



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 17. joulukuuta 2021
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2021/0422(COD)

14459/21
ADD 3

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

EHDOTUS

Lähettiläs:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	15. joulukuuta 2021
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2021) 466 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2021) 466 final.

Liite: SWD(2021) 466 final

Bryssel 15.12.2021
SWD(2021) 466 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

**ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI
ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY
korvaamisesta**

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

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä	
Vaikutustenarviointi ympäristörikosdirektiivin (direktiivi 2008/99/EY) tarkistamista varten	
A. Toimenpiteen tarve	
Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?	
Tämä vaikutustenarviointi perustuu ympäristörikosdirektiivin arviointiin. Ympäristörikollisuudella on kielteisiä ekologisia, yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia. Se on maailman neljänneksi kannattavin rikollisuuden ala, sillä rikollisten kokonaisvoittojen arvioidaan olevan 260 miljardia Yhdysvaltain dollaria vuodessa. Ympäristörikosdirektiivi on EU:n tärkein horisontaalinen väline ympäristön suojelemiseksi rikosoikeudellisin keinoin. Vuonna 2020 valmistunut arviointi osoitti, että vaikka direktiivillä luotiin tärkeimpiä ympäristörikoksia koskeva EU:n yhteinen kehys, sillä ei ollut juuri käytännön vaikutusta. Se ei lisännyt tuomioiden määrää eikä nostanut jäsenvaltioissa määrättyjen seuraamusten tasoa. Arvioinnissa yksilöitiin seuraavat keskeiset ongelmat: 1) Ympäristörikosdirektiivin soveltamisala (määritelty direktiivin kahdessa liitteessä ja direktiivin 3 artiklassa olevassa rikosluettelossa) on vanhentunut, ja se on määritelty monimutkaisella tavalla, mikä haittaa tehokasta tutkintaa, syytteenpanoa ja rajat ylittävää yhteistyötä. 2) ”Ympäristörikollisuuden” määritelmät ovat epäselviä ja haittaavat tehokasta tutkintaa, syytteenpanoa ja rajat ylittävää yhteistyötä sekä jäsenvaltioiden sisällä että niiden välillä. 3) Seuraamusten tasot eivät ole tehokkaita ja varoittavia kaikissa jäsenvaltioissa. 4) Rajat ylittävä yhteistyö on liian vähäistä. 5) Poliittiset päättäjät ja alan toimijat eivät ole tietoisia ympäristörikollisuuden luonteesta ja laajuudesta ja lainvalvontatoimien tehokkuudesta, mikä johtuu tilastotietojen rajallisesta keruusta, käsittelystä ja jakamisesta. 6) Rikosprosessiketju, jolla ympäristörikollisuutta torjutaan, on tehoton muun muassa koulutuksen ja erikoistumisen puutteen vuoksi sekä sen takia, että ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon eri tasojen välinen koordinointi ja yhteistyö on riittämätöntä.	
Mitä on tarkoitus saada aikaan?	
Aloitteella pyritään saavuttamaan parempi ympäristönsuojelun taso parantamalla ympäristörikosten havaitsemista, tutkintaa, syytteenpanoa ja seuraamusten määräämistä. Tarkemmin eriteltyinä tavoitteina on 1) parantaa tutkinta- ja syytetoimien tehokkuutta päivittämällä direktiivin soveltamisala ja ottamalla käyttöön toteuttamiskelpoinen mekanismi direktiivin pitämiseksi ajan tasalla; 2) parantaa tutkinta- ja syytetoimien tehokkuutta selventämällä tai poistamalla 3 artiklassa olevissa ympäristörikollisuuden määritelmissä käytettyjä epämää räisiä termejä; 3) varmistaa tehokkaat, varoittavat ja oikeasuhteiset seuraamustyytit ja -tasot ympäristörikosten osalta; 4) parantaa ympäristörikollisuutta koskevan rajat ylittävän yhteistyön tehokkuutta; 5) parantaa ympäristörikollisuutta koskevaa tietoon perustuvaa päätöksentekoa parantamalla tilastotietojen keruuta ja levittämistä; ja 6) parantaa kansallisten rikosprosessiketjujen tehokkuutta (tutkimukset, syytetoimet, seuraamukset).	
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?	
Ympäristörikoksilla, kuten veden ja ilman pilaantumisen vakavilla muodoilla, meren pilaantumisella sekä kemikaalien, jätteiden ja luonnonvaraisten eläinten ja kasvien salakuljetuksella, on tyypillisesti rajat ylittäviä vaikutuksia. Tällaisten rajat ylittävien rikosten torjunta edellyttää, että ympäristörikosten määritelmät ja niistä määrättävät seuraamukset ovat kaikkialla EU:ssa yhdenmukaiset. Tämä helpottaisi oikeudellista yhteistyötä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä. Rikoksenteikijät, oikeushenkilöt mukaan lukien, eivät voisi enää jäädä ilman rangaistusta esimerkiksi valitsemalla toimipaikakseen jäsenvaltion, jossa sovellettava lainsäädäntö on kaikkein lievintä.	
B. Ratkaisut	
Mitkä ovat vaihtoehdot tavoitteiden saavuttamiseksi? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei,	

miksi ei?

Komissio on kehittänyt useita lainsäädännöllisiä ja muita kuin lainsäädännöllisiä toimintavaihtoehtoja. Vaihtoehdot, joita tarkasteltiin ja jotka hylättiin varhaisessa vaiheessa, olivat seuraavat: 1) kumotaan direktiivi; tai 2) puututaan havaittuihin ongelmiin ainoastaan ei-sitovilla toimenpiteillä, kuten määritelmien ja seuraamusten tasojen tulkintaa koskevilla EU:n ohjeilla.

Arvioinnin perusteella ainoa realistinen vaihtoehto määritettyjen erityistavoitteiden saavuttamiseksi on direktiivin tarkistaminen. Tämä päävaihtoehto ei sulje pois muiden kuin lainsäädäntötoimien tukemista. Päävaihtoehdon puitteissa on määritetty seuraavat alavaihtoehdot ("vaihtoehdot"), joita arvioidaan vaikutustenarvioinnissa yksityiskohtaisesti kunkin erityistavoitteen kannalta.

Tavoite 1

- Vaihtoehto 1a: Saatetaan ajan tasalle liitteissä oleva säädösluettelo, lisätään 3 artiklaan uusia rikosluokkia; otetaan käyttöön komitologiamenettely liitteen pitämiseksi ajan tasalla.
- Vaihtoehto 1b: Viitataan asiaa koskevaan alakohtaiseen lainsäädäntöön yleisesti ja poistetaan liitteet; tarkennetaan ympäristörikoksen määritelmää 3 artiklassa tarkoitetuissa rikoksissa ja lisätään uusia rikosluokkia.
- Vaihtoehto 1c: Määritellään ympäristörikokset direktiivissä niin, että ei edellytetä asiaa koskevan EU:n alakohtaisen lainsäädännön rikkomista.

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on 1b, koska se parantaa oikeudellista selkeyttä sen suhteen, mitkä alakohtaisen lainsäädännön rikkomiset ovat ympäristörikoksia. Tulevaisuudessa EU:n lainsäätäjän olisi saatettava direktiivi ajan tasalle (kuten nyt), koska yksinkertaisempaa menettelyä eli komitologiamenettelyä ei voida soveltaa direktiivin olennaisiin osiin. Ympäristörikollisuuden määritelmä on direktiivin olennainen osa.

Tavoite 2

- Vaihtoehto 2a: Määritellään tarkemmin direktiivissä olevat epäselvät termit (esim. 'huomattava vahinko').
- Vaihtoehto 2b: Poistetaan epämääräiset termit, kuten "huomattava vahinko", ja kriminalisoidaan "riskikäyttäytyminen" (vaarantamisrikokset).
- Vaihtoehto 2c: Vaihtoehtojen 2a ja 2b yhdistelmä.

Parhaaksi katsotaan vaihtoehto 2c.

Tavoite 3

- Vaihtoehto 3 a: Otetaan käyttöön seuraamusten vähimmäis- ja enimmäistasot.
- Vaihtoehto 3b: Vaihtoehto 3a sekä koventamisperusteet ja lisäseuraamukset.
- Vaihtoehto 3c: Vaihtoehto 3b sekä velvoite sitoa sakkojen taso oikeushenkilön taloudelliseen tilanteeseen ja/tai laittomaan hyötyyn.

Parhaaksi katsotaan vaihtoehto 3c.

Tavoite 4

Joukko säännöksiä, joilla edistetään suoraan rajat ylittävää yhteistyötä, kuten yhdenmukaistetut ja tehokkaat tutkintavälineet, velvoite tehdä yhteistyötä Europolin, Eurojustin ja OLAFin kautta sekä lainkäyttövaltaa koskevat säännöt.

Tavoite 5

- Vaihtoehto 5a: Velvoitetaan jäsenvaltiot keräämään ympäristörikoksia koskevia tilastotietoja ja raportoimaan niistä säännöllisesti komissiolle.
- Vaihtoehto 5b: Vaihtoehto 5a sekä jäsenvaltioiden velvoite kerätä ja toimittaa tilastotietoja yhdenmukaistettujen yhteisten standardien mukaisesti.

Parhaaksi katsotaan vaihtoehto 5b.

Tavoite 6

Velvoitepaketti, jolla edistetään käytännön täytäntöönpanoa, kuten kohdennetun ja säännöllisen koulutuksen tarjoaminen rikosprosessiketjun kaikilla tasoilla, kattavat kansalliset ympäristörikollisuutta koskevat strategiat ja tiedotustoimet.

Mitkä ovat eri sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Valtaosa sidosryhmistä, kuten lainvalvonta-alan toimijat ja EU-tason verkostot, EU:n virastot kuten Eurojust ja Europol, kansalaisjärjestöt, jäsenvaltiot, elinkeinoelämän ja tiedemaailman edustajat, ovat yhtä mieltä siitä, että ympäristörikosdirektiiviä on parannettava ja että se edellyttää EU:n toimia. Ne kannattavat direktiivin tarkistamista sen sijaan, että otettaisiin käyttöön ei-sitovia toimenpiteitä tai vain päivitetäisiin direktiivin soveltamisala. Lähes kaikki sidosryhmät ovat yhtä mieltä kunkin erityistavoitteen puitteissa esitetyistä vaihtoehdoista. Ainoa poikkeus koskee ympäristörikosdirektiivin soveltamisalaa (tavoite 1, vaihtoehto 1c – sitä ei valittu parhaaksi vaihtoehdoksi, ks. edellä). Kyseisen vaihtoehdon mukaan ympäristörikokset määriteltäisiin direktiivissä erillään hallintolainsäädännön rikkomisesta. Jäsenvaltiot ja kuulemiseen osallistuneet tiedemaailman edustajat sekä monet alan sidosryhmistä katsovat kuitenkin, että rikos- ja hallintolainsäädännön välinen yhteys on tarpeen, jotta voidaan taata oikeusvarmuus alakohtaista lainsäädäntöä noudattaville yrityksille. Muut sidosryhmät kannattavat ympäristörikosten määrittämistä erillään alakohtaisesta lainsäädännöstä, jotta erittäin vakavia ympäristöhaittoja aiheuttaneet rikoksentehtäjät eivät voisi välttää rikosoikeudellista vastuutaan.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Onko parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta etuja (muitakin kuin pääasialliset edut)?

Arvioinnin mukaan parhaaksi arvioidulla toimenpidepaketilla voitaisiin puuttua tehokkaasti tärkeimpiin ongelmiin ja saavuttaa yleiset ja erityiset tavoitteet. Ympäristörikosten tehokkaampi havaitseminen, tutkinta, syytteen esittäminen ja seuraamusten määrääminen todennäköisesti auttaisi vähentämään ympäristörikosten vaikutuksia perusskenaarioon verrattuna. Koska vaikutuksista on saatavilla määrällistä tietoa rajallisesti, eri vaihtoehtojen todennäköiset vaikutukset perustuvat asiantuntijoiden ja sidosryhmien näkemyksiin, joita on mahdollisuuksien mukaan täydennetty käytettävissä olevilla tiedoilla.

Tavoitteen 1 osalta liitteiden poistaminen ja sen sijaan ympäristörikollisuuden määritelmän tarkentaminen 3 artiklassa ja uusien ympäristörikosluokkien lisääminen samaan artiklaan todennäköisesti tehostaisi ympäristörikosten tutkintaa ja syytetoimia erityisesti rajat ylittävän yhteistyön osalta. Tulevaisuudessa olisi kuitenkin myös tarpeen päivittää direktiiviä säännöllisesti lainsäädäntömenettelyllä, jos direktiivin soveltamisalaan lisätään uusia ympäristörikollisuuden muotoja. Päivittämiseen ei ole olemassa yksinkertaisempaa keinoa, sillä ympäristörikosten luokkien määritelmät ovat olennainen osa direktiiviä ja edellyttävät EU:n lainsäätäjän päätöstä.

Tavoitteen 2 osalta on välttämätöntä määritellä sekä vaarantamisrikos että vahingon ilmenemistä edellyttävä rikos, jotta ympäristörikoksiin voidaan reagoida asianmukaisesti. Nykyinen direktiivi perustuu näiden kahden rikostyyppin määritelmän yhdistelmään. Ehdotuksessa on lisättävä uusia vaarantamisrikosten luokkia ja täsmennettävä tarkemmin, millainen käyttäytyminen kriminalisoidaan. Siinä on myös lisättävä tietoja, joiden perusteella voidaan määrittää, mitä vahinkoja voidaan pitää ympäristövahinkoina.

Epäselvien termien – kuten *'huomattavan vahingon'* ja *'merkityksellömän määrän'* tai termin *'huomattavissa määrin'* tarkempi määrittely parantaa direktiivin selkeyttä. Keskittyminen vaarantamisrikoksiin ja riskialttiiseen

käyttäytymiseen mahdollistaa tehokkaiden seuraamusten määräämisen tapauksissa, joissa todellista vahinkoa on vaikea määrittää tai joissa vahinkoa ei ole tapahtunut. Näin ollen molempien vaihtoehtojen yhdistetty soveltaminen voi lisätä ympäristörikosten tutkinta- ja syytetoimien tehokkuutta.

Tavoitteen 3 osalta parhaaksi valittu vaihtoehto johtaa tehokkaampiin, oikeasuhteisempiin, varoittavampiin ja yhdenmukaisempiin seuraamustasoihin myös käytännössä kaikkialla EU:ssa. Lisäksi enimmäisvankeusrangaistusten vähimmäistasot antavat lainvalvontaviranomaisille mahdollisuuden käyttää tutkintavälineitä, jotka ovat käytettävissä ainoastaan sellaisten rikosten yhteydessä, joista voidaan määrätä tietty enimmäisrangaistusten vähimmäismäärä. Tämä tehostaa tutkintaa ja helpottaa rajat ylittävää yhteistyötä.

Tavoitteen 4 edistämiseksi ehdotetut toimenpiteet edistävät suoraan rajat ylittävää yhteistyötä, täydentävät ja vahvistavat toisiaan ja johtavat tehokkaampaan tutkintaan, sillä monia ympäristörikoksia voidaan tutkia menestyksekkäästi vain ylitajaisesti.

Tavoitteen 5 osalta parhaaksi arvioitu vaihtoehto johtaa yhteisesti määriteltäviin vähimmäisvaatimuksiin ympäristörikoksiin liittyviä menettelyjä koskevien tietojen keräämiselle ja siten vertailukelpoisiin tilastotietoihin eri puolilla EU:ta.

Tavoitteen 6 yhteydessä ehdotettu toimenpidepaketti vaikuttaa käytännössä myönteisesti tehokkuuteen rikosprosessiketjun kaikilla tasoilla (tarkastajat, poliisi, syyttäjät, rikustuomioistuimet).

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtojen kustannukset)?

Tällä ehdotuksella on vain vähäisiä vaikutuksia jäsenvaltioiden ja komission talousarvioon. Tarkempia tietoja komissiolle aiheutuvista taloudellisista vaikutuksista on tämän lainsäädäntöpaketin liitteenä olevassa rahoitus selvityksessä.

Euroopan komissio

Komissiolle aiheutuu kahdenlaisia kustannuksia: kertaluonteisia ja toistuvia.

Komissiolle aiheutuvat ensimmäiset taloudelliset vaikutukset liittyvät tarkistuksen viidenteen tavoitteeseen: ympäristörikollisuutta koskevien tilastotietojen keruun ja raportoinnin parantaminen. Nämä kokonaiskustannukset jakautuvat kolmeen menolajiin:

- Vähimmäisvaatimusten määrittely: noin 110 000 euroa (kertaluonteiset kustannukset)
- Sääntelyn tason säilyttäminen: noin 16 000 euroa (toistuvat kustannukset)
- Komission joka toinen vuosi laatima kertomus jäsenvaltioiden tiedoista: noin 25 000 euroa (toistuvat kustannukset).

Tarkistuksen viidenteen tavoitteeseen liittyvien kustannusten lisäksi komission on säädettävä myös muista kertaluonteisista kustannuksista raportointivelvoitteidensa osalta. Lainsäädäntöehdotuksessa todetaan, että komission on laadittava kaksi kertomusta:

- Ensimmäinen koskee direktiivin saattamista osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä: noin 405 000 euroa (kertaluonteiset kustannukset)
- Toinen kertomus koskee direktiivin tehokkuutta tietyillä indikaattoreilla mitattuna: noin 420 000 euroa (kertaluonteiset kustannukset).

Jäsenvaltiot

Direktiivistä jäsenvaltioille aiheutuvat taloudelliset vaikutukset liittyvät direktiivin tarkistamista koskeviin kolmeen tavoitteeseen: jäsenvaltioiden välisen tehokkaan yhteistyön ja koordinoinnin parantaminen (tavoite 4), ympäristörikollisuutta koskevien tilastotietojen keruun ja raportoinnin parantaminen (tavoite 5) ja rikosprosessiketjun toiminnan tehostaminen (tavoite 6).

Tavoitteen 4 osalta kaikille jäsenvaltioille aiheutuu kahdenlaisia kustannuksia: tutkintavälineistä ja kansallisten

yhteyspisteiden perustamisesta aiheutuvat kustannukset.

- Tutkintavälineet: tietoja ei ollut saatavilla kustannusten alustavaa arviointia varten.
- Kansallisten yhteyspisteiden perustaminen: Kustannukset vaihtelevat kaikkien jäsenvaltioiden osalta 475 000 eurosta 792 000 euroon.

Tavoitteen 5 osalta jäsenvaltioille aiheutuu monenlaisia kustannuksia:

- Kansallisten yhteyspisteiden perustaminen: 146 000 euroa kaikkien jäsenvaltioiden osalta
- Vähimmäisvaatimusten määrittely: 281 000 euroa
- Vähimmäisvaatimusten ylläpitäminen kaikkien jäsenvaltioiden osalta: 35 000 euroa.
- Koordinointi, tietojenkeruu ja raportointi: 220 000 euroa kaikkien jäsenvaltioiden osalta.

Tavoitteen 6 osalta:

- koulutuskustannukset kaikkien jäsenvaltioiden osalta noin 8 000 000 euroa
- Kansalliset strategiat
 - Kertaluonteiset kustannukset noin 864 000 euroa kaikkien jäsenvaltioiden osalta
 - Toistuvat kustannukset noin 324 000 euroa kaikkien jäsenvaltioiden osalta
- Tähän direktiiviin liittyvästä henkilöstön lisäyksestä aiheutuvien kustannusten on arvioitu olevan 4 miljoonaa euroa kaikkien jäsenvaltioiden osalta.

Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?

Yritykset hyötyvät todennäköisesti tehokkaasta lainvalvonnasta, koska se suojelee niitä laittomasti toimivien yritysten epäreilulta kilpailulta. Lisäksi rikollisesta toiminnasta johtuva koko toimialan maineen vahingoittuminen vähenee sääntöjä noudattavien yritysten osalta. Rikoslain tehokkaasta täytäntöönpanosta ei aiheutuisi lisäkustannuksia, sillä lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvat kustannukset liittyvät alakohtaiseen lainsäädäntöön eivätkä direktiiviin.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Hallinnollinen rasitus ja kustannukset lisääntyvät hieman tilastotietojen keräämisen ja rikosprosessiketjun yksiköistä ja koulutuksesta aiheutuvien kustannusten myötä. Direktiivin tarkistuksella pyritään tehostamaan rikosprosessiketjua. Sen odotetaan lisäävän niiden tapausten määrää, jotka havaitaan ja jotka tutkitaan tehokkaasti ja tuomitaan. Tämä saattaa puolestaan johtaa tarpeeseen palkata lisähenkilöstöä (poliisi ja syyttäjät) ympäristörikollisuuden torjuntaan.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Ympäristörikollisuuden vähentämisellä odotetaan olevan myönteisiä vaikutuksia terveyteen (esim. pilaantumisen vähenemisen ansiosta), talouteen (epäreilun kilpailun ja verotulojen menettämisen vähentyessä) ja luonnon monimuotoisuuteen. Aloitteella on todennäköisesti myönteinen vaikutus perusoikeuksiin, kun ympäristönsuojelu paranee (perusoikeuskirjan 37 artikla) ja kehitystä tapahtuu myös ihmisarvon, terveyden ja hyvinvoinnin alalla (1, 2, 3, 24, 31, 34 ja 35 artikla).

Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä ehdotetussa direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteisiin 4, 5 ja 6 liittyvistä parhaiksi arvioituista vaihtoehdoista aiheutuisi jäsenvaltioille kustannuksia, mutta ne myös parantaisivat ympäristön suojelua rikosoikeudellisin keinoin. Parhaaksi arvioitujen vaihtoehtojen vaikutukset ovat kokonaisuutena myönteiset, sillä niistä aiheutuu myönteisiä vaikutuksia sekä ympäristölle että taloudelle ja yhteiskunnalle.

D. Jatkotoimet

Sen lisäksi, että komissio laatii säännöllisesti kertomuksia jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella, se arvioi aloitteen toteuttamista sen selvittämiseksi, onko toimintapolitiikan tavoitteet saavutettu.