



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 17. prosinca 2021.
(OR. en)

**Međuinstitucijski predmet:
2021/0422(COD)**

14459/21
ADD 3

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

PRIJEDLOG

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	15. prosinca 2021.
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2021) 466 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o zaštiti okoliša putem kaznenog prava i zamjeni Direktive 2008/99/EZ

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2021) 466 final.

Priloženo: SWD(2021) 466 final



Bruxelles, 15.12.2021.
SWD(2021) 466 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA
o zaštiti okoliša putem kaznenog prava i zamjeni Direktive 2008/99/EZ
{COM(2021) 851 final} - {SEC(2021) 428 final} - {SWD(2021) 465 final}

Sažetak

Procjena učinka za preispitivanje Direktive o zaštiti okoliša putem kaznenog prava (Direktiva 2008/99/EZ)

A. Potreba za djelovanjem

O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?

Ova procjena učinka uslijedila je nakon evaluacije Direktive o zaštiti okoliša putem kaznenog prava. Kaznena djela protiv okoliša imaju negativne ekološke, socijalne i gospodarske učinke te su četvrto najprofitabilnije područje kriminala na svijetu, s ukupnom dobiti kriminalaca koja se procjenjuje na oko 260 milijardi USD godišnje. Direktiva o zaštiti okoliša putem kaznenog prava glavni je horizontalni instrument EU-a za zaštitu okoliša putem kaznenog prava. Evaluacija, dovršena 2020., pokazala je da je Direktivom o zaštiti okoliša putem kaznenog prava uspostavljen zajednički okvir EU-a za ključne kategorije kaznenih djela protiv okoliša, ali nije imao učinka u praksi. Direktivom o zaštiti okoliša putem kaznenog prava nije se povećao broj osuđujućih presuda niti razina izrečenih sankcija u državama članicama. Evaluacijom su utvrđeni sljedeći ključni problemi:

1. područje primjene Direktive o zaštiti okoliša putem kaznenog prava (definirano u dvama prilogima Direktivi i popisu kaznenih djela u članku 3. Direktive) zastarjelo je i definirano na složen način, čime se onemogućuju učinkovite istrage, kazneni progon i prekogranična suradnja;
2. definicije kaznenih djela protiv okoliša nejasne su i ometaju učinkovitu istragu, kazneni progon i prekograničnu suradnju među državama članicama i unutar njih;
3. razine sankcija nisu učinkovite ni odvraćajuće u svim državama članicama;
4. prekogranična suradnja previše je ograničena;
5. oblikovatelji politika i stručnjaci nisu svjesni prirode i razmjera kaznenih djela protiv okoliša te djelotvornosti mjera kaznenog progona zbog ograničenog prikupljanja, obrade i razmjene statističkih podataka;
6. lanac izvršavanja zakonodavstva za suzbijanje kaznenih djela protiv okoliša nije učinkovit, među ostalim zbog nedostatnog osposobljavanja i specijalizacije te nedostatne koordinacije i suradnje među različitim razinama izvršavanja zakonodavstva o okolišu.

Što bi trebalo postići?

Cilj je inicijative postići bolju zaštitu okoliša učinkovitijim otkrivanjem, istragom, kaznenim progonom i sankcioniranjem kaznenih djela protiv okoliša.

Konkretnije, ciljevi su:

1. poboljšati učinkovitost istraga i kaznenog progona ažuriranjem područja primjene Direktive i uključivanjem izvedivog i jednostavnog mehanizma za ažuriranje Direktive;
2. poboljšati učinkovitosti istraga i kaznenog progona pojašnjavanjem ili uklanjanjem nejasnih pojmova koji se upotrebljavaju u definicijama kaznenih djela protiv okoliša u članku 3.;
3. osigurati učinkovite, odvraćajuće i proporcionalne vrste i razine sankcija za kaznena djela protiv okoliša;
4. poboljšati učinkovitost prekogranične suradnje u području kaznenih djela protiv okoliša;
5. unaprijediti informirano donošenje odluka o kaznenim djelima protiv okoliša boljim prikupljanjem i razmjenom statističkih podataka; i
6. poboljšati učinkovitost nacionalnih lanaca izvršavanja zakonodavstva (istrage, kazneni progon, sankcioniranje).

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?

Kaznena djela protiv okoliša, kao što su ozbiljni oblici onečišćenja vode i zraka, onečišćenje mora i trgovina kemikalijama, otpadom i divljom faunom i florom obično imaju prekogranične učinke. Za suzbijanje tih prekograničnih kaznenih djela potrebni su jednaki uvjeti diljem EU-a za definiranje kaznenih djela protiv okoliša i sankcija. Time bi se olakšala pravosudna suradnja među relevantnim tijelima država članica. Počinitelji, uključujući korporativne počinitelje, više ne bi mogli ostati nekažnjeni jer su primjerice odlučili djelovati iz država članica s najblažim zakonodavstvom.

B. Rješenja

Koje su različite opcije za postizanje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne,

zašto?

Komisija je osmislila niz zakonodavnih i nezakonodavnih opcija politike. Sljedeće su opcije razmotrene i odbačene u ranoj fazi: 1. stavljanje Direktive izvan snage; ili 2. rješavanje utvrđenih problema samo neobvezujućim mjerama, kao što su smjernice EU-a o tumačenju definicija i razini sankcija.

Na temelju procjene, jedina je realistična opcija za postizanje utvrđenih posebnih ciljeva revizija Direktive. Time se ne isključuju popratne nezakonodavne mjere (dalje u tekstu „glavna opcija”). U okviru te glavne opcije politike u procjeni učinka utvrđene su i detaljno ocijenjene sljedeće podopcije (dalje u tekstu „opcije”) kako bi se u obzir uzeo svaki posebni cilj.

Cilj 1.

- Opcija 1.a: ažurirati postojeći popis zakonodavstva u priložima, dodati nove relevantne kategorije kaznenih djela u članak 3.; uvesti postupak komitologije kako bi se priloženi popis ažurirao.
- Opcija 1.b: općenito uputiti na relevantno sektorsko zakonodavstvo i ukloniti priloge; precizirati definiciju kaznenih djela protiv okoliša u kaznenim djelima iz članka 3. i dodati nove relevantne kategorije kaznenih djela.
- Opcija 1.c: definirati kaznena djela protiv okoliša u Direktivi tako da se ne zahtijeva postojanje povrede relevantnog sektorskog zakonodavstva EU-a.

Najpoželjnija je opcija 1.b jer se njome poboljšava pravna jasnoća u pogledu toga koje povrede sektorskog zakonodavstva čine kaznena djela protiv okoliša. U budućnosti europski zakonodavac mora ažurirati Direktivu (slično trenutačnoj situaciji) jer jednostavniji mehanizam, odnosno postupak komitologije, nije primjenjiv na ključne sastavnice Direktive. Definicija kaznenih djela protiv okoliša ključna je sastavnica.

Cilj 2.

- Opcija 2.a: preciznije definirati nejasne pojmove u Direktivi (npr. „značajna šteta”).
- Opcija 2.b: ukloniti nejasne pojmove kao što je „značajna šteta” te kriminalizirati rizično ponašanje (kazneno djelo ugrožavanja).
- Opcija 2.c: kombinacija opcija 2.a i 2.b.

Najpoželjnija je opcija 2.c.

Cilj 3.

- Opcija 3.a: uvesti najniže maksimalne razine sankcija.
- Opcija 3.b: opcija 3.a uz otegotne okolnosti i dodatne sankcije.
- Opcija 3.c: opcija 3.b uz obvezu povezivanja visine novčanih kazni s financijskom situacijom pravne osobe i/ili nezakonitom dobiti.

Najpoželjnija je opcija 3.c.

Cilj 4.

Paket odredbi kojima se izravno potiče prekogranična suradnja, kao što su usklađeni učinkoviti istražni alati, obveza suradnje posredstvom Europola, Eurojusta i OLAF-a te pravila o nadležnosti.

Cilj 5.

- Opcija 5.a: obvezati države članice da prikupljaju statističke podatke povezane s kaznenim djelima protiv okoliša te da ih redovito dostavljaju Komisiji.
- Opcija 5.b: opcija 5.a uz obvezu država članica da prikupljaju statističke podatke i da ih dostavljaju u skladu

s usklađenim zajedničkim standardima.

Najpoželjnija je opcija 5.b.

Cilj 6.

Paket obveza za poticanje praktične provedbe, kao što su pružanje ciljanog i redovitog osposobljavanja na svim razinama lanca izvršavanja zakonodavstva, sveobuhvatne nacionalne strategije za kaznena djela protiv okoliša i mjere informiranja.

Koja su stajališta dionika? Tko podržava koju opciju?

Velika većina dionika, kao što su stručnjaci za izvršavanje zakonodavstva i njihove mreže na razini EU-a, agencije EU-a, kao što su Eurojust i Europol, nevladine organizacije, države članice, poduzeća i akademska zajednica, slaže se da je potrebno poboljšati Direktivu o zaštiti okoliša putem kaznenog prava i da je potrebno djelovanje EU-a. Prednost daju reviziji Direktive umjesto uvođenja neobvezujućih mjera ili samo ažuriranja područja primjene Direktive. Gotovo svi dionici slažu se s opcijama predloženima u okviru svakog posebnog cilja, uz jednu iznimku koja se odnosi na područje primjene Direktive o zaštiti okoliša putem kaznenog prava (cilj 1., opcija 1.c – nije odabrana kao najpoželjnija opcija, vidjeti prethodni tekst). Tom bi se opcijom kaznena djela protiv okoliša definirala u Direktivi neovisno o kršenju upravnog prava. Međutim, države članice i akademska zajednica s kojima se savjetovalo te brojni dionici iz sektora smatraju da je veza između kaznenog prava i upravnog prava nužna kako bi se poduzećima koja poštuju sektorsko zakonodavstvo zajamčila pravna sigurnost. Drugi dionici podupiru odvajanje kaznenih djela protiv okoliša od sektorskog zakonodavstva kako bi se spriječilo da počinitelji koji su uzrokovali ozbiljnu štetu za okoliš izbjegniju kaznenu odgovornost.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Prema procjeni, najpoželjniji paket opcija učinkovito bi riješio glavne probleme i ispunio opće i posebne ciljeve. Učinkovitije otkrivanje, istraga, kazneni progon i sankcioniranje kaznenih djela protiv okoliša vjerojatno će pridonijeti smanjenju učinka kaznenih djela protiv okoliša u odnosu na osnovni scenarij. Budući da su kvantitativni podaci o učincima ograničeni, vjerojatan učinak opcija temelji se na stajalištima stručnjaka i dionika koji su, ako je moguće, dopunjeni podacima.

U okviru **cilja 1.**, uklanjanje priloga i umjesto toga poboljšanje definicije kaznenih djela protiv okoliša iz članka 3. te dodavanje novih kategorija kaznenih djela protiv okoliša u isti članak vjerojatno će poboljšati učinkovitost istraga i kaznenog progona kaznenih djela protiv okoliša, posebice u pogledu prekogranične suradnje. Međutim, u budućnosti bi trebalo redovito ažurirati Direktivu u okviru zakonodavnog postupka ako bi se u područje njezine primjene dodala nova područja kaznenih djela protiv okoliša. Ne postoji jednostavniji način da se to postigne jer su definicije kategorija kaznenih djela protiv okoliša ključna sastavnica Direktive i zahtijevaju odluku europskog zakonodavca.

U okviru **cilja 2.**, kako bi se na odgovarajući način odgovorilo na kaznena djela protiv okoliša, potrebno je među kaznena djela uključiti i djela ugrožavanja i djela kod kojih je nastala šteta. Postojeća Direktiva temelji se na kombinaciji tih dviju vrsta definicije kaznenih djela. Prijedlogom će se morati dodati nove kategorije kaznenih djela ugrožavanja i preciznije utvrditi koje je ponašanje kriminalizirano; morat će se dodati i informacije na temelju kojih se može utvrditi što može predstavljati štetu u okolišu.

Preciznijim definicijama nejasnih pojmova, kao što su „značajna šteta” i „nezatna količina ili količina veća od nezatne”, poboljšat će se jasnoća Direktive. Usredotočenost na kaznena djela ugrožavanja i rizično ponašanje omogućit će učinkovito sankcioniranje u slučajevima u kojima je teško utvrditi stvarnu štetu ili u kojima nije nastala šteta. Stoga bi se kombiniranom primjenom obiju opcija mogla povećati učinkovitost istraga i kaznenog progona kaznenih djela protiv okoliša.

Najpoželjnijom opcijom u okviru **cilja 3.** poboljšat će se učinkovitost, proporcionalnost odvratajući učinak i ujednačenost razina sankcija u EU-u i u praksi Europske unije. Osim toga, najnižim maksimalnim razinama zatvorskih sankcija omogućit će se službenicima za izvršavanje zakonodavstva pristup istražnim alatima koji su dostupni samo za kaznena djela kažnjiva određenom najnižom maksimalnom razinom kazni. To će dovesti do učinkovitijih istraga i olakšati prekograničnu suradnju.

Mjere u okviru **cilja 4.** izravno će poticati prekograničnu suradnju, međusobno će se dopunjavati i jačati te će za rezultat imati učinkovitije istrage jer se mnogi postupci u kaznenim djelima protiv okoliša mogu uspješno provoditi samo prekogranično.

Najpoželjnija opcija u okviru **cilja 5.** donijet će zajednički definiran minimalni standard za prikupljanje podataka o postupcima u kaznenim djelima protiv okoliša, a time i statističke podatke koji su usporedivi u cijelom EU-u.

Paket mjera predložen u okviru **cilja 6.** pozitivno će utjecati na učinkovitost na terenu na svim razinama lanca izvršavanja zakonodavstva (inspektori, policija, tužiteljstvo, suci kaznenog prava).

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Trenutačni prijedlog ima zanemariv utjecaj na proračun država članica i Komisije. Konkretno informacije o financijskim posljedicama za Komisiju dostupne su u zakonodavnom financijskom izvještaju priloženom ovom zakonodavnom paketu.

Europska komisija

Komisija ima dvije vrste troškova: jednokratni i redovni.

Prvi financijski učinci za Komisiju povezani su s petim ciljem revizije: poboljšanje prikupljanja statističkih podataka i izvješćivanja o kaznenim djelima protiv okoliša. Ukupni trošak podijeljen je na tri vrste rashoda:

- definiranje minimalnih standarda: oko 110 000 EUR (jednokratni trošak)
- održavanje standarda: oko 16 000 EUR (redovni trošak)
- dvogodišnje izvješće Komisije o podacima država članica: oko 25 000 EUR (redovni trošak).

Osim troškova povezanih s petim ciljem revizije, Komisija će morati predvidjeti još jedan jednokratni trošak za svoje obveze izvješćivanja. U zakonodavnom prijedlogu navodi se da će Komisija morati izraditi dva izvješća:

- prenošenje Direktive u državama članicama: oko 405 000 EUR (jednokratni trošak)
- Studija o učinkovitosti Direktive s određenim nizom pokazatelja: oko 420 000 EUR (jednokratni trošak).

Države članice

Financijske posljedice Direktive za države članice povezane su s trima ciljevima revizije: poboljšanje učinkovite suradnje i koordinacije među državama članicama (cilj 4.), poboljšanje prikupljanja statističkih podataka i izvješćivanja o kaznenim djelima protiv okoliša (cilj 5.) te poboljšanje učinkovitog funkcioniranja lanca izvršavanja zakonodavstva (cilj 6.).

U pogledu cilja 4. troškovi za sve države članice su dvostruki: troškovi istražnih alata i troškovi uspostave nacionalnih kontaktnih točaka.

- Istražni alati: nisu bili dostupni podaci za početnu procjenu troškova.
- Uspostava nacionalnih kontaktnih točaka: troškovi za sve države članice iznosit će od 475 000 EUR do 792 000 EUR.

U pogledu cilja 5. može se utvrditi nekoliko vrsta troškova za države članice:

- uspostava nacionalnih kontaktnih točaka: 146 000 EUR za sve države članice
- definiranje minimalnih standarda: 281 000 EUR
- održavanje tih standarda za sve države članice: 35 000 EUR

- koordiniranje, prikupljanje i izvješćivanje: 220 000 EUR za sve države članice.

U pogledu cilja 6.:

- troškovi osposobljavanja za sve države članice bit će oko 8 000 000 EUR
- nacionalne strategije
 - jednokratni trošak od oko 864 000 EUR za sve države članice
 - redovni trošak od oko 324 000 EUR za sve države članice
- povećanje broja zaposlenih povezano s Direktivom procijenjeno je na 4 milijuna EUR za sve države članice.

Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?

Poduzeća će vjerojatno imati koristi od učinkovitog izvršavanja zakonodavstva jer će biti zaštićena od nepoštenog tržišnog natjecanja poduzeća koja nezakonito posluju. Osim toga, šteta za ugled cijelog sektora koja može biti uzrokovana kriminalnim aktivnostima smanjit će se za poduzeća koja izvršavaju svoje obveze. Učinkovit kazneni progon ne bi stvorio dodatno financijsko opterećenje jer troškovi usklađivanja proizlaze iz sektorskog zakonodavstva, a ne iz Direktive.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Administrativno opterećenje, troškovi zbog prikupljanja statističkih podataka i troškovi jedinica i osposobljavanja u lancu izvršavanja zakonodavstva umjereno će porasti. Revizijom Direktive nastoji se podržati učinkovitiji lanac izvršavanja zakonodavstva. Očekuje se da će se time povećati broj otkrivenih slučajeva koji se učinkovito istražuju i osuđuju. Stoga bi mogla nastati potreba za zapošljavanjem dodatnog osoblja (policije i tužitelja) u području kaznenog progona kaznenih djela protiv okoliša ili njihovo premještanje u to područje.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Očekuje se da će smanjenje kaznenih djela protiv okoliša imati pozitivan učinak na zdravlje (npr. smanjenjem onečišćenja), gospodarstvo (smanjenjem nepoštenog tržišnog natjecanja i poreznog gubitka) i bioraznolikost. Inicijativa će vjerojatno imati pozitivan učinak na temeljna prava poboljšanjem zaštite okoliša (članak 37. Povelje) i poboljšanjem u području dostojanstva, zdravlja i dobrobiti (članci 1., 2., 3., 24., 31., 34., 35.).

Proporcionalnost?

U skladu s načelom proporcionalnosti predložene mjere ne prelaze ono što je nužno za ostvarivanje utvrđenih ciljeva. Najpoželjnije opcije u okviru ciljeva 4., 5. i 6. uključivale bi troškove za države članice, ali bi zaštita okoliša putem kaznenog prava bila učinkovitija. Općenito, ravnoteža među najpoželjnijim opcijama je pozitivna jer će pozitivno utjecati ne samo na okoliš, nego i na gospodarstvo i društvo.

D. Daljnje mjere

Osim redovite izrade izvješća na temelju statističkih podataka koje dostavljaju države članice, Komisija će ocijeniti provedbu inicijative kako bi odredila jesu li ostvareni ciljevi politike.