



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 17 de dezembro de 2021
(OR. en)

**Dossiê interinstitucional:
2021/0422 (COD)**

**14459/21
ADD 3**

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

PROPOSTA

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	15 de dezembro de 2021
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretário-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2021) 466 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO RELATÓRIO DO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO que acompanha o documento Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à proteção do ambiente através do direito penal e que substitui a Diretiva 2008/99/CE

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2021) 466 final.

Anexo: SWD(2021) 466 final

Bruxelas, 15.12.2021
SWD(2021) 466 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RELATÓRIO DO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

**Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
relativa à proteção do ambiente através do direito penal e que substitui a Diretiva
2008/99/CE**

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

Ficha de síntese
Avaliação de impacto para a revisão da Diretiva Criminalidade Ambiental (Diretiva 2008/99/CE)
A. Necessidade de agir
Qual o problema e por que motivo tem dimensão europeia?
A presente avaliação de impacto surge na sequência da avaliação da Diretiva Criminalidade Ambiental (DCA). A criminalidade ambiental tem impactos negativos a nível ecológico, social e económico e é o quarto domínio de criminalidade mais rentável a nível mundial, gerando lucros totais para os criminosos estimados em cerca de 260 mil milhões de USD por ano. A DCA é o principal instrumento horizontal da UE para proteger o ambiente através do direito penal. A avaliação – concluída em 2020 – revelou que a DCA estabeleceu um quadro comum da UE para as principais categorias de criminalidade ambiental, mas que, na prática, não teve qualquer efeito. A DCA não aumentou o número de condenações nem o nível das sanções impostas nos Estados-Membros. A avaliação identificou os seguintes problemas específicos principais: 1) O âmbito de aplicação da DCA (definido em dois anexos da DCA e numa lista de infrações constante do artigo 3.º da DCA) está desatualizado e é definido de forma complexa, comprometendo a eficácia das investigações, das ações penais e da cooperação transnacional. 2) As definições de criminalidade ambiental não são claras e comprometem a eficácia da investigação, da ação penal e da cooperação transnacional entre os Estados-Membros e em cada Estado-Membro. 3) Os níveis de sanções não são eficazes nem dissuasivos em todos os Estados-Membros. 4) A cooperação transnacional é demasiado limitada. 5) Os decisores políticos e os profissionais não estão sensibilizados para a natureza e a escala da criminalidade ambiental nem para a eficácia das medidas de aplicação da lei devido à recolha, ao tratamento e à partilha limitados de dados estatísticos. 6) Existe uma cadeia de aplicação da lei ineficaz em matéria de criminalidade ambiental, nomeadamente devido à falta de formação e especialização e à coordenação e cooperação insuficientes entre os diferentes níveis de aplicação da legislação ambiental.
Quais são os resultados esperados?
A iniciativa visa alcançar uma melhor proteção do ambiente através do aumento da eficácia da deteção, da investigação, da ação penal e da aplicação de sanções em matéria de criminalidade ambiental. Mais especificamente, os objetivos são os seguintes: 1) Melhorar a eficácia das investigações e das ações penais através da atualização do âmbito de aplicação da diretiva e da inclusão de um mecanismo exequível e simples destinado a manter a diretiva atualizada; 2) Melhorar a eficácia das investigações e das ações penais, clarificando ou suprimindo os termos vagos utilizados nas definições de criminalidade ambiental constantes do artigo 3.º; 3) Assegurar tipos e níveis de sanções eficazes, dissuasivos e proporcionados em matéria de criminalidade ambiental; 4) Melhorar a eficácia da cooperação transnacional em matéria de criminalidade ambiental; 5) Melhorar a tomada de decisões informadas em matéria de criminalidade ambiental através de uma melhor recolha e partilha de dados estatísticos; e 6) Melhorar a eficácia das cadeias nacionais de execução (investigações, ações penais, sanções).
Qual o valor acrescentado da ação a nível da UE (subsidiariedade)?
Habitualmente, a criminalidade ambiental, como as formas graves de poluição da água e do ar, a poluição marítima e o tráfico de produtos químicos, de resíduos e de espécies selvagens, tem efeitos transnacionais. A luta contra este tipo de criminalidade transnacional exige condições de concorrência equitativas em toda a UE no que diz respeito à definição de criminalidade ambiental e a sanções. Isto facilitaria a cooperação judiciária entre as autoridades competentes dos Estados-Membros. Os autores destes crimes, incluindo os infratores no âmbito da empresa, deixariam de poder ficar impunes ao optarem, por exemplo, por operar a partir de Estados-Membros com legislações mais permissivas.

B. Soluções

Quais as várias opções para cumprir os objetivos? Há alguma opção preferida? Em caso negativo, por que razão?

A Comissão desenvolveu uma série de opções políticas legislativas e não legislativas. As opções a seguir apresentadas foram ponderadas e rejeitadas numa fase inicial: 1) revogar a diretiva; ou 2) resolver os problemas identificados apenas através de medidas não vinculativas, como orientações da UE sobre a interpretação das definições e os níveis de sanções.

Com base na avaliação, a única opção realista para alcançar os objetivos específicos identificados consiste em proceder à revisão da diretiva. Esta solução não excluiria a adoção de medidas não legislativas de apoio («opção principal»). No âmbito desta opção política principal, as subopções («opções») a seguir apresentadas foram identificadas e avaliadas pormenorizadamente na avaliação de impacto, a fim de abordar cada objetivo específico.

Objetivo 1

- Opção 1a: Atualizar a lista existente de legislação constante dos anexos e acrescentar novas categorias de criminalidade pertinentes ao artigo 3.º; introduzir o procedimento de comité para manter atualizado o anexo.
- Opção 1b: Remeter para a legislação setorial pertinente em termos gerais e suprimir os anexos; aperfeiçoar a definição do que constitui criminalidade ambiental nas infrações previstas no artigo 3.º e acrescentar novas categorias de criminalidade pertinentes.
- Opção 1c: Definir a criminalidade ambiental na diretiva sem o requisito de violação da legislação setorial pertinente da UE.

A opção preferida é a opção 1b, uma vez que acrescenta maior clareza jurídica no que se refere às violações da legislação setorial que constituem crimes ambientais. No futuro, a diretiva tem de – como acontece atualmente – ser atualizada pelo legislador europeu, uma vez que um mecanismo mais simples – nomeadamente o procedimento de comité – não é aplicável a componentes essenciais da diretiva. A definição de criminalidade ambiental é uma componente essencial.

Objetivo 2

- Opção 2a: Definir termos pouco claros constantes da diretiva (por exemplo, «danos substanciais») de forma mais precisa.
- Opção 2b: Suprimir termos vagos, como, por exemplo, «danos substanciais», e criminalizar «comportamentos de risco» (crime de ameaça).
- Opção 2c: Uma combinação das opções 2a e 2b.

A opção preferida é a opção 2c.

Objetivo 3

- Opção 3a: Introduzir níveis mínimos e máximos de sanções.
- Opção 3b: Opção 3a acrescida de circunstâncias agravantes e sanções acessórias.
- Opção 3c: Opção 3b acrescida da obrigação de associar o nível das multas à situação financeira das pessoas coletivas e/ou aos lucros ilegais.

A opção preferida é a opção 3c.

Objetivo 4

Um pacote de disposições que promovam diretamente a cooperação transnacional, como instrumentos de investigação eficazes harmonizados, a obrigação de cooperar através da Europol, da Eurojust e do OLAF e regras em matéria de competência.

Objetivo 5

- Opção 5a: Obrigar os Estados-Membros a recolher e comunicar regularmente à Comissão dados estatísticos sobre criminalidade ambiental.
- Opção 5b: Opção 5a acrescida da obrigação de os Estados-Membros recolherem e comunicarem dados estatísticos de acordo com normas comuns harmonizadas.

A opção preferida é a opção 5b.

Objetivo 6

Um pacote de obrigações destinadas a promover a aplicação prática, como a ministração de formação específica e regular a todos os níveis da cadeia de execução, estratégias nacionais abrangentes em matéria de criminalidade ambiental e medidas de sensibilização.

Quais são as perspetivas dos vários intervenientes? Quem apoia cada uma das opções?

A grande maioria das partes interessadas, como os profissionais responsáveis pela aplicação da lei e as respetivas redes a nível da UE, agências da UE como a Eurojust e a Europol, ONG, Estados-Membros, empresas e o meio académico, concorda que a DCA necessita de ser melhorada e que é necessária uma ação da UE. Esta grande maioria das partes interessadas manifestou-se favor da revisão da DCA em detrimento da introdução de medidas não vinculativas ou da mera atualização do âmbito de aplicação da DCA. Quase todas as partes interessadas concordam com as opções propostas para cada objetivo específico, com uma exceção relativa ao âmbito de aplicação da DCA (objetivo 1, opção 1c – não escolhida como opção preferida, ver acima). Esta opção definiria a criminalidade ambiental na DCE independentemente de uma violação do direito administrativo. No entanto, os Estados-Membros e o meio académico consultados, bem como um número significativo de partes interessadas do setor, consideram que a ligação entre o direito penal e o direito administrativo é necessária para garantir segurança jurídica às empresas que cumprem a legislação setorial. Outras partes interessadas apoiam a dissociação entre a criminalidade ambiental e a legislação setorial, a fim de impedir os autores de danos ambientais muito graves de escaparem à responsabilidade penal.

C. Impactos da opção preferida

Quais os benefícios da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?

De acordo com a avaliação, o pacote de opções preferido seria eficaz na resolução dos principais problemas e na consecução dos objetivos gerais e específicos. O aumento da eficácia da deteção, da investigação, da ação penal e da aplicação de sanções em matéria de criminalidade ambiental poderá contribuir para reduzir o impacto da criminalidade ambiental em comparação com o cenário de base. Uma vez que os dados quantitativos sobre os impactos são limitados, o impacto provável das opções baseia-se nos pontos de vista dos peritos e das partes interessadas, complementados, sempre que possível, por dados.

No âmbito do **objetivo 1**, a supressão dos anexos e, em sua substituição, o aperfeiçoamento da definição do que constitui criminalidade ambiental no artigo 3.º e o aditamento de novas categorias de criminalidade ambiental no mesmo artigo são suscetíveis de melhorar a eficácia das investigações e das ações penais em matéria de criminalidade ambiental, especialmente no que diz respeito à cooperação transnacional. No entanto, no futuro, seria igualmente necessário atualizar regularmente a diretiva através de um processo legislativo, caso fossem aditados novos domínios de criminalidade ambiental ao âmbito de aplicação da diretiva. Não existe uma forma mais simples de fazê-lo, uma vez que as definições das categorias de criminalidade ambiental são uma componente essencial da diretiva e exigem uma decisão do legislador europeu.

No âmbito do **objetivo 2**, tanto o crime de ameaça como o crime que exige a manifestação de danos são necessários para responder adequadamente às infrações ambientais. A diretiva atualmente em vigor baseia-se numa combinação destes dois tipos de criminalidade. A proposta terá de acrescentar novas categorias de crimes de ameaça e especificar com maior precisão quais os comportamentos que são criminalizados; terá igualmente de acrescentar informações que permitam determinar o que pode constituir um dano ambiental.

Definições mais precisas de termos pouco claros – como «danos *substanciais*» e «*quantidade negligenciável ou não negligenciável*» – melhorarão a clareza da diretiva. A tónica no crime de ameaça e nos comportamentos de risco permitirá aplicar sanções eficazes nos casos em que seja difícil determinar os danos reais ou em que não tenha ocorrido qualquer dano. Por conseguinte, a aplicação combinada de ambas as opções pode conduzir ao aumento da eficácia das investigações e das ações penais em matéria de criminalidade ambiental.

A opção preferida no âmbito do **objetivo 3** conduzirá a níveis de sanções mais eficazes, proporcionados, dissuasivos e uniformes em toda a UE. Além disso, os níveis mínimos das penas de prisão máximas darão aos profissionais responsáveis pela aplicação da lei acesso a instrumentos de investigação que só estão disponíveis para crimes puníveis com um determinado nível mínimo das sanções máximas. Esta situação conduzirá a investigações mais eficazes e facilitará a cooperação transnacional.

As medidas propostas no âmbito do **objetivo 4** promoverão diretamente a cooperação transnacional, complementar-se-ão e reforçar-se-ão mutuamente, além de conduzirem a investigações mais eficazes, uma vez que muitos processos de criminalidade ambiental só podem ser instruídos com êxito a nível transnacional.

A opção preferida no âmbito do **objetivo 5** conduzirá a uma norma mínima definida em comum para a recolha de dados sobre procedimentos em matéria de criminalidade ambiental e, por conseguinte, a dados estatísticos comparáveis em toda a UE.

O pacote de medidas proposto no âmbito do **objetivo 6** terá uma influência positiva na eficácia no terreno a todos os níveis da cadeia de execução (inspetores, autoridades policiais, Ministério Público, juízes de direito penal).

Quais os custos da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?

A presente proposta tem incidência orçamental negligenciável, tanto para os Estados-Membros como para a Comissão. A ficha financeira legislativa anexa ao presente pacote legislativo contém informações específicas sobre a incidência financeira para a Comissão.

A Comissão Europeia

A Comissão suporta dois tipos de custos: pontuais e recorrentes.

A primeira incidência financeira para a Comissão está associada ao quinto objetivo da revisão: melhorar a recolha e a comunicação de dados estatísticos sobre criminalidade ambiental. O custo global divide-se em três tipos de despesas:

- Definição de normas mínimas: cerca de 110 000 EUR (custo pontual)
- Manutenção de normas: cerca de 16 000 EUR (custo recorrente)
- Relatório bienal da Comissão sobre os dados dos Estados-Membros: cerca de 25 000 EUR (custo recorrente).

Para além dos custos associados ao quinto objetivo da revisão, a Comissão terá igualmente de prever outro tipo de custos pontuais, o das suas obrigações de comunicação de informações. A proposta legislativa estabelece que a Comissão terá de elaborar dois relatórios:

- Transposição da diretiva pelos Estados-Membros: custará cerca de 405 000 EUR (custo pontual)
- Estudo sobre a eficácia da diretiva com uma série de indicadores: custará cerca de 420 000 EUR (custo pontual).

Estados-Membros

A incidência financeira da diretiva para os Estados-Membros está associada a três objetivos da revisão: melhorar a eficácia da cooperação e da coordenação entre os Estados-Membros (objetivo 4), melhorar a recolha e a comunicação de dados estatísticos sobre criminalidade ambiental (objetivo 5) e melhorar a eficácia do funcionamento da cadeia de execução (objetivo 6).

No que diz respeito ao objetivo 4, os custos para todos os Estados-Membros são duplos: o custo dos instrumentos de investigação e o custo da criação de pontos de contacto nacionais.

- Instrumentos de investigação: não estavam disponíveis dados que permitissem proceder a uma primeira avaliação dos custos
- Criação de pontos de contacto nacionais: o custo para todos os Estados-Membros variará entre 475 000 EUR e 792 000 EUR

No que diz respeito ao objetivo 5, é possível identificar vários tipos de custos para os Estados-Membros:

- Estabelecimento de um procedimento de coordenação nacional: custaria 146 000 EUR para todos os Estados-Membros
- Definição de normas mínimas: custaria 281 000 EUR
- Manutenção dessas normas para todos os Estados-Membros: deverá custar 35 000 EUR
- Coordenação, recolha e comunicação de informações: custará 220 000 EUR para todos os Estados-Membros

No que diz respeito ao objetivo 6:

- Os custos de formação para todos os Estados-Membros serão de cerca de 8 000 000 EUR
- Estratégias nacionais
 - Custo pontual de cerca de 864 000 EUR para todos os Estados-Membros
 - Custo recorrente de cerca de 324 000 EUR para todos os Estados-Membros
- O aumento do pessoal associado à presente diretiva é estimado em 4 milhões de EUR para todos os Estados-Membros.

Quais são os efeitos para as PME e a competitividade?

É provável que as empresas beneficiem de uma aplicação eficaz da lei, uma vez que tal as protegerá da concorrência desleal das empresas que operam ilegalmente. Do mesmo modo, os danos à reputação de toda a indústria que possam ser causados por atividades criminosas serão reduzidos para as empresas cumpridoras. Uma aplicação eficaz do direito penal não criaria encargos financeiros adicionais, uma vez que os custos de conformidade decorrem da legislação setorial e não da diretiva.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações nacionais?

Haverá um aumento moderado dos encargos administrativos e dos custos decorrente da recolha de dados estatísticos e dos custos das unidades e da formação ao longo da cadeia de execução. A revisão da diretiva visa promover uma cadeia de execução mais eficaz. Espera-se que tal conduza a um aumento dos casos que são detetados e efetivamente investigados e condenados, o que, por sua vez, poderá conduzir à necessidade de contratar ou transferir pessoal adicional (autoridades policiais e procuradores) para o domínio da aplicação da legislação em matéria de criminalidade ambiental.

Haverá outros impactos significativos?

Espera-se que a redução da criminalidade ambiental tenha impactos benéficos na saúde (por exemplo, através da redução da poluição), na economia (através da redução da concorrência desleal e da perda de receitas fiscais) e na biodiversidade. É provável que a iniciativa tenha um impacto positivo nos direitos fundamentais através da melhoria da proteção do ambiente (artigo 37.º da Carta) e da melhoria nos domínios da dignidade, da saúde e do bem-estar (artigos 1.º, 2.º, 3.º, 24.º, 31.º, 34.º e 35.º).

Proporcionalidade?

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, as medidas propostas não excedem o necessário para alcançar os objetivos. As opções preferidas no âmbito dos objetivos 4, 5 e 6 implicariam custos para os Estados-Membros, mas melhorariam igualmente a proteção eficaz do ambiente através do direito penal. De um modo geral, o equilíbrio das opções preferidas é positivo, uma vez que o resultado será um impacto positivo no próprio ambiente, bem como na economia e na sociedade.

D. Acompanhamento

Para além de elaborar regularmente relatórios com base nas estatísticas fornecidas pelos Estados-Membros, a Comissão avaliará a execução da iniciativa, a fim de determinar se os objetivos políticos foram alcançados.