

Bruselj, 17. december 2021
(OR. en)

**Medinstitucionalna zadeva:
2021/0422 (COD)**

14459/21
ADD 3

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

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	15. december 2021
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	SWD(2021) 466 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument Predlog DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o kazenskoopravnem varstvu okolja in nadomestitvi Direktive 2008/99/ES

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2021) 466 final.

Priloga: SWD(2021) 466 final



Bruselj, 15.12.2021
SWD(2021) 466 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

Predlog DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA
o kazenskopravnem varstvu okolja in nadomestitvi Direktive 2008/99/ES

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

A. Potreba po ukrepanju**V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?**

Ta ocena učinka sledi oceni direktive o okoljski kriminaliteti. Okoljska kriminaliteta ima negativne ekološke, družbene in gospodarske učinke in je četrto najdonosnejše področje kaznivih dejanj na svetu, ki po ocenah storilcem kaznivih dejanj vsako leto prinaša dobiček v višini približno 260 milijard USD. Direktiva o okoljski kriminaliteti je glavni horizontalni instrument EU za kazenskoopravno varstvo okolja. Ocena, ki je bila končana leta 2020, je pokazala, da je direktiva o okoljski kriminaliteti vzpostavila skupen okvir EU za ključne kategorije okoljske kriminalitete, vendar v praksi ni imela učinka. Na podlagi direktive o okoljski kriminaliteti se število obsodb ni povečalo, višine sankcij v državah članicah pa se niso zvišale. V oceni so opredeljene naslednje glavne specifične težave:

- 1) področje uporabe direktive o okoljski kriminaliteti (opredeljeno v dveh prilogah k navedeni direktivi in na seznamu kaznivih dejanj v členu 3 navedene direktive) je zastarelo in kompleksno opredeljeno, kar je ovira za učinkovite preiskave, pregon in čezmejno sodelovanje;
- 2) opredelitve okoljske kriminalitete so nejasne in so ovira za učinkovite preiskave, pregon in čezmejno sodelovanje med državami članicami ter znotraj njih;
- 3) višine sankcij niso učinkovite in odvračilne v vseh državah članicah;
- 4) čezmejno sodelovanje je preveč omejeno;
- 5) oblikovalci politik in strokovni delavci ne poznajo značilnosti in razsežnosti okoljske kriminalitete ter učinkovitosti ukrepov kazenskega pregona zaradi nezadostnega zbiranja, obdelave in izmenjave statističnih podatkov;
- 6) veriga izvrševanja na področju okoljske kriminalitete ni učinkovita, med drugim zaradi nezadostnega usposabljanja in specializacije ter nezadostnega usklajevanja in sodelovanja med različnimi ravni izvrševanja okoljskega prava.

Kaj bi bilo treba doseči?

Cilj pobude je doseči boljše varstvo okolja z učinkovitejšim odkrivanjem, preiskovanjem, pregonom in sankcioniranjem okoljske kriminalitete.

Natančneje, cilji so:

- 1) izboljšati učinkovitost preiskav in pregona s posodobitvijo področja uporabe Direktive in vključitvijo izvedljivega in preprostega mehanizma za njeno posodabljanje;
- 2) izboljšati učinkovitost preiskav in pregona s pojasnitvijo ali izločitvijo nejasnih pojmov, uporabljenih v opredelitvah okoljske kriminalitete v členu 3;
- 3) zagotoviti učinkovite, odvračilne in sorazmerne vrste in višine sankcij za okoljsko kriminaliteto;
- 4) povečati učinkovitost čezmejnega sodelovanja na področju okoljske kriminalitete;
- 5) izboljšati utemeljeno odločanje v zvezi z okoljsko kriminaliteto z izboljšanim zbiranjem in izmenjavo statističnih podatkov in
- 6) izboljšati učinkovitost nacionalnih verig izvrševanja (preiskave, pregon, sankcioniranje).

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?

Kazniva dejanja zoper okolje, kot so resne oblike onesnaževanja vode, zraka in morja ter nedovoljena trgovina s kemikalijami, odpadki ter prostoživečimi rastlinskimi in živalskimi vrstami, imajo običajno čezmejne učinke. Za boj proti tem čezmejnimi kaznivim dejanjem so potrebni enaki konkurenčni pogoji po vsej EU z vidika opredelitve okoljske kriminalitete in sankcij. To bi olajšalo pravosodno sodelovanje med ustreznimi organi držav članic. Storilci, vključno s korporacijami kršiteljicami, se ne bi mogli več izogniti kazni, če bi na primer za svoje delovanje izbrali države članice z najmanj strogo zakonodajo.

B. Rešitve

Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali je katera od njih prednostna? Če ne, zakaj ne?

Komisija je pripravila številne zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike. Proučene so bile naslednje možnosti, ki so bile opuščene v zgodnji fazi: 1) razveljavitev Direktive ali 2) obravnava opredeljenih težav samo z nezavezujočimi ukrepi, kot so smernice EU o razlagi opredelitev in višinah sankcij.

V skladu z oceno je revizija Direktive edina realistična možnost za uresničitev opredeljenih specifičnih ciljev. To ne bi izključevalo podpore nezakonodajnim ukrepom (glavna možnost). V okviru te glavne možnosti politike so v oceni učinka podrobno opredeljene in ocenjene naslednje podmožnosti (v nadaljnjem besedilu: možnosti) za obravnavo vsakega specifičnega cilja.

Cilj 1

- Možnost 1a: posodobiti obstoječi seznam zakonodaje v prilogah, dodati nove ustrezne kategorije kriminalitete v člen 3; uvesti postopek v odboru za posodabljanje priloge.
- Možnost 1b: v splošnem se sklicevati na ustrezno sektorsko zakonodajo in črtati priloge; v kaznivih dejanjih v členu 3 natančneje opredeliti, kaj je okoljska kriminaliteta, in dodati nove ustrezne kategorije kriminalitete.
- Možnost 1c: opredeliti okoljsko kriminaliteto v Direktivi brez zahteve, da je kršena ustrezna sektorska zakonodaja EU.

Prednostna možnost je možnost 1b, saj prinaša več pravne jasnosti v zvezi s tem, katere kršitve sektorske zakonodaje pomenijo okoljsko kriminaliteto. Direktivo bo moral prihodnosti tako kot danes posodobiti evropski zakonodajalec, saj se preprostejši mehanizem, tj. postopek v odboru, ne uporablja za bistvene dele Direktive. Opredelitev okoljske kriminalitete je bistveni del.

Cilj 2

- Možnost 2a: natančneje opredeliti nejasne pojme v Direktivi (npr. „dejanska škoda“).
- Možnost 2b: izločiti nejasne pojme, na primer „dejanska škoda“, in inkriminirati „tvegano ravnanje“ (kaznivo dejanje ogrožanja).
- Možnost 2c: kombinacija možnosti 2a in 2b.

Prednostna možnost je možnost 2c.

Cilj 3

- Možnost 3a: uvesti najnižje najvišje višine sankcij.
- Možnost 3b: možnost 3a skupaj z oteževalnimi okoliščinami in spremljevalnimi sankcijami.
- Možnost 3c: možnost 3b skupaj z obveznostjo povezovanja višin denarnih sankcij s finančnim položajem pravnih oseb in/ali nezakonitimi dobički.

Prednostna možnost je možnost 3c.

Cilj 4

Sveženj določb, ki neposredno spodbujajo čezmejno sodelovanje, kot so usklajena učinkovita preiskovalna orodja, obveznost sodelovanja v okviru Europola, Eurojusta in urada OLAF ter pravila o pristojnosti.

Cilj 5

- Možnost 5a: od držav članic zahtevati, da zbirajo in Komisiji redno sporočajo statistične podatke o okoljski kriminaliteti.
- Možnost 5b: možnost 5a skupaj z obveznostjo držav članic, da zbirajo in sporočajo statistične podatke v

skladu s harmoniziranimi skupnimi standardi.

Prednostna možnost je možnost 5b.

Cilj 6

Sveženj obveznosti za spodbujanje praktičnega izvajanja, kot je določba o ciljno usmerjenem in rednem usposabljanju na vseh ravneh vzdolž verige izvrševanja, krovnih nacionalnih strategijah na področju okoljske kriminalitete in ukrepih ozaveščanja.

Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?

Velika večina deležnikov, kot so strokovni delavci na področju kazenskega pregona in njihove mreže na ravni EU, agencije EU, kot sta Eurojust in Europol, NVO, države članice, podjetja in univerze, se strinja, da je treba izboljšati direktivo o okoljski kriminaliteti in sprejeti ukrepe na ravni EU. Reviziji direktive o okoljski kriminaliteti dajejo prednost pred uvedbo nezavezujočih ukrepov ali zgolj posodobitvijo področja uporabe Direktive. Skoraj vsi deležniki se strinjajo z možnostmi, ki so predlagane v okviru posameznih specifičnih ciljev, z izjemo možnosti, ki se nanaša na področje uporabe direktive o okoljski kriminaliteti (cilj 1, možnost 1c – ni izbrana kot prednostna možnost, glej zgoraj). S to možnostjo bi se okoljska kriminaliteta v direktivi o okoljski kriminaliteti opredelila neodvisno od kršitve upravnega prava. Vendar države članice in akademski krogi, ki so sodelovali pri posvetovanju, ter številni deležniki iz industrije menijo, da je povezava med kazenskim in upravnim pravom potrebna za zagotovitev pravne varnosti podjetij, ki upoštevajo sektorsko zakonodajo. Drugi deležniki podpirajo ločitev okoljske kriminalitete od sektorske zakonodaje, da bi se storilec, ki so povzročili zelo hudo okoljsko škodo, onemogočilo, da se izognejo kazenski odgovornosti.

C. Učinki prednostne možnosti

Katere so koristi prednostne možnosti (če obstaja poleg glavnih možnosti)?

V skladu z oceno bi se s prednostnim svežnjem možnosti učinkovito obravnavale glavne težave in uresničili splošni in specifični cilji. Učinkovitejše odkrivanje, preiskave, pregon in sankcioniranje okoljske kriminalitete bo verjetno pomagalo zmanjšati vpliv okoljske kriminalitete v primerjavi z izhodiščnim scenarijem. Ker so količinski podatki o vplivih nezadostni, verjetni vpliv možnosti temelji na mnenjih strokovnih delavcev in deležnikov, ki so po možnosti dopolnjeni s podatki.

V okviru **cilja 1** se bo s črtanjem prilog, ki bodo nadomeščene z natančnejšo opredelitvijo okoljske kriminalitete v členu 3 ter vključitvijo novih kategorij okoljske kriminalitete v navedenem členu, verjetno izboljšala učinkovitost preiskav in pregona okoljske kriminalitete, zlasti z vidika čezmejnega sodelovanja. Vendar bi bilo treba Direktivo v prihodnosti tudi redno posodabljanje v okviru zakonodajnega postopka, da bi se na njeno področje uporabe lahko dodala nova področja okoljske kriminalitete. Za to ni preprostejšega načina, saj so opredelitve kategorij okoljske kriminalitete bistveni del Direktive, o njih pa mora odločiti evropski zakonodajalec.

V okviru **cilja 2** so za ustrezen odziv na kazniva dejanja zoper okolje potrebna kazniva dejanja ogrožanja in kazniva dejanja, pri katerih mora biti povzročena škoda. Veljavna direktiva temelji na kombinaciji teh dveh vrst opredelitve kaznivih dejanj. S predlogom bo treba dodati nove kategorije kaznivih dejanj ogrožanja in natančneje določiti, katera ravnanja se inkriminirajo; dodati bo treba tudi informacije, s katerimi se lahko določi, kaj je lahko okoljska škoda.

Z natančnejšimi opredelitvami nejasnih pojmov, kot sta „dejanska škoda“ ter „zanemarljive in nezanemarljive količine“, se bo povečala jasnost Direktive. Poudarek na kaznivih dejanjih ogrožanja in tveganem ravnanju bo omogočil učinkovito sankcioniranje v primerih, kadar je dejanska škoda težko ugotoviti ali kadar škode ni. Zato se lahko z uporabo obeh možnosti poveča učinkovitost preiskav in pregona okoljske kriminalitete.

Prednostna možnost v okviru **cilja 3** bo omogočila bolj učinkovite, sorazmerne, odvračilne in enotne višine sankcij po vsej EU, ki se bodo uporabljale tudi v praksi po vsej EU. Poleg tega bodo strokovnjaki na področju kazenskega

pregona z določitvijo najnižjih najvišjih višin sankcij imeli dostop do preiskovalnih orodij, ki so na voljo samo za kazniva dejanja, ki se lahko kaznujejo z določenimi najnižjimi najvišjimi višinami kazni. S tem se bo povečala učinkovitost preiskav in olajšalo čezmejno sodelovanje.

Ukrepi v okviru **cilja 4** bodo neposredno spodbujali čezmejno sodelovanje, se med seboj dopolnjevali in krepili ter povečali učinkovitost preiskav, saj so številni primeri okoljske kriminalitete lahko uspešni samo, kadar se vodijo čezmejno.

Prednostna možnost v okviru **cilja 5** bo privedla do skupno opredeljenega minimalnega standarda za zbiranje podatkov o postopkih v zvezi z okoljsko kriminaliteto, s tem pa tudi do statističnih podatkov, primerljivih po vsej EU.

Sveženj ukrepov, predlaganih v okviru **cilja 6**, bo pozitivno vplival na učinkovitost na terenu na vseh ravneh vzdolž verige izvrševanja (inšpektorji, policija, tožilstvo, kazenski sodniki).

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Proračunske posledice veljavnega predloga so za države članice in Komisijo zanemarljive. Posebne informacije o finančnih posledicah za Komisijo so na voljo v oceni finančnih posledic zakonodajnega predloga, priloženi temu zakonodajnemu svežnju.

Evropska komisija

Komisija ima dve vrsti stroškov: enkratne in ponavljajoče se stroške.

Prve finančne posledice za Komisijo so povezane s petim ciljem revizije: izboljšanje zbiranja statističnih podatkov in poročanja o okoljski kriminaliteti. Skupni stroški so razdeljeni v tri vrste odhodkov:

- opredelitev minimalnih standardov: približno 110 000 EUR (enkratni stroški);
- vzdrževanje standardov: približno 16 000 EUR (ponavljajoči se stroški);
- dvoletno poročilo Komisije o podatkih držav članic: približno 25 000 EUR (ponavljajoči se stroški).

Komisija bo poleg stroškov, povezanih s petim ciljem revizije, morala kriti tudi druge enkratne stroške, tj. stroške obveznosti poročanja. Zakonodajni predlog določa, da mora Komisija pripraviti dve poročili:

- prenos Direktive v državah članicah: stroški bodo znašali 405 000 EUR (enkratni stroški);
- študija uspešnosti Direktive z določenim nizom kazalnikov: stroški bodo znašali približno 420 000 EUR (enkratni stroški).

Države članice

Finančne posledice direktive za države članice so povezane s tremi cilji revizije: izboljšanje učinkovitega sodelovanja in usklajevanja med državami članicami (cilj 4), izboljšanje zbiranja statističnih podatkov in poročanja o okoljski kriminaliteti (cilj 5) in povečanje učinkovitosti delovanja verige izvrševanja (cilj 6).

V zvezi s ciljem 4 imajo vse države članice dvojne stroške: strošek preiskovalnih orodij in strošek vzpostavitve nacionalnih kontaktnih točk.

- Preiskovalna orodja: za prvo oceno stroškov podatki niso bili na voljo.
- Vzpostavitev nacionalnih kontaktnih točk: stroški držav članic znašajo od 475 000 EUR do 792 000 EUR.

V zvezi s ciljem 5 je za države članice mogoče opredeliti več vrst stroškov:

- vzpostavitev nacionalnih kontaktnih točk: stroški bi znašali 146 000 EUR za vse države članice;
- opredelitev minimalnih standardov: stroški bi znašali 281 000 EUR;
- vzdrževanje navedenih standardov za vse države članice: stroški bi znašali 35 000 EUR;
- usklajevanje, zbiranje in poročanje: stroški bi znašali 220 000 EUR za vse države članice.

V zvezi s ciljem 6:

- stroški usposabljanja za vse države članice bi znašali približno 8 000 000 EUR;
- nacionalne strategije:
 - enkratni stroški bi znašali 864 000 EUR za vse države članice,
 - ponavljajoči stroški pa 324 000 EUR za vse države članice.
- Stroški povečanja števila osebja v povezavi s to direktivo bi po ocenah znašali 4 milijone EUR za vse države članice.

Kakšni so učinki na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost?

Učinkovit kazenski pregon bo verjetno koristen za podjetja, saj jih bo varoval pred nelojalno konkurenco podjetij, ki poslujejo nezakonito. Prav tako bi bila škoda za ugledu, ki jo lahko utрпи celotna industrija zaradi kaznivih dejanj, manjša za podjetja, ki spoštujejo predpise. Učinkovito izvrševanje kazenskega prava ne bi povzročilo dodatnega finančnega bremena, saj stroški izpolnjevanja obveznosti izhajajo iz sektorske zakonodaje in ne iz Direktive.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Prišlo bo do zmerne povečanja upravnega bremena in stroškov zaradi zbiranja statističnih podatkov ter stroškov enot in usposabljanja vzdolž verige izvrševanja. Cilj revizije Direktive je spodbuditi učinkovitejšo verigo izvrševanja. S tem naj bi se povečalo število odkritih in učinkovito preiskanih primerov, ki se končajo z obsodbo. Pri tem lahko nastane potreba po zaposlitvi dodatnega osebja (policistov in državnih tožilcev) na področju kazenskega pregona okoljske kriminalitete ali po njegovi premestitvi na to področje.

Bodo prisotni drugi znatni učinki?

Zmanjševanje okoljske kriminalitete naj bi imelo koristne učinke za zdravje (npr. z zmanjšanjem onesnaževanja), gospodarstvo (z zmanjšanjem nelojalne konkurence in davčnih izgub) ter biotsko raznovrstnost. Pobuda bo z izboljšanjem varstva okolja (člen 37 Listine) in izboljšanjem na področjih dostojanstva, zdravja in dobrobiti (členi 1, 2, 3, 24, 31, 34 in 35) verjetno pozitivno vplivala na temeljne pravice.

Sorazmernost?

V skladu z načelom sorazmernosti predlagani ukrepi ne bodo presegali tistega, kar je potrebno za dosego ciljev. Prednostne možnosti v okviru ciljev 4, 5 in 6 bi pomenile stroške za države članice, vendar bi tudi izboljšale učinkovito kazenskopravno varstvo okolja. Bilanca prednostnih možnosti je na splošno pozitivna, saj bodo njen rezultat pozitivni vplivi na okolje ter tudi na gospodarstvo in družbo.

D. Nadaljnje spremljanje

Komisija bo poleg redne priprave poročil na podlagi statističnih podatkov, ki jih bodo predložile države članice, ocenila izvajanje pobude, da bi ugotovila, ali so bili doseženi cilji politike.