

Bruksela, 9 grudnia 2022 r.
(OR. en)

15869/22

COPEN 439
CRIMORG 179
ENFOPOL 635
ENV 1280
JAI 1653
CATS 73

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Delegacje
Dotyczy:	Końcowe sprawozdanie podsumowujące z ósmej rundy wzajemnych ocen dotyczących praktycznego wdrażania i funkcjonowania europejskich polityk dotyczących zapobiegania przestępstwom przeciwko środowisku i ich zwalczania

**Końcowe sprawozdanie podsumowujące z ósmej rundy wzajemnych ocen
dotyczących praktycznego wdrażania i funkcjonowania europejskich polityk
dotyczących zapobiegania przestępstwom przeciwko środowisku i ich
zwalczania**

Spis treści

1. WPROWADZENIE 4

2. DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU ZE SPRAWOZDANIAMI 6

2.1 Analiza ogólna 6

2.2 Analiza według tematów 6

2.2.1 Poprawa współpracy między właściwymi organami krajowymi 7

2.2.2 Poprawa szkoleń w zakresie przestępstw przeciwko środowisku 7

2.2.3 Specjalizacja właściwych organów 8

2.2.4 Statystyki 9

2.2.5 Zwiększenie budżetu i liczby personelu w dziedzinie przestępstw przeciwko środowisku 10

2.2.6 Wzmocnienie strategicznego podejścia do zwalczania przestępstw przeciwko środowisku 10

2.2.7 Zacieśnienie współpracy między sektorem publicznym a prywatnym 11

2.2.8 Inne tematy 11

3. PODSUMOWANIE 13

1. WPROWADZENIE

W ślad za przyjęciem wspólnego działania z dnia 5 grudnia 1997¹ r. (dalej zwanego „wspólnym działaniem”) ustanowiono mechanizm oceny zastosowania i wdrażania na poziomie krajowym międzynarodowych przedsięwzięć w zakresie walki ze zorganizowaną przestępczością. 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 zwalczania².

Na posiedzeniu w dniu 5 maja 2017 r. grupa GENVAL zatwierdziła kwestionariusz oceny³ w ramach ósmej rundy wzajemnych ocen, a także kolejność wzajemnych wizyt oceniających⁴.

Proces oceny został przeprowadzony w okresie od września 2017 r. do marca 2019 r. i przebiegał zgodnie ze schematem z poprzednich rund ocen. Po każdej wizycie ewaluacyjnej sporządzano zatem sprawozdanie zawierające faktyczny opis odpowiednich struktur organizacyjnych i praktyk prawnych ocenianego państwa członkowskiego. W sprawozdaniach krajowych wskazano również zarówno obszary wymagające poprawy, jak i obszary dobrych praktyk, a także zalecenia, które zespół oceniający uznał za odpowiednie do dalszego usprawnienia i poprawy walki z przestępstwami przeciwko środowisku na szczeblu UE. W dniach 2–3 grudnia 2019 r. Rada przyjęła sprawozdanie końcowe z ósmej rundy wzajemnych ocen⁵ wraz z zaleceniami.

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

² Dok. ST 15196/16.

³ Dok ST 7752/17 REV 1.

⁴ Dok ST 7834/17 REV 1.

⁵ Dok. ST 14852/19.

Po upływie 18 miesięcy każde państwo członkowskie musiało przedłożyć sprawozdanie podsumowujące realizację zaleceń skierowanych do niego w sprawozdaniu krajowym. Sekretariat Generalny Rady otrzymał sprawozdania podsumowujące od wszystkich państw członkowskich. Na posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (COPEN) w dniu 7 marca 2022 r. przedstawiono siedem sprawozdań podsumowujących⁶.

Na posiedzeniu COPEN w dniu 15 lipca 2022 r. i na posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Egzekwowania Prawa (LEWP) w dniu 20 lipca 2022 r. prezydencja zwróciła się do delegacji, które chciałyby, aby ich sprawozdanie podsumowujące z 8. rundy ocen zostało przedstawione na jednym z najbliższych posiedzeń tych grup przed przedstawieniem końcowego sprawozdania podsumowującego, o poinformowanie o tym prezydencji i Sekretariatu Generalnego Rady⁷. Jedno państwo członkowskie wyraziło chęć przedstawienia swojego sprawozdania podsumowującego⁸.

W imieniu prezydencji Sekretariat Generalny Rady dokładnie przeanalizował przekazane przez państwa członkowskie informacje na temat realizacji zaleceń. Należy podkreślić, że kilka zaleceń odnosi się do specyficznej struktury poszczególnych państw członkowskich, w związku z czym zalecenia te nie są całkiem identyczne. Niemniej jednak elementy wspólne umożliwiły kategoryzację, a dzięki niej – przeprowadzenie szczegółowej analizy przedstawionej poniżej.

⁶ Omówiono następujące sprawozdania uzupełniające: Szwecja (ST 9882/19),
Niderlandy (ST 8951/20), Słowacja (ST 5792/20), Niemcy (ST 9639/20),
Belgia (ST 7669/1/20 REV 1), Republika Czeska (ST 8952/2/20 REV 2)
i Portugalia (ST 5769/1/21 REV 1).

⁷ Dok. WK 9127/22.

⁸ Chorwacja wyraziła zainteresowanie przedstawieniem swojego sprawozdania uzupełniającego (ST 5446/22), co odbędzie się na następnym wspólnym posiedzeniu grup LEWP/COPEN.

2. DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU ZE SPRAWOZDANIAMI

2.1. Analiza ogólna

Wszystkie państwa członkowskie przesłały swoje sprawozdania podsumowujące Sekretariatowi Generalnemu Rady.

Spośród 334 zaleceń skierowanych do państw członkowskich, które przedłożyły sprawozdania podsumowujące:

- 205 zaleceń zostało zrealizowanych (co stanowi 61 % wszystkich zaleceń) ,
- 77 zaleceń zostało wdrożonych częściowo lub jest w trakcie realizacji (co stanowi 23 % wszystkich zaleceń),
- 52 zalecenia nie zostały wdrożone (co stanowi 16 % wszystkich zaleceń).

Dane te pokazują, że ogółem państwa członkowskie zastosowały się do zaleceń sformułowanych przez ekspertów. Jeśli dodać zalecenia wdrożone w całości do tych wdrożonych częściowo lub będących w trakcie realizacji, wskaźnik ten wynosi 84 % wszystkich zaleceń. Biorąc pod uwagę, że w przypadku niektórych zaleceń, a zwłaszcza dotyczących zmian legislacyjnych, 18-miesięczny okres podsumowania może być zbyt krótki, takiego wskaźnika realizacji można się spodziewać.

2.2. Analiza według tematów

Zalecenia zespołów oceniających dla państw członkowskich są pogrupowane według tematów. Poniżej przedstawiono najważniejsze tematy z największą liczbą zaleceń.

2.2.1. Poprawa współpracy między właściwymi organami krajowymi

Tematem, na który zespoły oceniające zwróciły najwięcej uwagi, była współpraca między właściwymi organami w walce z przestępstwami przeciwko środowisku. W tej dziedzinie eksperci sformułowali 53 zalecenia, co stanowi prawie 16 % wszystkich zaleceń skierowanych do państw członkowskich. Eksperti postrzegają więc współpracę między właściwymi organami krajowymi jako jeden z najważniejszych priorytetów. Jest to jak najbardziej zrozumiałe w obszarze, w którym uczestniczy większa liczba zainteresowanych stron.

Spośród tych 53 zaleceń:

- 40 zaleceń zostało wdrożonych (co stanowi 75 % wszystkich zaleceń),
- 9 zaleceń zostało wdrożonych częściowo lub jest w trakcie realizacji (17 % wszystkich zaleceń),
- 4 zalecenia nie zostały wdrożone (8 % wszystkich zaleceń).

Dane te pokazują, że państwa członkowskie zastosowały się do zaleceń sformułowanych przez ekspertów. Wśród różnych osiągnięć wymienionych w sprawozdaniach podsumowujących można wymienić utworzenie Krajowej Grupy Zadaniowej ds. Ochrony przed Zagrożeniami Środowiskowymi (NEST), podpisanie umów między właściwymi organami krajowymi, wyznaczenie punktów kontaktowych, utworzenie wielosektorowych grup roboczych lub dostęp do różnych baz danych.

Brak wdrożenia zaleceń w tej dziedzinie wynika z problemów konstytucyjnych lub legislacyjnych.

2.2.2. Poprawa szkoleń w zakresie przestępstw przeciwko środowisku

Szkolenia były drugim tematem, który skłonił ekspertów do sformułowania zaleceń. W tej dziedzinie do państw członkowskich skierowano 40 zaleceń, co stanowi 12 % łącznej liczby zaleceń. Najwyraźniej eksperci uznali, że istnieje możliwość poprawy poziomu wiedzy różnych zainteresowanych stron uczestniczących w walce z przestępstwami przeciwko środowisku.

Spośród tych 40 zaleceń:

- 33 zalecenia zostały wdrożone (co stanowi 83 % wszystkich zaleceń),
- 3 zalecenia zostały wdrożone częściowo lub są w trakcie realizacji (7 % wszystkich zaleceń), a
- 4 zalecenia nie zostały wdrożone (10 % wszystkich zaleceń).

Ze sprawozdań podsumowujących wynika, że państwa członkowskie podjęły rzeczywiste wysiłki w celu zastosowania się do zaleceń dotyczących szkoleń. Stworzyły one nowe szkolenia (w tym internetowe) dla właściwych organów. Ponadto zorganizowano warsztaty i wspólne szkolenia dla różnych właściwych organów.

Dane te pokazują, że państwa członkowskie są na właściwej drodze do poszerzenia wiedzy wśród wszystkich właściwych zainteresowanych stron i powinny kontynuować wysiłki. Niektóre państwa członkowskie nie były jednak w stanie wdrożyć zaleceń ze względu na pandemię lub niezawisłość wymiaru sprawiedliwości.

2.2.3. Specjalizacja właściwych organów

Trzeci obszar, w którym zdaniem ekspertów możliwa jest poprawa, to specjalizacja właściwych organów. Aż 30 zaleceń było powiązanych z tym tematem, co stanowi prawie 9 % wszystkich zaleceń.

Spośród tych 30 zaleceń:

- 16 zaleceń zostało wdrożonych (co stanowi 53 % wszystkich zaleceń),
- 9 zaleceń zostało wdrożonych częściowo lub jest w trakcie realizacji (20 % wszystkich zaleceń),
- 5 zaleceń nie zostało wdrożonych (17 % wszystkich zaleceń).

W tej dziedzinie wdrożono ponad połowę zaleceń, a państwa członkowskie utworzyły w ramach niektórych właściwych organów sieci krajowe oraz wyznaczyły wyspecjalizowanych prokuratorów lub funkcjonariuszy policji/śledczych.

Wydaje się jednak, że państwa członkowskie miały trudności z wprowadzeniem większego stopnia specjalizacji właściwych organów. Głównym powodem wydaje się być czas potrzebny na utworzenie wyspecjalizowanych jednostek, zwłaszcza w ramach policji. Państwa członkowskie podkreśliły również trudności w powoływaniu wyspecjalizowanych prokuratorów w swoich krajach lub w uzależnieniu takiego powoływania od specjalizacji w zakresie przestępstw przeciwko środowisku. Ponadto niektóre państwa członkowskie podkreśliły fakt, że liczba spraw karnych dotyczących przestępstw przeciwko środowisku nie jest wystarczająca, aby wymagana była specjalizacja w wymiarze sprawiedliwości.

2.2.4. Statystyki

Kolejną ważną kwestią jest brak statystyk: do państw członkowskich skierowano 26 zaleceń dotyczących poprawy gromadzenia danych w celu uzyskania jaśniejszego obrazu sytuacji w zakresie przestępstw przeciwko środowisku.

Spośród tych 26 zaleceń:

- 8 zaleceń zostało wdrożonych (co stanowi 30 % wszystkich zaleceń),
- 11 zaleceń zostało wdrożonych częściowo lub jest w trakcie realizacji (42 % wszystkich zaleceń), a
- 7 zaleceń nie zostało wdrożonych (27 % wszystkich zaleceń).

Wyraźnie widać, że w tej dziedzinie państwa członkowskie mają trudności z zastosowaniem się do zaleceń. Niektórym państwom członkowskim udało się poprawić wymianę i gromadzenie informacji między właściwymi organami w walce z przestępstwami przeciwko środowisku oraz zintegrować te informacje w jednym systemie, lub pracują jeszcze nad takimi rozwiązaniami. Ponadto niektóre państwa członkowskie publikują swoje statystyki dotyczące przestępstw przeciwko środowisku.

Ze sprawozdań podsumowujących wynika, że głównym wyzwaniem w tym obszarze jest stworzenie zintegrowanej bazy danych gromadzącej wszystkie dane pochodzące od różnych właściwych organów. Istnieją problemy techniczne, które sprawiają, że połączenia między istniejącymi bazami danych są skomplikowane lub niemożliwe. Kilka państw członkowskich podkreśliło również fakt, że nie było jasne, jakiego rodzaju danych oczekiwano.

2.2.5. Zwiększenie budżetu i liczby personelu w dziedzinie przestępstw przeciwko środowisku

Kolejną ważną kwestią dla zespołów oceniających była konieczność wyasygnowania środków konkretnie na walkę z przestępstwami przeciwko środowisku oraz na zwiększenie liczby personelu właściwych organów. W tym obszarze eksperci sformułowali 25 zaleceń (7,5 % łącznej liczby zaleceń).

Spośród tych 25 zaleceń:

- 15 zaleceń zostało wdrożonych (co stanowi 60 % wszystkich zaleceń),
- 3 zalecenia zostały wdrożone częściowo lub są w trakcie realizacji (12 % wszystkich zaleceń), a
- 7 zaleceń nie zostało wdrożonych (28 % wszystkich zaleceń).

Ponad połowę zaleceń wdrożono: część państw członkowskich przeprowadziła rekrutację personelu w organach celnych, policyjnych i urzędach ds. środowiska. Ponadto niektóre państwa członkowskie zwiększyły budżet przeznaczony na wymiar sprawiedliwości i policję.

Znaczna liczba państw członkowskich nie była jednak w stanie zastosować się do zaleceń. Wśród przyczyn podano trudności ze znalezieniem dodatkowych środków zarówno na zatrudnienie pracowników, jak i na objęcie ich budżetem na przestępstwa przeciwko środowisku. Jeśli chodzi o tę drugą kwestię, niektóre państwa członkowskie napotykają również na problemy prawne z przydzieleniem środków finansowych konkretnie na walkę z przestępstwami przeciwko środowisku.

2.2.6. Wzmocnienie strategicznego podejścia do zwalczania przestępstw przeciwko środowisku

Do państw członkowskich skierowano 24 zalecenia (7 %) służące opracowaniu jednolitej krajowej strategii ochrony środowiska, określeniu priorytetów i zasobów pozwalających zwalczać przestępstwa przeciwko środowisku oraz określeniu roli różnych podmiotów i ich współpracy w tej dziedzinie.

Spośród tych 24 zaleceń:

- 17 zaleceń zostało wdrożonych (co stanowi 70 % wszystkich zaleceń),
- 6 zaleceń zostało wdrożonych częściowo lub jest w trakcie realizacji (25 % wszystkich zaleceń), a
- 1 zalecenie nie zostało wdrożone (5 % wszystkich zaleceń).

Dane te pokazują, że państwa członkowskie w dużym zakresie zastosowały się do zaleceń sformułowanych przez ekspertów. W sprawozdaniach podsumowujących opisano długoterminowe plany strategiczne, w które zaangażowane są właściwe organy krajowe lub ministerstwa, którym podlegają te organy. W jednym sprawozdaniu uzupełniającym mowa jest nawet o tym, że utworzono specjalne ministerstwo prowadzące własną politykę w dziedzinie zwalczania przestępstw przeciwko środowisku.

2.2.7. Zacieśnienie współpracy między sektorem publicznym a prywatnym

Współpraca między sektorem publicznym a prywatnym obejmuje kilka aspektów: współpracę między organami publicznymi a przedsiębiorstwami prywatnymi lub organizacjami pozarządowymi, ale również kampanię publiczną i podnoszenie świadomości w zakresie kwestii środowiskowych. W tej dziedzinie sformułowano 18 zaleceń.

Spośród tych 18 zaleceń:

- 14 zaleceń zostało wdrożonych (co stanowi 78 % wszystkich zaleceń),
- 2 zalecenia zostały wdrożone częściowo lub są w trakcie realizacji (11 % wszystkich zaleceń), a
- 2 zalecenia nie zostały wdrożone (11 % wszystkich zaleceń).

Niemal wszystkie państwa członkowskie zastosowały się do zaleceń. Poinformowały, że w swoich planach działania na rzecz zwalczania przestępstw przeciwko środowisku uwzględniły kwestię świadomości społecznej. Ponadto właściwe organy krajowe rozwinęły kontakty z sektorem prywatnym lub organizacjami pozarządowymi, aby uzyskiwać więcej informacji i otrzymywać wsparcie w prowadzonych dochodzeniach.

2.2.8. Inne tematy

Pozostałe zalecenia stanowią około jednej trzeciej wszystkich zaleceń skierowanych do państw członkowskich.

Niektóre z tych zaleceń są związane z możliwością zacieśnienia współpracy z unijnymi sieciami, takimi jak Europejska Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska (IMPEL), nieformalna sieć w celu zwalczania przestępstw przeciwko środowisku (EnviCrimeNet), Europejska Sieć Prokuratorów ds. Przestępczości przeciwko Środowisku (ENPE) czy Europejskie Forum Sędziów na rzecz Środowiska (EUFJE). Zalecenia zostały dobrze przyjęte, a państwa członkowskie wyznaczyły praktyków, by dołączyli do tych sieci, lub poprawiły swoje kontakty z nimi.

Inną ważną kwestią było zwiększenie liczby kontroli operacji przemieszczania odpadów i poprawa jakości tych kontroli. Prawie wszystkie zalecenia w tej dziedzinie zostały zrealizowane. Państwa członkowskie znalazły różne sposoby spełnienia swoich zobowiązań: zwiększyły liczbę personelu właściwych organów, a następnie liczbę kontroli albo zwróciły się do właściwych organów o przeprowadzenie dodatkowych kontroli. Zorganizowały również wspólne inspekcje z udziałem różnych właściwych organów, co umożliwiło wykorzystanie możliwości różnych organów w ramach jednej kontroli. Ponadto rozpowszechniły dobre praktyki pomiędzy właściwymi organami.

Propozycje lepszego powiązania przestępstw przeciwko środowisku z przestępstwami gospodarczymi zostały niemal całkowicie uwzględnione. W tym celu państwa członkowskie wydały nowe przepisy lub określiły nowe priorytety właściwych organów. W podobny sposób państwa członkowskie, którym zalecono zwiększenie poziomu grzywien administracyjnych, wprowadziły zmiany legislacyjne lub stworzyły nowe narzędzia administracyjne, takie jak wytyczne dla właściwych organów.

Bardziej problematyczne były zalecenia, by wprowadzić rozróżnienie między sankcjami administracyjnymi i karnymi. Niektóre państwa członkowskie dokonały przeglądu swojego prawa lub zamierzają go dokonać, a inne uznały, że obecne kryteria są wystarczające, aby dokonać tego rozróżnienia.

Inny ważny temat związany był z utworzeniem systemu analizy ryzyka. Spośród państw członkowskich, do których skierowano takie zalecenie, tylko kilka zdołało je wdrożyć w ciągu 18 miesięcy przeznaczonych na realizację. Inne państwa członkowskie potrzebują więcej czasu, co jest zrozumiałe przy tworzeniu nowej platformy lub stopniowym wdrażaniu.

3. PODSUMOWANIE

Biorąc pod uwagę liczbę zaleceń, które zostały wdrożone – w tym zaleceń, które zostały wdrożone częściowo lub jeszcze są wdrażane – państwa członkowskie uznały zalecenia przedstawione przez zespoły oceniające w odpowiednich sprawozdaniach krajowych za istotne w zwalczaniu przestępstw przeciwko środowisku.

Należy wspomnieć o trwających negocjacjach w sprawie projektu dyrektywy w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępującej dyrektywę 2008/99/WE⁹. Wniosek ten ma na celu poprawę oraz zwiększenie precyzji, pewności prawa i skuteczności unijnych ram prawnych dotyczących przestępstw przeciwko środowisku. Proponowane działania poprawią ramy wspierające kluczową pracę specjalistów zajmujących się zwalczaniem przestępstw, takich jak inspektorzy, funkcjonariusze policji, prokuratorzy i sędziowie.

Uwzględniając proces legislacyjny, nie przewiduje się dalszych działań w ramach ósmej rundy wzajemnych ocen.

⁹ COM(2021) 851 final