

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne

COM(2007) 51 wersja ostateczna — 2007/0022 (COD)

(2008/C 10/12)

Dnia 28 lutego 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 174 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 6 września 2007 r. Sprawozdawcą był Daniel RETUREAU.

Na 438. sesji plenarnej w dniach 26 i 27 września 2007 r. (posiedzenie z dnia 26 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 149 do 3 — 10 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię.

1. Wnioski

1.1 Komitet ponownie zgadza się z zamysłem, by poważne przestępstwa przeciwko środowisku mogły zostać objęte systemem sankcji karnych. Powtarza, że jego zdaniem Komisja powinna posiadać kompetencje umożliwiające jej zmuszanie państw członkowskich do zastosowania proporcjonalnych i odstraszających sankcji karnych, ilekroć jest to konieczne do zapewnienia realizacji polityki wspólnotowej, zwłaszcza w dziedzinie ochrony środowiska przed poważnymi przestępstwami, przy czym sankcje te powinny być stosowane w ramach systemu prawa karnego poszczególnych państw członkowskich. Komisja powinna wreszcie być uprawniona do kontroli skuteczności prawa karnego stosowanego w tej dziedzinie i aktywnie wykorzystywać te uprawnienia.

1.2 Omawiany wniosek w sprawie dyrektywy dotyczy przede wszystkim przestępstw popełnionych w ramach przestępczości zorganizowanej (co we wniosku uznano za okoliczność obciążającą). Komitet jest przekonany, że czyny takie powinny być przedmiotem sankcji, włącznie ze zbliżeniem przepisów prawa karnego państw członkowskich, ale traktat i orzecznictwo zawierają jasne postanowienia co do zwalczania czynów popełnionych w ramach przestępczości zorganizowanej; zbliżenie przepisów prawa karnego państw członkowskich może w zasadzie odbywać się tylko w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, ustanowionej w tytule VI traktatu o Unii Europejskiej, a nie w ramach postanowień traktatu o WE, jak to proponuje Komisja.

1.3 Komitet zastanawia się też, czy narzucanie rozwiązania polegającego na tym, aby sankcją za niektóre wykroczenia była kara pozbawienia wolności, nie wykracza poza kompetencje wynikające z pierwszego filaru, ze względu na ingerowanie w wybór najważniejszych sankcji, który zasadniczo nadal powinien należeć do kompetencji państw członkowskich.

1.4 Komitet jest zdania, że kompetencje wspólnotowe powinny ograniczać się do zdefiniowania obowiązków, których należy przestrzegać, oraz do określenia sankcji karnych. Aby podjąć dalsze kroki i określić system sankcji, należałoby skorzystać z decyzji ramowej opartej na tytule VI traktatu o UE.

1.5 W tym samym duchu Komitet ma wątpliwości co do tego, czy prawo wspólnotowe może ustalać tak daleko idące zagadnienia, jak maksymalny poziom sankcji.

1.6 Komitet pragnąłby, aby oczywiste kwestie polityczne związane z podziałem kompetencji i rolą, którą zdaniem Komitetu powinien odgrywać Parlament w odniesieniu do wszelkiego prawodawstwa obejmującego elementy prawa karnego, mogły stać się przedmiotem precyzyjniejszego orzecznictwa Trybunału bądź też porozumienia międzyinstytucjonalnego lub reformy, które mogłyby zostać włączone do reformy traktatów przez trwającą konferencję międzyrządową. Ta ostatnia możliwość byłaby według Komitetu najkorzystniejsza, ze względu na pilną potrzebę przyjęcia skutecznych sankcji w celu chronienia środowiska.

2. Wstęp

2.1 W 1998 r. Rada Europy przyjęła Konwencję w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, którą miały następnie podpisać poszczególne państwa. Był to ważny krok, gdyż po raz pierwszy w międzynarodowej konwencji uznano za przestępstwo działania powodujące bądź mogące spowodować szkody dla środowiska. Niemniej jednak Niemcy, a następnie Francja i Zjednoczone Królestwo niechętnie odniosły się do aktu podpisania Konwencji. W wyniku tej sytuacji Dania i niezależnie od niej Komisja przedłożyły odrębne inicjatywy zmierzające do ochrony środowiska poprzez prawo karne.

2.2 Ramowa decyzja Rady, przyjęta na wniosek Danii przez Radę wbrew opinii i wnioskowi Komisji, określała pewną liczbę wykroczeń w stosunku do środowiska naturalnego, za które państwa członkowskie miałyby przewidzieć sankcje karne. Przepisy te zainspirowane były w dużej mierze postanowieniami Konwencji Rady Europy w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne z dnia 8 listopada 1998 r., która do dnia dzisiejszego została podpisana przez dziesięć państw członkowskich.

2.3 Komisja wypowiedziała się przed Radą w różnych jej składach przeciw wybranej podstawie prawnej. Wyraziła ona pogląd, że właściwą podstawą prawną w tym wypadku jest art. 175 ust.1 traktatu o WE, a następnie dnia 15 marca 2001 r. przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, opierając się na tym artykule⁽¹⁾, choć w art. 174 traktatu o WE nie przewidziano wyposażenia Wspólnoty w jakiegokolwiek kompetencje w zakresie prawa karnego.

⁽¹⁾ Dz.U. C 180, s. 238.

2.4 Dnia 9 kwietnia 2002 r. Parlament Europejski wypowiedział się zarazem w sprawie propozycji dyrektywy oraz wstępnej decyzji ramowej. Poparł wówczas podejście proponowane przez Komisję (dyrektywa i decyzja ramowa).

2.5 Niemniej jednak Rada nie przyjęła dyrektywy ani decyzji ramowej w wersji proponowanej przez Komisję, lecz własny projekt zmienionej decyzji ramowej na mocy art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej, który jest jej zdaniem właściwym instrumentem, by nałożyć na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia sankcji karnych. Rada podkreśliła jednocześnie, że większość państw członkowskich sprzeciwia się przyznaniu kompetencji karnych Wspólnocie i jest przekonana, że zagadnienia te podlegają współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, przewidzianej w tytule VI TUE.

2.6 Sprawę wniesiono do Trybunału Sprawiedliwości, który wydał wyrok dnia 13 września 2005 r. ⁽²⁾

2.7 Parlament, podobnie jak Trybunał i Rzecznik Generalny Trybunału, uważa, że nie ma ogólnej kompetencji wspólnotowej w zakresie harmonizacji prawa karnego, jednak w niektórych ściśle określonych dziedzinach, w tym właśnie w omawianym przypadku ochrony środowiska, Wspólnota mogłaby narzucić państwom członkowskim obowiązek wprowadzenia sankcji karnych.

Ze swej strony Komisja zinterpretowała ten wyrok w sposób bardzo szeroki, przyznając sobie daleko idące uprawnienia w wielu obszarach polityki wspólnotowej innych niż polityka w zakresie środowiska naturalnego.

2.8 W następstwie wyroku wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnoty Europejskiej i ze względu na anulowanie decyzji ramowej Komisja przedstawiła nowy wniosek dotyczący dyrektywy. Trybunał orzekł, że mimo tego, iż zarówno przepisy prawa karnego, jak i zasady procedury karnej nie należą w zasadzie do kompetencji Wspólnoty, to w przypadku gdy stosowanie przez właściwe władze krajowe skutecznych, proporcjonalnych i odstraszących sankcji stanowi działanie niezbędne do zwalczania ciężkich przestępstw przeciwko środowisku, to ostatecznie stwierdzenie nie może powstrzymać ustawodawcy wspólnotowego od „wydania przepisów z zakresu prawa karnego państw członkowskich”, koniecznych do zapewnienia pełnej skuteczności prawodawstwa wspólnotowego w dziedzinie ochrony środowiska ⁽³⁾. Komitet przypomina, że Trybunał podkreślił fakt, iż Wspólnota w zasadzie nie ma kompetencji w sprawach karnych, uważanych w traktacie UE za dziedzinę wyłącznych kompetencji państw członkowskich. Przytoczone wyżej sformułowanie: „wydanie przepisów z zakresu prawa karnego państw członkowskich”, jest na tyle niejasne, że może otworzyć drogę do wszelkiego rodzaju interpretacji, często sprzecznych.

2.9 Opierając się właśnie na tym wyroku Komisja przedstawiła zmieniony wniosek dotyczący dyrektywy ⁽⁴⁾, zawierający zarówno zakres karalności, jak i sankcje prawne. Komisja uważa bowiem, że same tylko sankcje administracyjne lub niektóre sankcje karne, przewidziane przez niektóre kraje, są zbyt rozbieżne lub zbyt słabe, by mieć wystarczająco zniechęcający

charakter, zwłaszcza wobec zorganizowanej przestępczości, i że w związku z tym właściwe byłoby przeprowadzenie minimalnej harmonizacji prawa karnego mającego zastosowanie do poważnych naruszeń wobec środowiska naturalnego bez względu na to, czy wynikają one ze świadomie popełnionego wykroczenia czy przestępstwa, czy też z poważnego zaniedbania.

2.10 W swojej wcześniejszej opinii ⁽⁵⁾ Komitet poparł pierwszy wniosek Komisji dotyczący dyrektywy (jak również jej projekt decyzji ramowej), który przewidywał, że państwa członkowskie powinny przyjąć skuteczne, proporcjonalne i odstraszące sankcje karne, mające służyć do zwalczania ciężkich przestępstw przeciwko środowisku. Poparł także wszczętą przez Komisję i popartą przez Parlament skargę o stwierdzenie nieważności decyzji ramowej Rady, ale we wstępnym postanowieniu proceduralnym Trybunał Sprawiedliwości odrzucił wniosek EKES-u o przystąpienie do postępowania w charakterze interwenienta.

2.11 Chodzi więc o sprawdzenie, czy:

- nowe propozycje mieszczą się w ramach ustalonych przez Trybunał Sprawiedliwości,
- proponowane sankcje odpowiadają wyznaczonemu celowi skuteczności prawa w zakresie ochrony środowiska i lepszemu poziomowi harmonizacji krajowych systemów prawnych (obowiązek ustanowienia wystarczająco odstraszących sankcji karnych, aby zagwarantować skuteczność stosowanych przepisów).

2.12 Gorąca debata, która od wydania tego wyroku wywiązała się na szczeblu politycznym i w kręgach prawniczych, dotycząca „konstytucyjności” lub „niekonstytucyjności” rozszerzenia kompetencji Wspólnoty w sprawach karnych na wdrażanie polityk wspólnotowych, oraz debata co do „wyższości” TWE nad TUE w tej dziedzinie, muszą zostać uwzględnione przez Komitet ⁽⁶⁾ w odniesieniu do licznych wniosków legislacyjnych, które Komisja zamierza znowelizować, podobnie jak to zrobiła np. w zakresie własności intelektualnej ⁽⁷⁾.

2.13 Wiele państw członkowskich sprzeciwia się dość szerokiej interpretacji tego wyroku przez Komisję zarówno w zakresie treści nowych wniosków dotyczących środowiska, jak i wprowadzenia „minimalnego” aspektu karnego w celu skutecznego wdrażania wszystkich polityk wspólnotowych (a nie tylko polityki o oczywistym charakterze przekrojowym, takiej jak polityka środowiska), podczas gdy nic nie jest wyraźnie zapisane w traktacie o WE. Zdaniem tych państw członkowskich odwołanie do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości powinno ograniczać się do polityki środowiska ze względu na przekrojowy i transgraniczny charakter środowiska naturalnego, a także do brzmienia wyroku wydanego przez Trybunał, nie należy zaś traktować go jako podpisu *in blanco* udzielonego Komisji w odniesieniu do wszystkich dziedzin polityki wspólnotowej.

2.14 Komitet wypowie się w tym konkretnym wypadku jedynie w sprawie wniosków dotyczących środowiska naturalnego — dziedziny, której bezpośrednio dotyczy wyrok Trybunału.

⁽²⁾ Wyrok nr C 176/03 z 13.9.2005.

⁽³⁾ Punkt 48 ww. wyroku.

⁽⁴⁾ Dyrektywa (wniosek) COM(2007) 51 wersja ostateczna z 9 lutego 2007 r.

⁽⁵⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej dostępu do wymiaru sprawiedliwości w przypadku zagadnień środowiska naturalnego (COM(2003)624 wersja ostateczna), Dz.U. C 117 z 30.4.2004, s. 55.

⁽⁶⁾ Należy zauważyć, że w mandacie dotyczącym reformy traktatów przewidziano równość znowelizowanych TWE i TUE.

⁽⁷⁾ Opinia CESE 981/2007 (nieopublikowana jeszcze w Dz.U.).

2.15 Podsumowując, Komisja zdecydowała się zaproponować, by w wypadku „przestępstw przeciwko środowisku” stosowano zasięgu karalności i sankcji karnych — z określeniem minimalnego poziomu kar — wobec wszelkich osób fizycznych i prawnych, które popełniają poważne naruszenia wobec środowiska naturalnego, stają się ich współsprawcami lub podlegają do nich lub które dopuszczają się takich naruszeń poprzez poważne zaniedbania. Przewidziano kary pozbawienia wolności lub grzywny oraz kary dodatkowe (art. 5), które mogą zostać rozszerzone lub uzupełnione dodatkowymi zarzutami i karami z tytułu prawa krajowego.

3. Uwagi Komitetu

3.1 Komitet wyraża rozczarowanie faktem, że sankcje karne w dziedzinie środowiska, których zasadę i poziom popiera — tak jak to uczynił w odniesieniu do wniosku dotyczącego dyrektywy i wniosku dotyczącego decyzji ramowej Komisji w 2005 r. — od lat są i być może jeszcze długo będą odkładane z powodu braku porozumienia między instytucjami w sprawie podziału kompetencji zapisanych w Traktacie WE i Traktacie o UE. Wyraża nadzieję, że instytucje szybko znajdą polityczne rozwiązanie, także w kwestii udziału Parlamentu, i że traktatom będzie można nadać jaśniejsze brzmienie dzięki konferencji międzyrządowej, która właśnie rozpoczęła swe prace, lub w przeciwnym razie dzięki dalszym orzeczeniom Trybunału.

3.2 Kwalifikacja „poważnego zniszczenia” jako naruszenia wobec środowiska podlegającego sankcjom karnym musi jeszcze zostać zinterpretowana na etapie transpozycji do prawa wewnętrznego i do orzecznictwa karnego poszczególnych państw członkowskich.

3.3 Komitet zauważa, że dyrektywa dotyczy w pierwszym rzędzie „poważnych naruszeń”, zwłaszcza tych popełnionych przez organizacje przestępcze lub na wielką skalę przez osoby prawne, oraz że zmierza do zbliżenia sankcji stosowanych na szczeblu wspólnotowym w celu uniknięcia luk prawnych wykorzystywanych przez przestępców. Jednak kwestie związane z przestępczością zorganizowaną podlegają postanowieniom tytułu VI Traktatu o UE, dotyczącego współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, i powinny w związku z tym być przedmiotem odpowiedniego instrumentu prawnego, takiego jak np. decyzja ramowa.

3.4 Obszerny zasięg karalności spowodował, że brytyjska prasa bulwarowa zastanawiała się, czy zbieranie dzikich kwiatów mogłoby doprowadzić do wyroku skazującego osoby prywatne na karę pozbawienia wolności, jeśli w bukietcie znalazłby się okaz rośliny chronionej. Trzeba podkreślić, że sankcje karne przewidziane są tylko w wypadkach „poważnych naruszeń” i muszą pozostać skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Sędzia sądu karnego, stosując przepisy, powinien dysponować pełną swobodą oceny w celu oszacowania wagi czynu zabronionego i wymierzenia proporcjonalnej kary w konkretnych przypadkach, tak aby poszanowana została niezawisłość władzy sędziowskiej.

3.5 Komitet ze swej strony wyraża zadowolenie, że wniosek dotyczący dyrektywy jasno wylicza (w art. 3) objęte nią czyny bezprawne, co jest zgodne z ogólną zasadą prawa *nulla poena sine lege* (*), wymagającą, by przepisy prawa karnego były jasne i precyzyjne, tak aby osoby, których one dotyczą, znały wynika-

jące z niego prawa i obowiązki. Innymi słowy: nie ma kary bez ustawy.

3.6 Wyraźnie widać, że system sankcji karnych proponowanych przez Komisję dotyczy pogwałceń wszelkich uregulowań prawnych na poziomie krajowym, wspólnotowym czy międzynarodowym. Taki szczególnie szeroki zakres zastosowania mógłby stwarzać trudności prawne w odniesieniu do krajowej podstawy prawa powszechnego lub niezależnych instrumentów kontroli w ramach prawa międzynarodowego. Ścigane są „poważne naruszenia” popełnione zarówno w ramach działań krajowych, jak i transgranicznych. Niemniej jednak Komitet popiera taki terytorialny i rzeczowy zakres stosowania, wynikający z samego charakteru ochrony środowiska, gdyż skutki przestępstw w tej dziedzinie najczęściej odbijają się na środowisku jako całości, niezależnie od granic państwowych.

3.7 W stosunku do osób prawnych przewidziano sankcje karne i pozakarne, jednak możliwość zastosowania sankcji karnej wobec osób fizycznych, np. szefa odnośnego przedsiębiorstwa czy spółki, nie jest jasna. Sankcje dotyczą jedynie osób związanych z osobą prawną, które bezpośrednio są autorami lub podlegały do czynów ściganych. Komitet uważa, że dyrektywa powinna uwzględniać, choćby poprzez zastosowanie sankcji dodatkowych, dyrektorów przedsiębiorstw, którzy po prostu zaniedbali kontroli wobec działań swych podwładnych.

3.7.1 Komitet odnotowuje, że w art. 7 omawianego wniosku określa się najniższe kwoty maksymalnych grzywn, jednak państwa członkowskie mogą ustalić w razie potrzeby cięższe kary, dokonując transpozycji. Takie postanowienie ogranicza się do zapewnienia wspólnego minimum, lecz może prowadzić do powstania różnic w podejściu zastosowanym w krajowych przepisach prawa karnego. Komitet opowiada się za bardziej stanowczą harmonizacją prawa karnego w celu uniknięcia pokusy wyboru najkorzystniejszego miejsca procesu (ang. *forum shopping*), nawet gdyby miano podnieść najniższe kwoty maksymalnych kar pieniężnych.

3.8 A zatem, według analizy oddziaływania przeprowadzonej przez Komisję, państwom członkowskim pozostawiono dużą elastyczność we wdrażaniu dyrektywy. Zdaniem Komitetu, z racji tego, że rozbieżności w transpozycji mogą stać się przeszkodą w skutecznym ujednoliceniu prawa karnego w zakresie środowiska, należałoby zagwarantować systematyczne monitorowanie praktyk stosowanych w poszczególnych krajach. Zwykły zakres swobody państw członkowskich zasadniczo powinien pozwolić uniknąć tworzenia „tańszych” stref zanieczyszczeń. W związku z tym Komitet zgadza się na proponowaną podstawę prawną (art. 175 TWE).

3.9 W odniesieniu do kary pozbawienia wolności Komitet zauważa, że zaproponowano zbliżenie na podstawie trójstopniowej skali, zgodnie z konkluzjami Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 25-26 kwietnia 2002 r. Ponadto przewidziano sankcje alternatywne, poza wyrównaniem wyrządzonych szkód, takie jak zakaz wykonywania zawodu. Obecnie większość poważnych wykroczeń popełnionych na szkodę środowiska naturalnego podlega już postanowieniom decyzji ramowej 2005/212/JAI w sprawie konfiskaty korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa lub czynu zabronionego.

(*) Wyrok Trybunału z dnia 8 lutego 2007 r., sprawa C 3/06 P — Groupe Danone.

3.10 Poza tym ustalanie maksymalnej kary wynoszącej od dwóch do pięciu lat może wprowadzać zamęt; lepiej byłoby bowiem wybrać określony dolny próg kary maksymalnej, w interesie większej harmonizacji, zwłaszcza że w żadnym wypadku nie ograniczyłoby to marginesu oceny indywidualnej sędziów.

3.11 Niemniej jednak Komisja uważa, że granice zakresu swobody wyboru państw członkowskich w transpozycji są sprzeczne z celem dyrektywy. Istnieje tu konflikt między logiką prawa karnego, za którą opowiada się Komitet, a tą, którą preferuje Komisja. Bez wątplenia trzeba będzie — ze względu na rzeczywiste warunki zastosowania — położyć nacisk na jedną z nich, żeby osiągnąć cele wniosku.

3.12 EKES zdaje sobie sprawę z faktu, że na obecnym etapie integracji wspólnotowej nie jest możliwe zastosowanie rozporządzenia w tej dziedzinie. Istotne są jednak dwie kwestie: potrzeba jasnego podziału na sankcje administracyjne i przestępstwa oraz niedopuszczenie do tego, by z transpozycji wynikły znaczne rozbieżności między prawodawstwem różnych państw członkowskich; nielogiczna byłaby bowiem sytuacja, że dany czyn byłby karalny w jednym państwie członkowskim, a w innych nie.

3.13 Sprawozdanie oceniające wdrażanie omawianej dyrektywy powinno być także przedstawione EKES-owi (art. 8).

3.14 Należy uwzględnić wcześniej wyrażone uwagi EKES-u ⁽⁹⁾, w szczególności te, które dotyczą:

- *ius standi* (prawa występowania z roszczeniami w celu wszczęcia publicznego postępowania karnego), aby organy i organizacje pozarządowe mogły występować do sądów z opartym na dyrektywie powództwem; system konwencji z Aarhus mógłby dostarczyć modelu realizacji tego prawa przez akredytowane organizacje pozarządowe — modelu bardziej pożądanego niż jakikolwiek system pozwów zbiorowych;
- wzmocnienia mechanizmów współpracy i działań śledczych władz sądowniczych w celu ścigania przestępstw przeciwko środowisku, a także wspierania tworzenia prokuratur wyspecjalizowanych w dziedzinie środowiska naturalnego;
- wykorzystanie europejskich sieci wymiaru sprawiedliwości w celu uruchomienia niezbędnej współpracy w przypadku przestępstw transgranicznych.

Bruksela, 26 września 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁹⁾ Zob. CES 463/2001 z 31 lipca 2001 r. (NAT/114).