



Rada
Evropské unie

Brusel 17. prosince 2021
(OR. en)

**Interinstitucionální spis:
2021/0422(COD)**

14459/21
ADD 3

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

NÁVRH

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	15. prosince 2021
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2021) 466 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o trestněprávní ochraně životního prostředí a o nahrazení směrnice 2008/99/ES

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2021) 466 final.

Příloha: SWD(2021) 466 final



V Bruselu dne 15.12.2021
SWD(2021) 466 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE
SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY
o trestněprávní ochraně životního prostředí a o nahrazení směrnice 2008/99/ES

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

Souhrnný přehled

Posouzení dopadů pro přezkum směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí (směrnice 2008/99/ES)

A. Potřeba opatření

V čem spočívá problém a proč se jedná o problém na úrovni EU?

Toto posouzení dopadů navazuje na hodnocení směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí. Trestná činnost proti životnímu prostředí má negativní ekologické, sociální a hospodářské dopady a je čtvrtou nejziskovější oblastí trestné činnosti na světě, přičemž celkový zisk pachatelů této trestné činnosti se odhaduje na přibližně 260 miliard USD ročně. Směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí je hlavním horizontálním nástrojem EU na ochranu životního prostředí prostřednictvím trestního práva. Hodnocení, které bylo dokončeno v roce 2020, ukázalo, že směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí zavedla společný rámec EU pro klíčové kategorie trestných činů proti životnímu prostředí, ale v praxi neměla účinek. Směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí nezvýšila počet odsouzení ani úroveň uložených sankcí v členských státech. Při hodnocení byly zjištěny tyto hlavní specifické problémy:

- 1) Oblast působnosti směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí (definovaná ve dvou přílohách směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí a v seznamu trestných činů v článku 3 směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí) je zastaralá a je vymezena složitým způsobem, což brání efektivnímu vyšetřování, stíhání a přeshraniční spolupráci.
- 2) Definice trestných činů proti životnímu prostředí jsou nejasné a brání efektivnímu vyšetřování, stíhání a přeshraniční spolupráci mezi členskými státy i v rámci členských států.
- 3) Úrovně sankcí nejsou ve všech členských státech účinné a odrazující.
- 4) Přeshraniční spolupráce je příliš omezená.
- 5) Tvůrci politik a odborníci z praxe nemají dostatečné povědomí o povaze a rozsahu trestné činnosti proti životnímu prostředí a o účinnosti opatření v oblasti prosazování práva v důsledku omezeného shromažďování, zpracovávání a sdílení statistických údajů.
- 6) Existuje neúčinný řetězec prosazování práva v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí, mimo jiné kvůli nedostatečné odborné přípravě a specializaci a nedostatečné koordinaci a spolupráci mezi různými úrovněmi prosazování práva v oblasti životního prostředí.

Čeho by mělo být dosaženo?

Cílem iniciativy je dosáhnout lepší ochrany životního prostředí účinnějším odhalováním, vyšetřováním, stíháním a ukládáním sankcí za trestnou činnost proti životnímu prostředí.

Konkrétněji jde o následující cíle:

- 1) zvýšit efektivitu vyšetřování a stíhání prostřednictvím aktualizace působnosti směrnice a začleněním proveditelného a jednoduchého mechanismu pro aktualizaci směrnice;
- 2) zvýšit efektivitu vyšetřování a stíhání prostřednictvím vyjasnění nebo odstranění neurčitých pojmů v definicích trestné činnosti proti životnímu prostředí v článku 3;
- 3) zajistit účinné, odrazující a přiměřené druhy a výše sankcí za trestnou činnost proti životnímu prostředí;
- 4) zvýšit efektivitu přeshraniční spolupráce v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí;
- 5) podpořit informované rozhodování o trestné činnosti proti životnímu prostředí prostřednictvím lepšího shromažďování a sdílení statistických údajů a
- 6) zvýšit efektivitu vnitrostátních řetězců prosazování práva (vyšetřování, stíhání, ukládání sankcí).

Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU (subsidiarita)?

Trestné činy proti životnímu prostředí, jako jsou závažné formy znečištění vody a ovzduší, znečištění moří a obchodování s chemickými látkami, odpady a volně žijícími a planě rostoucími druhy, mají obvykle přeshraniční účinky. Boj proti této přeshraniční trestné činnosti vyžaduje rovné podmínky v celé EU, pokud jde o definici trestné činnosti proti životnímu prostředí a sankcí. To by usnadnilo justiční spolupráci mezi příslušnými orgány členských států. Pachatelé, včetně pachatelů z řad právnických osob, by se již nemohli vyhnout trestu například tak, že se rozhodnou působit z členských států s nejmírnějšími právními předpisy.

B. Řešení

Prostřednictvím kterých možností lze cílů dosáhnout? Je některá možnost upřednostňována? Pokud ne, proč ne?

Komise vypracovala řadu legislativních a nelegislativních možností. V rané fázi byly zváženy a vyřazeny tyto možnosti: 1) zrušit směrnici nebo 2) řešit zjištěné problémy pouze nezávaznými opatřeními, jako jsou pokyny EU pro výklad definic a výše sankcí.

Na základě posouzení je jedinou realistickou možností, jak dosáhnout stanovených specifických cílů, revize směrnice. Tím by nebyly vyloučeny podpůrné nelegislativní možnosti („hlavní možnost“). V rámci této hlavní možnosti byly v posouzení dopadů určeny a podrobně posouzeny následující dílčí možnosti („možnosti“), aby bylo možné řešit jednotlivé specifické cíle.

Cíl 1

- Možnost 1a: Aktualizovat stávající seznam právních předpisů v přílohách, doplnit do článku 3 nové relevantní kategorie trestných činů; zavést postup projednávání ve výborech za účelem aktualizace příloh.
- Možnost 1b: Odkazovat na příslušné odvětvové právní předpisy obecně a odstranit přílohy; upřesnit definici trestné činnosti proti životnímu prostředí v článku 3 a doplnit nové relevantní kategorie trestných činů.
- Možnost 1c: Definovat trestnou činnost proti životnímu prostředí ve směrnici bez požadavku na porušení příslušných odvětvových právních předpisů EU.

Upřednostňovanou možností je možnost 1b, neboť přináší větší právní jasnost, pokud jde o to, která porušení odvětvových právních předpisů představují trestnou činnost proti životnímu prostředí. V budoucnu musí být směrnice, stejně tak jako dnes, aktualizována normotvůrcem Evropské unie, neboť jednodušší mechanismus – konkrétně postup projednávání ve výborech – se nevztahuje na základní části směrnice. Definice trestné činnosti proti životnímu prostředí je její základní částí.

Cíl 2

- Možnost 2a: Přesněji definovat nejasné pojmy ve směrnici (např. „podstatné zhoršení / podstatná škoda“).
- Možnost 2b: Odstranit neurčité pojmy, jako je například „podstatné zhoršení / podstatná škoda“, a kriminalizovat „rizikové chování“ (trestný čin představující ohrožení).
- Možnost 2c: Kombinace možností 2a a 2b.

Upřednostňovanou možností je možnost 2c.

Cíl 3

- Možnost 3a: Zavést minimální a maximální úrovně sankcí.
- Možnost 3b: Možnost 3a s připojením přitěžujících okolností a doplňkových sankcí.
- Možnost 3c: Možnost 3b s připojením povinnosti spojit výši pokut s finanční situací právnických osob a/nebo nezákonnými zisky.

Upřednostňovanou možností je možnost 3c.

Cíl 4

Soubor ustanovení, která přímo podporují přeshraniční spolupráci, jako jsou harmonizované účinné vyšetřovací nástroje, povinnost spolupracovat prostřednictvím Europolu, Eurojustu a úřadu OLAF a pravidla pro soudní příslušnost.

Cíl 5

- Možnost 5a: Uložit členským státům povinnost shromažďovat statistické údaje týkající se trestné činnosti proti životnímu prostředí a pravidelně o nich podávat zprávy Komisi.
- Možnost 5b: Možnost 5a s připojením povinnosti členských států shromažďovat statistické údaje a podávat o nich zprávy podle harmonizovaných společných norem.

Upřednostňovanou možností je možnost 5b.

Cíl 6

Soubor povinností na podporu praktického provádění, jako je poskytování cílené a pravidelné odborné přípravy na všech úrovních řetězce prosazování práva, zastřešující vnitrostátní strategie boje proti trestné činnosti proti životnímu prostředí a opatření ke zvyšování povědomí.

Jaké jsou názory jednotlivých zúčastněných stran? Kdo podporuje kterou možnost?

Velká většina zúčastněných stran, jako jsou odborníci z praxe v oblasti prosazování práva a jejich sítě na úrovni EU, agentury EU, jako je Eurojust a Europol, nevládní organizace, členské státy, podniky a akademická obec, souhlasí s tím, že směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí vyžaduje zlepšení a že je nezbytné přijmout opatření na úrovni EU. Upřednostňují revizi směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí před zavedením nezávazných opatření nebo pouhou aktualizací oblasti působnosti směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí. Téměř všechny zúčastněné strany souhlasí s možnostmi navrženými v rámci každého specifického cíle, s jedinou výjimkou týkající se oblasti působnosti směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí (cíl 1, možnost 1c – není zvolena jako upřednostňovaná možnost, viz výše). Tato možnost by ve směrnici o trestněprávní ochraně životního prostředí definovala trestnou činnost proti životnímu prostředí nezávisle na porušení právních předpisů v oblasti správního práva. Členské státy a akademická obec, které byly osloveny, a značný počet zúčastněných stran z odvětví se však domnívá, že vazba mezi trestním právem a správním právem je nezbytná k zajištění právní jistoty pro podniky, které dodržují odvětvové právní předpisy. Další zúčastněné strany podporují oddělení trestné činnosti proti životnímu prostředí od odvětvových právních předpisů s cílem zabránit tomu, aby se pachatelé, kteří způsobili velmi závažné škody na životním prostředí, vyhnuli trestní odpovědnosti.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, kromě již uvedených hlavních možností)?

Podle posouzení by byl upřednostňovaný soubor možností efektivní při řešení hlavních problémů a při plnění obecných a specifických cílů. Účinnější odhalování, vyšetřování, stíhání a ukládání sankcí za trestnou činnost proti životnímu prostředí pravděpodobně pomůže snížit její dopady v porovnání s výchozím stavem. Vzhledem k tomu, že kvantitativní údaje o dopadech jsou omezené, vychází pravděpodobný dopad možností z názorů odborníků a zúčastněných stran, pokud možno s doplněním údajů.

V rámci **cíle 1** odstranění příloh a namísto toho upřesnění definice toho, co představuje trestnou činnost proti životnímu prostředí, v článku 3 a doplnění nových kategorií trestných činů proti životnímu prostředí do téhož článku pravděpodobně zlepší účinnost vyšetřování a stíhání trestných činů proti životnímu prostředí, zejména pokud jde o přeshraniční spolupráci. Pokud by však do oblasti působnosti směrnice byly přidány nové oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí, bylo by v budoucnu rovněž zapotřebí pravidelně aktualizovat směrnici legislativním postupem. Nelze toho dosáhnout jednodušším způsobem, neboť definice kategorií trestných činů proti životnímu prostředí jsou základní částí směrnice, která vyžaduje rozhodnutí normotvůrce Evropské unie.

V rámci **cíle 2** je pro odpovídající reakci na trestné činy proti životnímu prostředí nezbytné uvést jak trestnou činnost představující ohrožení životního prostředí, tak trestnou činnost se skutečnou škodou. Stávající směrnice vychází z kombinace těchto dvou typů definice trestné činnosti. Návrhem bude nutno doplnit nové kategorie trestných činů představujících ohrožení a přesněji specifikovat, které chování je trestným činem; bude rovněž třeba

doplnit informace, které umožní určit, co může představovat škody na životním prostředí.

Přesnější definice nejasných pojmů, jako jsou „*podstatné zhoršení / podstatná škoda*“ a „*zanedbatelné množství nebo množství jiné než zanedbatelné*“, zlepši jasnost směrnice. Zaměření na trestný čin představující ohrožení a rizikové chování umožní účinný postih v případech, kdy je obtížné zjistit skutečnou škodu nebo kdy k žádné škodě nedošlo. Kombinované uplatňování obou možností tedy může vést ke zvýšení efektivity vyšetřování a stíhání trestné činnosti proti životnímu prostředí.

Možnost upřednostňovaná v rámci **cíle 3** povede v praxi k účinnějším, přiměřenějším, více odrazujícím a jednodušším úrovním sankcí v celé EU. Minimální horní hranice sazeb trestů odnětí svobody poskytne příslušníkům donucovacích orgánů přístup k vyšetřovacím nástrojům, které jsou k dispozici pouze pro trestné činy s určitou minimální horní hranicí sankcí. To povede k efektivnějšímu vyšetřování a usnadní přeshraniční spolupráci.

Opatření v rámci **cíle 4** budou přímo podporovat přeshraniční spolupráci, vzájemně se doplňovat a posilovat a povedou k efektivnějšímu vyšetřování, neboť mnoho případů trestné činnosti proti životnímu prostředí lze úspěšně vyšetřovat pouze přeshraničně.

Upřednostňovaná možnost v rámci **cíle 5** povede ke společně definované minimální normě pro shromažďování údajů o postupech týkajících se trestné činnosti proti životnímu prostředí, a tedy i k možnosti porovnat statistické údaje v celé EU.

Soubor opatření navrhovaných v rámci **cíle 6** bude mít pozitivní vliv na praktickou účinnost na všech úrovních řetězce prosazování práva (inspektory, policii, státní zastupitelství, trestní soudce).

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, kromě již uvedených hlavních možností)?

Stávající návrh má zanedbatelné rozpočtové důsledky jak pro členské státy, tak pro Komisi. Konkrétní informace o finančních dopadech pro Komisi jsou uvedeny v legislativním finančním výkazu připojeném k tomuto legislativnímu balíčku.

Evropská komise

Komise ponese dva druhy nákladů: jednorázové a opakované.

První finanční dopady pro Komisi souvisejí s pátým cílem revize: zlepšení shromažďování statistických údajů a podávání zpráv o trestné činnosti proti životnímu prostředí. Celkové náklady jsou rozděleny do tří druhů výdajů:

- Definice minimálních norem: přibližně 110 000 EUR (jednorázové náklady)
- Udržování norem: přibližně 16 000 EUR (opakované náklady)
- Zpráva o údajích členských států, kterou vypracuje Komise jednou za dva roky: přibližně 25 000 EUR (opakované náklady).

Kromě nákladů spojených s pátým cílem revize bude Komise muset rovněž stanovit jiný druh jednorázových nákladů, tj. náklady na své povinnosti vykazování. Legislativní návrh stanoví, že Komise bude povinna vypracovat dvě zprávy:

- Provedení směrnice členskými státy: bude představovat náklady ve výši 405 000 EUR (jednorázové náklady)
- Studie o účinnosti směrnice s určitou řadou ukazatelů: bude představovat náklady ve výši přibližně 420 000 EUR (jednorázové náklady).

Členské státy

Finanční dopady směrnice pro členské státy jsou spojeny se třemi cíli revize: zlepšení efektivity spolupráce a koordinace mezi členskými státy (cíl 4), zlepšení shromažďování statistických údajů a podávání zpráv o trestné činnosti proti životnímu prostředí (cíl 5) a zlepšení účinného fungování řetězce prosazování práva (cíl 6).

Pokud jde o cíl 4, náklady pro všechny členské státy jsou ve dvou úrovních: náklady na vyšetřovací nástroje a

náklady na zřízení vnitrostátních kontaktních míst.

- Vyšetřovací nástroje: nebyly k dispozici údaje, aby bylo možné provést prvotní posouzení nákladů
- Zřízení vnitrostátních kontaktních míst: náklady se budou pro všechny členské státy pohybovat v rozmezí 475 000 EUR až 792 000 EUR.

Pokud jde o cíl 5, lze určit několik druhů nákladů pro členské státy:

- Zavedení vnitrostátního koordinačního postupu: by představovalo náklady ve výši 146 000 EUR pro všechny členské státy
- Definice minimálních norem: by představovaly náklady ve výši 281 000 EUR
- Udržování těchto norem pro všechny členské státy: by mělo představovat náklady ve výši 35 000 EUR
- Koordinace, shromažďování a vykazování: bude představovat náklady ve výši 220 000 EUR pro všechny členské státy.

Pokud jde o cíl 6:

- Náklady na odbornou přípravu pro všechny členské státy budou činit přibližně 8 000 000 EUR
- Vnitrostátní strategie:
 - jednorázové náklady ve výši přibližně 864 000 EUR pro všechny členské státy,
 - opakované náklady ve výši přibližně 324 000 EUR pro všechny členské státy
- Zvýšení počtu zaměstnanců v souvislosti s touto směrnicí se odhaduje na 4 miliony EUR pro všechny členské státy.

Jaké budou dopady na malé a střední podniky a na konkurenceschopnost?

Podniky budou mít pravděpodobně prospěch z účinného prosazování práva, neboť je to ochrání před nekalou hospodářskou soutěží ze strany nelegálně působících podniků. Zmírní se rovněž poškození dobré pověsti v celém odvětví, které může být způsobeno trestnou činností, a to pro podniky dodržující předpisy. Účinné prosazování trestního práva by nemělo představovat další finanční zátěž, neboť náklady na dodržování předpisů vyplývají z odvětvových právních předpisů, nikoli ze směrnice.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

V důsledku shromažďování statistických údajů a nákladů na jednotky a odbornou přípravu v celém řetězci prosazování práva dojde k mírnému nárůstu administrativní zátěže a nákladů. Cílem revize směrnice je podpořit účinnější řetězec prosazování práva. Očekává se, že důsledkem bude nárůst počtu zjištěných případů, které budou účinně vyšetřovány a odsouzeny. To by mohlo vést k potřebě zaměstnat nebo přesunout další pracovníky (policie a státní zástupce) do oblasti prosazování práva v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí.

Očekávají se jiné významné dopady?

Očekává se, že omezení trestné činnosti proti životnímu prostředí bude mít příznivé dopady na zdraví (např. v důsledku snížení znečištění), hospodářství (zmírněním nekalé hospodářské soutěže a daňových ztrát) a biologickou rozmanitost. Iniciativa bude mít pravděpodobně pozitivní dopad na základní práva zlepšením ochrany životního prostředí (článek 37 Listiny) a zlepšení v oblasti důstojnosti, zdraví a dobrých životních podmínek (články 1, 2, 3, 24, 31, 34, 35).

Proporcionalita?

V souladu se zásadou proporcionality nepřekročí navrhovaná opatření rámec toho, co je nezbytné k dosažení stanovených cílů. Upřednostňované možnosti v rámci cílů 4, 5 a 6 by sice pro členské státy představovaly náklady, ale také by zlepšily účinnou ochranu životního prostředí prostřednictvím trestního práva. Celkově je bilance upřednostňovaných možností pozitivní, neboť výsledkem budou pozitivní dopady na životní prostředí jako takové i na hospodářství a společnost.

D. Návazná opatření

Kromě pravidelného vypracování výkazů založených na statistikách poskytovaných členskými státy vyhodnotí Komise provádění iniciativy s cílem posoudit, zda bylo dosaženo cílů politiky.