



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.12.2021
SWD(2021) 466 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES**

**über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und zur Ersetzung der
Richtlinie 2008/99/EG**

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

DE

DE

Zusammenfassung

Folgenabschätzung für die Überarbeitung der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt (Richtlinie 2008/99/EG)

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Die vorliegende Folgenabschätzung folgt auf eine Bewertung der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt. Umweltkriminalität hat negative ökologische, soziale und wirtschaftliche Auswirkungen und steht bei den gewinnträchtigsten Kriminalitätsbereichen weltweit an vierter Stelle, mit geschätzten Gesamtgewinnen für Straftäter von ca. 260 Mrd. USD jährlich. Die Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt ist das wichtigste horizontale Instrument der EU zum strafrechtlichen Schutz der Umwelt. Die im Jahr 2020 abgeschlossene Bewertung zeigte, dass in der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt ein gemeinsamer EU-Rahmen der wichtigsten Kategorien von Umweltstraftaten festgelegt wurde, dieser in der Praxis jedoch keine Wirkung zeigte. Die Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt führte weder zu einer höheren Zahl von Verurteilungen noch zu einem erhöhten Strafmaß der verhängten Sanktionen in den Mitgliedstaaten. Durch die Bewertung wurden die folgenden spezifischen wesentlichen Probleme ermittelt:

- 1) Der Anwendungsbereich der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt (der in zwei Anhängen der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt sowie in einer Liste von Straftaten in Artikel 3 der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt festgelegt wird) ist veraltet und sehr komplex definiert, wodurch wirksame Ermittlungen, die Strafverfolgung und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit behindert werden.
- 2) Die Definitionen dessen, was „Umweltkriminalität“ darstellt, sind unklar und behindern wirksame Ermittlungen, die Strafverfolgung und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen und in den Mitgliedstaaten.
- 3) Das Strafmaß der Sanktionen ist nicht in allen Mitgliedstaaten wirksam und abschreckend.
- 4) Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist zu begrenzt.
- 5) Politische Entscheidungsträger und Praktiker sind sich über die Art und den Umfang der Umweltkriminalität und die Wirksamkeit der Strafverfolgungsmaßnahmen aufgrund der begrenzten Erhebung, Verarbeitung und Bereitstellung von statistischen Daten nicht im Klaren.
- 6) Die Durchsetzungskette zur Bekämpfung von Umweltkriminalität ist unwirksam, unter anderem aufgrund fehlender Schulungen und Spezialisierung sowie unzureichender Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen der Strafverfolgung im Umweltbereich.

Was soll erreicht werden?

Ziel der Initiative ist es, einen besseren Umweltschutz durch wirksamere Aufdeckung, Ermittlung, strafrechtliche Verfolgung und Sanktionierung von Umweltkriminalität zu erreichen.

Die Ziele im Einzelnen sind folgende:

- 1) Verbesserung der Wirksamkeit der Ermittlungen und der Strafverfolgung durch Aktualisierung des Anwendungsbereichs der Richtlinie und durch Aufnahme eines durchführbaren und einfachen Mechanismus, um die Richtlinie auf dem neuesten Stand zu halten,
- 2) Verbesserung der Wirksamkeit der Ermittlungen und der Strafverfolgung durch Präzisierung oder Streichung vager Begriffe in den Definitionen für Umweltkriminalität in Artikel 3,
- 3) Gewährleistung von wirksamen, abschreckenden und verhältnismäßigen Sanktionsarten und Strafmaßen für Umweltkriminalität;
- 4) Verbesserung der Wirksamkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei Umweltkriminalität,
- 5) Verbesserung der fundierten Entscheidungsfindung über Umweltkriminalität durch verbesserte Erhebung und verbesserten Austausch statistischer Daten und
- 6) Verbesserung der Wirksamkeit nationaler Durchsetzungsketten (Ermittlungen, Strafverfolgung, Sanktionen).

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Die Umweltkriminalität, wie schwerwiegende Formen der Wasser- und Luftverschmutzung und der Meeresverschmutzung sowie der illegale Chemikalien-, Abfall- und Artenhandel, hat üblicherweise grenzüberschreitende Auswirkungen. Für die Bekämpfung dieser grenzüberschreitenden Straftaten sind gleiche

Bedingungen in der ganzen EU hinsichtlich der Definition von Umweltkriminalität und Sanktionen erforderlich. Dadurch würde die justizielle Zusammenarbeit zwischen den entsprechenden Behörden der Mitgliedstaaten erleichtert. Täter, einschließlich Unternehmen, könnten nicht mehr unbestraft bleiben, wenn sie zum Beispiel beschließen, in den Mitgliedstaaten tätig zu werden, in denen weniger strenge Strafen drohen.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Wenn nein, warum nicht?

Die Kommission hat eine Reihe legislativer und nichtlegislativer politischer Optionen ausgearbeitet. Die folgenden Optionen wurden in einer frühen Phase erwogen und verworfen: 1) Aufhebung der Richtlinie oder 2) die festgestellten Probleme nur durch nicht verbindliche Maßnahmen anzugehen, wie EU-Leitlinien zur Auslegung von Definitionen und dem Strafmaß der Sanktionen.

Auf der Grundlage der Bewertung ist die Überarbeitung der Richtlinie die einzige realistische Option, um die festgelegten Einzelziele zu erreichen. Dies schließt jedoch die Förderung nichtlegislativer Maßnahmen nicht aus (im Folgenden „Hauptoption“). Im Rahmen dieser Hauptoption wurden die folgenden Unteroptionen (im Folgenden „Optionen“) festgelegt und in der Folgenabschätzung in allen Einzelheiten bewertet, um jedes Einzelziel zu berücksichtigen.

Ziel 1

- Option 1a: Aktualisierung der bestehenden Liste der Rechtsvorschriften in den Anhängen, Aufnahme neuer relevanter Kategorien von Straftatbeständen in Artikel 3; Einführung eines Ausschussverfahrens, um die Anhänge auf dem neuesten Stand zu halten.
- Option 1b: Allgemeiner Verweis auf einschlägige sektorale Rechtsvorschriften und Entfernen der Anhänge; Präzisierung der Definitionen dessen, was „Umweltkriminalität“ darstellt, in den Straftaten von Artikel 3 und Aufnahme neuer Kategorien von Straftaten.
- Option 1c: Bestimmung des Begriffs Umweltkriminalität in der Richtlinie ohne die Anforderung eines Verstoßes gegen die einschlägigen sektoralen EU-Rechtsvorschriften.

Die bevorzugte Option ist Option 1b, da dadurch größere Rechtsklarheit darüber entsteht, welche Verstöße gegen sektorale Rechtsvorschriften Umweltkriminalität darstellen. Künftig müsste der europäische Gesetzgeber, ähnlich wie es derzeit der Fall ist, die Richtlinie aktualisieren, da ein einfacherer Mechanismus, nämlich das Ausschussverfahren, für wesentliche Bestandteile der Richtlinie nicht gilt. Bei der Definition von Umweltkriminalität handelt es sich um einen wesentlichen Bestandteil.

Ziel 2

- Option 2a: Präzisere Definition unklarer Begriffe in der Richtlinie (z. B. „erhebliche Schäden“).
- Option 2b: Streichung vager Begriffe, beispielsweise „erhebliche Schäden“, und Kriminalisierung von „Risikoverhalten“ (Gefährdung).
- Option 2c: Eine Kombination der Optionen 2a und 2b.

Die bevorzugte Option ist Option 2c.

Ziel 3

- Option 3a: Einführung von Mindest- und Höchststrafmaßen.
- Option 3b: Option 3a zuzüglich erschwerender Umstände und flankierender Sanktionen.
- Option 3c: Option 3b zuzüglich einer Verpflichtung, die Höhe der Geldbußen von der finanziellen Lage der

juristischen Personen und/oder den illegalen Gewinnen abhängig zu machen.

Die bevorzugte Option ist Option 3c.

Ziel 4:

Ein Paket von Vorschriften, durch das die grenzüberschreitende Zusammenarbeit direkt gefördert wird, beispielsweise harmonisierte wirksame Ermittlungsinstrumente, eine Verpflichtung, über Europol, Eurojust und OLAF zusammenzuarbeiten, und Regelungen zur gerichtlichen Zuständigkeit.

Ziel 5:

- Option 5a: Verpflichtung der Mitgliedstaaten, statistische Daten über Umweltkriminalität zu erheben und diese regelmäßig der Kommission zu übermitteln.
- Option 5b: Option 5a zuzüglich einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten, statistische Daten nach harmonisierten gemeinsamen Standards zu erheben und zu melden.

Die bevorzugte Option ist Option 5b.

Ziel 6

Ein Paket von Verpflichtungen zur Förderung der praktischen Durchführung, beispielsweise die Bereitstellung gezielter und regelmäßiger Schulungen auf allen Ebenen der Durchsetzungskette, übergeordnete nationale Strategien hinsichtlich Umweltkriminalität und Sensibilisierungsmaßnahmen.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die große Mehrheit der Interessenträger, beispielsweise Strafverfolgungsbehörden und ihre Netzwerke auf EU-Ebene, EU-Agenturen wie Eurojust und Europol, NRO, Mitgliedstaaten, die Wirtschaft und die Wissenschaft, bestätigen, dass die Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt verbessert werden und dass die EU handeln muss. Sie bevorzugen die Überarbeitung der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt gegenüber der Einführung nicht verbindlicher Maßnahmen oder lediglich der Aktualisierung des Anwendungsbereichs der Richtlinie. Fast alle Interessenträger stimmen den im Rahmen der einzelnen spezifischen Ziele vorgeschlagenen Optionen zu, mit einer Ausnahme im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt (Ziel 1, Option 1c – nicht als bevorzugte Option gewählt, siehe oben). Mit dieser Option würde Umweltkriminalität in der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt unabhängig von einem Verstoß gegen das Verwaltungsrecht definiert. Die konsultierten Mitgliedstaaten und Wissenschaftler und eine große Anzahl Interessenträger aus der Wirtschaft sind jedoch der Auffassung, dass die Verbindung zwischen Straf- und Verwaltungsrecht notwendig ist, um Unternehmen, die die sektoralen Rechtsvorschriften einhalten, Rechtssicherheit zu geben. Andere Interessenträger wiederum unterstützen die Entkopplung der Umweltkriminalität von den sektoralen Rechtsvorschriften, um zu vermeiden, dass Täter, die sehr schwerwiegende Umweltschäden verursacht haben, sich der strafrechtlichen Verantwortung entziehen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Welche Vorteile bietet die bevorzugte Option (sofern zutreffend, ansonsten die wichtigsten)?

Der Bewertung zufolge ist das bevorzugte Paket an Optionen wirksam bei der Lösung der wichtigsten Probleme und der Erreichung der allgemeinen und der Einzelziele. Die wirksamere Aufdeckung, Ermittlung, Strafverfolgung und Sanktionierung von Umweltkriminalität dürfte dazu beitragen, die Auswirkungen der Umweltkriminalität im Vergleich zur Ausgangssituation zu verringern. Da quantitative Daten zu den Auswirkungen begrenzt sind, beruhen die wahrscheinlichen Auswirkung der Optionen auf den Ansichten der Sachverständigen und Interessenträgern, die nach Möglichkeit durch weitere Daten ergänzt werden.

Im Rahmen von **Ziel 1** dürfte das Entfernen der Anhänge und stattdessen die Präzisierung der Definition dessen, was Umweltkriminalität darstellt, in Artikel 3 und die Aufnahme neuer Kategorien der Umweltkriminalität im selben Artikel die Wirksamkeit der Ermittlungen und der Strafverfolgung bei Umweltkriminalität verbessern, insbesondere im Hinblick auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Künftig müsste die Richtlinie jedoch regelmäßig durch das Gesetzgebungsverfahren aktualisiert werden, wenn es neue Bereiche der Umweltkriminalität gibt, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie aufgenommen werden sollen. Es gibt keinen einfacheren Weg, dies umzusetzen, da die Definitionen der Kategorien von Umweltkriminalität einen wesentlichen Bestandteil der Richtlinie darstellen und ein Beschluss des europäischen Gesetzgebers erforderlich ist.

Im Rahmen von **Ziel 2** sind sowohl der Straftatbestand der Gefährdung als auch der Straftatbestand des auftretenden Schadens Voraussetzung, um auf Umweltstraftaten angemessen reagieren zu können. Die geltende Richtlinie baut auf einer Kombination dieser beiden Arten der Definition des Straftatbestands auf. In den Vorschlag werden neue Kategorien des Straftatbestands der Gefährdung aufgenommen und es wird genau angegeben, welches Verhalten unter Strafe gestellt wird; es werden zudem Informationen aufgenommen werden müssen, mit denen bestimmt werden kann, was einen Umweltschaden darstellt.

Durch präzisere Definitionen unklarer Begriffe – zum Beispiel „erhebliche Schäden“ und „unerhebliche oder nicht unerhebliche Menge“ – wird die Klarheit der Richtlinie verbessert. Durch den Fokus auf den Straftatbestand der Gefährdung und das Risikoverhalten werden wirksame Sanktionen in Fällen möglich, in denen es schwierig ist, den tatsächlichen Schaden zu bestimmen oder in denen kein Schaden entstanden ist. Deshalb könnte die kombinierte Anwendung beider Optionen zu einer höheren Wirksamkeit der Ermittlungen und der Strafverfolgung bei Umweltkriminalität führen.

Die bevorzugte Option im Rahmen des **Ziels 3** führt zu wirksameren, verhältnismäßigeren, abschreckenderen und einheitlicheren Strafmaßen für Sanktionen in der ganzen EU und in der Praxis in der ganzen EU. Zudem haben Strafverfolgungsbehörden durch die Mindesthöchststrafmaße von Freiheitsstrafen Zugang zu Ermittlungsinstrumenten, die nur für Straftaten gelten, die mit bestimmten Mindesthöchststrafmaßen belegt werden können. Dadurch werden Ermittlungen wirksamer und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit möglich.

Durch die Maßnahmen im Rahmen von **Ziel 4** wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit direkt gefördert, ergänzt und gestärkt, und sie führen zu Ermittlungen, die wirksamer sind, weil viele Fälle der Umweltkriminalität nur grenzüberschreitend erfolgreich gelöst werden können.

Die bevorzugte Option im Rahmen von **Ziel 5** stellt auf einen gemeinsam festgelegten Mindeststandard für die Erhebung von Daten zu strafrechtlichen Verfahren im Bereich Umwelt und daher auf statistische Daten, die in der ganzen EU vergleichbar sind, ab.

Das im Rahmen von **Ziel 6** vorgeschlagene Maßnahmenpaket wird sich in der Praxis positiv auf die Wirksamkeit auf allen Ebenen der Durchsetzungskette (Inspektoren, Polizei, Staatsanwaltschaft, Strafrichter) auswirken.

Welche Kosten verursacht die bevorzugte Option (sofern zutreffend, ansonsten die wichtigsten)?

Der vorliegende Vorschlag hat geringfügige Auswirkungen auf den Haushalt der Mitgliedstaaten und der Kommission. Spezifische Informationen über die finanziellen Auswirkungen auf die Kommission sind dem Finanzbogen zu Rechtsakten, der diesem Legislativpaket beiliegt, zu entnehmen.

Europäische Kommission

Der Kommission entstehen zwei Arten von Kosten: einmalige und laufende Kosten.

Die ersten finanziellen Auswirkungen auf die Kommission stehen mit dem fünften Ziel der Überarbeitung im Zusammenhang: Verbesserung der Erhebung statistischer Daten und Berichterstattung hinsichtlich Umweltkriminalität. Diese Gesamtkosten sind in drei Arten von Aufwendungen aufgeteilt:

- Festlegung von Mindeststandards: ca. 110 000 EUR (einmalige Kosten).
- Aufrechterhaltung von Standards: ca. 16 000 EUR (laufende Kosten).

- Zweijahresbericht der Kommission über die Daten der Mitgliedstaaten: ca. 25 000 EUR (laufende Kosten).

Neben diesen Kosten in Verbindung mit dem fünften Ziel der Überarbeitung muss die Kommission weitere einmalige Kosten für ihre Berichterstattungspflichten vorsehen. Im Legislativvorschlag heißt es, dass die Kommission zwei Berichte erstellen muss:

- Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten: 405 000 EUR (einmalige Kosten).
- Studie über die Wirksamkeit der Richtlinie mit einer bestimmten Reihe an Indikatoren: ca. 420 000 EUR (einmalige Kosten).

Mitgliedstaaten

Die finanziellen Auswirkungen der Richtlinie auf die Mitgliedstaaten stehen im Zusammenhang mit drei Zielen der Überarbeitung: Verbesserung der wirksamen Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten (Ziel 4), Verbesserung der Erhebung statistischer Daten und Berichterstattung hinsichtlich Umweltkriminalität (Ziel 5) und Verbesserung des wirksamen Funktionierens der Durchsetzungskette (Ziel 6).

Im Hinblick auf Ziel 4 fallen für alle Mitgliedstaaten Kosten in zweierlei Hinsicht an: die Kosten für Ermittlungsinstrumente und die Kosten für die Einrichtung nationaler Kontaktstellen.

- Ermittlungsinstrumente: Es standen keine Daten zur Verfügung, um eine erste Schätzung der Kosten vornehmen zu können.
- Einrichtung nationaler Kontaktstellen: Die Kosten für alle Mitgliedstaaten werden zwischen 475 000 EUR und 792 000 EUR liegen

Im Hinblick auf das Ziel 5 können verschiedene Arten von Kosten der Mitgliedstaaten festgestellt werden:

- Einrichtung des nationalen Koordinierungsverfahrens: 146 000 EUR für alle Mitgliedstaaten.
- Festlegung von Mindeststandards: 281 000 EUR.
- Aufrechterhaltung dieser Standards für alle Mitgliedstaaten: ca. 35 000 EUR.
- Koordinierung, Erhebung der Daten und Berichterstattung: 220 000 EUR für alle Mitgliedstaaten.

Im Hinblick auf Ziel 6:

- Schulungskosten für alle Mitgliedstaaten: ca. 8 000 000 EUR.
- Nationale Strategien
 - Einmalige Kosten: ca. 864 000 EUR für alle Mitgliedstaaten.
 - Laufende Kosten: ca. 324 000 EUR für alle Mitgliedstaaten.
- Aufstockung des Personals in Verbindung mit dieser Richtlinie: ca. 4 Mio. EUR für alle Mitgliedstaaten.

Worin bestehen die Auswirkungen auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?

Unternehmen dürften von der wirksamen Strafverfolgung profitieren, da sie so vor unlauterem Wettbewerb aus illegalen Geschäftstätigkeiten geschützt sind. Ebenso verringert sich für vorschriftsmäßig handelnde Unternehmen die Rufschädigung für eine ganze Branche, die durch kriminelle Aktivitäten verursacht werden kann. Eine wirksame Strafverfolgung würde keine zusätzliche finanzielle Belastung verursachen, da die Kosten für die Einhaltung der Vorschriften durch die sektoralen Rechtsvorschriften und nicht durch die Richtlinie verursacht werden.

Wird es nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden geben?

Der Verwaltungsaufwand und die Kosten werden aufgrund der Erhebung statistischer Daten und der Kosten für die Stellen und für Schulungen entlang der Durchsetzungskette leicht steigen. Mit der Überarbeitung der Richtlinie wird das Ziel verfolgt, eine wirksamere Durchsetzungskette zu fördern. Dies könnte dazu führen, dass mehr Fälle aufgenommen werden, in denen wirksam ermittelt und ein Urteil gefällt wird. Dies kann wiederum dazu führen, dass zusätzliches Personal (Polizeibeamte und Staatsanwälte) eingestellt oder in den Bereich der Durchsetzung des

Umweltrechts versetzt wird.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Die Verminderung der Umweltkriminalität dürfte sich positiv auf die Gesundheit (z. B. durch eine verringerte Umweltverschmutzung), die Wirtschaft (durch die Verringerung des unlauteren Wettbewerbs und durch geringere Steuerverluste) und die Artenvielfalt auswirken. Die Initiative dürfte sich durch die Verbesserung des Umweltschutzes (Artikel 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union) und Verbesserungen in den Bereichen Würde, Gesundheit und Wohlbefinden (Artikel 1, 2, 3, 24, 31, 34 und 35 der Charta) positiv auf die Grundrechte auswirken.

Verhältnismäßigkeit?

Entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht über das zum Erreichen der Ziele erforderliche Maß hinaus. Die bevorzugten Optionen im Rahmen der Ziele 4, 5 und 6 würden zwar Kosten für die Mitgliedstaaten mit sich bringen, aber auch den wirksamen strafrechtlichen Schutz der Umwelt verbessern. Insgesamt ist die Bilanz der bevorzugten Optionen positiv, da sie sich sowohl auf die Umwelt selbst als auch auf die Wirtschaft und die Gesellschaft günstig auswirken werden.

D. Folgemaßnahmen

Neben der regelmäßigen Erstellung von Berichten auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Statistiken bewertet die Kommission die Umsetzung der Initiative, um zu beurteilen, ob die politischen Ziele erreicht wurden.