



Bruselas, 15.12.2021
SWD(2021) 466 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

que acompaña al documento

**Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO
relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se
sustituye la Directiva 2008/99/CE**

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

Ficha resumen

Evaluación de impacto para la revisión de la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal (Directiva 2008/99/CE)

A. Necesidad de actuar

¿Cuál es el problema y por qué es un problema a escala de la UE?

Esta evaluación de impacto sigue a la evaluación de la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal. La delincuencia medioambiental tiene repercusiones negativas de carácter ecológico, social y económico y es el cuarto ámbito de delincuencia más rentable a escala mundial, con unos beneficios totales para los delincuentes estimados en unos 260 000 millones USD al año. La Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal es el principal instrumento horizontal de la Unión Europea (UE) para proteger el medio ambiente mediante el Derecho penal. La evaluación, finalizada en 2020, puso de manifiesto que dicha Directiva estableció un marco común de la Unión para categorías clave de delitos medioambientales, pero en la práctica no tuvo efecto alguno. La Directiva no contribuyó ni al aumento del número de condenas ni del nivel de las sanciones impuestas en los Estados miembros. En la evaluación se detectaron los siguientes problemas específicos clave:

- 1) El ámbito de aplicación de la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal (definido en dos anexos de la propia Directiva y en una lista de delitos de su artículo 3) está desfasado y se define de manera compleja, lo que obstaculiza la eficacia de las investigaciones, el enjuiciamiento de los delitos y la cooperación transfronteriza.
- 2) Las definiciones de lo que constituyen delitos medioambientales son poco claras y obstaculizan la eficacia de las investigaciones, el enjuiciamiento de los delitos y la cooperación transfronteriza entre los Estados miembros y dentro de ellos.
- 3) Los niveles de las sanciones no son eficaces ni disuasorios en todos los Estados miembros.
- 4) La cooperación transfronteriza es demasiado limitada.
- 5) Los responsables políticos y los profesionales desconocen la naturaleza y la magnitud de la delincuencia medioambiental, así como la eficacia de las medidas de aplicación de la ley debido a la limitación en la recogida, el tratamiento y el intercambio de datos estadísticos.
- 6) La cadena de aplicación de la ley relativa a la delincuencia medioambiental es ineficaz, debido, entre otras cosas, a la falta de formación y especialización y a una coordinación y cooperación insuficientes entre los distintos niveles de aplicación del Derecho en materia de medio ambiente.

¿Qué se pretende conseguir?

La iniciativa tiene por objeto lograr una mejor protección del medio ambiente mediante el aumento de la eficacia de la detección, la investigación, el enjuiciamiento y la aplicación de sanciones en relación con la delincuencia medioambiental.

Más concretamente, los objetivos son:

- 1) mejorar la eficacia de las investigaciones y el enjuiciamiento de los delitos mediante la actualización del ámbito de aplicación de la Directiva y la integración de un mecanismo viable y sencillo para mantenerla actualizada;
- 2) mejorar la eficacia de las investigaciones y el enjuiciamiento de los delitos mediante la aclaración o la eliminación de algunos términos confusos que se utilizan en las definiciones de los delitos medioambientales a que se refiere el artículo 3;
- 3) garantizar tipos y niveles de sanciones eficaces, disuasorios y proporcionados para los delitos medioambientales;
- 4) mejorar la eficacia de la cooperación transfronteriza en materia de delincuencia medioambiental;
- 5) mejorar el proceso de toma de decisiones bien fundamentadas en materia de delincuencia medioambiental mediante una mejora de la recogida y el intercambio de datos estadísticos; y
- 6) mejorar la eficacia de las cadenas nacionales de aplicación de la ley (investigaciones, enjuiciamiento de los delitos y aplicación de sanciones).

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (subsidiariedad)?

Los delitos medioambientales, como las formas graves de contaminación del agua y del aire, la contaminación

marítima y el tráfico de sustancias químicas, residuos y especies silvestres, suelen tener efectos transfronterizos. La lucha contra este tipo de delitos transfronterizos requiere igualdad de condiciones en toda la UE en cuanto a la definición de lo que constituye delincuencia medioambiental y a las sanciones. Esto facilitaría la cooperación judicial entre las autoridades pertinentes de los Estados miembros. Los autores de los delitos, en particular los infractores corporativos, ya no podrían quedar impunes, por ejemplo, al actuar desde los Estados miembros con una legislación más indulgente.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe o no una opción más favorable? En caso negativo, ¿por qué no?

La Comisión ha desarrollado una serie de opciones políticas legislativas y no legislativas. Se consideraron y descartaron en una fase temprana las siguientes opciones: 1) derogar la Directiva; o 2) abordar los problemas detectados únicamente a través de medidas no vinculantes, como las orientaciones de la UE relativas a la interpretación de las definiciones y los niveles de las sanciones. Sobre la base de la evaluación, la única opción realista para lograr los objetivos específicos determinados es revisar la Directiva. Esto no excluiría otras medidas no legislativas de apoyo («opción principal»). En el marco de esta opción política principal, se han reconocido y evaluado con todo detalle las siguientes subopciones («opciones») en la evaluación de impacto para abordar cada objetivo específico.

Objetivo n.º 1

- Opción 1a: actualizar la lista de la legislación que actualmente figura en los anexos y añadir al artículo 3 nuevas categorías de delitos pertinentes; introducir el procedimiento de comité para mantener actualizados los anexos.
- Opción 1b: hacer referencia a la legislación sectorial pertinente en términos generales y suprimir los anexos; pulir la definición de lo que constituye delito medioambiental entre los delitos del artículo 3 y añadir nuevas categorías de delitos pertinentes.
- Opción 1c: definir la delincuencia medioambiental en la Directiva sin el requisito de infracción de la legislación sectorial pertinente de la UE.

La opción preferida es la opción 1b, ya que aporta más claridad jurídica sobre qué infracciones de la legislación sectorial constituyen delitos medioambientales. En el futuro, el legislador europeo debe actualizar la Directiva, al igual que en la actualidad, ya que un mecanismo más sencillo (a saber, el procedimiento de comité) no es aplicable a los componentes esenciales de la Directiva. La definición de delincuencia medioambiental es un componente esencial.

Objetivo n.º 2

- Opción 2a: definir con mayor precisión los términos poco claros que aparecen en la Directiva (por ejemplo, «daños sustanciales»).
- Opción 2b: eliminar términos vagos como, por ejemplo, «daños sustanciales» y tipificar como delito los «comportamientos de riesgo» (delitos de puesta en peligro).
- Opción 2c: una combinación de las opciones 2a y 2b.

La opción preferida es la opción 2c.

Objetivo n.º 3

- Opción 3a: introducir niveles mínimos y máximos de sanciones.
- Opción 3b: la opción 3a más circunstancias agravantes y sanciones accesorias.

- Opción 3c: la opción 3b más una obligación de vincular el nivel de las multas a la situación financiera de las personas jurídicas y/o las ganancias ilícitas.

La opción preferida es la opción 3c.

Objetivo n.º 4

Un paquete de disposiciones que fomenten directamente la cooperación transfronteriza, como herramientas de investigación eficaces y armonizadas, la obligación de cooperar a través de Europol, Eurojust y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), y normas en materia de jurisdicción.

Objetivo n.º 5

- Opción 5a: obligar a los Estados miembros a recoger y comunicar periódicamente a la Comisión datos estadísticos sobre delincuencia medioambiental.
- Opción 5b: opción 5a más una obligación de los Estados miembros de recoger y comunicar datos estadísticos con arreglo a normas comunes armonizadas.

La opción preferida es la opción 5b.

Objetivo n.º 6

Un paquete de obligaciones para fomentar la aplicación práctica, como la oferta de formación específica y periódica a todos los niveles de la cadena de aplicación de la ley, estrategias nacionales generales contra la delincuencia medioambiental y medidas de sensibilización.

¿Cuáles son las opiniones de las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada una de las opciones?

La gran mayoría de las partes interesadas, como los profesionales encargados de la aplicación de la ley y sus redes a escala de la UE, agencias de la UE como Eurojust y Europol, ONG, Estados miembros, empresas y universidades, coinciden en que la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal necesita mejoras y en que es necesaria la acción de la UE. Son partidarios de revisar la Directiva en lugar de introducir medidas no vinculantes o simplemente actualizar el ámbito de aplicación de la misma. Casi todas las partes interesadas están de acuerdo con las opciones propuestas para cada objetivo específico, con una excepción que concierne al ámbito de aplicación de la Directiva (objetivo 1, opción 1c, no elegida como opción preferida; véase más arriba). Esta opción definiría los delitos medioambientales en la Directiva con independencia de una infracción del Derecho administrativo. Sin embargo, los Estados miembros y el mundo académico consultados y un número significativo de partes interesadas del sector consideran que el vínculo entre el Derecho penal y el Derecho administrativo es necesario para garantizar la seguridad jurídica de las empresas que cumplen la legislación sectorial. Otras partes interesadas apoyan la disociación de la delincuencia medioambiental de la legislación sectorial, a fin de evitar que los autores de delitos que hayan causado daños medioambientales muy graves eludan la responsabilidad penal.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son los beneficios de la opción preferida (si los hay, además de los principales)?

De acuerdo con la evaluación, el paquete de opciones preferido sería eficaz para hacer frente a los principales problemas y alcanzar los objetivos generales y específicos. Es probable que una mayor eficacia en la detección, la investigación y el enjuiciamiento de los delitos medioambientales y en la aplicación de las sanciones en relación con ellos contribuya a reducir las repercusiones de este tipo de delitos en comparación con el escenario de referencia. Dado que los datos cuantitativos sobre las repercusiones son limitados, el efecto probable de las opciones se basa en los puntos de vista de los expertos y las partes interesadas complementados, en la medida de lo posible, con datos.

Con arreglo al **objetivo 1**, es posible que eliminar los anexos y, en su lugar, depurar la definición de los que constituyen delitos medioambientales ofrecida en el artículo 3 y añadir nuevas categorías de delitos medioambientales en el mismo artículo mejore la eficacia de las investigaciones y el enjuiciamiento de este tipo de delitos, especialmente en lo que respecta a la cooperación transfronteriza. Sin embargo, en el futuro, si se añaden nuevos ámbitos de delincuencia medioambiental al ámbito de aplicación de la Directiva, también sería necesario actualizar periódicamente la Directiva mediante un procedimiento legislativo. No hay una manera más sencilla de hacerlo, ya que las definiciones de las categorías de delitos medioambientales son un componente esencial de la Directiva y requieren una decisión del legislador de la Unión.

Con arreglo al **objetivo 2**, tanto los delitos de puesta en peligro como los que requieren la manifestación del daño son necesarios para responder adecuadamente a los delitos medioambientales. La Directiva actual se basa en una combinación de estos dos tipos de definición de delito. La propuesta tendrá que añadir nuevas categorías de delitos de puesta en peligro y especificar con mayor precisión qué conducta está tipificada como delito; también tendrá que añadir información que permita determinar qué puede constituir daños medioambientales.

Unas definiciones más precisas de términos poco claros, como «daños sustanciales» y «cantidad insignificante o no desdeñable», mejorarán la claridad de la Directiva. El hecho de centrarse en los delitos de puesta en peligro y los comportamientos de riesgo permitirá sancionar eficazmente los casos en que sea difícil determinar los daños reales o no se haya producido ningún daño. Por lo tanto, la aplicación combinada de ambas opciones puede dar lugar a una mayor eficacia de las investigaciones y el enjuiciamiento de los delitos medioambientales.

La opción preferida con arreglo al **objetivo 3** dará lugar a un aumento en el carácter eficaz, proporcionado, disuasorio y uniforme de los niveles de sanciones y de la práctica en toda la UE. Además, los límites mínimos en los niveles máximos de las sanciones que conllevan prisión permitirán a los profesionales encargados de la aplicación de la ley acceder a instrumentos de investigación que solo están disponibles para los delitos sancionables con un determinado límite mínimo en el nivel máximo de sanciones. Esto dará lugar a investigaciones más eficaces y facilitará la cooperación transfronteriza.

Las medidas con arreglo al **objetivo 4** fomentarán directamente la cooperación transfronteriza, se complementarán y reforzarán mutuamente y darán lugar a investigaciones más eficaces, ya que muchos casos de delincuencia medioambiental solo pueden perseguirse a escala transfronteriza.

La opción preferida con arreglo al **objetivo 5** dará lugar a una norma mínima comúnmente definida para la recogida de datos sobre procedimientos de delincuencia medioambiental y, por tanto, a datos estadísticos que sean comparables en toda la UE.

El paquete de medidas propuesto con arreglo al **objetivo 6** tendrá una influencia positiva en la eficacia sobre el terreno a todos los niveles de la cadena de aplicación de la ley (inspectores, policía y otras fuerzas y cuerpos de seguridad, y jueces penales).

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (si los hay, además de los principales)?

La presente propuesta tiene repercusiones presupuestarias insignificantes tanto para los Estados miembros como para la Comisión. Puede encontrarse información específica sobre las repercusiones financieras para la Comisión en la ficha de financiación legislativa adjunta a este paquete legislativo.

La Comisión Europea

La Comisión tiene dos tipos de costes: puntuales y recurrentes.

Las primeras repercusiones financieras para la Comisión están relacionadas con el quinto objetivo de la revisión: mejorar la recogida de datos estadísticos y la comunicación de información sobre la delincuencia medioambiental. El coste global se divide en tres tipos de gastos:

- definición de las normas mínimas: en torno a 110 000 EUR (coste puntual);
- mantenimiento de las normas: en torno a 16 000 EUR (coste recurrente);

- informe bienal de la Comisión sobre los datos de los Estados miembros: en torno a 25 000 EUR (coste recurrente).

Además de los costes relacionados con el quinto objetivo de la revisión, la Comisión también tendrá que prever otro tipo de coste puntual, que es el correspondiente a sus obligaciones de presentación de informes. La propuesta legislativa establece que la Comisión tendrá que elaborar dos informes:

- transposición de la Directiva por parte de los Estados miembros: tendrá un coste de 405 000 EUR (coste puntual);
- estudio sobre la eficacia de la Directiva con una serie de indicadores: costará en torno a 420 000 EUR (coste puntual).

Estados miembros

Las repercusiones financieras de la Directiva para los Estados miembros están relacionadas con tres objetivos de la revisión: mejorar la cooperación y la coordinación efectivas entre los Estados miembros (objetivo 4), mejorar la recogida de datos estadísticos y la comunicación de información sobre la delincuencia medioambiental (objetivo 5) y mejorar el funcionamiento eficaz de la cadena de aplicación de la ley (objetivo 6).

Por lo que respecta al objetivo 4, los costes para todos los Estados miembros son dos: el coste de los instrumentos de investigación y el coste de la creación de puntos de contacto nacionales.

- Instrumentos de investigación: no había datos disponibles para permitir una evaluación inicial del coste;
- creación de puntos de contacto nacionales: el coste para todos los Estados miembros oscilará entre 475 000 EUR y 792 000 EUR.

En cuanto al objetivo 5, pueden determinarse varios tipos de costes para los Estados miembros;

- establecimiento de un procedimiento de coordinación nacional: tendría un coste de 146 000 EUR para todos los Estados miembros;
- definición de las normas mínimas: tendría un coste de 281 000 EUR;
- mantenimiento de esas normas para todos los Estados miembros: este coste sería de 35 000 EUR;
- coordinación, recogida y comunicación de información: tendrá un coste de 220 000 EUR para todos los Estados miembros.

Por lo que respecta al objetivo 6:

- los costes de formación para todos los Estados miembros se situarán en torno a los 8 millones EUR;
- estrategias nacionales:
 - un coste puntual de unos 864 000 EUR para todos los Estados miembros;
 - un coste recurrente de unos 324 000 EUR para todos los Estados miembros;
- aumento del personal vinculado a esta Directiva, estimado en 4 millones EUR para todos los Estados miembros.

¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?

Es probable que las empresas se beneficien de una aplicación efectiva de la ley, ya que las protegerá de la competencia desleal de empresas que operan ilegalmente. Del mismo modo, los daños a la reputación de toda una industria que pueden ocasionar las actividades delictivas se reducirán para las empresas que respetan la normativa. Una aplicación eficaz del Derecho penal no crearía una carga financiera adicional, ya que los costes de cumplimiento se derivan de la legislación sectorial y no de la Directiva.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

Se producirá un aumento moderado de la carga administrativa y de los costes derivados de la recogida de datos estadísticos y de los costes de las unidades y la formación a lo largo de la cadena de aplicación de la ley. La revisión

de la Directiva tiene por objeto fomentar una cadena de aplicación de la ley más eficaz. Se espera que esto dé lugar a un aumento de los casos que se atienden y se investigan y condenan de forma eficaz. Esto, a su vez, podría dar lugar a la necesidad de contratar o desplazar personal adicional (policía y fiscales) al ámbito de aplicación de la legislación en materia de delincuencia medioambiental.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

Se espera que la reducción de la delincuencia medioambiental tenga efectos beneficiosos para la salud (por ejemplo, mediante una reducción de la contaminación), la economía (mediante la reducción de la competencia desleal y la pérdida de ingresos fiscales) y la biodiversidad. Es probable que la iniciativa tenga una repercusión positiva en los derechos fundamentales gracias a la mejora de la protección del medio ambiente (artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea) y una mejora en los ámbitos de la dignidad, la salud y el bienestar (artículos 1, 2, 3, 24, 31, 34 y 35).

Proporcionalidad

De conformidad con el principio de proporcionalidad, las medidas propuestas no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos. Las opciones preferidas en el marco de los objetivos 4, 5 y 6 conllevarían costes para los Estados miembros, pero también mejorarían la protección efectiva del medio ambiente a través del Derecho penal. En general, el balance de las opciones preferidas es positivo, ya que el resultado se traducirá en repercusiones positivas para el propio medio ambiente, así como para la economía y la sociedad.

D. Seguimiento

Además de elaborar periódicamente informes basados en las estadísticas facilitadas por los Estados miembros, la Comisión evaluará la aplicación de la iniciativa para determinar si se han alcanzado los objetivos políticos.