

Bruksela, 17 grudnia 2021 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2021/0422(COD)

14459/21
ADD 3

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

WNIOSEK

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	15 grudnia 2021 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2021) 466 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI - SPRAWOZDANIE ZE STRESZCZENIA OCENY SKUTKÓW - towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępującej dyrektywę 2008/99/WE

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2021) 466 final.

Załącznik: SWD(2021) 466 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.12.2021 r.
SWD(2021) 466 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne
i zastępującej dyrektywę 2008/99/WE

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

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków na potrzeby przeglądu dyrektywy w sprawie przestępstw przeciwko środowisku (dyrektywy 2008/99/WE)

A. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na poziomie UE?

Niniejsza ocena skutków jest następstwem oceny dyrektywy w sprawie przestępstw przeciwko środowisku. Przestępstwa przeciwko środowisku mają negatywne skutki ekologiczne, społeczne i gospodarcze – przestępstwa te stanowią czwarte pod względem wielkości źródło dochodów z przestępstw na całym świecie: łączną kwotę dochodów przestępców szacuje się na ok. 260 mld USD rocznie. Dyrektywa w sprawie przestępstw przeciwko środowisku jest głównym unijnym horyzontalnym instrumentem ochrony środowiska przez prawo karne. Zakończona w 2020 r. ocena wykazała, że jakkolwiek w dyrektywie ustanowiono wspólne unijne ramy dotyczące głównych przestępstw przeciwko środowisku, w praktyce nie wywołała ona znaczących skutków. Nie zwiększyła ona liczby wyroków skazujących ani wysokości nakładanych sankcji w państwach członkowskich. W ramach oceny zidentyfikowano w szczególności następujące szczególne problemy o zasadniczym znaczeniu:

- 1) zakres dyrektywy w sprawie przestępstw przeciwko środowisku (przedstawiony w dwóch załącznikach do tej dyrektywy i w wykazie przestępstw w jej art. 3) jest nieaktualny i określony w skomplikowany sposób, co utrudnia skuteczne prowadzenie postępowań przygotowawczych, ściganie przestępstw i współpracę transgraniczną;
- 2) definicje tego, co stanowi „przestępstwo przeciwko środowisku”, są niejasne i utrudniają skuteczne prowadzenie postępowań przygotowawczych, ściganie przestępstw i współpracę transgraniczną między państwami członkowskimi i w państwach członkowskich;
- 3) wysokości sankcji nie są skuteczne i odstraszające we wszystkich państwach członkowskich;
- 4) współpraca transgraniczna jest zbyt ograniczona;
- 5) decydentom politycznym i praktykom brakuje wiedzy na temat charakteru i skali przestępstw przeciwko środowisku oraz skuteczności środków egzekwowania prawa z powodu ograniczonego gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych statystycznych;
- 6) łańcuch egzekwowania prawa w zakresie zwalczania przestępstw przeciwko środowisku jest nieskuteczny, między innymi ze względu na brak szkoleń i specjalizacji, a także niewystarczającą koordynację i współpracę pomiędzy poszczególnymi poziomami egzekwowania prawa ochrony środowiska.

Jaki jest cel inicjatywy?

Celem inicjatywy jest zapewnienie lepszej ochrony środowiska przez zwiększenie skuteczności wykrywania przestępstw przeciwko środowisku, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie, ścigania ich i karania za nie.

Konkretnie cele są następujące:

- 1) zwiększenie skuteczności postępowań przygotowawczych i ścigania przestępstw dzięki aktualizacji zakresu dyrektywy oraz wprowadzeniu realistycznego i prostego mechanizmu umożliwiającego bieżącą aktualizację dyrektywy;
- 2) zwiększenie skuteczności postępowań przygotowawczych i ścigania przestępstw przez doprecyzowanie lub wyeliminowanie niejasnych terminów zastosowanych w definicjach przestępstw przeciwko środowisku w art. 3;
- 3) zapewnienie skutecznych, odstraszających i proporcjonalnych rodzajów i wysokości sankcji za przestępstwa przeciwko środowisku;
- 4) zwiększenie skuteczności współpracy transgranicznej w przeciwdziałaniu przestępstwom przeciwko środowisku;
- 5) umożliwienie bardziej świadomego podejmowania decyzji w odniesieniu do przestępstw przeciwko środowisku przez udoskonalenie gromadzenia i przekazywania danych statystycznych oraz
- 6) zwiększenie skuteczności krajowych łańcuchów egzekwowania (prowadzenie postępowań przygotowawczych, ściganie i karanie).

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?

Przestępstwa przeciwko środowisku, takie jak przypadki poważnego zanieczyszczenia wody i powietrza oraz zanieczyszczenia mórz i oceanów, a także nielegalny obrót chemikaliami, odpadami i dziką fauną i florą, mają

zwykle skutki transgraniczne. Zwalczanie tego typu przestępstw transgranicznych wymaga równych warunków działania w całej UE, jeśli chodzi o definicje przestępstw przeciwko środowisku i związane z nimi sankcje. Ułatwiłoby to współpracę sądową między właściwymi organami państw członkowskich. Sprawcy przestępstw, w tym firmy, nie mogliby już unikać odpowiedzialności karnej, np. wybierając do prowadzenia działalności państwa członkowskie o najbardziej łagodnych przepisach.

B. Rozwiązania

Jakie są warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeśli nie, dlaczego?

Komisja opracowała szereg legislacyjnych i nielegislacyjnych wariantów strategicznych. Do wariantów rozważanych i odrzuconych na wczesnym etapie należały: 1) uchylenie dyrektywy lub 2) rozwiązanie zidentyfikowanych problemów wyłącznie za pomocą niewiążących środków, takich jak wytyczne UE dotyczące wykładni definicji i wysokości sankcji.

Biorąc pod uwagę wyniki oceny, jedynym realistycznym wariantem służącym osiągnięciu określonych celów szczegółowych jest rewizja dyrektywy. Wariant ten nie wykluczałby dodatkowych środków o charakterze nielegislacyjnym („wariant główny”). W ramach tego głównego wariantu strategicznego określono następujące podwarianty („warianty”), które zostały szczegółowo przeanalizowane w ocenie skutków w odniesieniu do poszczególnych celów szczegółowych.

Cel 1

- Wariant 1a: aktualizacja dotychczasowego wykazu prawodawstwa w załącznikach, dodanie nowych stosownych kategorii przestępstw w art. 3; wprowadzenie procedury komitetowej w celu bieżącej aktualizacji załączników.
- Wariant 1b: ogólne odniesienie do odpowiedniego prawodawstwa sektorowego i usunięcie załączników; dokładniejsze określenie, co stanowi przestępstwo przeciwko środowisku w ramach przestępstw określonych w art. 3, oraz dodanie nowych stosownych kategorii przestępstw.
- Wariant 1c: sformułowanie w dyrektywie definicji przestępstwa przeciwko środowisku nieobejmującej warunku naruszenia odnośnego prawodawstwa sektorowego UE.

Preferowanym wariantem jest wariant 1b, ponieważ zapewnia on większą jasność prawa w odniesieniu do tego, które naruszenia przepisów sektorowych stanowią przestępstwa przeciwko środowisku. W przyszłości prawodawca unijny będzie musiał zaktualizować dyrektywę (podobnie jak w obecnej sytuacji), ponieważ prostszy mechanizm – mianowicie procedura komitetowa – nie ma zastosowania do zasadniczych elementów dyrektywy. Definicja przestępstwa przeciwko środowisku jest zasadniczym elementem.

Cel 2

- Wariant 2a: dokładniejsze zdefiniowanie niejasnych terminów występujących w dyrektywie (np. „znaczna szkoda”).
- Wariant 2b: usunięcie nieprecyzyjnych terminów, takich jak na przykład „znaczna szkoda”, i kryminalizacja „ryzykownych zachowań” (przestępstwo polegające na stwarzaniu zagrożenia).
- Wariant 2c: połączenie wariantu 2a i 2b.

Preferowany jest wariant 2c.

Cel 3

- Wariant 3a: wprowadzenie minimalnych i maksymalnych wysokości sankcji.
- Wariant 3b: wariant 3a oraz okoliczności obciążające i sankcje akcesoryjne.
- Wariant 3c: wariant 3b oraz obowiązek powiązania wysokości grzywien z sytuacją finansową osób

prawnych lub wysokością nielegalnych zysków.

Preferowany jest wariant 3c.

Cel 4

Pakiet przepisów bezpośrednio wspierających współpracę transgraniczną, takich jak zharmonizowane skuteczne narzędzia dochodzeniowo-śledcze, obowiązek współpracy w ramach Europolu, Eurojustu i OLAF-u oraz przepisy dotyczące jurysdykcji.

Cel 5

- Wariant 5a: zobowiązanie państw członkowskich do gromadzenia i regularnego przekazywania Komisji danych statystycznych dotyczących przestępstw przeciwko środowisku.
- Wariant 5b: wariant 5a oraz zobowiązanie państw członkowskich do gromadzenia i przekazywania danych statystycznych zgodnie ze zharmonizowanymi wspólnymi normami.

Preferowany jest wariant 5b.

Cel 6

Pakiet zobowiązań wspierających praktyczne wdrożenie, takich jak prowadzenie ukierunkowanych i regularnych szkoleń na wszystkich poziomach łańcucha egzekwowania prawa, nadrzędne krajowe strategie zwalczania przestępstw przeciwko środowisku oraz działania na rzecz zwiększania świadomości.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Zdecydowana większość zainteresowanych stron, takich jak praktycy w dziedzinie egzekwowania prawa i ich sieci na szczeblu UE, agencje UE takie jak Eurojust i Europol, organizacje pozarządowe, państwa członkowskie, przedsiębiorcy i środowiska akademickie, zgadzają się, że dyrektywa w sprawie przestępstw przeciwko środowisku wymaga udoskonalenia i że konieczne jest działanie UE. Opowiadają się raczej za rewizją dyrektywy niż za wprowadzeniem środków niewiążących lub wyłącznie aktualizacją zakresu stosowania dyrektywy. Niemal wszystkie zainteresowane strony zgadzają się z wariantami proponowanymi w ramach poszczególnych celów szczegółowych, z jednym wyjątkiem dotyczącym zakresu stosowania dyrektywy (cel 1, wariant 1c – niewybrany jako wariant preferowany, zob. powyżej). W ramach tego wariantu przestępstwo przeciwko środowisku zostałoby w dyrektywie zdefiniowane niezależnie od naruszenia prawa administracyjnego. Biorące udział w konsultacji państwa członkowskie, środowiska akademickie i znaczna liczba zainteresowanych przedstawicieli przemysłu są jednak zdania, że powiązanie między prawem karnym a prawem administracyjnym jest konieczne do zapewnienia pewności prawa przedsiębiorstwom, które przestrzegają prawa administracyjnego. Inne zainteresowane strony opowiadają się za rozdzieleniem pojęcia przestępstwa przeciwko środowisku i prawodawstwa sektorowego, tak aby sprawcy przestępstw powodujących bardzo poważną szkodę dla środowiska nie unikali odpowiedzialności karnej.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Jak wynika z oceny, preferowany pakiet wariantów mógłby skutecznie rozwiązać główne problemy i umożliwić osiągnięcie celów ogólnych i szczegółowych. Skuteczniejsze wykrywanie przestępstw przeciwko środowisku, prowadzenie postępowań przygotowawczych w ich sprawie, ściganie ich i karanie za te przestępstwa prawdopodobnie przyczyni się do złagodzenia skutków przestępstw w porównaniu ze scenariuszem podstawowym. Ponieważ dane ilościowe są ograniczone, określenie prawdopodobnego wpływu wariantów opiera się na opiniach

ekspertów i zainteresowanych stron, którym to opiniom w miarę możliwości towarzyszą dane.

Jeżeli chodzi o **cel nr 1**, usunięcie załączników i w zamian dokładniejsze określenie w art. 3, co stanowi przestępstwo przeciwko środowisku, oraz dodanie nowych kategorii przestępstw przeciwko środowisku w tym samym artykule prawdopodobnie zwiększy skuteczność prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania przestępstw przeciwko środowisku, zwłaszcza w odniesieniu do współpracy transgranicznej. W przyszłości konieczna jednak będzie również regularna aktualizacja dyrektywy w drodze procedury ustawodawczej, jeżeli zaistnieje potrzeba dodania do zakresu dyrektywy nowych obszarów przestępstw przeciwko środowisku. Nie ma na to prostszego sposobu, ponieważ definicje kategorii przestępstw przeciwko środowisku stanowią zasadniczy element dyrektywy i wymagają decyzji prawodawcy unijnego.

W ramach **celu 2** zarówno kategoria przestępstw polegających na stwarzaniu zagrożenia, jak i przestępstw wymagających wykazania szkody, jest niezbędna, aby odpowiednio reagować na przestępstwa przeciwko środowisku. Obowiązująca dyrektywa opiera się na połączeniu tych dwóch rodzajów definicji przestępstw. We wniosku konieczne będzie dodanie nowych kategorii przestępstw polegających na stwarzaniu zagrożenia oraz dokładniejsze określenie, które zachowania są kryminalizowane; niezbędne będzie również dodanie informacji umożliwiających określenie, co może stanowić szkodę w środowisku.

Dokładniejsze definicje niejasnych terminów – takich jak „znaczna szkoda” oraz „nieznaczna lub większa niż nieznaczna ilość” – zwiększą przejrzystość dyrektywy. Skoncentrowanie się na przestępstwach polegających na stwarzaniu zagrożenia i ryzykownych zachowaniach umożliwi skuteczne nakładanie sankcji w przypadkach, w których trudno jest ustalić rzeczywistą szkodę lub w których szkoda nie wystąpiła. W związku z tym łączne stosowanie obu wariantów może spowodować zwiększenie skuteczności prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania przestępstw przeciwko środowisku.

Wariant preferowany w ramach **celu 3** doprowadzi do nakładania w całej UE sankcji w bardziej skutecznych, proporcjonalnych, odstraszających i jednolitych wysokościach. Ponadto minimalne maksymalne wymiary kar pozbawienia wolności zapewnią praktykom z zakresu ścigania przestępstw dostęp do narzędzi dochodzeniowo-śledczych, które są dostępne wyłącznie w przypadku przestępstw zagrożonych określonym minimalnym maksymalnym wymiarem kary. Doprowadzi to do poprawy skuteczności prowadzenia postępowań przygotowawczych i ułatwi współpracę transgraniczną.

Środki w ramach **celu 4** będą bezpośrednio sprzyjać współpracy transgranicznej, wzajemnie się uzupełniać i wzmacniać oraz przyczynią się do zwiększenia skuteczności prowadzenia postępowań przygotowawczych, ponieważ wiele spraw dotyczących przestępstw przeciwko środowisku może być skutecznie prowadzonych wyłącznie w wymiarze transgranicznym.

Wariant preferowany w ramach **celu 5** przyniesie skutek w postaci wspólnie określonej minimalnej normy gromadzenia danych na temat procedur dotyczących przestępstw przeciwko środowisku, a tym samym pozwoli na uzyskanie danych statystycznych porównywalnych w całej UE.

Pakiet środków proponowanych w ramach **celu 6** będzie miał pozytywny wpływ na skuteczność w praktyce na wszystkich poziomach łańcucha egzekwowania prawa (inspektorzy, policja, prokuratura, sędziowie w sprawach karnych).

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Obecny wniosek ma nieznaczny wpływ na budżet państw członkowskich i Komisji. Szczegółowe informacje na temat skutków finansowych dla Komisji można znaleźć w ocenie skutków finansowych regulacji załączonej do niniejszego pakietu legislacyjnego.

Komisja Europejska

Komisja poniesie dwa rodzaje kosztów: jednorazowe i powtarzające się.

Pierwsze skutki finansowe dla Komisji są związane z piątym celem rewizji: usprawnieniem gromadzenia danych

statystycznych i sprawozdawczości w zakresie przestępstw przeciwko środowisku. Ten ogólny koszt dzieli się na trzy rodzaje wydatków:

- określenie norm minimalnych: ok. 110 000 EUR (koszt jednorazowy);
- utrzymanie norm: ok. 16 000 EUR (koszt powtarzający się);
- składane co dwa lata sprawozdanie Komisji na temat danych państw członkowskich: ok. 25 000 EUR (koszt powtarzający się).

Oprócz kosztów związanych z piątym celem rewizji Komisja będzie musiała również pokryć inny rodzaj kosztu jednorazowego wynikający z jej obowiązków sprawozdawczych. Zgodnie z wnioskiem ustawodawczym Komisja będzie musiała sporządzić dwa sprawozdania:

- w sprawie transpozycji dyrektywy przez państwa członkowskie: koszt w wysokości 405 000 EUR (koszt jednorazowy);
- badanie skuteczności dyrektywy przy użyciu określonego zestawu wskaźników: koszt w wysokości 420 000 EUR (koszt jednorazowy).

Państwa członkowskie

Skutki finansowe dyrektywy dla państw członkowskich dotyczą trzech celów związanych z jej rewizją: zwiększenie skuteczności współpracy i koordynacji między państwami członkowskimi (cel 4), usprawnienie gromadzenia danych statystycznych i sprawozdawczości w zakresie przestępstw przeciwko środowisku (cel 5) oraz poprawa skuteczności funkcjonowania łańcucha egzekwowania prawa (cel 6).

Jeżeli chodzi o cel 4, wszystkie państwa członkowskie poniosą dwa rodzaje kosztów: koszt narzędzi dochodzeniowo-śledczych i koszt utworzenia krajowych punktów kontaktowych.

- Narzędzia dochodzeniowo-śledcze: nie były dostępne dane umożliwiające wstępną ocenę kosztów;
- utworzenie krajowych punktów kontaktowych: koszt dla wszystkich państw członkowskich wyniesie od 475 000 EUR do 792 000 EUR.

W odniesieniu do celu 5 można wskazać kilka rodzajów kosztów po stronie państw członkowskich:

- opracowanie krajowej procedury koordynacji: koszt w wysokości 146 000 EUR dla wszystkich państw członkowskich;
- określenie norm minimalnych: koszt w wysokości 281 000 EUR;
- utrzymanie norm dla wszystkich państw członkowskich: spodziewany koszt: 35 000 EUR;
- koordynacja, gromadzenie danych i sprawozdawczość: koszt w wysokości 220 000 EUR dla wszystkich państw członkowskich.

Cel 6:

- koszty szkoleń dla wszystkich państw członkowskich wyniosą ok. 8 000 000 EUR.
- Strategie krajowe
 - Koszt jednorazowy w wysokości 864 000 EUR dla wszystkich państw członkowskich
 - Koszt powtarzający się w wysokości 324 000 EUR dla wszystkich państw członkowskich
- Koszt zwiększonej liczby pracowników w związku z przedmiotową dyrektywą oszacowano na 4 mln EUR dla wszystkich państw członkowskich.

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

Przedsiębiorstwa prawdopodobnie skorzystają na skuteczniejszym egzekwowaniu prawa, ponieważ będzie ono je chroniło przed nieuczciwą konkurencją ze strony przedsiębiorstw działających niezgodnie z prawem. Ponadto przedsiębiorstwa przestrzegające prawa skorzystają dzięki zmniejszeniu szkód wizerunkowych dla całego

przemysłu, wynikających z działalności przestępczej. Skuteczne egzekwowanie prawa karnego nie spowodowałoby dodatkowego obciążenia finansowego, gdyż koszty przestrzegania przepisów wynikają z prawodawstwa sektorowego, a nie z dyrektywy.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Nastąpi umiarkowany wzrost obciążenia administracyjnego i kosztów administracyjnych ze względu na gromadzenie danych statystycznych oraz koszty jednostek i szkoleń w całym łańcuchu egzekwowania. Rewizja dyrektywy ma doprowadzić do zwiększenia skuteczności łańcucha egzekwowania prawa. Prawdopodobnie wywoła to wzrost liczby wykrywanych spraw, w przypadku których wszczęte zostanie postępowanie przygotowawcze i wydany wyrok skazujący. Może to z kolei wymagać zatrudnienia lub przeniesienia dodatkowego personelu (funkcjonariuszy policji i prokuratorów) do obszaru egzekwowania prawa w dziedzinie przestępstw przeciwko środowisku.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Oczekuje się, że spadek liczby przestępstw przeciwko środowisku będzie miał pozytywne skutki dla zdrowia (np. dzięki mniejszemu zanieczyszczeniu środowiska), gospodarki (dzięki zmniejszeniu nieuczciwej konkurencji i zjawiska uszczuplenia wpływów podatkowych) oraz dla bioróżnorodności. Obecna inicjatywa prawdopodobnie wywrze pozytywny wpływ na prawa podstawowe dzięki silniejszej ochronie środowiska (art. 37 Karty) oraz poprawie sytuacji w zakresie godności ludzkiej, zdrowia i dobrostanu (art. 1, 2, 3, 24, 31, 34 i 35).

Kwestia proporcjonalności

Zgodnie z zasadą proporcjonalności działania przewidziane we wniosku nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów. Warianty preferowane w ramach celów 4, 5 i 6 spowodowałyby koszty dla państw członkowskich, jednocześnie jednak zwiększając skuteczną ochronę środowiska za pomocą prawa karnego. Ogólnie bilans kosztów i korzyści w przypadku wariantów preferowanych jest dodatni, ponieważ przyniosłyby one korzyści środowisku, a także gospodarce i społeczeństwu.

D. Działania następce

Oprócz regularnego składania sprawozdań opartych na danych statystycznych dostarczanych przez państwa członkowskie, Komisja oceni realizację inicjatywy, aby zbadać, czy osiągnięto jej cele polityczne.