członkowskie przyjęły inne dokumenty, wymagane przez unijne prawodawstwo dotyczące odpadów, na przykład: krajowy plan gospodarki odpadami, który stanowi wymóg prawny ustanowiony na podstawie art. 28 dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów i zawiera szereg środków związanych ze zwalczaniem przestępstw w zakresie postępowania z odpadami; krajowy plan inspekcji środowiskowych stanowiący wymóg prawny zgodnie z art. 50 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 zmienionym rozporządzeniem (UE) nr 660/2014 (rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów) i regulujący inspekcje i kontrole transgranicznego przemieszczania odpadów.

Jednak nawet jeśli te poszczególne dokumenty określają pewne aspekty przestrzegania prawodawstwa w zakresie monitorowania odpadów i kontroli przemieszczania odpadów w odniesieniu do konkretnych celów oraz środki i działania konieczne do zrealizowania tych celów, a także powiązane zadania właściwych organów w tym kontekście, odzwierciedlają one polityki sektorowe i nie tworzą całościowej krajowej strategii zwalczania przestępstw przeciwko środowisku.

W kilku państwach członkowskich strategiczne podejście do tych przestępstw zostało wsparte poprzez ustanowienie organów lub podmiotów pełniących funkcje koordynacyjne w zakresie wdrażania krajowej strategii ochrony środowiska, co zapewnia ogólną spójność polityki krajowej mającej na celu zwalczanie tej formy przestępczości. Można uznać to za przykład dobrej praktyki, którą powinny zastosować inne państwa członkowskie.

Ogólnie rzecz biorąc, brak podejścia strategicznego może spowodować ryzyko niejednolitego zwalczania tej formy przestępczości. Jest to bardziej widoczne w tych państwach członkowskich, w których kompetencje w dziedzinie ochrony środowiska są bardzo rozproszone – podejście strategiczne obejmujące wszystkie organy na szczeblu politycznym ma w związku z tym jeszcze większe znaczenie.

W kontekście oceny wielokrotnie podkreślano zatem potrzebę przyjęcia ogólnego podejścia strategicznego w zakresie zapobiegania przestępstwom przeciwko środowisku, w tym przestępstwom dotyczącym odpadów, i zwalczaniu ich, obejmującego działania dotyczące monitorowania i egzekwowania przestrzegania odpowiednich przepisów.

Dlatego też w ocenie wskazano, że dokumenty i plany dotyczące zapobiegania lub zarządzania powinny być poparte krajową strategią określającą priorytety krajowe na szczeblu politycznym i szczeblu administracyjnym w przedmiotowym obszarze i sporządzoną na podstawie całościowej, krajowej analizy przestępstw przeciwko środowisku, co pozwoliłoby ustanowić spójne ramy zwalczania wszelkich form tego zjawiska przestępczego.

Skoordynowana strategia krajowa umożliwiłaby ustanowienie bardziej formalnych ram dla krajowej polityki i współpracy na szczeblu strategicznym, a zatem pomogłaby poprawić zapobieganie przestępstwom przeciwko środowisku, ich wykrywanie i zwalczanie na szczeblu krajowym i w całej UE.

Podejście strategiczne pomogłoby również określić krajowe priorytety w zakresie związanych z przedmiotową dziedziną badań naukowych, postępowań przygotowawczych i oskarżeń, zdefiniować odnośne role i obowiązki wszystkich właściwych podmiotów, a także zapewnić, by podmioty te były wyspecjalizowane i przeszkolone oraz skutecznie ze sobą współpracowały. Przyczyniłoby się to –dzięki skuteczniejszemu egzekwowaniu przepisów w zakresie ochrony środowiska – do ukierunkowania działań na naruszenia i przypadki nieprzestrzegania wymogów określonych w odpowiednich przepisach.

W czasie przeprowadzania oceny w żadnym z państw członkowskich objętych oceną nie było wydzielonego specjalnego budżetu na zapobieganie przestępstwom przeciwko środowisku lub ich zwalczanie. Wydaje się jednak, że nie ma to negatywnych skutków, gdyż państwa członkowskie wypełniają swoje obowiązki w tej dziedzinie poprzez korzystanie z ogólnego budżetu na utrzymywanie porządku publicznego lub z funduszy UE.

## ZALECENIA

- *Zachęca się państwa członkowskie, które nie przyjęły jeszcze krajowej strategii ochrony środowiska w zakresie przestępstw przeciwko środowisku, by dokonały tego w jak najkrótszym terminie, a także by rozważyły przyjęcie planu działania na rzecz realizacji takiej strategii – w celu zwiększenia ogólnej spójności i konsekwencji odpowiednich działań w tej dziedzinie.*
- *Strategia taka powinna określać cele i priorytety polityki krajowej odnośnie do tej dziedziny przestępczości, jasno precyzować role i obowiązki wszystkich właściwych organów zaangażowanych w zwalczanie tego rodzaju przestępczości oraz określać sposoby współpracy tych organów, potrzebne zasoby, a także procedury i mechanizmy regularnego monitorowania osiągniętych wyników.*
- *Państwom członkowskim zaleca się również przypisanie funkcji koordynacyjnych w zakresie wdrażania tej strategii jednemu organowi/podmiotowi lub strukturze współpracy oraz zapewnienie regularnego aktualizowania i przeglądu strategii, z zastosowaniem podejścia opartego na analizie ryzyka, w celu uwzględnienia istotnych zmian i tendencji, a także wynikających z nich zagrożeń związanych z przestępstwami przeciwko środowisku.*

## IV- STATYSTYKI

### NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI

Jedno z głównych niedociągnięć stwierdzonych w większości państw członkowskich w ramach ósmej rundy wzajemnych ocen dotyczy gromadzenia przez organy administracyjne, organy ścigania i organy sądowe kompletnych, wiarygodnych i aktualnych statystyk dotyczących przestępstw przeciwko środowisku, w tym przestępstw dotyczących odpadów, obejmujących dane na temat kontroli, prowadzenia postępowań przygotowawczych i działań następczych w sprawach dotyczących naruszeń przepisów środowiskowych.

Statystyki dostarczone przez państwa członkowskie w kontekście wzajemnej oceny są w wielu przypadkach niepełne, czasem nie obejmują wszystkich rodzajów przestępstw w zakresie postępowania z odpadami i nie są wystarczająco szczegółowe, są często prezentowane bez podziału na poszczególne rodzaje przestępstw przeciwko środowisku, a zatem nie wskazują, jaki odsetek przestępstw stanowią przestępstwa w zakresie postępowania z odpadami, ani jaka była liczba przestępców. W niektórych państwach członkowskich istnieją systemy, w których wszystkie właściwe organy gromadzą statystyki środowiskowe, ale dane te nie są przetwarzane centralnie; w innych przypadkach nie wszystkie organy zaangażowane w zwalczanie przestępstw przeciwko środowisku prowadzą odpowiednie statystyki.

Ponadto zgłaszane statystyki często nie obejmują wszystkich etapów postępowania administracyjnego i karnego, a tym samym uniemożliwiają sformułowanie wniosków co do postępów w poszczególnych sprawach i postępowaniach i co do ich wyników. W niektórych przypadkach, choć dostępne są dane na temat liczby wniesionych oskarżeń, statystyki nie podają informacji na temat liczby umorzonych postępowań przygotowawczych czy liczby wyroków skazujących, co nie pozwala na porównanie liczby przeprowadzonych postępowań przygotowawczych z liczbą oskarżonych i skazanych osób.

Należy podkreślić, że kompleksowe dane statystyczne powinny obejmować wszystkie naruszenia przepisów środowiskowych, zarówno przestępstwa jak i drobne naruszenia, na wszystkich etapach postępowania – kontroli administracyjnych, postępowań przygotowawczych, wnoszenia oskarżeń, procesów.

Mogłyby między innymi obejmować rodzaj przestępstwa i konkretnie zastosowane czynności w ramach postępowania przygotowawczego, liczbę zgłoszonych przestępstw, liczbę przeprowadzonych postępowań przygotowawczych i liczbę decyzji o nieprzeprowadzania takiego postępowania w związku z niektórymi rodzajami przestępstw przeciwko środowisku, liczbę wniesionych oskarżeń i wyroków skazujących, nałożone kary, liczbę przestępstw administracyjnych i nałożonych grzywn, liczbę pokrzywdzonych i skarg pokrzywdzonych, liczbę spraw transgranicznych, wynik wniosków o wzajemną pomoc prawną/europejski nakaz dochodzeniowy i czas trwania procedury.

W żadnym państwie członkowskim nie ma pojedynczego organu odpowiedzialnego na szczeblu centralnym za zarządzanie danymi statystycznymi i ich koordynowanie, a w większości z nich nie odbywa się scentralizowane gromadzenie danych statystycznych na temat przestępstw w zakresie postępowania z odpadami. Takie statystyki istnieją, ale są prowadzone oddzielnie przez każdy organ krajowy z wykorzystaniem ich własnych systemów i nie są przedmiotem wymiany między tymi organami; nie są też wykorzystywane do ilościowego określania przeprowadzonych prac ani dokonywania szczegółowych analiz. Ponadto systemy statystyczne są od siebie niezależne i często znacznie się od siebie różnią w zależności od organu, gdyż wykorzystują odmienne kryteria lub różne bazy danych.

W kilku państwach członkowskich istnieją dobrze rozwinięte narzędzia zarządzania informacjami i gromadzenia danych, służące do rejestrowania i zgłaszania wszystkich istotnych informacji w dziedzinie ochrony środowiska, dostępne dla wszystkich właściwych organów zaangażowanych w zapobieganie przestępstwom przeciwko środowisku i ich zwalczanie, i które w ograniczonym zakresie są dostępne dla ogółu społeczeństwa; zespoły oceniające uznały takie narzędzia za przykład dobrej praktyki. Jednak nawet w tych przypadkach różne instytucje mają swoje własne systemy gromadzenia danych, które nie są interoperacyjne; w związku z tym istnieje pole do poprawy w odniesieniu do powiązań między istniejącymi systemami oraz do dokonywania porównań i analiz informacji pochodzących z różnych instytucji.

Jedynie w kilku państwach członkowskich prowadzi się lub planuje działania dotyczące ewentualnego ustanowienia wspólnych platform w celu zestawiania pochodzących z różnych organów statystyk na temat przestępstw przeciwko środowisku lub dotyczące wprowadzenia obowiązku przekazywania takich danych do jednego organu krajowego.

W związku z istnieniem wielu odrębnych źródeł danych statystycznych i z powodu braku scentralizowanej bazy danych na temat przestępstw przeciwko środowisku lub przynajmniej powiązanych i zintegrowanych statystyk, brakuje ogólnych, skonsolidowanych danych liczbowych na temat zgłoszonych przestępstw w tym obszarze i analiz pełnego zestawu danych.

Za tym idzie brak informacji na temat całego przepływu spraw przez organy administracyjne, policję, prokuraturę i sądy, a przestępstwa przeciwko środowisku nie mogą być monitorowane w ramach jednego systemu statystycznego, który mógłby dać ogólny obraz tego zjawiska przestępczego.

Niedostępność spójnych statystyk zagraża ogólnej ocenie prac prowadzonych przez wszystkie podmioty zaangażowane w zwalczanie przestępczości przeciwko środowisku i może również utrudnić proces podejmowania decyzji w tym obszarze przez decydentów.

Zatem scentralizowane i zintegrowane podejście do gromadzenia w sposób kompleksowy, systematyczny i wiarygodny wszystkich danych statystycznych dotyczących środowiska, w tym ewentualnie połączone ze stworzeniem scentralizowanej bazy danych lub powołaniem organu centralnego odpowiedzialnego za zarządzanie odpowiednimi danymi, ma zasadnicze znaczenie dla ułatwienia dostępu do informacji; umożliwiłoby też porównywanie i analizowanie danych gromadzonych przez różne instytucje.

Pozwoliłoby to z jednej strony na szczegółową analizę i uzyskanie wiedzy na temat zakresu nowych, wyłaniających się tendencji i wydarzeń w przedmiotowym obszarze, i w konsekwencji na uzyskanie realistycznego, całościowego oglądu tego coraz częstszego zjawiska przestępczego.

Z drugiej strony ułatwiłoby to wymianę danych wywiadowczych oraz ocenę i analizę ryzyk, a także ocenę skuteczności krajowych systemów prawnych i systemów egzekwowania przepisów w dziedzinie ochrony środowiska, z myślą o przyjęciu, lub ewentualnie zmodyfikowaniu, stosownych działań zapobiegawczych i następczych w celu odpowiedniego zwalczania działalności przestępczej w tym obszarze.

## ZALECENIA

- *Zachęca się państwa członkowskie do rozwijania scentralizowanego i zintegrowanego podejścia mającego na celu systematyczne gromadzenie przez każdy właściwy organ wiarygodnych i aktualnych danych statystycznych dotyczących przestępstw przeciwko środowisku, w tym przestępstw dotyczących odpadów, aby umożliwić konsekwentne i spójne porównywanie i analizowanie istotnych informacji przez instytucje<sup>8</sup>.*
- *Statystyki, o których mowa powyżej, powinny obejmować wszystkie zgłoszone naruszenia przepisów środowiskowych i każdy etap powiązanych z nimi postępowań karnych i administracyjnych, z wyodrębnionymi danymi na temat przestępstw w zakresie postępowania z odpadami, metadanymi zorganizowanymi w klastry i poddanymi analizie, i powinny być udostępniane wszystkim odpowiednim zaangażowanym stronom.*
- *Państwa członkowskie powinny wykorzystywać dostępne dane statystyczne dotyczące przestępstw przeciwko środowisku do opracowywania kompleksowych, opartych na ryzyku ocen oddziaływania na środowisko i przeprowadzania ocen strategicznych, by mierzyć skuteczność swoich systemów krajowych i w stosownych przypadkach dostosowywać te systemy – z myślą o prowadzeniu skuteczniejszej walki z tą formą przestępczości.*

---

<sup>8</sup> Kilka państw członkowskich wyraziło obawy związane z tym zaleceniem, podkreślając między innymi, że jego wdrożenie wymagałoby znacznych zasobów lub że powiązanie statystyk może być trudne.

- *Zachęca się państwa członkowskie do udoskonalenia kanałów informacyjnych służących do przekazywania między właściwymi organami danych dotyczących przestępstw przeciwko środowisku – poprzez rozważenie utworzenia scentralizowanej bazy danych lub zapewnienie wzajemnych połączeń między istniejącymi bazami danych i ich interoperacyjności, a także poprzez ustanowienie organu centralnego odpowiedzialnego za zarządzanie odpowiednimi danymi.*

## V – DZIAŁANIA ZAPOBIEGAWCZE

### NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI

Najlepszym sposobem niedopuszczania do naruszeń przepisów środowiskowych jest wzmocnienie środków zapobiegawczych w tej dziedzinie. Skuteczne działania prewencyjne stanowią jednak złożony i wymagający współpracy wielu podmiotów element walki z przestępstwami przeciwko środowisku, w tym przestępstwami dotyczącymi odpadów.

Ogólnie rzecz biorąc, tym formom przestępczości zapobiega się poprzez system regulacyjny i stały nadzór: ogólny komponent zapobiegawczy w tej dziedzinie zapewniany jest przez wdrażanie przepisów i sankcji, poprzez regularne zapowiedziane i niezapowiedziane kontrole na miejscu, a także wymogi, jakimi obwarowane jest udzielanie pozwoleń i licencji.

W szczególności zezwolenia na prowadzenie instalacji i na zbieranie i transport odpadów oraz obowiązki dotyczące deklaracji strumieni odpadów oraz przedstawiania innych informacji środowiskowych określają jasne warunki działalności w celu ochrony środowiska i zmniejszenia ryzyka oszustw.

Ponadto przepisy krajowe transponujące dyrektywę 2004/35/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, a w szczególności zasada „zanieczyszczający płaci”, na której się opiera ta dyrektywa, również przyczyniają się do zapobiegania przestępstwom przeciwko środowisku.

Krajowe przepisy i wytyczne dotyczące odpadów zawierające wymogi w zakresie monitorowania prawidłowego i bezpiecznego unieszkodliwiania odpadów również mogą pośrednio przyczynić się do zapobiegania przestępstwom przeciwko środowisku, w tym przestępstwom dotyczącym odpadów.

Abstrahując od tego, istnieją znaczne różnice w podejściu państw członkowskich do zapobiegania przestępstwom przeciwko środowisku, w tym przestępstwom dotyczącym odpadów. W niektórych państwach członkowskich dominuje założenie, że zasady i przepisy ustanowione w przepisach karnych i administracyjnych, wraz z odnośnymi sankcjami za naruszenia przepisów środowiskowych i w połączeniu z systemem licencji i inspekcji środowiskowych, które również uznaje się za mechanizm zapobiegania przestępczości przeciwko środowisku, w wystarczającym stopniu pełnią rolę odstraszającą i prewencyjną w tym obszarze. Dlatego też w tych państwach członkowskich nie prowadzi się specjalnych krajowych programów ani projektów, nie wdraża przepisów ani inicjatyw na rzecz zwiększania świadomości społecznej konkretnie ukierunkowanych na zapobieganie przestępstwom przeciwko środowisku, w tym przestępstwom dotyczącym odpadów, lub liczba takich działań jest niewystarczająca.

Niektóre państwa członkowskie stosują swoje plany gospodarki odpadami i programy zapobiegania powstawaniu odpadów, które stanowią wymóg prawny nałożony dyrektywą 2008/98/WE, do przewidywania działań zapobiegawczych skierowanych do obywateli lub podmiotów działających w dziedzinie ochrony środowiska.

Głównym celem tych programów jest jednak przedstawienie skoordynowanego podejścia krajowego do zapobiegania powstawaniu odpadów i wytwarzaniu odpadów bez szczególnego nacisku na zjawisko przestępstw przeciwko środowisku, w tym tych dotyczących odpadów. W kontekście oceny, w tym względzie podkreślano, że korzystne byłoby wzmocnienie takich planów poprzez stworzenie planu monitorowania i działań w zakresie egzekwowania przepisów zorientowanego na tych, którzy nie realizują środków zapobiegawczych i środków w zakresie gospodarowania.

Inne państwa członkowskie stosują bardziej aktywne podejście w dziedzinie zapobiegania przestępstwom przeciwko środowisku, w tym dotyczącym odpadów, i prowadzą już w tym obszarze inicjatywy, m.in. programy prewencyjne, kampanie informacyjne, edukacyjne i podnoszące świadomość, które kierowane są do szkół, społeczności lokalnych i konkretnych grup oraz do sektora prywatnego, w szczególności do podmiotów gospodarujących odpadami.

Należy jednak podkreślić, że takie działania zapobiegawcze są najczęściej organizowane w szerszym kontekście działań na rzecz ochrony środowiska i edukacji ekologicznej. Choć działania te w oczywisty sposób wywierają pozytywny wpływ, ponieważ zachęcają do zachowań zgodnych z prawem i chronienia środowiska, należy również podkreślić, że nie są one konkretnie ukierunkowane na zapobieganie przestępstwom przeciwko środowisku, w tym przestępstwom dotyczącym odpadów.

Ponadto poziom zaangażowania organów publicznych – organów ds. ochrony środowiska lub organów ścigania – w działania w tej dziedzinie jest na terytorium UE zróżnicowany. W kilku państwach członkowskich prowadzi się szeroki wachlarz działań zapobiegawczych skierowanych do różnych sektorów społeczeństwa, co uznano za przykład najlepszych praktyk. Kilka państw członkowskich poszło jeszcze dalej i przewidziało w swoim ustawodawstwie konkretne przepisy dotyczące zwalczania tego rodzaju przestępczości, na przykład przepisy zabraniające płatności gotówkowych w handlu odpadami lub tworzące obowiązkowy rejestr producentów odpadów lub podmiotów gospodarujących odpadami. W innych państwach członkowskich nadal istnieje pole do poprawy w zakresie dalszego propagowania takich działań i środków.

Różnice istnieją również co do stopnia zaangażowania sektora prywatnego w zapobieganie przestępstwom w zakresie postępowania z odpadami: w niektórych państwach członkowskich taka współpraca nie ma miejsca lub jest niewystarczająca, w innych państwach członkowskich sektor prywatny aktywnie angażuje się w działania, m.in. poprzez prowadzenie działań informacyjnych lub uczestnictwo w różnych formach współpracy, choć często istnieją dalsze możliwości optymalizacji tej współpracy.

Również poziom świadomości ekologicznej obywateli jest zróżnicowany w zależności od państwa członkowskiego. W kilku państwach członkowskich, głównie w tych w których od lat dba się o środowisko, obywatele zazwyczaj zgłaszają potencjalne przestępstwa wobec środowiska, jeśli dysponują taką wiedzą. By ich do tego zachęcić, kilka państw członkowskich udostępnia gorące linie, aplikacje na smartfony lub formularz do złożenia zgłoszenia na stronach internetowych właściwych organów – bez wymogu ujawniania tożsamości osoby zgłaszającej, co zachęca obywateli do zgłaszania domniemanych naruszeń.

Organizacje pozarządowe mogą również odgrywać ważną rolę w zapobieganiu przestępstwom przeciw środowisku, w tym dotyczącym odpadów, m.in. poprzez przekazywanie informacji i danych organom ścigania; jednak sytuacja w tym zakresie jest różna w różnych państwach członkowskich. W niektórych państwach członkowskich organy publiczne współpracują z organizacjami pozarządowymi, wspierają je lub udzielają wsparcia finansowego na ich działalność w przedmiotowym obszarze, a w innych państwach członkowskich taka współpraca czy wsparcie są niewystarczające lub w ogóle nie istnieją.

W kontekście oceny podkreślono, że prowadzenie kampanii uświadamiających społeczeństwo dotyczących przestępstw w zakresie postępowania z odpadami może przynosić korzyści w zakresie propagowania zachowań zgodnych z prawem, lepszego przestrzegania przepisów przez podmioty podlegające regulacjom i zgłaszania potencjalnych naruszeń przez obywateli; to z kolei może przyczynić się do skuteczniejszego zapobiegania przestępstwom w zakresie postępowania z odpadami.

Przydatne wydaje się również prowadzenie kampanii uświadamiających skierowanych do określonych grup ryzyka, nakierowanych na określone ryzykowne zachowania i strumienie odpadów niosące ze sobą wysokie ryzyko; w tym kontekście szczególnie ważne jest skoncentrowanie się na edukowaniu dzieci.

Podkreślono ponadto, że rozpowszechnianie informacji o szkodach spowodowanych przez naruszenia środowiskowe i o zakończonych sukcesem sprawach mogłoby być sposobem na zwiększenie zaufania do organów publicznych i zachęcanie obywateli do większej aktywności w zakresie zgłaszania naruszeń, ponieważ opinia publiczna wiedziałaby, że władze odpowiednio reagują na skargi.

## ZALECENIA

- *Zachęca się państwa członkowskie do priorytetowego traktowania kwestii zapobiegania przestępstwom przeciwko środowisku, w tym przestępstwom dotyczącym odpadów, a co za tym idzie do prowadzenia lub dalszego rozwijania szerokiego wachlarza działań i programów skierowanych zarówno do obywateli, jak i do sektora prywatnego.*
- *W szczególności zachęca się państwa członkowskie do regularnego przeprowadzania publicznych kampanii informacyjnych, edukacyjnych i społecznych, mających na celu zapobieganie przestępstwom przeciwko środowisku, w tym przestępstwom dotyczącym odpadów, m.in. poprzez kierowanie tych działań do określonych grup ryzyka (szczególnie do dzieci) i koncentrowanie ich na określonych ryzykownych zachowaniach i strumieniach odpadów niosących ze sobą wysokie ryzyko.*
- *Zachęca się również państwa członkowskie, by rozważyły ustanowienie specjalnych punktów kontaktowych do zgłaszania przestępstw przeciwko środowisku, by zachęcić obywateli do informowania właściwych organów o potencjalnych naruszeniach przepisów środowiskowych.*
- *Państwa członkowskie są zachęcane do zwiększania współpracy z sektorem prywatnym, w tym z organizacjami pozarządowymi, w zakresie zapobiegania przestępstwom przeciwko środowisku, w tym przestępstwom dotyczącym odpadów.*

## VI – STRUKTURY – SĄDOWNICTWO

### NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI

Struktura i organizacja sądownictwa różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, w tym pod względem podziału kompetencji w zakresie rozpoznawania spraw o przestępstwa przeciwko środowisku, w tym dotyczące odpadów.

Z uwagi na szczególny charakter prawa ochrony środowiska i trudności w wykrywaniu nieprzestrzegania przepisów w dziedzinie środowiska to, czy postępowania przygotowawcze i wniesienie i popieranie oskarżenia zakończą się sukcesem i nastąpi skazanie, w dużym stopniu zależy od tego, jakie umiejętności i doświadczenie posiadają organy odpowiedzialne za prowadzenie postępowania przygotowawczego i procesu. Stąd ogromne znaczenie ma wysoki poziom zrozumienia i specjalistycznej wiedzy w tej dziedzinie w sądownictwie.

Z ustaleń oceny wzajemnej wynika jednak, że stopień specjalizacji i szczegółowa wiedza fachowa organów sądowych w dziedzinie przestępstw przeciwko środowisku często nie są satysfakcjonujące. Duża liczba państw członkowskich nie dysponuje formalnymi wyspecjalizowanymi strukturami ani prokuratorami specjalizującymi się w przestępstwach przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, którymi najczęściej zajmują się prokuratury o profilu ogólnym. W niektórych państwach członkowskich pracują jednak wyspecjalizowani prokuratorzy lub wyspecjalizowane wydziały w ramach prokuratorur zajmujące się przestępstwami przeciwko środowisku, w tym dotyczącymi odpadów.

W niektórych państwach członkowskich odpowiedzialność za zajmowanie się takimi przestępstwami zazwyczaj w praktyce spoczywa na prokuratorach i sędziach, którzy zostali przeszkoleni lub nabyli wiedzę specjalistyczną wyłącznie w ramach codziennej pracy i dzięki osobistemu zaangażowaniu. W wielu przypadkach jest to jednak dość mało skuteczny sposób z uwagi na małą liczbę spraw dotyczących przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów; praktyka ta nie zapewnia ciągłości i nie może być traktowana jako rozwiązanie długoterminowe.

W pewnych państwach członkowskich działają krajowe sieci prokuratorów specjalizujących się w przestępstwach przeciwko środowisku, co można uznać za dobre praktyki, ponieważ umożliwiają one wymianę wiedzy i doświadczeń i ułatwiają upowszechnianie się wśród praktyków dobrych wzorców, co przyczynia się do zwiększania wiedzy w sądownictwie na temat kwestii związanych z przestępstwami przeciwko środowisku.

W kontekście oceny podkreślano więc, że praca prokuratorów specjalizujących się w przestępstwach przeciwko środowisku jest kluczowa dla powodzenia postępowań przygotowawczych i sądowych, ponieważ ich ocena faktów na samym początku sprawy może być decydująca. Prokuratorzy muszą również wiedzieć jak poprowadzić sprawę, ponieważ do ich obowiązków należy kierowanie działaniami policji i koordynowanie działań innych organów w ramach postępowania przygotowawczego, a także nadzorowanie gromadzenia dowodów.

Brak specjalizacji ma jeszcze większe znaczenie w przypadku sędziów. W niemal wszystkich państwach członkowskich w wydziałach karnych sądów brak jest specjalnych sekcji/sędziów odpowiedzialnych za badanie przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, i orzekanie w takich sprawach. Sędziowie mają możliwość nabywania doświadczenia w tej dziedzinie wyłącznie w krajach, w których sady zajmują się znaczną liczbą przestępstw przeciwko środowisku. Niemniej w wielu państwach członkowskich sądy nie zawsze są w stanie prowadzić duże postępowania w sprawach dotyczących środowiska i odpadów, zarówno z uwagi na brak specjalizacji wśród sędziów, jak i niedobory kadrowe.

Nie posiadając konkretnej wiedzy na temat przestępstw przeciwko środowisku sędziowie, którzy mają zajmować się najważniejszymi przypadkami takich przestępstw, mogą nie ocenić należycie jak bardzo złożone mogą być dowody i ile czasu potrzeba na posiedzenia w sądzie w porównaniu z przypadkami zwykłych przestępstw.

Nie oznacza to jednak, że prokuratorzy i sędziowie nie mogli faktycznie nabyć specjalistycznej wiedzy w zakresie zajmowania się sprawami dotyczącymi przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów.

Ocenia się, że konieczna jest większa specjalizacja sędziów w sprawach karnych w dziedzinie przestępstw przeciwko środowisku ogólnie, a dotyczących odpadów w szczególności, ponieważ zwiększyłoby to odporność krajowych systemów w kontekście zajmowania się przypadkami takich przestępstw. Należy również przypomnieć, że zapotrzebowanie na sędziów wyspecjalizowanych w przestępstwach przeciwko środowisku podkreśla się w konkluzjach Rady w sprawie zwalczania przestępstw przeciwko środowisku z dnia 8 grudnia 2016 r.

Można to osiągnąć różnymi środkami, np. poprzez zapewnianie większej liczby szkoleń na temat przestępstw przeciwko środowisku, tworzenie wyspecjalizowanych struktur i uczestniczenie sędziów w forach międzynarodowych.

## ZALECENIA

- *Państwa członkowskie powinny przyjąć odpowiednie środki, by zapewnić lub zwiększyć poziom specjalizacji swoich prokuratorów i sędziów z myślą o sprawnym ściganiu i karaniu przestępstw przeciwko środowisku.*
- *W tym celu powinny rozważyć stworzenie wyspecjalizowanych struktur/jednostek lub wyznaczyć wyspecjalizowanych prokuratorów i sędziów dobrze rozumiejących ten skomplikowany obszar przestępczości i posiadających wiedzę na ten temat oraz zapewniać im ustawiczne specjalistyczne szkolenia w dziedzinie prawodawstwa dotyczącego środowiska, w tym odpadów, i przestępstw w tym zakresie.*
- *Państwa członkowskie powinny rozważyć stworzenie na szczeblu krajowym sieci prokuratorów i sędziów specjalizujących się w przestępstwach przeciwko środowisku, by ułatwić im wymianę doświadczeń i świadczenie wzajemnej pomocy, co zwiększyłoby skuteczność walki z tym rodzajem przestępczości.*

## VII – STRUKTURY – ORGANY ŚCIGANIA

### NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI

Skuteczna organizacja, międzynarodowa integracja i kompetencje zawodowe, w tym wysoki poziom wiedzy i specjalizacji organów ścigania uczestniczących w ściganiu przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, oraz sprawnie prowadzone postępowania przygotowawcze to kluczowe elementy skutecznego zwalczania tego skomplikowanego i wyrafinowanego rodzaju przestępstw.

Organy policyjne państw członkowskich odgrywają ważną rolę w postępowaniach przygotowawczych dotyczących tych rodzajów przestępstw, z wyjątkiem kilku państw członkowskich, w których policja nie wydaje się być wystarczająco aktywna lub bierze udział w postępowaniach przygotowawczych w sprawie przestępstw dotyczących odpadów wyłącznie gdy poproszą o to organy ds. ochrony środowiska lub z ich wsparciem.

Struktura i organizacja organów ścigania różnią się znacznie w zależności od państwa członkowskiego, zarówno pod względem podziału kompetencji w odniesieniu do przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, jak i w odniesieniu do poziomu specjalizacji w kwestiach dotyczących środowiska.

Z tych samych powodów, jakie wyszczególniono w odniesieniu do sądownictwa, również organy ścigania muszą mieć wysoki poziom wiedzy i specjalizacji, by skutecznie walczyć z tą skomplikowaną i wyrafinowaną formą przestępczości. Ogólnie ocena wykazała, że stopień wyspecjalizowania organów ścigania jest wyższy niż w sądownictwie.

Niektóre państwa członkowskie utworzyły na szczeblu centralnym w ramach organów ścigania wysoko wyspecjalizowane służby zajmujące się przestępstwami przeciwko środowisku, które w pewnych przypadkach wspierają władze lokalne lub koordynują postępowania przygotowawcze w sprawie takich przestępstw w całym kraju i zapewniają synergie pomiędzy różnymi szczeblami interwencji. Takie struktury ułatwiają też komunikację między policją a prokuraturą. W pewnych państwach członkowskich występują również zdecentralizowane wyspecjalizowane jednostki na szczeblu lokalnym lub regionalnym zajmujące się konkretnie postępowaniami przygotowawczymi dotyczącymi przestępstw przeciwko środowisku.

Istnienie takich wyspecjalizowanych służb/jednostek dochodzeniowych i policyjnych śledczych i zespołów zajmujących się sprawami przestępstw przeciwko środowisku uznano za dobrą praktykę. W innych państwach członkowskich nie ma takich wyspecjalizowanych służb/jednostek policyjnych lub brak jest specjalizacji – lub jest ona tylko częściowa – w dziedzinie przestępstw przeciwko środowisku w policji krajowej; wyspecjalizowany personel poza zadaniami dotyczącymi przestępstw przeciwko środowisku ma też inne obowiązki lub pracuje jedynie na szczeblu centralnym, a nie lokalnym.

W kontekście oceny podkreślano, że ustanowienie wyspecjalizowanych kompetentnych jednostek w ramach służb policyjnych może wzmocnić zdolność do skuteczniejszego prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawie przestępstw przeciwko środowisku, w szczególności poważnej przestępczości zorganizowanej. Znaczenie tego punktu podkreślono również w konkluzjach Rady w sprawie zwalczania przestępczości przeciwko środowisku z dnia 8 grudnia 2016 r.

W niektórych państwach członkowskich organy centralne wyspecjalizowane w przestępstwach przeciwko środowisku należą do wydziałów ds. przestępstw gospodarczych i finansowych w ramach policji krajowej; obejmują one również służby odpowiedzialne za zajmowanie się przestępstwami finansowymi; ewentualnie postępowania przygotowawcze dotyczące przestępstw przeciwko środowisku są przydzielane policyjnym wydziałom ds. przestępstw gospodarczych.

Z uwagi na fakt, że przestępczość przeciwko środowisku jest motywowana głównie korzyściami finansowymi, z punktu widzenia organizacyjnego takie umieszczenie tych struktur i środków organizacyjnych jest korzystne dla odpowiedniego zajmowania się aspektami finansowymi postępowań przygotowawczych w sprawie takich przestępstw i takie podejścia można uznać za najlepsze praktyki.

W niektórych państwach członkowskich liczba personelu policji przydzielonego do zajmowania się przestępstwami przeciwko środowisku, w tym dotyczącymi odpadów, jest niewystarczająca i z tego powodu policja nie może proaktywnie wykrywać tych często niewidocznych rodzajów przestępstw.

W zwalczanie przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, są zaangażowane również organy celne podczas wykonywania swoich obowiązków z zakresu kontrolowania transgranicznego handlu towarami, w szczególności transgranicznego przemieszczania odpadów. Ogólnie w większości państw członkowskich organy celne wydają się dobrze przygotowane, są odpowiednio zorganizowane i wykonują te zadania i analizy ryzyka w sposób satysfakcjonujący; niemniej w kilku przypadkach stwierdzono, że wydają się nie mieć wiedzy koniecznej do zajmowania się nielegalnym przemieszczaniem odpadów i szczegółowymi kwestiami dotyczącymi odpadów (ich dziedzina to głównie podatki) lub nie dysponować wystarczającymi zasobami ludzkimi.

## ZALECENIA

- *Państwa członkowskie, które jeszcze tego nie zrobiły, są zachęcane do ustanowienia w najszybszym możliwym terminie w swoich krajowych służbach policyjnych – zarówno na centralnym, jak i lokalnym szczeblu – wyspecjalizowanych jednostek do prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawie przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, by skuteczniej zwalczać takie przestępstwa.*
- *Państwa członkowskie powinny utrzymywać lub, w stosownych przypadkach, podnosić poziom wyspecjalizowania funkcjonariuszy organów ścigania zajmujących się postępowaniami przygotowawczymi w sprawie przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, by zapewnić odpowiednią wiedzę fachową wymaganą przy takich skomplikowanych formach przestępstw.*
- *Państwa członkowskie są zachęcane do zapewniania odpowiednim jednostkom/służbom swoich organów ścigania wystarczających zasobów ludzkich lub dalszego ich rozwijania, tak by zwiększyć ich zdolności w zakresie inspekcji i egzekwowania przepisów w kontekście zwalczania przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów.*

## VIII – STRUKTURY – INNE ORGANY

### NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI

W większości państw członkowskich organizacja struktur administracyjnych w dziedzinie środowiska jest na ogół utrwalona, a organy ds. ochrony środowiska są zazwyczaj głównymi podmiotami w zwalczaniu przestępstw w dziedzinie środowiska, w tym przestępstw i naruszeń przepisów dotyczących odpadów; jest tak dlatego, że co do zasady mają dużą wiedzę i często to one jako pierwsze wykrywają przypadki nieprzestrzegania przepisów w tej dziedzinie.

Centralnym organem administracji państwowej w tej dziedzinie jest ministerstwo zajmujące się środowiskiem. W większości państw członkowskich przeprowadzanie kontroli i inspekcji w dziedzinie środowiska i nakładanie sankcji administracyjnych w przypadku naruszeń przepisów administracyjnych należy do zadań innych organów administracji rządowej, takich jak inspektoraty ds. środowiska lub wyspecjalizowane agencje. Organy te różnią się jednak strukturą i – znacznie – pod względem uprawnień lub liczby pracowników w zależności od państwa członkowskiego.

W większości państw członkowskich lokalne organy administracji również odgrywają aktywną rolę w egzekwowaniu przepisów dotyczących środowiska i zapobieganiu przestępstwom w tej dziedzinie; zazwyczaj są też uprawnione do nakładania sankcji za naruszenia przepisów dotyczących środowiska wchodzących w zakres ich kompetencji.

W większości państw członkowskich stopień specjalizacji i wiedzy na temat środowiska wśród organów administracyjnych ds. ochrony środowiska jest ogółem satysfakcjonujący lub wystarczający, choć w różnym wymiarze.

W jednym państwie członkowskim działa wyspecjalizowana jednostka – sieć obejmująca całe terytorium kraju – do której należą nie tylko prokuratorzy, ale również policja i technicy; sieć ta służy pomocą wszystkim podmiotom zaangażowanym w zwalczanie przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów; można uznać to za dobrą praktykę.

W kilku państwach członkowskich nadal jest pole do poprawy w odniesieniu do specjalizacji sektora administracyjnego w tym obszarze przestępczości; pozwoliłoby to osobom zajmującym się kwestiami środowiska dysponować umiejętnościami koniecznymi do przeprowadzania inspekcji w bardziej skuteczny sposób.

Ponadto ze względu na to, że prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, to skomplikowane zadanie, zarówno z prawnego/proceduralnego punktu widzenia, jak i z uwagi na jego merytoryczne/naukowe aspekty, do egzekwowania przepisów dotyczących środowiska wymagana jest konkretna wiedza techniczna.

Niemniej, jak stwierdzili przedstawiciele właściwych organów krajowych, w niektórych państwach członkowskich brakuje wykwalifikowanych i niezależnych ekspertów. Za dobrą praktykę można uznać ustanowienie w kilku państwach członkowskich wyspecjalizowanych organów lub agencji dostarczających taką wiedzę organom egzekwującym przepisy.

Niektóre państwa członkowskie zdecydowały się wyposażyć organy administracyjne w uprawnienia z zakresu procedury karnej – w kontekście wykrywania przestępstw przeciwko środowisku i prowadzenia postępowań przygotowawczych – porównywalne z uprawnieniami śledczych policyjnych. Mogą one prowadzić inspekcje, używać siły, wchodzić na teren przedsiębiorstwa i pobierać próbki. To rozwiązanie pozwala na wysoki poziom specjalizacji jednostek odpowiedzialnych za prowadzenie postępowania przygotowawczego, a tym samym unikanie luk we współpracy pomiędzy jednostkami administracyjnymi i organami ścigania oraz uproszczenie przekazywania informacji w ramach służb prowadzących postępowanie.

W innych państwach członkowskich inspektorzy administracyjni mają wyłącznie uprawnienia administracyjne, a nie uprawnienia w zakresie egzekwowania przepisów karnych. W przypadkach dotyczących przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, inspektorzy muszą więc polegać na policji, straży granicznej lub służbie celnej.

W kontekście oceny podkreślono niektóre konsekwencje tego, że organów ds. ochrony środowiska nie wyposażono w uprawnienia dochodzeniowo-śledcze, przez co niemożliwe jest prowadzenie skutecznych postępowań przygotowawczych w ramach walki z przestępstwami przeciwko środowisku, w tym dotyczącymi odpadów.

Po pierwsze umiejętności zawodowe i wiedza personelu administracyjnego zajmującego się środowiskiem nie są wykorzystywane w najlepszy możliwy sposób. Ponadto w takim systemie występuje ryzyko naruszenia zakazu podwójnego karania, w przypadku gdy organy ds. ochrony środowiska prowadzą również postępowanie przygotowawcze w sprawach powiązanych z tymi przestępstwami (np. w sprawach o oszustwa i uchylanie się od opodatkowania) a jednocześnie postępowanie w sprawie tych samych przestępstw prowadzi policja.

W związku z powyższym zalecono, w szczególności w państwach członkowskich, w których najważniejszymi podmiotami są organy ds. ochrony środowiska, przekazanie inspektorom w organach administracyjnych (ograniczonych) uprawnień dochodzeniowo-śledczych w sprawach karnych. Jeśli takie rozwiązanie nie jest możliwe w niektórych państwach członkowskich, zaleca się im, by zapewniły w czasie prowadzenia postępowań przygotowawczych dobrą współpracę pomiędzy organami ścigania i prokuratorami z jednej strony a organami administracyjnymi z drugiej strony.

W większości przypadków inspektorzy ds. środowiska w swoich działaniach dotyczących egzekwowania przepisów są więc wspomagani przez policję i służby celne, które pełnią rolę wspierającą: policja zatrzymuje i kontroluje pojazdy na drogach i statki na rzekach, a służby celne monitorują i kontrolują transgraniczne przemieszczanie odpadów, w szczególności sprawdzając strumienie odpadów w punktach wejścia/wyjścia na przejściach granicznych. Policja graniczna i straż przybrzeżna również mogą realizować pewne zadania w tym zakresie. W niektórych państwach członkowskich wyżej wymienione organy prowadzą również postępowania przygotowawcze w tym obszarze z własnej inicjatywy, w tym prowadząc wspólne dochodzenia.

Z uwagi na znaczenie agencji administracyjnych w zwalczaniu przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, liczba inspektorów wyznaczonych do zajmowania się naruszeniami w tym obszarze i warunki ich zatrudnienia powinny być wystarczające do zapewnienia, by nie rezygnowali z pracy po przejściu odpowiedniego szkolenia.

Jednak w niektórych państwach członkowskich we właściwych służbach administracji ds. środowiska występują obecnie braki kadrowe a ogólny brak odpowiednich zasobów ludzkich zmniejsza zdolności do jak najskuteczniejszego prowadzenia działań kontrolnych.

W tych przypadkach oceniający zalecili przydzielenie większej liczby pracowników do służb zajmujących się zarządzaniem i prowadzeniem inspekcji, z myślą o zwiększeniu możliwości interwencji, w szczególności liczby inspekcji, co z kolei może prowadzić do stworzenia proaktywnych środków w odniesieniu do przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów.

## ZALECENIA

- *Państwa członkowskie powinny utrzymywać lub, w odpowiednich przypadkach, zwiększać poziom specjalizacji i umiejętności personelu swoich organów administracyjnych zajmujących się naruszeniami przepisów z dziedziny środowiska, w tym dotyczących odpadów, by zapewnić stosowną wiedzę fachową na temat tego skomplikowanego i technicznego obszaru.*
- *Państwa członkowskie są zachęcane do zapewnienia swoim administracyjnym organom ds. ochrony środowiska wystarczającej liczby personelu, który mógłby sprawnie i proaktywnie wykonywać działania kontrolne, a w szczególności przeprowadzać wystarczającą liczbę inspekcji z myślą o monitorowaniu przestrzegania przepisów dotyczących środowiska i wykrywaniu naruszeń.*
- *Państwa członkowskie są zachęcane do rozważenia, zgodnie z ich prawem krajowym, możliwości nadania inspektorom w administracyjnych organach ds. ochrony środowiska (ograniczonych) uprawnień dochodzeniowo-śledczych w sprawach karnych w celu zwiększenia ich zdolności do wykrywania przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, i prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie.*

## **IX – STRUKTURY**

### **– WSPÓŁPRACA I KOORDYNACJA NA SZCZEBLU KRAJOWYM**

#### **NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI**

Przestępstwa przeciwko środowisku mają przekrojowy charakter, a w ich zwalczaniu uczestniczy szereg organów na szczeblu krajowym, więc kluczowe znaczenie dla zapobiegania im i skutecznego ich zwalczania ma podejście multidyscyplinarne.

W tym kontekście dla dobrego funkcjonowania krajowego systemu ochrony środowiska i egzekwowania przepisów w tym obszarze konieczna jest ścisła i skuteczna międzyinstytucjonalna koordynacja i współpraca pomiędzy różnymi podmiotami publicznymi, na szczeblu operacyjnym i strategicznym, oraz pomiędzy organami centralnymi i lokalnymi/regionalnymi, służąca koordynacji inicjatyw i zwiększeniu wymiany danych, wsparcia technicznego i technik dochodzeniowych.

Można to osiągnąć poprzez wyznaczenie organu złożonego z przedstawicieli ministerstw, agencji rządowych i innych podmiotów odpowiedzialnych za zwalczanie przestępstw przeciwko środowisku i ochronę środowiska. Regularnie należy zwoływać posiedzenia koordynacyjne, w razie potrzeby z udziałem podmiotów, których zaangażowanie ma charakter doraźny, takich jak przedsiębiorstwa i organizacje pozarządowe.

Jednak tylko w kilku państwach członkowskich powołano tego typu organy centralne lub grupy robocze lub wypracowano sposób współpracy międzyministerialnej zapewniający koordynację. Poza tymi wyjątkami większość państw członkowskich nie wyznaczyła jednego organu na szczeblu centralnym, który pełniłby czołową rolę w egzekwowaniu przepisów dotyczących środowiska i odpadów i stosowaniu procedur administracyjnych w odniesieniu do tych kwestii, a odpowiedzialność w tym obszarze bywa często rozproszona między różnymi podmiotami.

W ocenie podkreślono w tym kontekście, że w zwalczaniu przestępstw przeciwko środowisku i dotyczących odpadów uczestniczyć powinno jak najwięcej agencji; niemniej gdy nie ma centralnego nadrzędnego organu, który wyznaczałby kierunek polityki i priorytety, współpraca jest fragmentaryczna i może być trudno zapewnić skoordynowane i ustrukturyzowane podejście do tego zadania o wymiarze krajowym.

W związku z powyższym podkreślano zasadność ustanowienia centralnego organu, stałej platformy lub struktury na szczeblu centralnym do celów współpracy i koordynacji prac odpowiednich organów, w tym prokuratorów i sędziów, z myślą o zapewnieniu spójności pomiędzy wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w zwalczanie przestępstw przeciwko środowisku i zwiększeniu odporności systemu egzekwowania przepisów dotyczących środowiska.

Z ocen wynika, że formy, warunki i poziomy współpracy i koordynacji pomiędzy odpowiednimi podmiotami zaangażowanymi w zwalczanie przestępstw przeciwko środowisku różnią się w poszczególnych państwach członkowskich.

Obecnie w wielu państwach członkowskich brak jest ram prawnych współpracy pomiędzy różnymi organami w przypadkach dotyczących przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, a współpraca międzyinstytucjonalna najczęściej odbywa się w sposób doraźny i nieformalny, przy wykorzystaniu kontaktów osobistych, bez formalnych umów pomiędzy różnymi organami.

Zazwyczaj nie wydaje się to rodzić problemów w praktyce, ale system oparty na międzyludzkich kontaktach, osobistych cechach i dobrej woli podmiotów nie stanowi najlepszego sposobu zapewnienia dobrze działającej współpracy, gdyż w pewnych nieprzewidzianych sytuacjach może się okazać kruchy; ponadto problemem może tutaj być kwestia przekazywania wiedzy, ponieważ gdy nie ma procedury przekazywania informacji następcom wiedza często przepada wraz ze zmianą personelu.

Inne państwa członkowskie rozwinęły bardziej zaawansowane i sprawne formy współdziałania, które w sprawozdaniach indywidualnych uznano za dobre praktyki. W niektórych państwach członkowskich wszystkie stosowne organy podpisały protokoły ustaleń, by wyjaśnić role/zadania każdego organu i by ułatwić koordynację działań na szczeblu operacyjnym i strategicznym.

Za dobry krok w tym kierunku należy również uznać stworzenie formalnych sieci na szczeblu krajowym z udziałem przedstawicieli wszystkich służb zajmujących się egzekwowaniem przepisów, co zrobiono już w niektórych państwach członkowskich.

Z uwagi na złożony charakter przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, których zwalczanie wymaga zaangażowania wielu podmiotów, w kontekście wzajemnych ocen wielokrotnie podkreślano, że formalne i ustrukturyzowane ramy międzyinstytucjonalne przyczyniłyby się do wzmocnienia wielopodmiotowej współpracy w tym obszarze; ramy te powinny również obejmować wdrożenie bardziej systematycznej wymiany informacji i stworzenie wspólnych baz danych.

Dzięki strukturalnej koordynacji działań można by łatwo i prawie bez kosztów stworzyć synergie, tak by wzmocnić zdolności systemu krajowego w zakresie zapobiegania przestępstwom przeciwko środowisku, w tym dotyczącym odpadów, i zwalczania ich.

Przypomina się również, w szczególności w odniesieniu do przemieszczania odpadów, że zgodnie z art. 50 rozporządzenia (WE) 1013/2006, zmienionego rozporządzeniem (UE) nr 660/2014, w ramach wdrażania planu inspekcji państwa członkowskie powinny poczynić ustalenia dotyczące współpracy pomiędzy organami uczestniczącymi w inspekcjach.

Kluczowa jest również sprawna współpraca pomiędzy podmiotami administracyjnymi i sądownictwem, w szczególności podczas sporządzania sprawozdań na temat naruszeń przepisów dotyczących środowiska dla prokuratorów, którzy decydują czy elementy sprawy spełniają kryteria wniesienia oskarżenia i nałożenia sankcji karnej.

## ZALECENIA

- *Państwa członkowskie są zachęcane do ustanowienia formalnych i ustrukturyzowanych międzyinstytucjonalnych ram współpracy na szczeblu strategicznym i operacyjnym pomiędzy wszystkimi stosownymi podmiotami zaangażowanymi w zapobieganie przestępstwom przeciwko środowisku, w tym dotyczącym odpadów, i zwalczanie ich, w oparciu o podejście multidyscyplinarne, ewentualnie za pośrednictwem protokołów ustaleń.*
- *Państwa członkowskie powinny rozważyć wyznaczenie na szczeblu krajowym centralnego organu/jednostki lub platformy odpowiedzialnych za koordynowanie działań wszystkich organów zaangażowanych w zwalczanie przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, z myślą o zapewnianiu synergii oraz osiągnięciu maksymalnej gotowości i zdolności do reagowania.*
- *Państwa członkowskie są zachęcane do zapewniania systematycznej wymiany informacji i stworzenia wspólnych baz danych dotyczących przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, przez wszystkie właściwe organy zaangażowane w zwalczanie takiej działalności przestępczej.*

## X – SZKOLENIA

### NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI

Unijne i krajowe prawodawstwo dotyczące ochrony środowiska jest w znacznym stopniu skomplikowane, techniczne i stale ewoluuje, a zatem wymaga dużego poziomu zrozumienia ze strony agencji administracyjnych, organów ścigania, prokuratorów oraz sędziów.

W związku z tym dla wszystkich zaangażowanych podmiotów wyzwaniem jest utrzymywanie wysokiego poziomu wiedzy, pozostawanie na bieżąco z prawnymi i proceduralnymi wymogami w zakresie praktycznych skutków wynikających ze stosowania tego prawodawstwa (np. przesłuchanie na różnych etapach procedury administracyjnej/karnej; pobieranie w dopuszczalny sposób próbek w ramach gromadzenia dowodów) i szczególnymi cechami przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów.

Co do błędnego klasyfikowania odpadów lub nieprawidłowych zgłoszeń ładunków ważne jest również odpowiednie przeszkolenie podmiotów zajmujących się gospodarowaniem odpadami, które zawodowo trudnią się odbieraniem lub transportem odpadów, ponieważ stanowią pierwszą linię obrony w systemie gospodarowania odpadami.

W kilku sprawozdaniach z oceny podkreślono, że właściwe organy przeprowadzające kontrole przemieszczania odpadów muszą przejść podstawowe szkolenie, by mogły łatwiej identyfikować przypadki nielegalnego przemieszczania odpadów i, w momencie wykrycia podejrzanego ładunku, porównać go z ładunkiem zgłoszonym w dokumentach. Z tego względu specjalistyczne szkolenia dla tych podmiotów powinny obejmować pobieranie, analizę i specjalistyczną ocenę próbek.

A zatem, z uwagi na szczególne wymogi wykrywania naruszeń przepisów i przestępstw przeciwko środowisku i prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie, kluczowe znaczenie ma podstawowe, regularne i ustawiczne doskonalenie zawodowe dla wyżej wymienionych praktyków na wszystkich szczeblach, od początku ich kariery. Takie doskonalenie może przyczynić się do zwiększenia ich umiejętności, wiedzy i świadomości w zakresie tego rodzaju przestępczej działalności, co przyczyni się do pomyślnego prowadzenia postępowań przygotowawczych i oskarżenia w sprawie tego rodzaju przestępstw.

W niektórych państwach członkowskich inwestuje się na znaczną skalę starania, zasoby i ludzi w zapewnianie ekstensywnych specjalistycznych szkoleń w obszarze przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, dla odpowiednich podmiotów zaangażowanych w zapobieganie tej przestępczej działalności i jej zwalczanie; podmioty te posiadają wysoki poziom wiedzy technicznej i prawnej współmierny z wyzwaniami, jakie rodzi ten rodzaj przestępstw.

W innych państwach członkowskich jest pole do poprawy, ponieważ szkolenia oferowane personelowi niektórych właściwych organów oceniono jako nieodpowiednie i niewystarczające; nie są one regularne lub nie są zapewniane podczas całej kariery, a gdy są dostępne, to nie są obowiązkowe.

Ponadto państwa członkowskie zazwyczaj nie zapewniają tego samego poziomu szkolenia dla wszystkich pracowników wszystkich właściwych organów. Ogółem szkolenia organizowane dla organów ds. ochrony środowiska są bardziej satysfakcjonujące.

W przypadku policji szkolenia są co do zasady wystarczające, choć są wyjątki w niektórych państwach członkowskich, gdzie jest pole do poprawy. Takie szkolenia powinny obejmować wykorzystywanie źródeł danych wywiadowczych, analizę danych, wykrywanie i techniki dochodzeniowe do celów gromadzenia odpowiednich dowodów w konkretnych sprawach dotyczących środowiska, w szczególności w państwach członkowskich, w których uprawnienia dochodzeniowe posiada wyłącznie policja.

Jako ewentualną korzyść podkreślono również pożytek płynący z rozbudowania szkoleń dla funkcjonariuszy policji, w odpowiednich przypadkach, poprzez program szkoleń instruktorów i poprzez upowszechnianie wiedzy na temat prawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska.

Jeśli chodzi o organy celne, to w przypadku kilku państw członkowskich szkolenie w tym obszarze uznano za niewystarczające, ponieważ kwestie środowiskowe nie zostały jeszcze w uwzględnione, lub uwzględniono je w niewystarczającym stopniu, w regularnych szkoleniach specjalistycznych. Szkolenia dla tych organów powinny obejmować w szczególności klasyfikację odpadów i rozróżnianie pomiędzy odpadami a produktami ubocznymi.

Sytuacja jest ogólnie niezadowalająca w przypadku sądownictwa, ponieważ prokuratorzy, a w szczególności sędziowie, nie mają zapewnionego żadnego specjalistycznego szkolenia w tym obszarze lub szkolenie takie jest niewystarczające. Sędziowie i prokuratorzy z kilku tylko państw członkowskich sporadycznie uczestniczą w szkoleniach organizowanych za granicą przez organy unijne lub inne kraje.

W ocenie podkreślono w tym względzie, że prokuratorzy i sędziowie, przynajmniej ci, którzy rozpoznają sprawy dotyczące przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, muszą być dobrze przeszkoleni, by radzić sobie ze szczególnie złożonymi kwestiami prawnymi w procesie podejmowania decyzji o tym, czy wnieść oskarżenie czy orzec w danej sprawie (w szczególności poprzez określenie dotkliwości szkody wyrządzonej środowisku); muszą więc przejść specjalistyczne szkolenie.

Za przykłady dobrych praktyk uznano stosowaną w jednym państwie członkowskim praktykę wspólnych szkoleń dla prokuratorów i policji oraz prowadzenie przez prokuratorów specjalistycznych szkoleń dla funkcjonariuszy policji i służby celnej.

W kilku państwach członkowskich koordynowaniem i prowadzeniem takich szkoleń – nie tylko dla urzędników pracujących w instytucji, która organizuje szkolenie, ale również dla personelu innych instytucji – zajmuje się jeden organ; najczęściej jest to organ administracji odpowiedzialny za ochronę środowiska, który organizuje szkolenia dla funkcjonariuszy policji, służby celnej i policji granicznej; w kilku przypadkach zadanie to wykonuje policja. W innych państwach członkowskich każdy organ prowadzi szkolenia dla swojego personelu w ramach swojego obszaru kompetencji.

W jednym państwie członkowskim szkolenie jest również oferowane w formie nauczania na odległość, e-uczenia się; można to uznać za dobrą praktykę i skuteczną metodę szkolenia, która ma pozytywny aspekt ekonomiczny, biorąc pod uwagę stosunkowo niski koszt narzędzi IT.

W kontekście oceny podkreślono, że wyjątkowo użyteczne są regularne wspólne szkolenia z udziałem sędziów, prokuratorów, przedstawicieli policji i jednostek administracyjnych, służące dzieleniu się doświadczeniami, ponieważ umożliwiają nie tylko wymianę doświadczeń, ale również możliwość skupienia się na problemach i ewentualnych rozwiązaniach z różnych perspektyw.

Poza szkoleniami oferowanymi na szczeblu krajowym stosowne organy UE, takie jak CEPOL, i sieci unijne, takie jak EnviCrimenet, Europejska Sieć Prokuratorów ds. Przestępczości przeciwko Środowisku (ENPE) i Europejskie Forum Sędziów na rzecz Środowiska (EUFJE), również zapewniają lub wnoszą wkład w specjalistyczne szkolenia na temat przestępstw przeciwko środowisku; jednak ogółem państwa członkowskie nie korzystają w pełni z tej opcji.

## ZALECENIA

- *Uwzględniając złożony i wielowymiarowy charakter przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, zaleca się państwom członkowskim, by kontynuowały lub zintensyfikowały regularne i ustawiczne pogłębione szkolenia w tym obszarze przeznaczone dla wszystkich praktyków zaangażowanych w zwalczanie tych rodzajów przestępstw, w tym prokuratorów i sędziów.*
- *Państwa członkowskie powinny rozważyć zbadanie możliwości zapewnienia lub stworzenia międzyinstytucjonalnego planowania szkoleń w myśl o oferowaniu wspólnych szkoleń, skupieniu wszystkich stosownych podmiotów uczestniczących w zwalczaniu przestępstw przeciwko środowisku i ułatwieniu prowadzenia wzmocnionej współpracy pomiędzy organami ścigania i prokuraturą.*
- *Państwa członkowskie powinny jak najlepiej wykorzystywać możliwości szkoleniowe dostępne na szczeblu UE, takie jak te oferowane przez CEPOL i odpowiednie sieci, oraz na szczeblu międzynarodowym, poprzez zapewnianie regularnego uczestnictwa w tych szkoleniach stosownych podmiotów zaangażowanych w zwalczanie przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów.*
- *Państwa członkowskie powinny rozważyć możliwość wykorzystywania metod e-uczenia się w szkoleniach na temat środowiska dla wszystkich organów zaangażowanych w zwalczanie przestępstw przeciwko środowisku.*

## **XI – ASPEKTY PRAWNE**

### **NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI**

Wszystkie państwa członkowskie mają specjalne ustawodawstwo stworzone z myślą o skutecznym zapobieganiu przestępstwom przeciwko środowisku i zwalczaniu ich. Jednak dokładność definicji prawnych, poziom sankcji i zakres narzędzi dochodzeniowych znacznie różnią się między sobą w poszczególnych państwach członkowskich.

Wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji dyrektywy 2008/99/WE w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, a większość z nich ustanowiła odpowiednie ramy prawne, aby chronić środowisko. Niektóre państwa członkowskie spełniają wyłącznie minimalne standardy ustanowione w wyżej wymienionej dyrektywie, a inne wdrożyły bardziej szczegółowe i wyczerpujące przepisy. W kilku państwach członkowskich ochrona środowiska jest wpisana w konstytucję.

W niemal żadnym państwie członkowskim nie ma jednego tekstu prawnego obejmującego wszystkie naruszenia przepisów dotyczących środowiska. Zazwyczaj są one wymienione w kodeksie karnym lub w innych specjalnych aktach ustawodawczych dotyczących środowiska. Rozdrobnienie ram prawnych na kilka aktów ustawodawczych regulujących wszystkie odmienne rodzaje czynów, które mogą wyrządzić szkodę środowisku i zdrowiu ludzi, może prowadzić do skomplikowania sytuacji i potencjalnego nakładania się przepisów. W związku z tym państwa członkowskie są zachęcane do rozważenia przeprowadzenia przeglądu swoich krajowych przepisów w tym obszarze i zebrania ich w jednym tekście prawnym.

Definicje prawne naruszeń przeciwko środowisku i kryteria oceny wagi odnośnych przestępstw różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, a ich podstawą są zazwyczaj takie pojęcia jak niebezpieczeństwo, jakie stwarzają, lub szkoda, jaką wyrządzają w życiu lub zdrowiu ludzi lub w środowisku.

W wielu państwach członkowskich nie ma jednak wyraźnych, z góry zdefiniowanych kryteriów oceny skali szkód w środowisku, a orzecznictwo, w którym pojęcia te byłyby zdefiniowane, jest często mało rozbudowane. Najczęściej, w praktyce, szkody w środowisku, ryzyko ich wystąpienia i zakres, wraz z innymi istotnymi czynnikami, oceniane są przez organy wymiaru sprawiedliwości osobno dla każdego przypadku.

W ocenie podkreśla się w tym kontekście, że odmienne postrzeganie wagi przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, może wpływać na skuteczność działań prowadzonych w celu zwalczania tych form przestępstw i że w związku z tym ważne jest, by wszystkie organy krajowe przyjęły podobne podejście i stosowały te same procedury w przypadku poważnych przestępstw w tym obszarze, w razie konieczności przekazując sprawy organom sądowym.

Niektóre pojęcia, takie jak „znaczna szkoda”, o której mowa w art. 3 dyrektywy 2008/99/UE, szkody ekologiczne, pojazdy wycofane z eksploatacji, są zbyt niejednoznaczne i niewystarczająco jasne; w wielu przypadkach brak jest kryteriów, wytycznych lub instrukcji, jak definiować te pojęcia, lub są one niewystarczające.

W ocenie wskazano na często występujący problem dotyczący braku wyraźnego rozróżnienia pomiędzy przestępstwami a naruszeniami oraz pomiędzy systemami sankcji administracyjnych i karnych; jest to spowodowane brakiem wyraźnych kryteriów określających, który system należy zastosować. Ponadto w niektórych przypadkach prawo nie wydaje się jasno i jednoznacznie stanowić, kiedy należy zgłaszać policji lub prokuratorowi pomniejsze naruszenia przepisów.

W rezultacie prokuratura może zdecydować, że nie będzie prowadzić postępowania przygotowawczego w danej sprawie, pozostawiając właściwym organom administracyjnym podejmowanie odpowiednich działań.

W stosunku do tych państw członkowskich, których to dotyczy, wystosowano zalecenia, by jaśniej i bardziej jednolicie określały mające zastosowanie przepisy i system sankcji oraz by na podstawie dokładnych, z góry zdefiniowanych kryteriów, dokonywały rozróżnienia pomiędzy przestępstwami a naruszeniami prawa administracyjnego. Dzięki temu każdy przypadek naruszenia przepisów dotyczących środowiska byłby rozpatrywany w najodpowiedniejszy sposób i zapewnione byłoby przekazanie sprawy organom sądowym, gdyby naruszenie tych przepisów skutkowało odpowiedzialnością karną.

W niektórych państwach członkowskich środki z dziedziny prawa karnego stanowią ostateczne rozwiązanie, a kwestiami dotyczącymi środowiska naturalnego zajmują się niemal zawsze organy administracyjne. Argumenty podnoszone przez organy krajowe w tym względzie dotyczą znamion przestępstw i standardów dowodowych, które należy spełnić, lub odwołują się do poglądu, że egzekucja administracyjna jest postrzegana jako mniej problematyczna i bardziej skuteczna niż przekazanie sprawy organom sądowym, biorąc pod uwagę, że ściganie i wnoszenie oskarżenia jest często czasochłonne i trudne z punktu widzenia procedury. W ocenie zawarto zalecenia dla tych państw członkowskich z myślą o ponownej ocenie równowagi pomiędzy administracyjnym i karnym podejściem do przestępstw przeciwko środowisku.

Oprócz przepisów w prawodawstwie, formalnych umów lub protokołów zawieranych pomiędzy właściwymi organami zajmującymi się naruszeniami przepisów dotyczących środowiska lub skierowanych do nich wytycznych, przydatne byłoby wyjaśnienie kryteriów, kiedy takie naruszenia mają być rozpatrywane w procedurze administracyjnej, a kiedy na drodze sądowej, co pozwoliłoby wdrożyć zestandaryzowane kryteria i unikać błędnych interpretacji.

Zgodnie z art. 6 dyrektywy 2008/99/WE w sprawie ochrony środowiska przez prawo karne państwa członkowskie muszą zapewnić, by osoby prawne mogły podlegać odpowiedzialności za przestępstwa, o których mowa w art. 3. Niektóre państwa członkowskie przewidują w takich przypadkach odpowiedzialność karną osób prawnych, inne – odpowiedzialność administracyjną.

W poszczególnych państwach członkowskich różny jest poziom kar stosowanych w przypadku przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów – zwykle określony jest minimalny i maksymalny wymiar kary; uznano, że w kilku państwach członkowskich jest on zbyt niski i niewystarczający, by prawo karne w pełni odgrywało swoją prewencyjną i odstrasżającą rolę.

W niektórych sprawozdaniach wskazano, że grzywny dla osób prawnych nie są wystarczająco często stosowane lub że są zbyt niskie w porównaniu z potencjalnymi zyskami, jakie można uzyskać z popełnienia przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów. W kilku sprawozdaniach wskazano, że kwotę grzywien można by poddać przeglądowi. W związku z powyższym, odnośnym państwom członkowskim zalecono, by częściej nakładały na przedsiębiorstwa grzywny za naruszenia przepisów dotyczących środowiska i by zwiększyły ich wysokość.

W niektórych państwach członkowskich nie przewiduje się stosowania specjalnych technik dochodzeniowych (takich jak obserwacja, infiltracja, podsłuch telefoniczny itd.) do celów prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawie przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów. Te państwa członkowskie mogą zezwolić organom ścigania na stosowanie takich technik w przypadku przestępstw gospodarczych i finansowych, z którymi zwykle łączą się przestępstwa przeciwko środowisku, ponieważ sprawcy starają się zmaksymalizować swoje zyski.

To rozwiązanie nie zawsze ma jednak zastosowanie i w związku z tym w ocenie podkreślono, że specjalne techniki dochodzeniowe są konieczne, by skutecznie zwalczać przestępstwa przeciwko środowisku; odnośnym państwom członkowskim zalecono, by przewidziały w swoim prawodawstwie możliwość wykorzystywania ich w prowadzeniu postępowań przygotowawczych w sprawie takich przestępstw.

## ZALECENIA

- *Państwa członkowskie zachęca się do rozważenia przeglądu ich przepisów krajowych dotyczących zwalczania przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, które w miarę możliwości można by zebrać w jeden tekst prawny, tak by ułatwić ich pełne zrozumienie i stosowanie przez wszystkie właściwe organy.*
- *Zaleca się państwom członkowskim zapewnienie wyraźnego rozróżnienia pomiędzy systemami sankcji administracyjnych i karnych w dziedzinie środowiska poprzez przyjęcie i udostępnienie wszystkim odpowiednim podmiotom konkretnych i jednolitych kryteriów takiego rozróżnienia.*
- *Zaleca się państwom członkowskim sporządzenie wytycznych w celu zapewnienia, by w tym obszarze odpowiednio zdefiniowane były problematyczne pojęcia, takie jak „znaczna szkoda” i „szkody w środowisku”, co ułatwiłoby pracę właściwych organów.*
- *Państwom członkowskim zaleca się zapewnienie, by poziom kar, w szczególności grzywnien dla przedsiębiorstw, wymierzanych w przypadku przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, był odpowiedni i by takie grzywny faktycznie nakładano w każdym przypadku, gdy spełnione są stosowne kryteria.*
- *Państwom członkowskim zaleca się zapewnienie, by ich krajowe prawodawstwa umożliwiały wykorzystywanie do prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawie przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, specjalnych narzędzi dochodzeniowych, w zakresie proporcjonalnym do odnośnego przestępstwa, aby skutecznie zwalczać to zjawisko przestępcze.*

## XII – KWESTIE PROCEDURALNE

### NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI

We wszystkich państwach członkowskich istnieją wymogi, które należy spełnić w odniesieniu do zbierania dowodów, aby zagwarantować, że są one ważne i dopuszczalne w sądach lub w postępowaniach administracyjnych związanych z przestępstwami przeciwko środowisku. W niektórych państwach członkowskich właściwe organy wskazały, że nie są im znane szczególne trudności w zakresie gromadzenia lub dopuszczalności dowodów w tej dziedzinie oraz że napotkane przeszkody nie różnią się od tych, które występują w innych rodzajach spraw karnych.

Inne państwa członkowskie podkreśliły jednak pewne problemy w tym zakresie. Jedną z najczęstszych trudności dotyczy braku przestrzegania gwarancji proceduralnych na etapie pobierania i analizy próbek, co może mieć wpływ na postępowania ze względu na fakt, że nie można ich wykorzystać jako dowód. Dotyczy to w szczególności dowodów zbieranych przez organy administracyjne, które w związku z tym nie zawsze mogą być wykorzystywane w postępowaniu sądowym, ponieważ organy te nie podlegają rygorystycznym przepisom postępowania karnego.

Organy niektórych państw członkowskich zasygnalizowały pewne trudności w ocenie szkód spowodowanych przestępstwami przeciwko środowisku, w szczególności w przypadku przestępstw w zakresie postępowania z odpadami, zwłaszcza w odniesieniu do ryzyka wystąpienia szkody, jej identyfikacji i jej rzeczywistego zakresu – ze względu na fakt, że szkody często nie są łatwo dostrzegalne lub wymierne. Trudności te mogą mieć wpływ na właściwą klasyfikację przestępstwa, ocenę okoliczności obciążających i w konsekwencji ciężaru przestępstwa (zob. również rozdział XI).

Szczególne trudności związane z dowodami popełnienia przestępstw związanych z odpadami omówiono w rozdziale XV.

W kontekście oceny podkreślono inne trudności napotymane w odniesieniu do dowodów w postępowaniu sądowym i administracyjnym, komplikujące postępowania przygotowawcze, takie jak: identyfikacja sprawcy, dowód na istnienie elementów psychologicznych (zaniedbanie lub umyślność) działania osoby lub podmiotu, którym zarzuca się popełnienie przestępstwa, oraz w odniesieniu do przestępstw popełnionych przez taki podmiot, wykrycie osoby lub osób odpowiedzialnych, udokumentowanie i ocena warunków środowiskowych w czasie inspekcji w sposób, który sprosta wymogom sądowym, oraz wykorzystywanie sfałszowanych dokumentów.

W pewnych państwach członkowskich, w których liczba spraw wnoszonych do sądu jest bardzo niewielka, można napotkać trudności w odniesieniu do dopuszczalności materiału dowodowego ze względu na to, że praktycy nie posiadają wystarczającej wiedzy prawnej i doświadczenia prawniczego w tej dziedzinie.

We wszystkich państwach członkowskich w przypadku naruszeń przepisów środowiskowych, w tym dotyczących odpadów, organy administracyjne odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów mogą, oprócz sankcji karnych i grzywien administracyjnych, nakładać inne środki (egzekucja pozasądowa).

Obejmuje to środki przymusu administracyjnego mające na celu zapobieganie łamaniu przepisów administracyjnych, a także szkodliwym skutkom takiego łamania, i jego zaprzestanie. Środki te (choć nieco zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich) obejmują: konfiskaty lub zajmowanie mienia, płatność kwoty pieniężnej równej kwocie wzbogacenia, tymczasową lub stałą likwidację przedsiębiorstwa, zawieszenie lub uchylenie licencji i innych zezwoleń, ustanowienie wymogów, warunków i instrukcji, pozbawienie praw przynależnych przedsiębiorstwu lub odmowa przyznania świadczeń oraz środki mające na celu natychmiastowe zaradzenie negatywnym skutkom dla środowiska.

W kilku państwach członkowskich przewiduje się również środki bezpieczeństwa, które nie karzą przestępców, lecz mają zapobiec ponownemu popełnianiu przez nich przestępstw przez usunięcie okoliczności ułatwiających ich popełnianie lub sprzyjających ich dalszemu popełnianiu.

W ramach postępowania karnego możliwe do nałożenia środki inne niż sankcje karne to konfiskata środków (narzędzi) służących do popełnienia przestępstwa oraz przepadek korzyści pochodzących z przestępstwa lub nabytych za pośrednictwem przestępstwa (mienie pochodzące z przestępstwa), w tym korzyści ekonomicznych uzyskanych w wyniku popełnienia przestępstwa. W przypadkach przekazywania sobie i wzajemnego wykonywania nakazów konfiskaty przez państwa członkowskie zastosowanie ma decyzja ramowa Rady 2006/783/WSiSW w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do nakazów konfiskaty zmieniona decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r.

W większości państw członkowskich, poza kilkoma wyjątkami, nie jest możliwe bezpośrednie przydzielanie skonfiskowanych zysków agencjom ochrony środowiska ani budżetom policyjnym, czy też funduszowi odszkodowań dla ofiar naruszeń przepisów środowiskowych, co mogłoby być przydatne zgodnie z wnioskami płynącymi z oceny.

Sankcje karne inne niż kara pozbawienia wolności i grzywny mogą także obejmować: zakaz praw specjalnych, pozbawienie praw publicznych, zakaz sprawowania funkcji publicznej, wykonywania zawodu lub pełnienia funkcji kierowniczych w przedsiębiorstwach, odszkodowanie za szkody spowodowane przestępstwem, opublikowanie wyroku i przywrócenie środowiska do właściwego stanu.

Jeśli chodzi o tę ostatnią kwestię, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” określoną w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i uregulowaną dyrektywą 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko oraz dyrektywą 2008/98/WE w sprawie odpadów, odpowiedzialność za przywrócenie środowiska do właściwego stanu i naprawienie szkód wyrządzonych środowisku spoczywa przede wszystkim na sprawcach, którzy pokrywają odnośne wydatki.

Zasadę tę wspiera zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Na tej podstawie, w przypadku gdyby przed upływem wskazanego terminu nie nastąpiło przywrócenie właściwego stanu lub było ono niewystarczające, organy egzekucyjne wszystkich państw członkowskich mogą nałożyć środki przymusu administracyjnego mające na celu zmuszenie osób prawnych i fizycznych odpowiedzialnych za wyrządzenie szkód środowisku do naprawienia ich (w zakresie, w jakim to odwracalne działanie jest obiektywnie możliwe) i do pokrycia wszystkich poniesionych kosztów.

W niektórych państwach członkowskich prawo przewiduje możliwość zawieszenia kary, pod warunkiem zrekompensowania szkód i podjęcia działań w celu zabezpieczenia, oczyszczenia i przywrócenia danego terenu do właściwego stanu.

Organy publiczne ponoszą ostateczną odpowiedzialność za przywrócenie środowiska do właściwego stanu, ale na ogół podejmują interwencje w ostateczności, jeżeli pozwany, który został uznany prawomocnym wyrokiem za winnego popełnienia przestępstwa, odmawia przywrócenia środowiska do właściwego stanu lub nie udało się go wykryć, lub nie posiada odpowiedniej zdolności finansowej. W kilku przypadkach państwo przeznacza na ten cel specjalne fundusze.

W jednym z państw członkowskich za skuteczny sposób zapobiegania naruszeniom prawa ochrony środowiska, a tym samym za przykład dobrych praktyk, uznano rejestr przestępczości środowiskowej, zawierający ewidencję osób i przedsiębiorstw uznanych za winnych popełnienia poważnych przestępstw przeciwko środowisku lub takich, które dopuściły się poważnych naruszeń przepisów ochrony środowiska.

Zgodnie z prawodawstwem krajowym w różnych krajach w UE organizacje pozarządowe odgrywają zróżnicowane role w odniesieniu do kwestii związanych z przestępstwami przeciwko środowisku i przestępstwami w zakresie postępowania z odpadami, a poziomy ich aktywnego zaangażowania są zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich.

We wszystkich państwach członkowskich organizacje pozarządowe, podobnie jak każda inna osoba fizyczna lub prawna, mogą popierać lub składać skargi na działania szkodliwe dla środowiska i zgłaszać właściwym organom krajowym podejrzewane przypadki naruszenia przepisów w zakresie ochrony środowiska. W kilku państwach członkowskich mają one nie tylko prawo, lecz obowiązek powiadamiania o popełnieniu przestępstwa.

Tymczasem legitymacja proceduralna organizacji pozarządowych różni się w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich. Chociaż nie ma obowiązku przewidzenia tego w prawie krajowym, w znacznej liczbie państw członkowskich mogą one również występować jako *parte civile* w postępowaniu karnym dotyczącym przestępstw przeciwko środowisku, w tym przestępstw w zakresie postępowania z odpadami, i dochodzić roszczeń cywilnoprawnych w celu uzyskania odszkodowania za szkody wyrządzone środowisku. W większości przypadków możliwość ta jest uzależniona od spełnienia pewnych warunków, takich jak posiadanie interesu w danej sprawie lub bycie stroną poszkodowaną w sprawach o przestępstwa przeciwko środowisku. W innych państwach członkowskich przepisy krajowe nie zezwalają organizacjom pozarządowym na wnoszenie powództw cywilnych w postępowaniu karnym, a prawo to jest ograniczone do ofiar przestępstwa.

Jednak w większości tych państw członkowskich organizacje pozarządowe mogą w różnym stopniu uczestniczyć w postępowaniu karnym. Może to obejmować dostarczanie organom ścigania i prokuraturze danych/informacji na temat domniemyanych przestępstw lub przedstawianie dowodów, uczestniczenie za pośrednictwem swoich przedstawicieli w przesłuchaniach oraz udział w charakterze świadków lub w charakterze ekspertów. W niektórych państwach członkowskich możliwości te nie są przewidziane w przepisach, a organizacje pozarządowe nie mogą odgrywać żadnej szczególnej roli w postępowaniu karnym.

W kontekście wzajemnych ocen wielokrotnie podkreślano, odnosząc się do konwencji z Aarhus, istotną rolę, jaką mogą odgrywać organizacje pozarządowe, jako że często dysponują potrzebną wiedzą specjalistyczną w zakresie zagadnień dotyczących środowiska, oraz że istotne jest umożliwienie im podejmowania działań prawnych.

## ZALECENIA

- *Państwom członkowskim zaleca się doprowadzenie do tego, by prokuratorzy i sędziowie posiadali wiedzę wystarczającą do oceny dopuszczalności dowodów, w tym próbek w sprawach dotyczących przestępstw przeciwko środowisku, i zapewnienie im w tym celu odpowiednich specjalistycznych szkoleń.*
- *Zachęca się państwa członkowskie, by rozważyły możliwość wykorzystania dochodów pochodzących z przestępstw przeciwko środowisku, w tym przestępstw dotyczących odpadów, do finansowania walki z taką działalnością przestępczą.*
- *Państwom członkowskim zaleca się, by w pełni wykorzystywały możliwości uczestniczenia organizacji pozarządowych działających w obszarze ochrony środowiska w postępowaniu sądowym, by jak najlepiej wykorzystać ich wiedzę fachową, przyczyniając się w ten sposób do walki z przestępstwami przeciwko środowisku.*
- *Bez uszczerbku dla przepisów UE dotyczących ochrony danych państwa członkowskie powinny rozważyć ustanowienie rejestru przestępczości środowiskowej, by promować przestrzeganie przepisów i zapobiegać naruszeniom prawa ochrony środowiska.*

## **XIII – WSPÓLPRACA MIĘDZYNARODOWA**

### **NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI**

Przestępstwa przeciwko środowisku, w tym dotyczące odpadów, mają często wymiar transgraniczny, w związku z czym do skutecznego zwalczania tych zjawisk przestępczych niezbędna jest współpraca międzynarodowa. Jednak wśród państw członkowskich stopień znajomości pracy w kontekście międzynarodowym oraz rzeczywistego zaangażowania w taką współpracę jest zróżnicowany.

Dysponujące wiedzą fachową i sprzętem Europol, Eurojust i Europejska Sieć Sądowa odgrywają zasadniczą rolę w zwiększaniu wzajemnego zaufania i współpracy między organami ścigania i organami sądowymi państw członkowskich i w ułatwianiu międzynarodowej współpracy z państwami trzecimi.

Zajmują się szerokim wachlarzem działań, między innymi sporządzaniem analiz tendencji w przestępczości przeciwko środowisku, koordynacją międzynarodowych postępowań przygotowawczych i wnoszenia i popierania oskarżeń, wzajemną wymianą informacji, kryminalnych danych wywiadowczych, dowodów oraz wnoszą wkład w szkolenia w skali całej UE. W ramach cyklu polityki unijnej na lata 2018 – 2021 jednym ze szczególnych priorytetów projektu EMPACT jest zwalczanie przestępczości przeciwko środowisku.

Państwa członkowskie zasadniczo doceniają wsparcie i koordynację ze strony Europolu, Eurojustu i Europejskiej Sieci Sądowej, choć niektóre z nich podkreśliły potrzebę zwiększenia ich zasobów, aby umożliwić odgrywanie przez nich jeszcze bardziej aktywnej roli w walce z przestępstwami przeciwko środowisku. Współpraca z tymi organami UE przebiega ogólnie zadowalająco, a organy ścigania państw członkowskich często korzystają dla potrzeb transgranicznej wymiany informacji z kanałów komunikacyjnych Europolu i Interpolu, a także z ich baz danych, w tym z będącej w gestii Europolu platformy wymiany informacji SIENA.

Jednak w niektórych przypadkach taka współpraca mogłaby zostać zwiększona, ponieważ usługi i produkty, które w odniesieniu do przestępstw przeciwko środowisku mogą zaoferować Eurojust, Europol i Europejska Sieć Sądowa, nie zawsze są w pełni znane i w pełni wykorzystywane przez wszystkie odpowiednie organy niektórych państw członkowskich. W jednym ze sprawozdań dotyczących poszczególnych krajów podkreślono, że planowana i zintegrowana współpraca sił operacyjnych z Europolem i Interpolem, polegająca głównie na identyfikacji punktów kontaktowych w krajach przeznaczenia odpadów, w szczególności tych poza UE, wzmocniłaby współpracę na poziomie operacyjnym.

W kontekście UE stworzono szeroki wachlarz odnośnych sieci dla wszystkich podmiotów działających w dziedzinie środowiska:

- Europejska Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska (IMPEL) skupia organy ds. ochrony środowiska, organizuje konferencje i realizuje projekty w dziedzinie ochrony środowiska w celu poprawy i egzekwowania unijnego prawa w zakresie ochrony środowiska;
- IMPEL-TFS (transgraniczne przemieszczanie odpadów) zajmuje się problemami związanymi z nielegalnym przemieszczaniem odpadów;
- nieformalna sieć w celu zwalczania przestępstw przeciwko środowisku (EnviCrimeNet) łączy organy ścigania w dziedzinie przestępstw przeciwko środowisku, by dzielić się wiedzą i najlepszymi praktykami;

- Europejska Sieć Prokuratorów ds. Przestępczości przeciwko Środowisku (ENPE), w skład której wchodzi prokuratorzy zajmujący się sprawami w dziedzinie ochrony środowiska, dysponuje specjalnymi grupami roboczymi zajmującymi się następującymi obszarami: przestępstwa w zakresie postępowania z odpadami oraz sankcje, ściganie i praktyka sądowa w tej dziedzinie;
- Europejskie Forum Sędziów na rzecz Środowiska (EUFJE) umożliwia sędziom wymianę doświadczeń, przyczyniając się w ten sposób do zwiększenia wiedzy i do skuteczniejszego egzekwowania prawa w zakresie ochrony środowiska.

Poziom uczestnictwa w działalności tych sieci różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Większość z nich jest członkami IMPEL i Envicrimenet i bierze w nich udział, przy czym niektóre z nich angażują się bardziej aktywnie, inne natomiast nie uczestniczą w sposób regularny lub nie biorą udziału we wszystkich odnośnych działaniach podejmowanych przez te gremia.

Jeśli chodzi o wyżej wymienione sieci sądowe, poziom zaangażowania jest na ogół niższy, a w niektórych państwach członkowskich żaden z sędziów nie uczestniczy obecnie w działalności Europejskiego Forum Sędziów na rzecz Środowiska (EUFJE), a żaden prokurator w ENPE.

W ocenie podkreślono w szczególności, że sędziowie zajmujący się sprawami o przestępstwa przeciwko środowisku, którzy muszą określić zakres szkód wyrządzonych środowisku w celu ustalenia odpowiedzialności karnej, zachęceni są do większego zaangażowania się w działania skupiające się na przestępczości przeciwko środowisku na szczeblu UE.

W bardziej ogólnym ujęciu, w kontekście oceny zalecono pełne uczestniczenie we wszystkich wyżej wymienionych sieciach, ponieważ umożliwia ono wymianę najlepszych praktyk, określonych sposobów postępowania, transgranicznych danych wywiadowczych, jak również łatwe i bezpośrednie kontakty z zagranicznymi partnerami w dziedzinie przestępstw przeciwko środowisku.

Podczas prowadzenia transgranicznych postępowań przygotowawczych udział w dochodzeniach koordynowanych na szczeblu międzynarodowym może ponadto sprzyjać skutecznemu prowadzeniu postępowań przygotowawczych i wnoszeniu i popieraniu oskarżeń w sprawach przestępstw przeciwko środowisku.

W unijnych ramach wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze (JIT) są użytecznym narzędziem współpracy międzynarodowej w sprawach dotyczących przestępstw transgranicznych; zespoły te działają w oparciu o umowę między właściwymi organami – zarówno sądowymi, jak i organami ścigania – z dwóch lub większej liczby państw członkowskich w celu wspólnego prowadzenia postępowań przygotowawczych. Ponadto Europol i Eurojust mogą ułatwiać i finansować tworzenie i działanie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych.

Państwa członkowskie zasadniczo pozytywnie oceniają doświadczenia z udziału we wspólnych zespołach dochodzeniowo-śledczych; uznają je za skuteczny instrument prowadzenia transgranicznych czynności dochodzeniowo-śledczych umożliwiający bezpośrednią wymianę informacji między śledczymi i terminowe wspólne gromadzenie dowodów bez konieczności składania formalnych odrębnych wniosków o wzajemną pomoc prawną lub europejski nakaz dochodzeniowy. Jednak przed przeprowadzeniem oceny tylko kilka państw członkowskich uczestniczyło we wspólnych zespołach dochodzeniowo-śledczych w sprawach dotyczących przestępstw przeciwko środowiska, w tym przestępstw dotyczących odpadów.

W kontekście oceny wielokrotnie podkreślano znaczenie współpracy transgranicznej i wymiany informacji z właściwymi organami innych krajów, zwłaszcza państw sąsiadujących, w celu koordynowania starań w zakresie zwalczania transgranicznych przestępstw przeciwko środowisku.

Zasadnicze znaczenie dla skutecznego zwalczania nielegalnego przemieszczania odpadów i wykorzystania współpracy międzynarodowej w postępowaniu karnym ma również rozwój stosunków z państwami spoza UE, których bezpośrednio dotyczy ta kwestia jako kraje docelowe lub kraje pochodzenia odpadów; czynią tak niektóre państwa członkowskie.

Skuteczność i formy takiej współpracy różnią się jednak na terenie całej UE. Niektóre państwa członkowskie wypracowały w różnym zakresie pewne formy wzajemnej współpracy w tej dziedzinie, mogące obejmować wymianę informacji lub najlepszych praktyk, regularne spotkania lub wspólne działania/projekty, wspólne szkolenia i wspólne inspekcje (dotyczące między innymi transgranicznego przemieszczania odpadów, wyznaczania oficerów łącznikowych itp.). Współpraca ta opiera się czasem na protokołach ustaleń lub innych formach umów dwustronnych, co można uznać za dobre praktyki.

W innych przypadkach współpraca z innymi państwami członkowskimi UE ma raczej charakter nieformalny i nie jest prowadzona systematycznie. Odpowiednie zalecenia skierowano do tych państw członkowskich, w których stwierdzono możliwości poprawy w zakresie takiej współpracy.

W niektórych przypadkach wypracowano regionalne formy współpracy międzynarodowej, w tym z państwami spoza UE, między innymi HELCOM w regionie Morza Bałtyckiego, aby rozwiązywać regionalne transgraniczne problemy związane z ochroną środowiska w tym obszarze – w tym poprzez ustanowienie sieci prokuratorów ds. przestępczości przeciwko środowisku (ENPRO) – i Centrum Organów Ścigania Europy Południowo-Wschodniej (SELEC) w regionie Morza Czarnego, w ramach którego ustanowiono prokuratorską grupę doradczą dla Europy Południowo-Wschodniej (SEEPAG), aby wzmocnić koordynację w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości, w tym poważnej i zorganizowanej przestępczości transgranicznej. Struktury te można uznać za przykłady dobrych praktyk, ponieważ rozszerzają one współpracę poprzez zaangażowanie państw trzecich, a tym samym umożliwiają dzielenie się nowymi doświadczeniami i danymi, a zatem przyczyniają się do nasilenia walki z przestępstwami przeciwko środowisku.

## ZALECENIA

- *Zachęca się państwa członkowskie, by aktywnie uczestniczyły w pracach prowadzonych na szczeblu unijnym i międzynarodowym w celu zacieśnienia współpracy w zakresie zwalczania przestępstw przeciwko środowisku, w tym dotyczących odpadów, w szczególności w działaniach agencji i organów UE – Eurojustu, Europolu i Europejskiej Sieci Sądowej – oraz europejskich sieci prowadzących działania w tej dziedzinie.*
- *Zachęca się państwa członkowskie do zwiększania wiedzy praktyków na temat możliwości i zalet wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych i ich wykorzystywania w sprawach dotyczących przestępstw przeciwko środowisku, tak by zwiększyć skuteczność postępowań przygotowawczych.*
- *Zachęca się państwa członkowskie do podjęcia lub dalszego rozwijania współpracy z państwami sąsiadującymi, w tym z państwami trzecimi, oraz, w stosownych przypadkach, do rozwijania współpracy regionalnej w zakresie zwalczania przestępstw przeciwko środowisku.*
- *Państwa członkowskie zachęca się w szczególności do ścisłej współpracy z leżącymi w Unii i poza nią państwami przeznaczenia lub pochodzenia odpadów w celu koordynacji działań służących zwalczaniu nielegalnej działalności transgranicznej w tym obszarze, w tym poprzez ustanowienie punktów kontaktowych/wyznaczenie oficerów łącznikowych w celu wymiany informacji i najlepszych praktyk.*

## **XIV – WSPÓLPRACA MIĘDZY SEKTOREM PUBLICZNYM A PRYWATNYM**

### **NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI**

Ustalenia z ocen wskazują, że poziom współpracy między sektorem publicznym a prywatnym w państwach członkowskich jest zróżnicowany i że zasadniczo współpraca taka jest bardziej rozwinięta i skuteczna tam, gdzie jest bardziej ustrukturyzowana, i tam, gdzie panuje klimat pewności i zaufania.

Ocena wykazała, że w niektórych państwach członkowskich taka współpraca przebiega skutecznie, podczas gdy w innych państwach członkowskich sektor prywatny mógłby aktywniej zaangażować się w walkę z przestępstwami przeciwko środowisku.

W niektórych państwach członkowskich przewiduje się wykorzystanie partnerstw publiczno-prywatnych na podstawie protokołów ustaleń lub innych formalnych umów, choć czasami ma być ono ograniczone do konkretnych obszarów. Inne państwa członkowskie nie opracowały formalnych ram partnerstw publiczno-prywatnych, a w niektórych z nich współpraca, spotkania i wymiana informacji z sektorem prywatnym na temat incydentów, tendencji i wydarzeń ma charakter nieformalny.

W ocenie podkreślono znaczenie tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych w celu umożliwienia regularnej współpracy i wymiany informacji, wiedzy, doświadczeń i zdolności z sektorem prywatnym w zakresie zwalczania przestępstw przeciwko środowisku, przede wszystkim wykrywania nielegalnych działań dotyczących odpadów.

Najbardziej zaawansowane formy współpracy z sektorem prywatnym odnotowano w tych spośród państw członkowskich, w których taką współpracę zinstytucjonalizowano poprzez ustanowienie odpowiednich instytucji/grup roboczych z udziałem przedstawicieli sektora prywatnego, i w niektórych przypadkach również organizacji pozarządowych lub uniwersytetów zaangażowanych w sprawy związane ze środowiskiem, oraz organów administracji publicznej/organów ścigania właściwych w tej dziedzinie.

W kontekście oceny struktury te oceniono jako wartościowe i korzystne, ponieważ dzięki nim społeczeństwo obywatelskie może aktywnie uczestniczyć w zapobieganiu przestępstwom przeciwko środowisku i w ich zwalczaniu, w związku z czym uznaje się je za przykład dobrych praktyk.

Organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska mogą ze względu na swoją specjalistyczną wiedzę odgrywać istotną rolę w zapobieganiu przestępstwom przeciwko środowisku, w tym przestępstwom dotyczącym odpadów, i w ich zwalczaniu, między innymi przez prowadzenie działań uświadamiających i kampanii edukacyjnych, zgłaszanie przydatnych danych i informacji na temat możliwej działalności przestępczej i związanych z nią tendencji, a także w ocenie szkód w środowisku.

Chociaż w prawie wszystkich państwach członkowskich istnieją prywatne stowarzyszenia i organizacje pozarządowe działające w tym obszarze, ich poziom współpracy z organami ścigania jest zróżnicowany. W niektórych z nich wnoszą one znaczący wkład poprzez otrzymywanie i przekazywanie zgłoszeń o szkodach w środowisku, podczas gdy w innych mogłyby prawdopodobnie bardziej włączać się w publiczne przedsięwzięcia, by zwiększyć działania zapobiegawcze i podnieść świadomość obywateli i przedsiębiorstw prywatnych w tej dziedzinie (zobacz też rozdział XII).

W niektórych państwach członkowskich współpraca w tej dziedzinie z sektorem prywatnym obejmuje również przemysł, co okazuje się przydatne dla dyskusji nad wdrażaniem prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska i dla poprawy przestrzegania przepisów w tym zakresie.

W niektórych państwach członkowskich sektor prywatny jest zobowiązany zgłaszać przestępstwa w zakresie postępowania z odpadami, natomiast w innych zgłaszanie takie jest obowiązkowe tylko w ograniczonym zakresie lub wcale. Z ustaleń oceny wynika, że dialog z sektorem prywatnym wykraczający poza obowiązkowe wymogi odnośnie do zgłaszania, mógłby ułatwić uzyskiwanie lepszych wyników w walce z przestępstwami przeciwko środowisku.

## ZALECENIA

- *Zachęca się państwa członkowskie do stosowania ustrukturyzowanych partnerstw publiczno-prywatnych w dziedzinie ochrony środowiska, które mogą się opierać na protokołach ustaleń lub innych formalnych porozumieniach, z myślą o zapewnieniu jasnych ram regularnej współpracy, co przyczyni się do wzmożenia walki z przestępstwami przeciwko środowisku, w tym z przestępstwami dotyczącymi odpadów.*
- *Zachęca się państwa członkowskie do ustanowienia organów lub struktur z udziałem przedstawicieli zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego, zajmujących się kwestiami środowiskowymi, z myślą o prowadzeniu współpracy w zakresie zapobiegania przestępstwom przeciwko środowisku, w tym przestępstwom dotyczącym odpadów, i zwalczaniu tych przestępstw.*
- *Zachęca się państwa członkowskie do nawiązania lub dalszego rozwijania stosunków roboczych, dialogu i regularnej wymiany informacji z krajowymi organizacjami pozarządowymi działającymi w dziedzinie ochrony środowiska.*
- *Państwa członkowskie powinny zachęcać sektor prywatny do informowania organów publicznych o podejrzeniach naruszeń przepisów ochrony środowiska, a w stosownych przypadkach, wprowadzić do prawa krajowego obowiązek zgłaszania przez sektor prywatny incydentów środowiskowych.*

## **XV – NIELEGALNY HANDEL ODPADAMI**

### **NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI**

Krajowe struktury zapobiegania nielegalnemu przemieszczaniu odpadów i zwalczania go w państwach członkowskich obejmują dużą liczbę organów kontrolnych działających na różnych szczeblach i pełniących odpowiednie role, przeprowadzających inspekcje i dochodzenia.

Krajowe systemy podziału kompetencji, skuteczność organizacji i stopień interakcji między różnymi organami w łańcuchu egzekwowania przepisów dotyczących odpadów różnią się w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. W niektórych państwach członkowskich niski wskaźnik wykrywalności nielegalnego przemieszczania odpadów sugeruje, że może istnieć pole do usprawnienia obowiązujących w nich systemów, by skuteczniej zwalczać nielegalny handel odpadami.

Podczas gdy w wielu państwach członkowskich współpraca w tej dziedzinie jest sformalizowana i dość skuteczna, w innych istnieje pole do poprawy, możliwej poprzez bardziej zintegrowane i skoordynowane działania różnych organów ścigania w celu stworzenia solidniejszego systemu wykrywania i śledzenia nielegalnych transgranicznych przemieszczeń odpadów.

Odpowiedzialność za wdrożenie rozporządzenia nr 1013/2006, w szczególności za monitorowanie transgranicznego przemieszczania odpadów, spoczywa zwykle na organach ds. ochrony środowiska. W niektórych państwach członkowskich różne organy administracyjne mają, z jednej strony, kompetencje dotyczące obowiązków administracyjnych (np. przyznawanie zezwoleń), a z drugiej strony – dotyczące inspekcji instalacji i przedsiębiorstw wytwarzających odpady, a także przedsiębiorstw zajmujących się transportem odpadów.

Jako iż ocenia się, że przestępstwa w zakresie postępowania z odpadami są przestępstwami wymagającymi zapobiegawczych kontroli, do wykrywania tej formy przestępstw niezbędna jest wystarczająco duża liczba inspektorów oraz inspekcji. Zgodnie z rozporządzeniem nr 1013/2006 państwa członkowskie opracowały plany inspekcji dotyczące przemieszczania odpadów.

Stwierdzono, że w niektórych państwach członkowskich służby prowadzące inspekcje funkcjonują dobrze, a inspektorzy dysponują wiedzą fachową, zdolnościami i sprzętem do przeprowadzania inspekcji.

W innych państwach członkowskich na zdolność systemu w zakresie zapobiegania nielegalnemu przemieszczaniu odpadów lub wykrywania go wpływa brak informacji, danych wywiadowczych, skupienia się na tym problemie lub przyznania mu odpowiedniej pozycji wśród działań priorytetowych oraz brak scentralizowanej strategii służącej rozpoznaniu problemu i przeciwdziałaniu jego występowaniu. Często prowadzi to do tego, że całkowita liczba rutynowych inspekcji i liczba dostępnych inspektorów nie wystarczają do przeciwdziałania przestępstwom w zakresie postępowania z odpadami. W niektórych państwach członkowskich ocena pokazała w szczególności, że potrzebne są bardziej ukierunkowane kontrole na drogach i na granicach oraz inspekcje na terenie przedsiębiorstw.

Ponieważ odpady, w tym odpady niebezpieczne, przemieszczane są między różnymi państwami członkowskimi, brak regularnych kontroli jest nie tylko czynnikiem ryzyka dla danego kraju, ale może również wywołać efekt uboczny na poziomie UE i utrudnić wykrywanie nielegalnych sieci działających w tej dziedzinie na terytorium wielu krajów i przewożących przez nie odpady.

Powiązania między nielegalnym handlem odpadami a przestępczością zorganizowaną nie są jednak oczywiste. W niektórych krajach nie zostały one udowodnione, podczas gdy w innych są one mniej lub bardziej widoczne.

W ocenie podkreślono zatem także potrzebę zapewnienia kontroli bezpośrednich w celu wykrywania nielegalnego przemieszczania odpadów podczas kontroli celnych przy przywozie i wywozie odpadów, w tym potrzebę regularnego pobierania próbek, a nie tylko w przypadku istnienia nieprawidłowości w dokumentacji, która w niektórych przypadkach może być sfalszowana, a jednak nie budzić podejrzeń.

Ważne jest również wykorzystywanie działań wywiadowczych, specjalnych technik dochodzeniowych i postępowań przygotowawczych w sprawach finansowych w celu ułatwienia uzyskiwania odpowiednich dowodów w tej dziedzinie, w związku z czym do kilku państw członkowskich zostały skierowane zalecenia mające na celu poprawę w tym zakresie.

Do przeprowadzania ukierunkowanych kontroli niezbędna jest także ocena ryzyka, zwłaszcza w państwach członkowskich, w których duża ilość towarów przewożonych przez granice utrudnia kontrolę całego ruchu kontenerów.

Z uwagi na ogromną złożoność mających zastosowanie przepisów oraz potrzebę ich skutecznego egzekwowania, niezwykle istotne jest to, by inspektorzy/śledczy zajmujący się transgranicznym przemieszczaniem odpadów odbyli specjalistyczne szkolenia. Nie zawsze jednak tak jest, w szczególności w przypadku służb celnych, które często nie dysponują specjalistyczną wiedzą fachową niezbędną do zajmowania się nielegalnym przemieszczaniem odpadów, tak by można było ustalić, czy doszło do działalności przestępczej w odniesieniu do konkretnych odpadów.

Ze względu na ogromną ilość odpadów przewożonych przez pojazdy lub statki organy zaangażowane w walkę z przestępstwami przeciwko środowisku nie mogą opierać się wyłącznie na analizie przeprowadzonej przez człowieka w celu sprawdzenia ładunków i potrzebują narzędzi, które można wykorzystać do ich szybkiego skontrolowania. Aby skutecznie zwalczać przestępstwa związane z odpadami ważne jest również, aby organy państw członkowskich prowadzące inspekcje miały nowoczesną infrastrukturę i sprzęt.

Stosowanie skanerów do przeprowadzania inspekcji pozwala na uzyskanie obrazu wysyłanych towarów bez potrzeby otwierania kontenerów. Niektóre państwa członkowskie korzystają z tych samych skanerów na wspólnych granicach, co uznaje się za dobrą praktykę. W kilku państwach członkowskich podczas inspekcji transgranicznych stosowane są zaawansowane narzędzia inspekcji, takie jak drony, technologia rentgenowska i mobilne urządzenia skanujące. Za przykłady najlepszych praktyk uznano wyposażone zgodnie z zaleceniami naukowców specjalne pojazdy do pobierania próbek w terenie. Ogólnie rzecz biorąc wciąż istnieje margines poprawy w tym zakresie.

Niektóre państwa członkowskie mają elektroniczne bazy danych odnoszące się do transgranicznego przemieszczania odpadów wymagających zgłoszenia, zawierające informacje dotyczące produkcji, transportu i miejsca przeznaczenia odpadów, a w niektórych przypadkach również powiązanych naruszeń, dostępne dla organów zaangażowanych w zwalczanie przestępstw w zakresie postępowania z odpadami. Ponieważ bazy te mogą ułatwić śledzenie odpadów i tym samym przyczynić się do poprawy skuteczności inspekcji, jak również analizy strategicznej i taktycznej, można je uznać za najlepsze praktyki.

Aby zapobiegać przestępstwom w zakresie postępowania z odpadami, w kilku państwach członkowskich wprowadzono obowiązek oznakowywania samochodów ciężarowych i dostawczych przewożących odpady tablicą z literą „A”. Bardzo ułatwia to identyfikację i śledzenie przemieszczania odpadów oraz przeprowadzanie związanych z nimi inspekcji, w związku z czym można to uznać za dobrą praktykę.

Kilka państw przeprowadziło cyfryzację obowiązkowych formularzy przemieszczania odpadów i połączyło to z zautomatyzowaną analizą tych formularzy oraz udostępniło swoje systemy operacyjne wszystkim organom zaangażowanym w walkę z przestępstwami przeciwko środowisku. W ten sposób mogą one przeprowadzać szybkie i dokładne oceny ryzyka, wykrywać naruszenia i niezwłocznie wysyłać funkcjonariuszy do przeprowadzania inspekcji.

W kontekście oceny zidentyfikowano niektóre z głównych przeszkód w wykrywaniu przestępstw związanych z nielegalnym przemieszczaniem odpadów: przede wszystkim złożoność klasyfikacji odpadów, która powoduje trudności ze zdefiniowaniem odpadów zgodnie z prawodawstwem UE, rozróżnienia między odpadami niebezpiecznymi a odpadami innymi niż niebezpieczne oraz rozróżnienia między produktami ubocznymi a odpadami lub między pojazdami używanymi a pojazdami wycofanymi z eksploatacji; w niektórych przypadkach podkreślono, że może być trudno uzyskać próbki adekwatnie odzwierciedlające przemieszczane odpady. Państwa członkowskie muszą jednak opierać się na wiedzy fachowej, co wiąże się przede wszystkim z koniecznością uzyskania odpowiednich próbek.

W kilku krajach techniczną i bezstronną wiedzę fachową oferują podmioty sektora publicznego posiadające wyspecjalizowane laboratoria oferują właściwym organom wsparcie i bezstronne doradztwo w kwestiach technicznych i naukowych. W innych państwach członkowskich badania kryminalistyczne prowadzone są przez prywatnych ekspertów lub przez prywatne firmy. Niektóre z nich wskazały na brak ekspertów w dziedzinie przestępstw przeciwko środowisku (a ściślej ekspertów w dziedzinie odpadów) oraz na koszty analiz eksperckich i ich czas trwania, co może opóźniać postępowanie karne.

Niektóre państwa członkowskie opracowały podręczniki i instrukcje na poziomie krajowym, które ułatwiają właściwym organom przeprowadzanie takich ocen, przyczyniając się do skuteczniejszego egzekwowania przepisów dotyczących odpadów. Kilka państw członkowskich wezwało do opracowania wytycznych na szczeblu UE w celu rozwiązania trudności w interpretowaniu systemu klasyfikacji odpadów, co przyczyniłoby się do bardziej skutecznego i spójnego podejścia do przestępstw w zakresie postępowania z odpadami w całej UE.

Ocena wykazała również trudności z organizacją powrotu ładunku do kraju pochodzenia w przypadku wykrycia nielegalnego międzynarodowego transferu odpadów. Zgodnie z przepisami UE państwa członkowskie muszą podjąć środki w celu wykrycia nielegalnego transportu odpadów i dopilnować, by postąpiono z nim właściwie z punktu widzenia ochrony środowiska, albo przez odesłanie odpadów do miejsca pochodzenia, lub też przez skierowanie ich do odpowiedniej i posiadającej zezwolenie stacji odbioru lub zakładu zagospodarowania.

W tym celu, zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie odpadów, w przepisach krajowych należy zapewnić możliwość śledzenia odpadów od momentu ich wyprodukowania do ostatecznego miejsca przeznaczenia poprzez wprowadzenie wymogu, by przemieszczanym odpadom towarzyszyły dokumenty identyfikacyjne, i by wytwórcy odpadów i przedsiębiorstwa gospodarujące odpadami prowadzili chronologiczną ewidencję tych odpadów.

Takie sytuacje należy monitorować, a właściwe organy krajowe w danym kraju muszą być informowane, tak aby mogły potwierdzić dostarczenie odpadów do miejsca ich pochodzenia. Aby zapewnić właściwe zarządzanie odpadami, kroki te należy podejmować w ścisłej współpracy z innymi właściwymi zagranicznymi organami, których to dotyczy.

Jednak w przypadkach, w których odpady zostały już usunięte, problematyczne może być również ustalenie tożsamości osób, które popełniły przestępstwa, oraz identyfikacja odpowiedzialnych podmiotów, gdy odpady są rozładowywane w krajach zamorskich. Poważne wyzwanie może stanowić ponadto ustalenie wagi przestępstwa, ponieważ przesyłki odpadów są często wywożone poza terytorium państw członkowskich zanim zostaną przeprowadzone szczegółowe badania.

Sprawne działanie w tym zakresie, z myślą o ułatwieniu zwrotu odpadów i ich właściwego zagospodarowania, wymaga współpracy z państwami pochodzenia, zwłaszcza z państwami trzecimi, których bezpośrednio dotyczy nielegalny handel odpadami, lecz które często są nieznane, a w przypadku ich identyfikacji mogą pojawić się trudności w komunikacji z nimi, często jest ona czasochłonna.

Inna trudność wiąże się z potrzebą przeprowadzenia oceny zgromadzonych dowodów przy pomocy opinii odpowiednich ekspertów, w szczególności w odniesieniu do przestępstw w zakresie postępowania z odpadami, zwłaszcza jeżeli zostały już one usunięte na terytorium kraju lub wysłane za granicę. Powszechnym problemem w tym kontekście jest trudność w pobieraniu próbek w ramach procedury administracyjnej, która podlega mniej rygorystycznym przepisom niż podczas postępowania przygotowawczego, a czasami nie przynosi zadowalających rezultatów, które można wykorzystać w procedurze karnej (zob. również rozdział XII).

Inne przeszkody w wykrywaniu nielegalnego przemieszczania odpadów wskazane przez państwa członkowskie to: ograniczone budżety – należy pamiętać, że przechowywanie zajętych towarów może pociągać za sobą dodatkowe koszty– ograniczone zasoby ludzkie oraz złożoność okoliczności leżących u podstaw przestępstw.

Przepływy zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego i pojazdów wycofanych z eksploatacji wymagają podjęcia szczególnych środków na różnych etapach procesu gospodarowania odpadami zgodnie z wymogami określonymi odpowiednio w dyrektywie 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz w dyrektywie 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Podczas gdy w niektórych państwach członkowskich zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny oraz pojazdy wycofane z eksploatacji są uznawane za priorytetowe strumienie odpadów i podlegają specjalnym działaniom inspekcyjnym i analizom, w tym nie tylko kontrolom dokumentacji, lecz także szczegółowym kontrolom bezpośrednim, tego rodzaju środki nie obowiązują we wszystkich państwach członkowskich.

Szczegółowe ustalenia dotyczące odpadów niebezpiecznych zostały przedstawione w rozdziale XVI.

## ZALECENIA

- *Zaleca się państwu członkowskiemu, by zapewniły zintegrowane i skoordynowane działania skupiające różne organy ścigania i organy administracyjne w celu zbudowania lub dalszego wzmocnienia skutecznego systemu zwalczania nielegalnych działań związanych z transgranicznym przemieszczaniem odpadów.*
- *Aby poprawić działania w zakresie egzekwowania prawa w odniesieniu do nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów, zaleca się państwu członkowskiemu, by zapewniły odpowiednią liczbę zarówno wyspecjalizowanych i odpowiednio przeszkolonych inspektorów, ewentualnie posiadających uprawnienia w zakresie egzekwowania prawa karnego, jak i regularnych inspekcji, w tym bezpośrednich kontroli kontenerów, w których przewożone są odpady.*
- *Zaleca się państwu członkowskiemu, by korzystały z danych wywiadowczych, z oceny ryzyka, z postępowań przygotowawczych w sprawach finansowych i ze specjalnych technik dochodzeniowych, w zakresie proporcjonalnym do odnośnego przestępstwa, a także by stworzyły elektroniczne bazy danych dotyczące transgranicznego przemieszczania odpadów, w celu dalszego zwiększenia swoich zdolności w zakresie wykrywania nielegalnych przemieszczeń odpadów.*
- *Biorąc pod uwagę potencjalne zagrożenia związane ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym oraz z pojazdami wycofanymi z eksploatacji, państwa członkowskie powinny rozważyć opracowanie globalnego planu działania dla całego cyklu tych strumieni odpadów, począwszy od ich produkcji po ich usunięcie, w którym wskazano by również wszystkie służby zaangażowane w odnośne działania w zakresie egzekwowania przepisów.*
- *Zachęca się państwa członkowskie do podejmowania działań w celu poprawy współpracy z państwami pochodzenia, zwłaszcza z państwami trzecimi, których bezpośrednio dotyczy nielegalny handel odpadami, by ułatwić powrót odpadów i właściwe gospodarowanie nimi przez te państwa.*

**XVI – NIELEGALNE WYTWARZANIE MATERIAŁÓW NIEBEZPIECZNYCH LUB  
NIELEGALNE POSTĘPOWANIE Z NIMI I GOSPODAROWANIE ODPADAMI  
NIEBEZPIECZNYMI**

**NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI**

Ponieważ nielegalne wytwarzanie niebezpiecznych substancji i nielegalne postępowanie z nimi może mieć istotny wpływ nie tylko na środowisko, lecz również na zdrowie publiczne, niezwykle ważne jest, by istniały odpowiednie ramy prawne i struktury regulujące odnośne działania i je kontrolujące.

Zgodnie z wnioskami z oceny, aby ochronić ludność i środowisko przed niebezpieczeństwem, istotne jest, by podczas produkcji, składowania, transportu, stosowania i unieszkodliwiania niebezpiecznych substancji i produktów ostrożnie się z nimi obchodzić, oraz by środki podjęte w celu zapobieżenia szkodzie lub jej ograniczenia opierały się na ocenie ryzyka odnośnie do każdej substancji.

Chociaż zainteresowanie państw członkowskich problematyką nielegalnego wytwarzania substancji i materiałów niebezpiecznych i nielegalnego postępowania z nimi jest zróżnicowane, większość z nich wprowadziła w różnym zakresie ramy regulacyjne i organizacyjne w tej dziedzinie, w tym konkretne przepisy prawa karnego w celu zdefiniowania powiązanych z tą kwestią przestępstw i sankcji.

W kontekście oceny podkreślono, że ważne jest, by odpowiednie przepisy były jasno sprecyzowane w celu zapewnienia, że wszystkie działania są prowadzone na podstawie precyzyjnych przepisów, określających obowiązujące ograniczenia dotyczące wytwarzania, przywozu, przetwarzania, gromadzenia itp. substancji niebezpiecznych.

Większość państw członkowskich posiada w swoich przepisach krajowych, zazwyczaj w prawie administracyjnym, definicję „materiałów niebezpiecznych”, chociaż kilka państw członkowskich nie ma takiej definicji.

W przypadku braku pewności zastosowanie mają jednak odnośne przepisy UE w tej dziedzinie. W szczególności zgodnie z art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1272/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, substancję lub mieszaninę uznaje się za „niebezpieczną”, jeżeli spełnia ona kryteria dotyczące zagrożeń wynikających z właściwości fizycznych, zagrożeń dla zdrowia lub środowiska określone w załączniku I do rozporządzenia (WE) nr 1272/2008 i powinna zostać sklasyfikowana według odpowiednich klas zagrożenia przewidzianych w tym załączniku.

Zgodnie z art. 4 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin producenci, importerzy i dalsi użytkownicy muszą dokonać klasyfikacji substancji lub mieszanin zgodnie z tytułem II tego rozporządzenia przed wprowadzeniem ich do obrotu.

Wytwarzanie, wprowadzanie do obrotu i stosowanie niektórych substancji niebezpiecznych, mieszanin i wyrobów jest zabronione lub ograniczone zgodnie ze szczegółowymi warunkami ustanowionymi w załączniku XVII do rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (rozporządzenie REACH).

W kontekście oceny podkreślono, że współpracę między właściwymi organami – służbami administracyjnymi, policją, służbą celną, służbą ochrony ludności, służbami pożarowymi i wymiarem sprawiedliwości – należałoby w miarę możliwości sformalizować, w oparciu o standardowe procedury operacyjne, aby zapewnić odpowiednią skoordynowaną reakcję na zagrożenia stwarzane przez materiały chemiczne, biologiczne, radiologiczne i jądrowe.

Niektóre państwa członkowskie wskazały, że spotkały się z bardzo niewielką liczbą przypadków niezgodnych z prawem działań dotyczących wytwarzania substancji niebezpiecznych i postępowania z nimi lub jedynie z drobnymi naruszeniami w związku z nieprzestrzeganiem obowiązujących przepisów w odniesieniu do licencji, zezwoleń itd.

Niski wskaźnik wykrywania nielegalnych działań (nawet mających poważniejszy charakter) związanych z wytwarzaniem materiałów niebezpiecznych lub postępowaniem z nimi rodzi pytanie, czy zjawisko to może być związane z brakiem wiedzy i świadomości odnośnie do tych form przestępstw, czy też z niewystarczającymi działaniami ze strony organów ścigania w zakresie monitorowania i kontroli, co pociąga za sobą konieczność podjęcia odpowiednich środków w celu poprawy zapobiegania nielegalnym działaniom w tym obszarze i zwalczania tych działań.

Niektóre państwa członkowskie wskazały, iż nie są im znane jakiegokolwiek przeszkody utrudniające skuteczne prowadzenie postępowań przygotowawczych oraz wnoszenie i popieranie oskarżeń odnośnie do nielegalnych działań w zakresie wytwarzania substancji niebezpiecznych i postępowania z nimi, inne zaś wskazały na problemy ogólne, takie jak złożoność przepisów prawnych, brak specjalizacji, trudności z wykrywaniem itp.

Jednym z głównych wyzwań podczas prowadzenia postępowań przygotowawczych i wykrywania działalności przestępczej związanej z postępowaniem z materiałami niebezpiecznymi wydaje się być zebranie wystarczających i wiarygodnych dowodów, co wymaga odpowiednich środków dochodzeniowych i specjalistycznej wiedzy, również z uwzględnieniem przemian fizyczno-chemicznych od momentu pobrania próbek.

e materiały niebezpieczne często są dowodami, które muszą być zbierane drogą pobierania próbek i analizowane przez wyznaczonych ekspertów / wyznaczone laboratoria kryminalistyczne. Odnośne dowody powinno się również oficjalnie zatrzymać lub w inny sposób zająć, zapewniając bezpieczne i pewne przechowywanie, co często pociąga za sobą znaczne koszty (zobacz również rozdział XII).

Zgodnie z ustaleniami z oceny, biorąc także pod uwagę fakt, że postępowanie z materiałami niebezpiecznymi jest często związane z przestępczością zorganizowaną, w celu poprawy zdolności wykrywania przestępstw w tym obszarze istotne jest wykorzystywanie informacji wywiadowczych. Państwa członkowskie powinny ponadto jak najlepiej wykorzystywać możliwości oferowane przez nowoczesne technologie, takie jak zaawansowane technologicznie instrumenty i bardzo specjalistyczny sprzęt, który może ułatwić wykrywanie, pobieranie próbek i odkażanie materiałów niebezpiecznych.

Biorąc pod uwagę fakt, że obchodzenie się z substancjami niebezpiecznymi wymaga wysokiego poziomu wiedzy specjalistycznej, i że ogólnie rzecz biorąc istnieje potrzeba większej specjalizacji, niezbędne są odpowiednie i regularne specjalistyczne szkolenia dotyczące materiałów niebezpiecznych skierowane do krajowych podmiotów zajmujących się tymi kwestiami. Takie szkolenia przeprowadzane są w różnym stopniu w poszczególnych państwach członkowskich; w niektórych z nich są lepiej zorganizowane i kompleksowe, w innych należy je intensyfikować i udoskonalać.

Ważna jest również współpraca z właściwymi organami w innych państwach członkowskich UE i w państwach trzecich w odniesieniu do substancji niebezpiecznych, by umożliwić wymianę informacji na temat tendencji w zakresie wytwarzania takich substancji i postępowania z nimi oraz wprowadzania ich do obrotu na poziomie europejskim i międzynarodowym.

Niektóre państwa członkowskie nie przekazały jednak żadnych informacji ani nie powiadomiły o żadnym konkretnym przypadku współpracy z innymi partnerami europejskimi ani międzynarodowymi odnośnie do postępowania z materiałami niebezpiecznymi. Inne państwa członkowskie informowały o pewnych formach współpracy – w szczególności o wymianie informacji – z innymi krajami za pośrednictwem odpowiednich kanałów, takich jak Europol i Interpol. Niektóre państwa członkowskie odniosły się do wykorzystania innych kanałów, takich jak pulpit portalu dla krajowych organów egzekwowania przepisów (PD-NEA), internetowy system informacyjny i komunikacyjny do celów ogólnoeuropejskiego nadzoru rynku (ICSMS) oraz – w odniesieniu do poważnych zagrożeń – strona "Safety Gate" w ramach systemu RAPEX służąca informowaniu o substancjach niebezpiecznych.

Jeśli chodzi o odpady, kryteria ich klasyfikacji jako niebezpieczne są określone w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1357/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. Ze względu na ich wpływ na zdrowie ludzi i środowisko szczególnej uwagi wymagają przestępstwa związane z odpadami niebezpiecznymi, o których mowa w art. 3 lit. b) i e) dyrektywy 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne.

Obchodzenie się z odpadami niebezpiecznymi i ich transport należy monitorować, ponieważ niewłaściwe gospodarowanie takimi odpadami może powodować poważne zanieczyszczenie i wywierać szkodliwy wpływ na zdrowie publiczne. Odbywa się to zarówno przez zobowiązanie producentów, posiadaczy odpadów, podmiotów zbierających, przewoźników i podmiotów unieszkodliwiających odpady niebezpieczne do poinformowania właściwych organów o usunięciu i transporcie odpadów niebezpiecznych, jak też poprzez inspekcje. W większości państw członkowskich nie ma jednak żadnych konkretnych systemów ani środków na potrzeby inspekcji i postępowań przygotowawczych ukierunkowanych konkretnie na odpady niebezpieczne.

W wielu z ocenianych państwach członkowskich liczba spraw karnych dotyczących odpadów niebezpiecznych lub materiałów niebezpiecznych jest mała. Powszechne sposoby działania w zakresie nielegalnego gospodarowania odpadami niebezpiecznymi to: udawanie, że odpady niebezpieczne nie są niebezpieczne, klasyfikowanie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego jako wyrobów i ukrywanie odpadów niebezpiecznych pod odpadami innymi niż niebezpieczne.

Wiele z przestępstw związanych z odpadami niebezpiecznymi popełnianych jest za pomocą niewłaściwego klasyfikowania, ponieważ niektóre przedsiębiorstwa mają zwyczaj klasyfikować towary jako inne niż niebezpieczne, jeśli istnieje najmniejsza szansa, że mogłyby zostać wykryte. W związku z tym jednym z głównych wyzwań stojących przed właściwymi organami jest prawidłowe dokumentowanie odpadów jako niebezpieczne. Ponieważ gospodarowanie odpadami niebezpiecznymi ma charakter niezwykle techniczny i złożony, odnośne środki powinny zapewniać, by inspekcje i powiązane z nimi pobieranie próbek były przeprowadzane przez wykwalifikowanych techników posiadających specjalistyczną wiedzę w tej dziedzinie.

## ZALECENIA

- *Aby zwiększyć zdolności państw członkowskich w zakresie wykrywania i egzekwowania przepisów odnośnie do zwalczania nielegalnego wytwarzania substancji niebezpiecznych i nielegalnego postępowania z nimi, zachęca się je, by nasiliły działania monitorujące i odnośne kontrole, a także by korzystały z danych wywiadowczych i ocen ryzyka w celu określenia tendencji i zagrożeń w tym obszarze.*
- *Państwa członkowskie powinny rozważyć sformalizowanie współpracy międzyinstytucjonalnej w zwalczaniu nielegalnych działań dotyczących wytwarzania substancji niebezpiecznych i postępowania z nimi, by zapewnić właściwym organom możliwość szybkiego i skoordynowanego reagowania na zagrożenia związane z materiałami chemicznymi, biologicznymi, radiologicznymi i jądrowymi.*
- *Zachęca się państwa członkowskie do podjęcia odpowiednich działań w celu zwiększenia stopnia specjalizacji właściwych organów zaangażowanych w zwalczanie nielegalnej produkcji i nielegalnego postępowania z substancjami niebezpiecznymi, np. poprzez zwiększenie możliwości szkoleniowych, z których mogliby korzystać praktycy zajmujący się tym złożonym i wymagającym dużej wiedzy technicznej obszarem przestępczości.*