

Ochrona środowiska w europejskim prawie karnym

Część II. Preambuła i definicje dyrektywy wspólnotowej

**DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY 2008/99/WE
z dnia 19 listopada 2008 r.
w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne
(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,
uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 175 ust. 1,
uwzględniając wniosek Komisji,
po konsultacji z Komitetem Regionów,
stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w art. 251 Traktatu,
a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Zgodnie z art. 174 ust. 2 Traktatu polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego musi stawiać sobie za cel wysoki poziom ochrony.
- (2) Wspólnota jest zaniepokojona wzrostem przestępstw przeciwko środowisku i ich skutkami, które w coraz większym stopniu wykraczają poza granice państw, w których przestępstwa te są popełniane. Takie przestępstwa stanowią zagrożenie dla środowiska i w związku z tym wymagają stosownej reakcji.
- (3) Z doświadczenia wynika, że istniejące systemy sankcji nie były wystarczające do zapewnienia przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska. Przestrzeganie przepisów może i powinno zostać wzmocnione przez dostępność sankcji karnych będących oznaką społecznego potępienia o charakterze innym niż w przypadku sankcji administracyjnych, bądź mechanizmu odszkodowawczego w ramach prawa cywilnego.
- (4) Wspólne przepisy dotyczące przestępstw umożliwiają stosowanie skutecznych metod prowadzenia dochodzeń i pomocy w państwach członkowskich i między nimi.
- (5) W celu osiągnięcia skutecznej ochrony środowiska zachodzi szczególna potrzeba stosowania bardziej odstraszcających sankcji w odniesieniu do działań szkodliwych dla środowiska, które zasadniczo powodują lub mogą powodować znaczne szkody dotyczące stanu powietrza, w tym stratosfery, gleby, wody, zwierząt lub roślin, bądź wpływają niekorzystnie na ochronę gatunków.
- (6) Nieprzestrzeganie nałożonego prawem obowiązku może mieć taki sam skutek jak aktywne działanie

i dlatego również powinno podlegać odpowiednim sankcjom.

- (7) W związku z tym takie postępowanie, umyślne lub będące skutkiem rażącego niedbalstwa, należy uznać za przestępstwo karne na obszarze całej Wspólnoty.
- (8) W aktach prawnych wymienionych w załącznikach do niniejszej dyrektywy zawarte są przepisy, które powinny zostać podporządkowane środkom prawa karnego w celu zapewnienia pełnej skuteczności przepisów dotyczących ochrony środowiska.
- (9) Zobowiązania wynikające z niniejszej dyrektywy odnoszą się jedynie do tych aktów prawnych wymienionych w załącznikach do niniejszej dyrektywy, które nakładają na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków zakazujących przy wprowadzaniu tych aktów prawnych w życie.
- (10) Niniejsza dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia do ustawodawstwa krajowego sankcji karnych za poważne naruszenia przepisów prawa wspólnotowego dotyczących ochrony środowiska. Niniejsza dyrektywa nie nakłada żadnych obowiązków w zakresie stosowania takich sankcji ani żadnego innego istniejącego systemu egzekwowania prawa w poszczególnych przypadkach.
- (11) Niniejsza dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla innych systemów odpowiedzialności za szkody ekologiczne istniejących w ramach prawa wspólnotowego lub krajowego.
- (12) Ponieważ w niniejszej dyrektywie określono minimalne przepisy, państwa członkowskie mają możliwość przyjęcia lub utrzymania bardziej rygorystycznych środków dotyczących skutecznej ochrony środowiska poprzez prawo karne. Środki te muszą być zgodne z Traktatem.
- (13) W celu umożliwienia dokonania oceny skuteczności niniejszej dyrektywy państwa członkowskie powinny przedstawić Komisji informacje na temat jej wdrażania.
- (14) W związku z tym, że cel niniejszej dyrektywy, a mianowicie zapewnienie skuteczniejszej ochrony środowiska, nie może być osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na zakres i skutki niniejszej dyrektywy

Prof. dr hab. W. Radecki – Instytut Nauk Prawnych PAN, Wrocław

może być lepiej osiągnięty na poziomie Wspólnoty, Wspólnota może przyjąć środki zgodne z zasadą pomocniczości, określoną w art. 5 Traktatu. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tym artykule, niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu.

- (15) W razie przyjęcia późniejszych aktów prawnych dotyczących środowiska należy wskazać w stosownych przypadkach, że niniejsza dyrektywa będzie miała zastosowanie. W razie konieczności art. 3 powinien zostać zmieniony.
- (16) Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ.

Stosunkowo obszerna preambuła do dyrektywy wymaga kilku uwag komentatorskich.

Przede wszystkim zwraca uwagę pkt (3) preambuły. Wynika z niego, że ustawodawca wspólnotowy ma świadomość, że w dziedzinie ochrony środowiska funkcjonują różne systemy odpowiedzialności, w tym:

- sankcje administracyjne,
- odszkodowania w ramach prawa cywilnego.

Optując za wprowadzeniem sankcji karnych ustawodawca wspólnotowy akcentuje, że sankcje karne są oznaką społecznego potępienia odmiennego od sankcji administracyjnych i cywilnych.

Zadaniem pkt (5) preambuły jest wskazanie, że nie każde naruszenie przepisów o ochronie środowiska może być ściągane jako przestępstwo, ale jedynie takie, które powoduje lub może powodować szkody, ale nie każde, lecz tylko „znaczące”, aczkolwiek samoistną przesłanką stosowania sankcji może być niekorzystny wpływ na ochronę gatunków. Już w tym punkcie ujawnia się szczególne podejście do ochrony gatunków, które znajdzie wyraz w art. 3 lit. f/ g/ i h/ dyrektywy.

Dwa kolejne punkty wskazują, że zaniechanie powinno być karane tak samo jak działanie (pkt 6), a minimalnym warunkiem odpowiedzialności jest rażące niedbalstwo (pkt 7).

Następny pkt 8 preambuły odnosi się do załączników. Załącznik A zawiera wykaz wspólnotowych aktów prawnych przyjętych na mocy Traktatu WE (tj. Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską z 25 marca 1957 r.), których naruszenie stanowi bezprawne postępowanie zgodnie z art. 2 lit. a) ppkt (i) niniejszej dyrektywy. W wykazie zamieszczono 61 dyrektyw i 8 rozporządzeń wspólnotowych z lat 1970-2008 odnoszących się do różnych aspektów ochrony środowiska, a wśród nich między innymi dyrektywę Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, dyrektywę Rady 91/689/EWG z 12 grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych, dyrektywę

Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 z 9 grudnia 1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi, dyrektywę Rady 1999/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiającą ramy dla wspólnego działania w dziedzinie polityki wodnej, rozporządzenie (WE) nr 2037/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 czerwca 2000 r. w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, dyrektywę 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów, rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania odpadów, dyrektywę 2008/1/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 stycznia 2008 r. dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom lub ich kontroli. Załącznik B zawiera wykaz wspólnotowych aktów prawnych przyjętych na mocy Traktatu Euratom (tj. Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej z 25 marca 1957 r.), których naruszenie stanowi bezprawne postępowanie zgodnie z art. 2 lit. a) ppkt (ii) niniejszej dyrektywy. W wykazie zamieszczono trzy akty:

- dyrektywę Rady 96/29/Euratom z 13 maja 1996 r. ustanawiającą podstawowe normy bezpieczeństwa w zakresie ochrony zdrowia pracowników i ogółu społeczeństwa przed zagrożeniami wynikającymi z promieniowania jonizującego,
- dyrektywę Rady 2003/122/Euratom z 22 grudnia 2003 r. w sprawie kontroli wysoce radioaktywnych źródeł zamkniętych i odpadów radioaktywnych,
- dyrektywę Rady 2006/117/Euratom z 20 listopada 2006 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad przemieszczaniem odpadów promieniotwórczych oraz wyczerpanego paliwa jądrowego.

W związku z tym pozostaje pkt (9) preambuły, który akcentuje, że dyrektywa odnosi się tylko do naruszenia prawa wspólnotowego, nakazującego państwom ustanowienie środków zakazujących przy wprowadzaniu aktów wspólnotowych w życie. To założenie, że chodzi o naruszenie prawa wspólnotowego, powtarza pkt (10) preambuły, dodając, że dyrektywa nie nakłada na państwa obowiązków o charakterze proceduralnym.

Wskazując w pkt (11) preambuły, że dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla innych systemów odpowiedzialności za szkody ekologiczne, prawodawca wspólnotowy ma na uwadze m.in. dyrektywę 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, a także ustawy krajowe wdrażające tę dyrektywę.

W pkt (12) preambuły prawodawca wspólnotowy akcentuje, że dyrektywa określa jedynie minimum tego, co

w krajowym ustawodawstwie karnym należy wprowadzić, a każde państwo członkowskie może utrzymać z mocy lub wprowadzić nowe przepisy karne wykraczające ponad to, czego wymaga dyrektywa.

Pkt (14) preambuły do dyrektywy odwołuje się do dwóch zasad prawa wspólnotowego ujętych w art. 5 TWE, mianowicie do:

- zasady pomocniczości głoszącej, że w dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, Wspólnota podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty (art. 5 ust. 2 TWE),
- zasady proporcjonalności głoszącej, że działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów niniejszego Traktatu (art. 5 ust. 3 TWE).

Odwołanie się do tych zasad jeszcze raz wskazuje, że prawodawca wspólnotowy przywiązuje znaczną wagę do ochrony środowiska środkami prawa karnego. Wreszcie należy podkreślić znaczenie pkt (15) preambuły, który zakłada, że w przyszłości na poziomie wspólnotowym mogą być przyjmowane akty prawne dotyczące ochrony środowiska. Jeżeli ich realizacja będzie wymagała wprowadzenia w państwach członkowskich przepisów karnych, to należy w nich wskazać, że dyrektywa 2008/99/WE będzie miała zastosowanie, a w razie konieczności zmienić art. 3 tej dyrektywy, aby objąć nim także inne niż w tym artykule wykazane przestępstwa przeciwko środowisku.

Artykuł 1 **Przedmiot**

Niniejsza dyrektywa ustanawia środki w zakresie prawa karnego w celu skuteczniejszej ochrony środowiska.

Zadaniem art. 1 jest jedynie wskazanie na przedmiot regulacji, którym są środki w zakresie prawa karnego stosowane w celu skuteczniejszej ochrony środowiska.

Artykuł 2 **Definicje**

Do celów niniejszej dyrektywy:

a) „bezprawny” oznacza naruszający:

- akty prawne przyjęte na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wymienione w załączniku A; lub**
- w odniesieniu do działań objętych traktatem Euratom – akty prawne przyjęte na mocy traktatu Euratom i wymienione w załączniku B; lub**
- ustawę lub przepisy administracyjne państwa członkowskiego lub decyzję podjętą przez właściwy organ państwa członkowskiego, wprowadzające w życie akty prawne Wspólnoty, o któ-**

rych mowa w ppkt (i) lub (ii);

b) „chronione gatunki dzikiej fauny i flory” oznaczają:

- do celów art. 3 lit. f) – gatunki wymienione w załączniku IV do dyrektywy Rady 92/43/ EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory,**
- załączniku I dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa oraz o których mowa w art. 4 ust. 2 tej dyrektywy;
- do celów art. 3 lit. g) gatunki wymienione w załączniku A lub B do rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97 z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi;**

c) „siedlisko na terenie chronionym” oznacza siedlisko gatunku, w którego przypadku określony obszar sklasyfikowano – zgodnie z art. 4 ust. 1 lub 2 dyrektywy 79/409/EWG – jako obszar specjalnej ochrony lub siedlisko przyrodnicze, lub siedlisko gatunku, w którego przypadku określony teren wskazano – zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy 92/43/EWG – jako specjalny obszar ochrony,

d) „osoba prawna” oznacza podmiot prawny posiadający taki status zgodnie z właściwym prawem krajowym, z wyjątkiem państw lub organów publicznych sprawujących władzę państwową oraz z wyjątkiem międzynarodowych organizacji publicznych.

Przedmiotem regulacji art. 2 dyrektywy są definicje czterech pojęć, spośród których:

- definicja bezprawności ma charakter uniwersalny, ponieważ znamieniem wszystkich przestępstw określonych w art. 3 dyrektywy jest bezprawność,
- definicja chronionych gatunków dzikiej fauny i flory oraz definicja siedlisk na terenie chronionym ma zastosowanie tylko do szczególnie wyróżnionych przestępstw z art. 3 lit. f/, g/ i h/,
- definicja osoby prawnej odnosi się do art. 6 i 7 dyrektywy dotyczących odpowiedzialności osób prawnych.

Szczególnie istotne znaczenie ma definicja *bezprawności*, a to dlatego, że zgodnie z art. 3 dyrektywy ścigać można tylko za takie czyny, które zostały popełnione bezprawnie i umyślnie lub będące skutkiem przynajmniej rażącego niedbalstwa. W każdym razie bez wykazania bezprawności odpowiedzialność za przestępstwa przewidziane w art. 3 jest wykluczona.

Dyrektywa przyjmuje trzy kryteria bezprawności jako *naruszenie*:

- 1) aktów prawnych wymienionych w załączniku A, tj. przepisów rozporządzeń obowiązujących bezpośrednio w państwach członkowskich Unii bądź też tych przepisów dyrektyw, którym zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przypisuje się bezpośrednią skuteczność; chodzi tu o takie

postanowienia dyrektyw, które nie zostały prawidłowo transponowane do prawa wewnętrznego, ale są na tyle jasne, jednoznaczne i niedopuszczające wyjątków, że mogą być bezpośrednio stosowane,

- 2) aktów prawnych wymienionych w załączniku B, tj. tych przepisów dyrektyw, którym przypisuje się bezpośrednią skuteczność,
- 3) aktów prawa wewnętrznego:
 - a) przepisów ustaw,
 - b) przepisów administracyjnych,
 - c) decyzjiwprowadzających w życie wspólnotowe akty prawne.

Kolejna definicja zamieszczona w art. 2 lit. b) to definicja **chronionych gatunków dzikiej fauny i flory**. Została ona wprowadzona w dwojakim celu i w zależności od celu co innego oznacza.

Cel pierwszy jest związany z przestępstwem wskazanym w art. 3 lit. f) – zabijanie, niszczenie, posiadanie lub przywłaszczanie sobie chronionych gatunków. Chodzi o gatunki chronione nie na podstawie prawa krajowego, lecz prawa wspólnotowego, a więc o gatunki:

- wymienione w załączniku IV do dyrektywy Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory; są to gatunki roślin i zwierząt będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, które wymagają ścisłej ochrony,
- wymienione w załączniku I dyrektywy Rady 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa; są to gatunki, które mają być objęte szczególnymi środkami ochronnymi obejmującymi także ich siedliska,
- wymienione w art. 4 ust. 2 dyrektywy Rady 79/409/EWG; są to gatunki spoza załącznika I należące do regularnie występujących ptaków wędrownych.

Cel drugi jest związany z przestępstwem wskazanym w art. 3 lit. g) – handel okazami, ich częściami lub pochodnymi. Handel gatunkami jest przedmiotem Konwencji o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem, sporządzonej w Waszyngtonie 3 marca 1973 r. Konwencja została opatrzona trzema załącznikami, przy czym załącznik I obejmuje gatunki zagrożone wyginięciem, którymi handel musi być poddany szczególnie ścisłej reglamentacji i może być dozwolony jedynie w wyjątkowych okolicznościach. Załącznik II obejmuje gatunki, które niekoniecznie już są zagrożone wyginięciem, ale mogą stać się takimi, jeżeli handel nimi nie będzie poddany reglamentacji. Załącznik III obejmuje gatunki, co do których któraś ze stron konwencji zastrzega sobie objęcie handlu nimi reglamentacją. Wspólnota Europejska nie jest stroną Konwencji Waszyngtońskiej, ale jej założenia wprowadziła w rozporządzeniu Rady (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi. Rozporządzenie to zostało opatrzona czterema załącznikami: A, B, C, i D, przy czym załącznik A odpowiada załącznikowi I do Konwencji Waszyngtońskiej, załącznik B – załącznikowi II do tej kon-

wencji, ale załączniki do rozporządzenia są nieco bogatsze niż do konwencji. Dyrektywa dotyczy tylko tych gatunków, które zostały zamieszczone w tych dwóch najważniejszych załącznikach A i B.

Definicja **siedliska na terenie chronionym** zamieszczona w art. 2 lit. c) dyrektywy jest związana z przestępstwem wskazanym w art. 3 lit. h) – znaczne zniszczenie siedliska przyrodniczego na terenie chronionym. Chodzi tu o obszary chronione wchodzące w skład sieci (systemu) Natura 2000 tworzonego w Europie na podstawie wskazanej już dyrektywy 92/43/EWG z wykorzystaniem także dyrektywy 79/409/EWG. Praktycznie chodzi o obszary dwojako-rodzaju:

- 1) obszary sklasyfikowane przez państwa członkowskie jako obszary specjalnej ochrony ptaków,
- 2) obszary wyznaczone przy współdziałaniu Komisji Europejskiej jako specjalne obszary ochrony siedlisk, przy czym w odniesieniu do tej grupy w istocie chodzi o obszary, na których są chronione siedliska jako takie, oraz o obszary chronione jako siedliska gatunków.

Na tle definicji zamieszczonych w art. 2 lit. b) i c) dyrektywy warto podkreślić dwie kwestie. Po pierwsze, wymagania dyrektywy odnoszą się tylko do gatunków i siedlisk objętych ochroną wspólnotową, nie dotyczą więc ochrony udzielanej gatunkom i siedliskom przez prawo państw członkowskich. Po drugie, dyrektywa określa jedynie minimalne warunki ochrony, nie ma przeto przeszkód, aby państwo członkowskie w swoich przepisach wewnętrznych przewidziało dalej idącą odpowiedzialność za naruszenia przepisów dotyczących ochrony gatunków bądź ochrony siedlisk przyrodniczych. Państwa członkowskie Unii Europejskiej mają swoje tradycje dotyczące ochrony przyrody, niekiedy bardzo bogate, wobec czego postanowienia dotyczące ochrony przyrody na płaszczyźnie europejskiej w żadnym wypadku nie zastępują, lecz jedynie uzupełniają krajowe systemy prawne, których przedmiotem jest ochrona przyrody.

Definicja **osoby prawnej** zamieszczona w art. 2 lit. d) dyrektywy odsyła do prawa krajowego państw członkowskich, nakazując za osobę prawną uznać taki podmiot, który status osoby prawnej ma na podstawie przepisów prawa krajowego. Spod pojęcia osoby prawnej definicja wyłącza:

- państwa,
- organy publiczne sprawujące władzę państwową,
- międzynarodowe organizacje publiczne.

W Światowej Strategii Ochrony Przyrody (IUCN, 1980) określono trzy cele:

- utrzymanie podstawowych procesów ekologicznych
- zachowanie zasobów genetycznych
- ekologicznie trwały rozwój gatunków i ekosystemów