



Bruxelles, 15. studenoga 2019.
(OR. en)

14065/19

LIMITE

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

NAPOMENA

Od:	Predsjedništvo
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. preth. dok.:	13458/19
Predmet:	Završno izvješće o osmom krugu uzajamnih evaluacija u vezi s kaznenim djelima protiv okoliša Informacije i rasprava u Vijeću

U skladu s člankom 2. Zajedničke akcije 97/827/PUP od 5. prosinca 1997.¹ Radna skupina za opće poslove uključujući evaluaciju (GENVAL) na sastanku 14. prosinca 2016. odlučila je da će osmi krug uzajamnih evaluacija biti posvećen praktičnoj provedbi i djelovanju europskih politika za sprečavanje kaznenih djela protiv okoliša i borbu protiv njih.

¹ Zajednička akcija 97/827/PUP iz prosinca 1997. koju je Vijeće donijelo na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji i kojom se uspostavlja mehanizam za ocjenjivanje primjene i provedbe, na nacionalnoj razini, međunarodnih obveza u borbi protiv organiziranog kriminala (SL L 344, 15.12.1997.).

Na sastanku Radne skupine za izvršavanje zakonodavstva / Radne skupine za suradnju u kaznenim stvarima održanom 17. rujna 2019. predstavljen je nacrt završnog izvješća kako je naveden u dokumentu 11751/19, koji je u ime predsjedništva pripremio Glavno tajništvo Vijeća i kojim su obuhvaćeni zaključci i preporuke iz prethodno donesenih posebnih izvješća za svaku pojedinačnu državu članicu, te je održana preliminarna razmjena mišljenja.

Delegacije su pozvane da do 4. listopada 2019. dostave pisane primjedbe o nacrtu završnog izvješća. Revidirana verzija izvješća, navedena u dokumentu 13458/19, predstavljena je i potvrđena na sastanku Koordinacijskog odbora u području policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima (CATS) održanom 12. studenoga 2019. s ciljem njegova podnošenja na sastanku Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove 2. i 3. prosinca 2019.

Predsjedništvo namjerava predstaviti završno izvješće o osmom krugu uzajamnih evaluacija, kako je navedeno u Prilogu ovom dokumentu, na sastanku navedenog Vijeća posvećenom pravosuđu 3. prosinca 2019. Nakon prezentacije predsjedništva delegacije će biti pozvane da razmjene mišljenja. S tim u vezi predsjedništvo će u obzir uzeti i svoje izvješće o kaznenom pravu EU-a u području okoliša (dok. 12801/19). Vijeće će zatim biti pozvano da primi na znanje navedeno završno izvješće i važnost jačanja borbe protiv kaznenih djela protiv okoliša.

U skladu s člankom 8. stavkom 4. navedene zajedničke akcije završno izvješće ujedno će se proslijediti Europskom parlamentu u svrhu informiranja.

S obzirom na navedeno, Odbor stalnih predstavnika (COREPER) poziva se da:

– primi na znanje način na koji predsjedništvo namjerava riješiti završno izvješće o osmom krugu uzajamnih evaluacija, kako je navedeno u Prilogu ovom dokumentu, na sastanku Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove 2. i 3. prosinca 2019.

– preporuči Vijeću da primi na znanje navedeno izvješće i važnost jačanja borbe protiv kaznenih djela protiv okoliša.

**Nacrt završnog izvješća o osmom krugu uzajamnih evaluacija pod naslovom
„Praktična provedba i djelovanje europskih politika za sprečavanje kaznenih
djela protiv okoliša i borbu protiv njih”**

SADRŽAJ

I- INTRODUCTION.....	5
II- EXECUTIVE SUMMARY	8
III - NATIONAL ENVIRONMENTAL STRATEGY.....	17
IV - STATISTICS	21
V- PREVENTIVE ACTION	27
VI - STRUCTURES – THE JUDICIARY	32
VII - STRUCTURES - THE LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES (LEAs).....	36
VIII - STRUCTURES - OTHER AUTHORITIES.....	40
IX- STRUCTURES.....	45
- COOPERATION AND COORDINATION AT NATIONAL LEVEL	45
X - TRAINING.....	50
XI - LEGAL ASPECTS.....	55
XII - PROCEDURAL ISSUES	60
XIII - INTERNATIONAL COOPERATION	67
XIV -COOPERATION BETWEEN THE PUBLIC AND THE PRIVATE SECTOR	73
XV - ILLEGAL TRAFFICKING OF WASTE.....	76
XVI- ILLEGAL PRODUCTION OR HANDLING OF DANGEROUS MATERIALS AND MANAGEMENT OF HAZARDOUS WASTE.....	84

I. UVOD

Nakon donošenja Zajedničke akcije 97/827/PUP od 5. prosinca 1997.¹ kojom se uspostavlja mehanizam za ocjenjivanje primjene i provedbe, na nacionalnoj razini, međunarodnih obveza u borbi protiv organiziranog kriminala, u ovom se izvješću nastoje sažeti nalazi i preporuke te donijeti zaključci u pogledu osmog kruga uzajamnih evaluacija.

U skladu s člankom 2. navedene zajedničke akcije Radna skupina za opće poslove uključujući evaluaciju (GENVAL) 14. prosinca 2016. odlučila je da bi osmi krug uzajamnih evaluacija trebalo posvetiti praktičnoj provedbi i djelovanju europskih politika za sprečavanje kaznenih djela protiv okoliša i borbu protiv njih.

Države članice pozdravile su odabir kaznenih djela protiv okoliša kao teme osmog kruga uzajamnih evaluacija. Međutim, zbog širokog raspona kaznenih djela koja se smatraju kaznenim djelima protiv okoliša, u skladu s odlukom GENVAL-a, dogovoreno je da će se evaluacija usmjeriti na ona kaznena djela za koja države članice smatraju da zaslužuju posebnu pozornost. S tim ciljem osmim krugom evaluacije obuhvaćena su dva posebna područja: nezakonita trgovina otpadom i nezakonita proizvodnja opasnih materijala ili rukovanje njima, a isključene su druge vrste kaznenih djela protiv okoliša kao što su nezakonita trgovina divljom faunom i florom, nezakonita trgovina drvom, nezakonita trgovina ribom i onečišćenje zraka.²

¹ Zajednička akcija od 5. prosinca 1997. (97/827/PUP), SL L 344, 15.12.1997., str. 7–9.

² Za potrebe ovog završnog izvješća pojam „kaznena djela protiv okoliša” odnosi se na područje primjene evaluacije kako ga je definirao GENVAL.

Tim se pristupom osiguralo sveobuhvatno ispitivanje pravnih i operativnih aspekata borbe protiv kaznenih djela protiv okoliša, prekogranične suradnje i suradnje s relevantnim agencijama EU-a.

U tom kontekstu posebno su relevantne Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva³ (datum prenošenja: 12. prosinca 2010.), Direktiva 2008/99/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o zaštiti okoliša putem kaznenog prava⁴ (datum prenošenja: 26. prosinca 2010.) i Uredba (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada⁵ (datum stupanja na snagu: 12. srpnja 2007.).

Nadalje, Direktivom 2008/98/EZ od država članica zahtijeva se da izrade planove gospodarenja otpadom i, do 12. prosinca 2013., programe za sprečavanje nastanka otpada. Cilj je tih programa predstaviti koordinirani nacionalni pristup sprečavanju nastanka otpada, utvrđujući pritom ciljeve i politike te nastojeći odvojiti gospodarski rast od učinka proizvodnje otpada na okoliš.

Organizacija osmog kruga upotpunjena je donošenjem upitnika, redoslijeda posjeta i sastava ocjenjivačkih timova u odnosu na promatrače (GENVAL, 5. svibnja 2017.) te imenovanjem stručnjaka na temelju prijedlogâ država članica. Glavno tajništvo koordiniralo je misije i pomagalo stručnjacima iz ocjenjivačkih timova.

Prva ocjenjivačka misija provedena je u Švedskoj od 26. do 29. rujna 2017. Posljednja ocjenjivačka misija provedena je u Ujedinjenoj Kraljevini od 25. veljače do 1. ožujka 2019. Svih 28 ocjenjivačkih misija rezultiralo je detaljnim izvješćima o pojedinačnim državama članicama.

³ SL L 312, 22.11.2008., str. 3.

⁴ SL L 328, 6.12.2008., str. 28.

⁵ SL L 190, 12.7.2006., str. 1.

O tim se izvješćima o evaluaciji zatim raspravljalo te su ona donesena u zajedničkom sastavu Radne skupine za izvršavanje zakonodavstva i Radne skupine za suradnju u kaznenim stvarima⁶. Većinu izvješća može se pronaći na internetskim stranicama Vijeća i ona su dostupna javnosti.

U ovom se dokumentu odražavaju zaključci i preporuke iz prethodno pripremljenih posebnih izvješća za svaku pojedinačnu državu članicu⁷. Međutim, trebalo bi napomenuti da zbog dugotrajne prirode evaluacije pojedinačna izvješća ne moraju nužno u potpunosti odražavati trenutno stanje.

⁶ Švedska (ST 6540/18 REV1 DCL1), Francuska (ST 6734/18 DCL1), Irska (ST 7139/18 REV1 DCL1), Finska (ST 8430/18 REV1), Nizozemska (ST 8379/18 REV1), Italija (ST 9815/18 REV1), Slovačka (ST 9816/18 REV1), Njemačka (ST 11430/18 REV1), Belgija (ST 11402/18 REV1), Danska (ST 11621/18 REV1), Mađarska (ST 11585/18), Latvija (ST 11426/18 REV2), Grčka (ST 14588/18 REV1), Češka (ST 14129/18 REV1), Cipar (ST 14059/18 REV1), Poljska (ST 15079/18 REV1), Španjolska (ST6601/19 REV1), Malta (ST 5518/19 REV1), Estonija (ST 6767/19 REV1), Luksemburg (ST 7947/19 REV1), Slovenija (ST 8065/19), Rumunjska (ST 8783/19 REV1), Hrvatska (ST 9178/19 REV1), Bugarska (ST 9180/19 REV1), Portugal (ST 9098/19), Litva (ST 10080/19), Austrija (ST 10079/19) i Ujedinjena Kraljevina (ST 10081/19).

⁷ Pojedinačna izvješća izrađena su odmah nakon posjeta dotičnim državama članicama. Kasnije je moglo doći do izmjena, primjerice do dovršetka provedbe zakonodavstva, a te se izmjene ne bi odražavale u pojedinačnim izvješćima. U okviru daljnjeg postupanja koje je predviđeno 18 mjeseci nakon donošenja izvješća o evaluaciji trebalo bi u obzir uzeti takve izmjene. Tijekom rasprave o izvješću u okviru Radne skupine za izvršavanje zakonodavstva / Radne skupine za suradnju u kaznenim stvarima države članice često su najavljivale (buduće) izmjene kojima bi se u obzir uzele preporuke iz njihovih pojedinačnih izvješća.

II. SAŽETAK

Kaznena djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, složene su i višedimenzionalne vrste kaznenih djela koja su u nekom obliku, iako u različitoj mjeri, prisutna u cijeloj Europskoj uniji. U okviru evaluacije u više je navrata naglašeno da postoji rizik da neka kaznena djela u tom području ostanu neotkrivena jer je ta vrsta kaznenih djela rijetko sama po sebi očigledna, no češće je „nevidljiva” te se stoga procjenjuje kao „kazneno djelo za koja je potrebna kontrola”, protiv kojeg se treba boriti proaktivno.

U svrhu učinkovitog sprečavanja kaznenih djela protiv okoliša i borbe protiv njih, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, u evaluaciji je istaknuto da je ključno utvrditi relevantne prioritete i usvojiti multiagencijski pristup uz sudjelovanje različitih nacionalnih tijela te osigurati učinkovitu koordinaciju njihovih napora, na temelju strateški usmjerene politike.

Međutim, u većini država članica te vrste kaznenih djela općenito se ne smatraju prioritetom na političkoj razini, a u većini država članica ne postoji sveobuhvatna nacionalna strategija za utvrđivanje relevantnih prioriteta koja bi uključivala sva relevantna tijela. Stoga su dotičnim državama članicama upućene preporuke s ciljem da one donesu takvu strategiju, po mogućnosti u jedinstvenom dokumentu s priloženim planom za njegovu provedbu.

U većini država članica statistički podaci u području kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, nisu dostatni, fragmentirani su i temelje se na više pojedinačnih statističkih izvora te ih odvojeno prikuplja svako pojedino tijelo uključeno u sprečavanje tih vrsta kaznenih djela i borbu protiv njih, bez međusobnog povezivanja ili integracije.

Nepostojanje konsolidiranih podataka o prijavljenim kaznenim djelima protiv okoliša dovodi do nedostatka informacija i analize cijelog toka predmeta od upravnih tijela, policije, ureda tužitelja i sudova. Stoga nije moguće imati pregled opsega te kaznene pojave i u skladu s tim prilagoditi nacionalne mjere i djelovanja.

Državama članicama stoga je preporučeno da razrade metodu za prikupljanje sustavnih, pouzdanih i ažuriranih statističkih podataka koji obuhvaćaju niz obavijesti, istraga, kaznenih progona i osuđujućih presuda koji se odnose na kaznena djela u vezi s otpadom. Time bi se omogućilo provođenje strateške evaluacije nacionalnog sustava za sprečavanje kaznenih djela protiv okoliša i borbu protiv njih, lakše ocjenjivanje njegove učinkovitosti i davanje prednosti resursima namijenjenim rješavanju tih pitanja.

U nekoliko država članica baze podataka ili alati za praćenje za upravljanje informacijama smatraju se dobrom praksom, ali preporučuje se povezivanje takvih informacija i sustava za prikupljanje podataka.

Bez mogućnosti provjere ukupnih podataka o kaznenim djelima protiv okoliša, posebno kad se radi o kaznenim djelima u vezi s otpadom, ocjenjivački timovi u većini slučajeva nisu bili u mogućnosti temeljito ispitati stvarni opseg i ozbiljnost tih vrsta kaznenih djela te provesti procjenu povezanih općih trendova u dotičnim državama članicama.

Davanje prioriteta zaštiti okoliša uključuje uspostavu organizacijske strukture nadležnih tijela koja su zadužena za predmete iz područja okoliša i imaju odgovarajuće ovlasti kako bi ispunila svoje zadaće te raspolazu prikladnim ljudskim i proračunskim resursima.

Općenito, sve države članice imaju institucijski ustroj za borbu protiv kaznenih djela protiv okoliša; taj je ustroj u državama članicama slično strukturiran, ali postoje neke razlike u pogledu specifične dodjele nadležnosti nekoliko uključenih tijela i raspodjele tih nadležnosti između središnje i teritorijalne razine, kao i sustava za praćenje i sankcioniranje povreda zakonodavstva o okolišu, što uključuje otpad.

U okviru uzajamne evaluacije ustanovljeno je da je u nizu država članica takva organizacija čvrsto uspostavljena i sveobuhvatna te da su nadležnosti relevantnih službi jasne i dobro raspodijeljene; u drugim državama članicama ima prostora za poboljšanja organizacijske strukture s ciljem jačanja nacionalne sposobnosti za suzbijanje kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom.

U evaluaciji je istaknuto i da je važno omogućiti blisku suradnju svih nadležnih nacionalnih tijela, uključujući pravosudna tijela, kako bi se stvorile sinergije i ojačala otpornost nacionalnog sustava za zaštitu okoliša i izvršavanje zakonodavstva o okolišu.

Među državama članicama postoje razlike u stupnju institucionalizacije suradnje svih relevantnih dionika uključenih u suzbijanje kaznenih djela protiv okoliša. U nekima od njih takva se suradnja odvija na neformalnoj i *ad hoc* osnovi: međutim, taj pristup može biti nestabilan u određenim neočekivanim okolnostima te se, u svakom slučaju, postavlja pitanje prijenosa znanja i iskustva; u drugim državama članicama uspostavljen je formalniji i strukturiraniji međuinstitucijski okvir, koji se često temelji na protokolima ili memorandumima o razumijevanju, a u nekim slučajevima i s multidisciplinarnim platformama za koordinaciju takve suradnje, te se to može smatrati najboljom praksom kojom se omogućuje poboljšanje učinkovitosti sustavâ za prevenciju i izvršavanje.

Zbog složenosti izazova koje predstavljaju kaznena djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, i zbog tehničke prirode takvih kaznenih djela potrebna je visoka razina pravnog znanja i tehničke stručnosti svih nadležnih tijela koja sudjeluju u suzbijanju tih vrsta kaznenih djela, i na središnjoj i na lokalnoj razini.

Neka evaluirana tijela država članica istaknula su da, uzimajući u obzir manju važnost kaznenih djela protiv okoliša u njihovoj nadležnosti, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, nisu smatrala primjerenim uspostaviti specijalizirane strukture za sprečavanje tih vrsta kaznenih djela i borbu protiv njih.

Međutim, u okviru uzajamne evaluacije u više je navrata istaknuto da je potrebna visoka razina specijalizacije službenika koji rade u tom području. Potrebni su i specijalizirani istražitelji kako bi se u obzir uzela financijska i gospodarska strana kaznenih djela protiv okoliša, posebno za teška kaznena djela.

Diljem Europske unije razina specijalizacije odgovarajućeg osoblja prikladnija je, uz neke iznimke, kad se radi o tijelima nadležnima za okoliš te, u određenoj mjeri, policiji i carini, pri čemu u određenim državama članicama u kojima se specijalizirano osoblje bavi kaznenim djelima protiv okoliša uz druge odgovornosti ili se njima bavi samo na središnjoj, ali ne i lokalnoj razini, ima donekle prostora za poboljšanja.

Suprotno tome, razina specijalizacije u pravosuđu često nije dostatna. S jedne strane, u većini država članica nisu uspostavljene specijalizirane pravosudne strukture za rješavanje pitanja kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, a s druge strane, nijednom specijaliziranom tužitelju ili sucu nije posebno dodijeljeno rješavanje kaznenih predmeta u tom području. Međutim, to ne isključuje mogućnost da su tužitelji i suci *de facto* stekli posebno stručno znanje baveći se predmetima iz područja kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom. Relevantne preporuke upućene su nekolicini država članica s ciljem povećanja razine specijalizacije pravosudnih tijela u tom području.

Redovito i opsežno kontinuirano osposobljavanje na početku i tijekom karijere, uključujući zajedničko osposobljavanje za tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudna tijela, također je ključno za stjecanje takve specijalizacije i stručnog znanja te za osiguravanje toga da odgovarajuće osoblje stalno i sustavno raspolaže najnovijim informacijama o zakonodavstvu i postupovnim uvjetima u tom području, a oni se neprestano razvijaju. To bi trebalo uključivati i sudjelovanje u mogućnostima osposobljavanja dostupnima na razini EU-a kao što su CEPOL i relevantne mreže.

U nekim državama članicama specijalizirane policijske službe/jedinice koje se bave kaznenim djelima protiv okoliša pripadaju odjelima za gospodarski i financijski kriminal u okviru nacionalne policije te se to smatra najboljom praksom jer su kaznena djela protiv okoliša uglavnom motivirana financijskom dobiti i za njih mogu biti potrebne financijske istrage.

Još jedan nedostatak koji je utvrđen u evaluaciji jest činjenica da broj inspektora i stvarno provedenih inspekcija, uključujući fizičke inspekcije, često nije dostatan za primjereno suzbijanje kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom.

Ta su dva aspekta povezana jer manjak ljudskih resursa dovodi do malog broja provjera (posebno *ad hoc* provjera i kombiniranih okolišnih i financijskih istraga itd.) i posebnih istraga. Stopa otkrivanja kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, stoga je prilično niska, a u nekim je slučajevima kazneni progon predmeta u vezi s tim kaznenim djelima, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, statistički nebitan. To može ostaviti dojam da takva kaznena djela ne postoje i spriječiti države članice da ojačaju svoje sustave za praćenje i izvršavanje u svrhu suzbijanja tih vrsta kaznenih djela. Svi ti čimbenici uzrokuju manjak proaktivnosti u mnogim državama članicama.

Kad je konkretno riječ o preventivnom djelovanju, neke su države članice izrazile mišljenje da bi zakonodavstvo, inspekcije i zahtjevi za licencije mogli biti dostatni za sprečavanje tih vrsta kaznenih djela, dok su druge države članice aktivnije i imaju programe prevencije, kampanje informiranja, kampanje obrazovanja te kampanje za podizanje svijesti itd.

Sve države članice uspostavile su pravni okvir za borbu protiv kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, kojim se utvrđuju povezana kršenja propisa i sankcije. Međutim, prema nalazima evaluacije u određenim se državama članicama u potpunosti ne iskorištavaju mogućnosti sustava za izvršavanje zakonodavstva i sustava kaznenog prava, u nekim slučajevima najvjerojatnije zato što se smatra da je administrativno izvršenje manje problematično te učinkovitije u odnosu na daljnje postupanje u okviru pravosuđa. Stoga je u okviru evaluacije državama članicama preporučeno da ponovno procijene ravnotežu između upravnog i kaznenog pristupa tim vrstama kaznenih djela.

Nadalje, razlika između sustava upravnih i kaznenih sankcija nije uvijek jasna zbog nepostojanja pravnih definicija ili njihove nejasnoće. Stoga je u okviru evaluacije dotičnim državama članicama preporučeno da pojasne razliku između kaznenih djela i prekršaja na temelju preciznih unaprijed utvrđenih kriterija kako ne bi bilo sumnje u težinu kaznenih djela protiv okoliša.

Još jedan izazov utvrđen u evaluaciji povezan je s poteškoćama u tumačenju i primjeni određenih pojmova, kao što su „šteta u okolišu”, „rizik od štete” i „opseg štete”, koje tužitelji često tumače na pojedinačnoj osnovi. Stoga je, kako bi se olakšale te zadaće, dotičnim državama članicama preporučeno dodatno preispitivanje zakonodavstva i/ili donošenje odgovarajućih smjernica.

Države članice u različitim oblicima predviđaju odgovornost pravnih osoba za kaznena djela u vezi s otpadom. Neke su predvidjele kaznenu odgovornost pravnih osoba u tom pogledu. Druge su predvidjele administrativnu odgovornost. U određenim državama članicama u kojima su predviđene samo novčane kazne za pravne osobe, takve kazne smatraju se nedostatnima.

U nekim državama članicama nije dopuštena upotreba posebnih istražnih tehnika (kao što su promatranje, infiltriranje, prisluškivanje telefona itd.) za istraživanje kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, osim u slučaju da postoji poveznica s gospodarskim i financijskim kaznenim djelima. Tim državama članicama preporučeno je da predvide tu mogućnost u mjeri u kojoj je to razmjerno dotičnom kaznenom djelu.

Istaknute su neke poteškoće u pogledu dokaza, uključujući dopuštenost dokaza koje su prikupila upravna tijela, na koje se ne primjenjuju stroga pravila kaznenog postupka koja su primjenjiva te koji se stoga ne mogu uvijek upotrijebiti u sudskim postupcima.

Privatni sektor ima važnu ulogu u zaštiti okoliša te u aktivnostima prevencije i podizanja svijesti; njegovom suradnjom s tijelima za izvršavanje zakonodavstva može se dati ključan doprinos, i to prosljeđivanjem izvješća o šteti u okolišu. Međutim, razina i oblici suradnje između javnog i privatnog sektora razlikuju se među državama članicama; u nekima se ona odvija neformalno, dok u drugima postoji formalni okvir za javno-privatna partnerstva, često na temelju protokola ili memorandumâ o razumijevanju. U okviru evaluacije onim državama članicama koje to još nisu učinile preporučeno je uvođenje takvih strukturiranih oblika suradnje.

Kad se konkretno radi o nevladinim organizacijama, one ne mogu u svim državama članicama biti stranka u kaznenim postupcima; u nekim slučajevima njihov je doprinos ograničen na podnošenje pritužaba i provođenje aktivnosti podizanja svijesti i obrazovnih aktivnosti; u nekoliko država članica nevladine organizacije nemaju važnu ulogu u tom području.

Kako bi se građane potaknulo na prijavljivanje povreda prava okoliša, u nekoliko država članica nadležna tijela poduzela su mjere (kao što su dežurne telefonske linije, aplikacije za pametne telefone ili internetski alati) kako bi se olakšalo anonimno prijavljivanje.

Različiti su stupnjevi upoznatosti policije te carinskih i pravosudnih tijela s aktivnostima tijela i mreža EU-a i međunarodnih foruma aktivnih u području kaznenih djela protiv okoliša te njihova sudjelovanja u njima, a u nekim slučajevima ima prostora za bližu i formaliziraniju međunarodnu suradnju.

Države članice općenito cijene potporu i koordinaciju Europolu, Eurojusta i Europske pravosudne mreže; međutim, u određenim bi se slučajevima ta suradnja mogla ojačati jer određene države članice ne upotrebljavaju uvijek u potpunosti usluge i proizvode povezane s kaznenim djelima protiv okoliša koje oni nude.

Sposobnost sustavâ država članica za sprečavanje ili otkrivanje nezakonitih pošiljaka otpada prije svega ovisi o razini usredotočenosti / određivanju prioriteta i na nju utječu različiti čimbenici kao što su: dostupnost ljudskih i tehničkih resursa, stupanj njihove specijalizacije, broj obavljenih inspekcija, učinkovitost suradnje među svim tijelima koja su uključena na nacionalnoj razini te međunarodne suradnje s državama podrijetla i odredišta otpada, kako bi se tim zemljama olakšalo vraćanje otpada i pravilno gospodarenje njime. Općenito, u evaluaciji je istaknuto da bi u mnogim državama članicama moglo biti prostora za poboljšanja u vezi s nekima od tih točaka kako bi se povećala sposobnosti njihova sustava za učinkovitiju borbu protiv tih vrsta kaznenih djela.

U nekim državama članicama otpadna električna i elektronička oprema (OEEO) te otpadna vozila smatraju se prioritetnim tokovima otpada te podliježu posebnim inspekcijskim aktivnostima i analizama, koje uključuju ne samo provjere dokumentacije, već i fizičke provjere, no takve mjere nisu predviđene u svim državama članicama.

Potiče se države članice da razmotre kaznena djela protiv okoliša, a posebno nezakonite pošiljke otpada iz šire perspektive, kao dio gospodarskog kriminala čiji su počinitelji često skupine koje se bave organiziranim kriminalom, te da u obzir uzmu njihove gospodarske aspekte i financijske posljedice za prirodni okoliš i društvo.

Što se tiče proizvodnje opasnih tvari i rukovanja njima, nezakonite aktivnosti povezane s tim tvarima mogu imati znatan utjecaj ne samo na okoliš, već i na javno zdravlje, u evaluaciji je istaknuto da je iznimno važno osigurati primjeren koordinirani odgovor na prijetnje koje predstavljaju kemijski, biološki, radiološki i nuklearni materijali. U tu se svrhu u evaluaciji naglašava važnost odgovarajućih kontrola te upotrebe obavještajnih podataka i procjene rizika, kao i strukturiranih oblika suradnje, s ciljem jačanja sustavâ država članica za otkrivanje i izvršavanje u tom području.

S obzirom na navedeno, sposobnost za izvršavanje složene multiagencijske zadaće sprečavanja kaznenih djela protiv okoliša i borbe protiv njih, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, koja zahtijeva odgovarajuće ljudske i financijske resurse, razlikuje se među državama članicama. Općenito se preporučuje viša razina određivanja prioriteta na političkoj i strateškoj razini kako bi se osiguralo da u tom području postoji učinkovit sustav za praćenje i izvršavanje.

U širem smislu, daljnjim naporima država članica da u cijelosti iskoriste mogućnosti nacionalnog sustava za izvršavanje zakonodavstva i sustava kaznenog prava uključivanjem svih dionika na istoj razini, učinkovitim upotrebom svih dostupnih alata i poticanjem međunarodne suradnje, moglo bi se doprinijeti postizanju poboljšanja u upravljanju pitanjima okoliša diljem EU-a te u prekograničnom kontekstu.

III. NACIONALNA OKOLIŠNA STRATEGIJA

KLJUČNI NALAZI I ZAKLJUČCI

U trenutku evaluacije u većini država članica nedostajao je strateški pristup rješavanju pitanja kaznenih djela protiv okoliša i u većem broju njih nije postojao jedinstveni strateški dokument kojim bi se sveobuhvatno definirala nacionalna politika o borbi protiv te vrste kaznenog djela.

Samo je nekoliko država članica uspostavilo opću nacionalnu okolišnu strategiju kojom je nacionalna politika definirana na središnjoj razini, a njezino donošenje smatra se primjerom najbolje prakse koju trebaju slijediti druge države članice.

Stoga su u mnogim izvješćima o evaluaciji stručnjaci naglasili potrebu da se ponovno procijeni razina prioriteta za tu vrstu kaznenog djela.

U nekoliko država članica strateški usmjereni elementi utvrđeni su u općenitijem okviru koji se ujedno odnosi na pitanja povezana s kaznenim djelima protiv okoliša ili u nizu različitih zasebnih dokumenata, kao što su akcijski planovi, nacionalni programi ili projekti, kojima se utvrđuju ciljevi koje treba ostvariti na nacionalnoj razini i zadaće koje će obavljati relevantna nacionalna tijela. Ti dokumenti u određenoj mjeri mogu imati stratešku ulogu u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša; međutim, u nekim slučajevima oni su ograničeni na predviđanje mjera koje će provoditi samo tijela nadležna za okoliš, a ne i druga tijela za izvršavanje zakonodavstva.

Postoje i drugi dokumenti koje su države članice donijele na temelju zakonodavstva EU-a o otpadu, kao što su: nacionalni plan gospodarenja otpadom, koji predstavlja pravni zahtjev utvrđen na temelju članka 28. Direktive 2008/98/EZ o otpadu te sadrži niz mjera povezanih s borbom protiv kaznenih djela u vezi s otpadom; nacionalni plan inspekcijskog nadzora u području okoliša koji predstavlja pravni zahtjev u skladu s člankom 50. Uredbe (EZ) br. 1013/2006, kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 660/2014 (Uredba o pošiljkama otpada), te se njime reguliraju inspekcije i provjere prekograničnih pošiljaka otpada.

Međutim, čak i ako se tim dokumentima redom utvrđuju određeni aspekti usklađenosti u praćenju otpada i kontrole pošiljaka otpada u vezi s posebnim ciljevima te mjere i djelovanja koje treba poduzeti za njihovo postizanje, kao i povezane zadaće nadležnih tijela u tom kontekstu, oni odražavaju sektorske politike i ne čine globalnu nacionalnu strategiju protiv kaznenih djela protiv okoliša.

U nekoliko država članica strateški pristup kaznenim djelima protiv okoliša poduprt je uspostavljanjem tijela ili subjekata s koordinacijskim funkcijama za provedbu nacionalne okolišne strategije, čime se osigurava sveukupna usklađenost nacionalne politike za borbu protiv te vrste kaznenog djela; to se može smatrati dobrom praksom koju druge države članice trebaju slijediti.

Općenito, nepostojanje strateškog pristupa može dovesti do rizika od neusklađenosti u borbi protiv te vrste kaznenog djela. To je još očitije u onim državama članicama u kojima su nadležnosti za pitanja okoliša vrlo fragmentirane, pa je u njima stoga važniji strateški pristup koji uključuje sva tijela na političkoj razini.

Stoga se u okviru evaluacije opetovano naglašava potreba za općim strateškim pristupom za sprečavanje kaznenih djela protiv okoliša i borbu protiv njih, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, koji obuhvaća aktivnosti praćenja i izvršavanja zakonodavstva.

U tu je svrhu istaknuto da bi dokumenti i planovi za sprečavanje ili upravljanje trebali biti popraćeni nacionalnom strategijom kojom se utvrđuju nacionalni prioriteti na političkoj i upravnoj razini u tom području, na temelju opće analize kaznenih djela protiv okoliša na nacionalnoj razini, kako bi se uspostavio usklađeni okvir za suzbijanje svih vrsta tog kaznenog fenomena.

Koordiniranom nacionalnom strategijom omogućila bi se uspostava formalnijeg okvira za nacionalnu politiku i suradnju na strateškoj razini, a s time i poboljšanje sprečavanja, otkrivanja i borbe protiv kaznenih djela protiv okoliša na nacionalnoj razini i diljem EU-a.

Strateški pristup pomogao bi i da se utvrde nacionalni prioriteti u pogledu istraživanja, istrage i kaznenog progona u tom području, da se definiraju odgovarajuće uloge i odgovornosti svih relevantnih aktera, kao i da se osigura da su ti akteri prošli specijalizaciju i osposobljavanje te da učinkovito surađuju. Time bi se doprinijelo otkrivanju kaznenih djela i nepoštovanja zahtjevâ relevantnog zakonodavstva s pomoću učinkovitijeg izvršavanja zakonodavstva o okolišu.

U trenutku evaluacije ni u jednoj od evaluiranih država članica nije postojao poseban proračun za sprečavanje kaznenih djela protiv okoliša ili borbu protiv njih. Međutim, čini se da to nema negativan učinak jer države članice uspijevaju iskoristiti opća proračunska sredstva za izvršavanje zakonodavstva ili financijska sredstva EU-a kako bi ispunile svoje dužnosti u tom području.

PREPORUKE

- *Države članice koje još nisu donijele nacionalnu okolišnu strategiju o kaznenim djelima protiv okoliša potiče se da to učine u najprikladnijem mogućem roku, kao i da razmotre donošenje akcijskog plana za provedbu takve strategije u cilju poboljšanja sveukupne usklađenosti i dosljednosti relevantnih mjera u tom području.*
- *U strategiji bi trebalo navesti ciljeve i prioritete nacionalne politike u tom području kriminaliteta, jasno utvrditi uloge i odgovornosti svih nadležnih tijela koja sudjeluju u suzbijanju te vrste kaznene aktivnosti i načine njihove suradnje, potrebne resurse te postupke i mehanizme za redovito praćenje postignutih rezultata.*
- *Državama članicama ujedno se preporučuje da jedinstvenom tijelu/subjektu ili strukturi za suradnju dodijele funkcije koordinacije za provedbu navedene strategije te da osiguraju njezino redovito ažuriranje i preispitivanje, na temelju pristupa koji se temelji na analizi rizika, kako bi se uzelo u obzir relevantna kretanja i trendove, kao i povezane prijetnje u pogledu kaznenih djela protiv okoliša.*

V. STATISTIČKI PODACI

KLJUČNI NALAZI I ZAKLJUČCI

Jedan od glavnih nedostataka utvrđenih u 8. krugu uzajamnih evaluacija u većini država članica odnosi se na prikupljanje potpunih, pouzdanih i ažuriranih statističkih podataka o kaznenim djelima protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, koji obuhvaćaju kontrolu, istragu i daljnje postupanje u predmetima povrede prava okoliša, a to prikupljanje vrše upravna tijela, tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudna tijela.

Statistički podaci koje su dostavile države članice u okviru uzajamne evaluacije u mnogim su slučajevima nepotpuni, ponekad ne uključuju sve oblike kaznenih djela u vezi s otpadom i nisu dovoljno detaljni, često nemaju raščlambu na posebne vrste kaznenih djela protiv okoliša te se stoga u njima ne prikazuje udio kaznenih djela protiv okoliša koji čine kaznena djela u vezi s otpadom ni broj počinitelja. U nekim državama članicama postoje sustavi u kojima sva relevantna tijela prikupljaju statističke podatke o okolišu, ali ti se podaci ne obrađuju na središnjoj razini; u drugim slučajevima relevantne statističke podatke ne prikupljaju sva tijela uključena u borbu protiv kaznenih djela protiv okoliša.

Nadalje, dostavljeni statistički podaci često ne obuhvaćaju sve faze upravnog i kaznenog postupka, zbog čega je nemoguće donijeti zaključke o napretku i ishodu konkretnih slučajeva i postupaka. Iako pokazuju broj kaznenih progona, u određenim slučajevima statistički podaci ne pružaju nikakve informacije o broju zatvorenih istraga ili broju osuđujućih presuda, zbog čega je nemoguće uspoređivati broj predmeta koji su bili predmet istrage s brojem kaznenih progona i osuđenih osoba.

Mora se naglasiti da bi sveobuhvatni statistički podaci trebali obuhvaćati sva kaznena djela protiv okoliša, i kaznena djela i prekršaje, u svim fazama postupka – upravnim inspekcijama, kaznenim istragama, kaznenom progonu i suđenju.

Oni mogu obuhvaćati, među ostalim, vrstu kaznenog djela i posebnu istražnu mjeru, broj prijavljenih kaznenih djela, broj provedenih istraga i odluka da se određene vrste kaznenih djela protiv okoliša ne istražuju, broj kaznenih progona i osuđujućih presuda, sankcija, upravnih prekršaja i novčanih kazni koji se primjenjuju, broj žrtava i pritužaba žrtava, broj prekograničnih predmeta, ishod zahtjevâ za uzajamnu pravnu pomoć / europskih istražnih naloga i trajanje postupka.

Ni u jednoj državi članici ne postoji jedinstveno tijelo za upravljanje statističkim podacima i njihovu koordinaciju na središnjoj razini, a u većini njih ne postoji centralizirano prikupljanje statističkih podataka o kaznenim djelima u vezi s otpadom. Umjesto toga, takvi su statistički podaci dostupni, ali ih svako nacionalno tijelo čuva zasebno u vlastitom sustavu i ne razmjenjuje ih niti ih upotrebljava za mjerenje obavljenog posla ili provođenje dubinskih analiza. Nadalje, statistički sustavi međusobno su neovisni i često se znatno razlikuju u različitim tijelima jer imaju različite kriterije i/ili upotrebljavaju različite baze podataka.

U nekoliko država članica postoje dobro razvijeni alati za upravljanje informacijama i prikupljanje podataka, za bilježenje svih relevantnih informacija u području okoliša i izvješćivanje o njima, koji su dostupni svim nadležnim tijelima koja sudjeluju u sprečavanju kaznenih djela protiv okoliša i borbi protiv njih, uz ograničen pristup javnosti; te alate timovi za evaluaciju smatraju dobrom praksom. Međutim, čak i u tim slučajevima, različite institucije imaju vlastite sustave za prikupljanje podataka, no među njima nema interoperabilnosti; stoga ima prostora za poboljšanja u pogledu poveznica među postojećim sustavima te usporedbe i analize informacija među institucijama.

Samo u nekoliko država članica postoje tekuće inicijative ili planovi u vezi s mogućom uspostavom zajedničkih platformi za prikupljanje statističkih podataka o kaznenim djelima protiv okoliša među različitim tijelima ili za uvođenje obveze izvješćivanja o takvim podacima jedinstvenom nacionalnom tijelu.

S obzirom na to da postoji više pojedinačnih izvora statističkih podataka, ali ne i centralizirana baza podataka o kaznenim djelima protiv okoliša, ili barem međusobno povezani i integrirani statistički podaci, nisu dostupni opći konsolidirani podaci o prijavljenim kaznenim djelima u tom području i ne postoji analiza cjelovitog skupa podataka.

Stoga nema dovoljno informacija o cjelokupnom protoku predmeta od upravnih tijela, policije, ureda tužitelja i sudova te se kaznena djela protiv okoliša ne mogu pratiti u jedinstvenom statističkom sustavu kako bi se pružila opća slika te kaznene pojave.

Nepostojanje usklađenih statističkih podataka moglo bi ugroziti ukupnu procjenu rada svih aktera uključenih u suzbijanje kaznenih djela protiv okoliša te bi vladama ujedno moglo otežati postupak donošenja odluka u tom području.

Centralizirani i integrirani pristup prikupljanju svih statističkih podataka o okolišu na sveobuhvatan, sustavan i pouzdan način uz, po mogućnosti, stvaranje centralizirane baze podataka i/ili središnjeg tijela odgovornog za upravljanje relevantnim podacima, stoga je ključan za olakšavanje pristupa informacijama te bi se njime omogućile usporedba i analiza podataka koje su prikupile različite institucije.

S jedne strane, time bi se omogućila detaljna analiza i uvid u opseg novih trendova i kretanja u tom području te na taj način stekla realistična opća slika tog novog kaznenog fenomena.

S druge strane, time bi se olakšala razmjena obavještajnih podataka te procjena i analiza rizikâ, kao i evaluacija učinkovitosti nacionalnog pravnog sustava i sustava za izvršavanje zakonodavstva u području okoliša, s ciljem donošenja ili, prema potrebi, prilagodbe odgovarajućeg preventivnog i naknadnog djelovanja za prikladnu borbu protiv kaznenih aktivnosti u tom području.

PREPORUKE

- *Države članice potiče se da razviju centralizirani i integrirani pristup u kojem će svako nadležno tijelo prikupljati sustavne, pouzdane i ažurirane statističke podatke o kaznenim djelima protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, s ciljem omogućivanja dosljedne i usklađene usporedbe i analize relevantnih informacija među institucijama⁸.*
- *Navedeni statistički podaci trebali bi obuhvatiti sva prijavljena kaznena djela protiv okoliša i svaku fazu povezanih kaznenih i upravnih postupaka, s odvojenim podacima o kaznenim djelima u vezi s otpadom, kao i klastere i analizu metapodataka, te bi trebali biti dostupni svim relevantnim dionicima.*
- *Države članice trebale bi upotrebljavati dostupne statističke podatke o kaznenim djelima protiv okoliša za razvoj sveobuhvatnih procjena rizika za okoliš i provedbu strateških evaluacija, kako bi procijenile učinkovitost svojih nacionalnih sustava i prema potrebi ih prilagodile za učinkovitije suzbijanje te vrste kaznenog djela.*

⁸ Niz država članica izrazio je zabrinutost u vezi s tom preporukom, ističući, među ostalim, da bi njezina provedba zahtijevala znatne resurse ili da bi međusobno povezivanje statističkih podataka moglo biti teško.

- *Države članice potiče se da poboljšaju informacijske kanale među nadležnim tijelima o podacima o kaznenim djelima protiv okoliša, i to potencijalnim uvođenjem centralizirane baze podataka ili osiguravanjem međusobnog povezivanja i interoperabilnosti postojećih baza podataka, kao i osnivanjem središnjeg tijela odgovornoga za upravljanje relevantnim podacima.*

V. PREVENTIVNO DJELOVANJE

KLJUČNI NALAZI I ZAKLJUČCI

Najbolji način za izbjegavanje povreda prava okoliša jest jačanje preventivnih mjera u tom području. Međutim, učinkovito preventivno djelovanje složena je i multiagencijska komponenta borbe protiv kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom.

Općenito, te vrste kaznenih djela sprečavaju se regulatornim sustavom i stalnim nadzorom: opća preventivna funkcija u tom području osigurana je provedbom zakonodavstva i kazni, redovitim prethodno najavljenim i nenajavljenim provjerama na licu mjesta te zahtjevima za izdavanje dozvola i licencija.

Konkretno, ovlaštenjima za rad postrojenja i za prikupljanje ili prijevoz otpada, kao i obvezama u vezi s izjavama o tokovima otpada i pružanjem drugih informacija o okolišu, nameću se jasni operativni uvjeti za zaštitu okoliša i smanjenje rizika od prijevara.

Osim toga, nacionalnim zakonodavstvom kojim se prenosi Direktiva 2004/35/EZ od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu, a osobito načelom „onečišćivač plaća” na kojem se temelji, također se doprinosi sprečavanju kaznenih djela protiv okoliša.

Nacionalnim propisima i smjericama o otpadu koji sadržavaju zahtjeve za praćenje ispravnog i sigurnog odlaganja otpada može se također neizravno doprinijeti sprečavanju kaznenih djela protiv okoliša, među ostalim kaznenih djela u vezi s otpadom.

Osim tih razmatranja, postoje znatne razlike u pristupima država članica sprečavanju kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom. U nekim državama članicama prevladava pretpostavka da su načela i odredbe iz kaznenog i upravnog prava s povezanim sankcijama za kaznena djela protiv okoliša, u kombinaciji sa sustavom okolišnih licencija i inspekcija, koji se također smatra mehanizmom za sprečavanje kaznenih djela protiv okoliša, dovoljni za odvrćanje i prevenciju u području tih kaznenih djela. Stoga u tim državama članicama ne postoje posebni nacionalni programi ni projekti, zakonodavstvo ni inicijative za podizanje javne svijesti čiji je cilj prevencija, a koji su posebno usmjereni na kaznena djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, ili oni nisu dostatni.

Neke države članice upotrebljavaju svoje planove gospodarenja otpadom i programe sprečavanja nastanka otpada, koji predstavljaju pravnu obvezu propisanu Direktivom 2008/98/EZ, kako bi osigurale preventivne mjere namijenjene građanima ili subjektima koji djeluju u području okoliša.

Međutim, glavni je cilj tih programa predstaviti koordinirani nacionalni pristup sprečavanju nastanka otpada i proizvodnji otpada, bez posebnog naglaska na kaznenim djelima protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom. U okviru evaluacija u tom pogledu istaknuto je da bi bilo korisno da se takvi planovi podupru planom za aktivnosti praćenja i izvršavanja zakonodavstva usmjerene na osobe koje ne poštuju mjere za sprečavanje i upravljanje.

Druge države članice imaju aktivniji pristup u području sprečavanja kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, i već su aktivne u tom području s inicijativama kojima su obuhvaćeni programi prevencije, informativne i obrazovne kampanje te kampanje za podizanje svijesti, koji su usmjereni na škole, lokalne zajednice, posebne skupine i privatni sektor, a posebno subjekte za gospodarenje otpadom.

Međutim, mora se naglasiti da se takve preventivne aktivnosti najčešće organiziraju u širem kontekstu zaštite okoliša i obrazovanja o okolišu. Iako su pozitivni učinci tih mjera očiti jer se njima potiču zakonito postupanje i čuvanje okoliša, treba naglasiti i da one nisu posebno usmjerene na sprečavanje kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom.

Nadalje, razina uključenosti javnih tijela, bilo da se radi o tijelima nadležnima za okoliš ili tijelima za izvršavanje zakonodavstva, u tom području varira diljem EU-a. U nekoliko država članica organiziran je širok raspon preventivnih aktivnosti namijenjenih različitim sektorima društva i su se one smatrale primjerima najboljih praksi; nekoliko država članica otišlo je još dalje i u svojem zakonodavstvu predvidjelo posebne odredbe za borbu protiv te vrste kaznenih djela, poput zabrane gotovinskih plaćanja za trgovanje otpadom ili uvođenja obveznog registra za proizvođače otpada ili subjekte za gospodarenje otpadom. U drugim državama članicama još ima prostora za poboljšanja u daljnjem promicanju tih aktivnosti i mjera.

Stupnjevi uključenosti privatnog sektora u sprečavanje kaznenih djela u vezi s otpadom različiti su jer u nekim državama članicama takva suradnja ne postoji ili nije dostatna, dok je u drugima privatni sektor aktivno uključen, među ostalim putem mjera za podizanje svijesti ili putem drugih oblika suradnje, iako tu često ima prostora za poboljšanja.

Među državama članicama postoje razlike i u razini svijesti građana o okolišu. U nekoliko država članica, uglavnom u onima u kojima postoji tradicija zaštite okoliša, građani obično prijavljuju moguća kaznena djela protiv okoliša za koja znaju da postoje. Kako bi ih se potaknulo da to čine, nekoliko država članica upotrebljava dežurne telefonske linije, aplikacije za pametne telefone ili mjesta za prijavljivanje na internetskim stranicama nadležnih tijela, bez zahtjeva za otkrivanjem identiteta podnositelja prijave, čime se javnost potiče na prijavljivanje navodnih kaznenih djela.

Nevladine organizacije također mogu imati važnu ulogu u prevenciji kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, među ostalim pružanjem informacija i podataka tijelima za izvršavanje zakonodavstva, no stanje se u državama članicama i u tom pogledu razlikuje. U nekim državama članicama javna tijela surađuju s nevladinim organizacijama i/ili im pružaju potporu i/ili financijska sredstva za njihove aktivnosti u tom području, dok u drugim državama članicama suradnja s nevladinim organizacijama i/ili potpora nevladinim organizacijama ne postoje ili ta suradnja i/ili potpora nisu dostatne.

U okviru evaluacije naglašeno je da bi provedba niza kampanja za podizanje javne svijesti o kaznenim djelima u vezi s otpadom mogla biti korisna u smislu promicanja ponašanja u skladu sa zakonom, bolje usklađenosti reguliranih subjekata i/ili prijavljivanja mogućih kršenja propisa od strane javnosti; time se može doprinijeti poboljšanju sprečavanja kaznenih djela u vezi s otpadom.

Čini se ujedno da je korisno provesti kampanje za podizanje svijesti usmjerene na određene rizične skupine, rizična ponašanja i visokorizične tokove otpada; u tom kontekstu posebno je važan naglasak na obrazovanju djece.

Nadalje, istaknuto je da bi objavljivanje informacija o šteti uzrokovanoj kaznenim djelima protiv okoliša te o uspješnim predmetima mogao biti jedan od načina jačanja povjerenja u tijela javne vlasti i poticanja građana da aktivnije prijavljuju kaznena djela jer bi javnost bila svjesna da nadležna tijela ispravno reagiraju na pritužbe.

PREPORUKE

- *Države članice potiče se da daju prioritet sprečavanju kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, te da u tu svrhu iskoriste ili nastave razvijati širok raspon aktivnosti i programa usmjerenih i na javni i na privatni sektor.*
- *Države članice posebno se potiče na redovito provođenje javnih informativnih i obrazovnih kampanja te kampanja za podizanje svijesti s ciljem sprečavanja kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, među ostalim i usmjeravanjem na posebne rizične skupine (osobito djecu), rizična ponašanja i visokorizične tokove otpada.*
- *Države članice također se poziva da razmotre uspostavu posebnih točaka za prijavljivanje kaznenih djela protiv okoliša kako bi se građane potaknulo da obavijeste nadležna tijela o mogućim takvim kaznenim djelima.*
- *Države članice potiče se na jačanje suradnje s privatnim sektorom, među ostalim s nevladinim organizacijama, u vezi sa sprečavanjem kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom.*

VI. STRUKTURE – PRAVOSUĐE

KLJUČNI NALAZI I ZAKLJUČCI

Među državama članicama postoje razlike u strukturi i organizaciji pravosuđa, među ostalim s obzirom na to koja tijela imaju nadležnost za rješavanje predmeta povezanih s kaznenim djelima protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom.

Zbog specifičnosti prava okoliša i složenosti koja je povezana s otkrivanjem neusklađenosti u području okoliša, uspješne istrage, kazneni progoni i osuđujuće presude u predmetima povezanim s kaznenim djelima protiv okoliša u velikoj mjeri ovise o vještini i iskustvu tijela zaduženih za istragu i suđenje. Stoga je od ključne važnosti da pravosudna tijela raspolažu dobrom razinom razumijevanja i stručnog znanja u tom području.

Međutim, prema nalazima uzajamne evaluacije, stupanj specijalizacije i posebnog stručnog znanja u okviru pravosudnih tijela u području kaznenih djela protiv okoliša često nije zadovoljavajući. Znatno broj država članica nema formalne specijalizirane strukture ni tužitelje specijalizirane za kaznena djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, kojima se najčešće bave opći uredi tužitelja. Međutim, neke države članice imaju specijalizirane tužitelje ili specijalizirane službe unutar ureda tužitelja koji se bave kaznenim djelima protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom.

U nekim je državama članicama odgovornost za rješavanje takvih kaznenih djela u pravilu *de facto* na javnim tužiteljima i sucima, koji su osposobljeni ili su stekli specijalizirano znanje samo zahvaljujući svakodnevnom radu i osobnoj predanosti. Međutim, to je u mnogim slučajevima prilično ograničeno zbog malog broja kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom; time se ne može osigurati kontinuitet niti se to može smatrati primjerenim dugoročnim rješenjem.

U nekim državama članicama postoje nacionalne mreže tužitelja specijaliziranih za kaznena djela protiv okoliša, što se može smatrati dobrom praksom jer se njima omogućuje razmjena znanja i iskustava te olakšava širenje najboljih praksi među stručnjacima, čime se doprinosi podizanju svijesti u pravosudnim tijelima o pitanjima povezanim s kaznenim djelima protiv okoliša.

U kontekstu evaluacije istaknuto je da su javni tužitelji specijalizirani za kaznena djela protiv okoliša ključni za uspješne istrage i sudske postupke, uzimajući u obzir da njihova procjena činjenica na samom početku predmeta može biti odlučujuća. Oni ujedno moraju znati kako pripremiti predmet jer moraju usmjeravati policiju i koordinirati djelovanje drugih tijela u preliminarnoj istrazi te nadzirati prikupljanje dokaza.

Nedostatak specijalizacije još je važniji kad se radi o sucima. Gotovo ni u jednoj državi članici ne postoje posebna vijeća/suci pri kaznenim sudovima odgovorni za ispitivanje i odlučivanje u kaznenim djelima protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom. Suci imaju priliku steći iskustvo u tom području samo u zemljama u kojima sudovi rješavaju znatan broj kaznenih djela protiv okoliša. Ipak, u mnogim državama članicama sudovi nisu uvijek u mogućnosti voditi velike postupke u području okoliša i otpada zbog nedostatka specijalizacije sudaca i zbog manjka osoblja.

Bez posebnog znanja o kaznenim djelima protiv okoliša suci koji bi trebali rješavati najvažnije predmete u području kaznenih djela protiv okoliša vjerojatno će podcijeniti moguću složenost dokaza i vrijeme koje je potrebno za sudske rasprave koje su potrebne u odnosu na predmete u vezi s kaznenim djelima iz područja općeg prava.

Međutim, to ne isključuje mogućnost da su tužitelji i suci *de facto* stekli posebno stručno znanje baveći se predmetima iz područja kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom.

Procjenjuje se da je nužna veća specijalizacija sudaca kaznenih sudova u pogledu kaznenih djela protiv okoliša općenito, a posebno u području kaznenih djela u vezi s otpadom, jer bi se time povećala otpornost nacionalnih sustava u rješavanju predmeta povezanih s kaznenim djelima protiv okoliša. Trebalo bi podsjetiti i na to da je potreba za sucima specijaliziranim u području kaznenih djela protiv okoliša istaknuta u Zaključcima Vijeća o sprečavanju kaznenih djela protiv okoliša od 8. prosinca 2016.

To bi se moglo postići raznim mjerama, npr. pružanjem više osposobljavanja o kaznenim djelima protiv okoliša, uspostavom posebnih struktura i sudjelovanjem sudaca u međunarodnim forumima.

PREPORUKE

- *Države članice trebale bi poduzeti odgovarajuće mjere kako bi osigurale ili povećale razinu specijalizacije svojih tužitelja i sudaca u cilju učinkovitog kaznenog progona i sankcioniranja kaznenih djela protiv okoliša.*
- *U tu bi svrhu trebale razmotriti osnivanje specijaliziranih struktura/jedinica i/ili imenovati specijalizirane tužitelje i suce s dobrom razinom razumijevanja i znanja o tom složenom području kriminaliteta te im osigurati stalno specijalizirano osposobljavanje o kaznenim djelima protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, zakonodavstvu o okolišu i povezanim kaznenim djelima.*
- *Države članice trebale bi razmotriti uspostavu mreža tužitelja i sudaca specijaliziranih za kaznena djela protiv okoliša na nacionalnoj razini kako bi im pomogle u razmjeni iskustava i uzajamnoj pomoći, kao mjere za poboljšanje učinkovitosti borbe protiv te vrste kaznenog djela.*

VII. STRUKTURE – TIJELA ZA IZVRŠAVANJE ZAKONODAVSTVA

KLJUČNI NALAZI I ZAKLJUČCI

Učinkovita organizacija, međunarodna integracija i stručna sposobnost, uključujući dobru razinu znanja i specijalizacije tijela za izvršavanje zakonodavstva koja su uključena u rješavanje kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, kao i učinkovite istrage, ključni su elementi za učinkovitu borbu protiv te složene i sofisticirane vrste kaznenog djela.

Policajska tijela država članica imaju važnu ulogu u istragama tih vrsta kaznenih djela, uz iznimku nekoliko država članica u kojima se čini da policija nije dovoljno aktivna i/ili da sudjeluje u istragama kaznenih djela u vezi s otpadom samo na zahtjev tijela nadležnih za okoliš ili uz njihovu potporu.

Među državama članicama postoje znatne razlike u strukturi i organizaciji tijela za izvršavanje zakonodavstva, i u pogledu toga koja su tijela nadležna za kaznena djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, i u pogledu razine specijalizacije u pitanjima okoliša.

Dobra razina znanja i specijalizacije u okviru tijela kaznenog progona također je ključna za učinkovitu borbu protiv tog složenog i sofisticiranog oblika kriminaliteta, i to zbog istih razloga istaknutih za pravosudna tijela. Općenito, evaluacija je pokazala da tijela za izvršavanje zakonodavstva imaju veći stupanj specijalizacije od pravosudnih tijela.

Neke su države članice uspostavile specijalizirane središnje službe u okviru tijelâ za izvršavanje zakonodavstva koja se bave kaznenim djelima protiv okoliša, koje u nekim slučajevima pružaju potporu lokalnim tijelima ili koordiniraju istrage kaznenih djela protiv okoliša diljem zemlje i sinergije među različitim razinama intervencije s visokom razinom specijalizacije. To olakšava i komunikaciju između policije i tužiteljâ. U nekim državama članicama postoje i decentralizirane specijalizirane jedinice na lokalnoj i/ili regionalnoj razini koje se izričito bave istragama kaznenih djela protiv okoliša.

Postojanje takvih posebnih istražnih službi/jedinica te policijskih istražitelja i timova za rješavanje predmeta povezanih s kaznenim djelima protiv okoliša smatra se dobrom praksom. U drugim državama članicama takve specijalizirane policijske službe/jedinice ne postoje i/ili nacionalna policija nije ili je samo djelomično specijalizirana za kaznena djela protiv okoliša, a specijalizirano osoblje se kaznenim djelima protiv okoliša bavi uz ostale odgovornosti ili samo na središnjoj, a ne i na lokalnoj razini.

U okviru evaluacije istaknuto je da bi se osnivanjem specijaliziranih nadležnih jedinica u okviru policijskih snaga moglo povećati sposobnost za učinkovitiju istragu kaznenih djela u vezi s otpadom, posebno teških oblika organiziranog kriminala. Važnost ove točke naglašena je i u Zaključcima Vijeća od 8. prosinca 2016. o sprečavanju kaznenih djela protiv okoliša.

U nekim državama članicama središnje službe specijalizirane za kaznena djela protiv okoliša pripadaju odjelima za gospodarski i financijski kriminal u okviru nacionalne policije, koji ujedno obuhvaćaju službe nadležne za borbu protiv financijskog kriminala, ili se istrage kaznenih djela protiv okoliša dodjeljuju policijskim službama za gospodarski kriminal.

S obzirom na to da su kaznena djela protiv okoliša uglavnom motivirana financijskom dobiti, te su strukture i organizacijske mjere, iz organizacijske perspektive, primjerene za odgovarajuće rješavanje financijskih aspekata istraga kaznenih djela protiv okoliša te se ti pristupi mogu smatrati najboljom praksom.

U nekim državama članicama broj članova policijskog osoblja koje se bavi kaznenim djelima protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, nije dostatan te zbog toga policija ne može proaktivno tražiti te često skrivene vrste kaznenih djela.

Carinske službe također su uključene u suzbijanje kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, pri obavljanju svojih zadaća kontrole prekograničnog prometa robe, posebno kad se radi o prekograničnim pošiljkama otpada. Općenito, čini se da su u većini država članica oni dobro uhodani i organizirani te da na zadovoljavajući način obavljaju te zadaće i analize rizika; međutim, u nekoliko slučajeva činilo se da nemaju stručno znanje koje je potrebno za postupanje s nezakonitim pošiljkama otpada i rješavanje posebnih pitanja u vezi s otpadom (jer je njihovo područje stručnosti uglavnom porez) ili da nemaju na raspolaganju dostatne ljudske resurse.

PREPORUKE

- *Države članice koje to još nisu učinile potiče se da u okviru svojih nacionalnih policijskih službi osnuju specijalizirane jedinice i na središnjoj i na lokalnoj razini za istraživanje kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, u najprikladnijem mogućem roku kako bi se učinkovitije borile protiv takvih kaznenih djela.*
- *Države članice trebale bi održavati i/ili, prema potrebi, povećati razinu specijalizacije osoblja tijela za izvršavanje zakonodavstva koje se bavi istragama kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, kako bi se osiguralo odgovarajuće stručno znanje za rješavanje takvih složenih vrsta kaznenih djela.*
- *Države članice potiče se da za relevantne jedinice/službe svojih tijela za izvršavanje zakonodavstva osiguraju ili dodatno razviju odgovarajuće ljudske resurse kako bi se povećala njihova sposobnost za inspekciju i izvršavanje pri suzbijanju kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom.*

VIII. STRUKTURE – DRUGA TIJELA

KLJUČNI NALAZI I ZAKLJUČCI

Administrativna organizacija u području okoliša u većini država članica općenito je dobro uspostavljena, a tijela nadležna za okoliš obično su glavni akteri u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, zbog njihove općenito dobre razine znanja i stručnosti te zato što su ona često prva koja otkriju neusklađenosti u tom području.

Ministarstvo nadležno za okoliš središnje je državno upravno tijelo u tom području. U većini država članica druga vladina upravna tijela, kao što su inspektorati za okoliš i/ili posebne agencije, obično imaju zadaću provoditi provjere i inspekcije u području okoliša te izricati upravne sankcije u slučaju upravnih prekršaja. Međutim, ta su tijela različito osmišljena, a njihove ovlasti i/ili broj službenika znatno se razlikuju među državama članicama.

U većini država članica lokalna upravna tijela imaju i aktivnu ulogu u sprečavanju kaznenih djela protiv okoliša i izvršavanju zakonodavstva o okolišu, a općenito imaju i ovlast izricanja sankcija u slučaju kaznenih djela protiv okoliša koja su u njihovoj nadležnosti.

Razina specijalizacije i znanja o pitanjima okoliša upravnih tijela nadležnih za okoliš u državama članicama općenito je zadovoljavajuća ili dostatna, ali među njima postoje razlike.

U jednoj državi članici postoji specijalizirana jedinica koja ne uključuje samo tužitelje, već i policiju i tehničare s mrežom za pomoć svim akterima uključenima u suzbijanje kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, na cijelom državnom području. To se može smatrati najboljom praksom.

U nekoliko država članica moguće je da još ima prostora za poboljšanja u pogledu specijalizacije u upravnom sektoru u tom području kriminaliteta kako bi relevantni stručnjaci imali potrebne vještine za učinkovitije provođenje inspekcija.

Osim toga, s obzirom na to da je istraživanje kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, složena zadaća, i s pravnog/postupovnog gledišta i zbog činjeničnih/znanstvenih aspekata tih kaznenih djela, posebno tehničko stručno znanje ključno je za izvršavanje zakonodavstva o okolišu.

Međutim, kako su istaknula nadležna nacionalna tijela, u nekim državama članicama nedostaje kvalificiranog i neovisnog stručnog znanja. U nekoliko država članica osnovana su specijalizirana tijela ili agencije za pružanje takvog stručnog znanja tijelima za izvršavanje zakonodavstva i to se može smatrati dobrom praksom.

Kad se radi o otkrivanju i istraživanju kaznenih djela protiv okoliša, neke su države članice odlučile upravnim tijelima dodijeliti kaznene ovlasti usporedive s ovlastima policijskih istražitelja. Ona mogu provoditi inspekcije, upotrijebiti silu, ulaziti u prostore i uzimati uzorke. Tim se rješenjem omogućuje visoka razina specijalizacije jedinica zaduženih za istragu, čime se izbjegavaju nedostaci u suradnji između upravnih agencija i tijela za izvršavanje zakonodavstva te se pojednostavnjuje prijenos informacija unutar istražnih službi.

U drugim državama članicama upravni inspektori imaju samo upravne ovlasti, ali ne i ovlasti za izvršavanje kaznenopravnih mjera. U slučajevima koji uključuju kaznena djela protiv okoliša, uključujući kaznene aktivnosti u vezi s otpadom, oni se stoga moraju oslanjati na policiju, graničnu policiju ili carinske službenike.

U evaluaciji su naglašene neke od posljedica slučajeva u kojima je zbog izostanka dodjele istražnih ovlasti tijelima nadležnima za okoliš onemogućena učinkovita provedba istraga u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom.

Kao prvo, stručne vještine i znanje upravnog osoblja nadležnog za okoliš ne upotrebljavaju se na najbolji mogući način. Osim toga, taj je sustav izložen riziku od dvostrukog suđenja ako tijela nadležna za okoliš istražuju kaznena djela povezana s tim kaznenim djelima (kao što su prijevara i utaja poreza), a ista kaznena djela istražuje i policija.

Stoga je bilo preporučeno da se, posebno u državama članicama u kojima su glavni akteri tijela nadležna za okoliš, upravnim inspektorima dodijele (ograničene) ovlasti za kaznene istrage. Ako u određenim državama članicama takvo rješenje nije moguće, preporučuje im se da osiguraju dobru suradnju u istragama tijelâ za izvršavanje zakonodavstva i tužitelja s jedne strane te upravnih tijela s druge strane.

Stoga u većini slučajeva inspektorima za okoliš u njihovim aktivnostima izvršavanja zakonodavstva pomažu policija i carinski službenici te oni imaju potpornu ulogu: policija zaustavlja i provjerava vozila na cestama te plovila na rijekama, a carinska tijela prate i kontroliraju prekogranične pošiljke otpada, posebno provjerom tokova otpada na graničnim prijelazima pri ulasku/izlasku. Službe granične policije i obalne straže također mogu imati ulogu u ovom području. U nekim državama članicama navedena tijela provode i istrage u tom području na vlastitu inicijativu, uključujući zajedničke istrage.

Uzimajući u obzir važnost upravnih agencija u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, broj inspektora zaduženih za kaznena djela u tom području i uvjeti njihova zapošljavanja trebali bi biti dostatni kako bi se osiguralo da neće podnijeti ostavku nakon odgovarajućeg osposobljavanja.

Međutim, u nekim državama članicama nadležne službe uprava zaduženih za okoliš trenutno nemaju dovoljno osoblja, a opći nedostatak odgovarajućih ljudskih resursa smanjuje sposobnost provedbe kontrolnih aktivnosti na najučinkovitiji način.

U tim slučajevima ocjenjivači su preporučili dodjeljivanje više članova osoblja službama za upravljanje i inspekciju kako bi se povećale mogućnosti intervencije, posebno s pomoću više inspekcija, što pak može dovesti do razvoja proaktivnih mjera u vezi s kaznenim djelima protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom.

PREPORUKE

- *Države članice trebale bi održavati i/ili, prema potrebi, povećati razinu specijalizacije i vještine osoblja svojih upravnih tijela koje se bavi kaznenim djelima protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, kako bi osigurale odgovarajuće stručno znanje u tom složenom i tehničkom području.*
- *Države članice potiče se da osiguraju da njihova upravna tijela nadležna za okoliš imaju odgovarajući broj osoblja za učinkovito i proaktivno obavljanje kontrolnih aktivnosti, posebno s pomoću dovoljnog broja inspekcija za praćenje usklađenosti sa zakonodavstvom o okolišu i otkrivanje povezanih kaznenih djela.*
- *Države članice potiče se da, u skladu sa svojim nacionalnim pravom, razmotre mogućnost dodjeljivanja (ograničenih) ovlasti za kaznene istrage upravnim inspektorima za okoliš kako bi se povećala njihova sposobnost otkrivanja i istraživanja kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom.*

IX. STRUKTURE

– SURADNJA I KOORDINACIJA NA NACIONALNOJ RAZINI

KLJUČNI NALAZI I ZAKLJUČCI

S obzirom na to da kaznena djela protiv okoliša imaju međusektorsku prirodu koja uključuje više tijela na nacionalnoj razini, multidisciplinarni pristup ključan je za njihovo učinkovito sprečavanje te učinkovitu borbu protiv njih.

U tom su kontekstu bliska i učinkovita međuinstitucijska koordinacija i suradnja među različitim javnim akterima na operativnoj i strateškoj razini, kao i među središnjim i lokalnim/regionalnim tijelima, radi koordinacije inicijativa i jačanja razmjene podataka, tehničke podrške i istražnih tehnika, od ključne važnosti za dobro funkcioniranje nacionalnog sustava za okoliš i mjera izvršavanja zakonodavstva u tom području.

To bi se moglo bolje postići određivanjem tijela sastavljenoga od predstavnika ministarstava, vladinih agencija i drugih dionika zaduženih za borbu protiv kaznenih djela protiv okoliša i zaštitu okoliša. Redovito bi se trebali održavati koordinacijski sastanci te bi na njima trebali, prema potrebi, sudjelovati privremeni akteri, uključujući poduzeća i nevladine organizacije.

Međutim, samo je nekoliko država članica uspostavilo takva središnja tijela, radne skupine ili oblike međuministarske suradnje kojima se osigurava koordinacija. Osim tih iznimaka, u većini država članica na središnjoj razini nije određeno jedinstveno tijelo koje bi preuzelo vodstvo u izvršavanju i upravljanju u području okoliša i gospodarenja otpadom, a odgovornost u tom području često je raspršena na razne aktere.

U evaluaciji je u tom kontekstu istaknuto da, iako je važno da je što veći broj agencija uključen u borbu protiv kaznenih djela protiv okoliša i kaznenih djela u vezi s otpadom, ako ne postoji središnje glavno tijelo za utvrđivanje politike i prioriteta, suradnja je fragmentirana te stoga može biti teško osigurati koordiniranu i strukturiranu usmjerenost na tu nacionalnu odgovornost.

Stoga je istaknuta korisnost osnivanja središnjeg tijela ili stalne platforme ili strukture na središnjoj razini za suradnju i za koordinaciju rada relevantnih tijela, uključujući javne tužitelje i suce, s ciljem osiguravanja usklađenosti među svim subjektima uključenima u borbu protiv kaznenih djela protiv okoliša i u povećanje otpornosti sustava za izvršavanje zakonodavstva o okolišu.

Prema nalazima evaluacija među državama članicama postoje razlike u oblicima, načinima te razinama suradnje i koordinacije među relevantnim dionicima koji su uključeni u borbu protiv kaznenih djela protiv okoliša.

Trenutačno u mnogim državama članicama ne postoji pravni okvir za suradnju među raznim tijelima u predmetima koji se odnose na kaznena djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, i međuinstitucijska suradnja najčešće se odvija na *ad hoc* i neformalnoj osnovi, pri čemu se upotrebljavaju osobni kontakti bez formalnog dogovora raznih tijela.

Mada se obično ne čini da je to u praksi problem, sustav koji ovisi o međuljudskim odnosima te osobnim kvalitetama i dobroj volji dionika nije najbolji način za osiguravanje dobre suradnje jer se može pokazati krhkim u određenim neočekivanim okolnostima te, štoviše, može dovesti do problema prijenosa stručnih znanja i iskustava jer odlazak osoblja često rezultira gubitkom takvih znanja, a nema postupka primopredaje nasljednicima.

Druge države članice razvile su naprednije i djelotvornije oblike interakcije koji su u pojedinačnim izvješćima istaknuti kao primjeri dobre prakse. U okviru nekih od njih sklapaju se protokoli ili memorandumi o razumijevanju među svim relevantnim tijelima kako bi se pojasnile uloge/odgovornosti svakog dotičnog tijela i olakšalo koordinirano djelovanje na operativnoj i strateškoj razini.

Pozitivnim korakom u tome smjeru također se mogu smatrati formalne mreže uspostavljene na nacionalnoj razini s predstavnicima svih službi za izvršavanje zakonodavstva, koje već postoje u nekim državama članicama.

U kontekstu uzajamnih evaluacija više je puta zbog složenosti kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, u kojima sudjeluje mnoštvo aktera istaknuto da bi se formalnim i strukturiranim međuinstitucijskim okvirom doprinijelo unapređenju suradnje više agencija u tome području; time bi trebalo obuhvatiti i provedbu sustavnije razmjene informacija i uspostavu zajedničkih baza podataka.

Strukturiranom koordinacijom napora moglo bi se lako i gotovo bez troškova postići sinergije za unapređenje kapaciteta nacionalnog sustava za sprečavanje kaznenih djela protiv okoliša i borbu protiv njih, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom.

Ujedno se podsjeća na to da bi države članice, osobito u odnosu na pošiljke otpada, na temelju članka 50. Uredbe (EZ) 1013/2006, kako je izmijenjena Uredbom (EU) 660/2014, kao dio provedbe plana inspekcija trebale uspostaviti aranžmane za suradnju među tijelima uključenima u inspekcije.

Od ključne je važnosti i neometana suradnja među upravnim i pravosudnim tijelima, posebice u prijavljivanju kaznenih djela protiv okoliša tužiteljima koji donose odluke o tome ispunjavaju li elementi predmeta kriterije za kazneni progon i izricanje kaznenih sankcija.

PREPORUKE

- *Države članice potiču se da među svim relevantnim dionicima koji sudjeluju u sprečavanju kaznenih djela protiv okoliša i borbi protiv njih, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, uspostave formalni i strukturirani međuinstitucijski okvir za suradnju na strateškoj i operativnoj razini koji je utemeljen na multidisciplinarnom pristupu, eventualno u okviru protokolâ ili memorandumâ o razumijevanju.*
- *Države članice trebale bi razmotriti imenovanje središnjeg tijela/subjekta ili platforme na nacionalnoj razini, koji bi bili zaduženi za koordiniranje napora svih tijela koja sudjeluju u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, s ciljem osiguravanja sinergija te postizanja najveće moguće spremnosti i sposobnosti reagiranja.*
- *Države članice potiče se da osiguraju sustavnu razmjenu informacija i uspostavu zajedničkih baza podataka o kaznenim djelima protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, među svim nadležnim tijelima uključenima u suzbijanje takvih kaznenih aktivnosti.*

X. OSPOSOBLJAVANJE

KLJUČNI NALAZI I ZAKLJUČCI

Zakonodavstvo u području okoliša, na razini EU-a i nacionalnoj razini, izrazito je složeno, tehničke je naravi, neprekidno se razvija te stoga zahtijeva visoku razinu razumijevanja upravnih agencija, tijela za izvršavanje zakonodavstva, tužitelja, kao i sudaca.

Stoga je održavanje vlastitih stručnih znanja i dosljedno informiranje o najnovijim pravnim i postupovnim uvjetima u vezi s praktičnim posljedicama koje proizlaze iz primjene tog zakonodavstva (npr. ispitivanje u različitim fazama upravnog/kaznenog postupka, prikupljanje uzoraka na način koji je dopušten u dokazne svrhe), kao i posebnostima kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, velik izazov za sve uključene aktere.

Što se tiče pogrešne kategorizacije otpada i/ili pogrešnih deklaracija tereta, također je važno da su subjekti za gospodarenje otpadom koji se profesionalno bave prikupljanjem ili prijevozom otpada propisno osposobljeni s obzirom na to da su oni prva linija obrane u sustavu gospodarenja otpadom.

U nekim izvješćima o evaluaciji istaknuta je potreba za osnovnom razinom osposobljavanja za tijela nadležna za kontrolu pošiljaka otpada kako bi mogla lakše uočiti nezakonite pošiljke otpada i, nakon što otkriju sumnjivu pošiljku, usporediti je s teretom prijavljenim u dokumentaciji. U tu bi se svrhu specijaliziranim osposobljavanjem tih aktera trebalo obuhvatiti prikupljanje, analiziranje i stručnu ocjenu uzoraka.

Stoga su, kao i s obzirom na posebne zahtjeve otkrivanja i istraživanja povreda prava okoliša i kaznenih djela protiv okoliša, ključna osnovna, redovita i kontinuirana osposobljavanja uz rad za navedene stručnjake na svim razinama, i to od početka njihove karijere. Na taj se način za potrebe uspješnih istraga i progona tih vrsta kaznenih djela može doprinijeti povećanju njihovih vještina i znanja te povećanju razine njihove osviještenosti o tim vrstama kaznenih aktivnosti.

U određenim državama članicama ulažu se znatni naponi, sredstva i broj osoblja u pružanje opsežnog specijaliziranog osposobljavanja u području kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, za relevantne aktere koji sudjeluju u sprečavanju tih kaznenih aktivnosti i borbi protiv njih te koji imaju visoku razinu tehničkog i pravnog stručnog znanja razmjernog izazovima koje predstavljaju te vrste kaznenog djela.

U drugim državama članicama ima prostora za poboljšanja s obzirom na to da je osposobljavanje koje se pruža članovima osoblja nekih nadležnih tijela ocijenjeno neprimjerenim i nedostatnim jer se ne nudi redovito i/ili tijekom cjelokupnog trajanja njihove karijere ili, ako i je dostupno, onda nije obvezno.

Nadalje, države članice obično ne pružaju istu razinu osposobljavanja za sve članove osoblja svih nadležnih tijela. Općenito gledano, osposobljavanje koje se pruža tijelima nadležnima za okoliš ocijenjeno je boljim.

Što se tiče policije, osposobljavanje je općenito dostatno iako postoje iznimke u nekim državama članicama u kojima ima prostora za poboljšanja. Takvim osposobljavanjem trebalo bi obuhvatiti upotrebu obavještajnih izvora, analizu podataka te tehnike otkrivanja i istraživanja za pribavljanje odgovarajućih dokaza u posebnim predmetima u području okoliša, osobito u državama članicama u kojima su istražne ovlasti isključivo dodijeljene policiji.

Kao moguća prednost također je istaknuta korisnost unapređenja osposobljavanja policijskih službenika, ako je to primjereno, na temelju programâ osposobljavanja instruktora i širenja znanja o zakonodavstvu u području okoliša.

Što se tiče carinskih službi, osposobljavanje u tome području smatra se nedostatnim u nizu država članica jer pitanja okoliša još nisu uključena u redovito posebno osposobljavanje odnosno u njega nisu uključena u dostatnoj mjeri. Osposobljavanjem namijenjenim tim tijelima osobito bi trebalo obuhvatiti kategorizaciju otpada te razlikovanje otpada i nusproizvoda.

Što se tiče pravosuđa, stanje je općenito nezadovoljavajuće jer se tužiteljima, a osobito sucima, uopće ne osigurava ili se nedostavno osigurava specijalizirano osposobljavanje u tome području. U samo nekoliko država članica oni povremeno sudjeluju u aktivnostima osposobljavanja koje tijela EU-a ili druge zemlje organiziraju u inozemstvu.

U tome je pogledu u evaluaciji istaknuto da tužitelji i suci, barem oni koji rade na predmetima povezanim s kaznenim djelima protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, moraju biti dobro osposobljeni za rješavanje posebno složenih pravnih pitanja u postupku odlučivanja kako bi mogli donijeti odluku o tome hoće li pokrenuti kazneni postupak odnosno suditi u predmetu (osobito definiranjem ozbiljnosti štete u okolišu); stoga im je potrebno specijalizirano osposobljavanje.

U jednoj državi članici zajedničko osposobljavanje javnih tužitelja i policijskih službenika te specijalizirano osposobljavanje koje tužitelji pružaju policijskim i carinskim službenicima smatrali su se primjerima najbolje prakse.

U samo nekoliko država članica odgovornost za koordiniranje i provedbu takvih aktivnosti osposobljavanja, ne samo za službenike koji rade u instituciji koja pruža osposobljavanje, već i za osoblje drugih institucija, dodijeljena je jedinstvenom tijelu, najčešće tijelima nadležnima za okoliš, koje pruža osposobljavanje policijskim i carinskim službenicima te graničnoj policiji, dok samo u nekim slučajevima tu zadaću obavlja policija. U drugim državama članicama svako tijelo provodi osposobljavanje u okviru svojih nadležnosti za vlastito osoblje.

U jednoj državi članici osposobljavanje se pruža i u obliku učenja na daljinu (e-učenje), što se može smatrati dobrom praksom i učinkovitom metodom osposobljavanja s pozitivnim gospodarskim aspektima s obzirom na relativno niske troškove IT alata.

U kontekstu evaluacije istaknuta je iznimna korisnost redovitih zajedničkih tečajeva osposobljavanja u koje su uključeni suci, tužitelji, policija i administrativne jedinice za razmjenu iskustava jer se uz navedenu razmjenu iskustava njima omogućuje i usredotočenje na probleme i moguća rješenja iz različitih perspektiva.

Uz osposobljavanje koje se pruža na nacionalnoj razini, relevantna tijela EU-a, kao što je CEPOL, i mreže EU-a, kao što su EnviCrimeNet, Europska mreža državnih odvjetnika u području okoliša (ENPE) i Forum sudaca Europske unije u području okoliša (EUFJE), jednako tako pružaju specijalizirano osposobljavanje u području kaznenih djela protiv okoliša, ili doprinose takvom osposobljavanju; države članice, međutim, uglavnom ne iskorištavaju puni potencijal te mogućnosti.

PREPORUKE

- *Uzimajući u obzir složenu i slojevitu prirodu kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, državama članicama preporučuje se zadržavanje ili unapređenje redovitog i kontinuiranog detaljnog osposobljavanja u tome području za sve stručnjake uključene u borbu protiv tih vrsta kaznenih djela, uključujući tužitelje i suce.*
- *Države članice trebale bi razmotriti mogućnost pružanja ili uspostave međuinstitucijskog planiranja osposobljavanja s ciljem osiguravanja zajedničkog osposobljavanja koje okuplja sve relevantne dionike u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša i olakšavanja pojačane suradnje između tijelâ za izvršavanje zakonodavstva i tužiteljstava.*
- *Države članice trebale bi na najbolji mogući način iskoristiti mogućnosti osposobljavanja dostupne na razini EU-a, kao što su CEPOL i relevantne mreže, te na međunarodnoj razini, osiguravanjem toga da relevantni dionici, koji sudjeluju u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, redovito sudjeluju u tim aktivnostima osposobljavanja.*
- *Države članice trebale bi razmotriti mogućnost upotrebe metoda e-učenja u osposobljavanju povezanom s okolišem za sve subjekte koji sudjeluju u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša.*

XI. PRAVNI ASPEKTI

KLJUČNI NALAZI I ZAKLJUČCI

Sve države članice imaju posebno zakonodavstvo za učinkovito sprečavanje kaznenih djela protiv okoliša i borbu protiv njih. Ipak, među državama članicama postoje znatne razlike u točnosti pravnih definicija, visini kazni i rasponu istražnih alata.

Sve države članice prenijele su u nacionalno pravo Direktivu 2008/99/EZ o zaštiti okoliša putem kaznenog prava, a većina ih je uspostavila odgovarajuće pravne okvire za zaštitu okoliša. Neke države članice ispunile su samo minimalne standarde iz navedene direktive, dok su druge uvele detaljnije i iscrpnije propise. U samo nekoliko država članica zaštita okoliša sadržana je u ustavu.

Gotovo ni u jednoj državi članici ne postoji jedinstveni pravni tekst kojim su obuhvaćena sva kaznena djela protiv okoliša. Ona su obično obuhvaćena kaznenim zakonom i/ili drugim posebnim zakonodavnim aktima o okolišu. Rascjepkanost pravnog okvira u više zakonodavnih akata kojima se uređuju različite vrste djela koja mogu štetiti okolišu i ljudskom zdravlju može uzrokovati složenost i moguća preklapanja. Stoga se države članice potiče da razmotre mogućnost preispitivanja svojeg nacionalnog zakonodavstva u tome području i objedine ga u jedinstveni pravni tekst.

Pravne definicije kaznenih djela protiv okoliša i kriteriji za procjenu ozbiljnosti povezanih kaznenih djela razlikuju se među državama članicama te se obično temelje na konceptima kao što su opasnost koju predstavljaju takva djela odnosno šteta koju nanose ljudskim životima, zdravlju ili okolišu.

U mnogim državama članicama, međutim, ne postoje jasni unaprijed definirani kriteriji za procjenu opsega štete u okolišu te često gotovo da nema sudske prakse o tome kako sudovi definiraju te pojmove. U praksi se češće dogodi da pravosudna tijela na pojedinačnoj osnovi procjenjuju štetu u okolišu, rizik od štete i razmjer štete, zajedno s drugim relevantnim čimbenicima.

U evaluaciji je u tome pogledu istaknuto da različita shvaćanja ozbiljnosti kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, mogu utjecati na učinkovitost mjera poduzetih za borbu protiv tih vrsta kaznenih djela te da je stoga važno da sva nacionalna tijela imaju sličan pristup i primjenjuju iste postupke u odnosu na teška kaznena djela u tome području, među ostalim u pogledu daljnjeg postupanja u okviru pravosuđa kada je to potrebno.

Određeni pojmovi, kao što su „znatna šteta” iz članka 3. Direktive 2008/99/EU, šteta u okolišu, otpadna vozila itd. preopćeniti su i nedovoljno jasni, a u mnogim slučajevima kriteriji, smjernice ili upute za njihovo definiranje ne postoje ili su nedostatni.

Dodatni problem koji se često uočava u evaluacijama jest nedostatak jasnog razlikovanja kaznenih djela i prekršaja i/ili režima upravnih ili kaznenih sankcija zbog nedostatka jasnih kriterija za određivanje režima koji bi se trebao primjenjivati. Nadalje, u nekim se slučajevima čini da u okviru prava nije jasno i nedvosmisleno propisano u kojim se slučajevima manja kaznena djela moraju prijaviti policiji ili tužitelju. Stoga je moguće da tijelo nadležno za kazneni progon ne istraži predmet, nego nadležnim upravnim tijelima prepusti da poduzmu odgovarajuće mjere.

Dotičnim državama članicama zato su upućene preporuke kako bi se pojasnilo i ujednačilo utvrđivanje primjenjiva zakonodavstva i režima kazni te utvrdila razlika između kaznenih djela i upravnih prekršaja na temelju preciznih unaprijed definiranih kriterija. Time bi se omogućilo da se svako kazneno djelo protiv okoliša rješava na najprimjereniji način te da se osigura daljnje postupanje u okviru pravosuđa kada povreda prava u području okoliša rezultira kaznenom odgovornosti.

U nekim državama članicama kaznenopravne mjere krajnje su sredstvo, a pitanja okoliša gotovo u potpunosti rješavaju upravna tijela. Argumenti nacionalnih tijela u vezi s time povezani su sa sastavnim elementima kaznenog djela i dokaznim standardima koje je potrebno ispuniti ili s mišljenjem da se administrativno izvršenje smatra manje problematičnim te učinkovitijim od daljnjeg postupanja u okviru pravosuđa s obzirom na to da kazneni progon često zahtijeva puno vremena te je težak s postupovnog aspekta. Preporuke za te države članice uključene su u evaluaciju kako bi se ponovno ocijenila ravnoteža između upravnog i kaznenog pristupa kaznenim djelima protiv okoliša.

Uz pravila u zakonodavstvu, za provedbu standardiziranih kriterija i izbjegavanje pogrešnih tumačenja korisni mogu biti formalni sporazumi ili protokoli među nadležnim tijelima koja se bave kaznenim djelima protiv okoliša, ili njima namijenjene smjernice, kojima se pojašnjavaju kriteriji za određivanje slučajeva u kojima upravne ili pravosudne istrage trebaju popratiti takva kaznena djela.

Na temelju članka 6. Direktive 2008/99/EZ o zaštiti okoliša putem kaznenog prava države članice moraju osigurati da se pravne osobe mogu smatrati odgovornima za kaznena djela iz članka 3. Neke države članice predvidjele su kaznenu odgovornost pravnih osoba, dok su se druge odlučile za administrativnu odgovornost u tim slučajevima.

Među državama članicama postoje razlike u visini kazni primjenjivih na kaznena djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, koja se obično kreće između najviše i najniže kazne; u samo nekoliko država članica te su kazne ocijenjene preniskima i nedostatnima da se kaznenom pravu omogući da ispuni svoju kaznenu i odvraćajuću ulogu.

U nekim izvješćima istaknuto je da se novčane kazne za pravne osobe ne izriču dovoljno i/ili da su preniske u usporedbi s mogućom dobiti koja se može ostvariti kaznenim djelima protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom. U nekoliko izvješća navedeno je da bi se njihovi iznosi mogli preispitati. Dotičnim državama članicama stoga su upućene preporuke da pravnim osobama počnu izricati više novčanih kazni za kaznena djela protiv okoliša te da postrože te kazne.

U nekim državama članicama nije predviđena upotreba posebnih istražnih tehnika (kao što su promatranje, infiltriranje, prisluškivanje telefona itd.) za istraživanje kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom. Te države članice mogu se pozvati na gospodarska i financijska kaznena djela, koja su obično povezana s kaznenim djelima protiv okoliša jer počinitelji pokušavaju maksimizirati svoju dobit, kako bi tijelima za izvršavanje zakonodavstva omogućile upotrebu takvih tehnika.

Ipak, kako to rješenje nije uvijek primjenjivo, u evaluaciji je istaknuto da su posebne istražne tehnike ključne za učinkovitu borbu protiv kaznenih djela protiv okoliša te da se dotičnim državama članicama preporučuje da u svojem zakonodavstvu predvide mogućnost njihove upotrebe u istragama tih vrsta kaznenih djela.

PREPORUKE

- *Države članice potiče se da razmotre mogućnost preispitivanja nacionalnog zakonodavstva povezanoga s borbom protiv kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, kako bi ih eventualno sakupile u jedinstveni pravni tekst i tako svim nadležnim tijelima olakšale njihovo potpuno razumijevanje i primjenu.*
- *Državama članicama preporučuje se da jasno definiraju razliku između sustava upravnih i kaznenih sankcija u području okoliša na način da donesu i svim relevantnim akterima stave na raspolaganje posebne i jedinstvene kriterije za takvo razlikovanje.*
- *Državama članicama preporučuje se uspostava smjernica kako bi osigurale odgovarajuće definiranje problematičnih koncepata, kao što su „znatna šteta” i „šteta u okolišu”, s ciljem olakšavanja rada nadležnih tijela u tome području.*
- *Državama članicama preporučuje se da osiguraju primjerenu visinu kazni, osobito novčanih kazni za pravne osobe, koje se primjenjuju na kaznena djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, te da se pobrinu za izricanje takvih kazni u svim slučajevima kada su zadovoljeni relevantni kriteriji.*
- *Državama članicama preporučuje se da u svojem nacionalnom zakonodavstvu osiguraju mogućnost upotrebe posebnih alata namijenjenih istrazi kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, u mjeri u kojoj je to razmjerno dotičnom kaznenom djelu, kako bi borba protiv tih kaznenih pojava bila učinkovita.*

XII. POSTUPOVNA PITANJA

KLJUČNI NALAZI I ZAKLJUČCI

U svim državama članicama postoje zahtjevi u vezi s izvođenjem dokaza koje je potrebno ispuniti kako bi se osiguralo da su važeći i dopušteni pred sudovima ili u upravnim postupcima povezanim s kaznenim djelima protiv okoliša. U nekim državama članicama nadležna tijela navela su da nemaju saznanja o bilo kakvim posebnim poteškoćama u pogledu prikupljanja ili dopuštenosti dokaza u tome području te da se prepreke s kojima se suočavaju ne razlikuju od prepreka u drugim vrstama kaznenih predmeta.

Međutim, druge države članice istaknule su neke probleme u tome pogledu. Jedna od najučestalijih poteškoća odnosi se na nedostatak usklađenosti s postupovnim jamstvima u fazi prikupljanja i analiziranja uzoraka, što može utjecati na postupak ako se ti uzorci ne mogu upotrijebiti kao dokaz. To se osobito odnosi na dokaze koje su prikupila upravna tijela, a koji se stoga ne mogu uvijek upotrebljavati u sudskim postupcima jer ta tijela ne podliježu strogim pravilima kaznenog postupka.

Tijela nekih država članica prijavila su neke poteškoće u pogledu procjene štete prouzročene kaznenim djelima protiv okoliša, pogotovo u slučajevima kaznenih djela u vezi s otpadom, osobito u pogledu procjene rizika od štete, njezina utvrđivanja i njezina stvarnog razmjera jer ta šteta često nije lako uočljiva ni mjerljiva. Te poteškoće mogu utjecati na odgovarajuću kategorizaciju kaznenog djela, procjenu otegotnih okolnosti i time na visinu kazne (također vidjeti poglavlje XI.).

U poglavlju XV. obrađene su posebne poteškoće u vezi s dokazima o kaznenim djelima u vezi s otpadom.

U kontekstu evaluacije istaknute su druge poteškoće u pogledu dokaza na sudu i u upravnim postupcima koje istrage čine kompliciranijima, kao što su identifikacija počinitelja, dokaz o psihološkim elementima (nemaru ili namjeri) u odnosu na optuženu osobu ili subjekt te, u slučajevima kada su kaznena djela počinili subjekti, otkrivanje odgovorne osobe ili više njih, dokumentiranje i procjena okolišnih uvjeta u trenutku inspekcije, na način koji je nepobitan pred sudom, i upotreba krivotvorenih dokumenata.

U nekim državama članicama u kojima je broj predmeta pred sudovima vrlo malen poteškoće mogu nastati u pogledu dopuštenosti dokaza zbog toga što stručnjaci nemaju dovoljno pravnog znanja ni iskustva u tome području.

U svim državama članicama tijela za upravno izvršenje, uz kaznene sankcije i upravne kazne za kaznena djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, mogu izreći druge mjere (nepravosudna mjera izvršavanja).

Među njima su prisilne upravne mjere za sprečavanje i prestanak upravnih prekršaja, kao i štetnih posljedica takvih prekršaja. Te mjere (uz neke razlike među državama članicama) uključuju oduzimanje ili zapljenu, plaćanje novčanog iznosa jednakog ostvarenoj imovinskoj koristi, privremeno ili trajno zatvaranje trgovačkog društva, suspenziju ili stavljanje izvan snage licencija i drugih dozvola, utvrđivanje zahtjeva, uvjeta i uputa, isključivanje iz prava trgovačkog društva i/ili uskraćivanje povlastica te mjere usmjerene na hitno djelovanje za otklanjanje negativnih učinaka na okoliš.

U samo nekoliko država članica predviđene su i sigurnosne mjere kojima se počinitelji kaznenih djela ne kažnjavaju, nego ih se tim mjerama sprečava da ponovno počine kaznena djela tako što se uklanjaju okolnosti kojima se olakšava ili promiče ponovno počinjenje kaznenih djela.

U kaznenom postupku nekaznene sankcije koje se mogu izreći jesu oduzimanje sredstava kojima je počinjeno kazneno djelo (predmeti) i zapljena prihoda od kaznenog djela ili stečenog kaznenim djelom (imovina stečena kaznenim djelom), uključujući gospodarske koristi stečene počinjenjem kaznenog djela. U slučajevima prijenosa i izvođenja naloga za oduzimanje među državama članicama primjenjuje se Okvirna odluka Vijeća 2006/783/PUP o primjeni načela međusobnog priznavanja naloga za oduzimanje kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009.

U većini država članica, uz samo nekoliko iznimaka, nije moguće izravno dodijeliti oduzetu dobit agencijama za okoliš i/ili policijskim proračunima ili fondovima za naknadu štete žrtvama kaznenih djela protiv okoliša, što bi moglo biti korisno prema zaključcima evaluacije.

Kaznene sankcije, ako se ne radi ni o kazni zatvora ni o novčanoj kazni, mogu uključivati i zabranu posebnih prava, oduzimanje javnih prava, zabranu obnašanja javnih dužnosti, bavljenja nekom profesijom ili zapošljavanja na rukovodećem položaju u poduzećima, nadoknađivanje štete prouzročene kaznenim djelom, objavu presude i obnovu okoliša.

Što se tiče posljednjega, u skladu s načelom „onečišćivač plaća” utvrđenim u članku 191. stavku 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i uređenim Direktivom 2004/35/EZ o odgovornosti za okoliš i Direktivom 2008/98/EZ o otpadu, odgovornost za obnovu okoliša i popravak prouzročene štete u okolišu primarno preuzimaju počinitelji kaznenog djela, i to na vlastiti trošak.

To načelo oslanja se na načelo proširene odgovornosti proizvođača. Na toj osnovi, u slučaju da obnova nije izvršena ili nije dostatno izvršena u navedenom roku, tijela svih država članica za izvršavanje mogu nametnuti prisilne administrativne mjere kojima se odgovorne pravne i fizičke osobe prisiljava da poprave štetu u okolišu (u mjeri u kojoj je taj reverzibilan učinak objektivno moguć) i plate sve nastale troškove.

U pravu nekih država članica predviđa se mogućnost suspenzije kazne pod uvjetom da se nadoknadi šteta i poduzmu mjere da se dotično područje osigura, očisti i obnovi.

Javna tijela imaju krajnju odgovornost za obnovu okoliša, ali općenito interveniraju u krajnjem slučaju ako tuženik proglašen krivim za kazneno djelo pravomoćnom presudom odbije obnoviti okoliš ili nije identificiran ili nema financijska sredstva da to učini. U samo nekoliko slučajeva država za tu svrhu upotrebljava posebna sredstva.

U jednoj državi članici registar odgovornosti za okoliš koji sadrži zapise o osobama i trgovačkim društvima proglašenima krivima za počinjenje teških kaznenih djela protiv okoliša i/ili koji su teško prekršili okolišne propise smatra se učinkovitim sredstvom za sprečavanje povreda prava u području okoliša, i time primjerom dobre prakse.

Na temelju nacionalnog zakonodavstva nevladine organizacije diljem EU-a imaju različite uloge u odnosu na pitanja u pogledu kaznenih djela protiv okoliša i kaznenih djela u vezi s otpadom, a razina njihova aktivnog sudjelovanja razlikuje se među državama članicama.

U svim državama članicama nevladine organizacije, kao i bilo koja fizička ili pravna osoba, mogu poduprijeti ili podnijeti pritužbe u vezi s ponašanjem štetnim za okoliš i nadležnim nacionalnim tijelima prijaviti moguća kršenja zakonodavstva u području okoliša. U samo nekoliko država članica one nemaju samo pravo, nego i dužnost prijaviti kaznena djela.

S druge strane, postupovni legitimitet nevladinih organizacija razlikuje se među pravnim sustavima država članica; unatoč nedostatku obveze da se takvo što predvidi nacionalnim zakonodavstvom, u znatnom broju država članica nevladine organizacije mogu djelovati i kao civilna stranka u kaznenom postupku povezanom s kaznenim djelima protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, i podnijeti građanskopravne tužbe radi nadoknade štete u okolišu. U većini slučajeva ta mogućnost podliježe određenim uvjetima, kao što je interes u predmetu i/ili ako je nevladina organizacija oštećena strana u kaznenom djelu protiv okoliša. U drugim državama članicama nevladinim se organizacijama nacionalnim zakonodavstvom ne dopušta pokretanje građanskih postupaka u kaznenim postupcima, a to je pravo ograničeno na žrtve kaznenog djela.

Ipak, u većini tih država članica nevladine organizacije mogu u različitom opsegu sudjelovati u kaznenim postupcima. To može uključivati pružanje podataka/informacija o navodnim kaznenim djelima i/ili podnošenje dokaza tijelima za izvršavanje zakonodavstva i državnom odvjetništvu, sudjelovanje u saslušanjima putem predstavnika te sudjelovanje u ulozi svjedoka ili stručnjaka. U samo nekoliko država članica te mogućnosti nisu predviđene zakonodavstvom pa nevladine organizacije ne mogu imati nikakvu posebnu ulogu u kaznenim postupcima.

U okviru uzajamnih evaluacija u više je navrata, uz navođenje Aarhuške konvencije, isticana važna uloga koju nevladine organizacije mogu imati jer često raspolažu korisnim specijaliziranim znanjem o pitanjima okoliša, kao i važnost toga da im se omogući pokretanje sudskih postupaka.

PREPORUKE

- *Državama članicama preporučuje se da osiguraju da tužitelji i suci raspolažu dostatnim znanjem kako bi mogli procijeniti dopuštenost dokaza, među ostalim uzoraka u predmetima povezanim s kaznenim djelima protiv okoliša, te da im one u tu svrhu pruže odgovarajuće specijalizirano osposobljavanje.*
- *Države članice potiče se da razmotre mogućnost upotrebe prihoda stečenih kaznenim djelima protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, za financiranje borbe protiv takvih kaznenih aktivnosti.*
- *Državama članicama preporučuje se da u potpunosti iskoriste mogućnost da nevladine organizacije aktivne u području zaštite okoliša sudjeluju u sudskim postupcima kako bi se najbolje iskoristilo njihovo stručno znanje i time doprinijelo borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša.*
- *Ne dovodeći u pitanje zakonodavstvo EU-a o zaštiti podataka, države članice trebale bi razmotriti mogućnost uspostave registra odgovornosti za okoliš kako bi se promicala usklađenost s pravom u području okoliša i spriječila kršenja tog prava.*

XIII. MEĐUNARODNA SURADNJA

KLJUČNI NALAZI I ZAKLJUČCI

Kaznena djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, često imaju prekograničnu dimenziju te je međunarodna suradnja stoga ključna za učinkovito rješavanje tih kriminalnih pojava. Međutim, postoje razlike u stupnju upoznatosti država članica s radom u međunarodnom kontekstu i njihovoj stvarnoj uključenosti u takvu suradnju.

Europol, Eurojust i Europska pravosudna mreža sa svojim stručnim znanjem i kapacitetima imaju ključnu ulogu u povećanju uzajamnog povjerenja i suradnje među istražnim i pravosudnim tijelima država članica i u olakšavanju međunarodne suradnje s trećim državama.

Širok raspon njihovih aktivnosti uključuje analiziranje trendova u kaznenim djelima protiv okoliša, koordinaciju međunarodnih istraga i međunarodnog kaznenog progona, uzajamnu razmjenu informacija, obavještajnih podataka o kaznenim djelima i dokaza te doprinos osposobljavanju na razini EU-a. U okviru ciklusa politika EU-a za razdoblje 2018. – 2021. poseban prioritet projekta EMPACT jest „borba protiv kaznenih djela protiv okoliša”.

Države članice općenito cijene potporu i koordinaciju Europolu, Eurojustu i Europske pravosudne mreže, iako su neke od njih istaknule potrebu za jačanjem njihovih resursa kako bi im se omogućila još aktivnija uloga u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša. Suradnja s tim tijelima EU-a općenito je zadovoljavajuća, a tijela država članica za izvršavanje zakonodavstva često se za prekograničnu razmjenu informacija koriste komunikacijskim kanalima Europolu i Interpolu te njihovim bazama podataka, uključujući Europolovu platformu za razmjenu informacija iz sustava SIENA.

Ipak, u određenim bi se slučajevima takva suradnja mogla ojačati jer se svi relevantni stručnjaci određenih država članica ne koriste uvijek u potpunosti uslugama i proizvodima koje mogu pružiti Eurojust, Europol i Europska pravosudna mreža u pogledu kaznenih djela protiv okoliša niti su s takvim uslugama i proizvodima uvijek posve upoznati. U izvješću za jednu zemlju istaknuto je da bi se suradnja na operativnoj razini ojačala planiranom i integriranom suradnjom operativnih snaga s Europolom i Interpolom, uglavnom u vezi s utvrđivanjem kontaktnih točaka u zemljama odredišta otpada, osobito onima izvan EU-a.

U kontekstu EU-a uspostavljen je širok raspon relevantnih mreža za sve subjekte uključene u područje okoliša, i to:

- Mreža Europske unije za provedbu i izvršenje prava u području okoliša (mreža IMPEL), koja okuplja tijela nadležna za okoliš, organizira konferencije i provodi projekte u području okoliša te provodi pravo EU-a u području okoliša;
- Mreža IMPEL-TFS (prekogranično slanje otpada), koja se bavi problemima povezanim s nezakonitim pošiljkama otpada;
- neformalna mreža za borbu protiv kaznenih djela protiv okoliša (EnviCrimeNet), koja povezuje tijela za izvršavanje zakonodavstva u području kaznenih djela protiv okoliša u svrhu razmjene znanja i najboljih praksi;

- Europska mreža državnih odvjetnika u području okoliša (ENPE), koja okuplja tužitelje u području okoliša i ima namjenske radne skupine za „kaznena djela u vezi s otpadom” ili za „sankcioniranje, kazneni progon i sudsku praksu u tome području”;
- Forum sudaca Europske unije u području okoliša (EUFJE), koji sucima omogućuje razmjenu iskustava, i time doprinosi boljoj razini znanja i učinkovitijem izvršavanju prava u području okoliša.

Razina sudjelovanja u aktivnostima tih mreža razlikuje se među državama članicama. Većinom su učlanjene u IMPEL i EnviCrimenet te sudjeluju u tim mrežama, iako je sudjelovanje nekih aktivnije, dok neke ne sudjeluju redovito i/ili se na njih ne odnose sve relevantne aktivnosti tih foruma.

Što se tiče navedenih pravosudnih mreža, razina sudjelovanja općenito je niža te u nizu država članica suci trenutačno ne sudjeluju u aktivnostima Foruma sudaca EU-a u području okoliša (EUFJE), a tužitelji ne sudjeluju u aktivnostima ENPE-a.

U evaluaciji se osobito naglašava da se suci koji se bave predmetima povezanima s kaznenim djelima protiv okoliša, koji trebaju utvrditi razmjernu štetu u okolišu da bi utvrdili kaznenu odgovornost, potiču na aktivnije sudjelovanje u aktivnostima usredotočenima na kaznena djela protiv okoliša na razini EU-a.

Općenitije gledano, u kontekstu evaluacije preporučeno je puno sudjelovanje u navedenim mrežama jer se time omogućuje razmjena najboljih praksi, načina rada, prekograničnih obavještajnih podataka te omogućuju jednostavni i izravni kontakti sa stranim partnerima u području kaznenih djela protiv okoliša.

Nadalje, što se tiče prekograničnih istraga, sudjelovanje u međunarodno koordiniranim istragama može biti korisno za učinkovito istraživanje i kazneni progon kaznenih djela protiv okoliša.

U okviru EU-a zajednički istražni timovi (ZIT-ovi) koristan su alat međunarodne suradnje u transnacionalnim kaznenim predmetima, a temelje se na dogovoru o zajedničkom provođenju kaznenih istraga koji su postigla nadležna pravosudna tijela i tijela za izvršavanje zakonodavstva dviju ili više država članica. Nadalje, Europol i Eurojust mogu olakšati i financirati uspostavu i rad ZIT-ova.

Države članice sudionice sudjelovanje u ZIT-ovima načelno navode kao pozitivno iskustvo te ih smatraju učinkovitim instrumentom za provođenje prekograničnih istraga kojim se omogućuju izravna razmjena informacija među istražiteljima i pravodobno unakrsno prikupljanje dokaza bez potrebe za podnošenjem zasebnih formalnih zahtjeva za uzajamnu pravnu pomoć ili europski istražni nalog. Međutim, u trenutku evaluacije samo je nekoliko država članica sudjelovalo u ZIT-ovima u vezi s predmetima kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom.

U kontekstu evaluacije opetovano je isticana važnost prekogranične suradnje i razmjene informacija s nadležnim tijelima drugih zemalja, osobito susjednih zemalja, s ciljem koordinacije napora u borbi protiv transnacionalnih kaznenih djela protiv okoliša.

Razvoj odnosa sa zemljama koje nisu članice EU-a i koje su izravno pogođene jer su zemlje odredišta ili podrijetla otpada, kako to čine neke države članice, također je ključan za učinkovitu borbu protiv nezakonitih pošiljaka otpada i iskorištavanje prednosti međunarodne suradnje u kaznenim postupcima.

Ipak, učinkovitost i oblici takve suradnje razlikuju se diljem EU-a. U tome su pogledu neke države članice, u različitom opsegu, razvile oblike međusobne suradnje koji mogu uključivati razmjenu informacija i/ili najboljih praksi, redovite sastanke i/ili zajedničke akcije/projekte, zajednička osposobljavanja i zajedničke inspekcije (čime su, među ostalim, obuhvaćene prekogranične pošiljke otpada, imenovanje časnika za vezu itd.). Ta suradnja ponekad se temelji na protokolima ili memorandumima o razumijevanju ili drugim oblicima bilateralnih sporazuma, što se može smatrati dobrom praksom.

U drugim slučajevima čini se da suradnja s drugim državama članicama EU-a nije ni formalna ni sustavna. Ostalim državama članicama u kojima je utvrđeno da ima prostora za poboljšanja u pogledu takve suradnje dane su relevantne preporuke.

U određenim slučajevima razvijeni su regionalni oblici međunarodne suradnje, među ostalim sa zemljama koje nisu članice EU-a, kao što je HELCOM u regiji Baltičkog mora, radi rješavanja regionalnih prekograničnih okolišnih pitanja na tome području, među ostalim uspostavom Mreže tužitelja za kaznena djela protiv okoliša (ENPRO), te Centar za provedbu zakona u jugoistočnoj Europi (SELEC) u regiji Crnog mora, među ostalim, uspostavom Savjetodavne skupine tužitelja za jugoistočnu Europu (SEEPAG) radi unapređenja koordinacije u sprečavanju i borbi protiv kaznenih djela, uključujući transnacionalni teški i organizirani kriminal. Te strukture mogu se smatrati primjerima dobre prakse jer se njima proširuje suradnja uključivanjem trećih država, čime se omogućuje dijeljenje novih iskustava i podataka i time doprinosi jačanju borbe protiv kaznenih djela protiv okoliša.

PREPORUKE

- *Države članice potiče se da aktivno sudjeluju u radu koji se obavlja na razini EU-a i na međunarodnoj razini za unapređenje suradnje u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, a osobito u aktivnostima agencija i tijela EU-a, kao što su Eurojust, Europol i Europska pravosudna mreža, te europskih mreža aktivnih u tome području.*
- *Države članice potiče se da u svrhu povećanja učinkovitosti istraga jačaju razinu osviještenosti stručnjaka o mogućnostima i prednostima ZIT-ova i njihove upotrebe u predmetima povezanim s kaznenim djelima protiv okoliša.*
- *Države članice potiče se da osiguraju ili dodatno razviju suradnju sa susjednim zemljama, uključujući treće zemlje, i da, ako je to primjereno, razviju regionalnu suradnju u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša.*
- *Države članice osobito se potiče da blisko surađuju sa zemljama EU-a i onima izvan njega, koje su zemlje odredišta ili podrijetla pošiljaka otpada, kako bi koordinirale napore u borbi protiv nezakonitih prekograničnih aktivnosti u tome području, među ostalim uspostavom kontaktnih točaka / časnika za vezu s ciljem razmjene informacija i najboljih praksi.*

XIV. SURADNJA JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA

KLJUČNI NALAZI I ZAKLJUČCI

Prema nalazima evaluacije, razina suradnje javnog i privatnog sektora razlikuje se među državama članicama te je ta suradnja općenito razvijenija i učinkovitija ako je strukturiranija i odvija se u ozračju međusobnog povjerenja.

U evaluaciji je ocijenjeno da je u nekim državama članicama takva suradnja učinkovita, dok bi u drugim državama članicama javni sektor mogao imati aktivniju ulogu u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša.

U nekim državama članicama predviđena je upotreba javno-privatnih partnerstava na temelju memoranduma o razumijevanju ili drugih formalnih sporazuma iako je katkad ograničena na određena područja. Druge države članice nisu razvile formalan okvir za javno-privatna partnerstva, a u nekima se od njih suradnja, sastanci i razmjena informacija s privatnim sektorom o incidentima, trendovima i kretanjima odvijaju neformalno.

U evaluaciji je istaknuta važnost uspostave javno-privatnih partnerstava kako bi se omogućile redovita suradnja i razmjena informacija, znanja, iskustva i sposobnosti s privatnim sektorom u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša, prvenstveno u vezi s otkrivanjem nezakonitih aktivnosti u pogledu otpada.

Najnapredniji oblici suradnje s privatnim sektorom utvrđeni su u nekim državama članicama u kojima je takva suradnja institucionalizirana uspostavom odgovarajućih institucija / radnih skupina uz sudjelovanje predstavnika privatnog sektora, kao i u nekim slučajevima nevladinih organizacija ili sveučilišta uključenih u pitanja okoliša, i tijela javne uprave / tijela za izvršavanje zakonodavstva nadležnih u tome području.

U kontekstu evaluacije navedene strukture ocijenjene su vrijednima i korisnima jer civilnom društvu omogućuju aktivno sudjelovanje u sprečavanju kaznenih djela protiv okoliša i borbi protiv njih te se stoga smatraju primjerima dobrih praksi.

Zahvaljujući svojem specijaliziranom stručnom znanju nevladine organizacije koje rade na zaštiti okoliša mogu imati važnu ulogu u sprečavanju kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, i borbi protiv njih, primjerice provedbom mjera za podizanje razine osviještenosti te obrazovnih kampanja, prijavljivanjem korisnih podataka i informacija o mogućim kaznenim aktivnostima i povezanim trendovima, kao i u evaluaciji štete u okolišu.

Iako su privatna udruženja i nevladine organizacije koje djeluju u tome području prisutni u gotovo svim državama članicama, razlikuje se njihova razina suradnje s tijelima za izvršavanje zakonodavstva. U nekima od njih oni daju ključan doprinos prosljeđivanjem izvješća o šteti u okolišu, dok se u drugima čini da bi mogli biti integriraniji u javne napore za jačanje sprečavanja i podizanje razine osviještenosti među građanima i privatnim trgovačkim društvima u tome području (vidjeti i poglavlje XII.).

U nekim državama članicama suradnja s privatnim sektorom u tome području uključuje i industriju što se pokazuje korisnim za raspravu o provedbi zakonodavstva u području okoliša i poboljšanje usklađenosti s njime.

U nekim državama članicama privatni sektor obvezan je prijavljivati kaznena djela u vezi s otpadom, a u drugima takvo prijavljivanje nije obvezno ili je ograničeno. Prema nalazima evaluacije dijalogom s privatnim sektorom kojim se premašuju zahtjevi obveznog prijavljivanja moglo bi se olakšati postizanje boljih rezultata u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša.

PREPORUKE

- *Države članice potiče se da iskoriste strukturirana javno-privatna partnerstva u području zaštite okoliša koja bi se mogla temeljiti na memorandumima o razumijevanju ili drugim formalnim sporazumima s ciljem osiguravanja jasnog okvira za redovitu suradnju čime bi se doprinijelo unapređenju borbe protiv kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom.*
- *Države članice potiče se da uspostave tijela ili strukture u kojima sudjeluju predstavnici javnog i privatnog sektora koji se bave pitanjima okoliša s ciljem osiguravanja suradnje u sprečavanju kaznenih djela protiv okoliša, uključujući kaznena djela u vezi s otpadom, i borbi protiv njih.*
- *Države članice potiče se da uspostave ili dodatno razrade radne odnose, dijalog i redovite razmjene informacija s nacionalnim nevladinim organizacijama aktivnima u području okoliša.*
- *Države članice trebale bi poticati privatni sektor da informacije o slučajevima u kojima se sumnja na kršenja zakonodavstva o okolišu dijeli s javnim tijelima, prema potrebi, uspostavom obveze za privatni sektor u nacionalnom pravu da prijavljuje incidente povezane s okolišem.*

XV. NEZAKONITA TRGOVINA OTPADOM

KLJUČNI NALAZI I ZAKLJUČCI

Nacionalne strukture država članica za sprečavanje nezakonitih pošiljaka otpada i borbu protiv njih uključuju velik broj kontrolnih tijela (od kojih svako takvo tijelo ima svoju ulogu), a koja na različitim razinama provode inspekcije i istrage.

Nacionalni sustavi raspodjele nadležnosti, učinkovitost organizacije i stupanj interakcije među različitim tijelima u izvršnom lancu povezanom s otpadom razlikuju se diljem Europske unije. Niska stopa otkrivanja nezakonitih pošiljaka otpada u nekim državama članicama ukazuje na mogući prostor za poboljšanje njihovih sustava za učinkovitiju borbu protiv nezakonite trgovine otpadom.

Dok je u nizu država članica suradnja u tome području formalizirana i prilično djelotvorna, u drugima ima prostora za poboljšanja s pomoću jače integriranog i koordiniranog djelovanja među raznim tijelima za izvršavanje zakonodavstva kako bi se izgradio snažniji sustav za otkrivanje i praćenje nezakonitih prekograničnih pošiljaka otpada.

Tijela nadležna za okoliš obično imaju primarnu odgovornost za provedbu Uredbe br. 1013/2006, osobito za nadzor prekograničnih pošiljaka otpada; u nekim državama članicama različita upravna tijela nadležna su, s jedne strane, za administrativne obveze (npr. izdavanje licencija) te, s druge strane, za inspekciju postrojenja i trgovačkih društava koja proizvode otpad, kao i onih društava koja se bave prijevozom otpada.

Budući da se kaznena djela u vezi s otpadom smatraju „kaznenim djelima koja zahtijevaju provjere”, dostatan broj inspektora i inspekcija ključan je za otkrivanje te vrste kaznenih djela. Države članice uspostavile su planove inspekcijskog nadzora za pošiljke otpada na temelju Uredbe br. 1013/2006.

U samo nekoliko država članica utvrđeno je dobro funkcioniranje inspekcijskih službi koje imaju inspektore sa stručnim znanjem, kapacitetima i opremom za provedbu inspekcija.

U drugim državama članicama nedostatak informacija i obavještajnih podataka, izostanak usredotočenosti odnosno određivanja prioriteta te središnje strategije za utvrđivanje navedene pojave i borbu protiv nje utječe na sposobnost sustava za sprečavanje ili otkrivanje nezakonitih pošiljaka otpada. Zato ukupan broj rutinskih inspekcija i dostupnih inspektora često nije dostatan za djelovanje protiv kaznenih djela u vezi s otpadom. U određenim državama članicama evaluacijom je osobito istaknuta potreba za usmjerenijim kontrolama na cestama i granicama te inspekcijama poslovnih prostora trgovačkih društava.

S obzirom na to da se otpad, među njime i opasni otpad, kreće među različitim državama članicama, nedostatak redovitih provjera nije samo faktor rizika za dotičnu zemlju, već može imati posljedice i na razini EU-a te bi mogao spriječiti otkrivanje nezakonitih mreža koje u tome području djeluju u brojnim zemljama. Povezanost nezakonite trgovine otpadom i organiziranog kriminala nije, međutim, očita. U nekim zemljama nije dokazana, dok je u drugima više ili manje očita.

Stoga je u evaluaciji istaknuta i potreba za fizičkim kontrolama kako bi se nezakonite pošiljke otpada otkrile tijekom carinskih kontrola pri uvozu i izvozu otpada, kao i za, među ostalim, prikupljanjem uzoraka, na redovitoj osnovi i ne samo u slučajevima nepravilnosti u dokumentaciji koja u nekim slučajevima može biti prijeverna pa ipak ne izazvati sumnju.

Iskorištavanje obavještajnih podataka, posebnih istražnih tehnika i financijskih istraga kako bi se olakšalo prikupljanje relevantnih dokaza u tome području također je važno te je stoga nizu država članica preporučeno da provedu poboljšanja u tome pogledu.

Procjena rizika ključna je i za provođenje ciljanih inspekcija, osobito u državama članicama preko čijih granica prolazi velika količina robe pa je u njima teško obaviti inspekciju cjelokupnog kontejnerskog prometa.

S obzirom na ogromnu složenost primjenjivog zakonodavstva i potrebu za njegovim učinkovitim izvršavanjem, od ključne je važnosti da inspektori/istražitelji koji se bave prekograničnim pošiljkama prođu specijalizirano osposobljavanje. To, međutim, nije uvijek tako, a osobito ne u slučaju carinskih službi koje često nemaju specijalizirana stručna znanja potrebna za postupanje s nezakonitim pošiljkama otpada u svrhu utvrđivanja eventualne kaznene aktivnosti u vezi s fizičkim otpadom.

Zbog ogromne količine otpada koji se prevozi automobilima ili brodovima, tijela koja sudjeluju u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša ne mogu se pri provjeri pošiljaka isključivo osloniti na ljudsku analizu te su im potrebni alati s pomoću kojih bi te pošiljke brzo pregledali. Ujedno je važno da inspeksijska tijela država članica raspolažu suvremenom infrastrukturom i opremom kako bi se učinkovito borila protiv kaznenih djela u vezi s otpadom.

Upotrebom skenera pri provedbi inspekcija dobiva se slika robe koja se prevozi, i to bez otvaranja kontejnera. Nadalje, neke države članice na zajedničkim granicama zajednički se koriste skenerima, što se smatra dobrom praksom. U samo nekoliko država članica upotrebljavaju se pri prekograničnim inspekcijama napredni inspekcijski alati poput bespilotnih letjelica, rendgenske tehnologije i mobilnih uređaja za skeniranje, a posebna vozila koja su znanstveno opremljena za prikupljanje uzoraka na terenu smatraju se primjerima najboljih praksi. Općenitije gledano, ima prostora za poboljšanja u tome pogledu.

Neke države članice raspolažu elektroničkim bazama podataka o prekograničnim pošiljkama otpada u pogledu kojih je potrebno dostaviti obavijesti, a koje sadrže informacije o proizvodnji, prijevozu i odredištu otpada i, u nekim slučajevima, povezanim kršenjima zakonodavstva te kojima mogu pristupiti tijela koja sudjeluju u borbi protiv kaznenih djela u vezi s otpadom. Budući da se tim bazama podataka može olakšati praćenje otpada i time doprinijeti poboljšanju učinkovitosti inspekcija te strateške i taktičke analize, može ih se smatrati najboljim praksama.

Radi sprečavanja kaznenih djela u vezi s otpadom, u samo nekim je državama članicama kamione za prijevoz otpada obvezno označiti pločicom „A”. Time se jako olakšavaju utvrđivanje i praćenje pošiljaka otpada i provedba povezanih inspekcija te se stoga takvo što može smatrati dobrom praksom.

Samo nekoliko zemalja digitaliziralo je obvezne obrasce za pošiljke otpada i tome dodalo automatiziranu analizu tih obrazaca te je svoj operativni sustav podijelilo sa svim tijelima koja sudjeluju u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša. Stoga mogu provoditi brze i točne procjene rizika, otkriti kršenja i odmah odaslati službenike da obave inspekcije.

U okviru evaluacije utvrđene su određene glavne prepreke otkrivanju kaznenih djela povezanih s nezakonitim pošiljkama otpada: to je, u prvom redu, složenost kategorizacije otpada, koja dovodi do poteškoća u pogledu definicije otpada u zakonodavstvu EU-a, zatim razlikovanje opasnog i neopasnog otpada i razlikovanje nusproizvoda i otpada, odnosno rabljenih automobila i otpadnih vozila; u nekim je slučajevima istaknuto da može biti teško dobiti uzorke kojima se točno odražava pošiljka otpada. No države članice moraju se oslanjati na stručna znanja, a to prije svega podrazumijeva potrebu za pribavljanjem primjerenih uzoraka.

U samo nekoliko se zemalja tehnički kvalificirano i nepristrano stručno znanje osigurava u okviru tijela iz javnog sektora koja raspolažu specijaliziranim laboratorijima te nadležnim tijelima nude pomoć i savjete u vezi s tehničkim i znanstvenim pitanjima. U drugim državama članicama forenzička ispitivanja obavljaju privatni stručnjaci ili trgovačka društva; neke od tih država članica istaknule su nedostatak stručnjaka za kaznena djela protiv okoliša (te, preciznije, za kaznena djela u vezi s otpadom), kao i troškove i trajanje pribavljanja stručne analize, što može dovesti do kašnjenja u kaznenim postupcima.

Neke države članice na nacionalnoj razini izradile su priručnike kojima se nadležnim tijelima olakšava obavljanje takvih procjena te doprinosi učinkovitijem izvršavanju zakonodavstva o otpadu. Niz država članica zatražio je da se na razini EU-a utvrde smjernice za rješavanje poteškoća u vezi s tumačenjem sustava kategorizacije otpada i time diljem EU-a doprinese učinkovitijem i dosljednijem pristupu kaznenim djelima u vezi s otpadom.

U evaluaciji su istaknute i poteškoće pri organizaciji vraćanja tereta u zemlju podrijetla u slučajevima otkrivanja nezakonitog međunarodnog prijevoza. Prema zakonodavstvu EU-a države članice obvezne su poduzeti mjere za otkrivanje nezakonitog prijevoza otpada te osigurati propisno gospodarenje njime s okolišnog aspekta, i to vraćanjem na mjesto podrijetla odnosno njegovim prosljeđivanjem u odgovarajuće i ovlaštene centre za prikupljanje ili obradu.

Stoga bi sljedivost otpada od proizvodnje do konačnog odredišta trebalo riješiti odredbama u nacionalnom zakonodavstvu kojima bi se zahtijevalo da pošiljke otpada budu popraćene identifikacijskim ispravama, a da proizvođači i osobe ili subjekti koji gospodare otpadom vode kronološku evidenciju otpada kojim gospodare, u skladu s Okvirnom direktivom o otpadu.

Takve situacije nužno je nadzirati, a nadležna nacionalna tijela u dotičnoj zemlji moraju biti informirana kako bi mogla potvrditi da je otpad isporučen na mjestu podrijetla. Radi osiguravanja propisnog gospodarenja otpadom navedene korake nužno je poduzeti u bliskoj suradnji s drugim dotičnim stranim nadležnim tijelima.

Međutim, u slučajevima u kojima je otpad već zbrinut, sljedivost osoba koje su počinile prekršaje i utvrđivanje odgovornih strana, ako je otpad iskrعان u inozemstvu, također se mogu pokazati problematičnima. Nadalje, utvrđivanje ozbiljnosti prekršaja može biti znatan izazov jer pošiljke otpada često napuste područje država članica prije nego što ih se može podrobno pregledati.

U tome pogledu učinkovite mjere s ciljem olakšavanja vraćanja otpada i propisnog gospodarenja njime zahtijevaju suradnju s državama podrijetla, osobito trećim državama, koje su izravno pogođene nezakonitom trgovinom otpadom, mada često nisu poznate; ako ih je moguće identificirati, eventualne poteškoće u komunikaciji s njima često rezultiraju znatnim utroškom vremena.

Druga poteškoća povezana je s potrebom za procjenom prikupljenih dokaza s pomoću mišljenja relevantnih stručnjaka, osobito u odnosu na kaznena djela u vezi s otpadom, pogotovo ako je otpad već zbrinut na državnom području ili ako je poslan u inozemstvo. Zajedničku zabrinutost u tome kontekstu predstavlja problem prikupljanja uzoraka u okviru upravnog postupka koji je podložan manje strogim pravilima od onih koja se primjenjuju tijekom istraga te je katkad nezadovoljavajući iz perspektive daljnjeg postupanja u kaznenopravnom postupku (vidjeti i poglavlje XII.).

Kao ostale prepreke otkrivanju nezakonitih pošiljaka otpada države članice navele su ograničene proračune, uzimajući u obzir to da skladištenje zaplijenjene robe može uzrokovati dodatne troškove, ograničene ljudske resurse i složenost okolnosti kaznenih djela.

Tokovi otpadne električne i elektroničke opreme (OEEO) i otpadnih vozila stvaraju potrebu za posebnim mjerama koje treba poduzimati u različitim fazama postupka gospodarenja otpadom u skladu sa zahtjevima predviđenima u Direktivi 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (OEEO) i Direktivi 2000/53/EZ o otpadnim vozilima.

Dok se u nekim državama članicama otpadna električna i elektronička oprema te otpadna vozila smatraju prioritetnim tokovima otpada te podliježu posebnim inspekcijskim aktivnostima i analizama, koje uključuju ne samo provjere dokumentacije, već i detaljne fizičke inspekcije, takve mjere nisu uvedene u svim državama članicama.

Posebni nalazi povezani s opasnim otpadom navedeni su u poglavlju XVI.

PREPORUKE

- *Državama članicama preporučuje se da osiguraju integrirana i koordinirana djelovanja u kojima sudjeluju razna tijela za izvršavanje zakonodavstva i upravna tijela u svrhu uspostave ili dodatnog jačanja učinkovitog sustava za borbu protiv nezakonitih aktivnosti povezanih s prekograničnim pošiljkama otpada.*
- *Kako bi poboljšale mjere izvršavanja u pogledu nezakonitih prekograničnih pošiljaka otpada, državama članicama preporučuje se osiguravanje primjerenog broja specijaliziranih i odgovarajuće osposobljenih inspektora, eventualno s ovlastima za izvršenje kaznenopravnih mjera, te redovitim inspekcija, uključujući fizičke provjere kontejnera u kojima se prevozi otpad.*
- *Državama članicama preporučuje se da iskoriste obavještajne podatke, procjenu rizika, financijske istrage i posebne istražne tehnike, u mjeri u kojoj je to razmjerno dotičnom kaznenom djelu, kao i da uspostave elektroničke baze podataka u vezi s prekograničnim pošiljkama otpada kako bi dodatno ojačale svoju sposobnost otkrivanja nezakonitih pošiljaka otpada.*
- *Uzimajući u obzir moguće rizike u vezi s otpadnom električnom i elektroničkom opremom te otpadnim vozilima, države članice trebale bi razmotriti osmišljavanje globalnog akcijskog plana za cijeli ciklus tih tokova otpada, od proizvodnje do eliminacije, kojim se također utvrđuju sve službe uključene u povezane aktivnosti izvršavanja zakonodavstva.*
- *Države članice potiče se da poduzmu mjere za poboljšanje suradnje s državama podrijetla, osobito s trećim državama, koje su izravno pogođene nezakonitom trgovinom otpadom, kako bi se olakšalo vraćanje otpada i propisno gospodarenje njime u tim zemljama.*

XVI. NEZAKONITA PROIZVODNJA OPASNIH MATERIJALA ILI RUKOVANJE NJIMA I GOSPODARENJE OPASNIM OTPADOM

KLJUČNI NALAZI I ZAKLJUČCI

Budući da nezakonita proizvodnja opasnih tvari i rukovanje njima mogu znatno utjecati ne samo na okoliš, već i na javno zdravlje, iznimno je važna uspostava odgovarajućeg zakonodavnog okvira i struktura za reguliranje i kontrolu relevantnih aktivnosti.

Prema zaključcima evaluacije važno je, u svrhu zaštite stanovništva i okoliša od opasnosti, oprezno rukovati opasnim tvarima i proizvodima tijekom njihove proizvodnje, skladištenja, prijevoza, upotrebe i zbrinjavanja te, za takve potrebe, mjere koje se poduzimaju za sprečavanje ili ograničavanje štete temeljiti na procjeni rizika za svaku tvar.

Iako države članice ne posvećuju jednaku pozornost nezakonitoj proizvodnji opasnih tvari i materijala te rukovanju njima, većina ih je, u različitom opsegu, uvela relevantni regulatorni i organizacijski okvir u tome području, uključujući posebne kaznenopravne odredbe za definiranje povezanih kaznenih djela i sankcija.

U kontekstu evaluacije istaknuta je važnost jasnog osmišljavanja relevantnog zakonodavstva u svrhu osiguravanja provedbe svih aktivnosti pod strogim pravilima kojima se utvrđuju primjenjiva ograničenja u vezi s proizvodnjom, uvozom, obradom, prikupljanjem itd. opasnih tvari.

U nacionalnom zakonodavstvu većine država članica definiran je pojam „opasnog materijala”, i to obično u upravnim zakonima, dok u zakonodavstvu samo nekoliko država članica nema te definicije.

Ipak, u slučaju nesigurnosti primjenjuje se relevantno zakonodavstvo EU-a u tome području. Tvar ili smjesa smatraju se „opasnima” osobito na temelju članka 3. Uredbe (EZ) br. 1272/2008 Europskog parlamenta i Vijeća o razvrstavanju, označivanju i pakiranju tvari i smjesa, ako ispunjavaju kriterije povezane s fizikalnim opasnostima, opasnostima za zdravlje ili opasnostima za okoliš utvrđene u Prilogu I. Uredbe (EZ) br. 1272/2008 te se trebaju kategorizirati u skladu s pripadajućim razredima opasnosti predviđenima u tome Prilogu.

Na temelju članka 4. Uredbe o razvrstavanju proizvođači, uvoznici i daljnji korisnici obvezni su prije njihova stavljanja na tržište kategorizirati tvari ili smjese u skladu s glavom II. Uredbe.

Proizvodnja, stavljanje na tržište i upotreba određenih opasnih tvari, smjesa i proizvoda zabranjeni su i/ili ograničeni posebnim uvjetima utvrđenima u Prilogu XVII. Uredbi (EZ) br. 1907/2006 o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (Uredba REACH).

U kontekstu evaluacije istaknuto je da bi suradnja nadležnih tijela, tj. upravnih službi, policijskih i carinskih službi, civilne zaštite, vatrogasnih službi i pravosudnih tijela, po mogućnosti trebala biti formalizirana na temelju standardnih operativnih postupaka kako bi se osigurao odgovarajući koordinirani odgovor na prijetnje koje predstavljaju kemijski, biološki, radiološki i nuklearni materijali.

Neke države članice navele su da su se susrele s vrlo malim brojem slučajeva nezakonitih aktivnosti povezanih s proizvodnjom opasnih tvari i rukovanjem njima, odnosno samo s manjim kršenjima proizišlima iz neusklađenosti s primjenjivim zakonodavstvom u vezi s licencijama, ovlaštenjima itd.

Niska stopa otkrivanja u vezi s (još ozbiljnijim) nezakonitim aktivnostima povezanim s proizvodnjom opasnih materijala ili rukovanjem njima otvara pitanje o mogućoj vezi s nedostatkom znanja i osviještenosti o tim vrstama kaznenih djela i/ili nedostatnim aktivnostima tijela za izvršavanje zakonodavstva u pogledu nadzora i kontrole, što bi uključivalo potrebu za poduzimanjem odgovarajućih mjera za poboljšanje sprečavanja nezakonitih aktivnosti u tome području i borbe protiv njih.

Neke države članice istaknule su da nemaju saznanja o bilo kakvim preprekama uspješnim istragama i kaznenom progonu nezakonitih aktivnosti u pogledu proizvodnje opasnih tvari i rukovanja njima, a druge su navele općenite probleme poput složenosti zakonodavstva, nedostatka specijalizacije, poteškoća u otkrivanju itd.

Prikupljanje dostatnih i pouzdanih dokaza čini se jednim od glavnih izazova u istraživanju i otkrivanju kaznenih aktivnosti u vezi s rukovanjem opasnim materijalima, koji zahtijeva odgovarajuće istražne mjere i specijalizirano stručno znanje, pri čemu se vodi računa i o fizikalnim i kemijskim promjenama nakon uzimanja uzoraka.

opasni materijali često su dokaz koji se mora prikupiti uzimanjem uzoraka te koji moraju analizirati imenovani stručnjaci / forenzički laboratoriji. Ujedno bi relevantne dokaze trebalo službeno čuvati ili drukčije zaplijeniti predviđajući pri tome sigurno i zaštićeno skladištenje, što često podrazumijeva znatne troškove (vidjeti i poglavlje XII.).

Prema nalazima evaluacije, uzimajući u obzir i to da je rukovanje opasnim materijalima često povezano s organiziranim kriminalom, iskorištavanje obavještajnih podataka važno je kako bi se poboljšale sposobnosti otkrivanja u tome području. Nadalje, države članice trebale bi iskoristiti mogućnosti suvremenih tehnologija s visokotehnoškim instrumentima i vrlo sofisticiranom opremom s pomoću kojih se može olakšati otkrivanje, prikupljanje uzoraka i dekontaminacija opasnih materijala.

Uzimajući u obzir činjenicu da rukovanje opasnim tvarima zahtijeva visoku razinu stručnog znanja te da općenito postoji potreba za većom razinom specijalizacije, ključno je nacionalnim operaterima koji se bave tim pitanjima pružiti primjereno i redovito specijalizirano osposobljavanje u vezi s opasnim materijalima. Takvo je osposobljavanje u različitom opsegu osigurano u određenim državama članicama; u nekima je bolje organizirano i opsežnije, dok bi ga u drugima trebalo intenzivirati i poboljšati.

Suradnja u pogledu opasnih tvari s nadležnim tijelima u državama članicama EU-a i trećim zemljama također je važna za omogućivanje razmjene informacija o trendovima u vezi s proizvodnjom takvih tvari ili postupanjem s njima te njihovim stavljanjem na tržište na europskoj i međunarodnoj razini.

Neke države članice, međutim, nisu dostavile nikakve informacije niti su izvijestile o posebnim iskustvima u vezi sa suradnjom s drugim europskim i međunarodnim partnerima u pogledu rukovanja opasnim materijalima. Druge države članice izvijestile su o oblicima suradnje, osobito u vezi s razmjenu informacija s drugim zemljama putem relevantnih kanala poput Europol i Interpola. Neke države članice navele su upotrebu drugih kanala, kao što su nadzorna ploča portala nacionalnih tijela za izvršavanje zakonodavstva (PD-NEA), internetski podržani informacijski i komunikacijski sustav za paneuropski nadzor tržišta (ICSMS) i, za ozbiljne rizike, sustav RAPEX za razmjenu informacija o opasnim tvarima.

Što se tiče otpada, kriteriji za kategorizaciju otpada kao opasnog utvrđeni su u Uredbi Komisije (EU) br. 1357/2014 od 18. prosinca 2014. Zbog njihova učinka na ljudsko zdravlje i okoliš posebnu pozornost trebalo bi posvetiti kaznenim djelima povezanim s opasnim otpadom, kako je navedeno u članku 3. točkama (b) i (e) Direktive 2008/99/EZ od 19. studenoga 2008. o zaštiti okoliša putem kaznenog prava.

Prijevoz opasnog otpada i rukovanje njime trebalo bi nadzirati jer se neprimjerenim gospodarenjem takvim otpadom može prouzročiti ozbiljno onečišćenje te ono može imati štetan učinak na javno zdravlje. Takvo što postiže se obvezama prema kojima proizvođači, imatelji, sakupljači, prijevoznici i zbrinjavatelji opasnog otpada nadležna tijela moraju obavijestiti o zbrinjavanju i prijevozu opasnog otpada, kao i s pomoću inspekcija. U većini država članica, međutim, ne postoje posebni sustavi ili mjere za inspekcije i istrage koje su posebno usmjerene na opasni otpad.

U mnogim državama članicama u kojima je provedena evaluacija malen je broj kaznenih predmeta u vezi s opasnim otpadom ili opasnim materijalima. Uobičajeni modaliteti djelovanja pri nezakonitom gospodarenju opasnim otpadom jesu pretvaranje da opasni otpad nije opasan, kategoriziranje otpadne električne i elektroničke opreme kao proizvoda te skrivanje opasnog otpada pod neopasnim otpadom.

Počinjene mnogih kaznenih djela povezanih s opasnim otpadom odvija se na temelju pogrešne kategorizacije jer neka trgovačka društva robu kategoriziraju kao neopasnu ako postoji najmanja mogućnost da bude otkrivena. Stoga je jedan od glavnih izazova nadležnih tijela osigurati da opasni otpad ima ispravnu dokumentaciju. Budući da je gospodarenje opasnim otpadom krajnje tehničke i složene naravi, relevantnim mjerama trebalo bi osigurati da inspekcije i povezano prikupljanje uzoraka obavljaju kvalificirani tehničari s posebnim stručnim znanjem u tome području.

PREPORUKE

- *Kako bi ojačale sposobnost otkrivanja i izvršavanja u borbi protiv nezakonite proizvodnje opasnih tvari i rukovanja njima, države članice potiče se da pojačaju aktivnosti nadzora i s njima povezane provjere te da iskoriste obavještajne podatke i procjene rizika kako bi utvrdile trendove i prijetnje u tome području.*
- *Države članice trebale bi razmotriti formaliziranje međuinstitucijske suradnje u borbi protiv nezakonitih aktivnosti u vezi s proizvodnjom opasnih tvari i rukovanjem njima kako bi nadležna tijela mogla brzo i koordinirano reagirati na prijetnje koje predstavljaju kemijski, biološki, radiološki i nuklearni materijali.*
- *Države članice potiče se da poduzmu odgovarajuće mjere za jačanje specijalizacije nadležnih tijela koja sudjeluju u borbi protiv nezakonite proizvodnje opasnih tvari i rukovanja njima, primjerice povećanjem mogućnosti za osposobljavanje dostupnih stručnjacima u tome složenom i vrlo tehničkom području kriminaliteta.*