



Brusel 15. listopadu 2019
(OR. en)

14065/19

LIMITE

COPEN 432
ENFOPOL 506
ENV 924
CRIMORG 159
CATS 134
JAI 1205

POZNÁMKA

Odesílatel:	Předsednictví
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Č. předchozího dokumentu:	13458/19
Předmět:	Závěrečná zpráva o osmém kole vzájemných hodnocení týkající se trestné činnosti proti životnímu prostředí – informace a jednání v Radě

V souladu s článkem 2 společné akce 97/827/SVV ze dne 5. prosince 1997¹ Pracovní skupina pro obecné záležitosti včetně hodnocení (GENVAL) dne 14. prosince 2016 rozhodla, že osmé kolo vzájemných hodnocení bude věnováno praktickému provádění a fungování evropských politik v oblasti prevence a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí.

¹ Společná akce 97/827/SVV ze dne 5. prosince 1997, přijatá Radou na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii o vytvoření mechanismu pro hodnocení uplatňování a provádění mezinárodních závazků v boji s organizovanou trestnou činností na vnitrostátní úrovni (Úř. věst. L 344, 15.12.1997).

Na zasedání Pracovní skupiny pro vymáhání práva / Pracovní skupině pro spolupráci v trestních věcech (LEWP/COPEN) dne 17. září 2019 byl předložen návrh závěrečné zprávy ve znění uvedeném v dokumentu 11751/19, který jménem předsednictví vypracoval generální sekretariát Rady a jenž zahrnuje závěry a doporučení obsažené v dříve přijatých zprávách týkajících se jednotlivých členských států, a uskutečnila se předběžná výměna názorů.

Delegace byly vyzvány, aby předložily písemné připomínky k návrhu závěrečné zprávy do 4. října 2019. Revidované znění zprávy uvedené v dokumentu 13458/19 bylo předloženo a potvrzeno na zasedání Koordinačního výboru v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech (CATS) dne 12. listopadu 2019 za účelem jeho postoupení Radě pro spravedlnost a vnitřní věci na zasedání ve dnech 2. a 3. prosince 2019.

Předsednictví má v úmyslu předložit závěrečnou zprávu o osmém kole vzájemných hodnocení ve znění uvedeném v příloze tohoto dokumentu na výše uvedeném zasedání Rady dne 3. prosince 2019. Po prezentaci ze strany předsednictví budou delegace vyzvány k výměně názorů. V této souvislosti předsednictví rovněž zohlední svou zprávu o trestním právu EU v oblasti životního prostředí (dokument 12801/19). Poté bude Rada vyzvána, aby vzala na vědomí výše uvedenou závěrečnou zprávu, jakož i význam posílení úsilí o potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí.

V souladu s čl. 8 odst. 4 výše uvedené společné akce bude závěrečná zpráva rovněž předána pro informaci Evropskému parlamentu.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem se Výbor stálých zástupců (Coreper) vyzývá, aby:

- vzal na vědomí způsob, jakým předsednictví plánuje využít závěrečnou zprávu o osmém kole vzájemných hodnocení, ve znění uvedeném v příloze tohoto dokumentu, na zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci dne 3. prosince 2019;
- doporučil Radě, aby vzala na vědomí výše uvedenou závěrečnou zprávu, jakož i význam posílení úsilí o potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí.

**Závěrečná zpráva o osmém kole vzájemných hodnocení –
Praktické provádění a fungování evropských politik v oblasti prevence
a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí**

OBSAH

I – ÚVOD	5
II – SHRNU TÍ	8
III – VNITROSTÁTNÍ ENVIRONMENTÁLNÍ STRATEGIE	17
IV – STATISTIKY	21
V – PREVENTIVNÍ OPATŘENÍ	27
VI – STRUKTURY – SOUDNICTVÍ	32
VII – STRUKTURY – DONUCOVACÍ ORGÁNY	36
VIII – STRUKTURY – JINÉ ORGÁNY	40
IX – STRUKTURY	45
SPOLUPRÁCE A KOORDINACE NA VNITROSTÁTNÍ ÚROVNI	45
X – ODBORNÁ PŘÍPRAVA	50
XI – PRÁVNÍ ASPEKTY	55
XII – PROCESNÍ ZÁLEŽITOSTI	60
XIII – MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE	67
XIV – SPOLUPRÁCE MEZI VEŘEJNÝM A SOUKROMÝM SEKTOREM	73
XV – NEDOVOLENÉ OBCHODOVÁNÍ S ODPADY	76
XVI – NEDOVOLENÁ VÝROBA NEBEZPEČNÝCH MATERIÁLŮ NEBO NAKLÁDÁNÍ S NIMI A NAKLÁDÁNÍ S NEBEZPEČNÝM ODPADEM	84

I – ÚVOD

V návaznosti na přijetí společné akce 97/827/SVV ze dne 5. prosince 1997¹ o vytvoření mechanismu pro hodnocení uplatňování a provádění mezinárodních závazků v boji s organizovanou trestnou činností na vnitrostátní úrovni tato zpráva usiluje o shrnutí výsledků a doporučení a o vyvození závěrů týkajících se osmého kola vzájemných hodnocení.

V souladu s článkem 2 výše uvedené společné akce Pracovní skupina pro obecné záležitosti včetně hodnocení (GENVAL) dne 14. prosince 2016 rozhodla, že osmé kolo vzájemných hodnocení by mělo být věnováno praktickému provádění a fungování evropských politik v oblasti prevence a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí.

Volba trestné činnosti proti životnímu prostředí jako předmětu osmého kola vzájemných hodnocení se setkala s pozitivní odezvou ze strany členských států. Avšak vzhledem k široké škále porušení právních předpisů spadajících pod trestnou činnost proti životnímu prostředí bylo v souladu s rozhodnutím Pracovní skupiny pro obecné záležitosti včetně hodnocení dohodnuto, že se hodnocení zaměří na ta porušení, o nichž se členské státy domnívají, že zasluhují zvláštní pozornost. Za tím účelem se osmé kolo hodnocení zaměřilo na dvě konkrétní oblasti – nedovolené obchodování s odpady a nedovolenou výrobu nebezpečných materiálů nebo nakládání s nimi – a byly z něj vyloučeny další druhy trestné činnosti proti životnímu prostředí, jako je nezákonné obchodování s volně žijícími a planě rostoucími druhy, nezákonné obchodování se dřevem, nezákonné obchodování s rybami a znečišťování ovzduší.²

¹ Společná akce ze dne 5. prosince 1997 (97/827/SVV), Úř. věst. L 344, 15.12.1997, s. 7–9.

² Pro účely této závěrečné zprávy se pojmem „trestná činnost proti životnímu prostředí“ rozumí rozsah hodnocení vymezený Pracovní skupinou pro obecné záležitosti včetně hodnocení.

Výsledkem tohoto přístupu je komplexní posouzení právních a operativních aspektů potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, přeshraniční spolupráce a spolupráce s příslušnými agenturami EU.

V této souvislosti mají zvláštní význam: směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic³ (datum provedení: 12. prosince 2010), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí⁴ (datum provedení: 26. prosince 2010) a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů⁵ (datum vstupu v platnost: 12. července 2007).

Směrnice 2008/98/ES navíc od členských států vyžaduje, aby vypracovaly plány pro nakládání s odpady a programy pro předcházení vzniku odpadů, přičemž programy mají být vypracovány do 12. prosince 2013. Cílem těchto programů je předložit koordinovaný vnitrostátní přístup k předcházení vzniku odpadů, a to vymezením cílů a politik a úsilím o oddělení hospodářského růstu od dopadu vzniku odpadů na životní prostředí.

V rámci pořádání osmého kola byl přijat dotazník, bylo stanoveno pořadí návštěv a složení hodnotících týmů ve vztahu k pozorovatelům (Pracovní skupina pro obecné záležitosti včetně hodnocení, 5. května 2017) a na základě návrhů členských států byli jmenováni experti. Generální sekretariát koordinoval mise a byl nápomocen expertům z hodnotících týmů.

První hodnotící mise se uskutečnila ve dnech 26. až 29. září 2017 ve Švédsku. Závěrečná hodnotící mise se uskutečnila ve dnech 25. února až 1. března 2019 ve Spojeném království. Výsledkem všech 28 hodnotících misí byly podrobné zprávy o jednotlivých členských státech.

³ Úř. věst. L 312, 22.11.2008, s. 3.

⁴ Úř. věst. L 328, 6.12.2008, s. 28.

⁵ Úř. věst. L 190, 12.7.2006, s. 1.

Tyto hodnotící zprávy byly následně projednány a přijaty v rámci společného zasedání Pracovní skupiny pro vymáhání práva / Pracovní skupiny pro spolupráci v trestních věcech⁶. Většina zpráv je k dispozici na internetových stránkách Rady a přístupná veřejnosti.

Tento dokument odráží závěry a doporučení obsažené v dříve vypracovaných zvláštních zprávách týkajících se jednotlivých členských států⁷. Je však třeba uvést, že vzhledem k dlouhodobé povaze hodnocení nemusí jednotlivé zprávy plně odrážet aktuální situaci.

⁶ Švédsko (ST 6540/18 REV1 DCL1), Francie (ST 6734/18 DCL1), Irsko (ST 7139/18 REV1 DCL1), Finsko (ST 8430/18 REV1), Nizozemsko (ST 8379/18 REV1), Itálie (ST 9815/18 REV1), Slovensko (ST 9816/18 REV1), Německo (ST 11430/18 REV1), Belgie (ST 11402/18 REV1), Dánsko (ST 11621/18 REV1), Maďarsko (ST 11585/18), Lotyšsko (ST 11426/18 REV2), Řecko (ST 14588/18 REV1), Česká republika (ST 14129/18 REV1), Kypr (ST 14059/18 REV1), Polsko (ST 15079/18 REV1), Španělsko (ST6601/19 REV1), Malta (ST 5518/19 REV1), Estonsko (ST 6767/19 REV1), Lucembursko (ST 7947/19 REV1), Slovinsko (ST 8065/19), Rumunsko (ST 8783/19 REV1), Chorvatsko (ST 9178/19 REV1), Bulharsko (ST 9180/19 REV1), Portugalsko (ST 9098/19), Litva (ST 10080/19), Rakousko (ST 10079/19) a Spojené království (ST 10081/19).

⁷ Jednotlivé zprávy byly vypracovány bezprostředně po návštěvě dotčených členských států. Jednotlivé zprávy neodrážejí změny, např. dokončení provádění právních předpisů ve vnitrostátním právu, k nimž mohlo dojít později. Tyto změny by měly být zachyceny v navazujících hodnotících zprávách, jež mají být předloženy 18 měsíců po přijetí. Během projednávání zpráv v rámci Pracovní skupiny pro vymáhání práva / Pracovní skupiny pro spolupráci v trestních věcech členské státy často oznamovaly (budoucí) změny v reakci na doporučení formulovaná ve zprávě o jejich zemi.

II – SHRNU TÍ

Trestné činy proti životnímu prostředí, včetně trestných činů souvisejících s odpady, představují trestné činy komplexní a mnohotvárné povahy, k nimž v různé podobě a v různém rozsahu dochází v celé Evropské unii. V rámci hodnocení bylo v tomto ohledu opakovaně zdůrazněno, že existuje riziko, že některé trestné činy v této oblasti zůstávají neodhaleny, neboť tento druh trestné činnosti je zřídka zcela zjevný, častěji je „neviditelný“, a proto je považován za trestnou činnost vyžadující provádění kontrol (tzv. kontrola kriminality), kterou je jako takovou třeba proaktivně řešit.

S cílem trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, účinně předcházet a bojovat proti ní se v hodnocení zdůraznilo, že je nezbytné vymezit příslušné priority, přijmout přístup založený na spolupráci různých vnitrostátních orgánů a zajistit účinnou koordinaci jejich úsilí na základě strategicky orientované politiky.

Ve většině členských států však není těmto formám trestné činnosti obecně přikládána dostatečná priorita na politické úrovni a ve většině členských států chybí komplexní národní strategie, která by stanovovala příslušné priority a zahrnovala všechny příslušné orgány. Proto byla dotčeným členským státům určena doporučení, aby takovouto strategii přijaly, pokud možno v jednom dokumentu doplněném o plán jejího provádění.

Ve většině členských států jsou statistiky v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, nedostatečné, roztržité a založené na různých jednotlivých zdrojích statistických dat, neboť je shromažďuje každý jednotlivý orgán zapojený do prevence a potírání těchto forem trestné činnosti odděleně a nejsou navzájem nijak propojeny či integrovány.

Neexistence konsolidovaných údajů o nahlášených trestných činech proti životnímu prostředí vede k nedostatku informací a nedostatečné analýze celého toku případů od správních orgánů, policie, úřadů státního zastupitelství a soudů. V důsledku toho není možné získat celkový přehled o rozsahu této trestné činnosti a odpovídajícím způsobem tomu přizpůsobit vnitrostátní opatření a činnosti.

Členským státům bylo proto doporučeno, aby vypracovaly metodu sběru systematických, spolehlivých a aktualizovaných statistických údajů zahrnujících počet oznámení, vyšetřování, stíhání a odsouzení týkajících se trestné činnosti související s odpady. Díky tomu by bylo možné provést strategické hodnocení vnitrostátního systému pro prevenci a potírání porušování právních předpisů v oblasti životního prostředí, snadněji posoudit jeho účinnost a stanovit prioritu v rámci zdrojů přidělených na řešení těchto otázek.

V několika členských státech byly databáze nebo monitorovací nástroje pro správu informací označeny za osvědčené postupy, bylo však doporučeno, aby byly tyto informační systémy a systémy sběru dat propojeny.

Vzhledem k tomu, že hodnotící týmy neměly možnost zkontrolovat celkové údaje o trestné činnosti proti životnímu prostředí, zejména v oblasti trestné činnosti související s odpady, nebyly ve většině případů schopny důkladně přezkoumat skutečný rozsah a závažnost těchto forem trestné činnosti a posoudit související obecné trendy v dotčených členských státech.

Pokud je ochrana životního prostředí stanovena jako priorita, obnáší to vytvoření organizační struktury příslušných orgánů zabývajících se případy souvisejícími se životním prostředím, jimž budou svěřeny odpovídající pravomoci k plnění jejich úkolů a poskytnuty odpovídající lidské a rozpočtové zdroje.

Obecně mají všechny členské státy zavedeno institucionální uspořádání pro potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí; to má v jednotlivých členských státech podobnou strukturu, ačkoli existují některé rozdíly, co se týče konkrétního rozdělení pravomocí mezi různé zúčastněné orgány a jejich rozložení mezi ústřední a územní úroveň, jakož i systému monitorování a ukládání sankcí za porušení právních předpisů na ochranu životního prostředí, včetně právních předpisů týkajících se odpadů.

V rámci vzájemného hodnocení bylo shledáno, že v řadě členských států je toto uspořádání dobře zavedené a komplexní, přičemž pravomoci příslušných útvarů jsou jasné a adekvátně rozdělené; v jiných členských státech existuje prostor pro zlepšení organizační struktury s cílem posílit vnitrostátní kapacitu pro boj proti trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady.

V hodnocení bylo rovněž zdůrazněno, že je důležité umožnit všem příslušným vnitrostátním orgánům, včetně justičních orgánů, úzce spolupracovat v zájmu dosažení součinnosti a posílení odolnosti vnitrostátního systému ochrany životního prostředí a prosazování předpisů v této oblasti.

Míra institucionalizace spolupráce mezi všemi příslušnými zainteresovanými stranami zapojenými do potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí se v jednotlivých členských státech liší. V některých z nich tato spolupráce probíhá na neformálním a ad hoc základě, tento přístup se však může za určitých neočekávaných okolností ukázat jako nestabilní a v každém případě nastoluje otázku předávání know-how; v jiných členských státech funguje formálnější a strukturovanější interinstitucionální rámec, často založený na protokolech nebo memorandech o porozumění a v některých případech zahrnující multidisciplinární platformy pro koordinaci této spolupráce, což je možno považovat za osvědčený postup, díky němuž je možné zvýšit účinnost systémů prevence a prosazování předpisů.

Z důvodu komplexnosti výzev, jež představuje trestná činnost proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, a technické povahy této trestné činnosti je nezbytné, aby všechny příslušné orgány zapojené do potírání těchto forem trestné činnosti, a to jak na ústřední, tak na místní úrovni, měly vysokou úroveň právních a technických znalostí.

Některé orgány hodnocených členských států poukázaly na to, že s ohledem na menší význam trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, v jejich jurisdikci nepovažují za vhodné vytvořit specializované struktury pro předcházení těmto formám trestné činnosti a boj proti nim.

V rámci vzájemného hodnocení bylo však opakovaně zdůrazněno, že je nezbytná vysoká úroveň specializace úředníků pracujících v této oblasti. Zapotřebí jsou rovněž specializovaní vyšetřovatelé, aby byly zohledňovány finanční a ekonomické aspekty trestné činnosti proti životnímu prostředí, zejména v případě závažných trestných činů.

V celé Evropské unii je úroveň specializace příslušných pracovníků až na některé výjimky přiměřenější v případě orgánů pro ochranu životního prostředí a do určité míry i v případě policie a celních orgánů, přičemž v některých členských státech existuje prostor pro zlepšení, neboť zde se specializovaný personál vedle řešení trestné činnosti proti životnímu prostředí zabývá i jinými povinnostmi nebo působí pouze na ústřední, a nikoli na místní úrovni.

Tato specializace je naopak často nedostatečná v případě soudnictví. Ve většině členských států nebyly na jedné straně zřízeny specializované soudní struktury na řešení trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, a na druhé straně není na řešení případů trestné činnosti v této oblasti konkrétně přidělen žádný zvláštní státní zástupce ani soudce. To však nevylučuje možnost, že státní zástupci a soudci mohli při řešení případů trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, fakticky získat zvláštní odborné znalosti. Některým členským státům byla určena příslušná doporučení za účelem zvýšení specializaci soudnictví v této oblasti.

Pro získání takovéto specializace a odborných znalostí a pro zajištění toho, aby příslušní pracovníci měli vždy aktuální znalost neustále se vyvíjejících právních předpisů a procesních požadavků v této oblasti, má také zásadní význam pravidelná a rozsáhlá průběžná odborná příprava jak na začátku, tak v průběhu celé kariéry, včetně společné odborné přípravy pro donucovací a soudní orgány. Součástí toho by mělo být i zapojení do možností odborné přípravy dostupných na úrovni EU, jako je CEPOL a příslušné sítě.

V některých členských státech spadají specializované policejní útvary či jednotky zabývající se trestnou činností proti životnímu prostředí pod oddělení pro hospodářskou a finanční trestnou činnost v rámci státní policie, což je považováno za osvědčený postup, neboť trestná činnost proti životnímu prostředí bývá motivována především finančním ziskem a může vyžadovat finanční šetření.

Dalším nedostatkem zjištěným v hodnocení je skutečnost, že počty inspektorů a skutečně provedených inspekcí, včetně fyzických kontrol, často nepostačuje k odpovídajícímu potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady.

Tyto dva aspekty spolu souvisejí, neboť nedostatek lidských zdrojů vede k nízkému počtu kontrol (zejména ad hoc kontrol a kombinovaného environmentálního a finančního šetření atd.) a konkrétních vyšetřování. Míra odhalování trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, je proto poměrně nízká a v některých případech je míra stíhání těchto trestných činů statisticky nevýznamná. Může tak vznikat dojem, že tato trestná činnost neexistuje, což může členským státům bránit v posilování systémů sledování a prosazování předpisů v zájmu potírání těchto forem trestné činnosti. V mnoha členských státech vedou všechny tyto faktory k nedostatečně aktivnímu přístupu.

Pokud jde konkrétně o preventivní opatření, zatímco některé členské státy vyjádřily názor, že právní předpisy, inspekce a požadavky na licence by mohly postačovat k tomu, aby těmto formám trestné činnosti zabránily, jiné členské státy jsou aktivnější a zapojují se do programů prevence, informačních, vzdělávacích a osvětových kampaní atd.

Všechny členské státy zavedly právní rámec pro řešení trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, a vymezily související porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí a sankce. Podle zjištění hodnocení však v některých členských státech nejsou v plném rozsahu využívány možnosti systému vymáhání práva a trestněprávního systému, v některých případech je tomu s největší pravděpodobností tak, protože správní systém vymáhání práva je považován za méně problematický a účinnější než následné soudní řešení. V rámci hodnocení bylo proto těmto členským státům doporučeno, aby přehodnotily rovnováhu mezi správním a trestněprávním přístupem k těmto formám trestné činnosti.

Rozlišení mezi režimem správních či trestních sankcí navíc není vždy zcela jasné z důvodu chybějícího nebo nejasného právního vymezení. V rámci hodnocení bylo proto dotčeným členským státům doporučeno, aby objasnily rozdíl mezi trestnými činy a přestupky, a to na základě přesných předem stanovených kritérií, aby nebylo pochyb o závažnosti trestné činnosti proti životnímu prostředí.

Další problém uvedený v hodnocení souvisí s určitými obtížemi při výkladu a používání některých pojmů, jako je „škoda na životním prostředí“, „riziko škody“ a „rozsah škody“, které státní zástupci často vykládají případ od případu. K usnadnění těchto úkolů bylo proto členským státům doporučeno provést další přezkum právních předpisů nebo přijmout příslušné obecné zásady.

Členské státy stanovily odpovědnost právnických osob za trestné činy související s odpady v různých formách. Některé stanovily trestní odpovědnost právnických osob v tomto ohledu. Jiné stanovily správní odpovědnost. V některých členských státech, v nichž byly stanoveny pouze pokuty pro podniky, byly tyto pokuty považovány za nedostatečné.

V některých členských státech není povoleno používat k vyšetřování trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestných činů souvisejících s odpady, speciální vyšetřovací techniky (jako je sledování, infiltrace, odposlouchávání telefonů atd.), pokud neexistuje souvislost s hospodářskými a finančními trestnými činy. Těmto členským státům bylo doporučeno, aby tuto možnost stanovily, a to v míře, která je přiměřená vzhledem k danému porušení právních předpisů.

Byly zdůrazněny některé problémy související s důkazy, včetně přípustnosti důkazů získaných správními orgány, na něž se nevztahují platná přísná trestněprávní procesní pravidla, a nemohou být proto vždy použity v soudních řízeních.

Důležitou úlohu při ochraně životního prostředí a při prevenci a osvětové činnosti sehrává soukromý sektor; jeho spolupráce s donucovacími orgány může velmi významně přispívat zprostředkováváním zpráv o škodách na životním prostředí. Úroveň a formy spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem se mezi členskými státy liší; v některých probíhá neformálně, zatímco v jiných existuje formální rámec pro partnerství veřejného a soukromého sektoru, často založený na protokolech nebo memorandech o porozumění. V rámci hodnocení bylo těm členským státům, které ještě nemají takovéto strukturované formy spolupráce, doporučeno je zavést.

Zejména pokud jde o nevládní organizace, ty se nemohou ve všech členských státech účastnit trestního řízení a vystupovat jako „*parte civile*“; v některých případech je jejich příspěvek omezen na podávání stížností a provádění osvětových a vzdělávacích činností; v několika členských státech nehrají nevládní organizace v této oblasti žádnou významnou úlohu.

S cílem podpořit oznamování porušení předpisů v oblasti životního prostředí občany přijaly příslušné orgány v několika členských státech opatření (např. horké linky, aplikace pro chytré telefony nebo on-line nástroje), aby bylo možné podat takové oznámení anonymně.

Liší se míra obeznámenosti ze strany policie, celních orgánů a justičních orgánů a úroveň jejich zapojení do činností orgánů a sítí EU a mezinárodních fór působících v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí; v některých případech existuje prostor pro užší a formalizovanější mezinárodní spolupráci.

Členské státy obecně oceňují podporu a koordinaci ze strany Europolu, Eurojustu a Evropské soudní sítě; v některých případech by však bylo možné spolupráci s nimi posílit, neboť některé členské státy ne vždy v plném rozsahu využívají služby a produkty, které mohou tyto orgány v souvislosti s trestnou činností proti životnímu prostředí poskytnout.

Schopnost systémů členských států předcházet nedovolené přepravě odpadů nebo ji odhalovat závisí především na úrovni zaměření či stanovení priorit a je ovlivněna různými faktory, jako jsou: dostupnost lidských a technických zdrojů, míra jejich specializace, počet provedených inspekcí, účinnost spolupráce mezi všemi orgány zapojenými na vnitrostátní úrovni a mezinárodní spolupráce se zeměmi původu a určení odpadů s cílem usnadnit navrácení odpadů do těchto zemí a řádné nakládání s odpady v nich. V hodnocení bylo obecně zdůrazněno, že v mnohých členských státech může v souvislosti s některými z těchto bodů existovat prostor ke zlepšení v zájmu zvýšení kapacity jejich systému, aby bylo možné tyto formy trestné činnosti řešit účinněji.

V některých členských státech jsou odpadní elektrická a elektronická zařízení (OEEZ) a vozidla s ukončenou životností považována za prioritní toky odpadů a vztahují se na ně zvláštní inspekční činnosti a analýzy, zahrnující nejen kontrolu dokladů, ale i fyzickou kontrolu; tato opatření však nejsou stanovena ve všech členských státech.

Členské státy byly vyzvány, aby na trestnou činnost proti životnímu prostředí, a konkrétněji na nedovolenou přepravu odpadů, pohlížely ze širšího hlediska jako na součást hospodářské trestné činnosti často páchané organizovanými zločineckými skupinami, a aby zohledňovaly její ekonomické aspekty a finanční dopady na přírodní prostředí a společnost.

Pokud jde o výrobu nebezpečných látek, u nichž mohou mít protiprávní činnosti významný dopad nejen na životní prostředí, ale i na veřejné zdraví, a o manipulaci s těmito látkami, bylo v hodnocení zdůrazněno, že je nanejvýš důležité zajistit vhodnou koordinovanou reakci na hrozby, které představují chemické, biologické, radiologické a jaderné materiály. K tomuto účelu byl v hodnocení zdůrazněn význam přiměřených kontrol a využívání zpravodajských informací a hodnocení rizik, jakož i strukturovaných forem spolupráce s cílem posílit systémy členských států pro odhalování a prosazování předpisů v této oblasti.

S ohledem na výše uvedené se schopnost plnit komplexní, multiinstitucionální úkol, kterým je prevence a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, a který vyžaduje odpovídající lidské a finanční zdroje, mezi členskými státy liší. Obecně je doporučováno udělení vyšší priority na politické a strategické úrovni, tak aby byl zajištěn účinný systém sledování a prosazování předpisů v této oblasti.

Na obecnější úrovni by další úsilí členských států zaměřené na využívání možností vnitrostátních systémů vymáhání práva a trestněprávních systémů v plném rozsahu, a to zapojením všech zúčastněných stran na stejné úrovni, účinným využíváním všech dostupných nástrojů a podporou mezinárodní spolupráce, mohlo přispět k dosažení lepší správy záležitostí souvisejících se životním prostředím v celé EU a v přeshraničním kontextu.

III – VNITROSTÁTNÍ ENVIRONMENTÁLNÍ STRATEGIE

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ A ZÁVĚRY

V době hodnocení chyběl ve většině členských států strategický přístup k potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí a ve většině z nich neexistoval žádný jednotný strategický dokument, v němž by byla komplexním způsobem vymezena vnitrostátní politika v oblasti boje proti této formě trestné činnosti.

Pouze několik členských států vypracovalo celkovou vnitrostátní environmentální strategii vymezující vnitrostátní politiku na ústřední úrovni, jejíž přijetí je třeba považovat za příklad osvědčeného postupu, který by měly ostatní členské státy následovat.

Odborníci proto v mnoha hodnotících zprávách zdůraznili, že je zapotřebí přehodnotit u tohoto druhu trestné činnosti úroveň priority.

V několika členských státech jsou strategicky orientované prvky stanoveny v obecnějším rámci, který se zabývá i otázkami souvisejícími s trestnou činností proti životnímu prostředí, nebo v souboru různých specifických dokumentů, jako jsou akční plány, národní programy nebo projekty, v nichž jsou vymezeny cíle, jichž má být dosaženo na vnitrostátní úrovni, a úkoly, které mají příslušné vnitrostátní orgány plnit. Tyto dokumenty mohou do určité míry plnit strategickou úlohu v potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí; v některých případech se však omezují pouze na stanovení opatření, jež mají provádět orgány pro ochranu životního prostředí, a nikoli ostatní donucovací orgány.

Členské státy přijaly v souladu s právními předpisy EU o odpadech další dokumenty, jako například: národní plán pro nakládání s odpady, jenž je právním požadavkem stanoveným podle článku 28 směrnice 2008/98/ES o odpadech a obsahuje řadu opatření spojených se bojem proti trestné činnosti související s odpady; národní plán kontrol v oblasti životního prostředí, jenž je právním požadavkem podle článku 50 nařízení (ES) č. 1013/2006 ve znění nařízení (EU) č. 660/2014 (nařízení o přepravě odpadů) a upravuje inspekce a kontroly přeshraniční přepravy odpadů.

Přestože však tyto dokumenty vymezují některé aspekty dodržování předpisů v oblasti sledování odpadu a kontroly přepravy odpadů ve vztahu ke konkrétním cílům, jakož i opatření a činnosti, jež je třeba přijmout pro jejich dosažení, a související úkoly příslušných orgánů v tomto kontextu, stále odrážejí politiky vztahující se ke konkrétním odvětvím a nepředstavují globální vnitrostátní strategii pro boj proti trestné činnosti proti životnímu prostředí.

V několika členských státech je strategický přístup k trestné činnosti proti životnímu prostředí podpořen zřízením orgánů nebo subjektů s koordinačními funkcemi pro provádění vnitrostátní environmentální strategie, čímž se zajišťuje celková soudržnost ve vnitrostátní politice pro potírání této formy trestné činnosti; toto lze považovat za osvědčený postup, který by měly ostatní členské státy následovat.

V obecné rovině může neexistence strategického přístupu vést k riziku nejednotného řešení této formy trestné činnosti. Ještě zjevnější je to v těch členských státech, v nichž jsou pravomoci v oblasti životního prostředí velmi roztržštěné, a v nichž je proto strategický přístup zahrnující všechny orgány na politické úrovni ještě důležitější.

V rámci hodnocení bylo proto opakovaně zdůrazněno, že v oblasti prevence a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, je nezbytný celkový strategicky orientovaný přístup zahrnující monitorování a činnosti v oblasti vymáhání práva.

Za tímto účelem bylo poukázáno na to, že dokumenty a plány v oblasti prevence a řízení by měly být podloženy vnitrostátní strategií, v níž jsou stanoveny vnitrostátní priority na politické a správní úrovni v této oblasti na základě celkové analýzy trestné činnosti proti životnímu prostředí na vnitrostátní úrovni s cílem vytvořit ucelený rámec pro potírání všech forem této trestné činnosti.

Koordinovaná vnitrostátní strategie by umožnila vytvořit formálnější rámec pro vnitrostátní politiku a spolupráci na strategické úrovni, a tím zlepšit prevenci, odhalování a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí na vnitrostátní úrovni a v celé EU.

Strategický přístup by rovněž pomohl určit vnitrostátní priority, pokud jde o výzkum, vyšetřování a stíhání v této oblasti, vymezit příslušné úlohy a povinnosti všech příslušných aktérů a také zajistit, že se budou všichni tito aktéři specializovat, absolvují odbornou přípravu a budou účinně spolupracovat. To by přispělo k zacílení na porušování a nedodržování požadavků příslušných právních předpisů prostřednictvím účinnějšího prosazování předpisů v oblasti životního prostředí.

V době hodnocení nebyl v žádném hodnoceném členském státě vyčleněn zvláštní rozpočet na prevenci ani potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí. Nezdá se však, že by to mělo negativní dopad, protože členské státy dokáží k plnění svých povinností v této oblasti využít obecný rozpočet pro vymáhání práva nebo finanční prostředky EU.

DOPORUČENÍ

- *Členské státy, které dosud nepřijaly vnitrostátní environmentální strategii pro trestnou činnost proti životnímu prostředí, se vyzývají, aby tak učinily co nejdříve a aby rovněž zvážily přijetí akčního plánu pro provádění této strategie s cílem zlepšit celkovou soudržnost a soulad příslušných opatření v této oblasti.*
- *Strategie by měla vymezit cíle a priority vnitrostátní politiky v této oblasti trestné činnosti, jasně stanovit úlohy a povinnosti všech příslušných orgánů zapojených do potírání tohoto druhu trestné činnosti a způsoby jejich spolupráce, potřebné zdroje a postupy a mechanismy pro pravidelné monitorování dosažených výsledků.*
- *Členskými státy se rovněž doporučuje, aby koordinaci provádění výše uvedené strategie pověřily jednotný orgán či subjekt nebo strukturu pro spolupráci a aby zajistily, že bude pravidelně aktualizována a přezkoumávána na základě přístupu založeného na analýze rizik s cílem zohlednit příslušný vývoj a trendy i související hrozby týkající se trestné činnosti proti životnímu prostředí.*

IV– STATISTIKY

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ A ZÁVĚRY

Jeden z hlavních nedostatků zjištěných v osmém kole vzájemného hodnocení ve většině členských států se týká shromažďování úplných, spolehlivých a aktualizovaných statistických údajů o trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, ze strany správních, donucovacích a justičních orgánů, které se týkají kontroly, vyšetřování a následného řešení případů porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí.

Statistiky, které členské státy v rámci vzájemného hodnocení poskytly, jsou v mnoha případech neúplné, někdy neuvádějí všechny druhy trestné činnosti související s odpady, nejsou dostatečně podrobné a často nerozlišují jednotlivé druhy trestné činnosti proti životnímu prostředí, a tudíž neukazují, jaký podíl trestné činnosti proti životnímu prostředí představuje trestná činnost související s odpady, ani počet pachatelů. V některých členských státech jsou zavedeny systémy, ve kterých statistiky o životním prostředí shromažďují všechny příslušné subjekty, tyto údaje však nejsou centrálně zpracovávány; v jiných případech ne všechny orgány zapojené do potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí příslušné statistiky shromažďují.

Vykazované statistiky navíc často nepokrývají všechny fáze správního a trestního řízení, což znemožňuje vyvození závěrů ohledně pokroku a výsledku konkrétních případů a řízení.

V některých případech statistiky sice uvádějí počet stíhání, neposkytují však žádné informace o počtu uzavřených vyšetřování nebo počtu odsouzení, což znemožňuje porovnání počtu vyšetřovaných případů s počtem stíhaných a odsouzených osob.

Je nutné zdůraznit, že komplexní statistiky by měly zahrnovat všechna porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí, a to jak trestné činy, tak i méně závažná porušení, a to ve všech fázích řízení – správní inspekce, vyšetřování trestných činů, stíhání, soudní řízení.

Mohou mimo jiné zahrnovat druh trestného činu a konkrétní vyšetřovací úkon, počet oznámených porušení právních předpisů, počet provedených šetření a rozhodnutí o nevyšetřování určitých druhů trestné činnosti proti životnímu prostředí, počet stíhání a odsouzení, sankce, správní delikty a uložené pokuty, počet obětí a stížností obětí, počet přeshraničních případů, výsledek žádostí v rámci vzájemné právní pomoci nebo evropského vyšetřovacího příkazu a délku řízení.

V žádném z členských států neexistuje jednotný orgán pro centrální řízení a koordinaci statistik a ve většině z nich neexistuje centralizovaný sběr statistických údajů o trestné činnosti související s odpady. Tyto statistiky sice existují, jednotlivé vnitrostátní orgány si je však vedou odděleně na základě vlastního systému a nevyměňují si je, ani je nevyužívají pro kvantifikaci odvedené práce či provádění hloubkové analýzy. Statistické systémy jsou navíc navzájem nezávislé a často se v jednotlivých orgánech výrazně liší, uplatňují odlišná kritéria nebo využívají různé databáze.

V několika členských státech existují propracované nástroje pro správu informací a shromažďování údajů, sloužící k evidování a oznamování všech relevantních informací v oblasti životního prostředí, k nimž mají přístup všechny příslušné orgány zabývající se prevencí a potíráním trestné činnosti proti životnímu prostředí a v omezené míře i veřejnost, které hodnotící týmy považovaly za osvědčené postupy. Avšak i v těchto případech mají různé instituce vlastní systémy pro shromažďování údajů, bez vzájemné interoperability; je zde tedy prostor ke zlepšení, pokud jde o propojení mezi stávajícími systémy a srovnávání a analýzu informací mezi institucemi.

Pouze v několika členských státech probíhají iniciativy nebo plány týkající se možného vytvoření společných platforem pro shromažďování statistických údajů o trestné činnosti proti životnímu prostředí mezi různými orgány nebo pro zavedení povinnosti oznamování těchto údajů jednotnému vnitrostátnímu orgánu.

Vzhledem k tomu, že existuje vícero různých statistických zdrojů a žádná centralizovaná databáze trestných činů proti životnímu prostředí nebo alespoň propojené a integrované statistiky, nejsou k dispozici celkové konsolidované údaje o oznámených trestných činech v této oblasti a ani analýza úplného souboru údajů.

V důsledku toho chybí informace o celkovém toku případů od správních orgánů, policie, úřadů státního zastupitelství a soudů, a není možné trestnou činnost proti životnímu prostředí sledovat v rámci jednoho statistického systému a udělat si tak celkovou představu o této trestné činnosti.

Neexistence ucelených statistik může mařit celkové posouzení práce, kterou odvádějí jednotlivé subjekty zapojené do potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, a mohla by rovněž ztížit rozhodovací procesy vlád v této oblasti.

Je proto zásadně důležité zaujmout centralizovaný a integrovaný přístup ke komplexnímu, systematickému a spolehlivému shromažďování veškerých statistických údajů o životním prostředí, pokud možno včetně vytvoření centralizované databáze nebo ústředního orgánu odpovědného za správu relevantních údajů, který usnadní přístup k informacím a který by umožnil srovnávání a analýzu údajů shromážděných různými orgány.

Na jedné straně by díky tomu bylo možné podrobně analyzovat a pochopit rozsah nově vznikajících trendů, jakož i vývoj v této oblasti, a udělat si tak realistickou celkovou představu o této rozmáhající se trestné činnosti.

Na druhé straně by to usnadnilo sdílení zpravodajských informací a posuzování a analýzu rizik, jakož i hodnocení účinnosti vnitrostátního právního systému a systému prosazování předpisů v oblasti životního prostředí v zájmu přijímání nebo případně odpovídajícího přizpůsobení vhodných preventivních a návazných opatření za účelem potírání trestné činnosti v této oblasti.

DOPORUČENÍ

- *Členské státy se vyzývají, aby vypracovaly centralizovaný a integrovaný přístup ke shromažďování systematických, spolehlivých a aktuálních statistických údajů o trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, ze strany všech příslušných orgánů, aby bylo možné provádět jednotné a soudržné porovnávání a analýzu relevantních informací mezi institucemi⁸.*
- *Výše uvedené statistiky by měly zahrnovat všechna oznámená porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí a jednotlivé fáze souvisejícího trestního a správního řízení s rozčleněnými údaji o trestné činnosti související s odpady, jakož i klastry a analýzu metadat a měly by být zpřístupněny všem příslušným zúčastněným stranám.*
- *Členské státy by měly využívat dostupné statistické údaje o trestné činnosti proti životnímu prostředí k vypracování komplexních posouzení rizik pro životní prostředí a k provádění strategických hodnocení s cílem posoudit účinnost svých vnitrostátních systémů a případně je přizpůsobit, aby bylo možné účinněji bojovat proti tomuto druhu trestné činnosti.*

⁸ Řada členských států vyjádřila v souvislosti s tímto doporučením obavy, mimo jiné s poukazem na to, že jeho provedení by vyžadovalo značné finanční prostředky, nebo že propojení statistik může být obtížné.

- *Členské státy se vyzývají, aby zlepšily informační kanály pro údaje o trestné činnosti proti životnímu prostředí mezi příslušnými orgány s tím, že zvaží vytvoření centralizované databáze nebo zajistí propojení a interoperabilitu mezi stávajícími databázemi a rovněž zřídí ústřední orgán odpovědný za správu příslušných údajů.*

V – PREVENTIVNÍ OPATŘENÍ

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ A ZÁVĚRY

Nejlepším způsobem, jak se vyhnout porušování právních předpisů v oblasti životního prostředí, je posílit v této oblasti preventivní opatření. Účinné preventivní postupy jsou však komplexní a multiinstitucionální složkou potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady.

Prevence těchto druhů trestné činnosti obecně spočívá v regulačním nastavení a průběžném dohledu: obecný preventivní účinek v této oblasti je zajišťován prováděním právních předpisů a sankcí, pravidelnými předem ohlášenými i neohlášenými kontrolami na místě, jakož i požadavky, jimž podléhá udělování povolení a licencí.

Zejména povolení k provozování zařízení a ke sběru nebo přepravě odpadů, jakož i povinnosti týkající se prohlášení o tocích odpadů a poskytování dalších informací týkajících se životního prostředí stanoví jasné provozní podmínky pro ochranu životního prostředí a snížení rizika podvodu.

Kromě toho přispívají k předcházení trestné činnosti proti životnímu prostředí také vnitrostátní právní předpisy, kterými se provádí směrnice 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, a zejména zásada „znečišťovatel platí“, na níž je tato směrnice založena.

K prevenci trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, mohou nepřímou přispívat i vnitrostátní právní předpisy a směrnice o odpadech obsahující požadavky na monitorování řádného a bezpečného odstraňování odpadů.

Kromě těchto aspektů existují v přístupech členských států k prevenci trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, značné rozdíly. V některých členských státech převládá názor, že zásady a ustanovení uvedené v trestním a správním právu – se souvisejícími sankcemi za porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí ve spojení se systémem environmentálních licencí a inspekcí, jež jsou rovněž považovány za mechanismus prevence trestné činnosti proti životnímu prostředí – postačují k tomu, aby v této oblasti trestné činnosti plnily odrazující a preventivní úlohu. Proto v uvedených členských státech chybí nebo nejsou dostatečné konkrétní vnitrostátní programy nebo projekty, právní předpisy nebo osvětové iniciativy pro veřejnost zaměřené na prevenci, která konkrétně cílí na trestnou činnost proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady.

Některé členské státy ke stanovení preventivních opatření zaměřených na občany nebo hospodářské subjekty působící v oblasti životního prostředí využívají své plány pro nakládání s odpady a programy předcházení vzniku odpadů, jež jsou právním požadavkem uloženým směrnicí 2008/98/ES.

Avšak hlavním cílem těchto programů je předložit koordinovaný vnitrostátní přístup k předcházení vzniku odpadů a není v nich věnována žádná zvláštní pozornost trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady. V rámci hodnocení bylo v tomto ohledu zdůrazněno, že by bylo užitečné, kdyby bylo možné tyto programy podpořit plánem činností v oblasti monitorování a vymáhání práva zaměřeným na osoby a subjekty nedodržující opatření pro předcházení vzniku odpadů a nakládání s odpadem.

Další členské státy uplatňují v oblasti prevence trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, aktivnější přístup a již se v této oblasti angažují prostřednictvím iniciativ, jež zahrnují preventivní programy, informační, vzdělávací a osvětové kampaně zaměřené na školy, místní komunity, specifické skupiny a soukromý sektor, zejména na provozovatele zařízení pro nakládání s odpady.

Je však nutné zdůraznit, že tyto preventivní činnosti jsou nejčastěji organizovány v širším kontextu ochrany životního prostředí a environmentálního vzdělávání. Ačkoliv tato opatření evidentně mají pozitivní dopad, neboť podporují zákonné jednání a ochranu životního prostředí, je třeba rovněž zdůraznit, že se nezaměřují konkrétně na prevenci trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady.

Kromě toho se míra zapojení veřejných orgánů – orgánů pro ochranu životního prostředí nebo donucovacích orgánů – v této oblasti v rámci EU liší. V několika členských státech byla za příklady osvědčených postupů označena široká škála organizovaných preventivních činností zaměřených na různé složky společnosti; několik členských států pokročilo ještě dále a zavedlo ve svých právních předpisech konkrétní ustanovení pro řešení tohoto druhu trestné činnosti, jako je zákaz hotovostních plateb za obchodování s odpady nebo vytvoření povinného rejstříku pro původce odpadu nebo provozovatele zařízení pro nakládání s odpady. V jiných členských státech je stále ještě prostor pro zlepšení, pokud jde o další podporu těchto činností a opatření.

Liší se i míra zapojení soukromého sektoru do prevence trestné činnosti související s odpady, neboť v některých členských státech taková spolupráce neexistuje nebo je nedostatečná, zatímco v jiných se soukromý sektor v tomto ohledu aktivně zapojuje, mimo jiné prostřednictvím informačních kampaní nebo prostřednictvím různých forem spolupráce, i když je zde často určitý prostor pro zlepšení.

Úroveň informovanosti občanů o životním prostředí se mezi členskými státy také liší. V několika členských státech, zejména tam, kde existuje tradice ochrany životního prostředí, občané obvykle případné trestné činy proti životnímu prostředí, jichž si mohou být vědomi, oznamují. S cílem toto oznamování podpořit využívají některé členské státy horké linky, aplikace pro chytré telefony nebo možnost oznamování přes odkaz na domovské stránky příslušných orgánů bez požadavku na odhalení totožnosti oznamovatele, a tak veřejnost povzbuzují k oznamování možných porušení právních předpisů.

Důležitou úlohu v prevenci trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, mohou sehrávat i nevládní organizace, mimo jiné poskytováním informací a údajů donucovacím orgánům, avšak i v tomto ohledu se situace v jednotlivých členských státech liší. V některých členských státech orgány veřejné moci s nevládními organizacemi v této oblasti spolupracují nebo poskytují podporu nebo financování pro jejich činnosti, zatímco v jiných členských státech spolupráce s nevládními organizacemi či jejich podpora neexistuje nebo není dostatečná.

V rámci hodnocení bylo zdůrazněno, že přínosem z hlediska podpory chování založeného na dodržování právních předpisů, lepšího dodržování předpisů ze strany regulovaných hospodářských subjektů nebo oznamování možných porušení právních předpisů veřejností může být pořádání řady veřejných osvětových kampaní zaměřených na trestnou činnost související s odpady; tím lze přispět ke zlepšení prevence trestné činnosti související s odpady.

Jako užitečné se jeví i pořádání osvětových kampaní cílených na některé rizikové skupiny, rizikové chování a vysoce rizikové toky odpadů; v této souvislosti je zvláště důležité klást důraz na vzdělávání dětí.

Kromě toho bylo zdůrazněno, že zveřejňování informací o škodách způsobených porušením právních předpisů proti životnímu prostředí a o úspěšně vyřešených problémech by mohlo přispívat k posilování důvěry ve veřejné orgány a k povzbuzení občanů v tom, aby porušování právních předpisů aktivněji nahlašovali, neboť veřejnost bude vědět, že tyto orgány na stížnosti odpovídajícím způsobem reagují.

DOPORUČENÍ

- *Členské státy se vyzývají, aby se na prevenci trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, zaměřily jako na prioritu a aby za tím účelem využívaly nebo dále rozvíjely širokou škálu činností a programů zaměřených na veřejnost i na soukromý sektor.*
- *Členské státy se zejména vyzývají, aby pravidelně prováděly veřejné informační, vzdělávací a osvětové kampaně zaměřené na prevenci trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, a to mimo jiné tím, že budou cílit na konkrétní určité rizikové skupiny (zejména děti), na rizikové chování a na vysoce rizikové toky odpadu.*
- *Členské státy se rovněž vyzývají, aby zvážily zřízení zvláštních oznamovacích míst pro trestnou činnost proti životnímu prostředí s cílem povzbudit občany, aby informovali příslušné orgány o možných porušeních právních předpisů v oblasti životního prostředí.*
- *Členské státy se vyzývají, aby podporovaly spolupráci se soukromým sektorem, včetně nevládních organizací, související s trestnou činností proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady.*

VI – STRUKTURY – SOUDNICTVÍ

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ A ZÁVĚRY

Struktura a organizace soudnictví se mezi členskými státy liší, a to i s ohledem na to, které orgány jsou příslušné pro řešení případů trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady.

Vzhledem ke specifčnosti právních předpisů v oblasti životního prostředí a složitosti, již odhalování jejich nedodržování obnáší, závisí úspěšnost vyšetřování, stíhání a odsouzení v případech trestné činnosti proti životnímu prostředí do značné míry na tom, nakolik jsou orgány odpovědné za vyšetřování a soudní řízení kvalifikované a zkušené. Nanejvýš důležitá je proto dobrá úroveň porozumění a odborných znalostí ze strany soudnictví v této oblasti.

Podle zjištění vzájemného hodnocení však není míra specializace a konkrétních odborných znalostí v rámci soudnictví v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí často uspokojivá. Značný počet členských států nemá formální specializované struktury nebo státní zástupce specializující se na trestnou činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, jíž se nejčastěji zabývají obecná státní zastupitelství. Některé členské státy však mají v rámci státních zastupitelství specializované státní zástupce nebo specializované útvary zabývající se trestnou činností proti životnímu prostředí, včetně trestných činů souvisejících s odpady.

V některých členských státech spočívá odpovědnost za řešení těchto trestných činů fakticky na státních zástupcích a soudcích, kteří byli vyškoleni nebo získali odborné znalosti pouze prostřednictvím každodenní práce a díky osobnímu nasazení. Tato varianta má však v mnoha případech značná omezení vzhledem k nízkému počtu trestných činů proti životnímu prostředí, včetně trestných činů souvisejících s odpady; nemůže zajistit kontinuitu a nelze ji považovat za vhodné dlouhodobé řešení.

V některých členských státech existují vnitrostátní sítě státních zástupců specializujících se na trestnou činnost proti životnímu prostředí, což lze považovat za osvědčený postup, neboť tyto sítě umožňují výměnu znalostí a zkušeností a usnadňují šíření osvědčených postupů mezi odborníky, a tím v rámci soudnictví přispívají ke zvyšování povědomí o otázkách souvisejících s trestnou činností proti životnímu prostředí.

V rámci hodnocení bylo proto zdůrazněno, že státní zástupci specializující se na trestnou činnost proti životnímu prostředí mají pro úspěšné vyšetřování a soudní řízení zásadní význam, vzhledem k tomu, že jejich posouzení skutečností na samém počátku případu může být rozhodující. Musí rovněž vědět, jak daný případ pojmout, neboť musí vést policii a koordinovat činnost dalších orgánů v rámci předběžného vyšetřování a dohlížet na shromažďování důkazů.

Nedostatek specializace je ještě závažnější, pokud jde o soudce. Téměř v žádném členském státě neexistují na trestních soudech specializované senáty nebo soudci s odpovědností za posuzování a rozhodování případů trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady. Pouze v zemích, ve kterých soudy řeší značný počet trestných činů proti životnímu prostředí, mají soudci příležitost získat zkušenosti v této oblasti. V mnohých členských státech však nejsou soudy vždy schopny zvládat rozsáhlá řízení týkající se životního prostředí a odpadů, a to jak z důvodu nedostatečné specializace soudců, tak z důvodu nedostatku personálu.

Je pravděpodobné, že bez konkrétních znalostí v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí soudci, kteří mají řešit nejdůležitější případy v této oblasti, podcení možnou komplexnost důkazů a dobu potřebnou pro dotčená soudní jednání ve srovnání s běžnými případy trestné činnosti.

To však nevylučuje možnost, že státní zástupci a soudci mohli při řešení případů trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, fakticky získat zvláštní odborné znalosti.

Větší specializace trestních soudců, pokud jde o trestnou činnost proti životnímu prostředí obecně a trestnou činnost související s odpady konkrétně, je považována za nezbytnou, neboť by zvýšila odolnost vnitrostátních systémů při řešení případů trestné činnosti proti životnímu prostředí. Je třeba rovněž připomenout, že potřeba specializovaných soudců v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí je zdůrazněna i v závěrech Rady ze dne 8. prosince 2016 o boji proti trestné činnosti proti životnímu prostředí.

Splnění tohoto požadavku by bylo možné dosáhnout prostřednictvím různých opatření, například poskytováním rozsáhlejší odborné přípravy v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí, zřízením specializovaných struktur a účastí soudců na mezinárodních fórech.

DOPORUČENÍ

- *Členské státy by měly přijmout vhodná opatření k zajištění nebo zvýšení úrovně specializace svých státních zástupců a soudců s cílem účinně stíhat a trestat trestnou činnost proti životnímu prostředí.*
- *Za tím účelem by měly zvážit zřízení specializovaných struktur či útvarů nebo jmenovat specializované státní zástupce a soudce s dobrou úrovní porozumění a znalostí v této komplexní oblasti trestné činnosti a poskytovat jim průběžnou specializovanou odbornou přípravu v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, právních předpisů a souvisejících trestných činů.*
- *Členské státy by měly zvážit vytvoření sítí státních zástupců a soudců specializujících se na vnitrostátní úrovni na trestnou činnost proti životnímu prostředí, a to s cílem napomoci jim při výměně zkušeností a vzájemné pomoci jakožto opatření, jak zlepšit účinnost boje proti tomuto druhu trestné činnosti.*

VII – STRUKTURY – DONUCOVACÍ ORGÁNY

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ A ZÁVĚRY

Klíčovými prvky v účinném boji proti tomuto složitému a sofistikovanému druhu trestné činnosti jsou efektivní organizace, mezinárodní integrace a odborná způsobilost, včetně dobré úrovně znalostí a specializace v rámci donucovacích orgánů zabývajících se trestnou činností proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, jakož i účinné vyšetřování.

Policejní orgány členských států hrají významnou úlohu při vyšetřování těchto forem trestné činnosti s výjimkou několika členských států, v nichž se policie nejeví jako dostatečně aktivní nebo se vyšetřováním trestné činnosti související s odpady zabývá pouze na žádost orgánů pro ochranu životního prostředí nebo s jejich podporou.

Struktura a organizace donucovacích orgánů se mezi členskými státy značně liší, a to jak pokud jde o to, které orgány jsou příslušné pro řešení případů trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, tak pokud jde o úroveň specializace v záležitostech životního prostředí.

Ze stejných důvodů, jako bylo uvedeno v případě soudnictví, je pro účinný boj proti této složité a sofistikované formě trestné činnosti rovněž nezbytná dobrá úroveň znalostí a specializace v rámci donucovacích orgánů. Hodnocení obecně ukázalo, že míra specializace v rámci donucovacích orgánů je vyšší než v případě soudnictví.

Některé členské státy zřídily v rámci donucovacích orgánů zabývajících se trestnou činností proti životnímu prostředí specializované centrální útvary, které v některých případech poskytují podporu místním orgánům nebo koordinují vyšetřování trestné činnosti proti životnímu prostředí v celé zemi a součinnost mezi různými úrovněmi intervence s vysokou úrovní specializace. To rovněž usnadňuje komunikaci mezi policií a státními zástupci. V některých členských státech také existují decentralizované specializované jednotky na místní a regionální úrovni, které se konkrétně zabývají vyšetřováním trestné činnosti proti životnímu prostředí.

Existence těchto specializovaných vyšetřovacích útvarů či jednotek a policejních vyšetřovatelů a týmů pro řešení případů trestné činnosti proti životnímu prostředí byla označena za osvědčený postup. V jiných členských státech tyto specializované policejní útvary či jednotky neexistují nebo v rámci státní policie neexistuje specializace na trestnou činnost proti životnímu prostředí nebo existuje pouze částečná specializace, kdy se specializovaný personál vedle řešení trestné činnosti proti životnímu prostředí zabývá i jinými povinnostmi nebo působí pouze na ústřední, a nikoliv na místní úrovni.

V rámci hodnocení bylo zdůrazněno, že zřízení příslušných specializovaných útvarů v rámci policejních sil by mohlo posílit schopnost účinněji vyšetřovat trestnou činnost související s odpady, a to zejména závažnou organizovanou trestnou činností. Důležitost tohoto bodu je zdůrazněna i v závěrech Rady ze dne 8. prosince 2016 o boji proti trestné činnosti proti životnímu prostředí.

V některých členských státech spadají centrální útvary specializující se na trestnou činnost proti životnímu prostředí v rámci státní policie pod oddělení pro hospodářskou a finanční trestnou činnost, přičemž zahrnují i útvary odpovědné za potírání finanční trestné činnosti, nebo jsou vyšetřováním trestných činů proti životnímu prostředí pověřeny policejní útvary pro hospodářskou trestnou činnost.

Vzhledem k tomu, že trestná činnost proti životnímu prostředí je motivována zejména finančním ziskem, z organizačního hlediska mají tyto struktury a organizační opatření dobré předpoklady k tomu, aby odpovídajícím způsobem řešily finanční aspekty vyšetřování trestné činnosti proti životnímu prostředí, a tyto přístupy lze považovat za osvědčené postupy.

V některých členských státech není na řešení trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, přidělován dostatečný počet pracovníků policie, což policii znemožňuje aktivně vyhledávat tyto často skryté formy trestné činnosti.

Do potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, se zapojují i celní orgány tím, že plní své úkoly spočívající v kontrole přeshraničního pohybu zboží, zejména pokud jde o přeshraniční přepravu odpadů. Obecně se zdá, že ve většině členských států jsou dobře zavedené a organizované a uspokojivě provádějí tyto úkoly a analýzy rizik; v několika případech se však situace jeví tak, že nemají odborné znalosti potřebné k řešení případů nedovolené přepravy odpadů a specifických otázek souvisejících s odpady (vzhledem k tomu, že oblastí jejich odbornosti jsou především daně) nebo nemají k dispozici dostatečné lidské zdroje.

DOPORUČENÍ

- *Členské státy, které tak dosud neučinily, se vyzývají, aby v rámci svých státních policejních útvarů na ústřední i na místní úrovni co nejdříve zřídily specializované útvary pro vyšetřování trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, s cílem účinněji bojovat proti těmto trestným činům.*
- *Členské státy by měly zachovat nebo případně zvýšit úroveň specializace pracovníků donucovacích orgánů zabývajících se vyšetřováním trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, s cílem zajistit odpovídající odborné znalosti pro řešení těchto složitých forem trestné činnosti.*
- *Členské státy se vyzývají, aby příslušným jednotkám či útvarům donucovacích orgánů poskytly odpovídající lidské zdroje nebo je dále rozvíjely s cílem posílit jejich kapacitu v oblasti inspekcí a vymáhání práva při potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady.*

VIII – STRUKTURY – JINÉ ORGÁNY

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ A ZÁVĚRY

Ve většině členských států je správní uspořádání v oblasti životního prostředí obecně dobře zavedené a hlavními aktéry v potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti a porušování právních předpisů souvisejících s odpady, jsou obvykle orgány pro ochranu životního prostředí, vzhledem k tomu, že mají obecně dobrou úroveň znalostí a odbornosti a protože často jako první odhalí nedodržování předpisů v této oblasti.

Ústředním orgánem státní správy v této oblasti je ministerstvo odpovědné za životní prostředí. Ve většině členských států jsou obvykle prováděním kontrol a inspekcí v oblasti životního prostředí a ukládáním správních sankcí v případě správních deliktů pověřeny jiné správní orgány, jako jsou inspekce životního prostředí anebo specializované agentury. Tyto orgány jsou však koncipovány různě a jejich pravomoci nebo počty úředníků se v jednotlivých členských státech značně liší.

Ve většině členských států sehrávají aktivní úlohu při prevenci trestné činnosti proti životnímu prostředí a vymáhání právních předpisů v oblasti životního prostředí také místní správní orgány, a obecně mají rovněž pravomoc ukládat sankce za porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí spadajících do jejich pravomoci.

Ve většině členských států jsou míra specializace správních orgánů pro ochranu životního prostředí a jejich znalost problematiky životního prostředí obecně uspokojivé nebo dostatečné, i když v různém rozsahu.

V jednom členském státě působí specializovaná jednotka zahrnující nejenom státní zástupce, ale i policii a techniky a pokrývající svou sítí celé území, která poskytuje pomoc všem aktérům zapojeným do potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, což lze považovat za osvědčený postup.

V několika členských státech může stále existovat prostor ke zlepšení, co se týče specializace ve správní oblasti u tohoto druhu trestné činnosti, aby příslušní odborníci z praxe měli potřebné dovednosti pro účinnější provádění inspekci.

Navíc poněvadž je vyšetřování trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, složitým úkolem jak z právního či procesního hlediska, tak vzhledem k jeho faktickým a vědeckým aspektům, mají při vymáhání práva v oblasti životního prostředí zásadní význam specifické technické znalosti.

Jak však upozorňovaly příslušné vnitrostátní orgány, v některých členských státech chybí kvalifikovaní a nezávislí odborníci. Za osvědčený postup lze považovat specializované orgány nebo agentury, zřízené v několika členských státech s cílem poskytovat donucovacím orgánům takové odborné znalosti.

Některé členské státy se rozhodly v souvislosti s odhalováním a vyšetřováním trestné činnosti proti životnímu prostředí udělit správním orgánům pravomoci v trestních věcech srovnatelné s pravomocemi policejních vyšetřovatelů. Mohou provádět inspekce, používat sílu, vstupovat do prostor a odebírat vzorky. Toto řešení umožňuje vysokou úroveň specializace jednotek pověřených vyšetřováním, čímž se předchází nedostatkům ve spolupráci mezi správními agenturami a donucovacími orgány a zjednodušuje se předávání informací v rámci vyšetřovacích útvarů.

V jiných členských státech mají správní inspektoři pouze správní pravomoci, a nikoliv pravomoci v oblasti vymáhání trestního práva. V případech trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, se proto musí spoléhat na policii, pohraniční policii nebo celní orgány.

V hodnocení byly zdůrazněny některé z důsledků, kdy neudělení vyšetřovacích pravomocí orgánům pro ochranu životního prostředí brání tomu, aby byla v boji proti trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, prováděna účinná vyšetřování.

Zaprvé, odborné dovednosti a znalosti administrativních pracovníků zabývajících se životním prostředím nejsou využívány nejlépe. Tento systém s sebou navíc nese riziko dvojího stíhání, kdy orgány pro ochranu životního prostředí vyšetřují i trestné činy s těmito trestnými činy spojené (např. podvody a daňové úniky), přičemž tytéž trestné činy vyšetřuje i policie.

Proto bylo zejména v členských státech, v nichž jsou hlavními aktéry orgány pro ochranu životního prostředí, doporučeno udělit správním inspektorům (omezené) pravomoci v oblasti trestního vyšetřování. Není-li takové řešení v některých členských státech možné, doporučuje se zajistit při vyšetřování dobrou spolupráci mezi donucovacími orgány a státními zástupci na jedné straně a správními orgány na straně druhé.

Ve většině případů jsou proto inspektorům ochrany životního prostředí při vymáhání předpisů nápomocny policie a celní orgány, které plní podpůrnou úlohu: policie zastavuje a kontroluje vozidla na silnicích a lodě na řekách a celní orgány monitorují a kontrolují přeshraniční přepravu odpadů, zejména toky odpadu na hraničních přechodech při vstupu či výstupu. Svou úlohu může v této oblasti sehrávat i útvary pohraniční policie a pobřežní stráže. V některých členských státech provádějí výše uvedené orgány vyšetřování v této oblasti i z vlastního podnětu, a to včetně společných vyšetřování.

Vzhledem k významu správních agentur při potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, je potřeba, aby počet inspektorů pověřených řešením porušení právních předpisů v této oblasti a podmínky jejich zaměstnávání byly dostatečné k zajištění toho, aby po řádné odborné přípravě neodstoupili.

V některých členských státech však mají příslušné útvary orgánů pro ochranu životního prostředí v současné době nedostatek pracovníků a tento celkový nedostatek odpovídajících lidských zdrojů snižuje schopnost provádět kontrolní činnosti co nejúčinnějším způsobem.

V těchto případech doporučili hodnotitelé přidělit do řídicích a inspekčních útvarů více pracovníků, aby se zlepšily možnosti intervence, zejména pomocí většího počtu inspekcí, což může dále vést k vypracování proaktivních opatření zaměřených na trestnou činnost proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady.

DOPORUČENÍ

- *Členské státy by v zájmu zajištění odpovídajících odborných znalostí v této složité a technické oblasti měly zachovat nebo případně dále zvýšit úroveň specializace a kvalifikace pracovníků svých správních orgánů zabývajících se porušováním právních předpisů v oblasti životního prostředí, včetně porušování právních předpisů souvisejících s odpady.*
- *Členské státy se vyzývají, aby zajistily, že jejich správní orgány pro ochranu životního prostředí budou mít dostatečný počet pracovníků pro účinné a aktivní provádění kontrolních činností, zahrnujících zejména dostatečný počet inspekcí, s cílem sledovat dodržování právních předpisů v oblasti životního prostředí a odhalovat jejich porušování.*
- *Členské státy se vyzývají, aby v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy zvážily možnost udělit správním inspektorům ochrany životního prostředí (omezené) pravomoci v oblasti trestního vyšetřování s cílem zvýšit jejich schopnost odhalovat a vyšetřovat trestnou činnost proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady.*

IX – STRUKTURY

SPOLUPRÁCE A KOORDINACE NA VNITROSTÁTNÍ ÚROVNI

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ A ZÁVĚRY

Pro účinnou prevenci a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí má klíčový význam multidisciplinární přístup, neboť tento jev má průřezovou povahu a zahrnuje několik orgánů na vnitrostátní úrovni.

V této souvislosti je tudíž v zájmu dobrého fungování vnitrostátního systému na ochranu životního prostředí a prosazování opatření v této oblasti zásadně důležitá úzká a účinná interinstitucionální koordinace a spolupráce mezi různými veřejnými subjekty na operativní i strategické úrovni, stejně jako mezi ústředními a místními nebo regionálními orgány, a to za účelem koordinace iniciativ a posílení výměny údajů, technické podpory a vyšetřovacích metod.

Toho by bylo možné lépe dosáhnout určením orgánu složeného ze zástupců ministerstev, vládních agentur a dalších zainteresovaných stran odpovědných za potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí a ochranu životního prostředí. Pravidelně by se měly konat koordinační schůzky a v případě potřeby by se jich měly účastnit nestálé subjekty, včetně podniků a nevládních organizací.

Takové ústřední orgány nebo pracovní skupiny či jiné formy mezirezortní spolupráce zajišťující koordinaci nicméně existují pouze v několika členských státech. Kromě těchto výjimek nebyl zatím ve většině členských států určen žádný jediný orgán na ústřední úrovni, který by zastřešoval prosazování právních předpisů a správu záležitostí v oblasti životního prostředí a odpadů, přičemž odpovědnost v této oblasti je často rozptýlena mezi různé subjekty.

V hodnocení bylo v tomto kontextu zdůrazněno, že i když je důležité, aby se do potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí a trestné činnosti související s odpady zapojilo co nejvíce agentur, pokud neexistuje žádný ústřední zastřešující orgán, který by stanovoval politiku a priority, je spolupráce roztržena, a může být tudíž obtížné zajistit koordinované a strukturované zaměření na tuto oblast, která spadá do vnitrostátní odpovědnosti.

V důsledku toho byla zdůrazněna užitečnost zřízení ústředního orgánu nebo stálé platformy či struktury na ústřední úrovni pro spolupráci a pro koordinaci činnosti příslušných orgánů, včetně státních zástupců a soudců, s cílem zajistit soudržnost mezi všemi, kteří se podílejí na potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, a zvýšit odolnost systému prosazování právních předpisů v oblasti životního prostředí.

Podle zjištění hodnocení se formy, způsoby a úroveň spolupráce a koordinace mezi příslušnými zainteresovanými stranami zapojenými do potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí v jednotlivých členských státech liší.

V mnoha členských státech neexistuje v současné době žádný právní rámec pro spolupráci mezi různými orgány v případech týkajících se trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, a interinstitucionální spolupráce se nejčastěji odehrává na neformálním a ad hoc základě s využitím osobních kontaktů bez formální dohody mezi různými orgány.

Ačkoliv se zdá, že v praxi to obvykle žádné problémy nepůsobí, není systém závisející na mezilidských vztazích a osobních vlastnostech a dobré vůli zainteresovaných stran nejlepším možným způsobem, jak zajistit dobře fungující spolupráci, jelikož takový systém se může za určitých neočekávaných okolností ukázat jako nestabilní; kromě toho může vyvstat otázka předávání know-how, neboť znalosti se často ztratí, když odejdou zaměstnanci a nedojde k postupu předání jejich nástupcům.

Jiné členské státy si vytvořily pokročilejší a účinnější formy interakce, jež byly v jednotlivých zprávách označeny za osvědčené postupy. V některých z nich byly mezi všemi příslušnými orgány uzavřeny protokoly nebo memoranda o porozumění v zájmu vyjasnění úloh či povinnosti všech jednotlivých dotčených orgánů a usnadnění koordinovaných opatření na operativní a strategické úrovni.

Za dobrý krok v tomto směru lze považovat rovněž formální síť vytvořené na vnitrostátní úrovni se zástupci všech donucovacích orgánů, které již existují v některých členských státech.

Vzhledem ke složitosti trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, která zahrnuje celou řadu subjektů, bylo v souvislosti se vzájemným hodnocením opakovaně zdůrazněno, že k posílení spolupráce mezi různými agenturami v této oblasti by přispěl formální a strukturovaný interinstitucionální rámec; měl by rovněž zahrnovat uskutečňování systematictější výměny informací a vytváření sdílených databází.

Strukturální koordinace úsilí by mohla snadno a téměř bez nákladů přinést součinnost, a posílit tak kapacitu vnitrostátního systému pro prevenci a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady.

Rovněž je třeba připomenout, že zejména pokud jde o přepravu odpadů, by členské státy měly podle článku 50 nařízení (ES) č. 1013/2006 ve znění nařízení (EU) č. 660/2014 v rámci provádění plánu kontrol zavést ujednání o spolupráci mezi orgány zapojenými do kontrol.

Zásadní je také hladká spolupráce mezi správními a soudními orgány, a zejména podávání zpráv o porušování předpisů v oblasti životního prostředí státním zástupcům, kteří rozhodují, zda jednotlivé prvky případu splňují kritéria pro trestní stíhání a pro uložení trestních sankcí.

DOPORUČENÍ

- *Členské státy se vyzývají, aby vytvořily formální a strukturovaný interinstitucionální rámec pro spolupráci na strategické i operativní úrovni mezi všemi příslušnými zainteresovanými stranami zapojenými do prevence a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, a to na základě multidisciplinárního přístupu, případně prostřednictvím protokolů či memorand o porozumění.*
- *Členské státy by měly zvážit možnost určení ústředního orgánu či subjektu nebo platformy na vnitrostátní úrovni, jež by byly pověřeny koordinací úsilí vyvíjeného všemi orgány zapojenými do potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, s cílem dosáhnout součinnosti a maximalizovat připravenost a schopnost reakce.*
- *Členské státy se vyzývají, aby zajistily systematickou výměnu informací a vytvoření sdílených databází s údaji o trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, a to mezi všemi příslušnými orgány zapojenými do potírání této trestné činnosti.*

X – ODBORNÁ PŘÍPRAVA

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ A ZÁVĚRY

Unijní i vnitrostátní právní předpisy v oblasti životního prostředí jsou značně složité, technické a neustále se vyvíjejí, a proto vyžadují vysoký stupeň porozumění ze strany správních agentur, donucovacích orgánů, státních zástupců i soudců.

V důsledku toho je pro všechny zainteresované subjekty významnou výzvou udržovat si odborné poznatky a aktuální znalosti právních a procesních požadavků týkající se praktických důsledků vyplývajících z uplatňování těchto právních předpisů (např. výslech v různých fázích správního či trestního řízení; odběr vzorků tak, aby byly přípustné jako důkaz) a specifík trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady.

Pokud jde o chybnou klasifikaci odpadu anebo nesprávné celní prohlášení o nákladu, je rovněž důležité, aby byli řádně vyškoleni provozovatelé zařízení pro nakládání s odpady, kteří zajišťují sběr nebo přepravu odpadu na profesionálním základě, neboť představují první linii ochrany v systému nakládání s odpady.

V některých hodnotících zprávách bylo poukázáno na to, že orgány příslušné pro kontrolu přepravy odpadů potřebují základní úroveň odborné přípravy k tomu, aby mohly snadněji odhalovat nedovolenou přepravu odpadů, a jakmile se zjistí podezřelý přepravovaný odpad, porovnávat jej s nákladem uvedeným v dokumentaci. Specializované školení pro tyto subjekty by za uvedeným účelem mělo zahrnovat odběr, analýzu a odborné posouzení vzorků.

Z tohoto důvodu a kvůli specifickým požadavkům odhalování a vyšetřování porušování environmentálních předpisů a trestných činů v oblasti životního prostředí má zásadní význam základní, pravidelná a soustavná odborná příprava na pracovišti pro výše uvedené příslušné pracovníky na všech úrovních, a to i na začátku jejich profesní dráhy. Může to přispět k rozvoji jejich dovedností a znalostí a zvýšit jejich povědomí o této trestné činnosti pro účely úspěšného vyšetřování a stíhání těchto druhů trestné činnosti.

V některých členských státech se investuje značné úsilí, prostředky i lidské zdroje do poskytování rozsáhlé specializované odborné přípravy v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, příslušným subjektům zapojeným do prevence a potírání této trestné činnosti, které mají vysokou úroveň technické a právní odbornosti odpovídající výzvám, jež tyto formy trestné činnosti představují.

V jiných členských státech existuje prostor pro zlepšení, neboť odborná příprava poskytovaná zaměstnancům některých příslušných orgánů se hodnotí jako nevhodná a nedostatečná, jelikož není pravidelná anebo není nabízena v průběhu celé profesní dráhy nebo, je-li k dispozici, není povinná.

Členské státy navíc obvykle neposkytují všem zaměstnancům všech příslušných orgánů stejnou úroveň odborné přípravy. Odborná příprava poskytovaná orgánům pro ochranu životního prostředí je obecně uspokojivější.

Pokud jde o policii, je odborná příprava obecně dostatečná až na výjimky v některých členských státech, kde je prostor pro zlepšení. Tato odborná příprava by měla zahrnovat využívání zpravodajských zdrojů a metody analýzy údajů, techniky odhalování a vyšetřování za účelem získání odpovídajících důkazů ve zvláštních případech týkajících se životního prostředí, a to zejména v členských státech, kde jsou vyšetřovací pravomoci přiděleny pouze policii.

Rovněž bylo zdůrazněno, že zlepšení odborné přípravy policistů, případně prostřednictvím programu odborné přípravy školitelů a šířením znalostí o právních předpisech v oblasti životního prostředí, může představovat potenciální přínos.

Pokud jde o celní orgány, odborná příprava v této oblasti je v řadě členských států považována za nedostatečnou, neboť zvláštní odborná příprava doposud pravidelně nezahrnuje otázky životního prostředí nebo je nezahrnuje dostatečně. Odborná příprava pro tyto orgány by měla zahrnovat zejména klasifikaci odpadu a rozlišení mezi odpadem a vedlejšími produkty.

V případě soudních orgánů je situace obecně neuspokojivá, neboť státním zástupcům, a obzvláště soudcům se v této oblasti nedostává žádné nebo nedostatečné specializované odborné přípravy. V několika málo členských státech se příležitostně účastní odborné přípravy, kterou v zahraničí pořádají instituce EU nebo jiné země.

V tomto ohledu bylo v hodnocení zdůrazněno, že státní zástupci a soudci, přinejmenším ti, kteří řeší případy týkající se trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, musí být dobře proškoleni, aby si dokázali poradit se zvláště složitými právními otázkami v rámci rozhodovacího procesu, a mohli tak rozhodnout, zda v dané věci zahájit stíhání, nebo rozhodnout (zejména vymezením závažnosti škod na životním prostředí); z tohoto důvodu potřebují specializovanou odbornou přípravu.

V jednom členském státě byla za příklad osvědčeného postupu považována společná odborná příprava státních zástupců a policie a specializovaná odborná příprava, kterou státní zástupci poskytovali policejním a celním úředníkům.

V několika členských státech nese odpovědnost za koordinaci a provádění této činnosti v oblasti odborné přípravy nejen, pokud jde o úředníky pracující ve stejném orgánu poskytujícím odbornou přípravu, ale i v případě zaměstnanců jiných institucí, jediný orgán, nejčastěji správní orgán pro ochranu životního prostředí, který poskytuje odbornou přípravu policistům, celníkům a pohraniční policii, zatímco v několika případech tento úkol vykonává policie. V jiných členských státech každý orgán organizuje odbornou přípravu svých zaměstnanců v rámci svých pravomocí.

V jednom členském státě je odborná příprava rovněž poskytována ve formě distančního vzdělávání po internetu (e-learning), které lze považovat za osvědčený postup a účinnou metodu odborné přípravy s pozitivními ekonomickými aspekty vzhledem k relativně nízkým nákladům na nástroje IT.

V souvislosti s hodnocením bylo zdůrazněno, že pro sdílení zkušeností jsou velmi užitečná pravidelná společná školení soudců, státních zástupců, policejních a správních útvarů, neboť umožňují nejen výměnu zkušeností, ale také příležitost zaměřit se na problémy a možná řešení z různých úhlů pohledu.

Kromě odborné přípravy poskytované na vnitrostátní úrovni poskytují nebo přispívají ke specializované odborné přípravě v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí také příslušné orgány EU, jako je Evropská policejní akademie (CEPOL), a síť EU jako EnviCrimeNet, Evropská síť státních zástupců pro životní prostředí (ENPE) a Fórum soudců Evropské unie pro životní prostředí (EUFJE); členské státy však této možnosti obecně nevyužívají v maximální možné míře.

DOPORUČENÍ

- *S ohledem na složitou a mnohvrstevnou povahu trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, se členskými státy doporučuje, aby zachovaly nebo posílily pravidelnou, soustavnou a důkladnou odbornou přípravu v této oblasti pro všechny příslušné pracovníky zapojené do potírání těchto forem trestné činnosti, včetně státních zástupců a soudců.*
- *Členské státy by měly zvážit prozkoumání možnosti poskytnout nebo zavést interinstitucionální plánování odborné přípravy s cílem zajistit společnou odbornou přípravu sdružující všechny příslušné aktéry zapojené do potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí a usnadnit posílenou spolupráci mezi donucovacími orgány a státními zastupitelstvími.*
- *Členské státy by měly co nejlépe využívat možností odborné přípravy dostupných na úrovni EU, jako je CEPOL a příslušné sítě, jakož i na mezinárodní úrovni, a to zajištěním pravidelné účasti příslušných zainteresovaných stran zapojených do potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, na těchto vzdělávacích činnostech.*
- *Členské státy by měly zvážit možnost využívat pro odbornou přípravu v oblasti životního prostředí pro všechny subjekty zapojené do potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí metody e-learningu.*

XI – PRÁVNÍ ASPEKTY

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ A ZÁVĚRY

Všechny členské státy mají zvláštní právní předpisy pro účinnou prevenci a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí. Nicméně přesnost právních definic, výše sankcí a rozsah vyšetřovacích nástrojů se v jednotlivých členských státech značně liší.

Všechny členské státy provedly směrnici 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí a většina z nich vytvořila odpovídající právní rámce pro ochranu životního prostředí. Některé členské státy splňují pouze minimální standardy uvedené ve výše uvedené směrnici, zatímco jiné zavedly podrobnější a úplnější právní úpravu. V několika členských státech je ochrana životního prostředí zakotvena v ústavě.

Téměř v žádném členském státě neexistuje jediný právní text upravující všechna porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí. Ty jsou obvykle obsaženy v trestním zákoníku anebo v jiných zvláštních legislativních aktech v oblasti životního prostředí. Roztříštěnost právního rámce do několika právních předpisů upravujících různé druhy jednání, které mohou představovat riziko pro životní prostředí a lidské zdraví, může vést ke složitosti a možnému překrývání. Členské státy se proto vyzývají, aby zvážily možnost přezkoumat své vnitrostátní právní předpisy v této oblasti a jejich sloučení do jediného právního textu.

Právní definice porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí a kritéria pro posuzování závažnosti souvisejících trestných činů se v jednotlivých členských státech liší a jsou obvykle založeny na pojmech, jako je nebezpečí, které představují, nebo škoda, kterou způsobují lidskému životu nebo zdraví nebo životnímu prostředí.

V mnoha členských státech však neexistují jasná předem definovaná kritéria pro posouzení rozsahu škod na životním prostředí a často existuje jen málo judikatury, pokud jde o způsob, jakým soudy tyto pojmy definují. V praxi častěji soudní orgány posuzují škody na životním prostředí, riziko škody a rozsah škody spolu s dalšími relevantními faktory případ od případu.

Hodnocení v této souvislosti zdůraznilo, že různé vnímání závažnosti trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, může ovlivnit účinnost opatření přijatých za účelem potírání těchto forem trestné činnosti, a že je proto důležité, aby všechny vnitrostátní orgány u závažných trestných činů v této oblasti sledovaly podobný přístup a uplatňovaly stejné postupy v této oblasti, a to v případě nutnosti i včetně následného soudního řešení.

Některé pojmy, jako je podstatná škoda uvedená v článku 3 směrnice 2008/99/ES, škoda na životním prostředí, vozidla s ukončenou životností atd., jsou často příliš neurčité a nedostatečně jasné; v mnoha případech neexistují kritéria, pokyny ani instrukce k jejich vymezení nebo nejsou dostatečné.

Dalším problémem, který byl při hodnocení často zjištěn, je také chybějící jasné rozlišení mezi trestnými činy a přestupky nebo režimem správních či trestních sankcí, pokud neexistují jasná kritéria pro určení toho, který režim by měl platit. V některých případech se navíc zdá, že zákon jasně a jednoznačně nestanoví, kdy musí být méně závažná porušení právních předpisů oznámena policii nebo státnímu zástupci. V důsledku toho nemůže státní zastupitelství věc vyšetřit a ponechává na příslušných správních orgánech, aby přijaly náležitá opatření.

Proto byla dotčeným členským státům adresována doporučení s cílem dosáhnout větší jasnosti a jednotnosti při určování použitelných právních předpisů a režimu sankcí a rozlišovat na základě přesných předem stanovených kritérií mezi trestnými činy a správními delikty. Díky tomu by mělo být možné, aby se každý případ porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí řešil tím nejvhodnějším způsobem a aby bylo zajištěno následné soudní řešení v případech, kdy porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí zakládá trestní odpovědnost.

V některých členských státech jsou trestněprávní opatření poslední možností a otázky životního prostředí řeší téměř výhradně správní subjekty. Argumenty předložené v tomto ohledu vnitrostátními orgány souvisejí se skutkovou podstatou trestného činu a se standardy pro postupy dokazování, které je třeba dodržet, nebo s úvahou, že správní vymáhání práva je považováno za méně problematické a efektivnější než následné soudní řešení, a to s ohledem na skutečnost, že trestní stíhání je často časově náročné a z procedurálního hlediska obtížné. Hodnocení obsahovalo doporučení pro tyto členské státy za účelem přehodnocení rovnováhy mezi správním a trestněprávním přístupem k trestné činnosti proti životnímu prostředí.

Aby bylo možné uplatňovat standardizovaná kritéria a vyhnout se nesprávnému výkladu mohou být kromě pravidel stanovených v právních předpisech užitečné formální dohody nebo protokoly mezi příslušnými orgány, které se zabývají porušováním právních předpisů v oblasti životního prostředí, nebo pokyny, které jsou jim určeny, v nichž jsou upřesněna kritéria pro určení toho, kdy musí být taková porušení řešena správní nebo soudní cestou.

Podle článku 6 směrnice 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí musí členské státy zajistit, aby právnické osoby mohly být činěny odpovědnými za trestné činy uvedené v článku 3. Některé členské státy stanovily v těchto případech trestní odpovědnost právnických osob, jiné členské stanovily správní odpovědnost.

Výše sankcí použitelných na trestné činy proti životnímu prostředí, včetně trestných činů souvisejících s odpady, se v jednotlivých členských státech liší a obvykle se pohybuje mezi maximem a minimem; v několika členských státech je považována za příliš nízkou a nedostatečnou k tomu, aby trestní právo mohlo plně hrát svou represivní a odrazující úlohu.

Některé zprávy poukázaly na to, že pokuty pro právnické osoby nejsou využívány dostatečně anebo že jsou příliš nízké ve srovnání s potenciálním ziskem, který může z trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, plynout. Několik zpráv poukázalo na to, že by se mohla přezkoumat jejich výše. Dotčeným členským státům proto byla určena doporučení, aby více využívaly pokuty pro podniky za porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí a zvýšily úroveň těchto pokut.

V některých členských státech není podle právních předpisů možné používat k vyšetřování trestných činů proti životnímu prostředí, včetně trestných činů souvisejících s odpady, zvláštní vyšetřovací techniky (jako je sledování, infiltrace, odposlouchávání telefonů atd.). Tyto členské státy mohou využít hospodářské a finanční trestné činy, které jsou s trestnou činností proti životnímu prostředí obecně spojeny, neboť pachatelé se snaží maximalizovat své zisky, a umožnit tak donucovacím orgánům tyto postupy využít.

Toto řešení však není možné uplatnit vždy, a proto hodnocení zdůraznilo, že zvláštní vyšetřovací metody jsou pro účinný boj proti trestné činnosti proti životnímu prostředí zásadní, a doporučily dotčeným členským státům, aby ve svých právních předpisech stanovily možnost jejich využití při vyšetřování těchto forem trestné činnosti.

DOPORUČENÍ

- *Členské státy se vyzývají, aby zvážily možnost přezkumu svých vnitrostátních právních předpisů souvisejících s potíráním trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, a sloučily je pokud možno do jediného právního textu, tak aby jim mohly všechny příslušné orgány plně porozumět a plně je uplatňovat.*
- *Členským státům se doporučuje, aby zajistily jasné rozlišení mezi správním a trestním systémem sankcí v oblasti životního prostředí, a to tím, že přijmou a všem příslušným subjektům zpřístupní konkrétní a jednotná kritéria pro toto rozlišení.*
- *Členským státům se doporučuje, aby vypracovaly pokyny s cílem zajistit, aby problematické pojmy, jako je podstatná škoda a škoda na životním prostředí, byly vhodně vymezeny, a usnadnila se tak práce příslušných orgánů v této oblasti.*
- *Členským státům se doporučuje, aby zajistily, že výše sankcí, zejména pokut pro podniky, použitelných na trestné činy proti životnímu prostředí, včetně trestných činů souvisejících s odpady, byla přiměřená, a aby se tyto pokuty skutečně ukládaly ve všech případech, kdy jsou splněna příslušná kritéria.*
- *Členským státům se doporučuje zajistit, aby jejich vnitrostátní právní předpisy umožňovaly využívat k vyšetřování trestných činů proti životnímu prostředí, včetně trestných činů souvisejících s odpady, pokud je to přiměřené danému porušení právních předpisů, zvláštní vyšetřovací nástroje s cílem účinně bojovat proti těmto kriminálním jevům.*

XII – PROCESNÍ ZÁLEŽITOSTI

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ A ZÁVĚRY

Ve všech členských státech jsou stanoveny požadavky týkající se dokazování, aby bylo zajištěno, že důkazy jsou platné a přípustné u soudů nebo ve správních řízeních týkajících se trestné činnosti proti životnímu prostředí. V některých členských státech příslušné orgány uvedly, že si nejsou vědomy žádných zvláštních obtíží, pokud jde o shromažďování nebo přípustnost důkazů v této oblasti a že překážky, které se vyskytly, se neliší od překážek, které se vyskytují v jiných typech trestních případů.

Jiné členské státy však poukázaly na některé problémy v tomto ohledu. Jeden z nejčastějších problémů se týká nedostatečného dodržování procesních záruk ve fázi odběru vzorků a jejich analýzy, což může mít vliv na řízení v důsledku toho, že nemohou být použity jako důkaz. To se týká zejména důkazů shromažďovaných správními orgány, které proto nelze vždy použít v soudním řízení, neboť tyto orgány se nemusejí řídit přísnými trestněprávními pravidly.

Orgány některých členských států informovaly o určitých obtížích při posuzování škod způsobených trestnou činností proti životnímu prostředí, obzvláště v případech trestné činnosti související s odpady – zejména pokud jde o riziko škody, zjištění škody, její skutečný rozsah –, a to kvůli tomu, že škoda často není snadno viditelná nebo měřitelná; tyto obtíže mohou ovlivnit odpovídající klasifikaci trestného činu, posouzení přitěžujících okolností a následně i trestněprávní hodnotu (viz rovněž kapitola XI).

Zvláštními obtížemi, které se týkají dokazování trestných činů souvisejících s odpady, se zabývá kapitola XV.

V souvislosti s hodnocením byly zdůrazněny další obtíže, které se vyskytly u důkazů u soudu a ve správním řízení a které dále komplikují vyšetřování, například určení totožnosti pachatele, důkaz subjektivní stránky (nedbalost nebo úmysl) ve vztahu k obviněné fyzické či právnické osobě a u porušení právních předpisů spáchaných právnickými osobami zjištění odpovědné osoby (osob), dokumentace a posouzení environmentálního stavu v době kontroly takovým způsobem, který obstojí u soudu, a používání padělaných dokladů.

V některých členských státech, kde je počet případů předkládaných soudům velmi malý, se lze setkat s obtížemi, pokud jde o přípustnost důkazů, neboť příslušní pracovníci nemají v této oblasti dostatečné právní znalosti a zkušenosti.

Ve všech členských státech mohou být kromě trestních sankcí a správních pokut ukládána v případě porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí, včetně porušení právních předpisů souvisejících s odpady, ze strany správních donucovacích orgánů další opatření (mimosoudní donucovací opatření).

Sem spadají správní donucovací opatření v případě prevence a ukončení správních deliktů, jakož i škodlivých důsledků těchto porušení právních předpisů. Tato opatření (s některými rozdíly mezi členskými státy) zahrnují zadržení nebo konfiskaci, platbu částky rovnající se částce obdrženého nezákonného obohacení, přerušeni nebo ukončení činnosti podniku, pozastavení či odnětí licence a dalších povolení, stanovení požadavků, podmínek a pokynů, zákaz výkonu práv společnosti anebo odepření výhod a opatření zaměřená na okamžitou nápravu negativních dopadů na životní prostředí.

V několika členských státech jsou rovněž plánována bezpečnostní opatření, která nebudou trestat pachatele, nýbrž mají za cíl zabránit jim v opakování trestné činnosti tím, že se odstraní okolnosti usnadňující nebo podporující další páchaní trestných činů.

V trestním řízení lze kromě trestních sankcí ukládat i jiná opatření, jako je konfiskace nástrojů a výnosů z trestné činnosti a propadnutí výnosů z trestného činu nebo výnosů získaných prostřednictvím trestného činu (majetku pocházejícího z trestné činnosti), včetně hmotných zisků získaných spácháním trestného činu. V případě předávání a výkonu příkazů ke konfiskaci mezi členskými státy se použije rámcové rozhodnutí Rady 2006/783/SVV o uplatňování zásady vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci ve znění rámcového rozhodnutí Rady 2009/299/SVV ze dne 26. února 2009.

Ve většině členských států není až na několik výjimek možné přidělit konfiskovaný zisk přímo agenturám pro životní prostředí a nebo do policejních rozpočtů či do fondu pro odškodnění obětí porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí, což by mohlo být podle závěrů hodnocení užitečné.

Jiné trestní sankce než trest odnětí svobody a pokuty mohou rovněž zahrnovat zákaz zvláštních práv, zbavení veřejných práv, zákaz vykonávání veřejné funkce, určité profese či vedoucí pozice v podnicích, náhradu škody způsobené trestným činem, zveřejnění rozsudku a obnovu životního prostředí.

Pokud jde o posledně uvedenou sankci, podle zásady „znečišťovatel platí“, již stanoví čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) a upravuje směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí a směrnice 2008/99/ES o odpadech, nesou odpovědnost za obnovu životního prostředí a nápravu škod na životním prostředí především pachatelé na vlastní náklady.

Tato zásadu je podpořena zásadou rozšířené odpovědnosti výrobce. Na jejím základě mohou donucovací orgány všech členských států v případě, že obnova nebyla po stanovené lhůtě provedena nebo byla provedena nedostatečně, uložit správní donucovací opatření, jejichž cílem je donutit odpovědné právnické a fyzické osoby k nápravě způsobené škody na životním prostředí (v rozsahu, v němž je tento vratný účinek objektivně možný) a zaplatit veškeré vzniklé náklady.

V některých členských státech stanoví zákon možnost pozastavit sankci pod podmínkou náhrady škody a opatření přijatých za účelem zajištění, vyčištění a obnovy dané lokality.

Za obnovu životního prostředí nesou konečnou odpovědnost orgány veřejné moci, jejich zásah je však zpravidla až poslední možností v případě, že žalovaný, který byl pravomocným rozhodnutím shledán vinným z trestného činu, odmítne obnovu provést nebo není zjištěna jeho totožnost nebo k tomu nemá finanční kapacitu. V několika případech stát za tímto účelem využívá zvláštní finanční prostředky.

V jednom členském státě byl za účinný způsob, jak předcházet porušování práva v oblasti životního prostředí, a tedy za příklad osvědčeného postupu, považován rejstřík odpovědnosti za škody na životním prostředí obsahující záznamy o osobách a společnostech, které byly shledány vinnými ze spáchání závažného trestného činu proti životnímu prostředí nebo ze spáchání závažného porušení předpisů v oblasti životního prostředí.

Podle vnitrostátních právních předpisů mají nevládní organizace v rámci EU různou úlohu, pokud jde o otázky týkající se trestné činnosti proti životnímu prostředí nebo trestné činnosti související s odpady, a v jednotlivých členských státech se liší úroveň jejich aktivního zapojení.

Ve všech členských státech mohou nevládní organizace, stejně jako jakákoliv jiná fyzická nebo právnická osoba, podpořit nebo podat stížnost na chování poškozující životní prostředí a hlásit příslušným vnitrostátním orgánům podezření na porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí. V několika členských státech mají nejen právo, ale i povinnost oznámit trestný čin.

Procesní legitimita nevládních organizací se naproti tomu v právních systémech jednotlivých členských států liší; pokud však vnitrostátní právní předpisy takovou povinnost nestanoví, mohou ve značném počtu členských států nevládní organizace rovněž jednat v trestních řízeních týkajících se trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně případů trestné činnosti související s odpady, jako „*parte civile*“ a mohou uplatňovat občanskoprávní nároky s cílem získat náhradu škody na životním prostředí. Ve většině případů tato možnost podléhá určitým podmínkám, jako je zájem na případu anebo postavení poškozené strany v souvislosti s danými trestnými činy v oblasti životního prostředí. V jiných členských státech vnitrostátní právní předpisy neumožňují nevládním organizacím podávat občanskoprávní žaloby v trestním řízení, přičemž toto právo je omezeno na oběti daného činu.

Ve většině těchto členských států se však nevládní organizace mohou v různém rozsahu trestního řízení účastnit. To může zahrnovat poskytování údajů či informací o údajných trestných činech anebo předkládání důkazů donucovacím orgánům a státním zastupitelstvím, účast na jednáních prostřednictvím jejich zástupců a zapojení jako svědků nebo znalců. V několika členských státech právní předpisy tyto možnosti nestanoví a nevládní organizace nemohou v trestním řízení hrát žádnou zvláštní úlohu.

V rámci vzájemných hodnocení bylo s odkazem na Aarhuskou úmluvu opakovaně zdůrazněno, že nevládní organizace mohou hrát významnou úlohu, neboť často mají užitečné odborné znalosti v otázkách životního prostředí a že je důležité dát jim možnost podnikat právní kroky.

DOPORUČENÍ

- *Členským státům se doporučuje zajistit, aby státní zástupci a soudci měli dostatečné znalosti k tomu, aby mohli posuzovat přípustnost důkazů, včetně vzorků v případech trestné činnosti proti životnímu prostředí, a aby jim za tímto účelem poskytovaly odpovídající specializovanou odbornou přípravu.*
- *Členské státy se vyzývají, aby zvážily možnost využití výnosů z trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, k financování potírání takových trestných činností.*
- *Členským státům se doporučuje, aby v zájmu co nejlepšího využití jejich odborných znalostí plně využívaly možnosti nevládních organizací činných v oblasti ochrany životního prostředí účastnit se soudních řízení, a přispěly tak k potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí.*
- *Aniž jsou dotčeny právní předpisy EU o ochraně údajů, členské státy by měly zvážit zřízení rejstříku odpovědnosti za škody na životním prostředí s cílem podpořit dodržování právních předpisů v oblasti životního prostředí a předcházet jejich porušování.*

XIII – MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ A ZÁVĚRY

Trestná činnost proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, má často přeshraniční rozměr, a proto je pro účinné řešení těchto kriminálních jevů zásadní mezinárodní spolupráce. Míra obeznámenosti členských států s prací v mezinárodním kontextu a jejich skutečné zapojení do této spolupráce se však liší.

Díky svým odborným znalostem a zařízením hrají při zvyšování vzájemné důvěry a spolupráce mezi vyšetřovacími a justičními orgány členských států a při usnadňování mezinárodní spolupráce se třetími státy zásadní úlohu Europol, Eurojust a EJS.

Provádějí širokou škálu činností, včetně analýz trendů trestné činnosti v oblasti životního prostředí, koordinace mezinárodních vyšetřování a stíhání, vzájemné výměny informací, zpravodajských informací o trestné činnosti, důkazů a přispívání k odborné přípravě na úrovni celé EU. V rámci politického cyklu EU na období 2018–2021 se na potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí zaměřuje zvláštní prioritní projekt EMPACT.

Členské státy podporu a koordinaci poskytované Europol, Eurojustem a EJS obecně oceňují, i když některé z nich zdůraznily potřebu navýšit jejich zdroje tak, aby mohly v potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí hrát ještě aktivnější úlohu. Spolupráce s těmito orgány EU je obecně uspokojivá a donucovací orgány členských států k přeshraniční výměně informací často využívají komunikační kanály Europolu a Interpolu a jejich databáze, včetně platformy Europolu pro výměnu informací SIENA.

V některých případech však může být tato spolupráce posílena, neboť ne vždy jsou služby a produkty, které mohou Eurojust, Europol a EJS s ohledem na trestnou činnost proti životnímu prostředí poskytovat, zcela známy a plně využívány všemi příslušnými pracovníky z některých členských států. V jedné ze zpráv o jednotlivých zemích bylo zdůrazněno, že spolupráci na operativní úrovni by posílila plánovaná a integrovaná spolupráce operačních sil s Europol a Interpolem, hlavně při určování kontaktních míst v zemích určených odpadů, a to zejména v zemích mimo EU.

V kontextu EU byla pro všechny subjekty zapojené do oblasti životního prostředí vytvořena široká škála příslušných sítí:

- síť Evropské unie pro provádění a vymáhání práva v oblasti životního prostředí (IMPEL), která sdružuje orgány činné v oblasti životního prostředí, organizuje konference a realizuje projekty v oblasti životního prostředí s cílem zlepšit a prosazovat právní předpisy EU v oblasti životního prostředí;
- síť pro provádění a prosazování environmentálních právních předpisů v oblasti přeshraniční přepravy odpadů (IMPEL-TFS), která se zabývá problémy týkajícími se nedovolené přepravy odpadů;
- neformální síť pro potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí (EnviCrimeNet), která propojuje donucovací orgány v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí za účelem sdílení znalostí a osvědčených postupů;

- Evropská síť státních zástupců pro životní prostředí (ENPE), která zahrnuje státní zástupce působící v oblasti životního prostředí a má specializované pracovní skupiny týkající se „trestné činnosti související s odpady“ nebo „sankcí, stíhání a soudní praxe v této oblasti“;
- Fórum soudců Evropské unie pro životní prostředí (EUFJE), které soudcům umožňuje výměnu zkušeností, a tím přispívá k lepším znalostem právních předpisů v oblasti životního prostředí a jejich účinnějšímu prosazování.

Míra účasti na činnostech těchto sítí se v jednotlivých členských státech liší. Většina z nich jsou členy a účastní se sítí IMPEL a EnvicrimeNet, i když některé z nich jsou zapojeny aktivněji, zatímco u jiných není taková účast pravidelná anebo se netýká všech příslušných činností v rámci těchto fór.

Pokud jde o výše uvedené justiční sítě, míra zapojení je obecně nižší a v řadě členských států se Fóra soudců Evropské unie pro životní prostředí (EUFJE) v současnosti neúčastní žádní soudci a ENPE se neúčastní žádní státní zástupci.

V hodnocení bylo zejména zdůrazněno, že soudci, kteří řeší případy trestné činnosti proti životnímu prostředí a potřebují určovat rozsah škod na životním prostředí za účelem založení trestní odpovědnosti, se vyzývají, aby se více zapojili do činností na úrovni EU zaměřených na trestnou činnost proti životnímu prostředí.

Obecněji řečeno bylo v rámci hodnocení doporučeno plné zapojení do všech výše uvedených sítí, neboť umožňuje sdílení osvědčených postupů, způsobu práce a přeshraničních zpravodajských informací, stejně jako snadné a přímé kontakty se zahraničními partnery v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí.

V přeshraničních vyšetřováních může kromě toho být účast na mezinárodně koordinovaných šetřeních přínosná pro účinné vyšetření a trestní stíhání trestných činů proti životnímu prostředí.

Užitečným nástrojem mezinárodní spolupráce v případech nadnárodní trestné činnosti, na základě dohody příslušných orgánů dvou či více členských států – justičních i donucovacích – v zájmu společného výkonu vyšetřování jsou v rámci EU společné vyšetřovací týmy (SVT). Zřízení a provoz SVT mohou navíc usnadnit a financovat Europol a Eurojust.

Členské státy, které se do SVT zapojily, obecně uváděly, že se jednalo o pozitivní zkušenost, a označily je za účinný nástroj pro provádění přeshraničních vyšetřování umožňující přímou výměnu informací mezi vyšetřovateli a včasné kombinované shromažďování důkazů bez toho, aby bylo nutno předkládat několik oddělených formálních žádostí o vzájemnou právní pomoc nebo evropský vyšetřovací příkaz. V době hodnocení se však SVT týkajících se případů trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně případů trestné činnosti související s odpady, účastnilo pouze několik členských států.

V souvislosti s hodnocením byl opakovaně zdůrazněn význam přeshraniční spolupráce a výměny informací s příslušnými orgány jiných zemí, zejména sousedních zemí, a to v zájmu koordinace úsilí o potírání nadnárodních případů trestné činnosti proti životnímu prostředí.

Zásadní význam pro účinné řešení problému nedovolené přepravy odpadů a pro to, aby bylo možné při trestním řízení využít mezinárodní spolupráce, má rovněž rozvoj vztahů se zeměmi mimo EU, jichž se tato problematika jakožto zemí místa určení nebo původu odpadu přímo týká a jehož již některé členské státy dosáhly.

Účinnost a způsoby takové spolupráce se však v rámci EU liší. Některé členské státy vyvinuly v tomto ohledu do různé míry formy vzájemné spolupráce, které mohou zahrnovat výměnu informací nebo osvědčených postupů, pravidelné schůzky nebo společné akce či projekty, společnou odbornou přípravu a společné kontroly (zahrnující mimo jiné přeshraniční přepravu odpadů, jmenování styčných úředníků atd.). Tato spolupráce je někdy založena na protokolech nebo memorandech o porozumění nebo jiných formách dvoustranných dohod, což lze považovat za osvědčené postupy.

V jiných případech se spolupráce s dalšími členskými státy EU nejeví jako formální ani systematická. Dalším členským státům, v nichž byl v souvislosti s touto spoluprací zjištěn prostor pro zlepšení, byla adresována příslušná doporučení.

V některých případech se rozvinuly regionální formy mezinárodní spolupráce, a to i se zeměmi, které nejsou členy EU, například komise HELCOM v regionu Baltského moře, s cílem řešit regionální přeshraniční environmentální problémy v této oblasti, přičemž byla zřízena mimo jiné síť státních zástupců pro trestnou činnost proti životnímu prostředí (ENPRO) a Středisko pro vymáhání práva v jihovýchodní Evropě (SELEC) v regionu Černého moře, kromě toho byla zřízena mimo jiné i Poradní skupina prokurátorů pro jihovýchodní Evropu (SEEPAG), a to s cílem zlepšit koordinaci při prevenci a potírání trestné činnosti, včetně nadnárodní závažné a organizované trestné činnosti. Tyto struktury lze považovat za příklady osvědčených postupů, jelikož rozšiřují spolupráci zapojením třetích států, a umožňují tak sdílet nové zkušenosti a údaje, a tím přispívají k posílení potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí.

DOPORUČENÍ

- *Členské státy se vyzývají, aby se aktivně podílely na činnosti prováděné na úrovni EU a na mezinárodní úrovni s cílem posílit spolupráci při potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, zejména na činnosti agentur a orgánů EU – Eurojustu, Europolu a EJS – a evropských sítí, které v této oblasti působí.*
- *Členské státy se vybízejí, aby zvyšovaly povědomí příslušných pracovníků o možnostech a výhodách SVT a jejich využití v případech trestné činnosti proti životnímu prostředí v zájmu zvýšení účinnosti vyšetřování.*
- *Členské státy se vyzývají, aby zajistily nebo dále rozvíjely spolupráci se sousedními zeměmi, včetně třetích zemí, a aby ve vhodných případech rozvíjely regionální spolupráci při potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí.*
- *Členské státy se zejména vyzývají, aby úzce spolupracovaly s členskými zeměmi EU i se zeměmi mimo EU jakožto zeměmi určení nebo původu přepravovaného odpadu, a to v zájmu koordinace úsilí o potírání protiprávního přeshraničního jednání v této oblasti, mimo jiné zřízením kontaktních míst či jmenováním styčných úředníků za účelem výměny informací a sdílení osvědčených postupů.*

XIV – SPOLUPRÁCE MEZI VEŘEJNÝM A SOUKROMÝM SEKTOREM

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ A ZÁVĚRY

Podle zjištění uvedených v hodnocení se úroveň spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem v jednotlivých členských státech liší a obecně se ukazuje být rozvinutější a účinnější tam, kde je strukturovanější a kde převládá prostředí důvěry.

Hodnocení vedlo k závěru, že v některých členských státech taková spolupráce funguje účinně, zatímco v jiných členských státech by se soukromý sektor mohl do potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí zapojit aktivněji.

V některých členských státech se počítá s využíváním partnerství veřejného a soukromého sektoru na základě memorand o porozumění nebo jiných formálních dohod, i když je někdy omezeno na konkrétní oblasti. Jiné členské státy si zatím nevytvořily formální rámec pro partnerství veřejného a soukromého sektoru a v některých z nich probíhá spolupráce, schůzky a výměny informací o incidentech, trendech a vývoji v soukromém sektoru neformálně.

Hodnocení zdůraznilo význam zřízení partnerství veřejného a soukromého sektoru, tak aby byla možná pravidelná spolupráce a výměna informací, poznatků, zkušeností a schopností se soukromým sektorem při potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, zejména při odhalování protiprávního jednání souvisejícího s odpady.

V některých členských státech byly zjištěny nejvíce pokročilé formy spolupráce se soukromým sektorem, kdy je tato spolupráce institucionalizována zřízením příslušných institucí či pracovních skupin za účasti zástupců soukromého sektoru, a v některých případech i zástupců nevládních organizací nebo vysokých škol zabývajících se otázkami životního prostředí, a orgánů veřejné správy či donucovacích orgánů příslušných v této oblasti.

V souvislosti s hodnocením byly tyto struktury vyhodnoceny jako cenné a přínosné, neboť umožňují občanské společnosti aktivně se podílet na prevenci a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, a proto se považují za příklady osvědčených postupů.

Nevládní organizace, které se zabývají ochranou životního prostředí, mohou díky svým odborným znalostem hrát v prevenci a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, významnou úlohu, například prostřednictvím akcí na zvyšování povědomí a vzdělávacích kampaní, oznamování užitečných údajů a informací o možné trestné činnosti a souvisejících trendech, jakož i při posuzování škod na životním prostředí.

Ačkoli soukromá sdružení a nevládní organizace působící v této oblasti existují téměř ve všech členských státech, úroveň jejich spolupráce s donucovacími orgány se liší. V některých státech se zásadním způsobem podílejí na zprostředkování zpráv o škodách na životním prostředí, zatímco v jiných se zdá, že by mohly být do veřejného úsilí o posílení prevence a zvýšení informovanosti občanů a soukromých společností v této oblasti zapojeny více.

V některých členských státech zahrnuje spolupráce se soukromým sektorem v této oblasti také průmysl a ukazuje se, že je užitečné diskutovat o provádění právních předpisů v oblasti životního prostředí a zlepšovat dodržování právních předpisů v oblasti životního prostředí.

V některých členských státech existuje povinnost soukromého sektoru oznamovat trestnou činnost související s odpady, zatímco v jiných členských státech takové oznamování není povinné nebo je omezené. Podle zjištění uvedených v hodnocení by dialog se soukromým sektorem nad rámec povinných požadavků na oznamování mohl přinést v potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí lepší výsledky.

DOPORUČENÍ

- *Členské státy se vyzývají, aby v oblasti ochrany životního prostředí využívaly strukturovaná partnerství veřejného a soukromého sektoru, která by mohla být založena na memorandech o porozumění nebo jiných formálních dohodách, s cílem zajistit jasný rámec pro pravidelnou spolupráci, a přispět tak k posílení potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady.*
- *Členské státy se vyzývají, aby zřídily orgány nebo struktury za účasti zástupců jak veřejného, tak soukromého sektoru, který se zabývá otázkami životního prostředí, s cílem zajistit spolupráci při prevenci a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady.*
- *Členské státy se vyzývají, aby navázaly nebo dále rozvíjely pracovní vztahy, dialog a pravidelnou výměnu informací s vnitrostátními nevládními organizacemi působícími v oblasti životního prostředí.*
- *Členské státy by měly podporovat soukromý sektor, aby v případě potřeby sdílel s orgány veřejné moci informace o podezření na porušení předpisů v oblasti životního prostředí, a to tak, že ve vnitrostátním právu stanoví pro soukromý sektor oznamovací povinnost týkající se ekologických incidentů.*

XV – NEDOVOLENÉ OBCHODOVÁNÍ S ODPADY

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ A ZÁVĚRY

Vnitrostátní struktury pro prevenci a potírání nedovolené přepravy odpadů v členských státech zahrnují vysoký počet kontrolních subjektů na různých úrovních s jednotlivými funkcemi, které provádějí kontroly a vyšetřování.

Vnitrostátní systémy rozdělení pravomocí, účinnost organizace a míra interakce mezi různými orgány v řetězci prosazování předpisů o odpadech se v rámci Evropské unie liší. V některých členských státech nízká míra odhalení nedovolené přepravy odpadů naznačuje, že existuje prostor pro zlepšení jejich systému v zájmu účinného řešení problému nedovoleného obchodování s odpady.

Zatímco v řadě členských států je spolupráce v této oblasti formalizovaná a poměrně účinná, v jiných existuje prostor pro zlepšení prostřednictvím integrovanějších a koordinovanějších opatření mezi různými donucovacími orgány, tak aby bylo možné vytvořit spolehlivější systém pro odhalování a sledování nedovolené přeshraniční přepravy odpadů.

Primární odpovědnost za provádění nařízení č. 1013/2006, zejména za dohled nad přeshraniční přepravou odpadů, obvykle nesou orgány pro ochranu životního prostředí; v některých členských státech jsou různé správní orgány příslušné na jedné straně pro administrativní povinnosti (např. udělování licencí) a na straně druhé pro kontrolu zařízení a společností, jež jsou původci odpadu, jakož i subjektů zapojených do přepravy odpadů.

Vzhledem k tomu, že se trestné činy související s odpady považují za trestné činy, které vyžadují provádění kontrol, je pro odhalování této formy trestných činů zásadní dostatečně vysoký počet pracovníků provádějících kontroly a kontrol. Členské státy podle nařízení č. 1013/2006 vypracovaly plány kontrol přepravy odpadů.

Bylo zjištěno, že v několika členských státech inspektoráty fungují dobře, přičemž pracovníci provádějící kontroly mají odborné znalosti, kapacitu i vybavení pro provádění kontrol.

V jiných členských státech je kapacita systému pro prevenci a odhalování nedovolené přepravy odpadů ovlivněna nedostatkem informací, zpravodajských informací, zaměření či udělení priority a neexistencí centrální strategie pro zjištění a potírání tohoto jevu. To často vede k tomu, že celkový počet běžných kontrol a počet pracovníků provádějících kontroly, kteří jsou k dispozici, k boji proti trestným činům souvisejícím s odpady nestačí. V některých členských státech hodnocení zejména zdůraznilo potřebu cílenějších kontrol na silnicích a na hranicích a kontrol v prostorách společností.

Vzhledem k tomu, že odpad, včetně nebezpečného odpadu, je přepravován mezi různými členskými státy, není absence pravidelných kontrol pouze rizikovým faktorem pro danou zemi samotnou, ale může mít také dominový efekt na úrovni EU a mohla by bránit odhalování nezákonných sítí, které v této oblasti v řadě zemí působí. Vazby mezi nedovoleným obchodováním s odpady a organizovanou trestnou činností však nejsou zřejmé. V některých zemích prokázány nebyly, zatímco v jiných se tato souvislost jeví víceméně jasně.

Hodnocení proto rovněž zdůraznilo potřebu zajistit fyzické kontroly, aby bylo možné odhalit nedovolenou přepravu odpadů během celních kontrol při dovozu a vývozu odpadů, včetně odběru vzorků, a to pravidelně, a nikoliv pouze v případě nesrovnalostí v dokumentaci, které mohou být v některých případech falešné a nebudit žádné podezření.

S cílem usnadnit získávání příslušných důkazů v této oblasti je rovněž důležité využívat zpravodajských služeb, zvláštních vyšetřovacích technik a finančního vyšetřování, a proto byla řadě členských států v tomto ohledu adresována doporučení v zájmu zlepšení.

Pro provádění cílených kontrol je rovněž zásadní posouzení rizik, zejména v členských státech, kde velký objem zboží přepravovaného přes hranice ztěžuje kontrolu všech kontejnerů.

Vzhledem k tomu, že platné právní předpisy jsou nesmírně složité a je třeba je účinně prosazovat, má zásadní význam specializace pracovníků provádějících kontroly či vyšetřovatelů zabývajících se přeshraniční přepravou. To však neplatí vždy, zejména v případě celních orgánů, které často nemají specializované odborné znalosti potřebné k tomu, aby se zabývaly nedovolenou přepravou odpadů takovým způsobem, aby určily, zda došlo k trestné činnosti související s fyzickým odpadem.

Z důvodu obrovského množství odpadu přepravovaného osobními automobily nebo lodmi se subjekty zapojené do potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí nemohou za účelem kontroly přepravy spoléhat pouze na analýzu prováděnou lidmi a potřebují užitečný nástroj pro její rychlou kontrolu. Je rovněž důležité, aby kontrolní orgány členských států měly k dispozici moderní infrastrukturu a vybavení, aby mohly trestnou činnost související s odpady účinně potírat.

Používání skenerů k provádění kontrol umožňuje získat obrázek přepravovaného zboží bez nutnosti otevírat kontejnery. Některé členské státy navíc využívají kolem společných hranic společné skenery, což se považuje za osvědčený postup. V několika členských státech se během přeshraničních kontrol používají moderní kontrolní nástroje, jako jsou drony, rentgenová technologie a mobilní skenovací zařízení; za příklady osvědčených postupů se považuje zvláštní vozidlo s vědeckým vybavením pro odběr vzorků v terénu. Obecněji lze říci, že v tomto ohledu existuje prostor pro zlepšení.

Některé členské státy mají elektronické databáze týkající se přeshraniční přepravy odpadů, která podléhá povinnosti oznámení, které obsahují informace týkající se vzniku, přepravy a místa určení odpadu a v některých případech souvisejících porušení předpisů, k nimž mají přístup orgány zapojené do potírání trestné činnosti související s odpady. Jelikož tyto databáze mohou usnadnit sledování odpadu, a přispět tak ke zlepšení účinnosti kontrol, jakož i strategické a taktické analýze, lze je považovat za osvědčené postupy.

Aby se předešlo trestné činnosti související s odpady, ukládá několik členských států povinnost označovat kamiony a nákladní vozidla na odpad tabulkou s písmenem „A“. Ta je velice užitečná pro snadnější identifikaci a sledování přepravy odpadů a pro provedení souvisejících kontrol a lze ji tudíž považovat za osvědčený postup.

Několik zemí digitalizovalo povinné formuláře pro přepravu odpadů, přidalo automatickou analýzu těchto formulářů a sdílí svůj operační systém se všemi subjekty zapojenými do potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí. Jsou tak schopny provést rychlé a přesné posouzení rizik, odhalit protiprávní jednání a okamžitě vyslat úředníky, aby provedli kontrolu.

V kontextu hodnocení byly zjištěny určité hlavní překážky odhalování porušení právních předpisů souvisejících s nedovolenou přepravou odpadů: zaprvé složitost klasifikace odpadů, která působí obtíže, pokud jde o definici odpadů podle právních předpisů EU, rozlišení mezi nebezpečným odpadem a odpadem neklasifikovaným jako nebezpečný a rozlišení mezi vedlejšími produkty a odpady, či mezi ojetými vozidly a vozidly s ukončenou životností; v některých případech bylo zdůrazněno, že může být obtížné získat vzorky, které přesně odrážejí přepravovaný odpad. Členské státy se však musí spoléhat na odborné posouzení, které zahrnuje především nutnost získat vhodné vzorky.

V několika zemích zajišťuje technicky kvalifikovanou a nestrannou odbornost existence subjektů veřejného sektoru, které mají specializované laboratoře a příslušným orgánům poskytují pomoc a poradenství ohledně technických a vědeckých záležitostí. V jiných členských státech provádějí forenzní šetření odborníci nebo společnosti ze soukromé sféry; některé státy poukázaly na nedostatek odborníků na trestnou činnost proti životnímu prostředí (a konkrétněji odborníků na odpad), náklady na odborné posouzení a časovou náročnost, která může způsobit zpoždění v trestním řízení.

Některé členské státy na vnitrostátní úrovni vypracovaly manuály a příručky, které příslušným orgánům usnadňují tato posouzení, a přispívají tak k účinnějšímu prosazování právních předpisů o odpadech. Řada členských států vyzvala k tomu, aby byly na úrovni EU vypracovány pokyny k řešení obtíží při výkladu systému klasifikace odpadů s cílem přispět k účinnějšímu a soudržnějšímu přístupu k trestné činnosti související s odpady v celé EU.

Hodnocení rovněž poukázalo na problémy s organizací vrácení nákladu do země původu v případě, že došlo k odhalení nedovolené mezinárodní přepravy odpadů. Podle právních předpisů EU musí členské státy přijmout opatření k odhalování nedovolené přepravy odpadů a zajistit, aby se s ním nakládalo řádně z hlediska životního prostředí, a to buď vrácením do místa původu, nebo nasměrováním k vhodnému a autorizovanému středisku pro sběr nebo zpracování odpadů.

Za tímto účelem musí být vysledovatelnost odpadů od produkce až po místo jejich konečného určení upravena ustanoveními vnitrostátních právních předpisů, které vyžadují, aby byl přepravovaný odpad opatřen identifikačními doklady a aby původci odpadů a subjekty nakládající s odpady vedly v souladu s rámcovou směrnicí o odpadech chronologické záznamy o odpadu, s nímž nakládají.

Tyto situace je zapotřebí sledovat a příslušné vnitrostátní orgány dané země je třeba informovat, tak aby mohly potvrdit dodání odpadů v místě jejich původu. Aby se zajistilo řádné nakládání s odpady, musí být tyto kroky činěny v úzké spolupráci s dalšími dotčenými příslušnými zahraničními orgány.

Avšak pokud byl odpad již odstraněn, může být problematická také vysledovatelnost osob, které se dopustily porušení právních předpisů, a určení odpovědných stran v případě, že je odpad vyložen v zamoří. Stanovení závažnosti porušení právních předpisů může být rovněž velmi obtížné, protože zásilky odpadů jsou často odvezeny mimo území členských států ještě před provedením podrobného šetření.

Účinná opatření v tomto ohledu v zájmu usnadnění vrácení odpadů a řádného nakládání s nimi vyžadují spolupráci se státy původu, zejména se třetími státy, jichž se obchodování s odpady přímo týká, ale které často nejsou známy; v případě, že je lze zjistit, mohou existovat obtíže při komunikaci s nimi, jež je často časově náročná.

Další obtíž souvisí s potřebou posoudit důkazy na základě příslušných znaleckých posudků, zejména pokud jde o trestnou činnost spojenou s odpady, obzvláště pokud byl odpad již předmětem domácího odstranění nebo byl přepraven do zahraničí. Společným problémem je v tomto ohledu obtížnost odběru vzorků v rámci správního řízení, který podléhá méně přísným pravidlům než v průběhu vyšetřování a někdy není s ohledem na následné trestněprávní řešení uspokojivý (viz rovněž kapitola XII).

Další překážky odhalování nedovolené přepravy odpadů, které členské státy uvedly, představuje omezený rozpočet vzhledem k tomu, že skladování zabaveného zboží může znamenat dodatečné náklady, dále omezené lidské zdroje a složitost okolností, za nichž k trestným činům došlo.

V souladu s požadavky směrnice 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ) a směrnice 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností si toky odpadních elektrických a elektronických zařízení (OEEZ) a vozidel s ukončenou životností žádají zvláštní opatření, která je třeba přijmout v různých fázích procesu nakládání s odpady.

Přestože v některých členských státech jsou OEEZ a vozidla s ukončenou životností považována za prioritní toky odpadů a vztahují se na ně zvláštní inspekční činnosti a analýzy, zahrnující nejen kontrolu dokladů, ale i podrobné fyzické kontroly, tato opatření nejsou zavedena ve všech členských státech.

Konkrétní zjištění týkající se nebezpečných odpadů jsou uvedena v kapitole XVI.

DOPORUČENÍ

- *Členským státům se doporučuje, aby zajistily integrovaná a koordinovaná opatření sdružující různé donucovací orgány a správní subjekty s cílem vybudovat nebo dále posílit účinný systém pro potírání protiprávního jednání souvisejícího s přeshraniční přepravou odpadů.*
- *Členským státům se doporučuje, aby v zájmu zlepšení donucovacích opatření týkajících se nedovolené přeshraniční přepravy odpadů zajistily odpovídající počet jak specializovaných a náležitě vyškolených pracovníků provádějících kontroly, jimž by mohly být případně svěřeny pravomoci k trestněprávnímu vymáhání práva, tak pravidelných kontrol, včetně fyzických kontrol kontejnerů přepravujících odpad.*
- *Členským státům se doporučuje, aby využívaly zpravodajské informace, posouzení rizik, finanční šetření a zvláštní vyšetřovací metody v míře, do jaké je to přiměřené dotčenému porušení právních předpisů, a aby rovněž zřídily elektronické databáze týkající se přeshraniční přepravy odpadů s cílem dále posílit svou kapacitu pro odhalování nedovolené přepravy odpadů.*
- *S ohledem na potenciální rizika v souvislosti s OEEZ a vozidly s ukončenou životností by měly členské státy zvážit vypracování globálního akčního plánu pro celý cyklus těchto toků odpadů od produkce až po odstranění, v němž se rovněž vymezení všechny subjekty zapojené do souvisejících činností v oblasti vymáhání práva.*
- *Členské státy se vyzývají, aby přijaly opatření ke zlepšení spolupráce se státy původu, zejména třetími státy, jichž se obchodování s odpady přímo týká, s cílem usnadnit vrácení odpadů do těchto zemí a řádné nakládání s odpady ze strany těchto zemí.*

XVI – NEDOVOLENÁ VÝROBA NEBEZPEČNÝCH MATERIÁLŮ NEBO NAKLÁDÁNÍ S NIMI A NAKLÁDÁNÍ S NEBEZPEČNÝM ODPADEM

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ A ZÁVĚRY

Vzhledem k tomu, že nedovolená výroba nebezpečných látek a nakládání s nimi může mít významný dopad nejen na životní prostředí, ale i na veřejné zdraví, je nanejvýš důležité, aby byl zaveden vhodný legislativní rámec a struktury pro regulaci a kontrolu příslušných činností.

Podle závěrů hodnocení je v zájmu ochrany obyvatelstva a životního prostředí před nebezpečím důležité, aby se s nebezpečnými látkami a výrobky při výrobě, skladování, přepravě, používání a odstraňování zacházelo opatrně a aby byla za tímto účelem přijata opatření k prevenci nebo omezení škod na základě posouzení rizik pro každou látku.

Ačkoli jednotlivé členské státy věnují nedovolené výrobě nebezpečných látek a materiálů a zacházení s nimi různou míru pozornosti, většina z nich v různé míře zavedla příslušný regulační a organizační rámec v této oblasti, včetně zvláštních ustanovení trestního práva pro vymezení souvisejících porušení právních předpisů a sankcí.

V souvislosti s hodnocením bylo zdůrazněno, že je důležité, aby jasným cílem příslušných právních předpisů bylo zajistit to, aby veškeré činnosti byly prováděny na základě přísných předpisů, přičemž je třeba upřesnit platná omezení týkající se výroby, dovozu, zpracování, sběru atd. nebezpečných látek.

Většina členských států má ve svých vnitrostátních právních předpisech definici pojmu „nebezpečný materiál“, a to obvykle ve správním právu, nicméně několik členských států ji nemá.

V případě, že panuje nejistota, se však v tomto ohledu použijí příslušné právní předpisy EU. Zejména podle článku 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí se látka nebo směs považuje za „nebezpečnou“, pokud splňuje kritéria týkající se fyzikální nebezpečnosti, nebezpečnosti pro zdraví nebo nebezpečnosti pro životní prostředí stanovená v příloze I nařízení (ES) č. 1272/2008 a klasifikuje se podle odpovídajících tříd nebezpečnosti stanovených v uvedené příloze.

Podle článku 4 nařízení o klasifikaci, označování a balení látek a směsí jsou výrobci, dovozci a následní uživatelé povinni klasifikovat látky nebo směsi před jejich uvedením na trh v souladu s hlavou II nařízení.

Výroba, uvádění na trh a používání některých nebezpečných látek, přípravků a předmětů je zakázána anebo omezena za zvláštních podmínek stanovených v příloze XVII nařízení (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (nařízení REACH).

V souvislosti s hodnocením bylo zdůrazněno, že spolupráce mezi příslušnými orgány – správou, policií, celními orgány, civilní ochranou, protipožárními útvary a soudnictvím – by měla být pokud možno formalizovaná, a to na základě standardních operačních postupů, tak aby byla zajištěna vhodná koordinovaná reakce na hrozby, které představují chemické, biologické, radiologické a jaderné materiály.

Některé členské státy uvedly, že se setkaly s velmi malým počtem případů protiprávního jednání spojených s výrobou nebezpečných látek a s nakládáním s nimi nebo pouze s méně závažnými porušeními předpisů, pokud jde o nedodržování platných právních předpisů týkajících se licencí, povolení atd.

Nízká míra odhalení, co se týče (ještě závažnějšího) protiprávního jednání spojeného s výrobou nebezpečných materiálů nebo nakládání s nimi, vyvolává otázku, zda by mohla souviset s nedostatečnou znalostí a povědomím o těchto formách trestných činů anebo s nedostatečným sledováním a kontrolou ze strany donucovacích orgánů, z čehož vyplývá, že je zapotřebí přijmout vhodná opatření k posílení prevence a potírání protiprávního jednání v této oblasti.

Ačkoli některé členské státy uvedly, že si nejsou vědomy žádných překážek úspěšného vyšetřování a stíhání protiprávního jednání, pokud jde o výrobu nebezpečných látek a nakládání s nimi, jiné členské státy poukázaly na obecné problémy, jako je složitost právních předpisů, nedostatečná specializace, obtížné odhalování atd.

Jednou z hlavních výzev při vyšetřování a odhalování trestné činnosti související s k nakládáním s nebezpečnými materiály se zdá být shromažďování dostatečných a spolehlivých důkazů, jež vyžaduje odpovídající vyšetřovací opatření a specializované odborné znalosti, a to i s ohledem na fyzikálně-chemické procesy, k nimž došlo od okamžiku, kdy byly vzorky odebrány.

Samotné nebezpečné materiály často představují důkazy, které musí být shromážděny odběrem vzorků a analyzovány pověřenými odbornými znalci či forezními laboratořemi. Příslušné důkazy by rovněž měly být vzaty do úřední úschovy nebo jinak zajištěny a mělo by být stanoveno bezpečné a zabezpečené skladování, což často představuje značné náklady (viz rovněž kapitola XII).

Z hodnocení vyplývá, že s ohledem na to, že nakládání s nebezpečnými materiály je často spojeno s trestnou činností, je pro zlepšení kapacity pro odhalování trestné činnosti v této oblasti důležité využívat zpravodajské informace. Členské státy by dále měly co nejlépe využívat možností, které nabízejí moderní technologie, s využitím technicky vyspělých nástrojů a vysoce sofistikovaného zařízení, které může usnadnit odhalování, odběr vzorků a dekontaminaci nebezpečných materiálů.

Vzhledem k tomu, že nakládání s nebezpečnými látkami vyžaduje vysokou úroveň odborných znalostí a že obecně je zapotřebí větší specializace, je nezbytné, aby vnitrostátní hospodářské subjekty, které s těmito látkami nakládají, absolvovaly odpovídající a pravidelnou specializovanou odbornou přípravu zaměřenou na nebezpečné materiály. Tato odborná příprava se v některých členských státech upravuje v různém rozsahu, přičemž někde je lépe organizována a je rozsáhlejší, zatímco jinde by se měla zintenzivnit a zlepšit.

Pro umožnění výměny informací o trendech v oblasti výroby těchto látek a nakládání s nimi a jejich uvádění na trh na evropské a mezinárodní úrovni je rovněž důležitá spolupráce s příslušnými orgány v jiných členských státech EU a třetích zemích, pokud jde o nebezpečné látky.

Některé členské státy však neposkytly žádné informace ani neoznámily žádné konkrétní zkušenosti se spoluprací s dalšími evropskými a mezinárodními partnery, pokud jde o nakládání s nebezpečnými materiály. Jiné členské státy oznámily formy spolupráce – zejména výměnu informací – s dalšími zeměmi prostřednictvím příslušných kanálů, jako je Europol a Interpol. Některé členské státy zmínily používání jiných kanálů, jako je např. portálový řídicí panel pro vnitrostátní orgány odpovědné za prosazování (PD-NEA), internetem podporovaný informační a komunikační systém pro celoevropský dozor nad trhem (ICSMS), a pokud jde o závažná rizika, systém rychlého varování „Safety Gate“ v rámci RAPEXu za účelem sdílení informací o nebezpečných látkách.

Pokud jde o odpad, kritéria pro klasifikaci odpadů jako nebezpečných jsou stanovena v nařízení Komise (EU) č. 1357/2014 ze dne 18. prosince 2014. Z důvodu dopadu na lidské zdraví a životní prostředí by měla být zvláštní pozornost věnována porušením právních předpisů souvisejícím s nebezpečnými odpady uvedeným v čl. 3 písm. b) a e) směrnice 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí.

Nakládání s nebezpečným odpadem a jeho přeprava by se měly sledovat, neboť nevhodné nakládání s tímto odpadem může způsobit závažné znečištění a mít škodlivý dopad na veřejné zdraví. Dosáhne se toho jak prostřednictvím povinnosti původců, držitelů, subjektů zajišťujících sběr, dopravců a provozovatelů zařízení na odstraňování nebezpečného odpadu informovat příslušné orgány o odstraňování a přepravě nebezpečných odpadů, tak prostřednictvím kontrol. Ve většině členských států však neexistují žádné zvláštní systémy nebo opatření pro kontroly a vyšetřování, které se konkrétně zaměřují na nebezpečný odpad.

V mnoha hodnocených členských státech je počet trestních případů týkajících se nebezpečných odpadů nebo nebezpečných materiálů nízký. Běžným postupem při nedovoleném nakládání s nebezpečnými odpady je vydávat nebezpečné odpady za odpady, které nejsou nebezpečné, klasifikovat OEEZ jako výrobky a skrývat nebezpečné odpady pod odpady, které nejsou nebezpečné.

Mnohá porušení právních předpisů související s nebezpečnými odpady jsou páchána prostřednictvím nesprávné klasifikace, jelikož některé společnosti mají tendenci klasifikovat zboží jako nikoliv nebezpečné, pokud existuje sebemenší riziko, že by mohly být odhaleny. Jednou z hlavních výzev pro příslušné orgány je proto správná dokumentace odpadu jako nebezpečného. Vzhledem k tomu, že nakládání s nebezpečným odpadem je mimořádně technické a složité, měla by příslušná opatření zajistit, aby kontroly a související odběr vzorků prováděli kvalifikovaní technici se zvláštními odbornými znalostmi v této oblasti.

DOPORUČENÍ

- *V zájmu posílení kapacity pro odhalování trestné činnosti a vymáhání práva při potírání nedovolené výroby nebezpečných látek a nakládání s nimi se členské státy vyzývají, aby posílily monitorování a související kontroly a aby ke zjišťování trendů a hrozeb v této oblasti využívaly zpravodajských služeb a posouzení rizik.*
- *Členské státy by měly zvážit formalizaci interinstitucionální spolupráce při potírání protiprávního jednání týkajícího se výroby nebezpečných látek a nakládání s nimi, tak aby bylo zajištěno, že příslušné orgány budou schopny pohotově a koordinovaně reagovat na hrozby, které představují chemické, biologické, radiologické a jaderné materiály.*
- *Členské státy se vyzývají, aby přijaly vhodná opatření ke zvýšení specializace příslušných orgánů zapojených do potírání nedovolené výroby nebezpečných látek a nakládání s nimi, například rozšířením možností odborné přípravy pro příslušné pracovníky v této složité a vysoce technické oblasti trestné činnosti.*