



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 11.3.2008
KOM(2008) 134 v konečném znění

2008/0055 (COD)

Návrh

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

kteřou se mění směrnice 2005/35/ES o znečištění z lodí a o zavedení sankcí za protiprávní jednání

(předložená Komisí)

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

Odůvodnění a cíle návrhu

Komise, znepokojena nadměrně častým protiprávním vypouštěním znečišťujících látek z lodí do moře a poté, co došlo k závažným ropným haváriím, předložila v roce 2003 na základě čl. 80 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství návrh směrnice „o znečišťování z lodí a o zavedení sankcí, včetně trestních sankcí, za trestné činy znečištění“ a na základě článků 29, 31 a čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o Evropské unii návrh rámcového rozhodnutí „k posílení rámce trestního práva pro boj proti znečištění z lodí“. V návrhu směrnice se stanoví, že znečišťování z lodí by mělo být považováno za trestný čin, za který se ukládají trestní sankce. Návrh rámcového rozhodnutí je zaměřen především na sladění úrovně trestních sankcí.

Komise prostřednictvím těchto dvou opatření navrhla, aby nástroj Společenství obsahoval ustanovení o charakteru (trestní sankce) a typu sankcí (tresty odnětí svobody nebo finanční sankce) a mezivládní nástroj ustanovení o úrovni trestních sankcí. Spornou otázkou během projednávání návrhů mezi orgány Evropské unie bylo rozdělení trestněprávních záležitostí mezi první a třetí pilíř. Oba nástroje byly nakonec přijaty v roce 2005 v tomto smyslu:

Směrnice 2005/35/ES o znečištění z lodí a zavedení sankcí za protiprávní jednání obsahuje přesnou definici protiprávních jednání spolu s pravidlem, že budou „podléhat účinným, přiměřeným a odrazujícím sankcím, které mohou zahrnovat trestní nebo správní sankce“. Ustanovení o charakteru, typu nebo úrovni trestních sankcí byla začleněna do souběžného rámcového rozhodnutí 2005/667/SVV.

Podle rozsudku ze dne 13. září 2005 (věc C-176/03), ve kterém Evropský soudní dvůr (ESD) rozhodl, že zákonodárny orgán Společenství by mohl za určitých okolností uplatnit trestněprávní opatření, Komise rozhodla zahájit řízení ohledně zrušení rámcového rozhodnutí 2005/667/SVV, neboť toto rozhodnutí bylo přijato podle nesprávného právního základu (věc C-440/05).

Dne 23. října 2007 ESD zrušil rámcové rozhodnutí s odůvodněním, že jeho články o definici trestného činu a charakteru sankcí (články 2, 3 a 5) mohly být přijaty na základě čl. 80 odst. 2 Smlouvy o ES a že rámcové rozhodnutí proto porušovalo článek 47 Smlouvy o EU, neboť zasahovalo do pravomocí Společenství.

Po zrušení rámcového rozhodnutí Evropským soudním dvorem dne 23. října 2007 je třeba právní vakuum vzniklé v souvislosti s harmonizovaným přístupem k případným sankcím v boji proti znečištění moří vyplnit ustanoveními, která budou přijata podle správného právního základu, tedy podle čl. 80 odst. 2 Smlouvy o ES.

Cílem zavedení systému sankcí je řešit ojedinělé případy znečišťování, kdy se chování provozovatele považuje za nepřijatelné a musí být potrestáno trestními sankcemi. Provozovatelé ohleduplní k životnímu prostředí budou těžit ze systému, který umožní účinně volat k zodpovědnosti menšinu provozovatelů, jež v současnosti poškozují image odvětví námořní dopravy.

Navrhovaná opatření jsou nezbytná, aby byla z následujících důvodů zajištěna plná účinnost pravidel Společenství ohledně námořní bezpečnosti:

- Při přijetí rámcového rozhodnutí Rady 2005/667/SVV členské státy jednomyslně souhlasily s tím, že znečištění z lodí spáchané úmyslně, následkem vědomé nedbalosti nebo hrubé nedbalosti by mělo být považováno za trestný čin. Po zrušení rámcového rozhodnutí Evropským soudním dvorem Komise navrhuje upravit směrnici, aniž by došlo ke změně její podstaty, takovým způsobem, aby do ní bylo začleněno výše uvedené ustanovení rámcového rozhodnutí, a tím se zvýšila účinnost jejího provádění (na základě úlohy ESD při zajišťování souladu a jednotného výkladu právních aktů přijatých v rámci prvního pilíře).
- Systémem sankcí stanovených ve směrnici 2005/35/ES je Mezinárodní úmluva o zabránění znečišťování z lodí (MARPOL) prováděna jen částečně. S cílem zajistit, aby byly sankce „dostatečně přísné a odrazovaly“ případné znečišťovatele, jak je uvedeno v čl. 4 odst. 4 úmluvy MARPOL, je třeba posílit odstrašující účinek systému sankcí, který by vysílal případným pachatelům jasný signál, jenž by je mnohem více odrazoval od spáchání trestného činu¹. Kromě toho může být vyšetřování a stíhání trestných činů a soudní spolupráce mezi členskými státy důležitým a účinnějším nástrojem než správní opatření.
- Některé členské státy, zejména pobřežní státy, nedávno svůj systém trestních sankcí posílily. Jejich ostrážitost v oblasti prevence a tvrdé sankce ukládané trestními soudy spolu s publicitou, která tyto případy provází, pomohly výrazně snížit počet protiprávních vypouštění znečišťujících látek. Aby pachatelé nenacházeli v rámci Evropského společenství bezpečná útočiště, je nesmírně důležité, aby všechny členské státy přijaly stejný přístup, ať už vystupují jako stát vlajky, přístavní stát a/nebo pobřežní stát.

Obecné souvislosti

Boj proti trestným činům v oblasti životního prostředí patří mezi hlavní oblasti zájmu Evropské unie. Evropská rada na svém zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 žádala, aby bylo vyvinuto úsilí ohledně přijetí společných definicí trestných činů a sankcí, které by se zaměřily na omezený počet zvláště důležitých oblastí, např. na trestné činy v oblasti životního prostředí. V důsledku potopení tankeru Prestige v listopadu 2002 Evropská rada na zasedání v Kodani ve dnech 12. a 13. prosince 2002 prohlásila, že Evropské unie je odhodlána přijmout všechna nezbytná opatření s cílem zabránit dalším katastrofám. Rada především uvítala záměr Komise přezkoumat, zda jsou potřebná nová konkrétní opatření, včetně opatření týkajících se odpovědnosti a příslušných sankcí. Rada ve složení pro spravedlnost a vnitřní věci přijala na svém zasedání dne 19. prosince 2002 prohlášení, ve kterém se zavázala zvážit všechna doplňující opatření na ochranu životního prostředí, zejména moří, proti znečištění prostřednictvím trestního práva.

Platné předpisy v oblasti návrhu

Návrh se opírá o směrnici 2005/35/ES a přebírá z velké části obsah zrušeného rámcového rozhodnutí 2005/667/SVV.

Soulad s ostatními politikami a cíli Unie

Navrhovaná směrnice ctí základní práva a dodržuje zásady uznané Listinou základních práv Evropské unie. Byla navržena zejména v souladu se zásadami spravedlnosti, jak jsou

¹ Viz též bod 2.2 důvodové zprávy k původnímu návrhu Komise z března 2003: KOM(2003) 92 v konečném znění.

obsaženy v kapitole VI listiny, a podle článku 37 listiny se snaží v souladu se zásadami udržitelného rozvoje prosazovat integraci vyšší úrovně ochrany životního prostředí do politik Společenství.

2. KONZULTACE ZÚČASTNĚNÝCH STRAN A POSOUZENÍ DOPADŮ

Konzultace se zúčastněnými stranami

Konzultace se zúčastněnými stranami nebyly v tomto případě považovány za nutné, neboť návrh přebíral přesně ustanovení, která Rada již jednomyslně přijala ve zrušeném rámcovém rozhodnutí. Kromě toho zrušením rámcového rozhodnutí 2005/667/SVV Evropským soudním dvorem dne 23. října 2005 vzniklo právní vakuum v souvislosti s harmonizovaným přístupem k případným sankcím v boji proti znečištění moří, které je třeba co nejrychleji vyplnit.

Sběr a využití výsledků odborných konzultací

Nebylo třeba využít externích odborných konzultací.

Posouzení dopadů

Posouzení dopadů nebylo považováno za nutné, neboť – jak již bylo zmíněno – tento návrh převádí do práva Společenství pouze ustanovení, která Rada již jednomyslně přijala ve zrušeném rámcovém rozhodnutí 2005/667/SVV.

3. PRÁVNÍ STRÁNKA NÁVRHU

Shrnutí navrhovaných opatření

V navrhované směrnici jsou protiprávní jednání ve smyslu článku 4 směrnice 2005/35/ES definována jako trestné činy.

Navádění či napomáhání k takové činnosti či pokus o ni by měly být považovány rovněž za trestný čin.

Trestný čin by se měl trestat účinnými, přiměřenými a odrazujícími sankcemi, které by měly v případě fyzických osob být trestní povahy. Účinné, přiměřené a odrazující sankce by se měly vztahovat rovněž na právnické osoby, pokud se podle této směrnice považují za odpovědné.

Právní základ

Ustanovení této směrnice se týkají námořní dopravy. Právním základem je proto čl. 80 odst. 2 Smlouvy o ES.

Zásada subsidiarity

Zásada subsidiarity se použije, nespadá-li návrh do výlučné působnosti Společenství.

Členské státy nemohou dostatečným způsobem dosáhnout cílů návrhu z následujících důvodů:

Znečištění moří obvykle způsobuje škody přeshraničního rozsahu. Proto je nezbytné, aby se členské státy shodly na tom, která protiprávní jednání v oblasti znečištění moří představují trestný čin, a měly by je řešit trestními sankcemi alespoň v případě trestných činů spáchaných fyzickými osobami. Odlišné vnitrostátní přístupy v této souvislosti brání účinné soudní spolupráci a umožňují pachatelům vyhýbat se trestnímu stíhání.

Vzhledem k tomu, že má znečištění moří často přeshraniční dopad a činnost pachatelů také přesahuje hranice, není vhodné, aby tento problém řešily jednotlivé členské státy samy.

Cílů návrhu lze lépe dosáhnout opatřeními přijatými na úrovni Společenství, a to z těchto důvodů:

Na úrovni Společenství je třeba stanovit minimální normu pro základní prvky trestných činů a požadavek trestních sankcí pro fyzické osoby. Tím se zajistí, že trestné činy znečišťování z lodí budou řešeny podobným způsobem ve všech členských státech a že pachatelé se v rámci EU nebudou moci vyhýbat stíhání za své trestné činy.

V navrhované směrnici je určena pouze minimální úroveň harmonizace v souvislosti s činnostmi, které by se měly považovat alespoň za trestné činy, a pouze obecně je stanoveno, že by se trestní sankce měly vztahovat na fyzické osoby. Rozhodnutí o tom, zda uplatňovat trestní sankce rovněž vůči právnickým osobám, se ponechává členským státům.

Návrh je proto v souladu se zásadou subsidiarity.

Zásada proporcionality

Návrh je v souladu se zásadou proporcionality z těchto důvodů:

Zvoleným opatřením je směrnice, která členským státům při provádění ponechává vysoký stupeň flexibility, včetně určování typu a úrovně sankcí. Je stanovena pouze minimální norma. Členské státy mohou zachovat nebo zavést přísnější opatření, např. rozšířit seznam trestných činů nebo zavést trestní sankce rovněž pro právnícké osoby. Tato možnost jednoznačně vyplývá z čl. 1 odst. 2 směrnice 2005/35/ES.

Z provádění směrnice nevyplývá žádná podstatná finanční ani správní zátěž, neboť požadované trestní právo i soudní struktury již existují ve všech členských státech.

Volba nástrojů

Navrhovaný nástroj: směrnice.

Jiné prostředky by nebyly přiměřené z tohoto důvodu:

Stávající směrnici 2005/35/ES je třeba sladit s rozsudkem Soudního dvora ve věci C-440/05. Směrnice může být změněna pouze pozměňující směrnici.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Návrh nemá žádné důsledky pro rozpočet Společenství.

5. DALŠÍ INFORMACE

Srovnávací tabulka

Členské státy jsou povinny sdělit Komisi znění svých vnitrostátních předpisů, kterými se směrnice provádí, a srovnávací tabulku mezi ustanoveními těchto předpisů a ustanoveními této směrnice.

Evropský hospodářský prostor

Navrhovaný akt spadá do oblasti, která se týká EHP, a je ho tedy třeba vztáhnout na Evropský hospodářský prostor.

Podrobné vysvětlení návrhu

1. Trestný čin

Členské státy musí stanovit, že každé vypouštění znečišťujících látek z lodí ve smyslu článku 2 směrnice 2005/35/ES do jakékoli oblasti uvedené v čl. 3 odst. 1 směrnice 2005/35/ES, pokud bylo spácháno úmyslně, následkem vědomé nedbalosti nebo hrubé nedbalosti, by mělo být považováno za trestný čin. Definice „trestného činu“ odpovídá článku 2 zrušeného rámcového rozhodnutí 2005/667/SVV.

2. Odpovědnost právnických osob

Jak bylo uvedeno ve zrušeném rámcovém rozhodnutí, členské státy by měly zajistit, aby právnické osoby mohly být činěny odpovědnými za trestné činy spáchané v jejich prospěch určitými osobami jednajícími jejich jménem nebo pokud nedostatečný dohled či kontrola takovým osobám umožnila spáchat trestný čin.

3. Sankce

Sankce uložené za trestné činy znečišťování z lodí musí být účinné, přiměřené a odrazující jak pro fyzické, tak pro právnické osoby.

Kromě tohoto požadavku musí členské státy v případě trestných činů ve smyslu nového článku 4 zajistit, aby měly sankce pro fyzické osoby trestní povahu. V případě právnických osob není stanoveno, zda by sankce měly mít trestní či netrestní povahu. Členské státy, které ve svých vnitrostátních právních předpisech neuznávají trestní odpovědnost právnických osob, proto nemají povinnost svůj vnitrostátní systém měnit.

4. Období provádění

S ohledem na skutečnost, že článek 1 má z velké části stejný obsah jako články 2, 3 a 5 zrušeného rámcového rozhodnutí 2005/667/SVV, činí období provádění směrnice členskými státy šest měsíců. Období provádění tohoto rámcového rozhodnutí skončilo dne 12. ledna 2007, takže členské státy již značnou část činností potřebných k provádění této směrnice provedly.

Návrh

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

kteřou se mění směrnice 2005/35/ES o znečištění z lodí a o zavedení sankcí za protiprávní jednání

(Text s významem pro EHP)

EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství, a zejména na čl. 80 odst. 2 této smlouvy,

s ohledem na návrh Komise²,

s ohledem na stanovisko Evropského parlamentu³,

s ohledem na stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru⁴,

s ohledem na stanovisko Výboru regionů⁵,

v souladu s postupem stanoveným v článku 251 Smlouvy,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Účelem směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/35/ES ze dne 7. září 2005 o znečišťování z lodí a o zavedení sankcí za protiprávní jednání⁶ a tohoto pozměňovacího návrhu je sladění definice trestných činů souvisejících se znečišťováním z lodí spáchaných fyzickými nebo právními osobami, rozsahu jejich odpovědnosti a trestní povahy sankcí, které mohou být za takové trestné činy uloženy fyzickým osobám.
- (2) Dne 23. října 2007 Soudní dvůr Evropských společenství zrušil⁷ rámcové rozhodnutí 2005/667/SVV ze dne 12. července 2005 k posílení rámce trestního práva pro boj proti znečištění z lodí⁸, které dříve trestními ustanoveními doplňovalo směrnici 2005/35/ES. Tato pozměňovací směrnice vyplňuje právní vakuum vzniklé po vynesení rozsudku.

² Úř. věst. C, s.

³ Úř. věst. C, s.

⁴ Úř. věst. C, s.

⁵ Úř. věst. C, s.

⁶ Úř. věst. L 255, 30.9.2005, s. 11.

⁷ Viz věc C-440/05 *Komise v. Rada*, ve Sbírce rozhodnutí Evropského soudního dvora dosud nezveřejněno.

⁸ Úř. věst. L 255, 30.9.2005, s. 164.

- (3) Trestní sankce, které představují společenský nesouhlas jiné povahy, než jsou správní sankce, posilují soulad s platnými právními předpisy proti znečišťování moří z lodí.
- (4) Společná pravidla pro trestní sankce umožňují využívat účinnějších metod vyšetřování a pomoci v rámci členských států a mezi nimi.
- (5) Účinné, přiměřené a odrazující sankce by se v rámci Společenství měly uplatňovat rovněž na právnické osoby, neboť k trestným činům v oblasti znečištění z lodí dochází často v zájmu či ve prospěch právnických osob.
- (6) Členské státy by měly Komisi poskytnout informace o provádění této směrnice, aby mohla posoudit její účinek.
- (7) Jelikož cílů této směrnice nemůže být z důvodu přeshraniční povahy škod, které mohou být dotyčným jednáním způsobeny, uspokojivě dosaženo na úrovni členských států a může jich být proto lépe dosaženo na úrovni Společenství, může Společenství přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy o založení Evropského společenství. V souladu se zásadou proporcionality, stanovenou ve stejném článku, tato směrnice nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení těchto cílů.
- (8) Tato směrnice ctí základní práva a dodržuje zásady uznávané článkem 6 Smlouvy o Evropské unii a obsažené v Listině základních práv Evropské unie.
- (9) Směrnice 2005/35/ES by proto měla být odpovídajícím způsobem pozměněna,

PŘIJALY TUTO SMĚRNICI:

Článek 1

Směrnice 2005/35/ES se mění takto:

- (1) Název se nahrazuje tímto:

„Směrnice Evropského parlamentu a Rady o znečištění z lodí a o zavedení sankcí, včetně trestních sankcí, za trestné činy znečištění“.
- (2) V čl. 5 odst. 1 a 2, čl. 6 odst. 2 a čl. 7 odst. 2 se pojem „protiprávní jednání“ nahrazuje pojmem „trestný čin“.
- (3) Článek 4 se nahrazuje tímto:

„Trestné činy

1. Členské státy zajistí, aby vypouštění znečišťujících látek z lodí do jakékoli oblasti uvedené v čl. 3 odst. 1 bylo považováno za trestný čin, je-li spácháno úmyslně, následkem vědomé nedbalosti nebo hrubé nedbalosti.
2. Každý členský stát přijme opatření nezbytná k zajištění toho, aby návod, napomáhání k trestnému činu a pokus o trestný čin uvedený v odstavci 1 byly stíhané podle trestního práva.“

(4) Za článek 5 se vkládá nový článek 5a, který zní:

„Sankce ukládané fyzickým osobám

1. Každý členský stát přijme nezbytná opatření pro zajištění toho, aby bylo možné trestný čin uvedený v článku 4 postihnout účinnými, přiměřenými a odrazujícími trestními sankcemi.
2. Každý členský stát přijme nezbytná opatření pro zajištění toho, aby byly trestní sankce uvedené v odstavci 1 uplatněny na jakoukoli osobu, která je soudem shledána odpovědnou za trestný čin podle článku 4.“

(5) Za článek 5a se vkládá nový článek 5b, který zní:

„Odpovědnost právnických osob

1. Každý členský stát přijme nezbytná opatření k zajištění toho, aby právnické osoby mohly být odpovědné za trestné činy uvedené v článku 4, které v jejich prospěch spáchá jakákoli fyzická osoba jednající samostatně nebo jako člen orgánu právnické osoby, která v této právnické osobě působí ve vedoucím postavení na základě
 - a) plné moci k zastupování dané právnické osoby nebo
 - b) zmocnění rozhodovat jménem dané právnické osoby nebo
 - c) zmocnění vykonávat kontrolu v rámci dané právnické osoby.
2. Kromě případů uvedených v odstavci 1 přijme každý členský stát opatření nezbytná k zajištění odpovědnosti právnických osob v případech, kdy nedostatek dohledu nebo kontroly ze strany fyzické osoby uvedené v odstavci 1 umožnil spáchání trestného činu uvedeného v článku 4 ve prospěch uvedené právnické osoby fyzickou osobou jí podřízenou.
3. Odpovědnost právnických osob podle odstavců 1 a 2 nevyklučuje trestní řízení proti fyzickým osobám, které se dopustí trestného činu uvedeného v článku 4, podněcují k jeho spáchání nebo se na něm podílí.“

(6) Za článek 5b se vkládá nový článek 5c, který zní:

„Sankce ukládané právnickým osobám

1. Každý členský stát přijme opatření nezbytná k zajištění toho, aby právnickou osobu odpovědnou podle čl. 5b odst. 1 a 2 bylo možné postihnout účinnými, přiměřenými a odrazujícími sankcemi.
2. Každý členský stát přijme nezbytná opatření pro zajištění toho, aby byly trestní sankce uvedené v odstavci 1 uplatněny na jakoukoli právnickou osobu, která je soudem shledána odpovědnou za trestný čin podle článku 4.“

(7) Článek 8 se zrušuje.

Článek 2

Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do šesti měsíců po dni jejího vstupu v platnost. Neprodleně sdělí Komisi jejich znění a srovnávací tabulku mezi těmito předpisy a touto směrnicí.

Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.

Článek 3

Tato směrnice vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Článek 4

Tato směrnice je určena členskými státy.

V Bruselu dne

*Za Evropský parlament
předseda*

*Za Radu
předseda*