COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 11.3.2008
COM(2008) 134 final

2008/0055 (COD)

Propunere de

DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI

de modificare a Directivei 2005/35/CE privind poluarea cauzată de nave și introducerea unor sancțiuni în caz de încălcare

(prezentată de Comisie)

EXPUNERE DE MOTIVE

1. CONTEXTUL PROPUNERII

Motivele şi obiectivele propunerii

Îngrijorată de frecvenţa sporită a deversărilor operaţionale ilegale de substanţe poluante în mare de către nave şi în urma unor deversări însemnate de petrol accidentale, Comisia a prezentat în 2003 o propunere de directivă, în temeiul articolului 80 alineatul (2) din Tratatul de instituire a Comunităţii Europene, „privind poluarea cauzată de nave şi introducerea unor sancţiuni, inclusiv sancţiuni penale, pentru infracţiunile de poluare” şi o propunere de decizie-cadru, în temeiul articolului 29, articolului 31 şi articolului 34 alineatul (2) litera (b) din Tratatul privind Uniunea Europeană, „de consolidare a cadrului penal pentru aplicarea legii împotriva poluării cauzate de nave”. Propunerea de directivă prevedea ca poluarea cauzată de nave să fie considerată infracţiune penală şi să fie sancţionată penal. Propunerea de decizie-cadru viza în principal armonizarea nivelurilor de sancţiuni penale.

Cu aceste două măsuri, Comisia a propus ca dispoziţiile privind natura (penală) şi tipul (privative de libertate sau financiare) de sancţiuni să fie incluse în instrumentul comunitar, iar dispoziţiile privind nivelurile de sancţiuni penale să fie incluse în instrumentul interguvernamental. La momentul negocierii propunerilor, problema delimitării între primul şi cel de-al treilea pilon în materie de drept penal făcea obiectul unei controverse în cadrul instituţiilor europene. În cele din urmă, cele două instrumente au fost adoptate în 2005 după cum urmează:

Directiva 2005/35/CE privind poluarea cauzată de nave şi introducerea unor sancţiuni în caz de încălcare conţine o definiţie exactă a încălcărilor şi decizia conform căreia acestea „dau naştere unor sancţiuni efective, proporţionale şi cu efect de descurajare, care pot cuprinde sancţiuni penale sau administrative”. Dispoziţiile privind natura, tipul şi nivelurile de sancţiuni penale au fost incluse în decizia-cadru paralelă 2005/667/JAI.

În urma hotărârii din 13 septembrie 2005 (cauza C-176/03), în care Curtea Europeană de Justiţie (CEJ) a decis că, în anumite condiţii, legiuitorul comunitar ar putea să adopte măsuri penale, Comisia a decis să introducă o acţiune pentru anularea deciziei-cadru 2005/667/JAI, estimând că aceasta a fost adoptată în baza unui temei juridic necorespunzător (cauza C-440/05).

La 23 octombrie 2007, CEJ a decis anularea deciziei-cadru, hotărând că articolele acesteia referitoare la definirea infracţiunii şi a naturii sancţiunilor (articolele 2, 3 şi 5) ar fi putut fi adoptate pe baza articolului 80 alineatul (2) din Tratatul CE şi astfel decizia-cadru a încălcat articolul 47 din Tratatul CE, nerespectând competenţele Comunităţii.

După anularea deciziei-cadru de către CEJ la 23 octombrie 2007, s-a produs un vid legislativ privind o abordare armonizată a sancţiunilor posibile în lupta împotriva poluării marine, situaţie care trebuia remediată prin adoptarea unor dispoziţii în baza unui temei juridic corespunzător, şi anume articolul 80 alineatul (2) din Tratatul CE.

Obiectivul introducerii unui sistem de sancţiuni este de a aborda cazurile rare de poluare în care comportamentul operatorului este considerat intolerabil şi trebuie pedepsit cu sancţiuni penale. Operatorii cu înalte standarde de calitate vor beneficia de acest sistem, iar acesta va

face posibilă tragerea efectivă la răspundere a unei mici minorități de operatori care, în prezent, afectează imaginea sectorului de transport maritim.

Măsurile propuse sunt necesare pentru a garanta aplicarea eficientă a normelor comunitare privind siguranța maritimă, din următoarele motive:

– La adoptarea Deciziei-cadru 2005/667/JAI a Consiliului, statele membre au convenit în unanimitate că poluarea cauzată de nave, săvârșită cu intenție, prin imprudență sau prin neglijență gravă, ar trebui considerată infracțiune. În urma anulării respectivei decizii-cadru de către CEJ, Comisia propune modificarea directivei fără a schimba fondul acesteia, prin încorporarea în cadrul directivei a dispoziției menționate mai sus, din decizia-cadru, ceea ce duce la o punere în aplicare mai eficientă (datorită rolului avut de CEJ în asigurarea respectării și interpretării uniforme a actelor adoptate în cadrul primului pilon).
– Sistemul de sancțiuni, în forma pe care o are în cadrul Directivei 2005/35/CE, pune în aplicare doar parțial prevederile Convenției internaționale pentru prevenirea poluării de către nave (MARPOL). Pentru a se asigura că sancțiunile sunt „de o severitate adecvată, care să descurajeze" potențialii poluatori, astfel cum este prevăzut la articolul 4 alineatul (4) din MARPOL, trebuie consolidat efectul descurajator al sistemului de sancțiuni, trimițând astfel potențialilor contravenienți un semnal puternic, cu un efect de descurajare mult mai puternic[1]. În plus, cercetarea și urmărirea penală, precum și cooperarea judiciară între statele membre joacă un rol esențial și sunt mai puternice decât instrumentele administrative.
– Anumite state membre, în special cele care acționează în calitate de state de coastă, și-au consolidat recent sistemul de sancțiuni penale. Vigilența acestora în prevenirea unor astfel de fapte și severitatea sancțiunilor impuse de instanțele penale, combinate cu publicitatea făcută unor astfel de cazuri, au contribuit la reducerea semnificativă a numărului de deversări ilegale. Pentru a se evita crearea de refugii sigure pentru autorii unor astfel de fapte pe teritoriul UE, este extrem de important ca toate statele membre să adopte o abordare similară, fie că acționează în calitate de stat de pavilion, stat de port și/sau stat de coastă.

Context general

Infracțiunile contra mediului constituie o preocupare majoră a Uniunii Europene. Consiliul European de la Tampere din 15 și 16 octombrie 1999 a solicitat să fie depuse eforturi pentru adoptarea unor definiții comune ale infracțiunilor și sancțiunilor, punând accentul pe un număr limitat de sectoare cu adevărat importante, cum ar fi infracțiunile contra mediului. În urma scufundării petrolierului Prestige în noiembrie 2002, Consiliul European de la Copenhaga din 12 și 13 decembrie 2002 a afirmat hotărârea Uniunii Europene de a adopta toate măsurile necesare în vederea evitării unor astfel de dezastre în viitor. Consiliul a salutat în special intenția Comisiei de a examina necesitatea unor noi măsuri specifice, inclusiv a unor măsuri referitoare la responsabilitate și sancțiunile corespunzătoare. Consiliul „Justiție și afaceri interne" reunit la 19 decembrie 2002 a adoptat o declarație prin care se angajează să analizeze toate măsurile complementare pentru protecția mediului, în special a mărilor, împotriva poluării, prin intermediul dreptului penal.

[1] A se vedea de asemenea punctul 2.2 din expunerea de motive din cadrul propunerii inițiale a Comisiei din martie 2003. COM(2003) 92 final.

Dispoziții în vigoare în domeniul propunerii

Propunerea se bazează pe Directiva 2005/35/CE și preia fondul deciziei-cadru 2005/667/JAI anulate.

Coerența cu celelalte politici și obiective ale Uniunii

Directiva propusă respectă drepturile fundamentale, precum și principiile recunoscute de Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene. Aceasta a fost elaborată ținând cont, în special, de principiile juridice enunțate în capitolul VI al Cartei și urmărește promovarea integrării, în cadrul politicilor comunitare, a unui nivel ridicat de protecție a mediului conform principiului dezvoltării durabile prevăzut la articolul 37 din Cartă.

2. CONSULTAREA PĂRȚILOR INTERESATE ȘI EVALUAREA IMPACTULUI

Consultarea părților interesate

Consultarea părților interesate nu a fost considerată necesară în acest caz deoarece prezenta propunere cuprinde dispoziții identice cu cele din decizia-cadru anulată, care au fost deja adoptate în unanimitate de către Consiliu. În plus, de la anularea Deciziei-cadru 2005/667/JAI de către Curtea Europeană de Justiție la 23 octombrie 2005, s-a produs un vid legislativ privind o abordare armonizată a sancțiunilor posibile în lupta împotriva poluării marine, situație care trebuia remediată în cel mai scurt timp.

Obținerea și utilizarea expertizei

Nu a fost necesar să se recurgă la expertiză externă.

Evaluarea impactului

O evaluare a impactului nu a fost considerată necesară, ținând seama de faptul că prezenta propunere nu face decât să transfere în legislația comunitară dispozițiile adoptate deja în unanimitate de către Consiliu în Decizia-cadru 2005/667/JAI anulată.

3. ELEMENTELE JURIDICE ALE PROPUNERII

Rezumatul acțiunii propuse

Directiva propusă stabilește că încălcarea prevăzută deja la articolul 4 din Directiva 2005/35/CE constituie infracțiune.

Instigarea și complicitatea la astfel de activități ar trebui, de asemenea, considerate infracțiuni.

Infracțiunea ar trebui să fie pasibilă de sancțiuni penale efective, proporționale și cu efect de descurajare, care trebuie să fie de natură penală în cazul persoanelor fizice. De asemenea, astfel de sancțiuni efective, proporționale și cu efect de descurajare ar trebui aplicate și persoanelor juridice dacă sunt considerate răspunzătoare în temeiul prezentei directive.

Temei juridic

Dispozițiile prezentei directive se referă la transportul maritim. În consecință, s-a ales ca temei juridic articolul 80 alineatul (2) din Tratatul CE.

Principiul subsidiarității

Principiul subsidiarității se aplică în măsura în care propunerea nu este de competența exclusivă a Comunității.

Obiectivele propunerii nu pot fi realizate într-o măsură suficientă de statele membre din următoarele motive:

Poluarea marină duce de obicei la pagube cu dimensiuni transfrontaliere. Prin urmare, este esențial ca statele membre să aibă o viziune comună asupra încălcărilor privind poluarea marină care constituie infracțiuni și asupra faptului că acestea ar trebui pedepsite cu sancțiuni penale, cel puțin în cazul infracțiunilor comise de persoane fizice. Abordările naționale divergente în această privință împiedică o cooperare judiciară eficientă și permit contravenienților să se sustragă urmăririi.

Datorită frecventelor efecte transfrontaliere ale poluării marine și a faptului că autorii acționează dincolo de frontiere, aceste probleme nu pot fi rezolvate doar prin acțiunea exclusivă a statelor membre.

Acțiunea comunitară va atinge mai ușor obiectivele propunerii din următoarele motive:

Trebuie stabilit la nivel comunitar un standard minim în materie de elemente constitutive ale infracțiunilor și necesitatea aplicării de sancțiuni penale persoanelor fizice. Acest lucru va garanta o abordare similară a infracțiunilor de poluare cauzată de nave în fiecare stat membru și îi va împiedica pe autorii infracțiunilor să se sustragă urmăririi penale pentru faptele comise pe teritoriul UE.

Directiva propusă nu stabilește decât un nivel minim de armonizare în materie de activități care ar trebui cel puțin considerate infracțiuni și stabilește doar într-o manieră generală că persoanelor fizice ar trebui să le fie aplicate sancțiuni penale. Aceasta lasă statelor membre opțiunea de a aplica sancțiuni penale inclusiv persoanelor juridice.

Prin urmare, propunerea respectă principiul subsidiarității.

Principiul proporționalității

Propunerea respectă principiul proporționalității din următoarele motive:

Instrumentul ales este o directivă, care oferă statelor membre un nivel ridicat de flexibilitate în ceea ce privește punerea în aplicare, inclusiv determinarea tipurilor și nivelurilor de penalități. Nu este stabilit decât un standard minim. Statele membre au libertatea de a menține sau introduce măsuri mai stricte, de exemplu să stabilească infracțiuni suplimentare sau să aplice sancțiuni penale inclusiv persoanelor juridice. Acest lucru este prevăzut în mod explicit la articolul 1 alineatul (2) din Directiva 2005/35/CE.

Punerea în aplicare a directivei nu presupune costuri financiare și administrative semnificative deoarece statele membre dispun deja de dreptul penal și structurile judiciare necesare.

Selectarea instrumentelor

Instrument propus: directiva.

Alte mijloace nu ar fi potrivite, deoarece:

Directiva 2005/35/CE existentă trebuie armonizată cu hotărârea judecătorească dată în cauza C-440/05. O directivă poate fi modificată doar printr-o directivă de modificare.

4. IMPLICAȚII BUGETARE

Propunerea nu are implicații asupra bugetului comunitar.

5. INFORMAȚII SUPLIMENTARE

Tabel de corespondență

Statele membre trebuie să comunice Comisiei textul dispozițiilor lor naționale prin care se transpune directiva, împreună cu un tabel de corespondență între aceste dispoziții și prezenta directivă.

Spațiul Economic European

Actul propus vizează un aspect ce ține de SEE și, prin urmare, domeniul de aplicare al acestuia ar trebui extins la Spațiul Economic European.

Explicarea detaliată a propunerii

1. Infracțiunea

Statele membre au obligația de a stabili că orice deversare de substanțe poluante de către nave, astfel cum este prevăzut la articolul 2 din Directiva 2005/35/CE, într-una din zonele prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2005/35/CE, săvârșită cu intenție, prin imprudență sau prin neglijență gravă, trebuie considerată infracțiune. Definiția „infracțiunii” corespunde articolului 2 din Decizia-cadru 2005/667/JAI anulată.

2. Răspunderea persoanelor juridice

După cum este precizat în decizia-cadru anulată, statele membre ar trebui să se asigure că persoanele juridice pot răspunde pentru infracțiunile comise în beneficiul lor de către anumite persoane care au acționat în numele lor sau cărora li s-au creat condițiile de a comite o infracțiune datorită lipsei de supraveghere sau control.

3. Sancțiuni

Sancțiunile aplicate pentru infracțiunile de poluare cauzată de nave trebuie să fie efective, proporționale și cu efect de descurajare, atât în ceea ce privește persoanele fizice cât și cele juridice.

În plus față de această cerință, în cazul infracțiunilor prevăzute în noul articol 4, statele membre au obligația de a stabili sancțiuni de natură penală pentru persoanele fizice. În cazul persoanelor juridice, nu este specificat dacă sancțiunile ar trebui să fie de natură penală sau nu. În consecință, statele membre ale căror legislații naționale nu recunosc răspunderea penală a persoanelor juridice nu sunt obligate să își modifice sistemul național.

4. Perioada de punere în aplicare

Statele membre beneficiază de o perioadă de punere în aplicare de șase luni, având în vedere faptul că articolul 1 reia în mare măsură conținutul articolelor 2, 3 și 5 din Decizia-cadru 2005/667/JAI anulată. Perioada de punere în aplicare pentru această decizie-cadru s-a încheiat la 12 ianuarie 2007, astfel încât statele membre vor fi pus deja în aplicare, în mare măsură, prezenta directivă.

2008/0055 (COD)

Propunere de

DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ŞI A CONSILIULUI

de modificare a Directivei 2005/35/CE privind poluarea cauzată de nave şi introducerea unor sancţiuni în caz de încălcare

(Text cu relevanţă pentru SEE)

PARLAMENTUL EUROPEAN ŞI CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul de instituire a Comunităţii Europene, în special articolul 80 alineatul (2),

având în vedere propunerea Comisiei[2],

având în vedere avizul Parlamentului European[3],

având în vedere avizul Comitetului Economic şi Social European[4],

având în vedere avizul Comitetului Regiunilor[5],

hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 251 din tratat,

întrucât:

(1) Scopul Directivei 2005/35/CE a Parlamentului European şi a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind poluarea cauzată de nave şi introducerea unor sancţiuni în caz de încălcare[6] şi, de asemenea, al acestei modificări, este acela de a armoniza definiţia poluării cauzată de nave, săvârşită de persoane fizice sau juridice, domeniul de aplicare a răspunderii acestora şi natura penală a sancţiunilor care pot fi aplicate în cazul unor astfel de infracţiuni comise de persoane fizice.

(2) La 23 octombrie 2007, Curtea de Justiţie a Comunităţilor Europene a anulat[7] Decizia-cadru 2005/667/JAI din 12 iulie 2005 de consolidare a cadrului penal pentru aplicarea legii împotriva poluării cauzate de nave[8], care a completat anterior Directiva 2005/35/CE cu măsuri penale. Prezenta modificare umple vidul legislativ creat în urma hotărârii Curţii.

---

2 JO C, p. .
3 JO C, p. .
4 JO C, p. .
5 JO C, p. .
6 JO L 255, 30.9.2005, p. 11.
7 A se vedea cauza: C-440/05, *Comisia/Consiliul,* nepublicată încă în Culegerea de jurisprudenţă a Curţii Europene de Justiţie.
8 JO L 255, 30.9.2005, p. 164.

(3) Sancțiunile penale, care demonstrează o dezaprobare socială de natură diferită în comparație cu sancțiunile administrative, consolidează respectarea legislației în vigoare împotriva poluării cauzate de nave.

(4) Existența unor norme comune privind sancțiunile penale permite folosirea unor metode de investigație și de asistență mai eficiente la nivel național și între statele membre.

(5) Sancțiuni efective, proporționale și cu efect de descurajare ar trebui să fie aplicabile inclusiv persoanelor juridice pe întreg teritoriul Comunității, deoarece infracțiunile frecvente de poluare cauzată de nave sunt comise în interesul sau în beneficiul persoanelor juridice.

(6) Statele membre ar trebui să informeze Comisia cu privire la punerea în aplicare a prezentei directive, astfel încât Comisia să poată evalua efectele acesteia.

(7) Dat fiind că obiectivele prezentei directive nu pot fi realizate în mod corespunzător de către statele membre și având în vedere caracterul transfrontalier al prejudiciilor care pot decurge din comportamentele menționate pot fi mai bine realizate la nivelul Comunității, aceasta poate adopta măsuri în conformitate cu principiul subsidiarității, în temeiul articolului 5 din Tratatul de instituire a Comunității Europene. În conformitate cu principiul proporționalității, astfel cum este prevăzut la articolul menționat anterior, prezenta directivă nu depășește ceea ce este necesar pentru a atinge aceste obiective.

(8) Prezenta directivă respectă drepturile fundamentale și principiile menționate la articolul 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană și recunoscute de Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

(9) Prin urmare, Directiva 2005/35/CE ar trebui modificată în consecință.

ADOPTĂ PREZENTA DIRECTIVĂ:

Articolul 1

Directiva 2005/35/CE se modifică după cum urmează:

(1) Titlul se înlocuiește cu următorul text:

„Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind poluarea cauzată de nave și introducerea unor sancțiuni, inclusiv sancțiuni penale, pentru infracțiunile de poluare”.

(2) La articolul 5 alineatele (1) și (2), articolul 6 alineatul (2) și articolul 7 alineatul (2), termenul „încălcare” se înlocuiește cu „infracțiune”.

(3) Articolul 4 se înlocuieşte cu următorul text:

„*Infracţiuni*

1. Statele membre se asigură că deversările de substanţe poluante de către nave într-una din zonele prevăzute la articolul 3 alineatul (1) sunt considerate infracţiuni, în cazul în care au fost săvârşite cu intenţie, prin imprudenţă sau prin neglijenţă gravă.

2. Fiecare stat membru ia măsurile necesare astfel încât complicitatea sau instigarea la săvârşirea unei infracţiuni prevăzută la alineatul (1) să fie pasibile de sancţiuni penale. ”

(4) După articolul 5 se inserează următorul articol 5a:

„Sancţiuni împotriva persoanelor fizice

1. Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru ca infracţiunile prevăzute la articolul 4 să fie pasibile de sancţiuni penale efective, proporţionale şi cu efect de descurajare.

2. Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru ca sancţiunile penale prevăzute la alineatul (1) să se aplice oricărei persoane care, pe baza unei hotărâri judecătoreşti, este considerată responsabilă de comiterea unei infracţiuni prevăzute la articolul 4.”

(5) După articolul 5a, se inserează următorul articol 5b:

„Răspunderea persoanelor juridice

1. Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru ca persoanele juridice să poată fi considerate responsabile pentru infracţiunile menţionate la articolul 4, săvârşite în beneficiul lor de orice persoană fizică, acţionând fie individual, fie ca membru al unui organ al persoanei juridice, care deţine o poziţie de conducere în cadrul acesteia, pe baza:

   (a) unui mandat de reprezentare a persoanei juridice sau

   (b) a unei autorităţi de a lua decizii în numele persoanei juridice sau

   (c) a unei autorizaţii de exercitare a controlului în cadrul persoanei juridice.

2. În afara cazurilor prevăzute la alineatul (1), fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru ca o persoană juridică să poată fi considerată responsabilă atunci când absenţa supravegherii ori a controlului exercitat de o persoană fizică menţionată la alineatul (1) a permis ca infracţiunea prevăzută la articolul 4 să fie săvârşită în beneficiul acestei persoane juridice de către o persoană fizică aflată sub autoritatea sa.

3. Răspunderea unei persoane juridice, în temeiul alineatelor (1) şi (2), nu exclude urmărirea penală împotriva persoanelor fizice care sunt autori, instigatori sau complici la săvârşirea infracţiunilor prevăzute la articolul 4.”

(6) După articolul 5b, se inserează următorul articol 5c:

„Sancțiuni împotriva persoanelor juridice

1. Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru ca o persoană juridică declarată responsabilă în temeiul articolului 5b alineatele (1) și (2) să fie pasibilă de sancțiuni efective, proporționale și cu efect de descurajare.

2. Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru ca sancțiunile prevăzute la alineatul (1) să se aplice oricărei persoane juridice care, pe baza unei hotărâri judecătorești, este considerată responsabilă de comiterea unei infracțiuni prevăzute la articolul 4.”

(7) Articolul 8 se elimină.

Articolul 2

Statele membre pun în aplicare actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive în termen de șase luni de la intrarea sa în vigoare. Comisiei îi sunt comunicate de îndată, de către statele membre, textele acestor acte, precum și un tabel de corespondență între aceste acte și prezenta directivă.

Atunci când statele membre adoptă aceste acte, ele conțin o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri.

Articolul 3

Prezenta directivă intră în vigoare în a douăzecea zi de la data publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

Articolul 4

Prezenta directivă se adresează statelor membre.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Parlamentul European	*Pentru Consiliu*
Președintele	*Președintele*