



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.7.2023
COM(2023) 419 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Europäischen Kommission, im Namen der Europäischen Union an den Verhandlungen über ein Übereinkommen des Europarats teilzunehmen, das das Übereinkommen von 1998 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht (SEV-Nr. 172) aufhebt und ersetzt, sowie ein Entwurf eines diesbezüglichen erläuternden Berichts.

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

- **Gründe und Ziele des Vorschlags**

Umweltkriminalität und die damit verbundenen erheblichen Schäden für die Umwelt sowie für die Gesundheit der Menschen werden in der EU und weltweit zu einem immer größeren Problem. Den jüngsten verfügbaren Schätzungen¹ zufolge belaufen sich die jährlichen Verluste im Zusammenhang mit Umweltkriminalität auf 91 bis 258 Mrd. USD. Umweltkriminalität ist daher nach Drogenhandel, Menschenhandel und Fälschungen die viertgrößte Kriminalitätsform weltweit. Sie wächst jährlich um 5 % bis 7 %. Straftaten wie etwa illegale Entwaldung, Wasser-, Luft- und Bodenverschmutzung, der Handel mit ozonabbauenden Stoffen und Wilderei schädigen die biologische Vielfalt erheblich, beeinträchtigen die menschliche Gesundheit und zerstören ganze Ökosysteme. Die globalen Auswirkungen der daraus resultierenden Schäden und Verschlechterungen, die oft auf länderübergreifende organisierte Kriminalität zurückzuführen sind, erfordern entschlossenes Handeln, eine enge internationale Zusammenarbeit auf der Grundlage einer gemeinsamen Vorstellung von den Kategorien von Umweltkriminalität, Sanktionen und grenzüberschreitende Kooperation.

- **Die Richtlinie der Europäischen Union über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt**

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die EU immer intensiver der Regulierung umweltschädlichen Verhaltens angenommen. Mittlerweile sind Normen und Grenzwerte für eine Vielzahl von Umweltbereichen in über 250 EU-Rechtsinstrumenten, hauptsächlich Richtlinien, festgelegt. Zur weiteren Verbesserung des Umweltschutzes sind die Mitgliedstaaten der EU gemäß der Richtlinie 2008/99/EG über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt (im Folgenden „Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt“)² dazu verpflichtet, die schwerwiegendsten Verstöße gegen das sektorale Umweltrecht unter Strafe zu stellen. Sie sieht unter anderem eine Reihe gemeinsamer Kategorien von Umweltkriminalität in der EU vor und verpflichtet zu wirksamen, abschreckenden und verhältnismäßigen Sanktionen gegen natürliche und juristische Personen. Die Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt wurde vom Übereinkommen des Europarats von 1998 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht³ inspiriert und maßgeblich beeinflusst.

Die Kommission hat die Wirksamkeit der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt bewertet und die Ergebnisse im Oktober 2020 veröffentlicht.⁴ Auf der Grundlage dieser Ergebnisse beschloss die Kommission, den Rechtsrahmen für die Bekämpfung der

¹ Nach Angaben von Interpol und dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen ist Umweltkriminalität die weltweit viertgrößte Kriminalitätsform mit einer jährlichen Wachstumsrate zwischen 5 % und 7 %. UNEP-INTERPOL Rapid Response Assessment: The Rise of Environmental Crime (Der Anstieg der Umweltkriminalität – Eine Bewertung der UNEP-INTERPOL-Krisenreaktion), Juni 2016

² Richtlinie 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt, ABl. L 328.

³ Europarat, Übereinkommen über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht, SEV-Nr. 172 vom 4. November 1998. <https://www.ecolex.org/details/treaty/convention-on-the-protection-of-the-environment-through-criminal-law-tre-001292/>

⁴ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Bewertung der Richtlinie 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt (Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt), SWD(2020) 259 final vom 28. Oktober 2020 (Teil I, Teil II, Zusammenfassung).

Umweltkriminalität zu verbessern; am 15. Dezember 2021 nahm sie einen Vorschlag für eine neue EU-Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt an.⁵ In dem Vorschlag werden die Kategorien von Umweltkriminalität genauer definiert und neue Kategorien hinzugefügt, um vorsätzlich oder grob fahrlässig begangene schwere Straftaten entsprechend ahnden zu können. Er sieht Mindesthöchststrafmaße für natürliche und juristische Personen vor, die auch der finanziellen Leistungsfähigkeit von Unternehmen, erschwerenden Umständen und zusätzlichen Sanktionen/Maßnahmen zur Förderung einer wirksamen und abschreckenden Bestrafung Rechnung tragen. Er soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erleichtern und enthält eine Reihe von Bestimmungen zur Stärkung der Strafverfolgungskette, etwa die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, statistische Daten über Umweltstrafverfahren zu übermitteln. Der Vorschlag enthält auch Bestimmungen über die Rechte und die Rolle der Öffentlichkeit und der Umweltschützer.

Im Dezember 2022 einigten sich die EU-Mitgliedstaaten im Rat der Europäischen Union auf eine allgemeine Ausrichtung. Das Europäische Parlament legte seinen Standpunkt im März 2023 fest.⁶ Die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament wurden im Mai 2023 mit dem Ziel einer politischen Einigung bis Ende 2023 aufgenommen.

- **Übereinkommen des Europarats über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht**

Parallel zu den laufenden Arbeiten der Europäischen Union an einer neuen Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt hat der Europarat beschlossen, sein Übereinkommen von 1998 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht (im Folgenden „Übereinkommen von 1998“) zu ersetzen.⁷ Das Übereinkommen von 1998 ist ein Vorreiter in der Gesetzgebung: Es handelt sich um das erste internationale Instrument mit Definitionen der schwersten vorsätzlich oder fahrlässig begangenen Umweltstraftaten, Bestimmungen über die gerichtliche Zuständigkeit, Sanktionen, Einziehungsmaßnahmen, die Wiederherstellung der Umwelt, die Unternehmenshaftung, die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien des Übereinkommens und die internationale Zusammenarbeit sowie über das Recht von Umweltschutzgruppen, -stiftungen oder -vereinigungen auf Teilnahme an Strafverfahren nach innerstaatlichem Recht sowie Bestimmungen über die Rechte von Gruppen, die Definitionen von Straftaten erstellen und wirksame und abschreckende Sanktionen fordern. Einige dieser Bestimmungen gewährten den Vertragsparteien Flexibilität und verlangten lediglich eine Absichtserklärung über die Umsetzung einer Bestimmung; diese Erklärung durfte jederzeit an den Generalsekretär des Europarats gerichtet werden. Das Übereinkommen trat jedoch nie in Kraft, da die erforderliche Mindestzahl von Ratifikationen oder Beitritten nicht erreicht wurde.

Am 23. November 2022 wurde unter der Aufsicht des Ministerkomitees des Europarats und des Europäischen Ausschusses für Strafrechtsfragen (CDPC) der neue Sachverständigenausschuss für den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht (PC-ENV) eingesetzt und mit den förmlichen Verhandlungen über ein neues Übereinkommen des Europarats über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht betraut, das das Übereinkommen

⁵ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und zur Ersetzung der Richtlinie 2008/99/EG, COM(2021) 851 final 2021/0422(COD)

⁶ www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0087_EN.html

⁷ Übereinkommen über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht, SEV-Nr. 172, angenommen am 4. November 1998.

von 1998 auf der Grundlage eines vom PC-ENV angenommenen Mandats⁸ ersetzen soll. Das neue Übereinkommen wird auch eine Durchführbarkeitsstudie aus dem Jahr 2022⁹ berücksichtigen, in der die Zweckmäßigkeit eines neuen Übereinkommens in diesem Bereich hervorgehoben wurde.

Bezüglich der Zweckmäßigkeit eines neuen Übereinkommens wurde festgestellt, dass

„die Wirksamkeit der Bekämpfung der Umweltkriminalität in all ihren Dimensionen und insbesondere über Grenzen hinweg unter anderem auch von einer wirksamen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit abhängt. Eine solche Zusammenarbeit ist von wesentlicher Bedeutung dafür, dass die zuständigen nationalen Behörden, die an der Verhütung und Bekämpfung von Umweltstraftaten beteiligt sind, dieselbe Sprache sprechen. Ein neues Rechtsinstrument böte die Möglichkeit, auf der Grundlage bestehender internationaler Instrumente des Europarats gemeinsame Regeln für eine solche verstärkte internationale Zusammenarbeit festzulegen. (...) Aufgrund der großen Zahl seiner Mitgliedstaaten – 47 Länder auch außerhalb Europas – ist sein Einfluss so groß, dass die von ihm entwickelten Instrumente entsprechend dem grenzüberschreitenden Charakter der zu bewältigenden Umweltprobleme über Grenzen hinweg ein erhebliches Gewicht haben können. Die Annahme eines neuen Übereinkommens in diesem Bereich könnte parallel zu anderen (regionalen) Initiativen und zusätzlich zu ihrer hoch symbolischen Dimension auf der internationalen Bühne eine Folgewirkung auf nationaler Ebene haben und Inspiration für andere internationale Instrumente sein.“

Hinsichtlich seiner Beziehungen zur Europäischen Union kam der Europarat in seiner Durchführbarkeitsstudie zu dem Schluss, dass „angesichts der Tätigkeiten der Europäischen Union im Bereich der Umweltkriminalitäts-Bekämpfung und insbesondere der (...) Arbeiten an einem Vorschlag für eine neue EU-Richtlinie regelmäßige Kontakte zwischen den beiden Organisationen und eine weitestmögliche Koordinierung ihrer Bemühungen von entscheidender Bedeutung bei der Vermeidung von Widersprüchen zwischen der Arbeit der Europäischen Union einerseits und des Europarats auf gesamteuropäischer Ebene andererseits sind. Ermöglicht werden sollte dies durch einen regelmäßigen Austausch zwischen den verschiedenen Sachverständigengruppen, Ausschüssen und Sekretariaten der beiden Organisationen.“

Die erste Tagung zur Aushandlung des Entwurfs des Übereinkommens findet vom 16. bis 18. Oktober 2023 beim Europarat statt.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Der geplante Anwendungsbereich des neuen Übereinkommens über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht wird weitgehend durch das Unionsrecht abgedeckt, insbesondere durch die derzeit geltende Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und den Vorschlag der Kommission für eine neue Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt.¹⁰ Deren Ziele und Inhalte überschneiden sich weitgehend mit dem geplanten neuen Übereinkommen des Europarats zum Schutz der Umwelt durch das Strafrecht.¹¹ Beide Rechtsakte werden durch die zunehmende Unterstützung und weltweite Aufmerksamkeit für die Notwendigkeit des Schutzes unserer Umwelt vorangetrieben und inspiriert.

⁸ CM(2022)148-add2-final, 23. November 2022.

⁹ Durchführbarkeitsstudie zum Schutz der Umwelt durch das Strafrecht, CDPC(2021)9-Fin.

¹⁰ Siehe Fußnote 4.

¹¹ Siehe Abschnitt 2 – Rechtsgrundlage.

Aus diesem Grund muss die Union in den Verhandlungen die Voraussetzungen dafür schaffen, einen Beitrag zu diesen Zielen leisten zu können, wobei Abweichungen in Bezug auf die rechtlichen Definitionen, die Terminologie und die Verpflichtungen, die im Übereinkommen bzw. in der neuen Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt festgelegt werden, vermieden werden müssen. Ebenso muss die Union bei den Verhandlungen im Europarat die Fortschritte und Entwicklungen in Bezug auf die vorgeschlagene neue Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt berücksichtigen und in engem Kontakt mit der zuständigen Arbeitsgruppe des Rates der EU bleiben.

Nach dem erfolgreichem Abschluss der Verhandlungen sollte es kohärente Bestimmungen über die Kategorien der Umweltkriminalität geben, darunter die Beschreibung von Straftaten, Sanktionen, die Stärkung der Durchsetzungskette, die Anerkennung der Rolle der Bürger und der Zivilgesellschaft sowie Verfahrens- und Ermittlungsinstrumente der EU-Mitgliedstaaten und der Mitgliedstaaten des Europarats, die das neue Übereinkommen ratifizieren und auf dieser Grundlage einen Beitrag zur transnationalen Zusammenarbeit leisten.

• Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen

In Titel V des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union werden der Europäischen Union Zuständigkeiten im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts übertragen. Zusätzlich zur Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt nahm die Europäische Union ein umfassendes Paket von Rechtsinstrumenten zur Bekämpfung der Umweltkriminalität und anderer Kriminalitätsformen an. Die folgenden Rechtsinstrumente oder Vorschläge sind Teil dieses Rechtsrahmens:

- Richtlinie (EU) 2018/1673 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche¹²
- Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden¹³
- Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten¹⁴
- Verordnung (EU) 2018/1727 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 betreffend die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) und zur Ersetzung und Aufhebung des Beschlusses 2002/187/JI des Rates¹⁵
- Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates¹⁶

¹² ABl. L 284 vom 12.11.2018, S. 22.

¹³ ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17.

¹⁴ COM(2022) 245 final.

¹⁵ ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 138.

¹⁶ ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53.

- Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI des Rates¹⁷
- Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 des Rates über die illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei (IUU-Fischerei)¹⁸, die derzeit überarbeitet wird.¹⁹

Darüber hinaus ist ein umfassendes Umweltrecht der Union in Kraft oder wird derzeit überarbeitet, das von der als horizontales Instrument fungierenden neuen Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt abgedeckt wird.²⁰ Das Umweltrecht der Union und die Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt interagieren insofern, als die Definition einer Straftat gemäß der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt rechtswidriges Verhalten in Form eines Verstoßes gegen die im Umweltrecht der Union festgelegten Verpflichtungen erfordert. Ferner bilden im Umweltrecht der Union festgelegte nichtstrafrechtliche Sanktionen und strafrechtliche Sanktionen zusammen ein integriertes Sanktionssystem auf EU-Ebene, das zur wirksamen Umsetzung der EU-Umweltpolitik beiträgt; nichtstrafrechtliche und strafrechtliche Sanktionen sollten einander in einem abgestuften und kohärenten Ansatz ergänzen und verstärken, der EU-weite Sanktionsregeln nach harmonisierten Kriterien und Standards vorsieht.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Diese Empfehlung wird dem Rat gemäß Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV vorgelegt, um die Ermächtigung zu erhalten, im Namen der Europäischen Union über die Überarbeitung des

¹⁷ ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 57

¹⁸ ABl. L 286 vom 29.10.2008, S. 1.

¹⁹ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 768/2005, (EG) Nr. 1967/2006, (EG) Nr. 1005/2008 des Rates und der Verordnung (EU) 2016/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Fischereiaufsicht; COM(2018) 368 final.

²⁰ Beispiele für solche Instrumente sind: Verordnung (EU) Nr. 1257/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über das Recycling von Schiffen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 und der Richtlinie 2009/16/EG (ABl. L 330 vom 10.12.2013, S. 1); Verordnung (EG) Nr. 1005/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen (ABl. L 286 vom 31.10.2009, S. 1; die Verhandlungen sind im Gange, und eine neue Verordnung über ozonabbauende Stoffe wird in Kürze erwartet); Verordnung (EU) Nr. 517/2014 über fluorierte Treibhausgase und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 842/2006 (ABl. L 150 vom 20.5.2014, S. 195; die Verhandlungen sind im Gange, und eine neue Verordnung über fluorierte Treibhausgase wird in Kürze erwartet); Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1); Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (ABl. L 61 vom 3.3.1997, S. 1); Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3); Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen (ABl. L 190 vom 12.7.2006, S. 1);

Übereinkommens des Europarats über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht zu verhandeln, Verhandlungsrichtlinien festzulegen und die Kommission zur Verhandlungsführerin zu ernennen.

Nach Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hat die Union die ausschließliche Zuständigkeit „für den Abschluss internationaler Übereinkünfte (...), soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte“. Insbesondere hat der Europäische Gerichtshof Folgendes klargestellt: „Die Feststellung einer solchen Gefahr [der Beeinträchtigung oder Änderung von EU-Vorschriften durch internationale Verpflichtungen] setzt keine völlige Übereinstimmung zwischen dem von den völkerrechtlichen Verpflichtungen erfassten Gebiet und dem Gebiet der Unionsregelung voraus“; vielmehr „können solche Verpflichtungen die Tragweite gemeinsamer Regeln der Union beeinträchtigen oder verändern, wenn die Verpflichtungen ein Gebiet betreffen, das bereits weitgehend von Unionsvorschriften erfasst ist“.²¹

Bei der Prüfung der Zuständigkeit der Union sind die von den Unionsvorschriften und den Bestimmungen des geplanten Abkommens erfassten Gebiete, ihre voraussichtliche Entwicklung sowie Art und Inhalt dieser Vorschriften und Bestimmungen zu berücksichtigen, um eine eventuelle Beeinträchtigung der einheitlichen und kohärenten Anwendung der Unionsvorschriften und des ordnungsgemäßen Funktionierens des mit ihnen geschaffenen Systems durch das geplante Abkommen feststellen zu können.

Die oben genannten Rechtsinstrumente der EU, insbesondere die Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit den darin genannten Rechtsvorschriften, betreffen einen weitgehend unter das Unionsrecht fallenden Bereich, der durch das neue Übereinkommen über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht beeinträchtigt oder geändert werden könnte und für den die Union daher gemäß Artikel 3 Absatz 2 AEUV in der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof über die ausschließliche Außenkompetenz verfügt.

Erstens wird es zu Überschneidungen zwischen dem neuen Übereinkommen und der neuen Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt kommen. Das neue Übereinkommen würde Struktur und Anwendungsbereich einer neuen Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt weitgehend widerspiegeln. Beide werden Bestimmungen über Zweck und Anwendungsbereich, Terminologie und Begriffsbestimmungen, wesentliche Straftaten, die Haftung von Personen, Sanktionen, Verfahrensrechte und Zusammenarbeit, Präventivmaßnahmen und die Beteiligung der Zivilgesellschaft enthalten.

Zweitens bestünde, sollten die Mitgliedstaaten Vertragsparteien des geplanten Übereinkommens werden, die Gefahr der Beeinträchtigung der einheitlichen und kohärenten Anwendung der gemeinsamen Vorschriften der EU.

So muss die Union beispielsweise dafür Sorge tragen, dass die Definitionen der Kategorien von Umweltkriminalität im Übereinkommen so weit wie möglich mit der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt vereinbar sind, da das Strafrecht der Mitgliedstaaten keine widersprüchlichen Definitionen für eine bestimmte Kategorie von Straftaten enthalten darf. Zudem muss sichergestellt werden, dass die im Übereinkommen für die Definition von Umweltstraftaten angewandte Rechtstechnik nicht im Widerspruch zu jener der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt steht. Sollte im Übereinkommen ein neuer Ansatz mit anderen Definitionen von Straftaten als im EU-Recht verfolgt werden, könnte dies der Weiterentwicklung des EU-Rechts in diesem Bereich vorgreifen oder diese einschränken. Wenn die Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt eine im Übereinkommen

²¹ Rechtssache C-114/12, Kommission gegen Rat, ECLI: ECLI:EU:C:2014:2151, Rn. 69-70.

definierte Kategorie von Straftaten nicht enthält, kann dies dennoch Auswirkungen auf das Unionsrecht haben. So sind beispielsweise die illegale Fischerei und die diesbezüglichen Sanktionen im Rahmen der EU-Fischereipolitik geregelt.²² Die Änderung des Erfassungsgegenstands der Umweltstraftaten oder die Definition neuer Straftaten könnten somit den Anwendungsbereich der gemeinsamen Unionsvorschriften in dem betreffenden Bereich horizontal beeinträchtigen.

Es besteht auch die Gefahr, dass die im Übereinkommen verwendeten Begriffe eine andere Bedeutung haben, was sich auf die Anwendung ähnlicher Begriffe im Unionsrecht auswirken würde. Dies kann beispielsweise etablierte Rechtsbegriffe wie juristische Person, Haftung juristischer Personen und Strafgerichtsbarkeit betreffen.

Aus systematischer Sicht ergänzen die Bestimmungen über Sanktionen und zusätzliche Sanktionen sowie die Maßnahmen der neuen Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt die bestehenden Sanktionsbestimmungen des Umweltrechts der Union. Sie tragen somit zu einem kohärenten Sanktionssystem der EU bei Umweltverstößen bei. Die Sanktionsbestimmungen des neuen Übereinkommens und des Sanktionssystems der EU sollten miteinander vereinbar sein, um weitere Entwicklungen nicht zu behindern.

Die Union sollte auch darauf achten, dass die im Übereinkommen enthaltenen Vorschriften zu Prävention und jene zur Stärkung der Strafverfolgungskette nicht im Widerspruch zu ähnlichen Verpflichtungen aus der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt stehen, da dies die Wirksamkeit und Umsetzung der einschlägigen EU-Vorschriften beeinträchtigen könnte.

Unterschiedliche Anforderungen des Übereinkommens und der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt in Bezug auf die Erhebung statistischer Daten über Umweltstrafverfahren könnten den technischen und administrativen Ablauf in der EU erschweren und die Wirksamkeit der einschlägigen Vorschriften der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt schmälern.

Mindestverfahrensregeln in Bezug auf die Rechte von Opfern, die Rechte von Zeugen und Personen, die mit den Justizbehörden zusammenarbeiten, sowie die Verfahrensrechte von Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft in Strafverfahren fallen unter EU-Recht; Letzteres spiegelt den gegenwärtig erzielten Konsens der EU-Mitgliedstaaten wider. Die Bestimmungen des Übereinkommens könnten der künftigen Entwicklung des EU-Rechts in dieser Hinsicht vorgreifen und diese behindern.

Auf der Grundlage dieser Analyse wird der Schluss gezogen, dass das geplante neue Übereinkommen den Anwendungsbereich gemeinsamer EU-Vorschriften beeinträchtigen oder verändern könnte.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Entfällt.

- **Verhältnismäßigkeit**

Diese Initiative geht nicht über das zur Erreichung der betreffenden politischen Ziele erforderliche Maß hinaus. Die Union übe ihre interne Zuständigkeit in diesem Bereich bereits durch die Annahme der Richtlinie 2008/99/EG zur Bekämpfung der Umweltkriminalität und ihres Vorschlags für eine neue Richtlinie zur Ersetzung der Richtlinie 2008/99/EG aus. Daher

²² Siehe Fußnoten 18 und 19.

sollte in den Verhandlungen ein gemeinsamer EU-Ansatz verfolgt werden, um Abweichungen zwischen dem Übereinkommen auf Ebene des Europarats und dem EU-Recht zu vermeiden.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Entfällt.

- **Konsultation der Interessenträger**

Entfällt.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Bei der Vorbereitung auf die Verhandlungen wurden die bei den Beratungen in den einschlägigen Arbeitsgruppen des Rates vorgebrachten Standpunkte der Sachverständigen der Mitgliedstaaten von der Kommission berücksichtigt.

- **Folgenabschätzung**

Entfällt.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Entfällt.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Entfällt.

- **Grundrechte**

Eine Reihe von Grundrechten und Grundfreiheiten, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) verankert sind, müssen bei den Verhandlungen über die Überarbeitung des Übereinkommens berücksichtigt werden, darunter das Recht auf ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität (Artikel 37 der Charta), der Schutz personenbezogener Daten, die Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, die unternehmerische Freiheit, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47 der Charta), die Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte (Artikel 48 der Charta), die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen (Artikel 49 der Charta) und das Recht, wegen derselben Straftat nicht zweimal strafrechtlich verfolgt oder bestraft zu werden (Artikel 50 der Charta – ne bis in idem). Da die Teilnahme an den Verhandlungen im Namen der Europäischen Union das Niveau des Grundrechtsschutzes in der Union nicht beeinträchtigen sollte, wird mit dieser Initiative die Einhaltung eines hohen Schutzniveaus für die Grundrechte vorgeschlagen.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Es ergeben sich keine Auswirkungen auf den Unionshaushalt.

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Europäischen Kommission, im Namen der Europäischen Union an den Verhandlungen über ein Übereinkommen des Europarats teilzunehmen, das das Übereinkommen von 1998 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht (SEV-Nr. 172) aufhebt und ersetzt, sowie ein Entwurf eines diesbezüglichen erläuternden Berichts.

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 218 Absätze 3 und 4,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 23. November 2022 hat das Ministerkomitee des Europarats den Sachverständigenausschuss für den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht beauftragt, bis zum 30. Juni 2024 ein neues Übereinkommen auszuarbeiten, das das Übereinkommen von 1998 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht (SEV-Nr. 172) aufhebt und ersetzt.
- (2) Das geplante Übereinkommen dürfte gemeinsame Vorschriften über Zweck und Anwendungsbereich, Terminologie und Begriffsbestimmungen, wesentliche Straftaten, haftende Personen, Sanktionen, Verfahrensrechte und Zusammenarbeit, Präventivmaßnahmen und die Beteiligung der Zivilgesellschaft enthalten. Inhalt und Anwendungsbereich des geplanten Übereinkommens fallen in einen Bereich, der weitgehend vom Unionsrecht erfasst wird²³ und somit gemäß Artikel 3 Absatz 2 AEUV durch das neue Übereinkommen beeinträchtigt oder geändert werden könnte.
- (3) Die Union sollte sich daher an den Verhandlungen über ein neues Übereinkommen des Europarats über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht beteiligen —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kommission wird ermächtigt, im Namen der Union das neue Übereinkommen über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht auszuhandeln, das das Übereinkommen des Europarats von 1998 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht aufhebt und ersetzt.

Artikel 2

Die Verhandlungsrichtlinien sind im Anhang dargelegt.

Artikel 3

²³ Insbesondere durch die Richtlinie 2008/99/EG über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und den Vorschlag für eine neue Richtlinie, die die vorherige ersetzen soll (COM(2021) 851 final, 2021/0422(COD)).

Die Verhandlungen werden im Benehmen mit dem [vom Rat einzufügen: Name des Sonderausschusses] geführt.

Artikel 4

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident / Die Präsidentin



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.7.2023

COM(2023) 419 final

ANNEX

ANHANG

der Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Europäischen Kommission, im Namen der Europäischen Union an den Verhandlungen über ein Übereinkommen des Europarats teilzunehmen, das das Übereinkommen von 1998 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht (SEV-Nr. 172) aufhebt und ersetzt, sowie ein Entwurf eines diesbezüglichen erläuternden Berichts.

ANHANG

Als allgemeines Verhandlungsziel sollte die Union Folgendes erreichen:

- (1) Das Übereinkommen ist mit dem Unionsrecht im Bereich des strafrechtlichen Schutzes der Umwelt vereinbar, einschließlich der laufenden Verhandlungen über den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und zur Ersetzung der Richtlinie 2008/99/EG¹.
- (2) Das Übereinkommen stellt sicher, dass die in den Verträgen der Europäischen Union und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundrechte und Grundfreiheiten geachtet werden.

Inhaltlich sollte die Union folgende Verhandlungsziele anstreben:

- (3) Die nachstehend im Einzelnen dargelegten spezifischen Ziele werden erreicht; dabei wird auf die Vereinbarkeit des Ergebnisses der Verhandlungen mit den einschlägigen internen Vorschriften der Union zur Bekämpfung der Umweltkriminalität geachtet. Diese internen Vorschriften werden während ihrer Ausarbeitung im Gesetzgebungsverfahren der Union und schließlich in ihrer endgültigen Fassung als Grundlage für die Verhandlungsposition der Union dienen.
- (4) Die Verhandlungen führen zu einer gemeinsamen Vorstellung von den Kategorien von Umweltkriminalität und den Sanktionen gegen natürliche und juristische Personen in den EU-Mitgliedstaaten und den Mitgliedstaaten des Europarates und werden auf dieser Grundlage die internationale Zusammenarbeit erleichtern.
- (5) Das geplante neue Übereinkommen ist mit dem Besitzstand der Union vereinbar, der zur Verfolgung der Ziele der Umweltpolitik der Union beiträgt und so weit wie möglich den Anwendungsbereich der neuen Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt widerspiegelt, über die derzeit verhandelt wird. Die neue Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und das neue Übereinkommen ergänzen und stärken einander bei der Erreichung ihrer Ziele – der Erhöhung des Umweltschutzniveaus und der Verbesserung der Umweltqualität.
- (6) Die Umweltstraftaten und ihr Anwendungsbereich sind im Übereinkommen klar definiert und mit der Liste der Straftaten in Artikel 3 Absatz 1 des Vorschlags der Kommission für eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und zur Ersetzung der Richtlinie 2008/99/EG² vereinbar und tragen den Fortschritten bei den Verhandlungen zwischen den gesetzgebenden Organen der Union und schließlich der endgültigen Fassung der Richtlinie Rechnung.
- (7) Das Übereinkommen enthält eine Definition der Haftung juristischer Personen, die mit der Definition im Besitzstand der Union vereinbar ist.
- (8) Es gewährleistet die Verfügbarkeit wirksamer, abschreckender und verhältnismäßiger Sanktionen gegen natürliche und juristische Personen.

¹ COM(2021) 851 final, 2021/0422(COD)

² Siehe Fußnote 1.

- (9) Es enthält geeignete Vorschriften über die gerichtliche Zuständigkeit, die sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten – zumindest – für Umweltstraftaten zuständig sind, die von ihren Staatsangehörigen begangen werden oder die sich in ihrem Hoheitsgebiet oder an Bord von Schiffen unter ihrer Flagge ereignen.
- (10) Es trägt zum Ausbau der internationalen Zusammenarbeit bei und fördert die Nutzung bestehender Mechanismen für Zusammenarbeit, Informationsaustausch und Amtshilfe.
- (11) Das Übereinkommen enthält Bestimmungen zur Stärkung der nationalen Durchsetzungsketten mit Zuständigkeit für Umweltkriminalität, damit Umweltstraftaten erfolgreich aufgedeckt, untersucht, verfolgt und geahndet werden können.
- (12) Die Rolle der Bürger bei der Aufdeckung und Anklageerhebung im Bereich der Umweltkriminalität wird anerkannt und ihre Rechte werden verteidigt.
- (13) Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen zur Schärfung des Bewusstseins für den durch Umweltstraftaten verursachten Schaden. Das Vorsorgeprinzip zur Vermeidung von Umweltstraftaten wird anerkannt.

In Bezug auf die Durchführung des Übereinkommens sollte die Union Folgendes erreichen:

- (14) Mit dem geänderten Übereinkommen wird den bestehenden globalen und regionalen Instrumenten und der laufenden internationalen Zusammenarbeit bei der weltweiten Bekämpfung der Umweltkriminalität Rechnung getragen.
- (15) Mit dem geänderten Übereinkommen werden sein Durchführungsmechanismus und seine Schlussbestimmungen beibehalten, unter anderem in Bezug auf die Beilegung von Streitigkeiten, die Unterzeichnung, die Ratifizierung, die Annahme, die Genehmigung und den Beitritt, das Inkrafttreten, die Änderung, die Aussetzung und die Kündigung.