



Bruxelles, den 15.12.2021
SWD(2021) 466 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om strafferetlig beskyttelse af miljøet og om erstatning af direktiv 2008/99/EF

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

Resumé

Konsekvensanalyse i forbindelse med revisionen af direktivet om miljøkriminalitet (direktiv 2008/99/EF)

A. Behov for handling

Hvad er problemet, og hvorfor udgør det et problem på EU-plan?

Denne konsekvensanalyse følger evalueringen af direktivet om miljøkriminalitet. Miljøkriminalitet har negative økologiske, sociale og økonomiske konsekvenser og er det fjerdemest rentable kriminalitetsområde på verdensplan med en samlet fortjeneste for kriminelle på omkring 260 mia. USD om året. Direktivet om miljøkriminalitet er det vigtigste horisontale EU-instrument til strafferetlig beskyttelse af miljøet. Evalueringen — som blev afsluttet i 2020 — viste, at direktivet om miljøkriminalitet etablerede en fælles EU-ramme for centrale kategorier af miljøkriminalitet, men at den i praksis ikke havde nogen virkning. Direktivet om miljøkriminalitet øgede ikke antallet af domfældelser eller antallet af pålagte sanktioner i medlemsstaterne. Evalueringen identificerede følgende centrale specifikke problemer:

- 1) Anvendelsesområdet for direktivet om miljøkriminalitet (defineret i to bilag til direktivet om miljøkriminalitet og i en liste over lovovertrædelser i artikel 3 i direktivet om miljøkriminalitet) er forældet og defineres på en kompleks måde, hvilket hindrer effektiv efterforskning, retsforfølgning og grænseoverskridende samarbejde.
- 2) Definitionerne af, hvad miljøkriminalitet er, er uklare og hindrer en effektiv efterforskning, retsforfølgning og grænseoverskridende samarbejde mellem og inden for medlemsstaterne.
- 3) Sanktionsniveauerne er ikke effektive og afskrækkende i alle medlemsstater.
- 4) Grænseoverskridende samarbejde er for begrænset.
- 5) Politiske beslutningstagere og praktikere mangler kendskab til arten og omfanget af miljøkriminalitet og effektiviteten af de retshåndhævende foranstaltninger på grund af begrænset indsamling, behandling og udveksling af statistiske data.
- 6) Der er en ineffektiv håndhævelseskæde vedrørende miljøkriminalitet, bl.a. på grund af manglende uddannelse og specialisering og utilstrækkelig koordinering og samarbejde mellem de forskellige niveauer af håndhævelse af miljølovgivningen.

Hvilke resultater skal der opnås?

Initiativet har til formål at opnå bedre miljøbeskyttelse gennem mere effektiv afsløring, efterforskning, retsforfølgning og sanktionering af miljøkriminalitet.

Mere specifikt er målene at:

- 1) effektivisere efterforskningen og retsforfølgningen ved at ajourføre direktivets anvendelsesområde og ved at indføre en gennemførlig og enkel mekanisme til ajourføring af direktivet
- 2) effektivisere efterforskningen og retsforfølgningen ved at præcisere eller fjerne vage udtryk, der anvendes i definitionerne af miljøkriminalitet i artikel 3
- 3) sikre effektive, afskrækkende og forholdsmæssige sanktionstyper og -niveauer for miljøkriminalitet
- 4) forbedre effektiviteten af det grænseoverskridende samarbejde om miljøkriminalitet
- 5) forbedre beslutningstagningen på et velinformeret grundlag om miljøkriminalitet gennem bedre indsamling og udveksling af statistiske data samt
- 6) forbedre effektiviteten af nationale håndhævelseskæder (efterforskning, retsforfølgning, sanktioner).

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?

Miljøkriminalitet såsom alvorlige former for vand- og luftforurening, havforurening og ulovlig handel med kemikalier, affald og vilde dyr og planter har typisk grænseoverskridende virkninger. Bekæmpelsen af denne grænseoverskridende kriminalitet kræver lige vilkår i hele EU for så vidt angår definitionen af miljøkriminalitet og sanktioner. Dette vil lette det retlige samarbejde mellem de relevante myndigheder i medlemsstaterne. Lovovertrædere, herunder virksomheder, vil ikke længere kunne blive ustraffet, f.eks. ved at vælge at operere fra de medlemsstater, der har den mest lempelige lovgivning.

B. Løsninger

Hvilke løsninger er der overvejet for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor?

Kommissionen har udviklet en række lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige politiske løsningsmodeller. Følgende løsningsmodeller blev overvejet og forkastet på et tidligt tidspunkt: 1) at ophæve direktivet eller 2) kun at løse de konstaterede problemer ved hjælp af ikkebindende foranstaltninger, såsom EU-vejledning om fortolkningen af definitioner og sanktionsniveauer.

På grundlag af analysen er den eneste realistiske mulighed for at nå de specifikke mål at revidere direktivet. Dette udelukker ikke støtte til ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger ("hovedløsningsmodel"). Under denne hovedløsningsmodel er følgende delløsninger ("løsningsmodeller") blevet identificeret og vurderet i detaljer i konsekvensanalysen med henblik på at opfylde hvert specifikt mål.

Mål 1

- Løsningsmodel 1a: Ajourføre den eksisterende liste over lovgivning i bilagene, tilføje nye relevante kategorier af kriminalitet til artikel 3. Indføre komitologiproceduren for at holde bilaget ajour.
- Løsningsmodel 1b: Henvise til den relevante sektorspecifikke lovgivning i generelle vendinger og fjerne bilagene. Præcisere definitionen af, hvad der udgør miljøkriminalitet i artikel 3, og tilføje nye relevante kriminalitetskategorier.
- Løsningsmodel 1c: Definere miljøkriminalitet i direktivet uden krav om overtrædelse af relevant sektorspecifik EU-lovgivning.

Den foretrukne løsningsmodel er løsningsmodel 1b, da den skaber større juridisk klarhed om, hvilke overtrædelser af sektorlovgivningen der udgør miljøkriminalitet. I fremtiden skal direktivet — som i dag — ajourføres af EU-lovgiveren, da en mere enkel mekanisme — nemlig komitologiproceduren — ikke finder anvendelse på væsentlige dele af direktivet. Definitionen af miljøkriminalitet er et væsentligt element.

Mål 2

- Løsningsmodel 2a: Definere uklare begreber i direktivet (f.eks. "betydelig skade") mere præcist.
- Løsningsmodel 2b: Fjerne vage udtryk som f.eks. "betydelig skade" og kriminalisere "risikobetonet adfærd" (kriminalitet, der indebærer fare for miljøet).
- Løsningsmodel 2c: En kombination af løsningsmodel 2a og 2b.

Den foretrukne løsningsmodel er løsningsmodel 2c.

Mål 3

- Løsningsmodel 3a: Indføre minimums- og maksimumsniveauer for sanktioner.
- Løsningsmodel 3b: Løsningsmodel 3a plus skærpene omstændigheder og accessoriske sanktioner.
- Løsningsmodel 3c: Løsningsmodel 3b plus en forpligtelse til at knytte bødeniveauet sammen med juridiske personers finansielle situation og/eller ulovlige overskud.

Den foretrukne løsningsmodel er løsningsmodel 3c.

Mål 4

En pakke af bestemmelser, der direkte fremmer grænseoverskridende samarbejde, såsom harmoniserede effektive efterforskningsredskaber, forpligtelse til at samarbejde gennem Europol, Eurojust og OLAF samt regler om jurisdiktion.

Mål 5

- Løsningsmodel 5a: Forpligtede medlemsstaterne til at indsamle og regelmæssigt indberette statistiske data om miljøkriminalitet til Kommissionen.
- Løsningsmodel 5b: Løsningsmodel 5a plus en forpligtelse for medlemsstaterne til at indsamle og indberette statistiske data i henhold til harmoniserede fælles standarder.

Den foretrukne løsningsmodel er løsningsmodel 5b.

Mål 6

En pakke af forpligtelser til at fremme den praktiske gennemførelse, såsom levering af målrettet og regelmæssig uddannelse på alle niveauer i håndhævelseskæden, overordnede nationale strategier for miljøkriminalitet og oplysningsforanstaltninger.

Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

Langt de fleste interessenter, såsom retshåndhævende myndigheder og deres netværk på EU-plan, EU-agenturer som Eurojust og Europol, NGO'er, medlemsstater, erhvervslivet og den akademiske verden, er enige i, at der er behov for forbedringer af direktivet om miljøkriminalitet, og at der er behov for en EU-indsats. De går ind for at revidere direktivet om miljøkriminalitet frem for at indføre ikkebindende foranstaltninger eller blot opdatere anvendelsesområdet for direktivet om miljøkriminalitet. Næsten alle interessenter er enige i de løsningsmodeller, der foreslås under hvert specifikt mål, med én undtagelse vedrørende anvendelsesområdet for direktivet om miljøkriminalitet (mål 1, løsningsmodel 1c — ikke valgt som den foretrukne løsning, se ovenfor). Denne løsningsmodel vil definere miljøkriminalitet i direktivet om miljøkriminalitet uafhængigt af en overtrædelse af forvaltningsretten. Medlemsstaterne og den akademiske verden, der er blevet hørt, og et betydeligt antal interessenter fra erhvervslivet mener imidlertid, at forbindelsen mellem strafferet og forvaltningsret er nødvendig for at sikre retssikkerhed for virksomheder, der overholder sektorspecifik lovgivning. Andre interessenter går ind for at afkoble miljøkriminalitet fra sektorspecifik lovgivning for at forhindre, at gerningsmænd, der har forvoldt meget alvorlige miljøskader, slipper ud af strafferetligt ansvar.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Ifølge vurderingen vil den foretrukne pakke af løsningsmodeller være effektiv med hensyn til at løse de vigtigste problemer og opfylde de generelle og specifikke mål. En mere effektiv afsløring, efterforskning, retsforfølgning og sanktionering af miljøkriminalitet vil sandsynligvis bidrage til at mindske miljøkriminalitetens indvirkning i forhold til referencescenariet. Da de kvantitative data om virkningerne er begrænsede, er de sandsynlige virkninger af løsningsmodellerne baseret på eksperter og interessenters synspunkter, om muligt suppleret med data.

Under **mål 1** vil en fjernelse af bilagene, erstattet af en præcisering af definitionen af, hvad der udgør miljøkriminalitet i artikel 3, og tilføjelse af nye kategorier af miljøkriminalitet under samme artikel sandsynligvis forbedre effektiviteten af efterforskningen og retsforfølgningen af miljøkriminalitet, især med hensyn til grænseoverskridende samarbejde. I fremtiden vil der imidlertid også være behov for regelmæssigt at ajourføre direktivet gennem en lovgivningsprocedure, hvis nye områder af miljøkriminalitet skal føjes til direktivets anvendelsesområde. Der er ingen enklere måde at gøre dette på, da definitionerne af kategorier af miljøkriminalitet er et væsentligt element i direktivet og kræver en afgørelse fra EU-lovgiverens side.

I henhold til **mål 2** er det nødvendigt, at der både foreligger kriminalitet, der indebærer fare for miljøet, og kriminalitet, der forudsætter åbenbar skade, for at der kan reageres hensigtsmæssigt på miljøforbrydelser. Det nuværende direktiv bygger på en kombination af disse to former for kriminalitetsdefinition. Forslaget vil skulle tilføje nye kategorier af kriminalitet, der indebærer fare for miljøet, og præcisere, hvilken adfærd der kriminaliseres.

Det vil også skulle tilføje oplysninger, der gør det muligt at fastslå, hvad der kan udgøre miljøskade.

Mere præcise definitioner af uklare udtryk — såsom "*betydelig* skade" og "*ubetydelig eller ikke ubetydelig mængde*" — vil gøre direktivet mere klart. Fokus på faretruende kriminalitet og risikobetonet adfærd vil muliggøre effektiv sanktionering i tilfælde, hvor det er vanskeligt at fastslå den faktiske skade, eller hvor der ikke er sket skade. Derfor kan en kombineret anvendelse af begge muligheder føre til øget effektivitet i efterforskningen og retsforfølgningen af miljøkriminalitet.

Den foretrukne løsning under **mål 3** vil føre til mere effektive, forholdsmæssige, afskrækkende og ensartede sanktionsniveauer i hele EU og i praksis i hele EU. Desuden vil minimums- og maksimumniveauer for fængselsstraffe give retshåndhavende aktører adgang til efterforskningsredskaber, som kun er til rådighed for kriminalitet, der kan straffes med et vist minimums- og maksimumniveau for straffe. Dette vil føre til mere effektive efterforskninger og lette det grænseoverskridende samarbejde.

Foranstaltningerne under **mål 4** vil direkte fremme grænseoverskridende samarbejde, supplere og styrke hinanden og føre til mere effektive efterforskninger, da mange sager om miljøkriminalitet kun kan gennemføres med succes på tværs af grænserne.

Den foretrukne løsningsmodel under **mål 5** vil føre til en fælles defineret minimumsstandard for indsamling af data om procedurer for miljøkriminalitet og dermed til statistiske data, der er sammenlignelige i hele EU.

Den pakke af foranstaltninger, der foreslås under **mål 6**, vil have en positiv indvirkning på effektiviteten i praksis på alle niveauer i håndhævelseskæden (inspektører, politi, anklagemyndighed, straffedommere).

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Det foreliggende forslag har ubetydelige budgetmæssige konsekvenser både for medlemsstaterne og for Kommissionen. Specifikke oplysninger om de finansielle virkninger for Kommissionen findes i finansieringsoversigten, der er vedlagt denne lovgivningspakke.

Europa-Kommissionen

Kommissionen har to typer omkostninger: engangsomkostninger og tilbagevendende omkostninger.

De første finansielle virkninger for Kommissionen hænger sammen med det femte mål med revisionen: forbedring af indsamlingen og rapporteringen af statistiske data om miljøkriminalitet. De samlede omkostninger er opdelt i tre typer udgifter:

- Definition af minimumsstandarder: ca. 110 000 EUR (engangsomkostning)
- Vedligeholdelse af standarder: ca. 16 000 EUR (tilbagevendende omkostninger)
- Toårig rapport om medlemsstaternes data fra Kommissionen: ca. 25 000 EUR (tilbagevendende omkostninger).

Ud over de omkostninger, der er forbundet med revisionens femte mål, vil Kommissionen også skulle fastsætte en anden form for engangsomkostninger, nemlig omkostningerne ved dens rapporteringsforpligtelser. Ifølge lovforslaget skal Kommissionen udarbejde to rapporter:

- Medlemsstaternes gennemførelse af direktivet: vil koste 405 000 EUR (engangsomkostning)
- Undersøgelse af direktivets effektivitet med en række indikatorer: vil koste ca. 420 000 EUR (engangsomkostning).

Medlemsstaterne

Direktivets finansielle virkninger for medlemsstaterne hænger sammen med tre formål med revisionen: forbedring af effektivt samarbejde og koordinering mellem medlemsstaterne (mål 4), forbedring af indsamlingen og rapporteringen af statistiske data om miljøkriminalitet (mål 5) og forbedring af håndhævelseskædens effektive

funktion (mål 6).

Med hensyn til mål 4 er omkostningerne for alle medlemsstater todelte: omkostningerne ved efterforskningsredskaber og omkostningerne ved at oprette nationale kontaktpunkter.

- Efterforskningsredskaber: Der forelå ikke data, der gjorde det muligt at foretage en første vurdering af omkostningerne
- Oprettelse af nationale kontaktpunkter: Omkostningerne for alle medlemsstater vil variere mellem 475 000 EUR og 792 000 EUR.

Med hensyn til mål 5 kan der identificeres flere former for omkostninger for medlemsstaterne:

- Indførelse af en national koordineringsprocedure: vil koste 146 000 EUR for alle medlemsstater
- Definition af minimumsstandarder: vil koste 281 000 EUR
- Vedligeholdelse af disse standarder for alle medlemsstater: burde koste 35 000 EUR.
- Koordinering, indsamling og rapportering: vil koste 220 000 EUR for alle medlemsstater.

Med hensyn til mål 6:

- Uddannelsesomkostninger for alle medlemsstater vil koste ca. 8 000 000 EUR
- Nationale strategier
 - Engangsomkostninger på ca. 864 000 EUR for alle medlemsstater
 - Tilbagevendende omkostninger på ca. 324 000 EUR for alle medlemsstater
- Personaleforøgelsen i forbindelse med dette direktiv anslås til 4 mio. EUR for alle medlemsstater.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?

Virksomhederne vil sandsynligvis drage fordel af en effektiv retshåndhævelse, da det vil beskytte dem mod illoyal konkurrence fra ulovligt drevne virksomheder. Ligeledes vil de omdømmemæssige skader for en hel industri, der kan forårsages af kriminelle aktiviteter, blive reduceret for virksomheder, der overholder reglerne. Effektiv strafferetlig håndhævelse vil ikke medføre en yderligere økonomisk byrde, da overholdelsesomkostningerne skyldes sektorspecifik lovgivning og ikke direktivet.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Der vil ske en moderat stigning i den administrative byrde og omkostningerne som følge af indsamlingen af statistiske data og omkostningerne til enheder og uddannelse i håndhævelseskæden. Revisionen af direktivet har til formål at fremme en mere effektiv håndhævelseskæde. Dette forventes at føre til en stigning i antallet af sager, der indsamles og efterforskes og dømmes effektivt. Dette kan igen føre til, at der er behov for at ansætte eller flytte yderligere personale (politi og anklagere) til retshåndhævelsesområdet for miljøkriminalitet.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Reduktionen af miljøkriminalitet forventes at have gavnlige virkninger for sundheden (f.eks. gennem mindre forurening), økonomien (gennem reduktion af illoyal konkurrence og skattetab) og biodiversiteten. Initiativet vil sandsynligvis få en positiv indvirkning på de grundlæggende rettigheder gennem en forbedring af miljøbeskyttelsen (chartrets artikel 37) og forbedring på områderne værdighed, sundhed og trivsel (artikel 1, 2, 3, 24, 31, 34 og 35).

Proportionalitet?

I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet går de foreslåede foranstaltninger ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målene. De foretrukne løsningsmodeller under mål 4, 5 og 6 vil medføre omkostninger for medlemsstaterne, men vil også forbedre den effektive beskyttelse af miljøet gennem straffelovgivningen. Samlet set er balancen mellem de foretrukne løsningsmodeller positiv, da resultatet vil være en positiv indvirkning på miljøet og på økonomien og samfundet.

D. Opfølgning

Ud over regelmæssigt at udarbejde rapporter på grundlag af medlemsstaternes statistikker vil Kommissionen evaluere gennemførelsen af initiativet for at vurdere, om de politiske mål er nået.