



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 23.11.2005
COM(2005) 583 końcowy

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wyroku Trybunału z dnia 13.9.2005 r. (C-176/03 Komisja przeciwko Radzie)

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wyroku Trybunału z dnia 13.9.2005 r. (C-176/03 Komisja przeciwko Radzie)

1. Wyrok z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie wyjaśnia podział kompetencji między pierwszym a trzecim filarem w dziedzinie przepisów prawa karnego. Wyjaśnienie to pozwala usunąć wszelkie wątpliwości dotyczące od dawna kontrowersyjnej kwestii. W niniejszym komunikacie Komisja chce wyjaśnić konsekwencje wydanego wyroku. W załączniku przedstawiono wykaz tekstów objętych nim aktów prawnych. Jednym z celów jest również zaproponowanie metody uregulowania sytuacji tekstów przyjętych w oparciu o niewłaściwą podstawę prawną na podstawie wyroku Trybunału. Ponadto komunikat ma również ukierunkować przyszłą realizację prawa inicjatywy przez Komisję.

1. TREŚĆ I ZAKRES WYROKU Z DNIA 13.09.2005 R. W SPRAWIE C-176/03 (KOMISJA PRZECIWKO RADZIE)

1.1. Treść wyroku z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03

2. Komisja zwróciła się do Trybunału o uchylenie decyzji ramowej Rady 2003/80/WSiSW z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne¹, która zobowiązywała Państwa Członkowskie do wprowadzenia sankcji karnych za naruszenia w dziedzinie przepisów ochrony środowiska określone w wyżej wymienionej decyzji ramowej, argumentując, że do nakładania tego rodzaju zobowiązań na Państwa Członkowskie powinno się wykorzystywać instrument wspólnotowy, z wnioskiem o przyjęcie którego Komisja zresztą wystąpiła².
3. Trybunał stwierdził, że „(...) zasadniczo zarówno przepisy prawa karnego, jak i zasady dotyczące postępowania karnego, nie wchodzą w zakres kompetencji Wspólnoty ...”³, natomiast „w przypadku, gdy zastosowanie skutecznych, proporcjonalnych i odstraszcających sankcji karnych przez właściwe władze krajowe stanowi środek niezbędny w celu zwalczania poważnych wykroczeń przeciwko środowisku, wyżej wymieniona zasada nie uniemożliwia jednak władzom prawodawczym Wspólnoty podjęcia działań zgodnych z przepisami prawa karnego Państw Członkowskich, które władze te uznają za niezbędne w celu zapewnienia pełnej skuteczności zasad ustanowionych przez nie w dziedzinie ochrony środowiska”⁴.
4. W związku z powyższym art. 1–7 decyzji ramowej, w których podano definicję oskarżenia określono zasady dotyczące obowiązku nakładania sankcji karnych,

¹ Dz.U. L 29 z 5.2.2003, str. 55.

² Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne COM(2001) 139 z 13.3.2001, Dz.U. C 180 E z 26.6.2001 oraz zmieniony wniosek COM(2002) 544.

³ Punkt 47.

⁴ Punkt 48.

zasady dotyczące współdziałania oraz podżegania, wysokość sankcji, kary dodatkowe oraz szczególne zasady dotyczące odpowiedzialności osób prawnych, oraz „których głównym zamiarem” z „uwagi na ich treść i cel” jest „ochrona środowiska”, mogły zostać przyjęte zgodnie z prawem na podstawie art. 175 Traktatu WE⁵. W tych okolicznościach decyzja ramowa, uzurpując kompetencje przyznane na mocy art. 175 Wspólnocie, z uwagi na swą niepodzielność w całości narusza przepisy art. 47 Traktatu o UE⁶ ustalające nadrzędność prawa wspólnotowego w stosunku do tytułu VI Traktatu o UE i musi zostać uchylona.

5. Należy zauważyć, że Trybunał poszedł dalej niż sugerował rzecznik generalny, którego zdaniem władze prawodawcze Wspólnoty są uprawnione do wprowadzenia reguły nakładania sankcji karnych za poważne wykroczenia przeciwko środowisku, lecz nie są uprawnione do szczegółowego i konkretnego określania zasad dotyczących wymienionych sankcji.

1.2. Zakres wyroku z dnia 13 września 2005 r.

6. W analizie Trybunał odnosi się do klasycznego kryterium celu i treści aktu w celu ustalenia poprawności podstawy prawnej. W omawianym przypadku przedmiotową dziedziną polityki wspólnotowej jest polityka w zakresie ochrony środowiska. Chodzi jednak o wyrok o zasadniczej wadze, znacznie wykraczającej poza przedmiotową sprawę. Podobny tok rozumowania można przyjąć w całości w odniesieniu do innych dziedzin polityki wspólnotowej, jak również do czterech swobód (swobody przepływu osób, towarów, usług i kapitału).
7. Z wyroku wynika jednak, że prawo karne jako takie nie jest dziedziną polityki wspólnotowej. Działania Wspólnoty w sprawach karnych mogą opierać się wyłącznie na pośrednich uprawnieniach wynikających ze szczególnych podstaw prawnych. W związku z powyższym przyjęcie odpowiednich środków karnych na poziomie wspólnotowym jest możliwe tylko w określonych sektorach, oraz pod warunkiem, że istnieje konieczność zwalczania poważnych uchybień w realizacji celów wspólnotowych, oraz że wprowadzenie środków karnych jest niezbędne w celu zagwarantowania pełnej skuteczności polityki wspólnotowej lub właściwej realizacji swobód.
8. Jeżeli chodzi o przedmiot, rozumowanie Trybunału ma zastosowanie nie tylko do ochrony środowiska, ale również do innych dziedzin polityki wspólnotowej i swobód, w przypadku których istnieją wiążące przepisy, z którymi powinny wiązać się sankcje karne w celu zagwarantowania skuteczności tych przepisów.
9. Trybunał nie wprowadza rozróżnienia w zależności od charakteru środków karnych, lecz stosuje podejście funkcjonalne. Podstawą wprowadzenia przez władze prawodawcze Wspólnoty środków związanych z prawem karnym jest konieczność zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnotowych.
10. Należy ustalić dla każdego indywidualnego przypadku, czy taka konieczność istnieje. Oceny tej dokonuje Komisja przygotowując odpowiednie wnioski. Jednakże jeżeli w przypadku danego sektora Komisja uzna, że środki karne są konieczne w

⁵ Punkt 51.

⁶ Punkt 53.

celu zagwarantowania pełnej skuteczności przepisów wspólnotowych, środki te mogą obejmować w zależności od przedmiotowej dziedziny samą zasadę stosowania sankcji karnych, definicję oskarżenia, tzn. elementy przestępstwa, i ewentualnie charakter i poziom właściwych sankcji karnych⁷ lub inne elementy związane z prawem karnym. To właśnie szczególne potrzeby związane z daną dziedziną polityki lub swobodą wspólnotową stanowią odniesienie do podstawy prawnej Traktatu WE, który uzasadnia tego rodzaju środki. Komisja dokonuje oceny zakresu interwencji Wspólnoty w dziedzinie prawa karnego indywidualnie dla poszczególnych przypadków i zależnie od konieczności, w jak największym możliwym zakresie odwołując się do przepisów horyzontalnych, które nie są specyficzne dla danego sektora. W związku z tym przyznana Państwom Członkowskim swoboda w zakresie wyboru właściwych sankcji może – w celu zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego – zostać ewentualnie ograniczona przez władze prawodawcze Wspólnoty.

2. SKUTKI WYROKU TRYBUNAŁU

2.1. Ogólna sytuacja po wydaniu wyroku

11. Uzyskane na podstawie wyroku Trybunału wyjaśnienie dotyczące podziału kompetencji między pierwszym a trzecim filarem doprowadziło do następującej sytuacji:

- Przepisy prawa karnego niezbędne w celu skutecznego stosowania prawa wspólnotowego wynikają z Traktatu WE. System ten oznacza koniec mechanizmu opartego na dwóch tekstach (dyrektywy lub rozporządzenia oraz decyzji ramowej), z którego wielokrotnie korzystano w ubiegłych latach. Oznacza to, że w celu zapewnienia skuteczności przepisów prawa wspólnotowego konieczne jest odniesienie do przepisów prawa karnego dotyczących przedmiotowej sprawy, które przyjmuje się wyłącznie w pierwszym filarze; lub że nie jest konieczne odwołanie do prawa karnego na szczeblu wspólnotowym albo że istnieją już wystarczające przepisy horyzontalne i przepisy szczególne nie są wprowadzane na szczeblu wspólnotowym.
- Przepisy horyzontalne prawa karnego mające na celu promowanie ogólnie pojętej współpracy sądowej i policyjnej, w tym środki służące wzajemnemu uznawaniu orzeczeń sądów, środki oparte na zasadzie dostępu oraz środki harmonizacji przepisów prawa karnego w ramach tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości niezwiązane z wprowadzaniem w życie dziedzin polityki polityk lub podstawowych swobód wspólnotowych, wynikają z Tytułu VI Traktatu o UE. Z wyroku Trybunału wynika, że aspekty prawa karnego i postępowania karnego wymagające podejścia horyzontalnego zasadniczo nie wynikają z prawa wspólnotowego. Ma to zwykle miejsce w przypadkach związanych z przepisami ogólnymi prawa karnego i

⁷ Poprzez zwykle stosowane odniesienie do czterech poziomów harmonizacji sankcji karnych (patrz Konkluzje Rady WSiSW z dni 24- 25 kwietnia 2002 r.)

postępowania karnego oraz w przypadku współpracy sądowej i policyjnej w sprawach karnych.

2.2. Spójność polityki Unii w dziedzinie prawa karnego

Władze prawodawcze Wspólnoty mogą korzystać z przepisów prawa karnego, aby realizować swoje cele, natomiast mogą się do nich odwoływać wyłącznie w przypadku, gdy spełnione zostaną dwa warunki: konieczności i spójności.

12. **Konieczność.** Wszelkie odwołanie do środków związanych z prawem karnym musi być uzasadnione koniecznością zapewnienia skuteczności danej dziedziny polityki wspólnotowej. Zasadniczo odpowiedzialność za prawidłowe stosowanie przepisów prawa wspólnotowego spoczywa na Państwach Członkowskich. W niektórych przypadkach konieczne jest jednak określenie ram działań Państw Członkowskich poprzez wyraźne ustalenie i) działania, którego skutkiem jest postawienie oskarżenia i/lub ii) rodzaju sankcji, które należy zastosować i/lub iii) innych środków związanych z przepisami prawa karnego mającymi zastosowanie w danej dziedzinie. Na każdym etapie należy przeprowadzać kontrolę pod kątem zgodności z zasadą konieczności, pomocniczości i proporcjonalności.
13. **Spójność.** Środki związane z przepisami prawa karnego przyjęte w poszczególnych sektorach na szczeblu wspólnotowym muszą być spójne z przepisami prawa karnego Unii przyjętymi zarówno w ramach pierwszego, jak i trzeciego filaru, tak aby uniknąć niespójności i sprzeczności przepisów prawa karnego. W przypadku, gdy szczególne zasady w danej dziedzinie wydają się niezbędne w celu realizacji celów Traktatu WE, należy wyjaśnić zależności między wyżej wymienionymi zasadami szczególnymi a zasadami horyzontalnymi. Konieczne jest również zapewnienie, aby Państwa Członkowskie lub zainteresowane osoby nie podlegały sprzecznym zobowiązaniom. Korzystając z prawa do inicjatywy, Komisja będzie w szczególny sposób dbać o zapewnienie spójności. Parlament i Rada powinny uwzględnić tę konieczność w swojej organizacji wewnętrznej.

2.3. Wpływ wyroku na przyjęte akty prawne oraz nierozstrzygnięte wnioski.

14. Z wyroku Trybunału wynika, że wyszczególnione w załączniku decyzje ramowe są w całości lub częściowo niepoprawne, ponieważ całość lub część zawartych w nich przepisów została przyjęta w oparciu o błędną podstawę prawną. Szybkie uregulowanie tych aktów i określenie właściwej podstawy prawnej jest konieczne z wielu przyczyn. Po pierwsze, instytucje są odpowiedzialne za zapewnienie, aby przedmiotowe akty były zgodne z prawem, nawet gdy upłynął termin odwołania. Obowiązek ten spoczywa przede wszystkim na Komisji, która stoi na straży Traktatów i jako jedyna ma prawo zgłaszać projekty wspólnotowych aktów prawnych. Jednocześnie dotyczy on również Parlamentu Europejskiego i Rady, które są odpowiedzialne za ich przyjęcie. Drugą przyczyną związaną jest z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa prawnego. Błędna podstawa prawna decyzji ramowych może bowiem w niektórych przypadkach spowodować osłabienie krajowych przepisów związanych z transpozycją.
15. 23 listopada 2003 r. Komisja złożyła do Trybunału Sprawiedliwości wniosek o unieważnienie 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. Jedynie w tym przypadku ze względu na termin proceduralny Komisja mogła złożyć wniosek o unieważnienie powyższego aktu prawnego. Komisja uznała, że decyzja w sprawie wniesienia takiego wniosku stanowiła uzupełnienie szeregu środków, które z prawnego punktu widzenia są uzasadnione dążeniem do uregulowania sytuacji związanej z przedmiotową decyzją ramową. Wniosek o unieważnienie ma charakter zapobiegawczy i ma na celu zapewnienie wymaganej zgodności z prawem i odpowiedniego bezpieczeństwa prawnego. Wniosek stanie się bezprzedmiotowy z chwilą przyjęcia wniosku w sprawie uregulowania podstawy prawnej przedmiotowej decyzji ramowej.

16. W świetle wydanego wyroku obowiązujące przepisy można skorygować na parę sposobów. Jednym z nich jest przeprowadzenie ponownego przeglądu obowiązujących aktów prawnych, tak aby uwzględniały one wynikający z wyroku Trybunału podział kompetencji między pierwszym a trzecim filarem. W takim przypadku Komisja nie wprowadziłaby do swoich wniosków przepisów znacznie różniących się od przyjętych aktów prawnych, nawet jeśli w jej opinii akty te nie są wystarczające. Tego rodzaju rozwiązanie jest proste i szybkie oraz pozwala na zachowanie istoty przepisów wspólnotowych, jak również zapewnienie bezpieczeństwa prawnego w przypadku przepisów prawa istotnych dla zapewnienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i wolności, jednak wymagałoby zgody Parlamentu i Rady, aby przy okazji zastosowania tej szczególnej procedury nie rozpoczynać debat w kluczowych sprawach. Tego rodzaju podejście wymaga zatem uprzedniej zgody wszystkich trzech wyżej wymienionych instytucji.
17. Jeżeli zgody takiej nie będzie, Komisja skorzysta z przysługującego jej prawa zgłaszania projektów aktów prawnych nie tylko w celu zapewnienia, aby przyjęte akty będą miały właściwą podstawę prawną, ale również w celu wsparcia istotnych rozwiązań, które w jej ocenie uwzględniają interesy Wspólnoty.
18. W przypadku nierozstrzygniętych wniosków nie ma takiej alternatywy. Komisja wprowadzi zatem wymagane zmiany do swoich wniosków. Wnioski te zostaną poddane procedurze decyzyjnej mającej zastosowanie do ich podstawy prawnej.
19. Wykaz przyjętych aktów prawnych i nierozstrzygniętych wniosków, na które wyrok może mieć potencjalny wpływ, jest załączony do niniejszego komunikatu.

ZAŁĄCZNIK

Wykaz tekstów aktów prawnych objętych wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawie C- 176/03

<u>Tekst</u>	Właściwa podstawa prawna (TWE)
<u>Przyjęte akty prawne</u>	
<u>Anulowany akt:</u> Decyzja ramowa Rady 2003/80/WSiSW z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz.U. L 29 z 5.2.2005, str. 55)	Artykuł 175 ust. 1 ⁸
Decyzja ramowa Rady 2000/383/WSiSW w sprawie zwiększenia ochrony poprzez sankcje karne i inne sankcje za fałszowanie w związku z wprowadzeniem euro (Dz.U. L 140 z 14.6.2000, str. 1) oraz decyzja ramowa z dnia 6 grudnia 2001 r. zmieniająca decyzję ramową 2000/383/WSiSW w sprawie zwiększenia ochrony poprzez sankcje karne i inne sankcje za fałszowanie związane z wprowadzeniem euro (Dz.U. L 329 z 14.12.2001, str. 3).	Artykuł 123 ust. 4
Decyzja ramowa Rady 2001/413/WSiSW w sprawie zwalczania fałszowania i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi (Dz.U. L 149 z 2.6.2001, str. 1)	Artykuł 57 ust. 2 oraz art. 95
Dyrektywa Rady 91/308/EWG z dnia 10 czerwca 1991 r. w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy (Dz.U. L 166 z 28.6.1991 str. 77) oraz decyzja ramowa Rady 2001/500/WSiSW z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa (Dz.U. L 182 z 5.7.2001, str.1) oraz	Artykuł 47 ust. 2 oraz art. 95
Dyrektywa Rady z dnia 28 listopada 2002	Artykuł 61 lit. a) oraz art. 63 ust. 3 lit. b)

⁸ W oparciu o tę podstawę prawną Komisja złożyła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne COM(2001) 139 z 13.3.2001, Dz.U. C 180 E z 26.6.2001 oraz zmieniony wniosek COM(2002) 544.

<p>r. definiująca ułatwienie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu oraz decyzja ramowa Rady z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (Dz.U. L 328 z 5.12.2002, str. 17 i 1).</p>	
<p>Decyzja ramowa Rady 2003/568/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym (Dz.U. L 192 z 31.7.2003 str. 54)</p>	<p>Artykuł 95</p>
<p>Decyzja ramowa Rady 2005/222/WSiSW z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie ataków na systemy informatyczne (Dz.U. L 69 z 16.3.2005, str. 67)</p>	<p>Artykuł 95</p>
<p>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 oraz decyzja ramowa 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 (Dz.U. L 255 z 30.9.2005, str. 11 i 164)</p>	<p>Artykuł 80 ust. 2</p>
<p><u>Nierozstrzygnięte wnioski⁹</u></p>	
<p>Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie ochrony prawno-karnej interesów finansowych Wspólnot (PIF), (Dz.U. C</p>	<p>Artykuł 280 ust. 4</p>

⁹ Uwaga: - wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii (inicjatywa COM z 29.11.2001, Dz.U. C 75 E z 23.6.2002, str. 269): treść decyzji ramowej uwzględnia podział kompetencji między filarami wynikający z wyroku Trybunału z dnia 13 września 2005 r. Aby wprowadzić sankcje karne w celu zwalczania dyskryminacji, konieczna byłaby dyrektywa oparta na art. 13 TWE. Inicjatywa Republiki Greckiej związana ze zwalczaniem handlu ludzkimi organami i tkankami” Dz.U. C 100 z 26.4.2003, str. 27), obecnie wstrzymana, jak również inicjatywa Niemiec związana z postępowaniem karnym przeciw nadużyciom finansowym i innym nieuczciwym działaniom zakłócającym konkurencję w przypadku zamówień publicznych na rynku wewnętrznym (Dz.U. C 253 z 4.9.2000, str. 3).

¹⁰ Mamy to do czynienia z inną sytuacją, ponieważ konwencje związane z ochroną interesów finansowych Wspólnot Europejskich nie zostały bezpośrednio zakwestionowane przez wyrok. Z drugiej strony żaden

240E z 28.8.2001, str. 125) ¹⁰	
Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków prawa karnego mających na celu zapewnienie egzekwowania praw własności intelektualnej oraz wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady mającej na celu wzmocnienie systemu karnego w celu zwalczania naruszeń praw własności intelektualnej (COM (2005) 0276 wersja ostateczna)	Artykuł 95

z instrumentów (ani konwencja, ani trzy protokoły) nie został ratyfikowany przez wszystkie 25 Państw Członkowskich.