



Съвет на  
Европейския съюз

Брюксел, 17 декември 2021 г.  
(OR. en)

---

---

Междуетноституционално досие:  
2021/0422(COD)

---

---

14459/21  
ADD 3

JAI 1316  
COPEN 428  
ENV 975  
DROIPEN 156  
CODEC 1558  
IA 213

## ПРЕДЛОЖЕНИЕ

---

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	15 декември 2021 г.
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	SWD(2021) 466 final
Относно:	РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО, придружаващ Предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА относно защитата на околната среда чрез наказателното право и за замяна на Директива 2008/99/ЕО

---

Приложено се изпраща на делегациите документ SWD(2021) 466 final.

---

Приложение: SWD(2021) 466 final



Брюксел, 15.12.2021 г.  
SWD(2021) 466 final

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**  
**РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,**

*придружаващ*

**Предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА  
СЪВЕТА**

**относно защитата на околната среда чрез наказателното право и за замяна на  
Директива 2008/99/ЕО**

{COM(2021) 851 final} - {SEC(2021) 428 final} - {SWD(2021) 465 final}

**Оценка на въздействието за преразглеждане на Директивата относно престъпленията срещу околната среда (Директива 2008/99/ЕО)**

**А. Необходимост от действия**

**В какво се изразява проблемът и защо той се разглежда на равнище ЕС?**

Оценката на въздействието следва оценката на Директивата относно престъпленията срещу околната среда (ДПОС). Престъпленията срещу околната среда оказват отрицателно екологично, социално и икономическо въздействие и са четвъртата по доходност област на престъпност в световен мащаб, като общата печалба на престъпниците се оценява на приблизително 260 милиарда щатски долара годишно. ДПОС е основният хоризонтален инструмент на ЕС за защита на околната среда чрез наказателното право. Приключилата през 2020 г. оценка показва, че с ДПОС е установена обща рамка на ЕС на основните категории престъпления срещу околната среда, но на практика тя не е оказала въздействие. ДПОС не е спомогнала за повишаване на броя на присъдите или на равнището на наложените наказания в държавите членки. В оценката са констатирани следните конкретни проблеми:

- 1) Обхватът на ДПОС (определен в две приложения към ДПОС и в списък на престъпленията в член 3 от ДПОС) не е актуален и е определен по сложен начин, като не дава възможност за извършването на ефективни разследвания, наказателни преследвания и трансгранично сътрудничество.
- 2) Определенията за това какво представляват престъпленията срещу околната среда са неясни и пречат на извършването на ефективни разследвания, наказателни преследвания и трансгранично сътрудничество между и в рамките на държавите членки.
- 3) Размерите на наказанията не са ефективни и възпиращи във всички държави членки.
- 4) Трансграничното сътрудничество е твърде ограничено.
- 5) Създателите на политики и практикуващите специалисти в областта на правоприлагането не са осведомени относно характера и мащаба на престъпленията срещу околната среда и относно ефективността на мерките за правоприлагане поради ограниченото събиране, обработване и споделяне на статистически данни.
- 6) Веригата на прилагането на законодателството, свързано с престъпленията срещу околната среда, е неефективна, което се дължи, наред с другото, на липсата на обучение и специализация, както и на недостатъчната координация и сътрудничество между различните равнища на правоприлагането в областта на околната среда.

**Какво следва да бъде постигнато?**

Инициативата има за цел да се постигне по-добро опазване на околната среда чрез по-ефективно разкриване, разследване, наказателно преследване и санкциониране на престъпленията срещу околната среда.

По-конкретно целите са следните:

- 1) подобряване на ефективността на разследванията и на наказателните преследвания чрез актуализиране на обхвата на директивата и чрез въвеждане на осъществим и прост механизъм за актуализирането на директивата;
- 2) подобряване на ефективността на разследванията и на наказателните преследвания чрез поясняване или премахване на неясни термини, използвани в определенията на престъпленията срещу околната среда в член 3;
- 3) осигуряване на ефективни, възпиращи и пропорционални видове и размери наказания за престъпленията срещу околната среда;
- 4) подобряване на ефективността на трансграничното сътрудничество относно престъпленията срещу околната среда;
- 5) подобряване на вземането на информирани решения относно престъпленията срещу околната среда чрез подобро събиране и споделяне на статистически данни; както и
- 6) подобряване на ефективността на националните вериги на правоприлагане (разследвания, наказателни преследвания, наказания).

## Каква е добавената стойност от действия на равнище ЕС (субсидиарност)?

Престъпленията срещу околната среда, например сериозните форми на замърсяване на водата и въздуха, замърсяването на морето и незаконният трафик на химикали, отпадъци и екземпляри на дивата природа, обикновено имат трансгранични последици. Борбата с тези трансгранични престъпления изисква осигуряването на равнопоставени условия в целия ЕС по отношение на определението за престъпление срещу околната среда и по отношение на наказанията. Това би улеснило съдебното сътрудничество между съответните органи на държавите членки. Извършителите на престъпления, в т.ч. извършителите на корпоративни престъпления, повече няма да могат да остават ненаказани, например като избират да извършват дейност в държави членки с най-малко строгото законодателство.

## Б. Решения

### Какви са различните варианти за постигане на целите? Има ли предпочитан вариант или не? В случай, че отговорът е отрицателен, защо не?

Комисията е разработила редица законодателни и незаконодателни варианти на политиката. Бяха разгледани следните варианти, които бяха отхвърлени на по-ранен етап: 1) да се отмени директивата; или 2) да се преодолеят установените проблеми единствено чрез необвързващи мерки, като насоки на ЕС относно тълкуването на определенията и размерите на наказанията.

Въз основа на оценката единственият реалистичен вариант за постигането на установените конкретни цели е да се преразгледа директивата. Това не изключва подкрепящи незаконодателни мерки („основен вариант“). В рамките на този основен вариант на политиката в оценката на въздействието са установени и оценени в пълна степен следните подварианти („варианти“), така че да се намери отговор за всяка конкретна цел.

### Цел 1

- Вариант 1а: Актуализиране на съществуващия списък със законодателство в приложенията, добавяне на нови значими категории престъпления в член 3; въвеждане на процедурата на комитет с цел актуализиране на приложенията.
- Вариант 1б: Общо позоваване на съответното секторно законодателство и премахване на приложенията; прецизиране на определението за това какво представлява престъпление срещу околната среда в списъка с престъпления в член 3 и добавяне на нови значими категории престъпления.
- Вариант 1в: Даване на определение за престъпление срещу околната среда в директивата без включване на изискването за нарушение на съответното секторно законодателство на ЕС.

Предпочитаният вариант е вариант 1б, тъй като с него се добавя повече правна яснота относно това кои нарушения на секторното законодателство представляват престъпление срещу околната среда. В бъдеще директивата трябва да бъде актуализирана — както и сега — от европейския законодател, тъй като един по-прост механизъм — а именно процедурата на комитет, не е приложим за съществени елементи на директивата. Определението за престъпление срещу околната среда е съществен елемент.

### Цел 2

- Вариант 2а: Прецизиране на неясни термини в директивата (например „значителна вреда“).
- Вариант 2б: Премахване на неясни термини, като „значителна вреда“, и криминализиране на „рисково поведение“ (престъпление, свързано със застрашаване).
- Вариант 2в: Съчетание на варианти 2а и 2б.

Предпочетеният вариант е вариант 2в.

### Цел 3

- Вариант 3а: Въвеждане на минимални и максимални размери на наказанията.
- Вариант 3б: Вариант 3а, плюс утежняващи обстоятелства и допълнителни санкции.
- Вариант 3в: Вариант 3б, плюс задължение за обвързване на размера на глобите с финансовото състояние на юридическите лица и/или с незаконните печалби.

Предпочетеният вариант е вариант 3в.

### Цел 4

Пакет от разпоредби, с които пряко се насърчава трансграничното сътрудничество, например хармонизирани ефективни способности за разследване, задължение за сътрудничество чрез Европол, Евроюст и чрез Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и правила относно компетентността.

### Цел 5

- Вариант 5а: Задължаване на държавите членки да събират и редовно да докладват на Комисията статистически данни относно престъпленията срещу околната среда.
- Вариант 5б: Вариант 5а, плюс задължение на държавите членки да събират и редовно да докладват на Комисията статистически данни в съответствие с хармонизирани общи стандарти.

Предпочетеният вариант е вариант 5б.

### Цел 6

Пакет от задължения за насърчаване на практическото изпълнение, като осигуряване на целево и редовно обучение на всички равнища от веригата на правоприлагането, всеобхватни национални стратегии относно престъпленията срещу околната среда и мерки за повишаване на осведомеността.

### Какви са позициите на различните заинтересовани страни? Кой подкрепя отделните варианти?

Преобладаващата част от заинтересованите страни, като практикуващите специалисти в областта на правоприлагането и техните мрежи на равнище ЕС, агенциите на ЕС, като Евроюст и Европол, НПО, държавите членки, предприятията и академичните среди, са съгласни, че ДПОС се нуждае от подобрения и че са необходими действия на ЕС. Те предпочитат преразглеждането на ДПОС пред въвеждането на необвързващи мерки или пред актуализирането на обхвата на ДПОС. Почти всички заинтересовани страни са съгласни с предложените варианти по всяка конкретна цел, с едно изключение относно обхвата на ДПОС (цел 1, вариант 1в — не е избран за предпочетен вариант, вж. по-горе). При този вариант определението за престъпление срещу околната среда в ДПОС би било независимо от нарушението на административното право. Държавите членки и академичната общност, с които е проведена консултация, както и значителен брой заинтересовани страни от промишлеността считат, че връзката между наказателното право и административното право е необходима, за да се гарантира правна сигурност за предприятията, които спазват секторното законодателство. Други заинтересовани страни подкрепят разделянето на престъпленията срещу околната среда от секторното законодателство, за да се попречи на извършителите на престъпления, които са причинили тежка екологична щета, да избегнат наказателна отговорност.

### В. Въздействие на предпочитания вариант

#### Какви са предимствата на предпочитания вариант (ако има такива, освен основните предимства)?

Според оценката предпочитаният пакет от варианти би допринесъл за ефективното преодоляване на основните проблеми и за постигането на общите и конкретните цели. По-ефективното разкриване, разследване, наказателно преследване и санкциониране на престъпленията срещу околната среда вероятно

ще спомогне за намаляване на въздействието на престъпленията срещу околната среда в сравнение с базовия сценарий. Тъй като количествените данни за въздействията са ограничени, вероятното въздействие на вариантите се базира на гледищата на експертите и заинтересованите лица, допълнени с данни там, където е възможно.

Съгласно **цел 1** премахването на приложенията и вместо тях прецизиране на определението за престъпление срещу околната среда в член 3, както и добавянето на нови категории престъпления срещу околната среда в същия член вероятно ще спомогне за подобряване на ефективността на разследванията и на наказателните преследвания на престъпленията срещу околната среда, особено по отношение на трансграничното сътрудничество. В бъдеще обаче ще е необходимо също така директивата да се актуализира редовно чрез законодателна процедура, ако към обхвата на директивата се добавят нови области на престъпление срещу околната среда. Няма по-лесен начин да се направи това, тъй като категориите престъпления срещу околната среда са съществен елемент на директивата и предполагат решение на европейския законодател.

Съгласно **цел 2**, за да се даде адекватен отговор на престъпленията срещу околната среда, е необходимо да се добавят както престъпленията, свързани със застрашаване, така и престъпленията, свързани с нанасяне на щета. Настоящата директива е основана на съчетанието от тези два вида определения за престъпление. В предложението ще трябва да бъдат добавени нови категории престъпления, свързани със застрашаване, и да се прецизира кое поведение се криминализира; ще трябва да бъде добавена също така информация, въз основа на която да се определи какво може да представлява вреда върху околната среда.

Прецизирането на определенията на неясни термини, например „*значителни вреди*“ и „*незначителни количества или количества, които не са незначителни*“, ще допринесе за подобряване на яснотата на директивата. Насочването на вниманието върху престъпленията, свързани със застрашаване, и рисковото поведение ще даде възможност за ефективно санкциониране на случаите, в които е трудно да се установят действително нанесените щети или в които такива не са налице. По този начин съчетаното прилагане на двата варианта може да доведе до подобряване на ефективността на разследванията и на наказателните преследвания на престъпленията срещу околната среда.

Предпочитаният вариант по **цел 3** ще доведе до по-ефективни, пропорционални, възпиращи и единни размери на наказанията за целия ЕС и на практика в целия ЕС. Освен това минималните равнища на максималните размери на наказанията за лишаване от свобода ще осигурят достъп на практикуващите специалисти в областта на правоприлагането до способности за разследване, които са на разположение само при престъпления, които се наказват с определени минимални равнища на максималните размери на наказанията. Това ще доведе до по-ефективни разследвания и ще улесни трансграничното сътрудничество.

Мерките по **цел 4** пряко ще насърчат трансграничното сътрудничество, ще се допълват и подсилват взаимно и ще спомогнат за по-ефективни разследвания, тъй като много от делата за престъпления срещу околната среда могат да се водят успешно само трансгранично.

Предпочитаният вариант по **цел 5** ще доведе до създаването на общ определен минимален стандарт за събирането на данни относно процедури за престъпления срещу околната среда и по този начин до създаването на статистически данни, които са съпоставими в целия ЕС.

Предложеният пакет от мерки по **цел 6** ще има положително влияние върху ефективността на терен на всички равнища на веригата на правоприлагане (инспектори, полиция, прокуратура, съдии по наказателни дела).

#### **Какви са разходите, свързани с предпочитания вариант (ако има такива, освен основните разходи)?**

Настоящото предложение има незначително отражение върху бюджета както за държавите членки, така и за Комисията. Конкретна информация за финансовото отражение върху Комисията може да се намери във законодателната финансова обосновка, приложена към настоящия законодателен пакет.

## **Европейска комисия**

Комисията има два вида разходи: еднократни и периодични.

Първото финансово отражение върху Комисията е свързано с петата цел на преразглеждането: подобряване на събирането на статистически данни и на докладването на престъпления срещу околната среда. Общият разход е разделен на три вида разходи:

- Определяне на минимални стандарти: приблизително 110 000 EUR (еднократен разход)
- Поддържане на стандартите: приблизително 16 000 EUR (периодичен разход)
- Двугодишен доклад от Комисията относно данните на държавите членки: приблизително 25 000 EUR (периодичен разход).

Освен разходите, свързани с преразглеждането на петата цел, Комисията ще трябва да предвиди също така още един еднократен разход, свързан със задълженията ѝ за представяне на доклади. В законодателното предложение се посочва, че Комисията ще трябва да представи два доклада:

- транспониране на директивата от държавите членки: ще струва 405 000 EUR (еднократен разход)
- Проучване относно ефективността на директивата чрез определена поредица от показатели: ще струва приблизително 420 000 EUR (еднократен разход).

## **Държави членки**

Финансовото отражение на директивата върху държавите членки е свързано с три цели на преразглеждането: подобряване на ефективното сътрудничество и координацията между държавите членки (цел 4), подобряване на събирането на статистически данни и докладването на престъпления срещу околната среда (цел 5) и подобряване на ефективното функциониране на веригата на правоприлагането (цел 6).

Във връзка с цел 4 разходите за всички държави членки са по две направления: разходи за способности за разследване и за създаване на национални звена за контакт.

- Способи за разследване: нямаше налични данни, въз основа на които да се направи първа оценка на разходите
- Създаване на национални звена за контакт: разходите за всички държави членки ще варират от 475 000 EUR до 792 000 EUR

Във връзка с цел 5 могат да бъдат установени няколко вида разходи за държавите членки:

- Създаване на национална процедура за координация: ще струва 146 000 EUR за всички държави членки
- Определяне на минимални стандарти: ще струва 281 000 EUR
- Поддържане на стандартите за всички държави членки: ще струва 35 000 EUR.
- Координация, събиране на данни и докладване: ще струва 220 000 EUR за всички държави членки.

Във връзка с цел 6:

- За разходите за обучение за всички държави членки ще са необходими приблизително 8 000 000 EUR
- Национални стратегии
  - Еднократен разход от приблизително 864 000 EUR за всички държави членки
  - Периодични разходи в размер на приблизително 324 000 EUR за всички държави членки
- Увеличението на персонала, свързан с настоящата директива, се изчислява на 4 милиона евро за всички държави членки.

## **Какво е въздействието върху МСП и конкурентоспособността?**

Ефективното правоприлагане вероятно ще донесе ползи за предприятията, тъй като то ще ги предпази от нелоялната конкуренция от предприятия, които извършват незаконна дейност. Също така евентуалното накърняване на репутацията на един цял сектор, което може да настъпи в резултат на престъпни дейности, ще се намали за предприятията, които спазват изискванията. Ефективното наказателно правоприлагане няма да създаде допълнителна финансова тежест, тъй като разходите за привеждане в съответствие са свързани със секторното законодателство, а не с директивата.

#### **Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?**

Ще има умерено увеличение на административната тежест и на разходите поради събирането на статистически данни и разходите за звената и за обучението по веригата на правоприлагането. С преразглеждането на директивата се цели да се установи по-ефективна верига на правоприлагането. Очаква се това да доведе до увеличаване на делата, които се разглеждат и по които има ефективни разследвания и присъди. Това на свой ред може да доведе до необходимост от наемане или пренасочване на допълнителен персонал (полицаи и прокурори) към областта на правоприлагането, отнасяща се до престъпленията срещу околната среда.

#### **Ще има ли друго значително въздействие?**

Намаляването на престъпленията срещу околната среда се очаква да окаже благотворно въздействие върху здравето (например чрез намаляване на замърсяването), икономиката (чрез намаляване на нелоялната конкуренция и данъчните загуби) и върху биологичното разнообразие. Инициативата вероятно ще окаже положително въздействие върху основните права чрез подобряване на опазването на околната среда (член 37 от Хартата) и чрез подобрения в области, свързани с достойнството, здравето и благополучието (членове 1, 2, 3, 24, 31, 34, 35).

#### **Пропорционалност?**

В съответствие с принципа на пропорционалност предлаганите мерки не надхвърлят необходимото за постигането на целите. Предпочитаните варианти по цели 4, 5 и 6 ще са свързани с разходи за държавите членки, но също така ще допринесат за подобряването на ефективната защита на околната среда чрез наказателното право. Като цяло балансът на предпочетените варианти е положителен, тъй като ще има положително въздействие върху самата околна среда и върху икономиката и обществото.

#### **Г. Последващи мерки**

Освен редовното представяне на доклади въз основа на предоставената от държавите членки статистика Комисията ще оцени изпълнението на инициативата, за да прецени дали са постигнати целите на политиката.