



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 17. detsember 2021
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2021/0422(COD)

14459/21
ADD 3

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

ETTEPANEK

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	15. detsember 2021
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2021) 466 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile: Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu ja direktiivi 2008/99/EÜ asendamise kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2021) 466 final.

Lisatud: SWD(2021) 466 final



Brüssel, 15.12.2021
SWD(2021) 466 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV
keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu ja direktiivi 2008/99/EÜ asendamise
kohta

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

A. Vajadus meetmete järele

Mis on probleem ja miks on tegemist ELi tasandi probleemiga?

Käesolev mõjuhinnang järgneb keskkonnanõukogude direktiivi hindamisele. Keskkonnanõukogevusel on negatiivne ökoloogiline, sotsiaalne ja majanduslik mõju ning see on maailmas nõukogevuse valdkondade seas tulususelt neljandal kohal: kurjategijate kogutulu selles valdkonnas on hinnanguliselt ligikaudu 260 miljardit USA dollarit aastas. Keskkonnanõukogude direktiiv on peamine horisontaalne ELi õigusakt keskkonna kaitsmiseks kriminaalõiguse kaudu. 2020. aastal lõpule viidud hindamine näitas, et keskkonnanõukogude direktiiviga loodi peamiste keskkonnanõukogude kategooriate ühine ELi raamistik, kuid praktikas ei olnud sellel mõju. Direktiiv ei suurendanud süüdimõistvate kohtuotsuste arvu ega määratud karistuste määra liikmesriikides. Eelkõige tehti hindamise käigus kindlaks järgmised konkreetsed põhiprobleemid:

- 1) direktiivi kohaldamisala (mis on kindlaks määratud direktiivi kahes lisas ja artiklis 3 sätestatud nõukogude loetelus) on aegunud ja sõnastatud keerulisel viisil, mis takistab tõhusat uurimist, süüdistuste esitamist ja piiriülest koostööd;
- 2) termini „keskkonnanõukogu“ määratlus on ebaselge ning takistab tõhusat uurimist, süüdistuste esitamist ja piiriülest koostööd liikmesriikides ja nende vahel;
- 3) karistused ei ole kõigis liikmesriikides tõhusad ja hoiatavad;
- 4) piiriülese koostöö on liiga piiratud;
- 5) poliitikakujundajad ja õigustöötajad ei ole teadlikud keskkonnanõukogude olemusest ja ulatusest ning õiguskaitsemeetmete tõhususest, kuna statistiliste andmete kogumine, töötlemine ja jagamine on piiratud;
- 6) täitmise tagamise ahel võitluses keskkonnanõukogude vastu ei ole tõhus, muu hulgas koolituse ja spetsialiseerumise puudumise ning ebapiisava koordineerimise ja koostöö tõttu keskkonnaõiguse jõustamise eri tasandite vahel.

Mida tuleks saavutada?

Algatuse eesmärk on saavutada keskkonna parem kaitse keskkonnanõukogude tõhusama avastamise, uurimise ning nende eest vastutusele võtmise ja karistamise kaudu.

Konkreetsemalt on eesmärgid järgmised:

- 1) tõhustada uurimist ja süüdistuste esitamist, ajakohastades direktiivi kohaldamisala ning võttes kasutusele teostatava ja lihtsa mehhanismi direktiivi ajakohasena hoidmiseks;
- 2) tõhustada uurimist ja süüdistuste esitamist artiklis 3 sätestatud keskkonnanõukogevõtte määratlustes kasutatud ebaselgete terminite selgitamise või nende väljajätmisega;
- 3) tagada keskkonnanõukogude korral tõhusad, hoiatavad ja proportsionaalsed karistusliigid ja -määrad;
- 4) suurendada piiriülese koostöö tõhusust võitluses keskkonnanõukogudega;
- 5) suurendada teadlikku otsusetegemist keskkonnanõukogude kohta, parandades statistiliste andmete kogumist ja jagamist, ning
- 6) parandada riiklike täitmise tagamise ahelate (uurimised, süüdimõistmised, karistused) tulemuslikkust.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiarsus)?

Keskkonnanõukogudel, nagu vee- ja õhureostuse rasked vormid, merereostus ning kemikaalide, jäätmete ja looduslike liikidega kaubitsemine, on tavaliselt piiriülese mõju. Nende piiriüleste nõukogude vastu võitlemiseks on vaja kogu ELis võrdseid tingimusi keskkonnanõukogude ja karistuste määratlemisel. See hõlbustaks õiguskoostööd liikmesriigi asjaomaste ametiasutuste vahel. Kurjategijad, sealhulgas äriühingutest õigusrikkujad, ei saaks enam jääda karistamata, kui nad näiteks otsustavad tegutseda kõige leebemate õigusaktidega liikmesriikides.

B. Lahendused

Millised on poliitikavariandid eesmärkide saavutamiseks? Kas on olemas eelistatud variant? Kui ei ole, siis miks?

Komisjon on välja töötanud mitu seadusandlikku ja mitteseadusandlikku poliitikavarianti. Kaalutud ja varajases etapis kõrvale jäetud variandid olid: 1) direktiivi kehtetuks tunnistamine või 2) kindlakstehtud probleemide lahendamine üksnes mittesiduvate meetmetega, näiteks ELi suunistega määratluste tõlgendamise ja karistusmäärade kohta.

Hindamise põhjal on konkreetsete eesmärkide saavutamiseks ainus realistlik võimalus direktiiv läbi vaadata. See ei välistaks muude kui seadusandlike meetmete toetamist (edaspidi „peamine variant“). Peamise poliitikavariandi all on kindlaks tehtud järgmised allvariandid (edaspidi „variandid“), mida on mõjuhinnangus põhjalikult hinnatud, pidades silmas iga konkreetset eesmärki.

1. eesmärk

- Variant 1a: ajakohastada lisades esitatud õigusaktide loetelu, lisada artiklisse 3 uued asjakohased kuriteo liigid ning võtta kasutusele komiteemenetlus, et hoida lisa ajakohasena.
- Variant 1b: viidata asjaomastele valdkondlikele õigusaktidele üldiselt ja lisad välja jätta; täpsustada keskkonnakuriteo määratlust artiklis 3 loetletud kuritegudes ja lisada uued asjakohased kuriteo liigid.
- Variant 1c: määratleda direktiivis keskkonnakuritegu nii, et selles puuduks asjakohaste ELi valdkondlike õigusaktide rikkumise kriteerium.

Eelistatud on variant 1b, kuna see suurendab õigusselgust selles suhtes, millised valdkondlike õigusaktide rikkumised kujutavad endast keskkonnakuritegusid. Ka edaspidi peab direktiivi ajakohastama Euroopa Liidu seadusandja, kuna lihtsamat mehhanismi, nimelt komiteemenetlust, direktiivi oluliste osade suhtes ei kohaldata. Oluline element on keskkonnakuriteo määratlemine.

2. eesmärk

- Variant 2a: määratleda ebamäärased terminid (nt „oluline kahju“) direktiivis täpsemalt.
- Variant 2b: kõrvaldada ebamäärased terminid, näiteks „oluline kahju“, ja kriminaliseerida „ohtlik käitumine“ (kuritegelik ohtuseadmine).
- Variant 2c: variantide 2a ja 2b kombinatsioon.

Eelistatud on variant 2c.

3. eesmärk

- Variant 3a: kehtestada minimaalsed ja maksimaalsed karistusmäärad.
- Variant 3b: variant 3a, millele lisanduvad raskendavad asjaolud ja lisakaristused.
- Variant 3c: variant 3b, millele lisandub kohustus siduda trahvide suurus juriidilise isiku finantsseisundi ja/või ebaseadusliku tuluga.

Eelistatud on variant 3c.

4. eesmärk

Otseselt piiriülest koostööd edendavate sätete pakett, nagu ühtlustatud tõhusad uurimisvahendid, kohustus teha koostööd Europoli, Eurojusti ja OLAFi kaudu ning kohtualluvust käsitlevad eeskirjad.

5. eesmärk

- Variant 5a: kohustada liikmesriike koguma ja esitama komisjonile korrapäraselt statistilisi andmeid keskkonnakuritegude kohta.
- Variant 5b: variant 5a, millele lisandub liikmesriikide kohustus koguda ja esitada statistilisi andmeid vastavalt ühtlustatud ühistele standarditele.

Eelistatud on variant 5b.

6. eesmärk

Kohustuste pakett praktilise rakendamise edendamiseks, mis hõlmab näiteks sihipärase ja korrapärase koolituse pakkumist täitmise tagamise ahela kõigil tasanditel, üldiseid riiklikke keskkonnakuritegevuse vastase võitlemise strateegiaid ja teadlikkuse suurendamise meetmeid.

Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes millist varianti toetab?

Valdav enamik sidusrühmi, nagu õiguskaitsetöötajad ja nende ELi tasandi võrgustikud, ELi asutused, nagu Eurojust ja Europol, valitsusvälised organisatsioonid, liikmesriigid, ettevõtjad ja akadeemilised ringkonnad, nõustuvad, et keskkonnakuritegude direktiivi tuleb parandada ja et ELi meetmed on vajalikud. Nad eelistavad direktiivi läbivaatamist mittesiduvate meetmete kehtestamisele või lihtsalt direktiivi kohaldamisala ajakohastamisele. Peaaegu kõik sidusrühmad nõustuvad iga konkreetse eesmärgi raames välja pakutud variantidega – ühe erandiga, mis puudutab keskkonnakuritegude direktiivi kohaldamisala (1. eesmärk, variant 1c – ei valitud eelistatud variandiks, vt eespool). Selle variandi kohaselt oleksid keskkonnakuriteod direktiivis määratletud haldusõiguse rikkumisest sõltumatult. Liikmesriigid ja akadeemilised ringkonnad, kellega konsulteeriti, ning paljud tööstusharu sidusrühmad on siiski seisukohal, et seos kriminaalõiguse ja haldusõiguse vahel on vajalik, et tagada õiguskindlus ettevõtjatele, kes järgivad valdkondlikke õigusakte. Muud sidusrühmad toetavad keskkonnakuritegude lahtisidumist valdkondlikest õigusaktidest, et vältida väga suurt keskkonnakahju põhjustanud kurjategijate kriminaalvastutusest kõrvalehoidmist.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Hinnangu kohaselt oleks eelistatud variantide pakett tõhus peamiste probleemide lahendamisel ning üld- ja erieesmärkide saavutamisel. Keskkonnakuritegude tõhusam avastamine, uurimine ning nende eest vastutusele võtmine ja karistamine aitab võrreldes lähtestsenaariumiga tõenäoliselt vähendada keskkonnakuritegude mõju. Kuna kvantitatiivsed andmed mõju kohta on piiratud, põhineb variantide tõenäoline mõju ekspertide ja sidusrühmade seisukohtadel, mida võimaluse korral täiendatakse andmetega.

1. eesmärgi puhul parandab lisade väljajätmine ja selle asemel keskkonnakuriteo määratluse täpsustamine artiklis 3 ning uute keskkonnakuriteo liikide lisamine samasse artiklisse tõenäoliselt keskkonnakuritegude uurimise ja nende eest süüdistuste esitamise tõhusust, eelkõige seoses piiriülese koostööga. Kui direktiivi kohaldamisalasse lisatakse uusi keskkonnakuritegevuse valdkondi, on tulevikus siiski vaja direktiivi korrapäraselt ajakohastada seadusandliku menetluse teel. Selleks ei ole lihtsamat võimalust, sest keskkonnakuriteo liikide määratlused on direktiivi oluline osa ja nõuavad Euroopa seadusandja otsust.

2. eesmärgi kohaselt on keskkonnakuritegudele nõuetekohaseks reageerimiseks vaja määratleda nii kuritegelik ohtuseadmine kui ka kuriteod, mis nõuavad kahju tõendamist. Praegu kehtiv direktiiv põhineb nende kahe kuriteoliigi määratluse kombinatsioonil. Ettepanekuga tuleb lisada uued kuritegeliku ohtuseadmise kategooriad ja täpsustada, milline käitumine on kriminaliseeritud; samuti tuleb sellega lisada teavet, mis võimaldab kindlaks teha, mida võib käsitada keskkonnakahjuna.

Ebaselgete terminite, nagu „oluline kahju“ ja „arvestatav või mittearvestatav kogus“, täpsem määratlemine muudab direktiivi selgemaks. Keskendumine kuritegelikule ohtuseadmisele ja ohtlikule käitumisele võimaldab tõhusat karistamist juhtudel, kui tegelikku kahju on raske kindlaks teha või kui kahju ei ole tekkinud. Seega võib mõlema variandi kombineeritud kohaldamine suurendada keskkonnakuritegude uurimise ja nende eest süüdistuste esitamise tõhusust.

3. eesmärgi eelistatud variant toob kaasa tõhusamad, proportsionaalsemad, hoiatavamad ja ühtsemad

karistusmäärad kogu ELis. Lisaks võimaldavad minimaalsed vanglakaristuste maksimummäärad õiguskaitsetöötajatele juurdepääsu uurimisvahenditele, mida saab kasutada ainult selliste kuritegude korral, mille eest karistatakse teatava minimaalse karistuste maksimummääraga. See tõhustab uurimist ja hõlbustab piiriülest koostööd.

4. eesmärgi meetmed edendavad otseselt piiriülest koostööd, täiendavad ja tugevdavad üksteist ning tõhustavad uurimist, kuna paljusid keskkonnakuritegusid saab edukalt menetleda ainult piiriülesest.

5. eesmärgi eelistatud variandiga kehtestatakse keskkonnakuritegude menetluste kohta andmete kogumise ühiselt määratletud miinimumnõue, mis tagab statistiliste andmete võrreldavuse kogu ELis.

6. eesmärgi raames kavandatud meetmetel on positiivne mõju tõhususele kohapeal, ja seda täitmise tagamise ahela kõigil tasanditel (inspektorid, politsei, prokuratuur, kriminaalkohtunikud).

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Käesolev ettepanek avaldab nii liikmesriikide kui ka komisjoni eelarvele vähest mõju. Konkreetne teave komisjonile avalduva finantsmõju kohta on esitatud käesolevale õigusaktide pakatile lisatud finantssselgituses.

Euroopa Komisjon

Komisjonil on kahte liiki kulusid: ühekordsed ja korduvad.

Esimene finantsmõju komisjonile on seotud läbivaatamise 5. eesmärgiga: parandada statistiliste andmete kogumist ja keskkonnakuritegudest teatamist. Kogukulud jagunevad kolme liiki kuludeks:

- miinimumnõuete kindlaksmääramine: ligikaudu 110 000 eurot (ühekordne kulu);
- nõuete tagamine: ligikaudu 16 000 eurot (korduvkulu);
- komisjoni iga kahe aasta tagant esitatav aruanne liikmesriikide andmete kohta: ligikaudu 25 000 eurot (korduvkulu).

Lisaks läbivaatamise 5. eesmärgiga seotud kuludele peab komisjon oma aruandluskohustuste täitmiseks ette nägema ka muud liiki ühekordsed kulud. Seadusandlikus ettepanekus on sätestatud, et komisjon peab koostama kaks aruannet:

- direktiivi ülevõtmise kohta liikmesriikides: 405 000 eurot (ühekordne kulu);
- uuringu direktiivi tõhususe kohta teatavate näitajate põhjal: ligikaudu 420 000 eurot (ühekordne kulu).

Liikmesriigid

Direktiivi finantsmõju liikmesriikidele on seotud läbivaatamise kolme eesmärgiga: parandada liikmesriikidevahelist tõhusat koostööd ja koordineerimist (4. eesmärk), parandada statistiliste andmete kogumist ja aruandlust keskkonnakuritegude kohta (5. eesmärk) ning parandada täitmise tagamise ahela tõhusat toimimist (6. eesmärk).

4. eesmärgi puhul on kõigil liikmesriikidel kahte liiki kulusid: uurimisvahendite kulud ja riiklike kontaktpunktide loomise kulud.

- Uurimisvahendid: uurimisvahendite kohta puudusid andmed, mis võimaldaksid kulude esialgset hindamist.
- Riiklike kontaktpunktide loomine: kõigi liikmesriikide kulud jäävad vahemikku 475 000–792 000 eurot.

5. eesmärgiga kaasneb liikmesriikidele mitut liiki kulusid:

- riikliku koordineerimismenetluse kehtestamine: 146 000 eurot kõigis liikmesriikides;
- miinimumnõuete kindlaksmääramine: 281 000 eurot;
- nende nõuete täitmise pidev tagamine kõigis liikmesriikides: 35 000 eurot;
- koordineerimine, andmekogumine ja aruandlus: 220 000 eurot kõigis liikmesriikides.

Seoses 6. eesmärgiga:

- kõigi liikmesriikide koolituskulud ligikaudu 8 000 000 eurot;
- riiklike strateegiate kulud:
 - ühekordne kulu ligikaudu 864 000 eurot kõigis liikmesriikides;
 - korduvkulud ligikaudu 324 000 eurot kõigis liikmesriikides.
- Lisaks on direktiiviga seotud töötajate arvu suurenemise kulud kõigis liikmesriikides hinnanguliselt 4 miljonit eurot.

Milline on mõju VKEdele ja konkurentsivõimele?

Ettevõtjad saavad tõenäoliselt kasu tõhusast õiguskaitsest, kuna see kaitseb neid ebaseaduslikult tegutsevate ettevõtjate ebaausa konkurentsi eest. Samuti väheneb nõudeid täitvate ettevõtjate jaoks mainekahju, mida kuritegevus võib tervele tööstusharule põhjustada. Tõhus kriminaalõiguse jõustamine ei tekitaks täiendavat rahalist koormust, sest nõuete täitmisega seotud kulud tulenevad valdkondlikest õigusaktidest, mitte direktiivist.

Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Halduskoormus ja -kulud suurenevad mõõdukalt statistiliste andmete kogumise ning üksuste ja koolituskulude tõttu kogu täitmise tagamise ahelas. Direktiivi läbivaatamise eesmärk on edendada tõhusamat täitmise tagamise ahelat. See toob eeldatavasti kaasa selliste juhtumite arvu suurenemise, mida uuritakse ja mille eest esitatakse süüdistus. See võib omakorda kaasa tuua vajaduse värvata lisatöötajaid (politsei ja prokurörid) keskkonnakuritegude õiguskaitse valdkonnas või töötajaid sellesse valdkonda üle viia.

Kas on oodata muud olulist mõju?

Keskkonnakuritegude vähendamisel on eeldatavasti kasulik mõju tervisele (nt saaste vähendamise kaudu), majandusele (kõlvatu konkurentsi ja maksukao vähenemise kaudu) ja elurikkusele. Algatusel on tõenäoliselt positiivne mõju põhiõigustele keskkonnakaitse parandamise (harta artikkel 37) ning väärkuse, tervise ja heaolu edendamise kaudu (artiklid 1, 2, 3, 24, 31, 34 ja 35).

Proportsionaalsus?

Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei lähe kavandatavad meetmed kaugemale sellest, mis on eesmärkide saavutamiseks vajalik. 4., 5. ja 6. eesmärgi eelistatud variandid tooksid liikmesriikidele kaasa kulusid, kuid tõhustaksid kriminaalõiguse kaudu ka keskkonnakaitset. Üldiselt kaaluvad eelistatud variantide tulud üles nende kulud, sest tulemuseks on positiivne mõju nii keskkonnale kui ka majandusele ja ühiskonnale.

D. Järeelmeetmed

Lisaks liikmesriikide esitatud statistikal põhinevate korrapärase aruannete koostamisele hindab komisjon algatuse rakendamist, et teha kindlaks, kas poliitikaeesmärgid on saavutatud.