



Rada
Európskej únie

V Bruseli 17. decembra 2021
(OR. en)

**Medziinštitucionálny spis:
2021/0422(COD)**

**14459/21
ADD 3**

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

NÁVRH

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	15. decembra 2021
Komu:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generálny tajomník Rady Európskej únie

Č. dok. Kom.:	SWD(2021) 466 final
---------------	---------------------

Predmet:	PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU Sprievodný dokument Návrh SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva, ktorou sa nahrádza smernica 2008/99/ES
----------	--

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2021) 466 final.

Príloha: SWD(2021) 466 final



V Bruseli 15. 12. 2021
SWD(2021) 466 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY

**o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva, ktorou sa nahrádza
smernica 2008/99/ES**

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

Súhrnný prehľad

Posúdenie vplyvu na účely preskúmania smernice o trestných činoch proti životnému prostrediu (smernica 2008/99/ES)

A. Potreba konať

V čom spočíva problém a prečo ide o problém na úrovni EÚ?

Toto posúdenie vplyvu nadväzuje na hodnotenie smernice o trestných činoch proti životnému prostrediu. Trestné činy proti životnému prostrediu majú negatívne ekologické, sociálne a hospodárske dôsledky a v celosvetovom meradle sú štvrtou najziskovejšou oblasťou trestnej činnosti, pričom celkový zisk páchatel'ov tejto trestnej činnosti sa odhaduje na približne 260 mld. USD ročne. Smernica o trestných činoch proti životnému prostrediu je hlavným horizontálnym nástrojom EÚ na ochranu životného prostredia prostredníctvom trestného práva. Z hodnotenia, ktoré bolo dokončené v roku 2020, vyplynulo, že smernicou o trestných činoch proti životnému prostrediu sa vytvoril spoločný rámec EÚ pre kľúčové kategórie trestných činov proti životnému prostrediu, ale v praxi to nemalo účinkov. Smernicou o trestných činoch proti životnému prostrediu sa nezvýšil počet odsúdení ani úroveň uložených sankcií v členských štátoch. V hodnotení sa identifikovali tieto kľúčové špecifické problémy:

1. Rozsah pôsobnosti smernice o trestných činoch proti životnému prostrediu (vymedzený v dvoch prílohách k danej smernici a v zozname trestných činov v jej článku 3) je zastaraný a vymedzený komplexným spôsobom, čo bráni účinným vyšetrovaniam, trestným stíhaniam a cezhraničnej spolupráci.
2. Vymedzenie toho, čo patrí medzi trestné činy proti životnému prostrediu, je nejasné a bráni účinnému vyšetrovaniu, trestným stíhaniam a cezhraničnej spolupráci medzi členskými štátmi a v rámci nich.
3. Úrovně sankcií nie sú účinné a odrádzajúce vo všetkých členských štátoch.
4. Cezhraničná spolupráca je príliš obmedzená.
5. Tvorcom politik a odborníkom z praxe chýba informovanosť o povahe a rozsahu trestných činov proti životnému prostrediu a účinnosti opatrení na presadzovanie práva z dôvodu obmedzeného zberu, spracovania a výmeny štatistických údajov.
6. Existujúci reťazec presadzovania práva v oblasti trestných činov proti životnému prostrediu je neúčinný, a to okrem iného z dôvodu nedostatočnej odbornej prípravy a špecializácie, ako aj nedostatočnej koordinácie a spolupráce medzi rôznymi úrovňami presadzovania práva v oblasti životného prostredia.

Čo by sa malo dosiahnuť?

Cieľom iniciatívy je dosiahnuť lepšiu ochranu životného prostredia prostredníctvom účinnejšieho odhaľovania, vyšetrovania, trestného stíhania a sankcionovania trestných činov proti životnému prostrediu.

Konkrétnejšie k týmto cieľom patrí:

1. zlepšiť účinnosť vyšetrovaní a trestných stíhaní aktualizáciou rozsahu pôsobnosti smernice a zavedením uskutočniteľného a jednoduchého mechanizmu na pravidelnú aktualizáciu smernice;
2. zlepšiť účinnosť vyšetrovaní a trestných stíhaní objasnením alebo vypustením nejasných pojmov používaných vo vymedzení trestných činov proti životnému prostrediu v článku 3;
3. zabezpečiť účinné, odrádzajúce a primerané druhy a úrovne sankcií za trestné činy proti životnému prostrediu;
4. zlepšiť účinnosť cezhraničnej spolupráce v oblasti trestných činov proti životnému prostrediu;
5. zlepšiť informované rozhodovanie o trestných činoch proti životnému prostrediu skvalitnením zberu a výmeny štatistických údajov a
6. zlepšiť účinnosť vnútroštátnych reťazcov presadzovania práva (vyšetrovania, trestné stíhania, sankcionovanie).

Aká je pridaná hodnota opatrenia na úrovni EÚ (subsidiarita)?

Trestné činy proti životnému prostrediu, ako sú závažné formy znečistenia vody a ovzdušia, znečistenie morí a obchodovanie s chemikáliami, odpadom a voľne žijúcimi druhmi, majú zvyčajne cezhraničné účinky. Boj proti tejto cezhraničnej trestnej činnosti si vyžaduje rovnaké podmienky v celej EÚ, pokiaľ ide o vymedzenie trestných činov proti životnému prostrediu a sankcií. Uľahčila by sa tým justičná spolupráca medzi príslušnými orgánmi členských štátov. Páchatelia vrátane korporátnych páchatel'ov by sa viac nemohli vyhýbať sankciám napríklad tým, že sa rozhodnú pôsobiť z členských štátov, s najnižšou prísnosťou právnych predpisov.

B. Riešenia

Aké sú rôzne možnosti na dosiahnutie týchto cieľov? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Ak nie, prečo nie?

Komisia vypracovala niekoľko legislatívnych a nelegislatívnych možností politiky. V počiatočnom štádiu sa zvažovali a zamietli tieto možnosti: 1. zrušenie smernice alebo 2. riešenie identifikovaných problémov iba nezáväznými opatreniami, napríklad usmerneniami EÚ o výklade vymedzenia pojmov a úrovniach sankcií.

Na základe posúdenia je jedinou realistickou možnosťou na dosiahnutie identifikovaných špecifických cieľov revízia smernice. Tým sa nevylučuje podpora nelegislatívnych opatrení (ďalej len „hlavná možnosť“). V záujme riešenia jednotlivých špecifických cieľov sa v rámci tejto hlavnej možnosti politiky v posúdení vplyvu určili a podrobne posúdili tieto čiastkové možnosti (ďalej len „možnosti“).

Cieľ 1

- Možnosť 1a: Aktualizovať existujúci zoznam právnych predpisov v prílohách, doplniť do článku 3 nové relevantné kategórie trestných činov; zaviesť komitologický postup na pravidelné aktualizovanie príloh.
- Možnosť 1b: Všeobecne odkazovať na príslušné odvetvové právne predpisy a vypustiť prílohy; spresniť vymedzenie toho, čo predstavuje trestnú činnosť proti životnému prostrediu v rámci trestných činov uvedených v článku 3; a doplniť nové príslušné kategórie trestných činov.
- Možnosť 1c: Vymedziť trestné činy proti životnému prostrediu v smernici bez požiadavky porušenia príslušných odvetvových právnych predpisov EÚ.

Uprednostňovanou možnosťou je možnosť 1b, pretože zvyšuje právnu zrozumiteľnosť, pokiaľ ide o to, ktoré porušenia odvetvových právnych predpisov predstavujú trestné činy proti životnému prostrediu. V budúcnosti musí európsky zákonodarca smernicu – rovnako ako v súčasnosti – aktualizovať, keďže jednoduchší mechanizmus – konkrétne komitologický postup – sa neuplatňuje na základné prvky smernice. Vymedzenie trestných činov proti životnému prostrediu je základným prvkom.

Cieľ 2

- Možnosť 2a: Presnejšie vymedziť nejasné pojmy v smernici (napr. „podstatná škoda“).
- Možnosť 2b: Vypustiť nejasné pojmy ako „podstatná škoda“ a kriminalizovať „rizikové správanie“ (trestný čin ohrozenia).
- Možnosť 2c: Kombinácia možností 2a a 2b.

Uprednostňovanou možnosťou je možnosť 2c.

Cieľ 3

- Možnosť 3a: Zaviesť minimálne a maximálne výšky sankcií.
- Možnosť 3b: Možnosť 3a plus priťažujúce okolnosti a doplnkové sankcie.
- Možnosť 3c: Možnosť 3b plus povinnosť prepojiť výšku pokút s finančnou situáciou právnických osôb a/alebo nezákonnými ziskami.

Uprednostňovanou možnosťou je možnosť 3c.

Cieľ 4

Balík ustanovení, ktoré priamo podporujú cezhraničnú spoluprácu, napríklad vo forme harmonizovaných účinných nástrojov vyšetrovania, povinnosti spolupracovať prostredníctvom Europolu, Eurojustu a úradu OLAF a pravidiel týkajúcich sa právomoci.

Cieľ 5

- Možnosť 5a: Uložiť členským štátom povinnosť zbierať štatistické údaje o trestných činoch proti životnému prostrediu a pravidelne o nich podávať správy Komisii.
- Možnosť 5b: Možnosť 5a plus povinnosť členských štátov zbierať štatistické údaje podľa harmonizovaných spoločných noriem a podávať o nich správy.

Uprednostňovanou možnosťou je možnosť 5b.

Cieľ 6

Balík povinností na podporu praktického vykonávania, ako je poskytovanie cielenej a pravidelnej odbornej prípravy na všetkých úrovniach reťazca presadzovania práva, zastrešujúci národné stratégie v oblasti trestných činov proti životnému prostrediu a opatrenia na zvyšovanie informovanosti.

Aké sú názory jednotlivých zainteresovaných strán? Kto podporuje ktorú možnosť?

Väčšina zainteresovaných strán, ako sú odborníci z praxe v oblasti presadzovania práva a ich siete na úrovni EÚ, agentúry EÚ ako Eurojust a Europol, mimovládne organizácie, členské štáty, podniky a akademická obec, súhlasí s tým, že smernicu o trestných činoch proti životnému prostrediu treba zlepšiť a že je nevyhnutné podniknúť kroky na úrovni EÚ. Uprednostňujú revíziu smernice o trestných činoch proti životnému prostrediu pred zavedením nezáväzných opatrení alebo len aktualizáciou rozsahu pôsobnosti smernice o trestných činoch proti životnému prostrediu. Takmer všetky zainteresované strany súhlasia s možnosťami navrhnutými v rámci jednotlivých špecifických cieľov s jednou výnimkou týkajúcou sa rozsahu pôsobnosti smernice o trestných činoch proti životnému prostrediu (cieľ 1, možnosť 1c, ktorá nie je vybraná ako uprednostňovaná možnosť, pozri predchádzajúcu časť). Pri tejto možnosti by sa trestné činy proti životnému prostrediu vymedzovali v smernici o trestných činoch proti životnému prostrediu bez ohľadu na porušenie správneho práva. Členské štáty a akademická obec, s ktorými sa viedli konzultácie, ako aj značný počet zainteresovaných strán z odvetví sa však domnievajú, že prepojenie medzi trestným právom a správnym právom je potrebné, aby sa zabezpečila právna istota pre podniky, ktoré dodržiavajú odvetvové právne predpisy. Iné zainteresované strany podporujú oddelenie trestných činov proti životnému prostrediu od odvetvových právnych predpisov, aby páchatelia, ktorí spôsobili veľmi vážne environmentálne škody, nemali možnosť vyhýbať sa trestnej zodpovednosti.

C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti

Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (ak existujú, okrem tých hlavných)?

Podľa posúdenia by bol uprednostňovaný balík možností účinný pri riešení hlavných problémov a pri plnení všeobecných a špecifických cieľov. Účinnejšie odhaľovanie, vyšetrovanie, trestné stíhanie a sankcionovanie trestných činov proti životnému prostrediu môže pomôcť znížiť vplyv trestných činov proti životnému prostrediu v porovnaní so základným scenárom. Keďže kvantitatívne údaje o vplyvoch sú obmedzené, pravdepodobný vplyv možnosti je založený na názoroch odborníkov a zainteresovaných strán, podľa možnosti doplnených údajmi.

V rámci **cieľa 1** vypustenie príloh a namiesto toho spresnenie vymedzenia toho, čo predstavuje trestnú činnosť proti životnému prostrediu v článku 3, a doplnenie nových kategórií trestných činov proti životnému prostrediu do toho istého článku pravdepodobne zvýši účinnosť vyšetrovaní a stíhaní trestných činov proti životnému prostrediu, najmä pokiaľ ide o cezhraničnú spoluprácu. V budúcnosti by však bolo potrebné pravidelne aktualizovať smernicu prostredníctvom legislatívneho postupu, ak by sa do rozsahu pôsobnosti smernice doplnili nové oblasti trestných činov proti životnému prostrediu. Neexistuje jednoduchší spôsob, akým by sa to dalo dosiahnuť, keďže vymedzenie kategórií trestných činov proti životnému prostrediu je základným prvkom smernice a vyžaduje si rozhodnutie európskeho zákonodarcu.

V rámci **cieľa 2** je v záujme primeranej reakcie na trestné činy proti životnému prostrediu potrebný trestný čin

ohrozenia, ako aj trestný čin, ktorý si vyžaduje vznik škody. Súčasná smernica vychádza z kombinácie týchto dvoch druhov vymedzenia trestnej činnosti. V návrhu sa budú musieť doplniť nové kategórie trestných činov ohrozenia a bude treba presnejšie špecifikovať, aké správanie je kriminalizované; takisto sa v ňom budú musieť doplniť informácie, ktoré umožnia určiť, čo môže predstavovať environmentálnu škodu.

Presnejším vymedzením nejasných pojmov – ako napr. „*podstatná škoda*“ a „*zanedbateľné alebo nezanedbateľné množstvo*“ – sa zlepši zrozumiteľnosť smernice. Zameranie sa na trestný čin ohrozenia a rizikové správanie umožní účinné ukládanie sankcií v prípadoch, keď je ťažké určiť skutočnú škodu alebo keď nedošlo k žiadnej škode. Kombinované uplatňovanie oboch možností preto môže viesť k zvýšenej účinnosti vyšetrovaní a stíhaní trestných činov proti životnému prostrediu.

Uprednostňovaná možnosť v rámci **cieľa 3** povedie k účinnejším, primeranejším, odrádzajúcejším a jednoduchším úrovniam sankcií na úrovni celej EÚ. Okrem toho minimálne horné sadzby trestov odňatia slobody umožnia subjektom presadzujúcim právo v praxi získať prístup k nástrojom vyšetrovania, ktoré sú k dispozícii len v prípade trestnej činnosti, za ktorú možno uložiť určitú minimálnu hornú sadzbu trestov. To povedie k účinnejším vyšetrovaniam a uľahčí cezhraničnú spoluprácu.

Opatrenia v rámci **cieľa 4** budú priamo podporovať cezhraničnú spoluprácu, navzájom sa dopĺňať a posilňovať a viesť k vyšetrovaniam, ktoré sú účinnejšie, keďže mnohé prípady trestných činov proti životnému prostrediu možno úspešne viesť len cezhranične.

Uprednostňovaná možnosť v rámci **cieľa 5** povedie k spoločne vymedzenej minimálnej norme pre zber údajov o konaniach v oblasti trestných činov proti životnému prostrediu, a teda k získavaniu štatistických údajov, ktoré sú porovnateľné na úrovni celej EÚ.

Balík opatrení navrhnutý v rámci **cieľa 6** bude mať pozitívny vplyv na účinnosť v praxi na všetkých úrovniach reťazca presadzovania práva (inšpektori, polícia, prokuratúra, trestní sudcovia).

Aké sú náklady uprednostňovanej možnosti (ak existujú, okrem tých hlavných)?

Súčasný návrh má zanedbateľný vplyv na rozpočet tak v prípade členských štátov, ako aj v prípade Komisie. Konkrétne informácie o finančných dôsledkoch v prípade Komisie sa uvádzajú v legislatívnom finančnom výkaze pripojenom k tomuto legislatívnemu balíku.

Európska komisia

Komisia znáša dva druhy nákladov: jednorazové a opakujúce sa.

Prvé finančné dôsledky v prípade Komisie súvisia s piatym cieľom revízie: zlepšenie zberu štatistických údajov a podávania správ o trestných činoch proti životnému prostrediu. Celkové náklady sú rozdelené do troch druhov výdavkov:

- vymedzenie minimálnych noriem: približne 110 000 EUR (jednorazové náklady),
- udržiavanie noriem: približne 16 000 EUR (opakujúce sa náklady),
- správa o údajoch členských štátov predkladaná Komisiou každé dva roky: približne 25 000 EUR (opakujúce sa náklady).

Okrem nákladov spojených s piatym cieľom revízie bude Komisia musieť stanoviť aj iný druh jednorazových nákladov, t. j. náklady na svoje povinnosti týkajúce sa predkladania správ. V legislatívnom návrhu sa uvádza, že Komisia bude musieť vypracovať dve správy:

- transpozícia smernice členskými štátmi: náklady vo výške 405 000 EUR (jednorazové náklady),
- štúdia o účinnosti smernice s určitým súborom ukazovateľov: náklady vo výške približne 420 000 EUR (jednorazové náklady).

Členské štáty

Finančné dôsledky smernice v prípade členských štátov súvisia s tromi cieľmi jej revízie: zlepšenie účinnej

spolupráce a koordinácie medzi členskými štátmi (cieľ 4), zlepšenie zberu štatistických údajov a podávania správ o trestných činoch proti životnému prostrediu (cieľ 5) a zlepšenie účinného fungovania reťazca presadzovania práva (cieľ 6).

Pokiaľ ide o cieľ 4, náklady v prípade všetkých členských štátov sú dvojaké: náklady na nástroje vyšetovania a náklady na zriadenie národných kontaktných miest:

- nástroje vyšetovania: neboli k dispozícii údaje na vykonanie prvého posúdenia nákladov,
- zriadenie národných kontaktných miest: náklady za všetky členské štáty sa budú pohybovať od 475 000 EUR do 792 000 EUR.

Pokiaľ ide o cieľ 5, v prípade členských štátov možno identifikovať viacero druhov nákladov:

- zriadenie vnútroštátneho koordinačného postupu: náklady vo výške 146 000 EUR v prípade všetkých členských štátov,
- vymedzenie minimálnych noriem: náklady vo výške 281 000 EUR,
- dodržiavanie týchto noriem v prípade všetkých členských štátov: odhadované náklady vo výške 35 000 EUR,
- koordinácia, zber údajov a podávanie správ: náklady vo výške 220 000 EUR v prípade všetkých členských štátov.

Pokiaľ ide o cieľ 6:

- náklady na odbornú prípravu v prípade všetkých členských štátov budú mať výšku približne 8 000 000 EUR,
- národné stratégie:
 - jednorazové náklady vo výške približne 864 000 EUR v prípade všetkých členských štátov,
 - opakujúce sa náklady vo výške približne 324 000 EUR v prípade všetkých členských štátov,
- náklady na zvýšenie počtu zamestnancov v súvislosti s touto smernicou sa odhadujú na 4 mil. EUR v prípade všetkých členských štátov.

Aký je vplyv na MSP a konkurencieschopnosť?

Podniky budú mať pravdepodobne prospech z účinného presadzovania práva, ktoré ich bude chrániť pred nekalou súťažou zo strany nezákonne pôsobiacich podnikov. Riziko poškodenia dobrého mena celého odvetvia, ktoré môže byť spôsobené trestnou činnosťou, sa pre podniky, ktoré dodržiavajú právne predpisy zníži. V dôsledku účinného presadzovania trestného práva by nevznikala dodatočná finančná záťaž, keďže náklady na dodržiavanie predpisov vyplývajú z odvetvových právnych predpisov, a nie zo smernice.

Očakáva sa významný vplyv na národné rozpočty a verejnú správu?

Dôjde k miernemu zvýšeniu administratívnej záťaže a nákladov v dôsledku zberu štatistických údajov, ako aj nákladov na jednotky a odbornú prípravu v celom reťazci presadzovania práva. Cieľom revízie smernice je podporiť účinnejší reťazec presadzovania práva. Očakáva sa, že to povedie k nárastu počtu začatých prípadov, ktoré sa účinne vyšetrí a v ktorých sa vydá odsudzujúci rozsudok. To by zasa mohlo viesť k potrebe zamestnať alebo presunúť ďalších zamestnancov (príslušníkov polície a prokurátorov) vyčlenených na presadzovanie práva v oblasti trestných činov proti životnému prostrediu.

Očakávajú sa iné významné vplyvy?

Očakáva sa, že zníženie trestnej činnosti proti životnému prostrediu bude mať priaznivý vplyv na zdravie (napr. znížením znečistenia), hospodárstvo (znížením nekalej súťaže a daňových strát) a biodiverzitu. Iniciatíva bude mať pravdepodobne pozitívny vplyv na základné práva vďaka zlepšeniu ochrany životného prostredia (článok 37 charty) a zlepšeniu v oblasti dôstojnosti, zdravia a pohody (články 1, 2, 3, 24, 31, 34, 35).

Proporcionalita?

V súlade so zásadou proporcionality navrhované opatrenia neprekročia rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie

cieľov. Uprednostňované možnosti v rámci cieľov 4, 5 a 6 by členskými štátmi priniesli náklady, ale zlepšili by aj účinnú ochranu životného prostredia prostredníctvom trestného práva. Celkovo sú uprednostňované možnosti pozitívne vyvážené, pretože výsledkom bude pozitívny vplyv na samotné životné prostredie, ako aj na hospodárstvo a spoločnosť.

D. Následné opatrenia

Okrem pravidelného vypracúvania správ založených na štatistických údajoch poskytnutých členskými štátmi Komisia vyhodnotí vykonávanie iniciatívy s cieľom posúdiť, či sa dosiahli politické ciele.