

ODGOVORNOST DRŽAVA ČLANICA EVROPSKE UNIJE U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE¹

REZIME: Okvir sistema odgovornosti za zaštitu životne sredine država članica Evropske unije primarno je uspostavljen kroz Direktive 2004/35/CE i 2008/99/EC. Direktiva 2004/35/CE ne obezbeđuje građanskopravni režim zaštite. Ista ustanovljava administrativni okvir prevencije i sprečavanja ugrožavanja životne sredine kroz princip – zagađivač plaća. Direktiva 2008/99/EC predviđa krivičnopravne mere u odnosu na aktivnosti ugrožavanja životne sredine. Ovakvi koraci se moraju posmatrati kao prvi značajni akti u borbi protiv „ekoloških” krivičnih dela. Obe Direktive predstavljaju značajne početne pozicije kada je u pitanju sistem odgovornosti država članica Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine. Međutim, implementacija navedenih standarda država članica Evropske unije odigravae ključnu ulogu u rešavanju aktuelnih problema u predmetnoj materiji.

Ključne reči: Evropska unija, odgovornost za zaštitu životne sredine, odgovornost za štetu životne sredine

Uvod

Politika u oblasti životne sredine obuhvaćena je po prvi put tek Jedinstvenim evropskim aktom, usvojenim 1987. godine. Njen okvir je kroz naredne ugovore modifikovan i proširivan. Posmatrajući razvoj pravne strukture Evropske unije, uviđamo da su sve odluke i procedure utemeljene na ugovorima koji predstavljaju primarni izvor prava Evropske unije i čine ustavnu

* Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad

** Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad

¹ Ovaj rad je rađen u okviru projekta broj 179072 koga finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije

osnovu država članica. Njima se definišu principi, pravni i institucionalni temelji Evropske unije, kao i odnosi sa državama članicama i međunarodnim organizacijama. Pravni akti koje donose institucije Evropske unije svrstavaju se u sekundarne izvore prava i dele se na pravno obavezujuće (uredbe, direktive i odluke) i pravno neobavezujuće pravne akte (preporuke i mišljenja). Imajući u vidu temu rada, akcenat će biti stavljen na direktive kojima je regulisana oblast odgovornosti za štetu u životnoj sredini. U tu grupu spadaju dve direktive: Direktiva br. 2004/35/EZ o odgovornosti za životnu sredinu u vezi sa prevencijom i otklanjanjem štete po životnu sredinu i Direktiva br. 2008/99/EZ o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava. Navedene Direktive spadaju u grupu horizontalne legislative Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine, odnosno u grupu propisa koji se bave proceduralnim aspektima pojedinih pitanja. Domet direktive kao vrste pravno obavezujućih pravnih akata je takav da je njena implemetacija obavezna, ali su sredstva transpozicije stvar izbora države članice. Drugim rečima, direktive su obavezne sa stanovišta rezultata koji treba da se ostvare, a državama članicama se ostavlja mogućnost izbora metoda i forme. Ukoliko država propusti da ispravno implementira direktivu, ona može imati neposredno dejstvo pod uslovom da daje prava pojedincu i da je sadržajno jasna i određena.

Direktiva br. 2004/35/EZ o odgovornosti za životnu sredinu u vezi sa prevencijom i otklanjanjem štete po životnu sredinu

Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta br. 2004/35/EC od 21. aprila 2004. god. o odgovornosti za životnu sredinu u vezi sa prevencijom i otklanjanjem štete po životnu sredinu² (u daljem tekstu: Direktiva 2004/35/EZ), predstavlja osnovni izvor prava Evropske unije u sferi odgovornosti za štete u životnoj sredini. Donošenju ove Direktive prethodilo je usvajanje „Zelenog dokumenta o otklanjanju štete po životnu sredinu“ (Green Paper on remedying environmental damage), usvojenog 14. maja 1993. god. i „Belog dokumenta o odgovornosti u oblasti životne sredine“ (White Paper on Environmental Liability), usvojenog 9. februara 2000. god.³

Cilj Direktive 2004/35/EZ je da „uspostavi sistem odgovornosti za štetu u životnoj sredini na osnovu principa „zagađivač plaća“, kao i da utiče

² Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta br. 2004/35/EC o odgovornosti za životnu sredinu u vezi sa prevencijom i otklanjanjem štete po životnu sredinu, OJ L 143, 30.04.2004, p.56-75.

³ Pirotte, C., (2007). The Environmental Liability Directive: a harmonised liability regime?, Environmental Law and Management, pp. 237-245, pp. 237. www.lawtext.com (pregledano: 21.06.2011.)

na sprečavanje takve štete i otklanjanje njenih posledica”⁴. Osnovni princip na kome se ova Direktiva zasniva je uspostavljanje finansijske odgovornosti operatera čijim delovanjem nastaje šteta u životnoj sredini ili opasnost od takve štete, čime se operateri podstiču da preduzmu mere kojima se umanjuje rizik nastanka ove štete, a samim tim i njihova odgovornost.⁵ Važno je naglasiti i to da Direktiva 2004/35/EZ ne predviđa građansku odgovornost za štetu u životnoj sredini.

Polje primene Direktive 2004/35/EZ, *ratione materiae*, se odnosi na pojam „štete u životnoj sredini” koji je određen članom 2 i podrazumeva štetu nad:

- zaštićenim vrstama i prirodnim staništima,
- vodama i
- zemljištem.⁶

Istim članom sam pojam „štete” je definisan kao „merljive negativne promene u prirodnim resursima ili merljiva oštećenja funkcije prirodnih resursa koji mogu da se dogode direktno ili indirektno”. Šteta nad zaštićenim vrstama i prirodnim staništima podrazumeva značajnije štetne uticaje na dostizanje ili održavanje pogodnog stanja takvih staništa ili vrsta i odnosi se na štete nad staništima i vrstama zaštićenim Direktivom 79/409/EEC o očuvanju vrsta divljih ptica⁷ i Direktivom 92/43/EEC o očuvanju prirodnog staništa i divlje flore i faune⁸, kao i nacionalnim pravom. U ovom kontekstu važno je naglasiti i činjenicu da Direktiva 2004/35/EZ ima šire polje primene od ekološke mreže Evropske unije, Natura 2000.⁹ Pod štetom nanetom vodama se podrazumeva nepovoljan uticaj na ekološko, hemijsko i/ili kvantitativno stanje i/ili ekološki potencijal vode u skladu sa Direktivom 2000/60/EC o uspostavljanju okvira za delovanje Zajednice u oblasti politike voda.¹⁰ Kontaminacija zemljišta se odnosi na takvo „oštećenje” zemljišta koje predstavlja značajan rizik od stvaranja negativnih posledica po čovekovo zdravlje.

⁴ Član 1. Direktive

⁵ Radojević, D., (2005). Nova direktiva Evropske unije o odgovornosti u oblasti zaštite životne sredine, *Međunarodni problemi*, str. 177-198, (57), br. 1-2, str. 184

⁶ Član 2. Direktive

⁷ Direktiva 79/409/EEC od 2.aprila 1979. o očuvanju vrsta divljih ptica, OJ L 103, 25.04.1979, p1

⁸ Direktiva 92/43/EEC od 21.maja 1992. o očuvanju prirodnog staništa i divlje flore i faune, OJ L 206, 22.07.1992, p.7

⁹ Broek, B., (2009). Environmental liability and nature protection areas Will the EU Environmental Liability Directive actually lead to the restoration of damaged natural resources?, *Utrecht Law Review*, pp. 117-131, 5(1), pp.118.

¹⁰ Direktiva 2000/60/EC od 23.oktobra 2000. o uspostavljanju okvira za delovanje Zajednice u oblasti politike voda, OJ L 327, 22.12.2000, p.1

Direktiva 2004/35/EZ nema retroaktivno dejstvo i odnosi se samo na buduću štetu u odnosu na momenat stupanja na snagu, a kao opšti rok zastarelosti određuje period od trideset godina od štetne radnje, emisije ili incidenta.

Navedena direktiva se *rationae personae* odnosi na operatere, nadležne organe i pravna ili fizička lica koja su oštećena ili imaju interes u vezi sa štetama u životnoj sredini. Operater je određen kao pravno ili fizičko lice koje obavlja profesionalne aktivnosti ili vrši kontrolu nad njima ili lice na koje je na osnovu nacionalnih propisa preneti dozvola za tehničko funkcionisanje ovih aktivnosti.¹¹ Pod nadležnim organom sa podrazumeva organ ili organi vlasti koje je država članica odredila kao odgovorne za ispunjavanje obaveza koje proizlaze iz Direktive 2004/35/EZ. Pravna i fizička lica se kao subjekti ove Direktive javljaju u kontekstu ovlašćenja da dostavljaju primedbe nadležnim organima povodom pitanja štete u životnoj sredini, kao i da zahtevaju od njih da preduzmu odgovarajuće mere u skladu sa Direktivom. Pravna i fizička lica su ovlašćena i da pokrenu određene postupke u vezi sa štetom u životnoj sredini, uključujući kako pristup sudovima, tako i drugim nezavisnim javnim organima za preispitivanje zakonitosti određenih akata nadležnih tela.¹²

Posmatrano sa sadržinskog aspekta Direktiva 2004/35/EZ predviđa dve vrste mera:

- mere koje se odnose na preventivne aktivnosti u pogledu štete u životnoj sredini¹³
- mere remedijacije nakon što se šteta u životnoj sredini dogodi.¹⁴

Preventivne mere Direktiva 2004/35/EZ definiše kao mere koje predstavljaju odgovor na događaj ili propuštenu radnju kojima je stvorena neposredna opasnost od nastupanja štete u životnoj sredini, a koje imaju kao cilj ublažavanje ili otklanjanje posledica takve štete.¹⁵ Operater je obavezan da preduzme sve neophodne preventivne mere, odnosno da informiše nadležne organe o šteti u životnoj sredini koja može nastati usled obavljanja njegove delatnosti. Mere remedijacije, navedena Direktiva određuje kao aktivnosti, uključujući upravljanje štetom ili privremeno otklanjanje štete, rehabilitaciju ili zamenu oštećenih prirodnih resursa i/ili slične aktivnosti ili obezbeđenje resursa ekvivalentnih oštećenim resursima u skladu sa Aneksom II.¹⁶ Nakon što

¹¹ Član 2. Direktive

¹² Članovi 12. i 13. Direktive

¹³ Član 5. Direktive

¹⁴ Članovi 6. i 7. Direktive

¹⁵ Član 2. (10) Direktive

¹⁶ Član 2. (11) Direktive

se šteta u životnoj sredini već dogodi operater je obavezan da podnese predlog mera otklanjanja štete nadležnom organu na odobrenje.

Pitanje troškova prevencije i remedijacije Direktiva 2004/35/EZ posebno određuje. Osnovni nosilac troškova preventivnih mera i mera remedijacije je operater. Nadležni organ može da naredi operateru preduzimanje ovih mera ili može da ih preduzme sam o njegovom trošku. Ukoliko nadležni organ preduzme preventivne mere ili mere otklanjanja štete o svom trošku ima pravo na nadoknadu troškova od strane operatera u roku od pet godina od datuma kada su mere okončane ili od dana kada je utvrđena odgovornost operatera ili treće strane, bez obzira koji je datum poslednji.¹⁷

Operater neće biti odgovoran ukoliko dokaže da je treće lice prouzrokovalo štetu u životnoj sredini uprkos činjenici da je odgovarajuća bezbednosna procedura bila primenjena. Isključenje odgovornosti operatera je moguće i ukoliko dokaže da je šteta u životnoj sredini prouzrokovana radnjom koja je u saglasnosti sa nacionalnim pravom relevantnim za sprovođenje mera Zajednice. Operater može izbeći odgovornost i u slučaju da dokaže da je štetna radnja u vreme kada se dogodila smatrana za bezbednu po životnu sredinu u skladu sa naučnim i tehničkim znanjima. Šteta u životnoj sredini usled više sile takođe predstavlja izuzeće odgovornosti operatera i podrazumeva sledeće okolnosti:

- oružani konflikt, građanski rat i pobuna i
- prirodni fenomeni neizbežnog i izuzetnog karaktera.

Određene vrste štete koje su već regulisane međunarodnim konvencijama o građanskoj odgovornosti su isključene iz Direktive 2004/35/EZ u skladu sa članom 4, kao i Aneksom IV i Aneksom V.

Države članice su dužne da najkasnije do 30. aprila 2013. god. dostave Komisiji izveštaj povodom primene Direktive 2004/35/EZ, na osnovu kojih će biti moguće proceniti iskustva država članica u implementaciji ove Direktive, kao i formiranje predloga za njenu izmenu.

Direktiva br. 2008/99/EZ o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava

Imajući u vidu član 175 (1) Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, imajući u vidu predlog Komisije i mišljenje Evropskog ekonomskog i Socijalnog komiteta, nakon konsultacija sa Komitetom regiona, a u skladu sa postupkom utvrđenim u članu 251. navedenog ugovora, 2008. god. usvojena je Direktiva 2008/99/EZ o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava

¹⁷ Član 10. Direktive

(u daljem tekstu: Direktiva 2008/99/EZ)¹⁸. Navedena direktiva predstavlja osnovni izvor prava EU kojim se ustanovljavaju izvesna pravila u oblasti krivične odgovornosti i kojim se propisuju mere koje države članice treba da preduzumu u oblasti krivičnog prava, a radi efikasnije zaštite životne sredine.

Ovo je veoma značajna oblast s obzirom da „ekološki kriminal donosi veoma visoke profite njegovim počiniocima, teško se otkriva i prouzrokuje izuzetno ozbiljne negativne posledice po životnu sredinu. Danas se on smatra ozbiljnim i široko rasprostranjenim problemom sa kojima se mora boriti na evropskom nivou.“¹⁹ Na primer, više od 2,1 miliona tona nafte koja se ispušta u more svake godine prođe neprimećeno.²⁰ Osim toga, ekološki kriminal je povezan sa organizovanim kriminalom²¹ zbog velikih profita koji se ostvaruju. Program Ujedinjenih Nacija za životnu sredinu²² procenjuje da se u svetu nezakonitim aktivnostima u oblasti ekološkog kriminala ostvari profit od 31 milijardi dolara godišnje.

Usvajanje Direktive 2008/99/EZ koja bi krivičnopravnim institutima upotpunila postojeću ekološku regulativu bilo je potrebno iz više razloga. Postojeće direktive nisu po svojoj sadržini dosezale problematiku krivičnih dela i odgovornosti za štetu načinjenu u životnoj sredini. Zatim, do usvajanja ove Direktive nije postojala kontinuirana, pravilna i efikasna primena propisa koji sankcionišu štetna delovanja u odnosu na životnu sredinu. Isto tako, „neretko države članice nekorektno primenjuju standarde i izvršavaju obaveze propisane ekološkim direktivama, a razlog za to je ili težnja da se zaštite interesi nacionalnih industrija ili pak jednostavna nemogućnost države da ispuni administrativne obaveze koje su u korelaciji sa njenom obavezom implementacije direktive“.²³

Usvajanje Direktive o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava je posebno važno jer označava kvalitativan pomak u pristupu Evropske unije da sprovede legislativu u oblasti zaštite životne sredine. Osim toga, Evropski

¹⁸ Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta br. 2008/99/EZ o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava, OJ L 328/28, 6.12.2008.

¹⁹ Kostić, M., (2009). Ekološki kriminal i njegovo suzbijanje, *Pravni život*, tematski broj Pravo i vreme, (10), str. 175.

²⁰ Watson, M., (2006). The Use of Criminal and Civil Penalties to Protect the Environment: A Comparative Study, EELR, p. 109

²¹ Study on organised environmental crime in the EU Member States (with contributions by Max-Planck-Institute for Foreign and International Criminal Law), (2011, maj 26). Preuzeto sa: http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/pdf/organised_member_states.pdf

²² The United Nations Environmental Programme (UNEP), (2011, maj 22). Preuzeto sa: <http://www.unep.org/>

²³ Faure, M., (2004). European Environmental Criminal Law – do we really need it, *European Environmental Law Review*, p. 21

sud pravde po prvi put je priznao postojanje ovlašćenja Zajednice u oblasti krivičnog prava. Obrazloženje Direktive 2008/99/EZ u skladu sa suđenjem Evropskog suda pravde u slučaju C-176/03²⁴ jeste da je primena krivičnih sankcija neophodna kako bi se garantovala efikasnost Politike zaštite životne sredine Evropske Zajednice.²⁵ Slučaj C-176/03, Komisija protiv Saveta, biće predmet posebne analize u radu.

Čvrst stav Komisije je da u mnogim slučajevima samo zaprećenost krivičnim sankcijama može dovesti do odgovarajućeg efekta u cilju zaštite životne sredine, jer šalje znatno jači signal potencijalnim prekršiocima propisanih normi. Istovremeno treba naglasiti i nespornu činjenicu da je krivično gonjenje znatno snažnije sredstvo suzbijanja svih oblika neželjenih ponašanja (pa tako i u oblasti zaštite životne sredine) od mera predviđenih u okvirima upravnog ili građanskog prava.²⁶

Direktiva 2008/99/EZ propisuje minimalne materijalnopravne krivične institute koji moraju biti ugrađeni u nacionalno krivično zakonodavstvo država članica, pri čemu ne obuhvata mere koje se tiču procesnog dela krivičnog prava.

U skladu sa odredbom člana 3. Direktive 2008/99/EZ,²⁷ države članice imaju obavezu da obezbede da se određene radnje smatraju krivičnim delom, ako su izvršena (ili je njihovo izvršenje pomagano ili podsticano) protivpravno i sa umišljajem, eventualno svesnim nehatom, a kojima se krše odredbe ekoloških propisa i kojima se pričinjava značajna šteta ili ugrožava životna sredina i zdravlje ljudi.

Ta dela taksativno obuhvataju:

1) ispuštanje, emisiju ili odlaganje čvrstog materijala ili jonizujućeg zračenja u vazduh, zemljište i vodu, koji izaziva ili može izazvati smrt ili teške povrede bilo kojem licu ili značajnu štetu kvalitetu vazduha, zemljišta ili vode, kao i životinjama ili biljkama;

2) prikupljanje, prevoz, obnavljanje ili odlaganje otpada, uključujući i nadzor nad ovim poslovima i kasniju kontrolu o deponijama, kao i sve aktivnosti preduzete od strane subjekata koji upravljaju otpadom, a koje dovode ili mogu dovesti do smrti ili ozbiljne povrede bilo koje osobe ili značajnih

²⁴ Case C-176/03 *Commission v Council*, judgment of 13.9.2005, Community competence – Protection of the environment – Criminal penalties, European Commission, Legal Service, (2011, maj 26). Preuzeto sa: http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/03c176_en.pdf

²⁵ Millier, E., (2010). The Emergence of Criminal Competence to Enforce EC Environmental Law: Directive 2008/99 in the context of the Case-Law of the European Court of Justice, *Cambridge Student Law Review*, pp. 94-116, (6)1, pp. 94-95

²⁶ Kostić, M., op. cit., str. 180

²⁷ Član 3. Direktive

oštećenja kvaliteta vazduha, kvaliteta zemljišta, ili kvaliteta vode, ili životinja i biljaka;

3) pod određenim uslovima isporuke otpada, prema članu 2 (35) Uredbe (EZ) broj 1013/2006 Evropskog parlamenta i Saveta od 14. juna 2006. god. o transportu otpada;

4) rad postrojenja u kojem se sprovode opasne aktivnosti ili u kojima se čuvaju ili koriste opasne supstance ili preparati i koje izvan postrojenja dovede ili mogu dovesti do smrti ili ozbiljne povrede bilo kojem licu ili značajne štete kvalitetu vazduha, zemljišta i voda, kao i životinjama ili biljkama;

5) proizvodnju, preradu, upotrebu, korišćenje, održavanje, skladištenje, transport, uvoz, izvoz ili odlaganje nuklearnog materijala ili drugih opasnih radioaktivnih supstanci koje dovode ili mogu dovesti do smrti ili teške povrede bilo kom licu ili značajne štete kvalitetu vazduha, zemljišta i voda, ili životinja i biljaka;

6) ubistva, uništavanje, posedovanje ili uzimanje primeraka zaštićenih vrsta divlje faune i flore, izuzev u slučajevima kada se radi o zanemarljivoj količini tog primerka i kada to ima zanemarljiv uticaj na očuvanje statusa vrsta;

7) trgovina zaštićenim biljnim i životinjskim vrstama ili njihovim derivatima, osim u slučajevima kada se radi o zanemarljivoj količini tog primerka i kada to ima zanemarljiv uticaj na očuvanje statusa vrsta;

8) bilo koje ponašanje koje prouzrokuje značajno oštećenje staništa u zaštićenim područjima;

9) proizvodnju, uvoz, izvoz, stavljanje u promet ili upotrebu supstanci koje oštećuju ili uništavaju ozonski omotač.

Pored toga, nekoliko sledećih opštih obaveza država članica proističe iz Direktive 2008/99/EZ:

1) Države članice će preduzeti neophodne mere da obazbede da podstrekavanje i pomaganje budu kažnjeni ekvivalentno samom činjenju krivičnih dela iz člana 3. Direktive²⁸;

1) Države članice će preduzeti neophodne mere da obezbede postojanje efikasnih, proporcionalnih i destimulativnih krivičnih sankcija u odnosu na navedena krivična dela u članu 3. Direktive²⁹;

2) Države članice će preduzeti neophodne mere da obezbede da se pravna lica mogu smatrati odgovornim za krivična dela iz člana 3. Direktive ako su

²⁸ Član 4. Direktive

²⁹ Član 5. Direktive

krivična dela počinjena u njihovu korist od strane odgovornog lica ili drugog lica u pravnom licu, ako je isto:

- a) moglo da zastupa pravno lice;
- b) bilo ovlašćeno da donosi odluke u ime pravnog lica ili
- c) bilo ovlašćeno da vrši kontrolu unutar pravnog lica.

Odgovornost pravnog lica pri tom ne isključuje krivični postupak protiv fizičkih lica koja su učinioci, inicijatori ili pomagači u činjenju dela iz člana 3. Direktive 2008/99/EZ³⁰;

3) Države članice će preduzeti neophodne mere da obezbede postojanje efikasnih, proporcionalnih i destimulativnih krivičnih sankcija u odnosu na odgovorna pravna lica³¹;

4) Države članice će doneti zakone, druge propise i administrativne odredbe neophodne za usaglašavanje nacionalnih odredbi sa Direktivom br. 2008/99/EZ o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava do 26. decembra 2010. god. Nakon toga, države članice su dužne dostaviti Komisiji tekst glavnih odredbi nacionalnog prava koje su usvojene u oblasti obuhvaćenoj Direktivom, kao i odredbe koje predstavljaju korelaciju između nacionalnog zakonodavstva i Direktive³².

U nastavku rada ukratko je analiziran slučaj Evropskog suda pravde C-176/03³³, s obzirom da je Evropski sud pravde po prvi put, u obrazloženju presude, priznao postojanje ovlašćenja Zajednice u oblasti krivičnog prava, odnosno konstatovao je da je primena krivičnih sankcija neophodna kako bi se garantovala efikasnost Politike zaštite životne sredine Evropske Zajednice.

Slučaj C-176/03, Komisija protiv Saveta od 13.09.2005. godine

U Okvirnoj odluci Saveta o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava³⁴, zasnovanoj na „trećem stubu“ Ugovora o Evropskoj uniji (UEU) iz 1992. god., kao krivično delo, za koje je propisana krivična sankcija, predviđeno je određeno ponašanje koje je posebno štetno za životnu sredinu. Savet je prihvatio Okvirnu odluku umesto predloga Komisije za usvajanje Direktive koja bi imala istu svrhu, ali bi bila utemeljena na odredbama Ugovora o Evropskoj zajednici o politici zaštite životne sredine. Komisija je podnela tužbu protiv Saveta za kršenje člana 47. Ugovora o Evropskoj uniji, koji predviđa da ništa

³⁰ Član 6. Direktive

³¹ Član 7. Direktive

³² Član 8. Direktive

³³ V. više: Case C-176/03 Commission v Council, judgment of 13.9.2005, op. cit.

³⁴ Council Framework Decision 2003/80/JHA of 27 January 2003 on the protection of the environment through criminal law (OJ L 29, 5.2.2003.)

u tom Ugovoru ne utiče na *acquis communautaire*. U svojoj odluci Sud je podržao u celini tužbu Komisije.

Savet, podržan od 12 država članica, tvrdio je da nije bilo prenosa ovlašćenja u krivičnim stvarima na Zajednicu. Naveo je da Zajednica nije imala ovlašćenje da zahteva od država članica primenu krivičnih sankcija na određena ponašanja definisana Okvirnom odlukom. Ne samo da nema izričitog prenosa ovlašćenja, već s obzirom na značaj krivičnog prava za suverenitet država članica, nije ni bilo osnova da se prihvati činjenica da je ovlašćenje moglo biti implicitno preneto na Zajednicu, u trenutku kada su konkretne materijalnopravne odredbe, kao što su one koje se odnose na životnu sredinu, bile poverene isključivo njemu.

Komisija, podržana od strane Parlamenta, tvrdi da je usvajanje efikasnih sankcija bilo od suštinskog značaja za ostvarenje Politike zaštite životne sredine i da su, u slučaju koji je predmet postupka, kazne morale biti krivične. Naglašena je institucionalna implikacija „trećeg stuba“, kao pravnog osnova: jednoglasnost Saveta, bez učešća Parlamenta, a samim tim i odsustvo sudske revizije.

Sudska presuda jasno potvrđuje princip iz člana 47 Ugovora o Evropskoj uniji. Ne postoji „siva zona“ između stubova, niti Savet ima mogućnost da koristi jedan ili drugi stub, naprotiv, u oblasti koja spada u nadležnost Zajednice, Savet ne može donositi ni jedan drugi zakon osim onih koji spadaju u pravnu osnovu Zajednice. Sud je primenio opšte načelo da, ni krivično pravo, niti pravila krivične procedure ne spadaju u nadležnost Zajednice (mada se nije izjasnio da li oni spadaju u nadležnost država članica ili „trećeg stuba“ UEU). Ali je odmah dodao da ovaj princip ne sprečava zakonodavstvo Zajednice, kada primena efikasne, proporcionalne i odvraćajuće kazne od strane nadležnih državnih organa, predstavlja suštinsku meru za borbu protiv ozbiljnih ekoloških prestupa, da preduzme krivičnopravne mere država članica koje smatra neophodnim, kako bi se obezbedila potpuna primena pravila vezana za zaštitu životne sredine.

Sud je priznao da su u datom slučaju krivične sankcije bile suštinski bitne za borbu protiv ozbiljnih dela učinjenih na štetu životne sredine, te da je takve kazne stoga potrebno usvojiti na osnovu člana 175. Ugovora o Evropskoj zajednici, što samim tim isključuje „treći stub“ UEU kao pravnu osnovu.

Navedeni stav Suda po svoj prilici važi i za druge politike i slobode Zajednice, gde obavezujuća pravila zahtevaju postojanje krivičnih sankcija da bi se obezbedila njihova primena. Sud ne pravi razliku između krivičnih mera prema njihovoj prirodi. Njegov pristup je funkcionalan: mogućnost zakonodavca da obezbedi primenu krivičnopravnih mera zasniva se na potrebi obezbeđivanja

usaglašenosti sa zakonodavstvom Zajednice. Ova potreba mora biti uspostavljena od slučaja do slučaja i na zakonodavcu je da donese odluku. Komisija je od usvajanja saopštenja o implikacijama presude Suda, posebno u vezi sa procedurom zakonskih predloga³⁵, podnela tužbu protiv Okvirne odluke da ojača krivičnopravni okvir za sprovođenje zakona protiv izvora zagađenja.

Zaključak

Visok stepen zaštite životne sredine je postavljen kao jedan od prioriteta ciljeva Evropske unije čija realizacija zahteva, između ostalog, uspostavljanje sistema odgovornosti za štetu u životnoj sredini. Usvajanje Direktive br. 2004/35/EZ o odgovornosti za životnu sredinu u vezi sa prevencijom i otklanjanjem štete po životnu sredinu i Direktive br. 2008/99/EZ o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava, stvara povoljne preduslove za formiranje navedenog sistema odgovornosti. Direktiva br. 2004/35/EZ primarno je orijentisana na preventivni aspekt nastanka štete u životnoj sredini, dok je fokus Direktive br. 2008/99/EZ na represivnoj reakciji na učinjenu štetu. Direktiva br. 2004/35/EZ se bazira na postulatu finansijske odgovornosti na osnovu principa „zagađivač plaća”. Direktiva br. 2008/99/EZ zasnovana je na krivičnopravnoj odgovornosti za štete u životnoj sredini i predviđa krivičnopravne sankcije za taksativno navedena krivična dela.

Navedene Direktive predstavljaju samo polaznu osnovu za kreiranje sistema odgovornosti za štetu u životnoj sredini, dok će uspeh ovog sistema biti uslovljen kvalitetom implementacije i realizacije definisanih standarda.

Jelena Matijašević

Law Faculty, University Business Academy, Novi Sad

Marijana Alavuk

Law Faculty, University Business Academy, Novi Sad

Environmental liability of EU member states

A b s t r a c t

The framework for the system of Environmental Liability of EU Member States is primarily established by Directive 2004/35/CE of the European

³⁵ Commission communication to the European Parliament and the Council on the implications of the Court's judgment of 13 September 2005, COM(2005) 583 final.

Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage and Directive 2008/99/EC on the protection of the environment through criminal law. Directive 2004/35/CE does not provide a civil liability regime. It establishes an administrative law regime aimed at the prevention and remedying of environmental damage to natural resources through the 'polluter pays' principle. Directive 2008/99 provides criminal measures for environmental harmful acts. It must be considered as the first major step towards a comprehensive regime in the fight against environmental crime in particular. Both Directives are representing major starting point concerning the system of environmental liability of EU Member States. However, the implementation of determined standards and behavior of Member States will play key roles in resolving persistent environmental problems.

Keywords: European Union, environmental liability, environmental damage

Literatura

1. Broek, B., (2009). Environmental liability and nature protection areas Will the EU Environmental Liability Directive actually lead to the restoration of damaged natural resources?, *Utrecht Law Review*, pp.117-131, 5 (1)
2. Case C-176/03 Commission v Council, judgment of 13.9.2005, Community competence – Protection of the environment – Criminal penalties, European Commission, Legal Service, (2011, maj 26). Preuzeto sa: http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/03c176_en.pdf
3. Council Framework Decision 2003/80/JHA of 27 January 2003 on the protection of the environment through criminal law (OJ L 29, 5.2.2003.)
4. Commission communication to the European Parliament and the Council on the implications of the Court's judgment of 13 September 2005, COM(2005) 583 final
5. Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta br. 2004/35/EC o odgovornosti za životnu sredinu u vezi sa prevencijom i otklanjanjem štete po životnu sredinu, OJ L 143, 30.04.2004
6. Direktiva 79/409/EEC od 2.aprila 1979. o očuvanju vrsta divljih ptica, OJ L 103, 25.04.1979

7. Direktiva 92/43/EEC od 21.maja 1992. o očuvanju prirodnog staništa i divlje flore i faune, OJ L 206, 22.07.1992
8. Direktiva 2000/60/EC od 23.oktobra 2000. o uspostavljanju okvira za delovanje Zajednice u oblasti politike voda, OJ L 327, 22.12.2000
9. Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta br. 2008/99/EZ o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava, OJ L 328/28, 6.12.2008.
10. Faure, M., (2004). European Environmental Criminal Law-do we really need it, *European Environmental Law Review*
11. Kostić, M., (2009). Ekološki kriminal i njegovo suzbijanje, *Pravni život*, tematski broj Pravo i vreme, (10)
12. Millier, E., (2010). The Emergence of Criminal Competence to Enforce EC Environmental Law: Directive 2008/99 in the context of the Case-Law of the European Court of Justice, *Cambridge Student Law Review*, 6(1), pp. 94-116
13. Pirotte, C., (2007). The Environmental Liability Directive: a harmonised liability regime? , *Environmental Law and Management* 245, (2011. jun 21). Preuzeto sa: www.lawtext.com
14. Radojević, D., (2005). Nova direktiva Evropske unije o odgovornosti u oblasti zaštite životne sredine, *Međunarodni problemi*, 57(1-2), str. 177-198
15. Study on organised environmental crime in the EU Member States (with contributions by Max-Planck-Institute for Foreign and International Criminal Law), (2011. maj 22). Preuzeto sa: http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/pdf/organised_member_states.pdf
16. The United Nations Environmental Programme (UNEP), (2011. maj 22). Preuzeto sa: <http://www.unep.org/>
17. Watson, M., (2006). The Use of Criminal and Civil Penalties to Protect the Environment: A Comparative Study”, *EELR*