

EUROPEIZACJA OCHRONY ŚRODOWISKA POPRAZ PRAWO KARNE

JANA TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ *

DOI: 10.26399/iusnovum.v18.3.2024.19/j.tlapak-navratilova

STRESZCZENIE

W artykule skupiam się na europejskich ramach prawnych dotyczących ochrony środowiska, w szczególności poprzez prawo karne. To bardzo aktualna kwestia, ze względu na społeczną potrzebę pogodzenia rozwoju technologicznego z ochroną zasobów naturalnych i środowiska w ogóle. Celem artykułu jest przedstawienie i zbadanie obowiązującego prawodawstwa europejskiego w zakresie karnoprawnej ochrony środowiska; stosowane są tu głównie metody opisowe, analityczne i syntetyczne. W pierwszej kolejności przedstawiam historię polityki ekologicznej w prawie międzynarodowym publicznym i prawie europejskim, gdzie początkowo nie stosowano instrumentów prawa karnego. Następnie omawiam aktualne ramy prawne i skupiam uwagę na ich przyszłości. Ostatnia część artykułu dotyczy prawa wtórnego Unii Europejskiej, mianowicie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne z 2008 r. oraz nowej Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne z 2024 r. Nie zostają jednakże pominięte inne decyzje, dyrektywy i orzecznictwo dotyczące tego zagadnienia. Reasumując, jest to unikatowy artykuł przedstawiający funkcjonowanie wszystkich zasadniczych instrumentów prawnych w dziedzinie europejskiej ochrony środowiska poprzez prawo karne. Wykazuję znaczenie ochrony środowiska poprzez prawo karne, ale jednocześnie zwracam uwagę na konieczność stosowania jednej z jego podstawowych zasad – *ultima ratio*.

Słowa kluczowe: środowisko, prawo karne, Unia Europejska, ochrona, dyrektywa

* doc. JUDr., dr, Wydział Prawa, Katedra Prawa Karnego, Uniwersytet Karola (Czechy), e-mail: novakoja@prf.cuni.cz, ORCID: 0009-0001-7245-4277



EUROPEANISATION OF THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT THROUGH CRIMINAL LAW

ABSTRACT

The article focuses on the European legal framework for the environmental protection of the environment, in particular through criminal law. Given the societal need to reconcile technological development with the protection of natural resources and the environment in general, this is a very topical issue. The aim of this article is to describe and examine the current European legislation in the field of the criminal environmental protection through criminal law, for which the descriptive, analytical and synthetic methods are mainly used. The article first discusses the history of environmental policy in public international law and in European law, where initially the legal instruments of criminal law were not used. Subsequently, the author discusses the current legal framework, and, finally, attention is focused on its future. In the last parts, the article deals with the secondary law of the European Union, namely with the 2008 Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law of 2008 and the new Directive of the European Parliament and the Council on the criminal law protection of the environment of 2024. However, other decisions, directives and case law related to the issue are not omitted. Overall, this is a unique article mapping all the essential legal instruments in the field of European environmental protection through criminal law. The author points out the importance of protecting the environment through criminal law, but at the same time draws attention to the necessity of applying one of its basic principles, i.e. – *ultima ratio*.

Keywords: environment, criminal law, European Union, protection, directive

WSTĘP

Choć polityka ekologiczna jest jednym z najnowszych działań Unii Europejskiej, przedstawiana jest jako jedna z najważniejszych zagadnień. To nie tylko odpowiedź na akty prawne międzynarodowego publicznego, które zajmują się tą problematyką od wielu dekad, ale również suma wymagań, postrzeganych jako wspólne i szczególnie dla państw członkowskich Wspólnot Europejskich, czy Unii Europejskiej.

W artykule skupiam się na europejskich ramach prawnych ochrony środowiska, które w ostatnich latach wyznaczyły kierunek polityki karnej w dziedzinie ochrony środowiska w państwach członkowskich UE¹.

Ze względu na to, że kwestia ta dotyczy szerokiego zakresu działań, rezultatem jest szeroki system norm, obejmujących wiele obszarów, który szybko rozwija się dzięki prawodawstwu UE. W szczególności odzwierciedlenie w wielu wymiarach znajdują wysiłki na rzecz pogodzenia rozwoju technologicznego z ochroną zasobów naturalnych. Z biegiem czasu staje się jednak jasne, że skuteczna ochrona środowiska przed zniszczeniem i zanieczyszczeniem nie jest możliwa jedynie poprzez

¹ W tym kontekście w prawodawstwie UE stopniowo przyjęto wiele aktów prawa wtórnego, które nie miały jednak bezpośredniego wpływu na prawo karne, takich jak Dyrektywa Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa – o których jest również mowa w dalszej części artykułu.

odpowiednie regulacje cywilno-prawne (odpowiedzialność deliktowa), lecz niezbędne jest stosowanie prawa karnego. Prawo karne dotyczy jednak wyłącznie najpilniejszych i najbardziej szkodliwych społecznie przestępstw przeciwko środowisku, a zatem nie zapewnia tak kompleksowej ochrony środowiska, jak prawo administracyjne. Dlatego w niektórych przypadkach może działać fragmentarycznie, co wynika z jego subsydiarnego charakteru (*ultima ratio*)².

Z dokumentów instytucji Unii Europejskiej wynika, że:

Przestępstwa przeciwko środowisku są jedną z **najbardziej dochodowych działalności przestępczych na świecie** i mają ogromny wpływ nie tylko na środowisko, ale także na zdrowie ludzi. Są bardzo dochodowe, ale **trudno je wykryć, ścigać i karać**. Czynniki te sprawiają, że są bardzo atrakcyjne dla zorganizowanych grup przestępczych. Aktualnie przestępstwa te dotyczą głównie gospodarki odpadami, emisji lub zrzutu substancji do atmosfery, wody lub gleby, ataków na chronione gatunki zwierząt lub roślin, lub nielegalnego handlu substancjami zubażającymi warstwę ozonową. Konsekwencjami tego są: zwiększony poziom zanieczyszczeń, degradacja dzikiej przyrody, redukcja różnorodności biologicznej, zakłócenie równowagi ekologicznej oraz podwyższone ryzyko dla zdrowia ludzkiego³.

EKSKURS HISTORYCZNY – KAMIENIE MIŁOWE OCHRONY ŚRODOWISKA W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM PUBLICZNYM I PRAWIE EUROPEJSKIM

Przed omówieniem roli Unii Europejskiej w walce z przestępczością przeciwko środowisku, warto wskazać, że ochrona poprzez prawo karne stała się jednym ze sposobów ochrony środowiska stosunkowo niedawno. Poprzedziła ją prawdziwie globalna próba uregulowania jej na drodze innej niż prawo karne.

Istotny wpływ na pojawienie się i rozwój ochrony środowiska w prawie europejskim miała zwołana w wyniku decyzji Zgromadzenia Ogólnego ONZ Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Środowiska Człowieka, która odbyła się w Sztokholmie w 1972 r.

Konferencja była odpowiedzią na kumulację problemów, które nawarstwiały się przez minione dziesięciolecia. Skutkowały one katastrofami ekologicznymi, takimi jak wielki smog londyński w 1952 r., w czasie którego zmarło kilkanaście tysięcy osób – w wyniku mgły, zimna i spalin pojazdów mechanicznych oraz zwiększonego ogrzewania paliwami stałymi, czy też problemów związanych z zanieczyszczeniem pestycydami dużych działów wodnych i obszarów rolniczych⁴.

² Pomocniczość represji karnej wynika z przepisów Artykułu 12(2) czeskiego Kodeksu karnego, zgodnie z którym odpowiedzialność karna sprawcy oraz związane z nią skutki karne mogą być zastosowane wyłącznie w przypadkach społecznie szkodliwych, w których zastosowanie odpowiedzialności na podstawie innych przepisów jest niewystarczające.

³ Cytat za: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-fight-environmental-crime-2018-2021> (dostęp: 10.08.2024).

⁴ Wraz z tak zwanymi państwami socjalistycznymi, Czechosłowacja nie uczestniczyła w tej konferencji na znak protestu przeciwko niezaproszeniu Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD nie była członkiem ONZ).

Na konferencji uwypakowała się potrzeba wspólnych ram ochrony i poprawy jakości środowiska. Zauważono, że współcześni ludzie przekształcają swoje środowisko jak nigdy dotąd oraz że naturalne i kulturowe elementy tego środowiska mają fundamentalne znaczenie dla dobrostanu człowieka. Uczestnicy zgodzili się co do tego, że istnieje konieczność ochrony środowiska na całym świecie i jednocześnie zwrócili uwagę na problemy współczesnego środowiska (takie jak chemiczne zanieczyszczenie jego składników, niszczenie i wyczerpywanie zasobów nieodnawialnych, problemy krajów rozwijających się, niebezpieczeństwo przeludnienia) i potrzebę zachowania zdrowego środowiska dla przyszłych pokoleń. Konferencja położyła zatem podwaliny pod obecną koncepcję zrównoważonego rozwoju.

Konferencja zaowocowała przyjęciem Deklaracji w sprawie naturalnego środowiska człowieka, zawierającej 26 zasad dotyczących środowiska i rozwoju, oraz przyjęciem planu działania ze 109 zaleceniami. Tematyka konferencji była bardzo szeroka. Deklaracja Sztokholmska odniosła się do kwestii ochrony praw człowieka, ochrony zasobów naturalnych, dzikiej przyrody, zanieczyszczenia Ziemi, polityki populacyjnej, edukacji ekologicznej, równowagi między rozwojem regionalnym a wymogami rozwoju środowiska oraz konieczności wyeliminowania broni masowego rażenia⁵.

Deklaracja ta stała się podstawowym i fundamentalnym dokumentem dla dalszego rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska.

Pod wpływem Deklaracji Sztokholmskiej, w 1998 r. Rada Europy sporządziła wielostronną Konwencję o ochronie środowiska poprzez prawo karne i wyłożyła ją do podpisu państwom członkowskim Rady Europy oraz innym zainteresowanym krajom⁶.

Konwencja ma na celu poprawę stanu środowiska na poziomie europejskim. W przeciwieństwie do Deklaracji Sztokholmskiej, w Konwencji proponuje się bardziej radykalne rozwiązania, wykorzystujące prawo karne do powstrzymywania i zapobiegania zachowaniu najbardziej szkodliwemu dla środowiska.

Cel miał zostać osiągnięty poprzez wprowadzenie środków ujednociających krajowe ustawodawstwo karne w tym zakresie. Konwencja zobowiązuje państwa-strony do wprowadzenia do swojego prawa karnego określonych przepisów lub modyfikacji już istniejących w tym zakresie. Kryminalizuje wiele czynów popełnionych umyślnie lub przez zaniedbanie kiedy sprawca (osoba fizyczna lub prawna), co powoduje trwałą szkodę w jakości powietrza, gleby, wody, zwierząt lub roślin albo śmierć lub poważne obrażenia jakiegokolwiek osoby.

Konwencja określa szczegółowe podstawy odpowiedzialności karnej nie tylko osób fizycznych, ale również osób prawnych, określa i nakłada środki konfiskaty mienia należącego do sprawców przestępstw oraz reguluje warunki międzynarodowej współpracy sądowej.

⁵ Dostępne na: <https://webarchive.loc.gov/all/20150314024203/http%3A//www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid%3D97%26articleid%3D1503> (dostęp: 18.01.2024).

⁶ Strasbourg, 4 listopada 1998, ETS No. 172 (dostęp: 18.01.2024) <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/172.htm> (dostęp: 18.01.2024). Brak trzech ratyfikacji, w tym Republiki Czeskiej.

Dość kontrowersyjny jest przepis mający na celu umożliwienie ekologicznym organizacjom non-profit udziału w postępowaniach karnych w sprawie przestępstw, o których mowa w Konwencji.

Jednakże wymagający charakter wymogów nakładanych na krajowe ustawodawstwo (prawo karne jest wyrazem wewnętrznej suwerenności każdego państwa) ostatecznie wzbudził wśród sygnatariuszy wątpliwości co do konieczności ratyfikacji Konwencji. Ze względu na niewystarczającą liczbę ratyfikacji Konwencja nie weszła jeszcze w życie. Obecnie w Radzie Europy toczą się dyskusje na temat potrzeby nowej konwencji, włączającej Unię Europejską jako podmiot prawa międzynarodowego⁷.

W obszarze prawa międzynarodowego publicznego przyjęto dotychczas wiele konwencji międzynarodowych, które w mniejszym lub większym stopniu wpłynęły na stanowisko Wspólnoty Europejskiej, a następnie Unii Europejskiej, w dziedzinie ochrony środowiska.

Należą do nich w szczególności: Konwencja o różnorodności biologicznej (Nairobi 1992), Konwencja Ramsarska o obszarach wodno-błotnych o znaczeniu międzynarodowym, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego (Ramsar 1971), Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt (Bonn 1979), Konwencja Berneńska o ochronie dzikiej fauny i flory europejskiej oraz jej siedlisk naturalnych (Bern 1979), Ramowa Konwencja o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat (Kijów 2003), Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (Waszyngton 1973), Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego (Paryż 1972), Europejska Konwencja Krajobrazowa Rady Europy (Florencja 2000), Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce (Paryż 1994), czy Traktat Antarktyczny (Waszyngton 1959 i kolejne protokoły oraz konwencje).

Unia Europejska powstała jako super-struktura polityczna, organizacja międzynarodowa na bazie Wspólnoty Europejskiej, dlatego też jej pierwsze kroki w dziedzinie ochrony środowiska wynikają także z treści Deklaracji Sztokholmskiej.

W 1973 r. Komisja Wspólnot Europejskich zainicjowała działania w obszarze środowiska poprzez ugruntowany, choć z prawnego punktu widzenia „miękki” instrument, Programy działań⁸, które są strategicznymi i koncepcyjnymi dokumentami wyrażającymi długoterminowe intencje Parlamentu Europejskiego i Rady w określonych dziedzinach. Pierwszy program działań na rzecz ochrony środowiska we Wspólnocie Europejskiej został przyjęty w następstwie Deklaracji Sztokholmskiej.

Dotychczas ogłoszono osiem programów w tej dziedzinie.

⁷ Dnia 23 listopada Komitet Ministrów Rady Europy powołał Komitet Ekspertów ds. Ochrony Środowiska poprzez prawo karne i powierzył mu opracowanie nowej Konwencji, zastępującej Konwencję o ochronie środowiska poprzez prawo karne z 1998 r. (ETS Nr 172), do 30 czerwca 2024 r. Rada Unii Europejskiej upoważniła Komisję Europejską do uczestnictwa, w imieniu Unii Europejskiej, w negocjacjach dotyczących nowej Konwencji.

⁸ Pierwszy tzw. Europejski program działań został ogłoszony na okres 1973–1976, por. np. M. Damohorský (red.), *Právo životního prostředí*, wyd. 3, Praga 2010, s. 102 i n.

W 1987 r. Jednolity akt europejski⁹ wprowadził do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską artykuł 100a, którego trzeci paragraf określił, że Komisja Wspólnoty Europejskiej w swych propozycjach dotyczących, między innymi, ochrony środowiska jako podstawę będzie przyjmować wysoki poziom ochrony.

Dalsze zmiany w prawie pierwotnym w tym obszarze zostały wprowadzone przez Traktat o Unii Europejskiej¹⁰, w którym ustawodawca posługuje się terminem „polityka ekologiczna” (art. 130). Tym samym regulacje w tym zakresie ewoluowały od najważniejszych priorytetów lat 70. XX w., do których zaliczała się reakcja na zanieczyszczenie przemysłowe i rolnicze, do ochrony wody, ptactwa oraz innych gatunków zwierząt i roślin, zagadnienia związane z gospodarką odpadami oraz promocją produktów przyjaznych środowisku oraz wysiłków mających na celu włączenie zasad zrównoważonego rozwoju do wszystkich polityk wspólnotowych.

Szósty wspólnotowy program działań, przyjęty w Göteborgu na okres do 2012 r.¹¹, miał nawet szerszy zakres. Obejmował walkę ze zmianami klimatu, ochronę przyrody i różnorodności biologicznej, ochronę zdrowia oraz odpowiedzialną gospodarkę zasobami naturalnymi i odpadami w ramach najważniejszych unijnych polityk dotyczących środowiska. Jednym z punktów porządku obrad było zagadnienie skuteczności egzekwowania unijnych środków legislacyjnych dotyczących ochrony środowiska. W programie tym sprecyzowano potrzebę przyjęcia przepisów dotyczących odpowiedzialności za środowisko i rozpoczęcia zwalczania przestępstw przeciwko środowisku. Program był główną motywacją do wprowadzenia późniejszego prawodawstwa wtórnego. Szósty program działań zakończył się w lipcu 2012 r., lecz wiele środków i działań rozpoczętych w jego ramach było nadal realizowanych.

W końcowej ocenie szóstego programu działań na rzecz środowiska stwierdzono, że program przyniósł korzyści dla środowiska, i ustanowiono strategię parasolową w zakresie polityki ochrony środowiska. Jednak mimo tych osiągnięć, we wszystkich czterech obszarach priorytetowych określonych w szóstym programie działań nadal można zaobserwować niezrównoważone tendencje.

Siódmy program działań na rzecz środowiska¹² określał priorytety w zakresie ochrony przyrody i wzmocnienia odporności ekologicznej, stymulowania wzrostu w ramach gospodarki zasobooszczędnej i niskoemisyjnej oraz redukcji zagrożeń dla zdrowia i dobrostanu ludzi, wynikających z zanieczyszczeń, substancji chemicznych i wpływu zmian klimatycznych¹³.

⁹ Dz. Urz. UE L 169, s. 1. Celem Jednolitego aktu europejskiego (JAE) było zrewidowanie traktatów rzymskich ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej w celu stworzenia jednolitego rynku wewnętrznego.

¹⁰ Por. skonsolidowaną wersję Traktatu C 326/1, Dz. Urz. UE z dnia 26 października 2012 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012> (dostęp: 18.01.2024).

¹¹ Decyzja nr 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r., L 242, ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego, Dz. Urz. UE L 242, z dnia 10.09.2002 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32002D1600> (dostęp: 18.01.2024).

¹² Decyzja nr 1386/2013/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz. Urz. UE L 354, z dnia 28.12.2013 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D1386> (dostęp: 18.01.2024).

¹³ P. Fiala, O. Krutílek, M. Pitrová, *Evropská unie*, wyd. 3, Brno 2018, s. 589.

Ósmy program działań na rzecz środowiska został przyjęty w 2022 r.¹⁴ jako wytyczne polityki ekologicznej do 2030 r., ale niektóre wizje zostały przedłużone do 2050 r. Ma on na celu przyspieszenie transformacji ekologicznej głównie poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych, adaptację do zmian klimatycznych, model wzrostu regeneracyjnego, ambicję osiągnięcia zerowej emisji zanieczyszczeń, ochronę i przywracanie różnorodności biologicznej oraz ograniczenie ważnych wpływów na środowisko i klimat związanych z produkcją i konsumpcją¹⁵.

Ochrona środowiska nie umknęła uwadze wtórnego prawodawstwa UE¹⁶, które ma bezpośredni wpływ na stosowanie prawa karnego.

Najpierw Rada Unii Europejskiej przedstawiła projekt Decyzji Ramowej Rady 2003/80/WSiSW w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne¹⁷. Decyzja Ramowa regulowała podstawowe wymogi ochrony środowiska poprzez prawo karne. Decyzja ta została jednak później unieważniona przez Trybunał Sprawiedliwości.

W 2008 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły Dyrektywę w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne w celu ujednoczenia sankcji karnych za przestępstwa przeciwko środowisku. Dyrektywa była odpowiedzią na rosnącą liczbę przestępstw przeciwko środowisku o charakterze transgranicznym. Uznano, że istniejące krajowe systemy karne nie są wystarczające i konieczne jest wprowadzenie sankcji, które skuteczniej odstraszałyby potencjalnych przestępców.

W 2021 r. Dyrektywa została zmieniona, ponieważ uznano, że dotychczasowe regulacje w niewystarczającym stopniu spełniają zamierzony cel. Ochrona środowiska powinna być nadal regulowana poprzez prawo karne, ale obecnie ustalono, że państwa członkowskie muszą lepiej zharmonizować ustawodawstwo krajowe.

Ostatecznie, w kwietniu 2024 r., przyjęto kompletnie nową dyrektywę w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, która stanowiła odpowiedź na niektóre obszary problemów w Dyrektywie z 2008 r. Dyrektywa z 2024 r. przyniosła zaostrzenie sankcji w dziedzinie przestępstw mających wpływ na ochronę środowiska.

Traktat Lizboński włączył politykę ekologiczną do obszarów wspólnych kompetencji Unii oraz państw członkowskich.

¹⁴ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591 z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r., Dz. Urz. UE L 114, z dnia 12.04.2022 r., <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/591/oj> (dostęp: 18.01.2024).

¹⁵ Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z dnia 29 marca 2022 r.: *Council adopts Eighth Environment Action Programme [Rada przyjmuje ósmy program działania w dziedzinie środowiska]*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/29/council-adopts-8th-environmental-action-programme/> (dostęp: 18.01.2024).

¹⁶ W WE/UE przyjęto wiele regulacji niemających charakteru karnego, takich jak Dyrektywa 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r., ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego, Dz. Urz. UE L 164/19, lub Dyrektywa 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. UE L 20, z 21 stycznia 2010 r., ale przedstawienie pełnej listy i ich analiza wyszłyby poza ramy niniejszego artykułu, który przede wszystkim skupia się na prawie karnym.

¹⁷ Decyzja Ramowa była instrumentem prawnym Filaru III Unii Europejskiej w dziedzinie prawa karnego, Dz. Urz. UE L 29, z dnia 5.02.2003 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003F0080> (dostęp: 18.01.2024).

EUROPEIZACJA PRAWA KARNEGO WE/UE W DZIEDZINIE OCHRONY ŚRODOWISKA

PRAWODAWSTWO WTÓRNE WE/UE DOTYCZĄCE OCHRONY ŚRODOWISKA POPRZEZ PRAWO KARNE

Jak już wspomniano, wysiłki w zakresie ochrony środowiska poprzez prawo karne we WE/UE zaczęto podejmować już pod koniec XX w.

Pierwsza propozycja Dyrektywy w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne została sporządzona przez Komisję Europejską w 2001 r.¹⁸ Celem proponowanego prawodawstwa było zapewnienie skuteczniejszego stosowania prawa WE w zakresie ochrony środowiska poprzez wprowadzenie minimalnego zestawu przepisów we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wnioskodawca uważał, że przestrzeganie przepisów dotyczących ochrony środowiska powinno być w dużej mierze egzekwowane za pomocą sankcji karnych, które same w sobie zapewniłyby wystarczający skutek odstraszający.

Propozycja nie została jednak przyjęta przez Radę, która w 2003 r. przedstawiła swoje własne rozwiązanie w formie Decyzji Ramowej Rady 2003/80/WSiSW w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne¹⁹. Ta Decyzja Ramowa opierała się na wyżej wymienionej propozycji Dyrektywy Komisji z 2001 r. i regulowała podstawowe wymagania dotyczące ochrony środowiska poprzez prawo karne. Z przyjęcia Decyzji Ramowej wynikło zasadnicze pytanie: jaki mandat i jaki filar zagadnień europejskich legitymizuje takie podejście. Skłoniło to Komisję do wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości skargi przeciwko Radzie, w której Komisja zaproponowała unieważnienie Decyzji Ramowej. W rezultacie Europejski Trybunał Sprawiedliwości unieważnił zaskarżoną Decyzję Ramową w dniu 13 września 2005 r.²⁰ właśnie dlatego, że została ona przyjęta poza ramami legislacyjnymi WE²¹.

W swojej decyzji, Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że:

fakt, że przyjmowanie materialnych i proceduralnych norm o charakterze prawnokarnym nie należy do kompetencji WE nie stoi na przeszkodzie temu by ustawodawca wspólnotowy przyjął takie środki odnoszące się do prawa karnego państw członkowskich, jakie uzna za niezbędne w celu zapewnienia skutecznego stosowania polityk wchodzących w zakres jego wspólnych kompetencji oraz by ustawodawca wspólnotowy mógł przyjąć środki odnoszące się do prawa karnego państw członkowskich lub, co też możliwe, środki prawa karnego państw członkowskich, które uzna za niezbędne do zapewnienia pełnej skuteczności przyjętych przez nią standardów w dziedzinie ochrony środowiska,

¹⁸ Dokument (2001/0076(COD)), https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pa/698/698213/698213cs.pdf (dostęp: 18.01.2024).

¹⁹ Dz. Urz. UE L 29, z dnia 5.02.2003 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32003F0080> (dostęp: 18.01.2024).

²⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03: Komisja Unii Europejskiej przeciwko Radzie Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 315, z dnia 10.12.2005 r., s. 2-2) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:C2005/315/03> (dostęp: 18.01.2024).

²¹ *On the New Directive on Environmental Criminal Law*, „Legal Bulletin” 2008, t. 9, nr 6, s. 9–10.

pod warunkiem, że stosowanie skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających sankcji karnych przez właściwe władze krajowe stanowi niezbędny środek zwalczania poważnych szkód w środowisku²².

Trybunał Sprawiedliwości potwierdził w swym wyroku, że ani prawo karne, ani prawo karne procesowe w zasadzie nie wchodzi w zakres kompetencji Wspólnoty.

Istotne znaczenie tej decyzji polega na tym, że w momencie przyjmowania projektu Decyzji Ramowej nie było konsensusu co do formy i zakresu sankcji proponowanych w Decyzji Ramowej. Anulowana Decyzja Ramowa wymagała, by określone czyny podlegały „skutecznym, proporcjonalnym i odstrasżającym sankcjom karnym”, bez ich dalszej specyfikacji. Z tego oraz z decyzji Trybunału wynika, że wybór konkretnego środka i poziomu sankcji pozostawiono państwom członkowskim.

Następnie, w 2005 r., Rada przyjęła Decyzję Ramową w sprawie wzmocnienia uregulowań prawnokarnych w celu egzekwowania przepisów dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom pochodzącym ze statków²³. Decyzja ta została również zaskarżona przez Komisję do Trybunału Sprawiedliwości²⁴. Trybunał Sprawiedliwości został poproszony o wyjaśnienie zakresu, w jakim Wspólnota jest uprawniona do przyjmowania środków odnoszących się do kar wymierzanych na podstawie prawa karnego państw członkowskich.

Trybunał ostatecznie stwierdził nieważność zaskarżonej Decyzji Ramowej²⁵. Potwierdzając zasadę integracji polityki ochrony środowiska z polityką transportową oraz możliwość wprowadzenia określonych przestępstw na poziomie wspólnotowym, Trybunał jednocześnie wykluczył możliwość prowadzenia określonych rodzajów i poziomów kar. W świetle tej decyzji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Komisja zmodyfikowała także projekt Dyrektywy w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne z 2008 r.²⁶

Kwestia zanieczyszczenia mórz została ujęta w Dyrektywie 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa²⁷.

Równoległe z rozwojem sytuacji na poziomie europejskim w pierwszej dekadzie nowego tysiąclecia, przedsiębiorstwo petrochemiczne Total SA i inne firmy miały

²² R. Pomahač, *EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR: K pravomoci stanovit trestní sankce na ochranu životního prostředí*, „Trestněprávní revue” 2006, t. 5, nr 2, s. 56; M. Smolek, *EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR: Trestní sankce v oblasti životního prostředí – revoluce v trestním právu členských států?*, „Trestněprávní revue” 2005, t. 4, nr 12, s. 329.

²³ Nr 2005/667/WSiSW z dnia 12 lipca 2005 r.

²⁴ Postępowanie o stwierdzenie nieważności Decyzji Ramowej Rady 2005/667/WSiSW z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wzmocnienia uregulowań prawnokarnych w celu egzekwowania przepisów dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom pochodzącym ze statków.

²⁵ Wyrok Nr 2007/C 315/15 z dnia 23 października 2007 r. Por. również artykuł *K nové směrnici o trestněprávní ochraně životního prostředí*, „Právní zpravodaj” 2008, t. 9, nr 6, s. 9–10.

²⁶ V. Stejskal, *Trestněprávní ochrana životního prostředí v evropském komunitárním právu těsně před cílem?*, „České právo životního prostředí” 2008, t. 8, nr 2, s. 66.

²⁷ Dz. Urz. UE L 255, z dnia 30.09.2005 r., s. 11–21, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32005L0035> (dostęp: 18.01.2024).

we Francji proces w sprawie wraku tankowca Erika, który w 1999 r. zanieczyścił ponad 400 km francuskiego wybrzeża. Był to pierwszy proces zakończony wyrokiem skazującym za wyrządzenie szkody dla środowiska²⁸. Okazał się ważnym precedensem o znaczeniu ogólnoeuropejskim; postępowanie to niewątpliwie wpłynęło na dalszy rozwój prawodawstwa UE.

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO Z 2008 R. W SPRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA POPRZEZ PRAWO KARNE

Po wielu latach negocjacji i postępowań sądowych ostatecznie osiągnięto porozumienie w sprawie wprowadzenia sankcji karnych dla osób, które umyślnie lub przez zaniedbanie powodują poważne szkody dla środowiska. Przyjęto Dyrektywę w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne²⁹, mającą prowadzić do skuteczniejszej, silniejszej i bezstronnej ochrony środowiska.

Projekt tej Dyrektywy był częścią szerszego działania na rzecz ochrony środowiska w UE, które obejmowało nie tylko przyjęcie raportu Parlamentu Europejskiego dotyczącego strategii morskiej, wzywającego między innymi do redukcji zanieczyszczenia przez statki, a także redukcji poziomu zanieczyszczenia mórz ze źródeł lądowych. Ponadto zawierał propozycję bardziej ekologicznego podejścia do wycofania się z eksploatacji starych statków i pozbywania się ich, mająca w szczególności na celu ochronę Indii, Pakistanu i Bangladeszu przed zalewaniem toksycznymi odpadami.

Dyrektywa jest stosunkowo krótka; składa się z uzasadnienia i 10 artykułów. Po określeniu zakresu regulacji i podstawowych pojęć zostało przedstawione zestawienie poszczególnych elementów przestępstw przeciwko środowisku. Następnie zdefiniowane są podstawowe rodzaje sankcji i wyraźnie wskazana odpowiedzialność osób prawnych. Końcowe artykuły określają obowiązki sprawozdawcze wobec Komisji oraz termin transpozycji Dyrektywy. Załącznik do niej zawiera wykaz przepisów wspólnotowych, których naruszenie będzie zagrożone sankcjami karnymi.

Poszczególne czyny zabronione są wynikiem kompromisu pomiędzy stanowiskiem Komisji Europejskiej i oponentów głębszej integracji części prawa karnego. Kryminalizowane są wyłącznie czyny związane z przypadkami spowodowania poważnej szkody, śmierci lub poważnych obrażeń ciała.

²⁸ Francuski koncern naftowy Total SA został uznany za winnego udziału w zatonięciu tankowca Erika, który w 1999 r. zanieczyścił wybrzeże Bretanii. Włoski armator Giuseppe Savarese, który był właścicielem statku, Antonio Pollaro, szef przedsiębiorstwa, które go eksploatowało, oraz RINA, która wydała świadectwo zdolności żeglugowej, zostały uznane za współników. Sąd skazał Total i RINA na karę grzywny w wysokości 375 tys. euro (10,1 mln koron czeskich), Savarese i Pollaro na karę grzywny w wysokości 75 tys. euro i wszystkim czterem skazanym zasądził zapłatę łącznego odszkodowania na rzecz poszkodowanych w wysokości 192 mln euro.

²⁹ Dyrektywa 2008/99/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz. Urz. UE L 328, z dnia 6.12.2008 r., s. 28–37) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008L0099> (dostęp: 18.01.2024).

Zgodnie z Dyrektywą, za przestępstwa uznaje się następujące czyny:

- a) zrzucanie, emisja lub wprowadzanie takich ilości substancji lub promieniowania jonizującego do powietrza, gleby lub wody, które powodują lub mogą spowodować śmierć lub poważne uszkodzenie ciała lub znaczną szkodę dla jakości powietrza, jakości gleby lub jakości wody lub dla zwierząt lub roślin;
- b) zbieranie, transport, odzysk lub unieszkodliwianie odpadów, w tym nadzór nad tymi działaniami oraz późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów, w tym także działania podejmowane następnie w charakterze sprzedawcy lub pośrednika (zagospodarowanie odpadów)³⁰, które powodują lub mogą spowodować śmierć lub poważne uszkodzenie ciała lub znaczną szkodę dla jakości powietrza, jakości gleby lub jakości wody, lub dla zwierząt lub roślin;
- c) przemieszczanie odpadów, jeśli działanie to wchodzi w zakres zastosowania art. 2 ust. 35 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów i jest dokonywane w znacznych ilościach, bez względu na to, czy odbywa się w ramach jednego przemieszczenia czy kilku przemieszczeń, które okazują się ze sobą powiązane;
- d) eksploatacja zakładu, w którym prowadzona jest działalność niebezpieczna lub w którym są składowane lub wykorzystywane niebezpieczne substancje bądź preparaty oraz która, poza zakładem, powoduje lub może spowodować śmierć lub poważne uszkodzenie ciała lub znaczną szkodę dla jakości powietrza, jakości gleby lub jakości wody, lub dla zwierząt lub roślin;
- e) produkcja, przetwarzanie, obsługa, wykorzystywanie, posiadanie, przechowywanie, transport, przywóz, wywóz i usuwanie materiałów jądrowych lub innych niebezpiecznych substancji radioaktywnych, które powodują lub mogą spowodować śmierć lub poważne uszkodzenie ciała lub znaczną szkodę dla jakości powietrza, jakości gleby lub jakości wody, lub dla zwierząt lub roślin;
- f) zabijanie, niszczenie, posiadanie lub przywłaszczanie sobie okazów chronionych gatunków dzikiej fauny lub flory, z wyjątkiem przypadków gdy postępowanie to dotyczy nieznacznej ilości takich okazów i ma nieznaczny wpływ na zachowanie gatunków;
- g) handel okazami chronionych gatunków dzikiej fauny lub flory, ich częściami lub pochodnymi, z wyjątkiem przypadków gdy postępowanie takie dotyczy nieznacznej liczby takich okazów i ma nieznaczny wpływ na zachowanie gatunków;
- h) jakiegokolwiek postępowanie, które powoduje znaczne zniszczenie siedliska przyrodniczego na terenie chronionym;
- i) produkcja, przywóz, wywóz, wprowadzanie do obrotu lub wykorzystywanie substancji zubożających warstwę ozonową.

W dyrektywie wymaga się, aby sankcje były „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”³¹. Oprócz grzywny i pozbawienia wolności mają być stosowane kary takie jak zakaz prowadzenia działalności, publikacja wyroku oraz obowiązek przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego. Jednocześnie karalności ma podlegać podżeganie lub współudział w wyżej wymienionych czynach. W aspekcie podmiotowym nie jest wymagane wyłącznie działanie umyślne, ale wystarczy rażące zaniedbanie sprawy.

Proces przyjmowania prawa materialnego stworzonego przez prawodawstwo Unii Europejskiej został znacznie ułatwiony dzięki przyjęciu Traktatu Lizbońskiego.

³⁰ Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 4 lipca 2019 r., *Trox* (C-624/17), w którym Trybunał uznał, że urzędzenia z wadami wymagającymi naprawy, które nie mogą być użyte w ich oryginalnym celu, są ciężarem dla ich posiadaczy i w związku z tym muszą być uznane za odpady, ponieważ nie ma pewności, czy posiadacz rzeczywiście je zreperuje.

³¹ V. Vornáčková, *Požadavky práva EU na účinné trestání v ochraně životního prostředí*, „České právo životního prostředí” 2019, t. XIX, nr 3, s. 136–154.

Zgodnie z art. 83 ust. 2 TFUE, jeżeli zbliżanie przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich w sprawach karnych okaże się niezbędne w celu zapewnienia skutecznego wprowadzania w życie polityki Unii w dziedzinie, która stała się przedmiotem środków harmonizujących, dyrektywy mogą ustanowić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar w danej dziedzinie.

W 2021 r. Komisja Europejska ogłosiła, że konieczna jest nowelizacja Dyrektywy w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne z 2008 r., ponieważ w opinii grupy roboczej Komisji Europejskiej dyrektywa ta nie spełniła w pełni zamierzonych celów.

Następnie, 15 grudnia 2021 r., Komisja przyjęła projekt nowelizacji³². Propozycja zawiera nowe kategorie przestępstw przeciwko środowisku, definicję nowych okoliczności obciążających oraz maksymalne i minimalne poziomy sankcji³³.

Przeprowadzono wiele debat na temat konkretnego kształtu Dyrektywy i zgłoszonych zostało ponad 500 poprawek³⁴. W marcu 2023 r. osiągnięto konsensus w niektórych obszarach nowej Dyrektywy i zaproponowano dodanie nowych przestępstw, takich jak: hodowla organizmów modyfikowanych genetycznie, nielegalne połowy oraz czyny wywołujące pożary lasów. Istnieje również porozumienie w sprawie niektórych obszarów dotyczących sankcji, w których przewiduje się, że przestępstwa powodujące śmierć lub znaczne szkody dla środowiska powinny podlegać karze co najmniej 10 lat pozbawienia wolności³⁵.

Kary dla osób prawnych będą oparte na określonym średnim obrocie uzyskanym w okresie poprzedzającym przestępstwo. Dnia 16 listopada 2023 r. Parlament Europejski oraz Rada doszły do wstępnego porozumienia w sprawie projektu Dyrektywy, a następnie – 30 kwietnia 2024 r. – opublikowana została ostateczna wersja, którą przyjęto 11 kwietnia 2024 r., by zastąpić Dyrektywę z 2008 r. Nowa Dyrektywa weszła w życie dwudziestego dnia po jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, tzn. 20 maja 2024 r.

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY W SPRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA POPRZEZ PRAWO KARNE Z 2024 R.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1203 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, zastępująca dyrektywy 2008/99/WE i 2009/123/WE, jest całkowicie nową dyrektywą, która została przyjęta po długich dyskusjach na forum Parlamentu Europejskiego i Rady. To

³² Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 15 grudnia 2021 r.: *European Green Deal: Commission Proposes to Strengthen Criminal Protection of the Environment*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_21_6744 (dostęp: 18.01.2024).

³³ T. Fabšíková, *Změny v trestněprávní ochraně životního prostředí podle návrhu nové směrnice*, „České právo životního prostředí” 2022, t. XXII, nr 1, s. 13–38.

³⁴ Dnia 13 października 2022 r., w ramach Prezydencji Republiki Czeskiej w Unii Europejskiej, raport został złożony i następnie posłużył jako podstawa do dalszej dyskusji.

³⁵ Por. np. informacje Ministra Sprawiedliwości Republiki Czeskiej na temat przebiegu negocjacji Parlamentu Europejskiego z Radą w dniu 9 grudnia 2022 r., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/09/council-agrees-its-negotiating-mandate-on-the-environmental-crimedirective/> (dostęp: 18.01.2024).

reakcja na niedociągnięcia zaobserwowane w poprzedniej Dyrektywie w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne z 2008 r.³⁶, omówione w poprzedniej części niniejszego artykułu. Oprócz korekty niedociągnięć poprzedniego dokumentu, celem nowej Dyrektywy było dalsze wzmocnienie ochrony środowiska, szczególnie poprzez prawo karne. Aby spełnić te cele, zdefiniowano i wprowadzono nowe przestępstwa przeciwko środowisku, a także zaktualizowano rodzaje sankcji dla osób fizycznych i prawnych. Ponadto w nowej Dyrektywie wzywa się państwa członkowskie do podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, by sędziom, prokuratorom oraz innym podmiotom uczestniczącym w postępowaniach karnych i postępowaniach przygotowawczych zapewniono regularne specjalistyczne szkolenia, ponieważ problematyka przestępstw przeciwko środowisku jest obszarem złożonym i wymaga podejścia multidyscyplinarnego³⁷.

Jednym z najważniejszych obszarów nowej dyrektywy jest z pewnością art. 3, dotyczący przestępstw. Przestępstwa oraz warunki ich kwalifikacji i popełnienia są określone znacznie bardziej szczegółowo, niż to miało miejsce w Dyrektywie z 2008 r. Podobnie rozszerzony został istniejący dotychczas katalog przestępstw, w odpowiedzi na rozwój aktywności przestępczej sprawców w obszarze przestępczości przeciwko środowisku i jej wzrost aż o 7% rok do roku³⁸. System oceny przestępstw także przeszedł transformację, w ramach której zastosowano większe rozróżnienie między działaniem umyślnym a działaniem w wyniku rażącego zaniedbania. Odmienne oceniane są również konsekwencje działania sprawcy w odniesieniu do czynów powodujących zniszczenie lub rozległą i znaczną szkodę, która jest nieodwracalna lub długotrwała, dla ekosystemu o znacznych rozmiarach lub wartości środowiskowej, lub dla siedliska na terenie chronionym, lub dla jakości powietrza, gleby bądź wody. Jednocześnie jest jednak niezbędne uwzględnienie stanu wyjściowego środowiska dotkniętego szkodą, tego, czy szkoda występuje przez długi, średni czy też krótki okres, zakresu szkody i odwracalności szkody. W porównaniu do poprzedniej dyrektywy, nowa regulacja prawna przestępstw przeciwko środowisku oferuje zatem państwom członkowskim znacznie większe możliwości stosowania instrumentów prawa karnego, co niewątpliwie zaowocuje silniejszą ochroną środowiska.

Jak już wspomniano, same czyny przestępcze uległy istotnej korekcie, a przy tym dodano nowe działania, które będą kwalifikowane jako przestępstwa. W szczególności można wskazać przestępstwa polegające na umyślnym nielegalnym działaniu związanym z recyklingiem statków, który może spowodować rozległą, znaczną lub w inny sposób istotną szkodę dla środowiska³⁹. Kolejne zmodyfikowane działanie

³⁶ Dyrektywa 2008/99/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz. Urz. UE L 328, z dnia 6.12.2008 r., s. 28–37), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008L0099> (dostęp: 18.01.2024).

³⁷ Art. 18 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1203 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępująca dyrektywy 2008/99/WE i 2009/123/WE.

³⁸ Environmental Crime Directive <https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directivee> (dostęp: 18.01.2024).

³⁹ W rozumieniu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1257/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie recyklingu statków oraz zmieniające Rozporządzenie (WE)

kwalifikowane jako przestępstwo ma na celu ochronę wód powierzchniowych i gruntowych. Nielegalny pobór wód ze źródeł naturalnych, który powoduje lub może spowodować znaczną szkodę dla stanu ekologicznego lub potencjału ekologicznego wód powierzchniowych lub gruntowych, jest przestępstwem⁴⁰.

Dyrektywa skupia się również na zaostrzeniu działań wobec naruszeń prawodawstwa Unii Europejskiej w dziedzinie chemikaliów. Za łamanie przepisów dotyczących rtęci i gazów fluorowanych grożą surowsze kary⁴¹. W ten sposób wzmacniana jest ochrona ludzkiego zdrowia i środowiska, gdyż posługiwanie się z tymi substancjami jest bardzo niebezpieczne i stwarza zagrożenia.

Sprawą ostatnią – ale nie najmniej ważną – jest przestępstwo wprowadzania na terytorium Unii, wprowadzania do obrotu, przetrzymywania, hodowli, transportu, wykorzystywania, wymiany, zezwalania na rozmnażanie, uprawy lub hodowli, uwalniania do środowiska lub rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych zwierząt, roślin, grzybów i mikroorganizmów, wywierających istotny wpływ na terytorium państw członkowskich⁴². Inwazyjne gatunki obce stanowią zagrożenie dla różnorodności ekologicznej i ekosystemu, co może skutkować wypieraniem gatunków rodzimych, przenoszeniem chorób, zagrożeniami dla zdrowia ludzi i gospodarki. Jest zatem właściwe, by takie działania były karane bardziej surowo.

Z pewnością warto wspomnieć o wzmocnieniu pozycji ugrupowań zajmujących się ochroną przyrody, tzw. obrońców środowiska. W art. 15 Dyrektywy nakłada się na państwa członkowskie obowiązek publikacji informacji w interesie publicznym i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla zainteresowanej społeczności, a tym samym umożliwia społeczności, której te przestępstwa dotyczą, dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia osobom dotkniętym przestępstwami w dziedzinie ochrony środowiska uprawnień procesowych, szczególnie w zakresie udziału w postępowaniach karnych i cywilnych oraz dochodzenia roszczeń. Podmioty powinny mieć dostęp do informacji na temat kroków podjętych wobec sprawców, czy też charakteru i zakresu przestępstw. Postępowania w sprawach karnych dotyczących ochrony środowiska powinny być bardziej transparentne, co zapewni również większą sprawiedliwość, równowagę i niedyskryminację. W ten sposób zapewniona zostanie pewna kontrola społeczna nad obszarem ochrony środowiska.

Nr 1013/2006 i Dyrektywę 2009/16/WE (Dz. Urz. UE L 330, z dnia 10.12.2013 r., s. 1–20) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32013R1257> (dostęp: 5.08.2024).

⁴⁰ W rozumieniu Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r., ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327, z dnia 22.12.2000 r., s. 1–73) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32000L0060> (dostęp: 5.08.2024).

⁴¹ Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/573 z dnia 7 lutego 2024 r. w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych, zmieniające Dyrektywę (UE) 2019/1937 i uchylającą Rozporządzenie (UE) Nr 517/2014 (Dz. Urz. UE L 2024/573, z dnia 20.02.2024 r. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/573/oj?locale=en> (dostęp: 5.08.2024).

⁴² Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych (Dz. Urz. UE L 317, z dnia 4.11.2014 r., s. 35–55), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R1143> (dostęp: 5.08.2024).

Na koniec nie można pominąć kwestii regulacji dotyczących sankcji nakładanych na osoby prawne, co zaowocowało wieloma zmianami w nowej Dyrektywie, w której sankcje są obecnie bardziej rozległe i surowsze niż w tej poprzedniej. Podczas gdy Dyrektywa z 2008 r. zawierała jedynie krótkie i niesprecyzowane przepisy dotyczące sankcji dla osób prawnych, obecna Dyrektywa określa konkretne rodzaje sankcji, które można nałożyć za przestępstwa przeciwko środowisku. Chodzi przede wszystkim o określenie minimalnej i maksymalnej wysokości grzywny, która może sięgnąć 40 mln euro⁴³. Ponadto nowa Dyrektywa określa możliwość cofnięcia licencji i pozwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę prawną lub zakazu udziału w zamówieniach publicznych. Zaostrzenie przepisów dotyczących kar dla osób prawnych ma przede wszystkim na celu działanie prewencyjne, aby nie dopuścić do niebezpieczeństwa i szkód dla środowiska.

Państwa członkowskie mają czas do 21 maja 2026 r. na przyjęcie lub zmianę przepisów w celu wypełnienia obowiązków nałożonych na nie przez Dyrektywę. W związku z tym terminem trudno w tej chwili przewidzieć, jakie rzeczywiste rezultaty przyniesie Dyrektywa w zakresie ochrony środowiska. Jednakże przyjęcie Dyrektywy można oceniać pozytywnie, ponieważ ta poprzednia dotycząca ochrony środowiska poprzez prawo karne z 2008 r. była już przestarzała i nie regulowała problematyki ochrony środowiska w sposób wystarczający i celowy. Nowa Dyrektywa odzwierciedla i reguluje wiele obszarów, które nie były wcześniej odpowiednio uregulowane, i nakłada surowsze sankcje za przestępstwa przeciwko środowisku.

PODSUMOWANIE

W artykule przedstawiono rozwój europeizacji prawa karnego w zakresie ochrony środowiska. W związku z rosnącym poziomem zanieczyszczeń, degradacją dzięki przyrodzie, zmniejszaniem się różnorodności biologicznej spowodowanych konsekwencjami przestępstw przeciwko środowisku, można zaobserwować zwiększone zainteresowanie Unii Europejskiej ochroną środowiska poprzez instytucje prawa karnego. Jak już wspomniano, w 2021 r. przyjęto nową Dyrektywę Unii Europejskiej, mającą na celu ograniczenie przestępstw przeciwko środowisku, aż w 2024 r. – całkowicie nową Dyrektywę w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne. Krok ten stanowił wypełnienie ważnego zobowiązania Europejskiego Zielonego Ładu⁴⁴. Unia Europejska dąży do podniesienia efektywności ochrony środowiska, w szczególności poprzez zobowiązanie państw członkowskich do ochrony

⁴³ Przestępstwa są wyszczególnione w art. 3 ust. 2 podpunkty (a) do (l) oraz (p), (s) i (t) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1203 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępującej Dyrektywy 2008/99/WE i 2009/123/WE.

⁴⁴ Europejski Zielony Ład został wydany przez Komisję w grudniu 2019 r. i uwzględniony na grudniowym posiedzeniu Rady Europejskiej. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> (dostęp: 18.01.2024).

środowiska za pomocą środków prawnokarnych. Przepisy mają również na celu usprawnienie dochodzeń i postępowań.

Na koniec należy podkreślić, że przestępstwa przeciwko środowisku są zjawiskiem globalnym, i dlatego Dyrektywa określa również wsparcie Komisji na rzecz współpracy międzynarodowej. Nie ulega wątpliwości, że ochrona środowiska jest priorytetem, ale należy postawić pytanie, czy zwiększenie presji na kryminalizację działań przeciwko środowisku jest właściwą drogą, oraz kiedy prawo karne powinno być *ultima ratio*, ostatecznością w walce. Oczywiście, najpoważniejsze czyny muszą podlegać karze z wykorzystaniem środków prawnokarnych, ale, moim zdaniem, nie należy zapominać o innych możliwościach i zawsze powinno się brać pod uwagę wszystkie dostępne instytucje. Ciągły nacisk na wyższe stawki kar i kryminalizację innych czynów sam w sobie nie zapewnia lepszej ochrony środowiska.

BIBLIOGRAFIA

- Damohorský M. (red.), *Právo životního prostředí*, wyd. 3, Praga 2010.
- Decyzja 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591 z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r.
- Decyzja Rady (UE) 2023/2170 z dnia 28 września 2023 r. w sprawie poważnienia Komisji europejskiej do udziału w imieniu Unii europejskiej w negocjacjach dotyczących konwencji Rady Europy zastępującej Konwencję o ochronie środowiska poprzez prawo karne z 1998 r.
- Decyzja ramowa Rady 2003/80/WSiSW z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne.
- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej.
- Dyrektywa 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa.
- Dyrektywa 2008/99/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE a dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1203 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępująca dyrektywy 2008/99/WE i 2009/123/WE.
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.
- Environmental Crime Directive, https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive_en.

- Fabšíková T., *Změny v trestněprávní ochraně životního prostředí podle návrhu nové směrnice*, „České právo životního prostředí“ 2022, t. XXII, nr 1.
- Fiala P., Krutílek O., Pitrová M., *Evropská unie*, wyd. 3, Brno 2018.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejski Zielony Ład (COM/2019/640 final).
- Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z dnia 15 grudnia 2021 r.: *European Green Deal: Commission Proposes to Strengthen the Protection of the Environment Through Criminal Law*.
- Komunikat prasowy Rady Unii Europejskiej z dnia 29 marca 2022 r.: *Council Adopts 8th Environmental Action Programme*.
- Konwencja Rady Europy o ochronie środowiska poprzez prawo karne z 1998 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie recyklingu statków oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 i dyrektywę 2009/16/WE.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/852 z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie rtęci oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1102/2008.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/573 z dnia 7 lutego 2024 r. w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych, zmieniające dyrektywę (UE) 2019/1937 i uchylające rozporządzenie (UE) nr 517/2014.
- Pomahač R., *EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR: K pravomoci stanovit trestní sankce na ochranu životního prostředí*, „Trestněprávní revue“ 2006, t. 5, nr 2.
- Právní zpravodaj*, „K nové směrnici o trestněprávní ochraně životního prostředí“ 2008, t. 9, nr 6.
- Smolek M., *EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR: Trestní sankce v oblasti životního prostředí – revoluce v trestním právu členských států?*, „Trestněprávní revue“ 2005, t. 4, nr 12.
- Stejskal V., *Trestněprávní ochrana životního prostředí v evropském komunitárním právu těsně před cílem?*, „České právo životního prostředí“ 2008, t. 8, nr 2.
- Vomáčka V., *Požadavky práva EU na účinné trestání v ochraně životního prostředí*, „České právo životního prostředí“ 2019, t. XIX, nr 3.
- Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-440/05: Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Unii Europejskiej.
- Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie C-624/17 przeciwko Tronex BV.

Cytuj jako:

Tlapák Navrátilová J., *Europeizacja ochrony środowiska poprzez prawo karne*, „Ius Novum“ 2024, nr 3(18), s. 1–17. DOI: 10.26399/iusnovum.v18.3.2024.19/j.tlapak-navratilova