



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 17 december 2021
(OR. en)

**Interinstitutionellt ärende:
2021/0422 (COD)**

**14459/21
ADD 3**

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

FÖRSLAG

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	15 december 2021
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	SWD(2021) 466 final
Ärende:	ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN Följedokument till Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om skydd av miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om upphävande av direktiv 2008/99/EG

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2021) 466 final.

Bilaga: SWD(2021) 466 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 15.12.2021
SWD(2021) 466 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV
om skydd av miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om upphävande av direktiv
2008/99/EG

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

Sammanfattning

Konsekvensbedömning till grund för översynen av miljöbrottsdirektivet (direktiv 2008/99/EG)

A. Behov av åtgärder

Vad är problemet och varför är det ett problem på EU-nivå?

Denna konsekvensbedömning följer på utvärderingen av miljöbrottsdirektivet. Miljöbrott har negativa ekologiska, sociala och ekonomiska konsekvenser och är det fjärde mest lönsamma brottsområdet globalt, med sammanlagda vinster för brottslingarna på uppskattningsvis omkring 260 miljarder US-dollar per år. Miljöbrottsdirektivet är det viktigaste övergripande EU-instrumentet för att skydda miljön genom straffrättsliga bestämmelser. Utvärderingen, som slutfördes 2020, visade att miljöbrottsdirektivet fastställde en gemensam EU-ram för de viktigaste typerna av miljöbrott, men att det inte hade någon effekt i praktiken. Miljöbrottsdirektivet ökade inte antalet fällande domar eller nivån på de påföljder som utdömdes i medlemsstaterna. I utvärderingen identifierades följande centrala specifika problem:

- 1) Miljöbrottsdirektivets tillämpningsområde (definierat i två bilagor till direktivet och i en förteckning över straffbara gärningar i artikel 3 i direktivet) är föråldrat och definieras på ett komplext sätt, vilket hindrar att utredningar, lagföring och gränsöverskridande samarbete kan genomföras på ett effektivt sätt.
- 2) Definitionerna av vad som utgör ”miljöbrott” är otydliga och hindrar att utredningar, lagföring och gränsöverskridande samarbete mellan och inom medlemsstaterna kan genomföras på ett effektivt sätt.
- 3) Påföljdsnivåerna är inte effektiva och avskräckande i alla medlemsstater.
- 4) Det gränsöverskridande samarbetet är alltför begränsat.
- 5) Beslutsfattare och rättstillämpare saknar kunskap om miljöbrottsens art och omfattning och de brottsbekämpande åtgärdernas effektivitet, på grund av begränsad insamling och behandling och begränsat utbyte av statistiska uppgifter.
- 6) Brottsbekämpningskedjan för miljöbrott är ineffektiv, bland annat på grund av bristande utbildning och specialisering samt otillräcklig samordning och otillräckligt samarbete mellan de olika nivåerna i brottsbekämpningskedjan.

Vad vill man uppnå?

Initiativet syftar till att förbättra miljöskyddet genom effektivare upptäckt, utredning, lagföring och utdömande av påföljder för miljöbrott.

Närmare bestämt är målen följande:

- 1) Effektivisera utredningar och lagföring genom att uppdatera direktivets tillämpningsområde och införa en lämplig och enkel mekanism för att hålla direktivet uppdaterat.
- 2) Effektivisera utredningar och lagföring genom att förtydliga eller ta bort vaga begrepp i definitionerna av miljöbrott i artikel 3.
- 3) Säkerställa effektiva, avskräckande och proportionella typer och nivåer för påföljder för miljöbrott.
- 4) Effektivisera det gränsöverskridande samarbetet om miljöbrott.
- 5) Förbättra förutsättningarna för ett välgrundat beslutsfattande om miljöbrott genom bättre insamling och utbyte av statistiska uppgifter.
- 6) Effektivisera de nationella brottsbekämpningskedjorna (utredningar, lagföring, utdömande av påföljder).

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå (subsidiaritet)?

Miljöbrott, t.ex. allvarliga former av vatten- och luftförorening, havsförorening och olaglig handel med kemikalier, avfall och vilda djur och växter, har vanligen gränsöverskridande effekter. För att bekämpa dessa gränsöverskridande brott krävs lika villkor i hela EU när det gäller definitionen av miljöbrott och dess påföljder. Detta skulle underlätta det rättsliga samarbetet mellan berörda myndigheter i medlemsstaterna. Förövarna, inbegripet brottsliga företag, skulle inte längre kunna undgå straff genom att till exempel välja att verka från medlemsstater med den minst stränga lagstiftningen.

B. Lösningar

Vilka alternativ finns för att nå målen? Finns det något rekommenderat alternativ? Om svaret är nej: varför inte?

Kommissionen har utarbetat ett antal alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder. Följande alternativ övervägdes och förkastades i ett tidigt skede: 1) att upphäva direktivet eller 2) att ta itu med de identifierade problemen enbart genom icke-bindande åtgärder, som t.ex. EU:s vägledning om tolkningen av definitioner och påföljdsnivåer.

Baserat på bedömningen är en revidering av direktivet det enda realistiska alternativet för att uppnå de specifika målen. Detta utesluter inte stöd till andra stödjande åtgärder än lagstiftning (*huvudalternativet*). Inom ramen för huvudalternativet har följande delalternativ (*alternativen*) identifierats och utvärderats i detalj i konsekvensbedömningen, i syfte att uppnå varje specifikt mål.

Mål 1

- Alternativ 1a: Uppdatera den befintliga förteckningen över lagstiftning i bilagorna, lägg till nya relevanta brottskategorier i artikel 3 och inför kommittéförfarandet för att hålla bilagorna uppdaterad.
- Alternativ 1b: Hänvisa till relevant sektorsspecifik lagstiftning i allmänna ordalag och ta bort bilagorna, precisera definitionen av vad som utgör miljöbrott i de straffbara gärningarna i artikel 3 och lägg till nya relevanta brottskategorier.
- Alternativ 1c: Definiera miljöbrott i direktivet utan krav på överträdelse av relevant sektorsspecifik EU-lagstiftning.

Det rekommenderade alternativet är 1b, eftersom det ger större rättslig klarhet om vilka överträdelser av sektorsspecifik lagstiftning som utgör miljöbrott. I framtiden måste direktivet, precis som i dag, uppdateras av den europeiska lagstiftaren eftersom en enklare mekanism, närmare bestämt kommittéförfarandet, inte är tillämplig på väsentliga delar av direktivet. Definitionen av miljöbrott utgör en viktig del.

Mål 2

- Alternativ 2a: Definiera otydliga begrepp i direktivet (t.ex. ”väsentlig skada”) mer exakt.
- Alternativ 2b: Ta bort vaga begrepp, som till exempel ”väsentlig skada”, och kriminalisera ”riskfyllt beteende” (brott som kan utgöra en fara för miljön).
- Alternativ 2c: En kombination av alternativen 2a och 2b.

Det rekommenderade alternativet är 2c.

Mål 3

- Alternativ 3a: Inför minimi- och maximinivåer för påföljder.
- Alternativ 3b: Alternativ 3a plus försvärande omständigheter och kompletterande påföljder.
- Alternativ 3c: Alternativ 3b plus en skyldighet att koppla nivån på straffavgifter/böter till juridiska personers ekonomiska situation och/eller olagliga vinster.

Det rekommenderade alternativet är 3c.

Mål 4

Ett paket med bestämmelser som direkt främjar gränsöverskridande samarbete, t.ex. harmoniserade effektiva utredningsverktyg, skyldighet att samarbeta genom Europol, Eurojust och Olaf samt behörighetsregler.

Mål 5

- Alternativ 5a: Ålägg medlemsstaterna att samla in och regelbundet rapportera statistiska uppgifter om

miljöbrott till kommissionen.

- Alternativ 5b: Alternativ 5a plus en skyldighet för medlemsstaterna att samla in och rapportera statistiska uppgifter enligt harmoniserade gemensamma standarder.

Det rekommenderade alternativet är 5b.

Mål 6

Ett paket med skyldigheter att främja det praktiska genomförandet, t.ex. tillhandahållande av riktad och regelbunden utbildning på alla nivåer i brottsbekämpningskedjan, övergripande nationella strategier för miljöbrott och medvetandehöjande åtgärder.

Vad anser de berörda parterna? Vem stöder vilka alternativ?

Majoriteten av de berörda parterna, t.ex. rättstillämpare och deras nätverk på EU-nivå, EU-organ som Eurojust och Europol, icke-statliga organisationer, medlemsstaterna, näringslivet och den akademiska världen, är eniga om att direktivet behöver förbättras och att åtgärder på EU-nivå är nödvändiga. De föredrar en översyn av miljöbrottsdirektivet framför att införa icke-bindande åtgärder eller bara uppdatera direktivets tillämpningsområde. Nästan alla berörda parter stöder de alternativ som föreslås för varje specifikt mål, med ett undantag som gäller direktivets tillämpningsområde (mål 1, alternativ 1c – inte valt som rekommenderat alternativ, se ovan). Detta alternativ skulle definiera miljöbrott i miljöbrottsdirektivet som oberoende av eventuell överträdelse av förvaltningslagstiftningen. De medlemsstater och den akademiska världen som rådfrågats samt ett betydande antal berörda parter inom industrin anser dock att kopplingen mellan straffrätt och förvaltningsrätt är nödvändig för att trygga rättssäkerheten för de företag som följer den sektorsspecifika lagstiftningen. Andra berörda parter stöder en frikoppling mellan miljöbrott och sektorsspecifik lagstiftning i syfte att förhindra att förövare som har orsakat mycket allvarliga miljöskador undgår straffrättsligt ansvar.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vilka är fördelarna med det alternativ som förespråkas (om det finns fördelar utöver de viktigaste)?

Enligt bedömningen är det rekommenderade paketet med alternativ effektivt när det gäller att ta itu med de viktigaste problemen och uppnå de allmänna och specifika målen. Effektivare upptäckt, utredning, lagföring och utdömning av påföljder för miljöbrott kommer sannolikt att bidra till att miljöbrottslighetens inverkan minskar jämfört med grundscenariot. Eftersom kvantitativa uppgifter om effekterna är begränsade baseras de troliga effekterna av alternativen på synpunkter från experter och berörda parter, kompletterade med data i de fall detta varit möjligt.

Inom **mål 1** kan man förbättra effektiviteten i utredningar och lagföring av miljöbrott genom att ta bort bilagorna och i stället precisera definitionen av miljöbrott i artikel 3 och lägga till nya kategorier av miljöbrott i samma artikel, särskilt när det gäller gränsöverskridande samarbete. I framtiden kommer det dock även att finnas ett behov av regelbunden uppdatering av direktivet genom ett lagstiftningsförfarande om nya områden av miljöbrott ska läggas till direktivets tillämpningsområde. Det finns inget enklare sätt att göra detta eftersom miljöbrottskategoriernas definitioner utgör en väsentlig del av direktivet och kräver ett beslut av EU-lagstiftaren.

Inom **mål 2** är både brott som kan utgöra en fara för miljön och brott som kräver synliga skador nödvändiga för att man på ett adekvat sätt ska kunna reagera på miljöbrott. Det nuvarande direktivet bygger på en kombination av dessa två typer av brottsdefinitioner. Det kommer att behöva läggas till nya kategorier av brott som kan utgöra en fara för miljön i förslaget, samt en mer exakt angivelse av vilket beteende som är kriminaliserat. Det måste också läggas till information som gör det möjligt att fastställa vad som kan utgöra miljöskador.

Mer exakta definitioner av otydliga begrepp – som ”väsentlig skada” och ”försumbar eller icke försumbar mängd” – kommer att göra direktivet tydligare. Fokuseringen på brott som kan utgöra en fara för miljön och på riskbeteenden gör att effektiva påföljder blir möjliga i fall där det är svårt att fastställa den faktiska skadan eller där ingen skada har

uppstått. En kombinerad tillämpning av båda alternativen kan således leda till effektivare utredningar och lagföring av miljöbrott.

Det rekommenderade alternativet inom **mål 3** kommer att leda till mer effektiva, proportionella, avskräckande och enhetliga påföljdsnivåer i praktiken i hela EU. Dessutom kommer miniminivåerna för de högsta fängelsestraffen att ge rättstillämpare tillgång till utredningsverktyg som endast är tillgängliga för brott för vilka har fastställts en viss miniminivå för maxstraffen. Detta kommer att leda till effektivare utredningar och underlätta gränsöverskridande samarbete.

Åtgärderna inom **mål 4** kommer att direkt främja gränsöverskridande samarbete. De kompletterar och förstärker varandra och kommer att leda till effektivare utredningar eftersom många miljöbrottsärenden endast kan behandlas framgångsrikt över gränserna.

Det rekommenderade alternativet inom **mål 5** kommer att leda till en gemensamt fastställd minimistandard för insamling av uppgifter om miljöbrottsförfaranden och därmed till statistiska uppgifter som är jämförbara i hela EU.

Det åtgärds paket som föreslås inom **mål 6** kommer att ha positiv inverkan på effektiviteten i praktiken på alla nivåer i brottsbekämpningskedjan (inspektörer, polis, åklagare, brottmålsdomare).

Vilka är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om det är några kostnader, förutom de viktigaste)?

Det aktuella förslaget har försumbara budgetkonsekvenser för både medlemsstaterna och kommissionen. Särskild information om de ekonomiska konsekvenserna för kommissionen finns i den finansieringsöversikt som åtföljer lagstiftningspaketet.

EU-kommissionen

Kommissionen har två typer av kostnader: engångskostnader och återkommande kostnader.

Den första typen av ekonomiska konsekvenser för kommissionen är kopplade till översynens femte mål, att förbättra insamlingen av statistiska uppgifter och rapporteringen om miljöbrott. Den sammanlagda kostnaden är uppdelad i tre utgiftstyper:

- Fastställande av minimistandarder: cirka 110 000 EUR (engångskostnad).
- Upprätthållande av standarder: cirka 16 000 EUR (återkommande kostnad).
- Kommissionens tvåårsrapport om medlemsstaternas uppgifter: cirka 25 000 EUR (återkommande kostnad).

Utöver de kostnader som är kopplade till översynens femte mål kommer kommissionen att ha ytterligare en typ av engångskostnad för sina rapporteringsskyldigheter. I lagstiftningsförslaget anges att kommissionen ska utarbeta följande två rapporter:

- Medlemsstaternas införlivande av direktivet: kommer att kosta cirka 405 000 EUR (engångskostnad).
- Undersökning av direktivets effektivitet med ett antal indikatorer: kommer att kosta cirka 420 000 EUR (engångskostnad).

Medlemsstaterna

Direktivets ekonomiska konsekvenser för medlemsstaterna är kopplade till tre mål i översynen: förbättra samarbetet och samordningen mellan medlemsstaterna (mål 4), förbättra insamlingen av statistiska uppgifter och rapporteringen om miljöbrott (mål 5) och förbättra effektiviteten i brottsbekämpningskedjan (mål 6).

När det gäller mål 4 är kostnaderna för alla medlemsstater fördelade på två sätt: kostnader för utredningsverktyg och kostnader för att inrätta nationella kontaktpunkter.

- Utredningsverktyg: uppgifterna var inte tillgängliga för att möjliggöra en första bedömning av kostnaderna.
- Inrättande av nationella kontaktpunkter: kostnaden för alla medlemsstater kommer att variera mellan 475 000 EUR och 792 000 EUR.

När det gäller mål 5 kan flera typer av kostnader för medlemsstaterna identifieras:

- Förfarande för inrättande av nationella kontaktpunkter: skulle kosta 146 000 EUR för alla medlemsstater.
- Fastställande av minimistandarder: skulle kosta 281 000 EUR.
- Upprätthållande av dessa standarder för alla medlemsstater: detta bör kosta 35 000 EUR.
- Samordning, insamling och rapportering: kommer att kosta 220 000 EUR för alla medlemsstater.

När det gäller mål 6:

- Utbildningskostnaderna för alla medlemsstater blir omkring 8 000 000 EUR.
- Nationella strategier:
 - Engångskostnad på omkring 864 000 EUR för alla medlemsstater.
 - Återkommande kostnad på omkring 324 000 EUR för alla medlemsstater.
- Kostnaden för personalökningen i samband med detta direktiv uppskattas till 4 miljoner EUR för alla medlemsstater.

Hur påverkas små och medelstora företag och konkurrenskraften?

Företagen kommer troligen att gynnas av en effektiv brottsbekämpning eftersom den kommer att skydda dem från illojal konkurrens från företag med olaglig verksamhet. På samma sätt kommer de anseendeskador som brottslig verksamhet kan orsaka för en hel bransch att minska för företag som följer reglerna. Effektiv brottsbekämpning skulle inte skapa någon ytterligare ekonomisk börda, eftersom efterlevnadskostnaderna härrör från sektorsspecifik lagstiftning och inte från direktivet.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?

Den administrativa bördan och kostnaderna kommer att öka något på grund av insamlingen av statistiska uppgifter och kostnaderna för enheter och utbildning längs hela brottsbekämpningskedjan. Översynen av direktivet syftar till att främja en effektivare brottsbekämpningskedja. Detta förväntas leda till en ökning av antalet ärenden som fångas upp och som effektivt utreds och prövas i domstol. Detta kan i sin tur leda till ett behov av att anställa eller flytta ytterligare personal (polis och åklagare) till brottsbekämpning på miljöområdet.

Uppstår andra betydande konsekvenser?

Minskningen av miljöbrott väntas ha positiva effekter på människors hälsa (t.ex. genom minskade föroreningar), på ekonomin (genom minskad illojal konkurrens och skatteförluster) och på den biologiska mångfalden. Initiativet kommer sannolikt att ha en positiv inverkan på de grundläggande rättigheterna genom en förbättring av miljöskyddet (artikel 37 i stadgan) och förbättringar på områdena värdighet, hälsa och välfärd (artiklarna 1, 2, 3, 24, 31, 34, och 35).

Proportionalitetsprincipen

I enlighet med proportionalitetsprincipen kommer de föreslagna åtgärderna inte att gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen. De rekommenderade alternativen inom målen 4, 5 och 6 skulle medföra kostnader för medlemsstaterna, men de skulle också förbättra det faktiska skyddet av miljön genom straffrättslig lagstiftning. Sammantaget överväger det positiva för de rekommenderade alternativen, eftersom de kommer att leda till positiva effekter för såväl miljön som ekonomin och samhället.

D. Uppföljning

Förutom att regelbundet utarbeta rapporter baserade på statistik från medlemsstaterna kommer kommissionen att utvärdera genomförandet av initiativet för att bedöma om de politiska målen har uppnåtts.