

Bruksela, 31 maja 2022 r.
(OR. pl)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2022/0167(COD)

9598/22
ADD 3

JAI 768
COPEN 212
DROIPEN 72
CODEC 799

WNIOSEK

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	25 maja 2022 r.
Do:	Sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2022) 246 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW [...] ... Towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia [Mandatory element]

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2022) 246 final.

Załącznik: SWD(2022) 246 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.5.2022 r.
SWD(2022) 246 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

[...]

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie
odzyskiwania i konfiskaty mienia**

[Mandatory element]

{COM(2022) 245 final} - {SEC(2022) 245 final} - {SWD(2022) 245 final}

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków przeglądu przepisów unijnych dotyczących konfiskaty i odzyskiwania mienia
A. Zasadność działań
Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?
Przestępczość zorganizowana jest jednym z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Zakłócenie działalności zorganizowanych grup przestępczych jest niezwykle trudne z uwagi na coraz bardziej złożone sposoby działania, wyrafinowane środki wykorzystywane do prania pieniędzy i ukrywania nielegalnego mienia, jak również skalę ich ogromnych zysków, które szacuje się na co najmniej 139 mld EUR rocznie. Niezbędne jest odzyskiwanie nielegalnych zysków i zapewnienie, aby przestępstwa nigdy nie mogły się opłacać. Pomimo decyzji Rady z 2007 r. dotyczącej biur ds. odzyskiwania mienia oraz dyrektywy z 2014 r. w sprawie konfiskaty, w których ustanowiono minimalne standardy w zakresie zabezpieczenia i konfiskaty, przestępcom odbierana jest jedynie niewielka część nielegalnego mienia. Przyczyny są następujące: • zdolności do szybkiej identyfikacji oraz szybkiego wykrywania i zabezpieczania mienia są ograniczone, ponieważ organy ścigania nie traktują dochodzeń finansowych priorytetowo, a biura ds. odzyskiwania mienia nie mają zasobów, uprawnień i informacji niezbędnych do prowadzenia skutecznej współpracy we wszystkich państwach członkowskich; • zarządzanie mieniem nie zawsze przebiega w sposób skuteczny, ponieważ niezbędna wiedza specjalistyczna nie zawsze jest dostępna, a środki mające na celu zapewnienie, aby mienie nie traciło na wartości, nie są stosowane systematycznie. Wysokie koszty zarządzania mieniem oraz utrata jego wartości stanowią czynnik zniechęcający do wszczynania postępowań w przedmiocie wykrywania i zabezpieczenia mienia; • istniejące narzędzia konfiskaty nie obejmują wszystkich rynków przestępczych i nie zaprojektowano ich w sposób umożliwiający przechwytywanie korzyści z przestępstwa, gdy przestępcy, w szczególności członkowie wyższych szczebli organizacji przestępczych, skutecznie zacierają po sobie ślady i ukrywają nielegalne pochodzenie swojego mienia; • co więcej, wiele organów odpowiedzialnych za realizację różnych zadań nie traktuje odzyskiwania i konfiskaty mienia wystarczająco priorytetowo.
Jaki jest cel inicjatywy?
Celem inicjatywy jest wzmocnienie zdolności właściwych organów do pozbawiania przestępców ich nielegalnych zysków, a tym samym zakłócenie zdolności przestępców do kontynuowania działalności przestępczej. Ogólny cel tej inicjatywy realizowany jest w ramach czterech celów szczegółowych: • wzmocnienie zdolności do wykrywania mienia przez zapewnienie właściwym organom kompetencji i zasobów oraz należytego dostępu do informacji niezbędnych do wykrywania mienia i prowadzenia współpracy transgranicznej; • udoskonalenie narzędzi służących do zarządzania mieniem w celu minimalizacji kosztów i zabezpieczenia wartości mienia; • wzmocnienie zdolności do konfiskaty, co umożliwi organom przejmowanie działalności przestępczej i przechwytywanie nielegalnego mienia znajdującego się w posiadaniu zorganizowanych grup przestępczych, w szczególności członków ich kierownictwa; • poprawa wydajności systemu odzyskiwania mienia przez bardziej strategiczne podejście oraz ściślejszą współpracę.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?
Zorganizowane grupy przestępcze umieszczają swoje nielegalne mienie w różnych jurysdykcjach. Odzyskiwanie nielegalnego mienia przez organy krajowe zależy od skutecznego wykrywania i zabezpieczania mienia w innych państwach członkowskich oraz ogólnounijnych mechanizmów współpracy. Niewystarczające przepisy dotyczące odzyskiwania mienia w jednym państwie członkowskim wpływają na bezpieczeństwo wszystkich państw członkowskich, w których zorganizowane grupy przestępcze wykorzystują nielegalne zyski do prowadzenia działalności przestępczej w całej UE. Organy krajowe oraz zainteresowane strony uznały, że Unia Europejska jest lepiej przygotowana do opracowania wspólnych przepisów mających na celu zwalczanie tego transnarodowego zjawiska przestępczości.
B. Rozwiązania
Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?
Oprócz wariantu nielegislacyjnego (wariant 1), koncentrującego się na wymianie najlepszych praktyk, wytycznych i szkoleniach, oceniono trzy warianty legislacyjne dotyczące poszczególnych celów szczegółowych, przy czym za preferowany uznano wariant 3:

- **Cel I: Wzmocnienie zdolności do wykrywania mienia**
 - **Wariant 2:** zwiększenie uprawnień i zasobów biur ds. odzyskiwania mienia oraz poszerzenie ich dostępu do baz danych;
 - **Wariant 3:** oprócz środków przewidzianych w wariantie 2 wymaganie systematycznego wszczynania dochodzeń finansowych w odniesieniu do określonego zbioru przestępstw oraz uregulowanie kwestii wymiany informacji między biurami ds. odzyskiwania mienia;
 - **Wariant 4:** oprócz wymagań rozważanych w wariantie 3 rozszerzenie obowiązku wszczynania dochodzeń finansowych na wszystkie przestępstwa oraz wprowadzenie całodobowych punktów kontaktowych biur ds. odzyskiwania mienia.
- **Cel szczegółowy II: Zapewnienie skutecznego zarządzania mieniem**
 - **Wariant 2:** utworzenie punktów kontaktowych w celu ułatwienia współpracy transgranicznej między biurami ds. zarządzania mieniem oraz określenie ogólnych zasad zarządzania mieniem;
 - **Wariant 3:** oprócz środków przewidzianych w wariantie 2 wprowadzenie wymogu, aby wszystkie państwa członkowskie ustanowiły wyspecjalizowane biura ds. zarządzania mieniem oraz zapewniły im możliwości sprzedaży mienia, zanim straci ono na wartości;
 - **Wariant 4:** centralizacja wszystkich zadań związanych z wykrywaniem i zarządzaniem w ramach jednego biura ds. odzyskiwania mienia i zarządzania nim.
- **Cel szczegółowy III: Wzmocnienie zdolności do konfiskaty**
 - **Wariant 2:** rozszerzenie zakresu środków dotyczących konfiskaty na wszystkie „europrzestępstwa” (np. nielegalny handel bronią palną);
 - **Wariant 3:** rozszerzenie zakresu na przestępstwa popełniane w ramach przestępczości zorganizowanej, które generują najwięcej przychodów (podrabianie, nadużycia finansowe itp.) oraz wprowadzenie nowego modelu konfiskaty umożliwiającego konfiskatę mienia pochodzącego z działalności przestępczej, które nie jest bezpośrednio powiązane z konkretnym przestępstwem i które jest nieproporcjonalne do dochodów właściciela;
 - **Wariant 4:** oprócz środków wymienionych w wariantie 3 rozszerzenie zakresu na wszystkie przestępstwa (podejście obejmujące wszystkie przestępstwa).
- **Cel szczegółowy IV: Poprawa ogólnej wydajności systemu odzyskiwania mienia**
 - **Wariant 2:** nałożenie na państwa członkowskie obowiązku ustanowienia krajowej strategii odzyskiwania mienia określającej wspólne cele oraz definiującej role różnych podmiotów i współpracę między nimi;
 - **Wariant 3:** określenie obowiązków w zakresie współpracy oraz wymogów dotyczących składania sprawozdań na temat funkcjonowania systemu odzyskiwania mienia wraz z ewentualnymi zaleceniami; ustanowienie rejestrów mienia w celu rejestrowania decyzji dotyczących odzyskiwania mienia;
 - **Wariant 4:** zintegrowanie rejestrów mienia państw członkowskich w całej Unii.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Interwencja legislacyjna pozostaje w zgodzie z oczekiwaniami współprawodawców, którzy w chwili przyjmowania dyrektywy w sprawie konfiskaty wezwali Komisję do przeanalizowania, czy wykonalne jest wprowadzenie dalszych przepisów dotyczących konfiskaty mienia pochodzącego z działalności przestępczej w przypadku braku wyroku skazującego. Ponadto w czerwcu 2020 r. Rada wezwała Komisję do rozważenia możliwości wzmocnienia ram prawnych dotyczących zarządzania zabezpieczonym mieniem oraz przyznania biur ds. odzyskiwania mienia dodatkowych uprawnień, takich jak zabezpieczanie mienia w trybie pilnym, jak również dostępu do baz danych. Biura ds. odzyskiwania mienia na platformie biur ds. odzyskiwania mienia poparły tę możliwość. Ponadto organy krajowe reprezentowane w Komitecie kontaktowym ds. konfiskaty poparły wariant rozszerzenia zakresu dyrektywy w sprawie konfiskaty oraz wezwały do dalszej harmonizacji i współpracy w odniesieniu do zarządzania mieniem.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Oczekuje się, że wariant preferowany (wariant 3) w znaczący sposób przyczyni się do polepszenia zdolności państw członkowskich do pozbawiania przestępców ich nielegalnych zysków. Dzięki zapewnieniu właściwym organom środków niezbędnych do lepszego wykrywania mienia, do utrzymania wartości mienia oraz do skutecznej konfiskaty mienia pochodzącego z określonej działalności przestępczej prowadzonej w ramach zorganizowanej grupy przestępczej preferowany wariant strategiczny znacznie zwiększyłby potencjalną ilość skonfiskowanego mienia. Uszczuplając zyski finansowe, które napędzają działalność przestępczą oraz umożliwiają przestępcom jej prowadzenie, wariant preferowany znacząco przyczyniłby się do wzmocnienia zwalczania przestępczości zorganizowanej. Poprawi to postrzeganie wymiaru sprawiedliwości przez obywateli i zwiększy możliwości zaspokojenia roszczeń ofiar. Również przedsiębiorstwa odniosłyby korzyści z ograniczonej działalności przestępczej, w szczególności

w sytuacjach, w których możliwości konfiskaty zostałyby rozszerzone na korzyści pochodzące z przestępstw zakłócających konkurencję, takich jak podrabianie czy oszustwa związane z VAT. Także administracja publiczna skorzystałaby ze zwiększonych dochodów wpływających do budżetu państwa.
Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?
W przypadku preferowanego wariantu pojawią się dodatkowe koszty dla administracji publicznej, gdyż zarówno biura ds. odzyskiwania mienia, jak i biura ds. zarządzania mieniem będą potrzebowały wystarczających zasobów w celu realizacji wyznaczonych im zadań. Koszty szacuje się w granicach 30–40 mln EUR. Dodatkowe koszty rekompensują jednak z nawiązką środki poprawiające skuteczność całego procesu odzyskiwania mienia, gdyż dzięki przewidzianym środkom można będzie odzyskać około dwukrotnie więcej mienia, co daje obecnie kwotę 1 mld EUR rocznie. Oczekuje się, że ogólne koszty dla administracji publicznej będą niższe od dochodów uzyskanych za pośrednictwem wzmocnionego systemu odzyskiwania mienia.
Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?
Preferowany wariant strategiczny nie wiąże się z nałożeniem żadnych obowiązków na przedsiębiorstwa, w związku z czym nie dotyczy ich bezpośrednio.
Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?
Jak wskazano powyżej, preferowany wariant generuje dodatkowe koszty dla budżetów i administracji krajowych. Koszty te zrekompensują jednak dochody wynikające z wyższego wskaźnika konfiskaty i ogólnej poprawy wydajności.
Czy wystąpią inne znaczące skutki?
Preferowany wariant wpłynie na prawa podstawowe, szczególnie na prawo własności, prawa procesowe i ochronę danych. Obejmie on znaczną liczbę przestępstw i ułatwi konfiskatę. W rezultacie wpłynie na większą liczbę osób i większą ilość mienia. Preferowany wariant obejmuje jednak solidne zabezpieczenia oraz spełni wymogi prawne i proceduralne zapisane w istniejącym orzecznictwie.
D. Działania następce
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Ocenę skutków aktu ustawodawczego należy przeprowadzić co do zasady nie wcześniej niż pięć lat po upływie terminu na wdrożenie tego aktu, aby zapewnić wystarczająco długi okres na ocenę skutków inicjatywy po jej pełnym wdrożeniu we wszystkich państwach członkowskich. Taka ocena zostanie poprzedzona sprawozdaniami z wykonania, a także programem monitorowania.