

MEĐUNARODNO PRAVO I ŽIVOTNA SREDINA

MEĐUNARODNO PRAVO I ŽIVOTNA SREDINA

Autori:

Prof. dr Aleksandra Čavoški, mr Marina Matić, Vanja Mrakić, Sonja Nešić,
Danijela Trajković, Branislava Vučković

Urednik:

Ivana Ramadanović Vainomaa

Dizajn:

comma | communications design

Štampa:

Original

Tiraž:

500

ISBN:

Napomena: Štampanje je omogućila Misija OEBS u Srbiji. Stavovi izrečeni u knjizi pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav donatora.

SADRŽAJ

1. Ivana Ramadanović Vainomaa Uvod	5
2. Sonja Nešić Razvoj međunarodnog prava u oblasti životne sredine	7
3. Branislava Vučković Pravni aspekti zaštite životne sredine u međunarodnom pravu	11
3. mr Marina Matić Arhuska konvencija i uloga pravosuđa	19
4. Prof.dr Aleksandra Čavoški Životna sredina u Evropskoj uniji	23
5. Vanja Mrakić Saradnja država članica u primeni i sprovođenju propisa EU o zaštiti životne sredine	41
6. Danijela Trajković Srbija i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju	44
7. Aneks 1	55
8. Aneks 2 Izveštaj p nešretku Srbije za 2009. godinu {KOM(2009) 533}	57
9. Aneks 3, Arhuska konvencija	59
10. Aneks 4, Odluke Međunarodnog suda pravde	77
11. Aneks 5, Odluke Evropskog suda pravde	78

Publikacija Međunarodno pravo i životna sredina nastalo je kao deo projekta koji su zajedno realizovali Misija OEBS u Srbiji i Udruženje tužilaca i zamenka tužilaca Srbije.

Osnovni cilj projekta je bio da se sudijama i tužiocima približe međunarodni, a pre svega evropski standardi u oblasti zaštite životne sredine. Projekat je realizovan iz dva dela: održano je 8 seminara po Srbiji za tužioce, sudije i inspekcijske organe, a, zatim su predavači objedinili najvažnije pravne akte i smernice za sprovođenje politike u oblasti životne sredine.

Nadamo se da će ova publikacija omogućiti tužiocima i sudijama da se upoznaju sa konvencijama UN, odgovornosti države za štetu, politikom EU u oblasti zaštite životne sredine, kako bi zaštita životne sredine u Srbiji bila efikasnija i delotvornija.

Ivana Ramadanović Vainomaa, pravni savetnik
Misija OEBS u Srbiji

- **Sonja Nešić,**
zamenik višeg javnog tužioca u Pirotu

Razvoj međunarodnog prava u oblasti životne sredine

1. Razvoj međunarodne politike zaštite životne sredine

Termin životna sredina ima različito značenje u različitim oblastima ljudske delatnosti. Za biologe i ekološke, termin životna sredina odnosi se na stanište u kojem žive biljke i životinje. U najširem smislu, životna sredina je kompleks fizičkih, hemijskih i bioloških okvira koji utiču na dati organizam ili na dati ekosistem i određuju njegov oblik, zdravlje i šanse za opstanak.

Ekologija je nauka o živim bićima onakvim kakva postoje u svom sopstvenom okruženju ili staništu. Predmet izučavanja ekologije je međusobni odnos živih bića unutar zajednice, tj. biocenoze i odnos prema njihovom staništu (biotopu). Termin je u upotrebu uveo nemački prirodnjak *Ernest Hekel* 1869. godine, a potiče od grčke reči *oikos*, što znači kuća ili stan - prebivalište. U izvornom obliku termin je glasio *oecology*. Obuhvatao je istraživanja u oblasti biologije, u kojima su se posmatranja i eksperimenti sa biljnim i životinjskim staništima smatrali odvojenim studijama. Kasnije se definicija ekologije proširuje tako da obuhvata povezanost između svih živih bića, odnosno pojedinih vrsta i njihovih zajednica i njihove životne sredine. Ekolog, treba da raspolaze znanjem u oblasti svih prirodnih nauka (biologije, hemije, fizike, geografije i statistike). Otud je nauka o životnoj sredini, koja zavisi od istraživanja u oblasti ekologije, bila prva interdisciplinarna nauka.

U pravu Republike Srbije životna sredina se definiše kao skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslovi za život.¹

Na državnom i međunarodnom nivou, politika zaštite životne sredine je instrument čiji je cilj da koriguje tržište i upravne mehanizme kako bi se poboljšao kvalitet životne sredine. Sa eskalacijom problema u oblasti životne sredine do koje je došlo u poslednje vreme postaje sve jasnije da mnogi problemi vezani za životnu sredinu ne mogu da se rešavaju izolovanim aktivnostima pojedinih zemalja, naročito kada su u pitanju problemi koji imaju prekogranični ili globalni karakter. Neophodno je da države sarađuju međusobno na usvajanju nadnacionalnih mera politike, na razvijanju međunarodne regulative, međunarodnih strategija, programa i planova sa ciljem da koordiniraju akcije za zaštitu životne sredine i održivo korišćenje resursa. Savremene težnje u međunarodno-pravnom regulisanju zaštite životne sredine upravo pokazuju sve prisutniju želju da se internacionalizuju pitanja koja po pravilu spadaju u unutrašnju nadležnost država.

Poseban prostor u međunarodnim normama posvećen je ostvarivanju prava čoveka, sadašnjih i budućih generacija, na zdravu životnu sredinu. To je uslov čovekovog opstanka i života u harmoniji sa prirodom i svrstava se u prirodna, neotuđiva prava. Prirodna prava su prava koja pripadaju svim ljudima. Sa ovog staništa jasno je zašto pravo na zdravu životnu sredinu, u nizu pojedinačnih prava, podrazumeva i pravo da najšira javnost učestvuje u donošenju odluka o pitanjima koja se tiču životne sredine.

Prvi oblici međunarodne saradnje javljaju se još početkom XX veka. Međutim, do intenziviranja međunarodnog organizovanja i uspostavljanja međunarodnog sistema zaštite životne sredine došlo je tek krajem šezdesetih godina. Smatra se da je savremena međunarodna diplomatija u oblasti životne sredine začeta 1972. godine na *Konferenciji Ujedinjenih nacija* (u daljem tekstu UN) o *humanoj životnoj sredini*, koja je održana u Stokholmu.

Dvadeset godina kasnije, 1992. godine održana je *Konferencija UN o životnoj sredini i razvoju - Samit u Riju*, koja predstavlja drugu bitnu odrednicu u međunarodnom pokušaju da dođe do pomirenja uticaja društveno-ekonomskih aktivnosti na životnu sredinu i obrnuto. Šezdeset zemalja se okupilo na samitu na kome je potpisana poznata Rio deklaracija, dokument o privrženosti naporima na postizanju održivog razvoja i eliminaciji siromaštva. Za ekonomiju i industriju u prošlosti životna sredina je predstavljala skup neograničenih izvora materijala i energije. Ovakav stav je dovodio do stvaranja eksternih troškova, koji su išli na račun kvaliteta životne sredine i društva, kako za sadašnju tako i za buduće generacije. Materijalna i energetska proizvodnja i trgovina su glavni pokretači ekonomskog rasta, ali i glavni uzroci ugrožavanja životne sredine. Na svetskom samitu su utvrđene smernice za društveno-ekonomske promene koje bi trebale da povedu ka održivom razvoju.

Godine 1997. održana je konferencija u Njujorku, poznata kao *Rio + 5*, da bi se ocenila uspešnost primene Agende 21. Na konferenciji *Rio + 5* pokrenut je rad na *Kjoto protokolu* (okvirne konvencije o klimatskim promenama), usvojen iste godine.

Posle *Samita u Riju*, nakon deset godina, 2002. godine, u Johaneshburgu je održan *Svetski samit o održivom razvoju* koji je reafirmisao održivi razvoj kao pravac razvoja na međunarodnom nivou i dao dodatni podsticaj svetskim naporima u borbi protiv siromaštva i naporima za zaštitu životne sredine. Na ovom samitu učestvovali su predstavnici vlada, nevladinih organizacija i drugih zainteresovanih grupa.

2. Procesi stvaranja prava

Opšte je nastojanje da se svi procesi u korišćenju i očuvanju životne sredine na globalnom i regionalnom nivou pravno regulišu. Zahtevi postojećih odnosa kao i programa razvoja koji se vezuju za održivi razvoj, definišu se u okviru posebnog zakonodavstva, akata, zakona koji po strukturi i obliku mogu biti različiti. Sa stanovišta pravnog dejstva svrstavaju se u meko ili čvrsto pravo.

Termin meko pravo razvio se iz diplomatskih rečnika osamdesetih godina prošlog veka i obično se odnosi na deklaracije kojima se definiše kakvo bi zakonodavstvo trebalo da bude. Rad na stvaranju međunarodnog mekog prava je jedan od načina definisanja međunarodnog konsenzusa jer se time na diplomatski način omogućuje da predstavnik države učestvuje u konsenzusu, a da pri tom ne obavezuje svoju zemlju u pogledu rezultata koje će proisteći.

Meko pravo je takav instrument koji za zemlje koje su ga usvojile nije obavezujući pravni akt. Njegov neobavezujući karakter vidljiv je iz jezika kojim je napisan, radije se koriste reči kojim se daje ohrabrenje, preporuka, nego one koje obavezuju. Neobavezujući karakter proističe iz ograničene moći konferencije ili tela koje je taj akt usvojilo. Na primer, Generalna skupština UN ima ovlašćenja samo da daje preporuke, dok međunarodna tela, ovlašćena da usvajaju akte, mogu usvojiti sporazume koji će biti pravno obavezujući za države ugovornice.

Takođe, meko pravo je manje konkretno u onome na šta apeluju da države učine i retko kada sadrži konkretne ciljeve ili vremenske rokove. Instrumenti mekog prava ne uključuju obavezu koja se može izvršiti pred sudom u slučaju nepridržavanja. Međutim, iako nisu obavezujući ovi propisi mogu da utiču na ponašanje država, politiku i nacionalno zakonodavstvo u ovoj oblasti. Takvo meko pravo obuhvata neke deklaracije koje su proistekle sa samita u Stokholmu i Riju. *Stokholmska deklaracija iz 1972. godine* definisala je 26 principa prema kojim se razvija međunarodni pravni okvir u oblasti zaštite životne sredine. Jedan koncizniji niz principa, koji reafirmiše prvenstveno principe iz *Stokholmske deklaracije*, sadržan je u *Deklaraciji iz Rija o životnoj sredini i razvoju*.

Dokument koji je takođe proizašao sa *Konferencije u Riju* „Agenda 21“, jedan je od najobuhvatnijih instrumenata mekog prava i predstavlja okvir za upravljanje u oblasti životne sredine u kontekstu održivog razvoja. „Agenda 21“ je dinamičan program koji se bavi urgentnim problemima današnjice, a usredsređuje se na to da pripremi svet za predstojeće izazove ovog veka, stavlja težište je na socijalni i ekonomski razvoj, sa stanovišta očuvanja prirodnih resursa i upravljanja njima, kao i jačanje uloge glavnih društvenih grupa i sredstva za implementaciju.

Sprovođenje „Agende 21“ prevashodno je pitanje od nacionalnog značaja te se u najvećoj meri određuje kao zadatak vlada država. Međutim, regionalne, podregionalne. i međunarodne organizacije takođe treba da

doprinesu naporima koje ulažu države. Pospešuje se i široko učešće javnosti i aktivno uključivanje nevladinih organizacija i drugih društvenih grupa.

Bez instrumenata međunarodnog prava teško bi bilo realizovati međunarodno priznate prioritete sadržane u ovim mekim pravnim instrumentima. Hijerarhija pravnih principa od predloženog mekog prava do potpuno pravno zasnovanih čvrstih propisa dobro je poznata u međunarodnom pravu.² Preko instrumenata međunarodnog prava, kakvi su međunarodni ugovori ili sporazumi, države dobrovoljno prihvataju određena ograničenja svojih suverenih prava. Na taj način se uspostavljaju međusobna prava i obaveze u pitanjima od zajedničkog interesa, koja se mogu rešavati isključivo zajedničkim delovanjem međunarodne zajednice.

Glavna pravila koja se tiču primene i tumačenja međunarodnih ugovora određena su *Bečkom konvencijom* iz 1969. godine, koja je stupila na snagu 1980. godine. Prema njenim odredbama država potpisnica nekog međunarodnog ugovora pravno je obavezna da poštuje taj ugovor, osim u slučaju unapred predviđenih izuzetaka. Kako je na međunarodnom nivou, radi svrsishodne implementacije, sve izraženija potreba za uvođenjem čvrstog prava, u oblasti životne sredine sve je veći broj multilateralnih, takozvanih MEA, ugovora. Pod terminom MEA³ podrazumevaju se ugovori, sporazumi, konvencije ili protokol, koji uključuju neke specifične obaveze za države potpisnice, sa određenim rokovima za ostvarenje konkretnih rezultata.

Primena međunarodnog prava u unutrašnjem pravnom poretku neke države sve je češće pravilo i potreba savremenih odnosa. To su zapravo zahtevi sve intenzivnijeg i svestranijeg uključivanja u međunarodni politički, ekonomski, naučno-tehnički, društveni i kulturni život međunarodne zajednice. Uključivanje u svetske tokove u oblasti zaštite životne sredine nameće neophodnost usklađivanja i, po potrebi, izmenu neodgovarajućeg nacionalnog zakonodavstva.

3. Ujedinjene nacije i druge međunarodne organizacije

Organizacija Ujedinjenih nacija (UN) je međunarodna organizacija koja se deklariše kao "globalno udruženje" vlada koje saraduju na polju međunarodnog prava, globalne bezbednosti, ekonomskog razvoja i socijalne jednakosti. OUN je 1945. godine osnovala 51 država, ukinuvši Društvo naroda.

Počev od 2006. godine, 192 zemlje su članice UN, uključujući sve međunarodno priznate nacije, osim Vatikana, Palestine, Kukovih ostrva i Republike Kine (čije je članstvo ukinula Narodna Republika Kina, 1971. godine).

Tokom devedesetih godine prošlog veka polazeći od principa utemeljenih *Poveljom UN, Stokholmske deklaracije o čovekovoј sredini* iz 1972. godine, *Rio deklaracije o životnoj sredini i razvoju*, iz 1992. godine, *Rezolucije Generalne skupštine UN o Svetskoј povelji za prirodu i o potrebi obezbeđivanja zdrave životne sredine u cilju dobrobiti svakog pojedinca*, *Prve evropske povelje o životnoj sredini i zdravlju*, *Helsinškog akta* sa Konferencije o evropskoј bezbednosti i saradnji (KEBS) i drugih instrumenata međunarodne zajednice usvojenih pod okriljem Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UN ECE) zaključen je određeni broj multilateralnih sporazuma koji za predmet imaju neka najvažnija pitanja zaštite životne sredine. to su:

- Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (ESPO konvencija);
- Konvencija o prekograničnim posledicama industrijskih akcidenata;
- Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera;
- Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u postupku donošenja odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija).

Od posebnog su značaja *Arhuska i Espo konvencija*. *Arhuska konvencija* (1998) je međunarodni sporazum kojim je *napravljena veza između ljudskih prava i prava koje se odnose na životnu sredinu*. Cilj *Konvencije* je garantovanje zaštite prava svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija na život u okruženju adekvatnom njihovom zdravlju i dobrobiti.

Prilikom potpisivanja *Arhuske konvencije*, Evropska zajednica je dala izjavu, kojom u potpunosti podržava ciljeve koji se žele postići ovom konvencijom i smatra i samu Evropsku zajednicu aktivnim učesnikom u zaštiti životne sredine putem sveobuhvatnog sistema propisa. Istovremeno Zajednica se obavezala da će njeni organi primenjivati konvenciju u okviru postojećih i budućih pravila o pristupu dokumentima i drugih relevantnih pravila prava Zajednice kojim su uređena pitanja iz delokruga *Konvencije*.

Espo konvenciju usvojili su viši savetnici vlada zemalja Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu, zaduženi za životnu sredinu i probleme voda, u finskom gradu Espo-u 1991. godine. Konvencijom je uspostavljen niz obaveznih procesnih koraka kojih se ugovorne strane moraju pridržavati u realizaciji projekata koji mogu imati prekogranični uticaj.

Pored ovih konvencija druge značajne konvencije i međunarodni ugovori iz oblasti životne sredine su:

- *Rio deklaracija o životnoj sredini i razvoju*, iz 1992;
- *Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje faune i flore*, iz 1973;
- *Konvencija o očuvanju evropske divljači i prirodnih staništa*, iz 1979;
- *Protokol uz konvenciju o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima*, iz 1979. god. koji se odnosi na kontrolu emisija isparljivih organskih jedinjenja ili na njihove prekogranične protoke, iz 1991;
- *Konvencija o prekograničnim efektima industrijskih udesa*, iz 1992;
- *Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera*, iz 1992;
- *Konvencija o biološkoj raznovrsnosti*, iz 1992;
- *Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o promeni klime*, iz 1992;
- *Konvencija o građanskoj odgovornosti za štete nastale usled aktivnosti koje su opasne po životnu sredinu*, iz 1993;
- *Konvencija o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav*, iz 1994;
- *Konvencija Ujedinjenih nacija o borbi protiv dezertifikacije u onim zemljama koje imaju ozbiljnu sušu odnosno dezertifikaciju*, posebno u Africi iz 1994;
- *Protokol o vodi i zdravlju uz Konvenciju o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera*, iz 1999;
- *Stokholmska konvencija o dugotrajnim organskim zagađivačima*, iz 2001;
- *Protokol o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu* iz 2003;
- *Protokol o registrima ispuštanja i prenosa zagađujućih materija*, iz 2003;
- *Protokol o građanskoj odgovornosti i naknadi za štete uzrokovane prekograničnim efektima industrijskih akcidenata na prekograničnim vodama uz Konvenciju o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera i Konvenciju o prekograničnim efektima industrijskih udesa*, iz 2003.

Ove konvencije, kao i druge konvencije i protokoli doneti u ovom periodu jasan su pokazatelj prepoznavanja problema i potrebe za međudržavnim rešavanjem problema u zaštiti životne sredine.

- **Branislava Vučković,**
zamenik apelacionog tužioca u Novom Sadu

Pravni aspekti zaštite životne sredine u međunarodnom pravu

1. Uvod

Životna sredina, čovekova okolina predstavlja sve ono što nas okružuje, odnosno sve ono sa čime je direktno ili indirektno povezana čovekova životna i proizvodna aktivnost.

Zdrava životna sredina predstavlja dobro čitave planete, svih živih vrsta – kako generacija koje sada žive, tako i onih budućih, pa je staranje o zdravoj životnoj sredini prioritet društva.

Najšire posmatrano, pod pojmom **zagađenja**, podrazumevaju se ljudskom aktivnošću prouzrokovane promene koje ulaze u životnu sredinu i menjaju je. **Šteta** koju zagađenje izaziva zavisi od toga koliko su kapaciteti životne sredine (vazduh, voda, zemljište, žive materije itd.) u mogućnosti da apsorbuju emitovanu materiju i energiju. Jedan njihov deo brzo se apsorbuje i postaje bezopasan po životnu sredinu, međutim, ostatak uzrokuje štetu, koja ili odmah, direktno utiče ili se akumulira u vidu zaliha, tj. fondova, zagađenja. Neke zalihe zagađenja vremenom se mogu transformisati u bezopasne vidove, što kod trajnih zagađivača nije slučaj. Trajni zagađivači se ne transformišu, već kao štetni ostaju u prirodi i predstavljaju najveću opasnost.

Kada se govori o zagađenju, obično se ima u vidu emisija štetnih materija, no zagađenje se može javiti i u vidu tokova energije, na primer toplotne emisije ili zagađenja bukom. U odnosu na prirodu emisija, razlikujemo zagađenja nastala na osnovu tokova i zagađenja nastala na osnovu fondova, tj. zaliha zagađivača. Za prvu grupu svojstveno je da štete po okolinu zavise od intenziteta i trajanja vremena emitovanja. Primer za to predstavlja zagađenje bukom. Karakteristika ovog vida je da štete odmah prestaju, po prestanku emitovanja. Međutim, kod većine zagađivača iz ove grupe štete ne nestaju u trenutku prestanka emisije, već se efekti povlače u relativno kratkom roku, dovoljno kratkom da ne dođe do formiranja zaliha. Tako da, kod zagađenja na osnovu zaliha, štete zavise od veličine fonda reziduala u prirodi, odnosno presudno je da intenzitet emitovanja bude veći od mogućnosti sredine da ga apsorbuje. Primera za ovaj vid ima mnogo: trovanje teškim metalima, zagađenja radioaktivnim dugo živećim česticama, te nizom hemijskih emisija (DDT, PCB polihlorovani bifenili, CFC hloro-fluoro ugljovodonici itd.

Prema kriterijumu zone uticaja, zagađenja se mogu podeliti na lokalna, regionalna i globalna, dok prema prirodi zagađivača mogu biti organska i neorganska, čista i mešovita. Po stepenu mešanja u sredinu, razlikujemo površinska i totalna zagađenja, dok prema mobilnosti izvora razlikujemo zagađenja iz stacionarnih (termički kotlovi) i iz mobilnih izvora (zagađenja izazvana saobraćajnim sredstvima).

2. Međunarodna saradnja

Globalni problemi, kao što su klimatske promene, ubrzano smanjivanje neobnovljivih izvora energije, dezertifikacija zemljišta, smanjenje ribljeg fonda u morima i okeanima, nestajanje čitavih bioloških vrsta, drastično poskupljenje i nestašica hrane, ubrzano smanjivanje rezervi pitke vode, kao i mnogi drugi problemi detaljno su opisani u zvaničnim izveštajima Organizacije ujedinjenih nacija. To su izazovi sa kojima se suočava čovečanstvo u celini. Njihove posledice se već sada, na različite načine, osećaju u gotovo svim delovima sveta. Zato se sve više radi na razvoju i širenju međunarodne saradnje. Cilj je da obezbedi tzv. održivi

razvoj i da se kvalitet životne sredine očuva na nivou koji je neophodan za opstanak sadašnjih i svih budućih generacija na planeti. Mnogi analitičari smatraju da je to moguće samo ako se u rešavanje nagomilanih problema uključe naučnici i vrhunski stručnjaci iz čitavog sveta. Za takve aktivnosti potrebno je formirati posebne fondove. Tom zadatku bila je posvećena X Specijalna sednica globalnog ministarskog foruma, u okviru Programa Ujedinjenih nacija za zaštitu životne sredine (UNEP), koja je održana u Monaku februara 2008. godine, pod nazivom *Mobilizing Finance for Climate Action*.

Za uspešan, stabilan i održiv razvoj društva potrebna je dobra pravna regulativa. Međutim, kvalitet pravnih normi ne zavisi, ili ne bi trebalo da zavisi, isključivo od pravnika. Prilikom formulisanja određenih pravila treba konsultovati stručnjake iz drugih oblasti. U vezi sa tim pitanjem postoje razne teorije. U prilog tome govori i činjenica da je u Sjedinjenim Američkim Državama još sedamdesetih godina XX veka formiran poseban pravac u pravnoj nauci koji je poznat kao ekonomska analiza prava (*Economic Analysis of Law*). Pripadnici ovog pravca smatrali su da pravne norme moraju biti tako formulisane da omogućе najviši stepen ekonomske efikasnosti društva.

Neosporno je da sva pravna pravila treba da budu predmet ekonomske analize. S druge strane, među njima ima i onih koje treba dovesti u vezu sa osnovnim načelima prava životne sredine i održivog razvoja. Drugim rečima, u njihovo oblikovanje trebalo bi uključiti i stručnjake koji se bave različitim aspektima zaštite životne sredine.

Nesumnjivo da postoji svest o štetnim posledicama zagađenja, ali ona nije dovela do usvajanja sveobuhvatnog međunarodnog ugovora o zaštiti životne sredine. Države oprezno pristupaju ovom pitanju, pre svega zbog ekonomskih interesa jer su oprema i mere koje bi sprečile zagađenje vrlo skupi. Dok ih u razvijenim zemljama nerado uvode, jer povećavaju troškove proizvodnje, zemlje u razvoju i nerazvijene zemlje ne mogu sebi ni da ih priušte.

2.1. Pravni aspekti zaštite životne sredine

Neki međunarodni instrumenti proklamuju pravo svakog ljudskog bića na zdravu životnu okolinu. Međutim, bez propisanih posebnih obaveza država i drugih subjekta, ovo ljudsko pravo ima samo deklarativni karakter.

Veliki broj višestranih i dvostranih međunarodnih ugovora bavi posebnim vidovima zaštite životne sredine npr: zagađenjem vazduha, ozonskim omotačem, nuklearnim incidentima, zaštitom mora, zagađenjima naftom, građanskom odgovornosti za štetu koja proizilazi iz aktivnosti opasnih po okolinu, klimatskim promenama itd.

Posebna pažnja pridaje se *Protokolu uz Okvirnu konvenciju UN o promeni klime* (1992), iz 1997. godine – *Kjoto protokolu*, koji propisuje da će razvijene države smanjiti nivo emisije gasova koji dovode do efekta „staklene bašte“: ugljen-dioksida (CO₂), metana (CH₄), azotsuboksida (N₂O), hidroflorougljenika (HFC), perfluorougljenika (PFC) i sumpor- heksaflorida (SF₆). Ovi gasovi najviše doprinose zagrevanju planete tako što stvaraju omotač oko Zemlje i onemogućavaju da se toplota koju naša planeta prima od Sunca vrati nazad u atmosferu. Protokol je stupio na snagu 2005. (do avgusta 2007. godine 175 država je ratifikovalo *Kjoto protokol*).

Prema *Protokolu*, razvijene države imaju obavezu da ograniče ili smanje nivo emisija u periodu od 2008. do 2012, do nivoa koje *Protokol* propisuje u „Aneksu B“, u kome su nabrojane navedene zemlje i nivoi emisija. Na taj način će se nivo gasova „zelene bašte“ smanjiti za pet procenata u odnosu na nivo iz 1990. godine. *Kjoto protokol* predviđa posebne fleksibilne mehanizme koje omogućavaju ovim državama da ostvare za njih propisan nivo emisija.

Uz njih postoje i odgovarajući dokumenti koji spadaju u tzv. meko pravo (*soft law*) - to su drugi izvori prava: uputi, izjave, programi, deklaracije, zapisnici itd. Činjenica je da oni u određenim situacijama proizvode pravna dejstva. Tako na primer, *Stokholmska deklaracija UN* od 1972, *Svetska povelja o prirodi* od 1982. i *Deklaracija UN iz Rio de Žaneira o životnoj sredini i razvoju*, iz 1992. pravno ne obavezuju, ali ukazuju na saglasnost koja postoji u međunarodnoj zajednici u vezi sa potrebom da se štiti životna okolina i u vezi sa nekim osnovnim načelima u ovoj oblasti.

Međunarodno pravo nameće državama opštu obavezu da sarađuju u zaštiti životne sredine. Međutim, ova opšta obaveza ima veći pravni značaj ako predviđa obavezu obaveštavanja o mogućem riziku po životnu sredinu, kao što to čini *Bečka konvencija* o ranom obaveštavanju o nuklearnim incidentima.⁴ Ona je doneta u rekordnom kratkom roku nakon propusta SSSR da posle černobiljskog nuklearnog incidenta obavesti druge zemlje. Obavezu obaveštavanja izričito predviđa i član 198. Konvencije o pravu mora.⁵

2.2. Načela

U praksi se razvilo nekoliko opštih načela međunarodnog prava koji se primenjuju na zaštitu životne sredine. Ovom prilikom biće pomenuta najvažnija od njih.

2.2.1. Odgovornost država

Načelo **odgovornosti države** koja dozvoli da se njena teritorija koristi na način kojim se nanosi šteta životnoj sredini drugih država ili oblasti van nacionalne jurisdikcije, prvo je i najvažnije načelo.

Još 1941. godine, u slučaju *Topionica Trejl*, SAD su optužile Kanadu za uništavanje šume, letine i zemlje sumpor-dioksidom koji je emitovala topionica na kanadskoj teritoriji. Arbitražni tribunal je zaključio da svaka država ima obavezu da u svako doba zaštiti drugu državu od štetnih postupaka pojedinaca koji se nalaze u njenoj nadležnosti. „Prema načelima međunarodnog prava i pravu SAD, nijedna država nema pravo da koristi, niti da dozvoli korišćenje svoje teritorije na način da se ispuštanjem dima nanosi šteta imovini i osobama na teritoriji druge države, kada je reč o ozbiljnim posledicama, a povreda je ustanovljena jasnim i uverljivim dokazima.“⁶

Ovo načelo je nekoliko godina kasnije takođe prihvatio i Međunarodni sud pravde (MSP) u presudi o Krfskom kanalu. Prema stavu suda, država ne sme da dozvoli korišćenje svoje teritorije na način koji bi naneo štetu drugim državama.⁷

U savetodavnom mišljenju o Zakonitosti pretnje ili upotrebe nuklearnog oružja MSP je stao na stanovište da je opšta obaveza države da obezbedi da se u obavljanju delatnosti u njenoj nadležnosti poštuje životna sredina drugih država i područja i da je ta obaveza „deo korpusa međunarodnog prava životne sredine.“⁸ Ovo potvrđuju dokumenti UN o zaštiti životne sredine – načelo 21 *Stokholmske deklaracije* iz 1972. i načelo 2 *Deklaracije iz Rio de Žaneira*, iz 1992. godine.

Komisija za međunarodno pravo je novembra 2001. godine usvojila *Nacrt članova o sprečavanju prekogranične štete od opasnih aktivnosti*. On predviđa obaveze država u oblasti sprečavanja prekogranične štete i predviđa načine rešavanja sporova koji mogu nastati. Ovim se obavezuje države porekla (one u čijoj se nadležnosti obavlja opasna aktivnost) da preduzme sve odgovarajuće mere da spreči znatnu prekograničnu štetu ili bar smanji rizik. Ona bi bila obavezna da npr. usvaja zakonodavne, upravne i druge mere kako bi ustanovila sistem nadgledanja ispunjavanja obaveza i kontroliše izdavanje dozvola za obavljanje opasnih aktivnosti na svojoj teritoriji ili u svojoj nadležnosti (članovi 3, 4, 5, 6 i 7). O eventualnom riziku država mora obavestiti države koje mogu biti pogođene (član 8). Na zahtev bilo koje države, počecće se s konsultacijama o načinu da se spreči prekogranična šteta i smanji rizik (član 9).

2.2.2. Predostrožnost

U novije vreme, u oblasti zaštite životne sredine, počinju da se uobličavaju još tri važna koncepta, poznata kao **načelo predostrožnosti, održiv razvoj i „zagađivač plaća za štetu“**.

Primarni cilj politike Evropske unije je da se spreči ukupna šteta na zaštićenim dobrima u životnoj sredini putem primene preventivnih aktivnosti i mera. **Načelo predostrožnosti** uključeno je u član 174 Ugovora o EZ. To znači da čak i ako se javi najmanja sumnja da postoji određeni rizik Evropska unija mora da razmotri mogućnost da se spreči nastupanje štetnih posledica. Celokupno planiranje i proces donošenja odluka koje utiču na životnu sredinu, kao što je izgradnja autoputa ili električne centrale i sl. moraju uzeti u obzir uticaj na prirodno stanište, kako bi se u budućnosti izbegle korektivne mere. Direktiva 85/337/EEZ i njene izmene i dopune iz 1997. sadrže spisak detaljnih kriterijuma za procenu uticaja javnih i privatnih projekata na životnu sredinu.

Prema načelu 15, *Deklaracije iz Rio de Žaneira*, države će preduzeti ekonomične mere predostrožnosti, u skladu sa svojim mogućnostima, tamo gde postoji ozbiljna pretnja uništavanju životne sredine. Ukoliko

dođe do zagađenja, treba ga što brže zaustaviti na samom početku (izvoru). U slučajevima kada se ne može potpuno otkloniti, potrebno je da se svede na najnižu moguću meru.

2.2.3. Održivi razvoj

Održiv je onaj razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnjih generacija bez ugrožavanja interesa budućih. Zato se ekonomski razvoj i zaštita životne sredine moraju integralno posmatrati. Većina načela *Deklaracije iz Rio de Žaneira* upravo se odnosi na održiv razvoj i odgovarajuće obaveze država. Ona naglašava posebnu odgovornost razvijenih zemlja u tom pogledu.

2.2.4. Zagađivač plaća

Načelo da **zagađivač plaća** za štetu nastalu zagađenjem je takođe sastavni deo *Deklaracije iz Rio de Žaneira*, a poteklo je iz nacionalnih zakonodavstava država.

Prevenciju, čišćenje i naknadu štete za zagađivanje treba prevashodno da snose oni koji su je prouzrokovali. Primena ovog principa treba da služi kao podsticaj kako ne bi došlo do zagađivanja, a ukoliko je to neminovno, onda treba da se koristi što „čistija“ i najmanje štetna tehnologija. Pored toga, postoji i mogućnost da Evropska unija pruži pomoć ukoliko zajedničke mere za zaštitu životne sredine nameću nejednake troškove za određene zemlje, na primer na jugu ili, odskora na istoku EU, gde su prethodni zakoni i još važnije, njihova primena, bili labavi.

2.2.5. Ekološke aspekte treba uzeti u obzir kad god Evropska unija odlučuje o ostalim zajedničkim politikama

Kad god je moguće, nacionalne i lokalne vlasti treba da odlučuju o svojim prioritetima i shodno tome da reaguju. Međutim, u oblasti zaštite životne sredine, pojedinačna aktivnost ne mora uvek da bude pogodna. Naime, reke često protiču kroz nekoliko država, životinje prelaze granice, a vetar prenosi mnoge štetne materije iz jedne države u drugu. Stoga je određeno angažovanje nadnacionalnih institucija Evropske unije u mnogim slučajevima nužno.

2.2.6. Objektivna odgovornost države

Iz načela da država ne sme koristiti svoju teritoriju na način koji bi naneo štetu drugim državama jasno proističe odgovornost države za štetu koju su aktivnosti na njenoj teritoriji nanele životnoj sredini druge države. Država u ovoj oblasti može biti odgovorna i za zakonite postupke ako je njihova posledica zagađenje životne sredine. U pitanju je objektivna odgovornost države za rizik, koja se za sada samo predviđa ugovorima u vezi s naročito opasnim delatnostima (od svemirskih objekata ili nuklearne energije).

Konvencija o štetama počinjenim od strane vasijskih letelica od 1972. predviđa da „država koja lansirala apsolutno je odgovorna da plati naknadu za štetu koju nanese njena vasijska letelica na površini zemlje ili vazduhoplovu u letu“ (čl. II). Kada dve ili više država lansiraju vasijsku letelicu, one se smatraju zajednički i pojedinačno odgovornim za svu pričinjenu štetu. Država, sa čije se teritorije ili rampe lansirala letelica, smatra se učesnicom u zajedničkom lansiranju (čl. V, st. 1 i 3).

Često je teško utvrditi uzročnu vezu između nekog postupka i štete nanete životnoj sredini, kao što je i teško identifikovati zagađivača: u većini slučajeva to su pojedinci ili multinacionalne kompanije. Uz sve to, procenjivanje štete je vrlo složeno. Zato države, ako do toga uopšte dođe, pribegavaju plaćanju naknade licima pogođenim visoko rizičnim aktivnostima, ali bez priznavanja odgovornosti.

Članovi posade japanskog ribarskog broda Fukurju Maru (Fukuryu Maru) povređeni su tokom nuklearnih proba koje su SAD izvodile kod Maršalskih ostrva u Južnom Pacifiku. SAD su platile 2 miliona američkih dolara žrtvama, ali formalno nisu priznale odgovornost. Inače, pre izvođenja nuklearnih proba Japan je od SAD zahtevao uveravanja da će u slučaju štete ili ekonomskog gubitka prouzrokovanih testovima SAD isplatiti novčanu naknadu japanskim ribarima.⁹

Iz mnogo razloga, u oblasti zaštite životne sredine nije moguće primeniti tradicionalne mehanizme sudске zaštite. Na primer, šteta naneta životnoj sredini može biti toliko velika da nijedna naknada dodeljena u sudskom postupku ne može biti dovoljna; nekada za štetu nije odgovorna država već privatna lica.

Zato ugovori o zaštiti životne sredine predviđaju nešto drukčije nadzorne mehanizme:

- 1) obaveza periodičnog izveštavanja (npr. *Okvirna konvencija o klimatskoj promeni*, iz 1992);
- 2) inspekcija (*Konvencija UNESCO o zaštiti svetske kulturne i prirodne baštine*, iz 1972);
- 3) procedura u slučaju nepoštovanja obaveza – slična sudskom rešavanju sporova (npr. *Okvirna konvencija o klimatskoj promeni*, iz 1992);
- 4) preventivni globalni nadzor, kojim se dolazi do podataka koji mogu sprečiti štetu životnoj okolini (npr. Globalni sistem nadzora životne okoline *Programa UN za životnu okolinu* (UNEP))¹⁰.

Odgovornost fizičkih i pravnih lica za zagađivanje životne sredine predviđena je nacionalnim zakonima, a u pojedinim oblastima međunarodnim ugovorima. Objektivna odgovornost uređena je, najpre, ugovorima o nuklearnim delatnostima, kojima se predviđa odgovornost nuklearnog operatera za svu štetu nastalu incidentom (npr. *Bečka konvencija o građanskoj odgovornosti za nuklearnu štetu*, iz 1963. godine). Konvencije o građanskoj odgovornosti za štetu nastalu zagađenjima naftom, koje imaju mnogo veći broj ugovornica, predviđaju da odgovornost za štetu uvek snosi brodo-vlasnik.

Imajući u vidu prirodu štete nastale zagađenjem, koja često prelazi granice države u kojoj preduzeće obavlja delatnost, donošenje presude domaćeg suda nekada nije dovoljno da bi se žrtvama naknadila šteta. Neophodno je i priznanje i izvršenje te presude u državi gde žrtve imaju prebivalište ili u onoj gde se nalaze sredstva preduzetnika.

3. Politika Evropske unije u oblasti životne sredine

Zagađenje vazduha, mora, reka i drugih voda, zemlje, globalno otopljanje, oštećenje ozonskog omotača, nuklearni udesi i otpad, kao i istrebljenje nekih životinjskih i biljnih vrsta nametnuli su potrebu regulisanja odnosa država prema životnoj sredini.

Politika Evropske unije, u oblasti zaštite životne sredine, predstavlja jednu od najiscrpnije kreiranih i primenjivanih politika kako na nivou EU tako i na nivou država članica. Ne treba zaboraviti ni *Konvenciju Saveta Evrope o građanskoj odgovornosti za štetu nastalu aktivnostima opasnim po životnu sredinu*, iz 1993. koja definiše životnu sredinu kao „prirodne resurse, kako biotičke tako i abiotičke, kao što su vazduh, voda, zemlja, fauna i flora i interakcija istih faktora; svojina koja čini kulturno nasleđe; i osoben vid pejzaža“.¹¹

Kako se posledice zagađenja često osećaju van granica države u kojoj su nastale (ugrožavaju susedne države i regione, a nekada i čitavu planetu), pitanje zaštite životne sredine ne može se rešiti pojedinačno (same države), nego je neophodan ozbiljan međunarodni napor svih subjekata, i državnih i nedržavnih, kako bi se uspostavio i održavao sistem stvarne zaštite životne sredine.

3.3. Implementacija iskustava država članica u EU

U političkom smislu, implementacija se odnosi na realizaciju javnih programskih politika. Većina politika realizuje se kroz neku vrstu zakonskog ili podzakonskog akta. Proces se sastoji od strateškog planiranja ili upravljanja, formulisanja politika, usvajanje pravila, sprovođenja ili odlučivanja o pravilima.

Činioci koji utiču na implementaciju obuhvataju: nameru zakonodavca, administrativni kapacitet birokratskog aparata za sprovođenje, interesne grupe i opoziciju, podršku predsednika ili izvršne vlasti. U slučaju država kandidata ili potencijalnih kandidata, implementacija se odnosi i na potrebu da se prilagodi ili odredi pravna snaga korpusa propisa EU. To podrazumijeva kompleksan zadatak analize pravnog korpusa EU za svaku oblast, identifikacije domaćeg propisa i njegovo usklađivanja sa evropskim normama.

Zakon se donosi da bi se rešio neki problem u društvu i taj problem se rešava samo ako se politika implementira, odnosno realizuju ciljevi. Zato je implementacija programske politike ključni deo političkog ciklusa. Politike mogu biti izrađene iz različitih ciljeva i jedan od njih može biti i zaštita životne sredine. Oni treba da budu sprovedeni i moraju se poštovati.

Sprovođenje može biti jednostavno – žalba potrošača za kojom sledi opomena inspektora, ili može da podrazumeva puno sprovođenje zakona, suđenje, kaznu (novčane kazne ili kazne zatvora). Pravna sigurnost je, takođe, jedno od obeležja sigurnog uspeha implementacije, a samim tim i uspešne politike (programske).

Programska politika podrazumeva izbor jasnog pravca delovanja između nekoliko ponuđenih rešenja tako da se uzmu u obzir date prilike, a sa ciljem utvrđivanja sadašnjih i budućih pravaca delovanja.

Programske politike moguće je implementirati, ukoliko su konsultacije i diskusije koje su bile upriličene pre usvajanja predloga programske politike i njena implementacija u zakonu, bile dovoljno obuhvatne da promene ponašanja ljudi, ili ako je bio postignut dogovor. Kada su u pitanju mnoge politike, njihovo sprovođenje zahteva redovne inspeksijske kontrole, i odlučnost organa odgovornih za sprovođenje zakona da demonstriraju da će zakoni biti primenjeni. Međutim, odlučnost da se sprovedu zakoni mora pratiti realan stav o tome koliko resursa stoji na raspolaganju za potrebe postizanja nivoa inspeksijske kontrole da bi se isti sproveo na delotvoran način.

Ograničeni resursi mogu nametnuti obavezu, organima odgovornim za primenu zakona, da sprovode nju zakona pristupe uz procene rizika, odnosno da selektivno pristupaju problemima i neprimenjivanju. Postoji niz načina da vlade prate sprovođenje zakona. Mogu napraviti studije i procene o tome u koliko se meri sprovode zakoni. Organi odgovorni za sprovođenje zakona postupaju i po žalbama građana i organizacija, a odgovaraju i na pitanja poslanika. Ovi organi obavljaju istrage i vrše inspekcije da bi obezbedili da se zakoni implementiraju.

U idealnom svetu programske politike i zakoni trebalo bi da budu pogodni za sprovođenje. Međutim, iskustvo nam ukazuje da neke programske politike i zakoni iziskuju više napora kod primene i sprovođenja, te za implementaciju postoji čitav izbor instrumenata, kao i niz institucionalnih opcija.

Što se tiče implementacije korpusa propisa u Evropskoj uniji, na državama članicama i njihovim institucijama je da obezbede njihovo sprovođenje (ili direktno ili indirektno kroz regulatorne mere, unošenje nekog propisa EU u domaći pravni poredak). Međutim, uz implementaciju i sprovođenja aktivnosti preduzetih na nacionalnom nivou, Evropska komisija ispunjava svoju ulogu „čuvara ugovora“, prema članu 211. Ugovora o EZ, čime Komisija obezbeđuje da se odredbe Sporazuma i mere koje su institucije preduzele i primenjuju. U obavljanju te uloge, Komisija može otvoriti i proceduru ocene kršenja postupka. U ovom kontekstu tesna saradnja između organa u zemlji i Evropske komisije doprinosi boljoj implementaciji.

3.3.1. Nadzor nad primenom propisa u EU

IMPEL je mreža organa koji se bave životnom sredinom u državama članicama EU, kandidatima za pristup i potencijalnim kandidatima, uključujući i Norvešku. Ona pruža okvir za tvorce politika, inspektore za životnu sredinu i policije da razmenjuju ideje i podstiču razvoj struktura za sprovođenje zakona i najbolje prakse.

ECENA mreža je formirana za zemlje koje su u procesu pridruživanja Uniji. U oktobru 2006. godine u Srbiji je realizovan ECENA projekat koji predstavlja izveštavanje Srbije o sprovođenju Preporuke Evropskog parlamenta i Saveta EU o minimalnim kriterijumima za inspeksijsku zaštitu životne sredine. Ova preporuka je doneta 4. aprila 2001. godine, a razlog njenog donošenja je usaglašavanje rada inspekcija za zaštitu životne sredine zemalja članica EU, pre svega u primeni i sprovođenju odgovarajućih direktiva i konvencija kao što su *IPPC Direktiva (Studije o proceni uticaja)*, *EIA Direktiva (Konvencija o pristupu informacija)*, *Arhunska konvencija* i dr. Pored Srbije članovi ove mreže su i Albanija, BiH, Hrvatska, Makedonija, Crna Gora, a i Evropska komisija je takođe član mreže.

INCE je međunarodna mreža za ekološku usaglašenost i primenu, a njeni ciljevi su jačanje svesti o usaglašenosti i primeni, razvoj mreža kroz međunarodnu saradnju i jačanje kapaciteta sa ciljem ostvarenja i primene ekološki postavljenih zahteva.

Preko evropske agencije za zaštitu životne sredine (EEA) i Evropske mreže za informaciju i posmatranje (EIONET), kao i ostalim institucijama iz ove oblasti sprovodi se implementacija.

Radi preciznog **utvrđivanja izvora emisija** zagađujućih materija i nivoa njihove odgovornosti za nastale probleme, nekoliko industrijskih zemalja je uspostavilo **katastre zagađivača** koji su tokom godina prerasli u međunarodno standardizovane sisteme. PRTR je katalog ili registar ispuštanja i prenosa potencijalno opasnih hemikalija i uključuje informacije o njihovoj prirodi i količinama. *PRTR protokol* – Protokol o registru ispuštanja i prenosa zagađujućih supstanci (Protocol on pollutant release and transfer register) je poseban međunarodni ugovor usvojen na petoj ministarskoj konferenciji *Životna sredina za Evropu*, održanoj u Kijevu (Ukrajina) u maju 2003. godine. On predstavlja međunarodni ugovor razvijen u okviru i pod okriljem

Arhuske konvencije, i formalno predstavlja *Protokol uz Arhusku konvenciju*. *Arhuska konvencija* (Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u odlučivanju i dostupnosti pravosuđa u pitanjima koja se tiču životne sredine) je međunarodni ugovor, usvojena je na četvrtoj ministarskoj konferenciji *Životna sredina za Evropu* održanoj 1998. godine u Arhusu (Danska). Radi se o novoj vrsti međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine koji na specifičan način povezuje oblast životne sredine i ljudska prava. U skladu sa odredbama ove konvencije, razrađeni su ključni elementi PRTR sistema, njegov izgled, struktura i obim, kao i pravila vezana za prikupljanje i arhiviranje podataka, izveštavanje, procenu njihovog kvaliteta, javni pristup informacijama, poverljivost podataka i informacija, učešće javnosti u razvoju registra, međunarodna saradnja u ovoj oblasti, itd.

Tada postojeća zajednica Srbija i Crna Gora je potpisala *PRTR protokol*. Početkom 2006. godine u Agenciji za zaštitu životne sredine su započete aktivnosti na uspostavljanju katastra zagađivača, koji uključuje i aktivnosti na implementaciji *PRTR protokola Arhuske konvencije* u Republici Srbiji.

Podaci za PRTR se, u principu, prikupljaju iz tačkastih izvora zagađivanja, fabričkih postrojenja ali i iz difuznih (linijskih i površinskih) izvora, kao što su poljoprivredne operacije i transport. Ovo uključuje informacije o ispuštanjima u vazduh, vodu i zemljište, kao i transport otpada na organizovana odlagališta. Osnovna karakteristika PRTR je da se prikazuju informacije o tačno definisanim hemijskim materijama, kao što su benzin ili živa, ali ne šire kategorije polutanata, kao što su VOC, GHG gasovi ili teški metali. Pored toga, PRTR podrazumeva periodičnost prikupljanja informacije, čime se omogućuje prostorna i vremenska analiza distribucije zagađujućih materija. Korišćenjem precizno definisanih identifikatora za zagađujuće materije, postrojenja i druge izvore moguće je prikupljanje podataka, njihovo poređenje i agregacija, kao i automatska obrada dobijenih informacija.

Vrlo značajna karakteristika PRTR protokola je javnost podataka i informacija, koje moraju biti dostupne svim zainteresovanim stranama. Ovo zahteva da šema PRTR bude sveobuhvatna i lako razumljiva. Aktivnom diseminacijom prikupljenih podataka uvećava se svest zaposlenih i lokalnih samouprava o potencijalnom hemijskom riziku sa krajnjim ciljem povećanja nivoa zaštite na radu i zaštite životne sredine na nekom prostoru. PRTR može da posluži i kao osnova za promociju čistih tehnologija, prevencije zagađenja, kao i redukcije rizika vezanih za hemijski hazard.

3.3.2. Forum sudija Evropske unije za zaštitu životne sredine

Sudije imaju važnu ulogu, jer prava i obaveze koje proističu iz propisa Zajednice, u svom svakodnevnom radu sprovode sudovi i tribunali. Forum sudija za životnu sredinu Evropske unije doprinosi sprovođenju nacionalnog, evropskog i međunarodnog prava o životnoj sredini time što rade na unapređenju znanja o pravu na životnu sredinu u redovima sudija.

Da bi se podržala implementacija i sprovođenje legislative Zajednice o životnoj sredini, ona je usvojila *Direktivu o odgovornosti prema životnoj sredini kojim se predviđa minimum kriterijuma za inspekciju o životnoj sredini i Direktivu o zaštiti životne sredine*, kroz krivično pravo.

Direktiva 2004/35/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 21. aprila 2004. godine, o odgovornosti za životnu sredinu u vezi s prevencijom i rehabilitacijom štete nastale u životnoj sredini (ELD), uspostavlja okvir koji se bazira na principu „zagađivač plaća“ i principu jedinstvene kvote po kojem zagađivač plaća u slučaju nastanka štete po životnu sredinu. Princip je već definisan u Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice (član 174, stav 2). Kako se ELD bavi „čistom ekološkom štetom“, ova direktiva počiva na ovlašćenjima i obavezima javnih organa (administrativni pristup), koji se razlikuje od sistema građanske odgovornosti koji više odgovara konceptu „tradicionalne štete“ (šteta nastala na imovini, ekonomski gubitak, telesna povreda).

Agenda EU za stvaranje bolje regulative ima za cilj da ohrabri države članice i institucije Evropske unije da poprave kvalitet rada na donošenju programskih politika, izradi zakona i njihovom sprovođenju uz pomoć određenih mehanizama. U osnovi, ovi instrumenti su: konsultacije i procena uticaja. Donosioci programskih politika dobijaju podsticaj da donesu zakone koji će nametati što je moguće manje administrativnih opterećenja za firme i građane.

Zakonodavac dobija podršku da radi na pisanju propisa na najjasniji način na koji se to može postići u određenoj materiji. U izradi propisa zakonodavci mogu imati ključnu ulogu u pogledu toga da obezbede da se propisi primenjuju i sprovode, postavljajući pitanje da li ono što je predloženo može:

- da funkcioniše sa traženim nivoom odgovornosti, transparentnosti, srazmernosti i jednakosti;
- da funkcioniše sa traženim nivoima ekspertize za njeno sprovođenje (tj. stručni inspektori koji imaju iskustvo neophodno za primenu propisa).

▪ mr Marina Matić

Arhuska konvencija i uloga pravosuđa

Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u stvarima životne sredine¹² (u daljem tekstu *Arhuska konvencija*) predstavlja međunarodni ugovor usvojen 25. juna 1998. godine u Arhusu, u okviru Ekonomske komisije UN za Evropu, na Četvrtoj ministarskoj konferenciji *Životna sredina za Evropu*. Strane ugovornice Konvencije su se sporazumele da će svaka strana garantovati pravo na dostupnost informacija, učešće javnosti u donošenju odluka i pristupa pravosuđu u stvarima životne sredine, kako bi se dao doprinos zaštiti prava svakog pojedinca da živi u životnoj sredini koja odgovara njegovom zdravlju i blagostanju.¹³ Ugovorne strane su se takođe obavezale da štite životnu sredinu za dobrobit sadašnjih i budućih generacija.

Kijevski protokol o registru ispuštanja i prenosa zagađujućih supstanci¹⁴ usvojen je 2003. godine na Petoj ministarskoj konferenciji *Životna sredina za Evropu*. Ovaj međunarodni ugovor je razvijan pod okriljem Arhuske konvencije i njime se definišu mehanizmi kojim se omogućava potpunija primena odredbi Arhuske konvencije.

Arhuska konvencija reguliše učešće javnosti u odlučivanju u pitanjima koje se odnose na životnu sredinu, dostupnost informacijama koje se tiču životne sredine i pristup građana pravosuđu u stvarima koje se tiču životne sredine.

Svaka strana ugovornica se obavezuje da će preduzeti potrebne zakonodavne, upravne i druge mere, kao i mere potrebne za postizanje usaglašenosti odredaba o sprovođenju *Arhuske konvencije*. Države ugovornice su se obavezale *Arhuskom konvencijom* i da službenici i javna uprava pružaju savete javnosti u pogledu traženja informacija, olakšavanja u smislu učešća u procesu odlučivanja i traženju dostupnosti pravosuđa. Kako bi se ostvarili ciljevi Konvencije strane ugovornice se obavezuju i da će promovisati obrazovanje u oblasti životne sredine i podizanje svesti javnosti.

Javna uprava u smislu *Arhuske konvencije* obuhvata: upravu na nacionalnom, regionalnom i drugom nivou; fizička ili pravna lica koja vrše upravne funkcije u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, uključujući i posebne dužnosti, aktivnosti ili usluge koje se tiču životne sredine; bilo koje drugo fizičko ili pravno lice koje ima javne odgovornosti ili funkcije, ili pruža javne usluge u vezi sa životnom sredinom, kao i institucije bilo koje regionalne organizacije za ekonomsku integraciju.

Konvencijom se izričito zabranjuje diskriminacija po osnovu državljanstva, nacionalnosti, domicila, a u slučaju pravnog lica po osnovu sedišta, odnosno centra aktivnosti.

Arhuskom konvencijom garantuje se **pravo na dostupnost informacija o životnoj sredini**. Pojam informacija koja se tiču životne sredine široko je definisana i obuhvata bilo koju informaciju u pisanoj, vizuelnoj, zvučnoj, elektronskoj ili bilo kojoj drugoj materijalnoj formi.¹⁵

Prema članu 4. *Arhuske konvencije* javna uprava je u obavezi da na zahtev za informacijama o životnoj sredini stavi na raspolaganje javnosti tražene informacije, kao i kopije relevantne dokumentacije u što kraćem roku, a najkasnije u roku od mesec dana nakon podnošenja zahteva. *Konvencijom* su izričito predviđeni slučajevi u kojima zahtev za informacije koje se tiču životne sredine može biti odbijen.

Arhuskom konvencijom garantuje se i **pravo građana da učestvuju u donošenju odluka o životnoj sredini**, odnosno u odobravanju predloženih aktivnosti navedenih u Aneksu I.¹⁷ Zainteresovana javnost će biti obavještena putem javnog saopštenja ili ukoliko je to moguće pojedinačno na adekvatan, efikasan i pravovremen način. Zainteresovana javnost biće obavještena o predloženoj aktivnosti, prirodi mogućih odluka

ili o nacrtu odluke, nadležnom organu javne uprave koji je odgovaran za donošenje odluke, po određenoj proceduri i činjenici da data aktivnost podleže nacionalnoj ili prekograničnoj proceduri procene uticaja na životnu sredinu. Takođe, javna uprava može da odbije objavljivanje određenih informacija u skladu sa odredbama člana 4. Javna uprava je dužna da, na zahtev, zainteresovanoj javnosti omogući, u što kraćem roku, besplatan pregled svih relevantnih informacija: opis lokacije i fizičke i tehničke karakteristike predložene aktivnosti (uključujući i procenu očekivanih količina emisija i ostataka); opis značajnijih efekata predložene aktivnosti na životnu sredinu; opis predviđenih mera sprečavanja i/ili smanjivanja efekata, uključujući emisije; netehnički rezime gore navedenog; nacrt glavnih alternativa proučenih od strane podnosioca zahteva; u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, glavne izveštaje i preporuke koje su dostavljene javnoj upravi u vreme kada je zainteresovana javnost bila informisana.

Svaka strana ugovornica je u obavezi da preduzme odgovarajuće mere za učešće javnosti tokom pripreme planova i programa u vezi sa životnom sredinom, u transparentnim i objektivnim okvirima, pošto obezbede potrebne informacije za javnost. Kada je u pitanju učešće javnosti u pripremi politike koja se tiče životne sredine, strane ugovornice su obavezne samo da obezbede mogućnost učešća javnosti u pripremi.

Prilikom pripreme izvršnih propisa i/ili opšteprimenjivih, zakonski obavezujućih, normativnih instrumenata, promoviše se učešće javnosti u ranoj fazi postupka, kada su još uvek sve opcije otvorene, a rezultat učešća javnost biće uzet u najvećoj mogućoj meri. Organi javne uprave trebalo bi da preduzmu sledeće korake: a) potrebno je utvrditi dovoljne vremenske rokove za efikasno učešće javnosti; b) potrebno je publikovati ili na drugi način staviti javnosti na raspolaganje nacrt pravila; v) potrebno je dati javnosti mogućnost da učestvuje u raspravi, bilo direktno, bilo preko konsultativnih tela.

Javna uprava je obavezna da javnost blagovremeno obavesti o konačnoj odluci u skladu sa odgovarajućom procedurom i da javnosti stavi na raspolaganje tekst odluke i razloge i obrazloženja na kojima se odluka zasniva.

Arhuskom konvencijom garantuje se **pravo na pristup pravosuđu** u slučaju kada su prethodna dva prava povređena. Građani, odnosno svako lice ima mogućnost da pokrene postupak pred sudom ili drugim, zakonom ustanovljenim, nepristrasnim i nezavisnim telom, u slučaju da je zahtev lica neopravdano odbijen, u celini ili u pojedinim delovima. Takođe, država je dužna, u slučajevima kada se obezbeđuje primena pravne zaštite pred redovnim sudom, da obezbedi mogućnost pokretanja besplatne ili jeftine procedure ponovnog razmatranja od strane javne uprave ili nezavisnog i nepristrasnog tela. Pripadnici zainteresovane javnosti mogu da osporavaju odluke javne uprave koje se odnose na učešće u odlučivanju i to u slučajevima kada upravno procesno pravo to zahteva kao preduslov, pravnim lekom pred redovnim sudom ili nekim drugim zakonom ustanovljenim, nepristrasnim telom. Dovoljan interes se određuje u skladu sa zahtevima nacionalnog zakonodavstva i sa ciljem da se zainteresovanoj javnosti omogući široka dostupnost pravosuđa. Konvencijom se utvrđuje privilegovan položaj nevladinih organizacija, budući da se ove organizacije koje promovišu zaštitu životne sredine uvek smatraju zainteresovanim. Zainteresovana javnost može da osporava materijalni i procesni legalitet svake odluke, činjenja ili propuštanja činjenja koje se odnosi na učešće javnosti u odlučivanju u pitanjima koje se tiču životne sredine. Strane ugovornice su dužne da obezbede odgovarajuće i efikasne pravne lekove, odgovarajuće i efikasne sudske privremene mere, koje bi trebalo da budu sprovedene pravično, pošteno i pravovremeno, sa troškovima koje neće ometati samu proceduru. Sve odluke moraju biti donete ili zabeležene u pisanoj formi, a odluke sudova i drugih tela, kada je to moguće, moraju biti javno dostupne. Takođe, strane ugovornice će razmotriti uspostavljanje odgovarajućih mehanizama za pružanje pomoći koji bi uklonili ili umanjili finansijske i druge prepreke dostupnosti pravosuđa.

EVROPSKA UNIJA I ŽIVOTNA SREDINA

- prof. dr Aleksandra Čavoški*

Životna sredina u Evropskoj uniji

1. Nastanak i razvoj ekološkog prava EU

Razvoj ekološkog prava EZ/EU¹⁸ vezan je, uglavnom, za Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, budući da *Ugovor o osnivanju Evropske organizacije za atomsku energiju* sadrži samo odredbe koje se tiču zaštite od radijacije. Međutim, na samom početku ni sam *Ugovor o osnivanju Evropskih zajednica* nije sadržao nikakve odredbe kojima je bila regulisana materija životne sredine, već su se za donošenje propisa u ovoj oblasti koristili članovi 94 i 308 ovog ugovora.

Jedinstveni evropski akt se smatra velikom prekretnicom u razvoju evropskog ekološkog prava. Ovim *Ugovorom* je, prvi put, regulisana materija životne sredine u okviru posebnog poglavlja. Članovima 174, 175 i 176 *Ugovora o EZ*, utvrđeni su ciljevi koje treba ostvariti u ovoj oblasti, postupak i uloga organa u donošenju propisa u ovoj oblasti, kao i mogućnost uvođenja viših ekoloških standarda od strane država članica.

Sledeći značajan pomak učinjen je usvajanjem *Ugovora o Evropskoj uniji* 1991. godine kojim je jasno utvrđena zaštita životne sredine kao jedna od osnovnih oblasti delovanja Evropske unije. Tako je članom 3 *Ugovora o EZ*, politika u oblasti zaštite životne sredine definisana kao delatnost Zajednice, radi postizanja ciljeva zbog kojih je Zajednica i osnovana. Još jedna izmena, učinjena ovim Ugovorom, tiče se člana 2 *Ugovora o osnivanju Evropske zajednice*, kojim je definisan cilj osnivanja Zajednice. Ovom članu ugovora dodati su još neki ciljevi, a to su „skladan, uravnotežen i trajan privredni razvoj“, kao i „održiv i neinflatorni rast poštujući životnu sredinu“.

Sledeća izmena *Ugovora o Evropskoj zajednici* usledila je 1997. godine, usvajanjem *Ugovora iz Amsterdama*. Ovim Ugovorom, takođe je izmenjen gore pomenuti član 2 UEZ time što mu je dodat novi cilj Zajednice, a to je „visok nivo zaštite, kao i poboljšanja kvaliteta životne sredine“. Kako bi se pojačao značaj ove oblasti *Ugovor iz Amsterdama* je dodao novi član 6 UEZ kojim je predviđeno da „uslovi za zaštitu životne sredine moraju biti integrisani u postupku definisanja i sprovođenja politike i aktivnosti Zajednice koje su utvrđene u članu 2, posebno sa ciljem podsticanja trajnog razvoja“.

Ugovorom iz Nice nisu učinjene značajne izmene u ovoj oblasti, dok su *Ugovorom iz Lisabona* razgraničene nadležnosti između organa EU i država članica u ovoj oblasti, učinjene izmene u načinu donošenja odluka u Savetu EU i uključeni nacionalni parlamenti i u zakonodavni postupak. Važno mesto zauzimaju i različiti mehanizmi saradnje, mogućnosti za učešće građana u donošenju odluka, kao i uvođenje novih oblasti delovanja koje su u vezi sa životnom sredinom; energetika i civilna zaštita.

2. Izvori ekološkog prava EU

Ekološko pravo EU sadržano i u primarnim i u sekundarnim izvorima prava. Tako se, kao izvori ekološkog prava, mogu navesti:

- ugovori koji predstavljaju primarne izvore prava;
- uredbe, direktive, odluke i preporuke kao sekundarni izvori prava;
- međunarodni ugovori kojima je EZ/EU pristupila;

* Vanredni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta Union u Beogradu

- presude i načela Evropskog suda pravde i
- meko pravo;

2.1. Primarni izvori prava

Valja samo istaći da u primarne izvore prava pored osnivačkih ugovora potpadaju i sve kasnije izmene ovih ugovora zaključno sa *Ugovorom iz Lisabona*. Za oblast životne sredine ključni primarni izvori su *Ugovor o osnivanju EU* i *Ugovor o funkcionisanju Evropske Unije*¹⁹ kojim su utvrđeni ciljevi u ovoj oblasti, nadležnosti organa, kao i postupak donošenja propisa u ovoj oblasti. Značaj ovih izvora je veliki, budući da su ugovorima takođe utvrđena osnovna ekološka načela od kojih zavisi funkcionisanje i ostalih oblasti u EU.

2.2. Sekundarni izvori prava

2.2.1. Uredbe

Iako su uredbe direktno primenljive i ne zahtevaju donošenje nacionalnog propisa za njihovu primenu, broj uredbi kojima se regulišu pitanja iz oblasti životne sredine nije veliki. Uredbama se obično pribegava samo kada se želi jedinstvena primena ekoloških propisa. Uredbe se, uglavnom, koriste za utvrđivanje nekih administrativnih i finansijskih mehanizama i organa. Tako je uredbom osnovana Evropska agencija za životnu sredinu²⁰, registar zagađivača²¹, finansijski instrument LIFE²², Kohezioni fond²³ i utvrđeno sakupljanje statističkih podataka o otpadu²⁴ i slično. Donet je određeni broj uredbi u oblasti poljoprivrede kada propisane mere imaju dejstvo na životnu sredinu, kao što su mere vezane za organsku poljoprivredu, postupak eko-označavanja.

Uredbe se, takođe, donese prilikom unošenja obaveza iz međunarodnih sporazuma iz oblasti životne sredine u komunitarno pravo. To su, obično, uredbe kojima se regulišu međunarodna trgovina i upotreba proizvoda koji imaju posledice na međunarodnom planu, kao i uredbe koje regulišu određene biljne i životinjske vrste. Tako su poznate *Uredba o primeni Arhuske konvencije*²⁵, *Uredba o supstancama koje uništavaju ozon*²⁶ i *Uredba o prevozu otpada*²⁷.

Glavni razlog zbog kojeg zakonodavac pribegava direktivama, a ne uredbama u ovoj oblasti, proizlazi iz same pravne prirode ovih pravnih akata, ali i iz osobenosti same oblasti. Direktiva se smatra mnogo pogodnijom u oblasti životne sredine zbog činjenice da su države članice vezane ciljem koji treba postići, ali da im se ostavlja sloboda izbora forme i vrste pravnog akta kojim će primeniti direktivu. Valja ovde istaći da je zato ugovorom i predviđena odredba²⁸ prema kojoj države članice mogu uvesti više mere zaštite u oblasti životne sredine.

2.2.2. Direktive

Direktive su upravo zbog svoje gore pomenute pravne prirode mnogo korisniji izvori ekološkog prava EU. Zato je, većina propisa u oblasti životne sredine, i usvojena u formi direktiva, što će kasnije biti pokazano prilikom analize svih oblasti koje potpadaju pod pojam životne sredine. Međutim, ono što je problem sa ovim izvorom prava jeste njegovo unošenje u nacionalna prava i njihova potonja primena. Na samom početku usvajanja ekoloških propisa Komisija je, uglavnom, bila usredsređena na predlaganje i usvajanje što šireg dijapazona propisa kojima bi se utvrdila pravila u svim podoblastima, tako da su samo unošenje i primena ostavljeni po strani. Veliki značaj je odigrao Evropski sud pravde, koji je u nekoliko navrata istakao obavezu primene propisa.

Direktive su uglavnom okvirne, što ostavlja prostor državama članicama da ih pravilno unesu u nacionalno pravo i primene. Ujedno državama članicama, pored same forme akta, ostavlja se i sloboda u izboru metoda i načina primene direktive. Državama članicama ostavlja se i određeni rok za unošenje koji je obično u odnosu na direktive iz ostalih oblasti duži. Nije dovoljno samo puko unošenje propisa u nacionalno pravo, budući da je to samo formalno prihvatanje propisa. Sledeći korak je praktična primena propisa.

Treba, međutim, istaći da u nekim situacijama Komisija odstupa od pravila da predlaže okvirne direktive kako bi ostavila prostora državama članicama. To se često dešava kada je potrebno, u što većoj meri, uskladiti nacionalne propise ili kada se radi o vrlo osobenom problemu. Tako su propisi kojima se utvrđuju pravila za

motorna vozila, posebno standardi za motore, vrlo detaljni i pisani tehničkim jezikom, što ne ostavlja veliki stepen slobode državi članici prilikom unošenja propisa u nacionalno zakonodavstvo. Direktive podležu čestim izmenama koje su rezultat tehničkog napretka ili novih naučnih saznanja.

2.2.3. Odluke, preporuke i mišljenja

Odluka je sledeći izvor prava koji se relativno često koristi u oblasti životne sredine. Radi se o pravnom aktu koji je obavezujući u potpunosti za one kojima je upućen. Obično se koristi kao izvor prava kojim se dalje razrađuju odredbe donetih uredbi i direktiva. Tako je, na primer, doneta *Odluka o kriterijumima i postupcima za prijem otpada na deponije*²⁹ kojom se razrađuje Direktiva o deponijama otpadnih materija, kao i *Odluka o listi prioriternih supstanci u oblasti vodoprivrede*.³⁰ Odluke se, takođe, koriste, za vršenje nadzora i prikupljanje informacija u ovoj oblasti. Neki autori često navode da se ovaj izvor prava koristi kao neka vrsta preventivne mere za određena pitanja.

Preporuke i mišljenja nisu pravno obavezujući izvori prava, što je jedan od razloga zašto nisu korišćeni u velikoj meri u ovoj oblasti. Ipak, valja spomenuti *Preporuku o minimalnim kriterijumima za vršenje inspeksijskog nadzora*³¹ u ovoj oblasti, *Preporuku o granicama izloženosti ljudi elektromagentnom polju*³² i *Preporuku o ponovnoj upotrebi i reciklaži papira*³². Međutim, ne može se govoriti o njihovom velikom značaju u ovoj oblasti.

2.2.4. Sudska praksa

Sudska praksa Evropskog suda pravde je nezaobilazan izvor prava i u ovoj oblasti. Prevažodno je razlog tome odsustvo detaljnih odredbi kojima se reguliše oblast životne sredine, ali svakako i globalni značaj ove oblasti. Tako je Sud pravde razvio načela „prirodne pravde“, načelo srazmernosti (proporcionalnosti), jednakosti i zaštite legitimnih očekivanja. Sud je u većini slučajeva razvio ova načela u sporovima protiv država članica koje nisu ispunile obaveze iz ugovora. Sve veći značaj dobija i Opšti sud.

2.2.5. Meko pravo

Meko pravo u oblasti životne sredine sačinjavaju ekološki akcioni programi, saopštenja, rezolucije, sporazumi i ugovori u oblasti životne sredine koji nisu pravno obavezujući akti, ali imaju veliki značaj u ovoj oblasti. Iako se preporuke i mišljenja mogu svrstati u meko pravo zbog nepostojanja pravne obaveznosti, autor se opredelio da u okviru ove podele obradi gore pomenute izvore od kojih su jedino ekološki akcioni programi predviđeni *Ugovorom o funkcionisanju EU*.³³

2.2.5.1. Ekološki akcioni programi

Iako se ekološki akcioni programi ne mogu okarakterisati kao izvori prava u pravom smislu te reči, njihov značaj za razvoj ekološkog prava je veliki. U početku su ovi akcioni programi korišćeni za postizanje političkog konsenzusa između država članica u ovoj oblasti. Sada su to strateški dokumenti koji nemaju obavezujuću pravnu snagu i služe za utvrđivanje dugoročnih ciljeva i prioriteta koje treba ostvariti. Komisija ima isključivu nadležnost da predloži njihovo donošenje.

Do sada je usvojeno šest ekoloških akcionih programa. Poslednji šesti, pod nazivom *Životna sredina 2010: naša budućnost, naš izbor*, pokriva period od 2002. godine do 2012. godine.³⁴ Svakim ekološkim programom definišu se oblasti u okviru životne sredine u kojima je neophodno preduzimanje mera u narednom periodu. Potom se, za svaku od tih oblasti, ukratko daje opis stanja i definišu mere koje bi trebalo preduzeti. Ekološki akcioni program, u stvari, treba shvatiti kao dokument kojim se utvrđuju smernice u oblasti životne sredine. Neke načelne smernice se daju u samoj preambuli dokumenta, dok potom slede osobene mere za svaku oblast.

Šesti ekološki akcioni program ističe, kao osnovni cilj, zdravu životnu sredinu. Cilj mora biti usklađen sa daljim privrednim rastom, što podrazumeva smanjenje štetnih uticaja na životnu sredinu, posebno količine otpada i poslovanje u skladu sa utvrđenim ekološkim standardima. Akcionim programom jasno su definisane četiri prioritete oblasti:

- promena klime;
- priroda i biodiverzitet;

- životna sredina i zdravlje;
- obezbeđenje održivog upravljanja prirodnim resursima i otpadom.

2.2.5.2. Rezolucije

Iako se rezolucije uvek razmatraju u okviru pravnih izvora, one su, u stvari, klasične političke izjave ili saopštenja koje usvaja Savet. Donese se jednoglasno nakon postignutog dogovora između država članica u Savetu, što iznova potvrđuje njihovu političku prirodu. Pored Saveta i Evropski parlament može da usvoji rezolucije u ovoj oblasti, i to čini većinskim glasanjem. Oba ova organa usvajaju rezolucije, kao reakciju na saopštenja Komisije i na taj način izražavaju svoj stav o datom pitanju.

2.2.5.3. Saopštenja

Saopštenja su pravna akta koji nemaju obavezujuću pravnu snagu i koji imaju informativnu vrednost. Komisija šalje saopštenja ostalim organima, najčešće Savetu i Parlamentu i obaveštava ih o svojim stavovima, problemima u određenoj oblasti ili predlaže određeni pravac delovanja u ovoj oblasti. Tako je, na primer, Komisija poslala Saopštenje Evropskom parlamentu, Savetu i Ekonomsko-socijalnom komitetu, o evropskim sporazumima na nivou Zajednice,³⁵ budući da se radi o novoj vrsti izvora komunitarnog prava.

Nekada se saopštenja usvajaju pod drugim imenom kao što su na primer strategije, bele i zelene knjige. Iako se može steći utisak da se radi o različitim izvorima, njihova sadržina i svrha su uglavnom isti. Komisija, ponekad, u prilogu saopštenja, dostavlja nacrt nekog drugog pravnog izvora (direktive, uredbe).

2.2.5.4. Sporazumi u oblasti životne sredine

Ovi izvori prava nisu predviđeni članom 288 UFEU, zajedno sa ostalim izvorima komunitarnog prava. Komisija je definisala ove sporazume kao sporazume kojima se ključni akteri obavezuju da smanje zagađenje životne sredine, kao što je to definisano pravom zaštite životne sredine ili ciljevima u ovoj oblasti, koji su propisani članom 191 UFEU.³⁶ Inicijativa za zaključenje ove vrste sporazuma treba da potekne od samih nosilaca, kao što su privredni i socijalni akteri, nevladine organizacije ili udruženja zarad regulisanja zajedničkih aktivnosti.

Sporazumi, o kojima je reč, nemaju obavezujuću pravnu snagu, iako obaveznost njihove primene proizlazi iz same moralne obaveze koja je preuzeta prihvatanjem uslova samog sporazuma. Međutim, ove vrste sporazuma ne ograničavaju pravo Komisije da predlaže nacrte komunitarnih propisa. Cilj ovih sporazuma je poboljšanje zaštite životne sredine postizanjem dogovora između ključnih činilaca u određenoj oblasti. Komisija se nada da će se primena ove vrste sporazuma pokazati delotvornom za rešavanje problema klimatskih promena, upotrebe PVC-a i slično.

2.2.5.5. Tripartitni ugovori i sporazumi

Poslednja vrsta izvora su tripartitni ugovori i sporazumi koji se zaključuju između tri ugovorne strane i to Evropske zajednice (sada EU), država članica i teritorijalnih organa. Ove ugovore i sporazume je, po prvi put, predložila Evropska komisija u svom Saopštenju iz 2002. godine³⁷ kao vid fleksibilnog regulisanja raznorodnih pitanja, a među njima i ekoloških problema. Ideja partnerstva i ekonomske i socijalne kohezije između glavnih aktera su osnove na kojima počivaju tripartitni ugovori i sporazumi. Tripartitni ugovori se definišu kao ugovori zaključeni između Evropske zajednice koju predstavlja Komisija, države članice i regionalnih, odnosno lokalnih vlasti u direktnoj primeni pravno obavezujućeg sekundarnog komunitarnog zakonodavstva (uredbi, direktiva ili odluka), dok se sporazumi definišu kao sporazumi zaključeni između Komisije, države članice i regionalnih, odnosno lokalnih vlasti izvan obavezujućeg okvira komunitarnih propisa.³⁸

3. Načela zaštite životne sredine u Evropskoj uniji

Stalni ekološki izazovi, u vidu različitih oblika narušavanja životne sredine, podstakli su Evropski uniju i njene države članice da definišu osnovna načela na kojima počiva ekološko pravo EU. Naravno, da je većina tih načela opštepriznata i prihvaćena kao međunarodna ekološka načela koja su iznova proklamovana kao načela zaštite životne sredine u Evropskoj uniji. Neka od najznačajnijih načela su sledeća: načelo održivog razvoja, načelo predostrožnosti i prevencije, načelo integriteta, načelo „zagađivač plaća“ i „korisnik plaća“.

načelo da šteta po životnu sredinu treba da bude ispravljena na izvoru, načelo supsidijarnosti, načelo proporcionalnosti ili srazmernosti i načelo informisanja i učešća javnosti.

3.1. Načelo održivog razvoja

Ovo načelo je posebno dobilo na značaju i postalo opšteprihvaćeno u međunarodnom javnom pravu. Kada je u pitanju Evropska unija, članom 3 *Ugovora o EU*, propisuje se da „Unija uspostavlja unutrašnje tržište. Ona će raditi u cilju održivog razvoja Evrope koja se zasniva na uravnoteženom ekonomskom rastu i stabilnosti cena, visoko konkurentnoj, socijalnoj tržišnoj ekonomiji koja teži visokom stepenu zaposlenosti i društvenom napretku i visokom stepenu zaštite i poboljšanja kvaliteta životne sredine. Unija podstiče naučni i tehnološki napredak.“

3.2. Načelo predostrožnosti i prevencije

Evropska zajednica je izričito proklamovala i prihvatila načelo predostrožnosti i prevencije. Ono je utvrđeno članom 191, stavom 2 *Ugovora o funkcionisanju EU*, kojim se predviđa, da se politika Zajednice u oblasti životne sredine, zasniva na načelu predostrožnosti i preventivne akcije. Komisija je posebno istakla vezu između načela predostrožnosti i procene rizika, odnosno procene uticaja određene mere na životnu sredinu, ljudski, biljni i životinjski svet.

3.3. Načelo integralnosti

Ideja koja je sadržana u ovom načelu podrazumeva integraciju zaštite i unapređivanja životne sredine u sve oblasti Zajednice, sprovođenjem međusobno usklađenih postupaka i mera. Ovo načelo je bilo izričito predviđeno članom 6, *Ugovora o osnivanju Evropske zajednice* koji je glasilo: „Uslovi za zaštitu životne sredine moraju biti integrisani u postupku definisanja i sprovođenje politika i aktivnosti *Zajednice* koje su utvrđene u članu 2 istog *Ugovora*, posebno sa ciljem podsticanja trajnog razvoja.“ Proizlazi da se ovo načelo odnosi na sve aktivnosti Evropske unije da bi se izbegli kontradiktorni ciljevi koji se žele postići u okviru svake oblasti, a koji mogu nastati ako se ne uzimaju u obzir uslovi zaštite životne sredine prilikom definisanja i samih ciljeva i mera u svakoj pojedinačnoj oblasti (npr. saobraćaj, energetika, poljoprivreda i slično).

Ugovorom iz Lisabona očuvano je načelo integralnosti koje podrazumeva integraciju zaštite i unapređivanja životne sredine u sve oblasti Unije sprovođenjem međusobno usklađenih postupaka i mera, što je izričito predviđeno članom 11⁴⁰ *Ugovora o funkcionisanju Evropske unije*.

3.4. Načelo „zagađivač plaća“ i „korisnik plaća“

Ovo načelo se zasniva na ideji da zagađivač plaća naknadu za zagađivanje životne sredine kada svojim aktivnostima prouzrokuje ili može prouzrokovati oštećenje životne sredine. Kao i prethodno načelo i ovo je 1987. godine postalo deo ugovora i takođe je navedeno kao jedno od načela predviđenih članom 191, stavom 2 *Ugovora o funkcionisanju EU*. Ovim načelom teret naknade troškova prebacuje se sa društva, odnosno poreskih obveznika na pojedinca zagađivača, što ukazuje da je ovo, istovremeno, jedno ekonomsko načelo.

U vezi sa načelom „zagađivač plaća“ jeste i načelo „korisnik plaća“ pod kojim se podrazumeva da je svako ko koristi prirodne resurse dužan da plati odgovarajuću cenu za njihovo korišćenje i rekultivaciju prostora. Ovo načelo nije eksplicitno izraženo, ali se primenjuje zajedno sa načelom „zagađivač plaća“.

3.5. Načelo da ekološka šteta mora da bude ispravljena na izvoru zagađenja

Ovo načelo je postalo deo *Ugovora o osnivanju Evropske zajednice* još davne 1987. godine. Ono je, zajedno sa ostalim ekološkim načelima, predviđeno članom 191, stavom 2 *UFEU*. Sasvim je jasno da je ovo načelo vrlo teško primenljivo u praksi i da ono u najvećem broju slučajeva ostaje mrtvo slovo na papiru. Nadalje, pojam „ispraviti“ nije jasno određen tako da se ostavlja organu da, na osnovu diskrecione ocene, odluči o kojoj će se meri raditi. Poseban problem jeste činjenica da se može legitimno postaviti pitanje da li se šteta može u potpunosti ispraviti ili se radi o sprečavanju širenja štete i svođenju posledica, na najmanju moguću meru.

3.6. Načelo supsidijarnosti

Ovo načelo se istorijski vezuje za oblast životne sredine. Ono je formalno postalo deo komunitarnog prava usvajanjem *Jedinstvenog evropskog akta* i bilo je ograničeno samo na oblast životne sredine. Član 130r.4 Ugovora o *Evropskoj ekonomskoj zajednici*, predviđao je da će Zajednica preduzimati radnje u vezi sa životnom sredinom u meri u kojoj se ciljevi iz stava 1 mogu bolje postići na nivou Zajednice nego na nivou pojedinačne države članice.⁴¹

Usvajanjem *Ugovora o Evropskoj uniji*, primena načela supsidijarnosti⁴² proširena je na sve druge oblasti koje potpadaju pod podeljenu i koordinirajuću nadležnost Zajednice. Tumačenje i primena ovog načela vrlo su složeni u oblasti životne sredine. Postavlja se pitanje koje su to situacije kada se ekološki ciljevi mogu uspješnije ostvariti na nivou Zajednice i šta se podrazumeva pod delotvornijim načinom ostvarivanja ciljeva. Međutim, prepuštanje inicijative državama članicama može dovesti do neusvajanja propisa ili do usvajanja neusklađenih propisa koji mogu narušiti jedinstvenu primenu propisa na nivou Unije. Još jedan razlog koji olakšava primenu ovog načela jeste sama činjenica da zaštita životne sredine zahteva preduzimanje zajedničkih mera, jer vrlo često zagađenje životne sredine ima prekogranično dejstvo.

3.7. Načelo srazmernosti (proporcionalnosti)

Načelo proporcionalnosti je propisano članom 5 *Ugovora o Evropskoj uniji* zajedno sa načelom supsidijarnosti. Ovo načelo podrazumeva da mere Zajednice moraju biti odgovarajuće i da ne smeju prelaziti okvire onoga što je neophodno da bi se postigli ciljevi Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, odnosno da mere moraju da budu srazmerne cilju koji se želi postići.

U oblasti životne sredine Evropski sud pravde vrlo često je koristio ovo načelo da bi utvrdio sledeće činjenice:

- „valjanost komunitarnih propisa;
- ravnotežu između slobodne trgovine i zaštite životne sredine;
- da li država članica može da zadrži i usvoji nacionalne propise kojima se utvrđuju stroži kriterijumi za zaštitu životne sredine nego što je to predviđeno komunitarnim propisima.“⁴³

3.8. Načelo informisanja i učešća javnosti

Načelo informisanja i učešća javnosti nije eksplicitno predviđeno *Ugovorom o funkcionisanju EU*, ali je jasno utvrđeno sekundarnim pravom. Svakako da je najznačajnija Odluka kojom je EU odobrila *Arhusku konvenciju*⁴⁴ koja je stupila na snagu 20. oktobra 2000. godine. Opšta dostupnost informacija o životnoj sredini uneta je usvajanjem *Direktive 2003/04*,⁴⁵ dok je druga ideja koja se ogleda u učešću javnosti u postupcima koji se tiču životne sredine uneta u komunitarno pravo usvajanjem *Direktive 2003/35/EZ*.⁴⁶ Obaveza garantovanja dostupnosti pravosuđa u predmetima koji se tiču životne sredine inkorporirana je u *Predlog direktive o pristupu pravosuđu u oblasti životne sredine*.⁴⁷ Konačno, *Uredbom br. 1367/2006 o primeni odredbi Arhuske konvencije*⁴⁸ propisane su odredbe neophodne za primenu ove Konvencije. Ovom uredbom garantuje se građanima pristup informacijama o životnoj sredini koje poseduju organi EU ili njihova tela, omogućuje se pristup informacijama na jednostavan način u formi elektronske baze podataka, omogućuje se građanima učešće u pripremi planova i programa Unije koji se odnose na životnu sredinu i garantuje dostupnost pravosuđu na nivou Unije u oblasti životne sredine.

4. Uloga organa EU i postupak donošenja propisa u oblasti životne sredine

U kreiranju politike zaštite životne sredine učestvuje nekoliko organa Evropske unije. To su Savet EU, Evropski parlament, Evropska komisija, Ekonomsko-socijalni komitet i Regionalni komitet. Svaki od ovih organa na svoj način doprinosi donošenju odluka. Rašireno je mišljenje da je možda uloga Komisije i najznačajnija, budući da je ona predlagač većine propisa, ali i inicijator za preduzimanje i svih drugih ekoloških mera u Evropskoj uniji. Savet i Parlament su organi koji u postupku saodlučivanja usvajaju propise, dok Ekonomsko-socijalni komitet i Komitet regiona imaju savetodavnu ulogu u zakonodavnom postupku.

4.1. Evropska komisija

U skladu sa nadležnostima Komisije propisanim članom 17 *Ugovora o EU*, ona ima sledeće osobene nadležnosti u oblasti životne sredine:

- predlaže nove ekološke propise;
- stara se o primeni ovog ugovora i merama koje organi Unije donose u skladu sa ovim UFEU;
- priprema preporuke ili daje mišljenja i učestvuje u pripremanju mera u skladu sa ovim UEZ.

Posebnu ulogu u vršenju ovih nadležnosti ima Generalni direktorat za životnu sredinu koji organizuje svakodnevni rad Komisije. Glavna uloga ove službe je da definiše i predlaže nove propise u ovoj oblasti, iako se mora istaći da sva ekološka pitanja ne potpadaju pod ovaj generalni direktorat. Pored ove nadležnosti predlaganja propisa Komisija u oblasti životne sredine vrši nadzor nad primenom usvojenih propisa i mera.

Pored ove kvazisudske nadležnosti Komisija ima i niz administrativnih zadataka u vezi sa primenom propisa. Ti zadaci uključuju prikupljanje nacionalnih propisa koji su doneti u skladu sa komunitarnim propisom (ovo postaje obaveza država već u samoj direktivi) i objavljivanje godišnjih izveštaja o primeni propisa.⁴⁹ Komisija je ujedno i forum za razmenu iskustava u primeni ekoloških mera u diskusijama sa državama članicama. Komisija takođe ima obavezu da vodi statističke podatke o određenim segmentima životne sredine, kao što su na primer podaci o zagađenosti vazduha, zemljišta, vode. Komisija organizuje i održava saradnju između relevantnih aktera u ovoj oblasti i predstavlja Evropsku uniju na međunarodnom planu.

4.2. Evropski parlament

Evropski parlament je značajno uticao na razvoj ekološkog prava EZ/EU. Već od ranih sedamdesetih godina kada je politika zaštite životne sredine počela da se razvija, Evropski parlament je davao predloge Komisiji za usvajanje novih propisa, ali i preduzimanje konkretnih mera i inicijativa.

U okviru ovog organa posebna uloga pripada Odboru za životnu sredinu, javno zdravlje i bezbednost namirnica⁵⁰ koji razmatra zakonske predloge iz ove oblasti. Evropski parlament je danas vrlo aktivan u ovoj oblasti, posebno imajući u vidu sve veći stepen zagađenja životne sredine. Istovremeno jedna od značajnih partija je i Partija zelenih čiji je politički program prevashodno usredsređen na zaštitu životne sredine. Pored svoje uloge u postupku usvajanja propisa, Parlament takođe glasa i razmatra izveštaje koji se tiču životne sredine, ali ujedno i kroz različite inicijative apeluje na građane, nacionalne i organe EU da rešavaju probleme u ovoj oblasti.

4.3. Savet EU

Savet EU zaseda u različitim sastavima u zavisnosti od pitanja koje se razmatra. Za oblast životne sredine, pored Saveta za životnu sredinu, pitanja, se razmatraju i u okviru drugih sastava i to Saveta za poljoprivredu i ribarstvo, Saveta za saobraćaj, telekomunikacije i energetiku, Saveta za životnu sredinu i Saveta za zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravstvo i pitanja potrošača. Pitanja iz oblasti životne sredine se obično razmatraju tri puta u toku svakog predsedavajućeg perioda i to dva puta formalno u Briselu i jedanput neformalno (kada se ne donese se nikakve odluke) u gradu koji određuje svaka država koja je predsedavajuća.⁵¹ Sastanci ovih Saveta su zatvoreni za javnost, osim u izuzetnim slučajevima. Za razliku od Komisije, Savet retko uzima u obzir izveštaje različitih interesnih grupa ili lobi grupa koje su brojne.

Savet ima obavezu da saraduje sa drugim organima u oblasti životne sredine. Sa Komisijom se ta saradnja odvija u okviru radnih grupa Saveta koje organizuju rad Saveta. U radnim grupama Komisija ima obavezu da predstavi i brani svoj predlog. Radne grupe se sastoje od atašea svake države članice za životnu sredinu iz Komiteta stalnih predstavnika, predstavnika Komisije i stručnjaka država članica iz ove oblasti. Međutim, paradoks je činjenica, da i pored ove saradnje, Savet nije obavezan da razmatra predlog Komisije koji je protokom vremena zastareo, posebno u ovoj oblasti. Saradnja sa Evropskim parlamentom zavisi od postupka donošenja odluka.

4.4. Savetodavni organi: Ekonomsko-socijalni komitet i Komitet regiona

Komitet regiona i Ekonomsko-socijalni komitet imaju savetodavnu ulogu. Komitet regiona je sastavljen od predstavnika regiona i lokalnih organa koji vrše regionalnu ili lokalnu vlast, dok je Ekonomsko-socijalni komitet sastavljen od predstavnika različitih delatnosti organizovanog civilnog društva i posebno predstavnika proizvođača, poljoprivrednika, prevoznika, radnika, trgovaca, zanatlija, slobodnih profesija, potrošača i predstavnika javnog mnjenja.

Ugovor o funkcionisanju EU obavezuje Savet ili Komisiju da konsultuju Komitet regiona u slučajevima koje predviđa ovaj Ugovor, odnosno kada se radi o predlozima koji imaju posledice na regionalnom i lokalnom nivou. Isto važi i za Ekonomsko-socijalni komitet. Broj oblasti za koje su obavezna mišljenja ovog tela vremenom se povećavao. Tako je *Ugovorom iz Amsterdama* ova obaveza proširena na javnu zdravstvenu politiku, zapošljavanje i socijalnu politiku.

4.5. Evropski sud pravde i Opšti sud

Prvenstveno Evropski sud pravde, a kasnije i Opšti sud odigrali su značajnu ulogu u oblasti životne sredine. Analiza sudske prakse ova dva suda pokazuje da su sudovi na sve načine pokušavali da tumače komunitarno pravo u korist zaštite životne sredine. Kao što je već rečeno, u delu koji govori o načelima životne sredine u EU, Evropski sud pravde je u svojim presudama pokušao da pojasni i definiše osnovna načela na kojima počiva komunitarno pravo, kao i da formalizuje politiku zaštite životne sredine.

Nadležnost u ovoj oblasti podeljena je između Evropskog suda pravde i Opšteg suda. Prvostepeni sud postupa po zahtevima pravnih i fizičkih lica, kao i u oblasti konkurencije. Vrlo je važna sprega između Evropskog suda pravde i Komisije u postupku po članu 258 *Ugovora o funkcionisanju EU*. Radi se o postupku direktne pravne zaštite u kojem Sud pravde utvrđuje da li je država članica ispunila obaveze prema Ugovoru.

4.6. Ostali značajni akteri

Pored organa koji shodno *Ugovoru o osnivanju EU* imaju nadležnosti u ovoj oblasti, važno je pomenuti i druge vaninstitucionalne aktere koji utiču na kreiranje politike životne sredine. To su svakako profesionalna udruženja i ekološke organizacije. Od ekoloških organizacija važno je spomenuti *Green 8* koji čine nekoliko značajnih ekoloških organizacija: Birdlife International (Kancelarija u Evropi), Climate Action Network Europe, European Environmental Bureau, European Federation for Transport and Environment, Friends of the Earth Europe, Greenpeace Europe, International Friends of Nature i World Wildlife Fund.

4.7. Postupak donošenja odluka

Predlaganje komunitarnih propisa je u isključivoj nadležnosti Evropske komisije. Nekada Komisija podnosi predlog na sopstvenu inicijativu, a nekada to mogu da zatraže i drugi organi Evropske unije. Tako na primer prema članu 225 UFEU, Evropski parlament može, većinom glasova svojih članova, da zatraži od Komisije da podnese odgovarajući predlog o pitanjima koja, prema njegovom mišljenju, zahtevaju izradu akata na nivou Unije radi sprovođenja ovog *Ugovora*. Značajno je pomenuti i član 192(3) UFEU koji propisuje usvajanje opštih programa aktivnosti u oblasti životne sredine u postupku saodlučivanja u kome je Komisija ta koja podnosi predlog propisa.

U oblasti životne sredine najčešće se koristi postupak saodlučivanja predviđen članom 294 UFEU, u kojem je uloga Evropskog parlamenta znatno ojačana. Primena ovog postupka u oblasti životne sredine predviđena je članom 192 UFEU.

Izuzetno od ovog načina odlučivanja i uz poštovanje odredbi iz člana 114, Savet, odlučujući jednoglasno, posle konsultovanja Evropskog parlamenta, Ekonomsko-socijalnog komiteta i Komiteta regiona donosi:

- odredbe isključivo fiskalne prirode;
- mere koje utiču na:
 - o gradsko i državno planiranje;

- o količinsko upravljanje vodenim resursima ili na one koji direktno ili indirektno utiču na raspoloživost ovih resursa;
- o korišćenje zemljišta, sa izuzetkom upravljanja otpadom;
- mere koje u značajnoj meri utiču na izbor države članice između različitih energetske izvora i opšte strukture njenog snabdevanja energijom.

5. Opšti propisi u vezi sa primenom i izvršenjem ekološkog prava EU

Sa ciljem da olakšaju primene popisa EU u ovoj oblasti, usvojeno je nekoliko propisa kojima se stvaraju uslovi u državama članicama za njihovu primenu. Važno je pomenuti *Direktivu o ekološkoj odgovornosti*, *Preporuku o minimalnim kriterijumima za organizovanje i vršenje inspekcijskog nadzora u oblasti životne sredine* i *Direktivu o kaznenopravnoj zaštiti životne sredine*.

5.1. Direktiva o kaznenopravnoj zaštiti životne sredine

Ovom *Direktivom* propisuju se određena krivična dela protiv životne sredine izvršena umišljajem ili iz svesnog nehata, koja države članice moraju da inkriminišu svojim nacionalnim zakonima. Najznačajnija krivična dela su sledeća: ispuštanje, emisija ili uvođenje određene količine supstanci ili jonizujućeg zračenja u vazduh, zemljište ili vodu koji prouzrokuju smrt ljudi ili teške povrede ili značajno zagađivanje vode, vazduha, zemljišta ili flore i faune; nezakonito sakupljanje, prevoz, ponovno iskorišćenje i odlaganje, izvoz ili uvoz otpada, uključujući opasni otpad, koji dovodi do smrti ili pak može prouzrokovati smrt ljudi ili značajno oštećenje kvaliteta vazduha, zemljišta, vode, životinja ili biljaka; nezakonito upravljanje postrojenjima u kojima se obavljaju opasne delatnosti ili u kojima se čuvaju opasne supstance, a koje izvan postrojenja dovode do smrti ili pak mogu prouzrokovati smrt ljudi ili značajno oštećenje kvaliteta vazduha, zemljišta, vode, životinja ili biljaka; proizvodnja, tretman, skladištenje, upotreba, transport, izvoz i uvoz nuklearnih materijala ili ostalih opasnih radioaktivnih supstanci koje prouzrokuju smrt ili tešku povredu ljudi, ili proizvode značajno oštećenje kvaliteta vazduha, zemljišta, vode, životinja ili biljaka; nezakonito ubijanje, oštećenje, držanje ili uzimanje primeraka zaštićenih divljih životinja, osim ako se radi o zanemarljivoj količini takvih primeraka ili kada ima zanemarljiv uticaj na očuvanje takvih vrsta; nezakonita trgovina zaštićenim biljnim i životinjskim vrstama, osim ako se radi o zanemarljivoj količini takvih primeraka ili kada ima zanemarljiv uticaj na očuvanje takvih vrsta; svako ponašanje kojim se u značajnoj meri oštećuju prirodna staništa i nezakonita trgovina supstancama koje uništavaju ozon.⁵³

Važno je pomenuti da se prilikom propisivanja svakog od ovih krivičnih dela vrši upućivanje na odgovarajući komunitarni propis iz odnosne oblasti kako bi države članice pravilno definisale bića krivičnih dela, imajući u vidu delokrug svakog od ovih propisa EU. Ukoliko se detaljnije pogleda lista krivičnih dela može se videti velika sličnost sa krivičnim delima koja su bila predmet gore pomenute studije Komisije, što pokazuje važnost inkriminisanja ovih ponašanja u svakoj državi članici.

Interesantno je da se ovom *Direktivom* kažnjava pokušaj izvršenja krivičnog dela i saučesništvo u krivičnom delu (saizvršilaštvo, podstrekavanje i pomaganje). Državama članicama ostavlja se sloboda u izboru kazne, ali ona mora biti delotvorna, proporcionalna i odvraćajuća. Propisana je i odgovornost pravnih lica za ova krivična dela koja odgovaraju za krivično delo koje u okviru svojih poslova, odnosno ovlašćenja, učini odgovorno lice u nameri da za pravno lice ostvari korist. Odgovorno lice je definisano tako da obuhvata bilo koje lice koje je postupalo u ime pravnog lica, bilo u svojstvu odgovornog lica, lica ovlašćenog da zastupa lice ili lica koje ima ovlašćenja da vrši nadzor nad radom pravnog lica. Odgovornost pravnog lica postoji i ako je, zbog nepostojanja nadzora ili kontrole od strane odgovornog lica, omogućeno izvršenje krivičnog dela u korist pravnog lica od strane fizičkog lica koje deluje pod nadzorom i kontrolom odgovornog lica.

5.2. Nadzor nad primenom propisa

Preporukom Evropskog parlamenta i Saveta⁵⁴ utvrđeni su minimalni kriterijumi za organizovanje i vršenje inspekcijskog nadzora u oblasti životne sredine u državama članicama, kao i pristup informacijama sakupljenim prilikom vršenja inspekcije. Ova preporuka se prevashodno odnosi na inspekciju industrijskih instalacija, privrednih subjekata i drugih objekata koji su podložni dobijanju dozvole za rad shodno komu-

nitarnim propisima. Inspekcija podrazumeva proveru instalacija pre puštanja u rad, ali i kontrolu uticaja instalacija na životnu sredinu. Nadzor nad radom ovih instalacija vrši se redovnim i vanrednim kontrolama, ali i u svrhu postupka za povredu komunitarnih propisa koji se vodi pred Evropskim sudom pravde uz poštovanje određenih pravila za vršenje nadzora. Države članice su obavezne da obaveste Komisiju o primeni preporuke. Komisija je 17. novembra 2007. godine usvojila *Saopštenje o oceni primene pomenute preporuke*⁵⁵, kao i *Izveštaj o primeni ove preporuke u državama članicama*⁵⁶, na osnovu kojih je zaključila da preporuka, u većem broju država članica, nije u potpunosti primenjena, pa je dala konkretne sugestije za bolju primenu.

5.3. Odgovornost za zagađivanje životne sredine

Odgovornost za ekološku štetu je opšteprihvaćeno načelo međunarodnog prava koje se u Evropskoj uniji vezuje za primenu načela „zagađivač plaća“. Ovo načelo je 1987. godine postalo deo ugovora i takođe je utvrđeno kao jedno od načela predviđenih članom 191, stavom 2 *Ugovora o funkcionisanju EU*⁵⁷. Radi uspostavljanja zajedničkog okvira za primenu ovog načela Evropski parlament i Savet usvojili su Direktivu o odgovornosti za ekološku štetu u vezi sa sprečavanjem i otklanjanjem ekološke štete.⁵⁸

Ekološka šteta se ovom direktivom definiše kao „neposredna ili posredna šteta po akvatički sistem shodno komunitarnim propisima u oblasti vodoprivrede; neposredna ili posredna šteta po biljne i životinjske vrste i prirodna staništa shodno direktivama o očuvanju divljih vrsta ptica⁵⁹, o očuvanju prirodnih staništa flore i faune⁶⁰ i neposredno i posredno zagađivanje zemljišta koje prouzrokuje značajan rizik po ljudsko zdravlje.

Odgovornost za štetu može biti objektivna i subjektivna u zavisnosti od vrste delatnosti kojom je šteta prouzrokovana, pod uslovom da postoji uzročno-posledična veza između aktivnosti i nastale štete. Ukoliko se radi o šteti koja nastane u obavljanju opasnih profesionalnih delatnosti ili onih koje predstavljaju potencijalnu opasnost po životnu sredinu i ljudsko zdravlje, radi se o objektivnoj odgovornosti. Lista profesionalnih aktivnosti koja potpada pod ovaj režim data je u „Aneksu III“ ove direktive, iako se slobodno može reći da se radi o aktivnostima u oblasti poljoprivrede i industrije koje zahtevaju dobijanje prethodne dozvole za rad⁶¹, aktivnostima koje dovode do ispuštanja teških metala u vodu ili vazduh, korišćenjem instalacija pri čijem radu nastaju opasne supstance, aktivnostima u oblasti upravljanja otpadom ili aktivnostima u vezi sa genetički modifikovanim organizmima ili mikroorganizmima. Prilikom obavljanja ovih aktivnosti ne mora da postoji skrivljeno ponašanje počinioca. Subjektivna odgovornost postoji za prouzrokovanu štetu ili u slučaju potencijalne opasnosti od nastanka štete po životinjske i biljne vrste ili njihova prirodna staništa kada se zahteva postojanje umišljaja ili nehata.

Pored izricanja obaveze otklanja štete, nadležni organ može da izrekne i meru zabrane aktivnosti koja predstavlja potencijalnu opasnost. Nadležni organ može da postupa po zahtevu bilo kog pravnog ili fizičkog lica koje u slučaju propuštanja organa da postupi u ovakvom slučaju može da tuži i sam nadležni organ za vlastito propuštanje. Iz ovoga se vidi da se direktivom ne precizira vrsta odgovornosti već se može zaključiti da se radi o svim vrstama odgovornosti i to: građanskopravnoj, kaznenopravnoj koja obuhvata prekršajnu odgovornost i privredne prestupe, i administrativnoj.

Direktivom se predviđa nekoliko izuzetaka od odgovornosti: ekološke štete u slučaju kada je šteta nastala u vojnim sukobima; aktivnosti koje spadaju u aktivnosti koje su obuhvaćene *Ugovorom o Evropskoj zajednici* za atomsku energiju; nacionalne odbrane ili aktivnosti na osiguranju međunarodne bezbednosti; aktivnosti koje potpadaju pod međunarodne aktivnosti nabrojane u „Aneksu IV“. Direktivom su predviđene preventivne i represivne mere zaštite životne sredine.

6. Primena komunitarnih propisa u oblasti životne sredine

6.1. Primena primarnih i sekundarnih izvora prava

Obaveza primene komunitarnih propisa odnosi se kako na primarno tako i na sekundarno zakonodavstvo Evropske unije. Ne postoji izričita odredba ugovora koja predviđa obaveznu primenu primarnog zakonodavstva, ali se ova obaveza izvodi iz činjenice da su u pitanju izvori međunarodnog prava.

Kada govorimo o sekundarnim izvorima prava koji su mnogobrojni u oblasti životne sredine obaveza njihove primene je jasno propisana članom 192, stavom 4 UFEU. Poštujući određene mere komunitarne pri-

rode države članice obezbeđuju finansiranje i izvršenje politike u oblasti životne sredine, što podrazumeva primenu komunitarnih propisa donetih u oblasti životne sredine.⁶² Postupak primene sekundarnog propisa se razlikuje u zavisnosti od vrste pravnog akta koji je predmet primene.

Ukoliko se radi o uredbama, države članice nemaju potrebu za posebnim unošenjem ovih pravnih akata. Uredba ima opštu važnost. Ona obavezuje u potpunosti i neposredno se primenjuje u svakoj državi članici.⁶³ Ovo znači da uredbe automatski bivaju unete u nacionalno pravo i ne zahtevaju usvajanje posebnih nacionalnih propisa za unošenje u nacionalno pravo. Ovi akti se smatraju najcentralizovanijim pravnim aktima i organi Evropske unije pribegavaju usvajanju uredbi u onim situacijama kada se zahteva jedinstveno regulisanje neke materije.

Za razliku od uredbi direktive nisu neposredno primenljive, već je neophodno njihovo prethodno unošenje u nacionalno pravo. Direktiva obavezuje svaku državu članicu kojoj je upućena u pogledu ciljeva koji treba da se ispune, ostavljajući slobodu nacionalnim organima da izaberu formu i način primene, što u stvari podrazumeva vrstu nacionalnog pravnog akta i postupka njegovog usvajanja u nacionalnom pravnom sistemu. Znači, kod direktive razlikujemo dve celine i to postupak unošenja direktive i njene potonje primene. Budući da su direktive najčešći izvori prava u ovoj oblasti biće više reči o njihovom unošenju i primeni.

Za razliku od uredbe, odluka je obavezujuća u potpunosti za one koji su u njoj imenovani, odnosno za one kojima je upućena. Najčešće je odluka upućena državama članicama, a ređe određenim pojedincima. Iz ovog razloga onaj kome je odluka upućena mora biti o tome obavešten.

Preporuke i mišljenja ne obavezuju. Samim tim oni nisu neposredno primenljivi pravni akti. Iako nemaju pravnu obaveznost, organi Evropske unije vrlo često posežu za donošenjem ovih pravnih akata. Nekada se ovi akti donose kao neka vrsta pripremanja države članice za detaljnije regulisanje određene materije.

6.2. Postupak praćenja unošenja i primene

6.2.1. Uloga Komisije u praćenju i primeni propisa u oblasti životne sredine

Komisija ima glavnu ulogu u postupku praćenja unošenja i primene komunitarnih propisa. Član 17 *Ugovora o funkcionisanju EU*, stavlja u nadležnost Evropske komisije da se stara o primeni ovog ugovora i merama koje organi Zajednice donose u skladu sa ovim ugovorom. S druge strane, i same države članice imaju obavezu da obezbede primenu komunitarnih propisa. Ovde treba napomenuti da Komisija nije zadužena da prati primenu međunarodnih konvencija u oblasti životne sredine kojima je Evropska zajednica pristupila.

Komisija na više načina prati unošenje i primenu komunitarnih propisa. Kada govorimo o direktivama, kao najrasprostranjenijim pravnim aktima u oblasti životne sredine, Komisija prati njihovo unošenje i primenu analizom izveštaja o primeni koje dostavljaju sve države članice. To je uobičajen postupak koji je predviđen samom direktivom da države članice u određenom vremenskom roku dostavljaju Komisiji izveštaje o primeni odnosno direktive. Vrlo često Komisija donosi odluke kojima propisuje upitnike na osnovu kojih države članice pripremaju izveštaje o primeni komunitarnih propisa. Na ovaj način Komisija olakšava samu izradu izveštaja. Tako je, na primer, odlukom o upitniku za izradu izveštaja država članica o primeni Direktive 2000/53 EP i Saveta o dotrajalim vozilima, propisana sadržina upitnika. Države članice su dužne da dostave ovu vrstu izveštaja Komisiji. Ova odluka je propratni pravni akt uz direktivu o dotrajalim vozilima. Ovom odlukom Komisija je želela da napravi jedinstven obrazac za slanje izveštaja o implementaciji pomenute direktive.

Na osnovu ovih izveštaja Komisija priprema izveštaje za Savet i Evropski parlament kojim pokazuje stepen primene propisa u pojedinim segmentima oblasti životne sredine.⁶⁶ Komisija pravi izveštaje i za pojedinačne oblasti u okviru životne sredine koji su od velikog značaja za sveobuhvatnu procenu primene propisa.⁶⁷ Cilj ovih izveštaja je da obavesti organe EU, države članice i javnost o primeni komunitarnih propisa.

6.2.2. Uloga ostalih organa Evropske unije

Evropski parlament nema neku značajnu ulogu u praćenju unošenja i primene propisa u oblasti životne sredine. Njegova uloga u postupku praćenja svodi se na postavljanje pisanih i usmenih pitanja Komisiji, kao

i organizovanje parlamentarnih debata. Evropski parlament takođe prima individualne predstavke građana koje su se pokazale kao značajan izvor informacija u postupku praćenja primene propisa.

Evropski sud pravde ima značajnu posrednu ulogu u praćenju unošenja i primene komunitarnih propisa u oblasti životne sredine, koja se svodi na izricanje sankcija u slučaju neunošenja ili nepravilnog unošenja direktiva u nacionalno pravo i neprimenu ostalih sekundarnih izvora prava kojima se reguliše materija životne sredine. Uloga Suda je, takođe, proširena primenom načela direktnog dejstva koje omogućuje pojedincima da se pozivaju na odredbe komunitarnog prava pred nacionalnim sudovima.

Građani, svojim individualnim predstavkama⁶⁸, značajno doprinose postupku praćenja unošenja i primene komunitarnih propisa. Građani i udruženja imaju pravo peticije Evropskom parlamentu u kojima se izražava zabrinutost u primeni komunitarnih propisa. Međutim, ne treba shvatiti da individualne predstavke dolaze samo od pojedinaca, građana, već i od organizacija koje se bave zaštitom životne sredine, profesionalnih udruženja, lokalnih organa, nacionalnih, regionalnih i evropskih članova parlamenata, političkih stranaka (najčešće zelenih). Komisija je čak napravila i obrazac za slanje ovih individualnih predavki.⁶⁹ Komisija može da zatraži dodatne informacije od podnosioca predstavke. Ukoliko smatra potrebnim, Komisija može da pokrene istražni postupak da bi detaljno ispitala okolnosti slučaja. Ako se pokaže da je država povredila svoje obaveze time što nije unela ili primenila propise, Komisija može da pokrene postupak shodno članu 258 UFEU.

6.3. Izricanje sankcija za propuštanje primene komunitarnih propisa

6.3.1. Postupak shodno članu 258 UFEU (bivši član 226 Ugovora o EZ)

Najznačajniji instrument u praćenju primene komunitarnih propisa je postupak prema članu 258 Ugovora o funkcionisanju EU. Radi se o postupku koji je vrlo čest pred Evropskim sudom pravde, budući da države članice u osetljivim oblastima ponekad nevoljno primenjuju komunitarne propise, što dovodi do povrede obaveza koje su preuzele na sebe. Postupak se sastoji od tri faze: slanja zvaničnog obaveštenja, prethodnog postupka i pokretanja postupka pred Sudom pravde.

Evropska komisija je aktivno legitimisana stranka u postupku. Pasivnu legitimaciju ima ona država članica koja navodno nije ispunila obavezu iz Ugovora. Komisija dolazi do informacija o povredi obaveze od strane države članice na različite načine. Informacije mogu da potiču od javnog mnjenja, Evropskog parlamenta, a u najvećem broju slučajeva sama ih Komisija utvrđuje u postupku pisanja izveštaja o primeni komunitarnog prava. Postupak započinje slanjem zvaničnog obaveštenja, kojim Komisija ujedno poziva državu članicu da se izjasni o pravnim i faktičkim pitanjima. Nadalje, samo obaveštenje mora da se odnosi na već usvojenu meru države članice ukoliko se radi o situaciji kada je država članica usvojila meru, ali mera nije odgovarajuća. Ova prva faza podseća na postupak posredovanja koji se za sada pokazao vrlo uspešnim, pošto se većina sporova sa državama članicama rešava već u ovoj fazi.

U drugoj fazi, koja se često naziva prethodnim postupkom, na osnovu opažanja koje je država članica dostavila Komisiji, Komisija daje obrazloženo mišljenje u kome utvrđuje mere koje država članica treba da preduzme i rok za njihovo preduzimanje. Obrazloženo mišljenje Komisije nije pravno obavezujući akt koji se može osporavati shodno članu 263 UFEU. Komisija ima potpuno diskreciono pravo u izboru dužine roka, što ne znači da može utvrditi rokove koji ne ostavljaju dovoljno vremena državi članici da postupi u skladu sa utvrđenim obavezama. On obično iznosi dva meseca. Ukoliko je zadovoljna odgovorom, odnosno ako je država dala uveravanja da će usvojiti izmene odgovarajućih propisa, Komisija može da odluči da prekine ovaj postupak.

Ako ta država ne postupi u skladu sa mišljenjem u roku koji je odredila Komisija, Komisija može izneti predmet pred Sud pravde čime započinje treća faza ovog postupka koja u proseku traje oko dve godine. Članom 258 UFEU, nije utvrđen nikakav rok u kome Komisija mora da pokrene sudski postupak, što ne znači da može odugovlačiti sa započinjanjem ove treće faze. Komisija u tužbenom zahtevu traži da se utvrdi da odnosna država članica nije ispunila obavezu iz Ugovora, to jest da je propustila da preduzme radnju na koju je obavezna ili je propustila da donese određeni akt. Pored tužbenog zahteva Komisija mora da iznese predmet spora, kratak pregled činjenica, kao i osnov za pokretanje ovog postupka. Sud pravde može po potrebi da sprovede istragu radi utvrđivanja tačnosti tvrdnji iz obrazloženog mišljenja. Zainteresovane države

članice mogu da budu umešači u postupku. Komisija u tužbenom zahtevu može da traži i izricanje privremenih mera i privremene odluke.

U toku sudskog postupka cilj države članice je da ospori izložene tvrdnje. Svakako da je najbolja odbrana ona kojom država članica može da dokaže da ona nije ni bila obavezna da ispuni obaveze koje proizlaze iz komunitarnog prava ili da nije istekao rok za unošenje određene mere u nacionalno pravo. Nakon završetka postupka Sud pravde donosi odluku u kojom utvrđuje postojanje povrede. Sud ne može da poništi nacionalnu odredbu koja nije u skladu sa pravom EU niti da naredi državnim organima da fizičkom ili pravnom licu nadoknadi štetu nastalu povredom komunitarnih propisa.

6.3.2. Postupak shodno članu 259 UFEU (bivši član 227 Ugovora o EZ)

Postupak predviđen članom 259 UFEU razlikuje se od prethodnog samo po aktivno legitimisanoj stranici. Shodno ovom članu, aktivnu legitimaciju ima država članica koja smatra da druga država članica nije ispunila obavezu iz ovog ugovora. Pre nego što država članica podnese tužbu protiv druge države članice zbog navodne povrede obaveze iz ovog ugovora, ona mora izneti predmet pred Komisiju. Komisija u tom slučaju, takođe, donosi obrazloženo mišljenje nakon što je svakoj državi dala priliku da se usmeno ili pismeno izjasni o zahtevima i navodima protivne strane. Ukoliko Komisija u roku od tri meseca od dana podnošenja predmeta od strane države članice ne da svoje mišljenje, izostanak mišljenja ne sprečava državu članicu da predmet iznese pred Sud.

Međutim, države članice nikada nisu pokrenule postupak protiv drugih država članica. Svakako da je više razloga koji objašnjavaju ovakvo uzdržavanje. Na prvom mestu je solidarnost među državama članicama naspram Komisije. Možda još značajniji razlog jeste činjenica da svaka država članica u potpunosti ne primenjuje odredbe komunitarnog prava i da uvek može da se nađe slučaj kada je država članica i sama povredila obaveze koje proizlaze iz komunitarnog prava. Konačno, u vezi sa prvim razlogom je i bojazan svake države članice da ona druga ne uzvratiti retorzionim merama.

6.3.3. Postupak shodno članu 260 UFEU (bivši član 228 Ugovora o EZ)

Nakon okončanja postupka prema članovima 258 i 259 UFEU, Komisija može da preduzme dodatne mere protiv države članice shodno članu 260 UFEU. Do usvajanja Ugovora iz Mاستrihta nije postojala nikakva sankcija za nepoštovanje presude Suda. Sud je samo donosio deklarativnu presudu kojom se utvrđuje da je država članica propustila da ispuni svoje obaveze koje proizlaze iz komunitarnog prava. Komisija je mogla samo da računa na političku dimenziju celog postupka, odnosno da se nada da će država članica u pitanju zbog drugih država članica ispuniti svoje obaveze.

Donošenjem *Ugovora iz Mاستrihta*, član 228 *Ugovora o Evropskoj zajednici* je izmenjen time što je dato ovlašćenje Sudu da izriče novčane kazne, te postupak izgleda ovako. Ako odnosna država članica ne postupi po presudi Suda u roku koji odredi Komisija, Komisija o tome može da obavesti Sud pravde. Istovremeno Komisija predlaže visinu paušalnog iznosa ili novčane kazne, koju, shodno okolnostima, treba da plati dotična država. Ako Sud utvrdi da se dotična država nije pridržavala njegovih odluka, on može da joj naloži plaćanje paušalnog iznosa ili kazne. U Uputstvima o primeni člana 171, *Ugovora o EZ*⁷⁰ Komisija je navela tri osnovna kriterijuma koje primenjuje prilikom predlaganja novčane kazne. To su ozbiljnost povrede, dužina trajanja potrebe da se osigura da sama kazna ima odvratajuće dejstvo, te da se povreda neće ponavljati. Ovo nije obavezujuće uputstvo za Sud pravde. Već naredne godine Komisija je proširila ovaj Memorandum i predstavila metod za računanje plaćanja novčanih kazni.⁷¹

Prilikom izrade Evropskog ustava stalo se na stanovište da bi se ovaj postupak, shodno članu 228 *Ugovora o Evropskoj zajednici*, mogao spojiti sa postupkom propisanim članom 226 istoimenog ugovora,⁷² kako bi se izbeglo čekanje na odluku Suda kojom se utvrđuje da je država članice povredila obavezu iz Ugovora da bi se pokrenuo postupak shodno članu 228. Međutim, ova ideja nije prihvaćena.

Ipak, *Ugovorom iz Lisabona* učinjen je mali pomak time što je značajno uprošćen postupak prema članu 260 UFEU. Komisija i dalje može da pokrene ovaj postupak samo ako već postoji presuda Suda kojom se utvrđuje da država članica nije ispunila neku ugovornu obavezu, ali više nije obavezna da donosi obrazloženo mišljenje o učinjenim propustima države članice. Dovoljno je da Komisija da državi mogućnost da dostavi svoje primedbe čime se u određenoj meri skraćuje postupak.

Međutim, Ugovor iz Lisabona, članom 260 stavom 3, uvodi vrlo važnu izmenu kojom se delimično odgovara na ideju da se spoje postupci predviđeni bivšim članovima 226 i 228, odnosno 258 i 260 UFEU. Ukoliko Komisija pokrene postupak shodno članu 258 (sadašnjem članu 226) *Ugovora o funkcionisanju Evropske unije*, pošto država propusti da je obavesti o preduzetim merama zarad unošenja direktive u nacionalno pravo, ona može, ukoliko je to neophodno, da naznači visinu paušalnog iznosa ili novčane kazne, koju, shodno okolnostima, treba da plati dotična država. Ukoliko Sud utvrdi da je došlo do pomenute povrede, on može da izrekne paušalni iznos ili novčanu kaznu državi članici koji ne mogu biti veći od sume koju je Komisija naznačila. Iako je delokrug ove odredbe ograničen na propuštanje države da obavesti o merama unošenja direktive u nacionalno pravo, a ostavlja po strani situacije kada država propusti da unese direktivu ili je ne unese na pravilan način, *Ugovorom iz Lisabona*, čini se, učinjen je korak unapred u izvršenju presuda Evropskog suda pravde.

Do sada Evropski sud pravde je doneo tri presude u kojima je izrekao novčane kazne i to: C-387/97 *Commission v. Greece*, C-278/01 *Commission v. Spain*, Case C-121/07 *Commission v. France*.⁷³

6.3.4. Odgovornost države

Načelo odgovornosti države priznato je u slučaju *Franković i Bonifaci*⁷⁴ kada je Republika Italija propustila da unese u nacionalno pravo *Direktivu o zaštiti radnika u slučaju insolventnosti poslodavca*. Odbacivanje mogućnosti dobijanja naknade štete, kada su prava radnika ugrožena kršenjem komunitarnog prava od strane države članice, prema mišljenju Suda pravde, osujetilo bi punu delotvornost odredaba komunitarnog prava i dovelo u pitanje zaštitu prava. Priznavanje prava na naknadu štete postaje još značajnije kada je puno dejstvo komunitarnih normi uslovljeno preduzimanjem radnje od strane države i, prema tome, pojedinci se ne mogu, u odsustvu te radnje, pred nacionalnim sudom pozivati na prava koja su im priznata komunitarnim pravom. Zato je Sud utvrdio u ovom slučaju da je načelo odgovornosti države za štete prouzrokovane pojedincima, koje joj se mogu pripisati, a koje su nastale kršenjem komunitarnog prava, inherentno sistemu *Ugovora*.⁷⁵

U oblasti životne sredine ovo bi podrazumevalo odgovornost države članice za štetu pričinjenu pojedincima ili pravnim licima, koja je nastala kao posledica neunošenja ili nepravilnog unošenja određene direktive u nacionalno pravo. Nažalost, ovo načelo nije do sada našlo svoju primenu u oblasti životne sredine.

6.3.5. Finansijske kazne

Finansijske kazne za povredu komunitarnog prava postoje samo u teoriji.⁷⁶ Ovde se, u stvari, misli na sredstva koja su predviđena strukturalnim i kohezionim fondovima EU. Mere koje Zajednica finansira moraju biti u skladu sa komunitarnim pravom i naročito, komunitarnim pravom u oblasti životne sredine.⁷⁷ Ovo znači da, ako država članica preduzme mere koje nisu u saglasnosti sa komunitarnim pravom i sa komunitarnim ekološkim pravom, to može dovesti ili do odbijanja isplate predviđenih novčanih sredstava za odnosnu meru ili do povraćaja već isplaćenih sredstava za preduzimanje te mere. Ova odredba se zasad pokazala kao dobra preventivna mera. Države članice, imajući u vidu mogući ishod u slučaju nepoštovanja ove odredbe, retko preduzimaju mere koje nisu u skladu sa propisanim ekološkim standardima.

6.3.6. Privremene mere

Privremene mere propisane su članom 279 UFEU. Shodno ovom članu Sud može u predmetima koji su u postupku pred njim izreći privremene mere. Zahtev može da potekne od fizičkih i pravnih lica, ali i od Komisije koja može u postupku koji je u toku pred Sudom da zatraži izricanje privremenih mera u postupku protiv države članice. Komisija mora da obrazloži razloge zbog kojih traži njihovo izricanje, što podrazumeva hitnost izricanja mere i postojanje rizika od moguće ozbiljne i nepopravljive štete po ljudsko zdravlje i životnu sredinu. Budući da postupak po članu 258 UFEU obično traje dve godine, izricanje privremene mere je neophodno ako može da nastane nepopravljiva šteta po životnu sredinu. Ukoliko Sud izrekne meru, ona obično traje do donošenja konačne presude u postupku protiv države. Može se reći da je vrlo teško dokazati hitnost izricanja mere i postojanje rizika od ozbiljne i nepopravljive štete koja može nastati po ljudsko zdravlje i životnu sredinu u postupku prema članu 258 UFEU, budući da prethodni postupak tokom koga nije moguće izricanje privremenih mera traje u proseku oko tri godine.⁷⁸

Ova mera se nije pokazala najdelotvornijom u praksi. Komisija je u nekoliko navrata pokušala da pribegne izricanju privremenih mera, ali nije uspela. U nekoliko slučajeva ekološke organizacije su bezuspešno tražile izricanje privremenih mera. U poznatom slučaju kada je Francuska 1995. godine započela nuklearne probe u Tihom okeanu zahtev za izricanje privremenih mera je odbačen. Sud je utvrdio da fizička lica koja su bila podnosioci zahteva nisu neposredno i lično zainteresovana, odnosno da nemaju pravni interes da budu aktivno legitimisane strane u ovom sporu.⁷⁹

U poslednjih nekoliko godina Sud je u tri predmeta izrekao privremene mere i to u predmetima C-503/06, *Commission v. Italy* i C-76/08, *Commission v. Malta* kada je zabranio državama članicama da nastave sa nezakonitom lovom, dok je u predmetu C-193/07, *Commission v. Poland* izrečena mera zabrane izgradnje puta i sađenja drveća kao meru sanacije, budući da su ovom merom dovedena u opasnost prirodna staništa.

6.3.7. Statistički podaci o povredama obaveza iz komunitarnog prava u oblasti životne sredine

Komisija, pored svoje osnovne predlagačke i nadzorne funkcije, igra važnu ulogu u prikupljanju statističkih podataka koji služe za ocenu stepena primene komunitarnog prava. Većinu podataka sakuplja Generalni direktorat za životnu sredinu i odnose se na postupak 258 UFEU (bivši član 226). Prema podacima ovog organa, u toku 2009. godine pokrenut je 451 postupak⁸⁰ koji se za sada nalaze u prvoj fazi slanja zvaničnog obaveštenja državi članici. Procenjuje se da je broj ovih postupaka stalan i to oko 450 godišnje, čak i nakon poslednjeg proširenja EU. Pored prikupljanja podataka o broju pokrenutih postupaka, Generalni direktorat prikuplja i podatke o broju postupaka pokrenutih samo u oblasti životne sredine, broju postupaka po državi članici, kao i broju postupaka koji su pokrenuti po gore pomenutom članu 260 UFEU.

Tabela 1. – broj postupaka prema članu 258 UFEU po godini:⁸¹

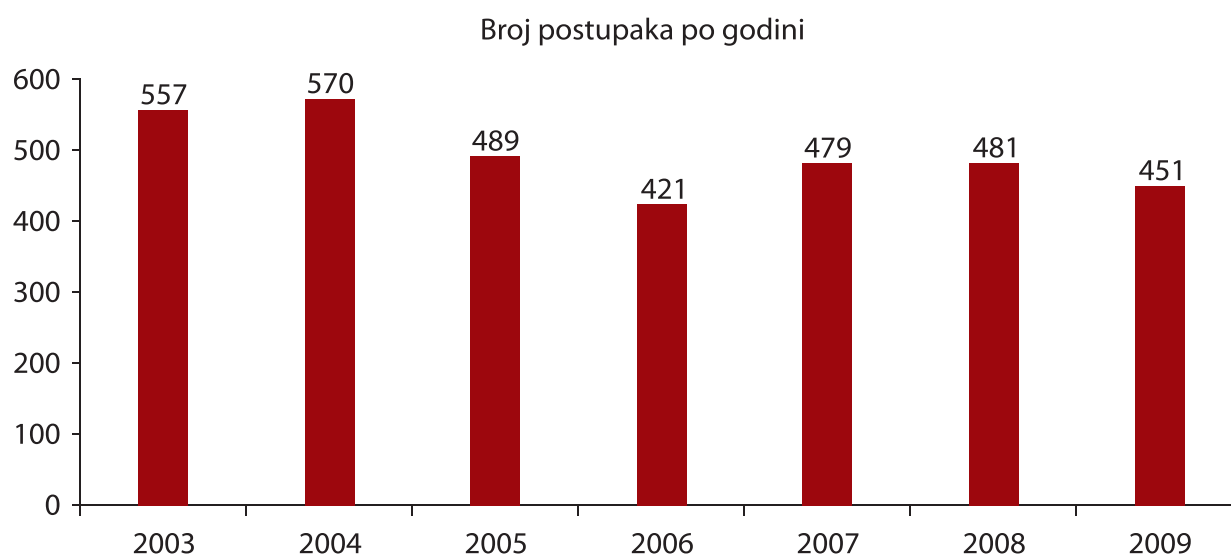


Tabela 2. – Broj pokrenutih postupaka u oblasti životne sredine u 2009. godini:⁸²

Kao što se to može videti iz tabele, najveći broj postupaka pokreće se zbog povrede propisa o zaštićenim područjima, staništima i vrstama (Natura 2000), upravljanju otpadom i zaštiti vazduha.

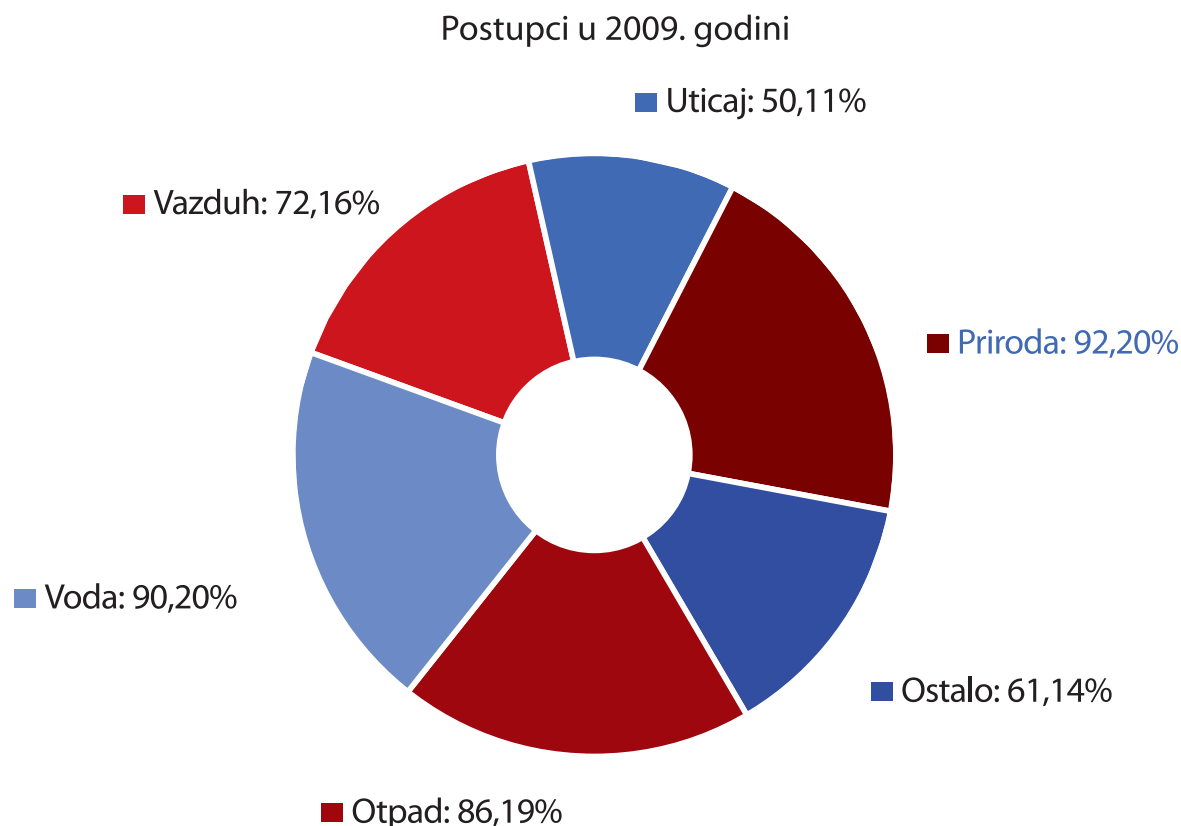


Tabela 3 – broj postupaka po državi članici u 2008. i 2009. godini:⁸³

Ova treća tabela pokazuje veliku razliku između država članica u primeni propisa u oblasti životne sredine koja neminovno dovodi do pokretanja postupka pred Evropskim sudom pravde. Budući da je broj povreda veliki, Komisija se, u najvećem broju slučajeva, odlučuje za pokretanje postupaka ako se radi o vrlo ozbiljnoj povredi nekog od komunitarnih propisa. Prilikom analize ove tabele treba istaći da je broj postupaka protiv starijih država članica veći, što je posledica činjenice da postupci u proseku traju dve godine, tako da dolazi do prirodnog gomilanja predmeta po državi članici. Države članice južne Evrope prednjače po broju pokrenutih postupaka, od kojih je najveći broj pokrenut protiv Italije i Španije. U Italiji je posebno zabrinjavajuće stanje na jugu zemlje, gde se skoro uopšte ne primenjuju propisi koji se odnose na upravljanje otpadom. Međutim, ako se pogledaju podaci o novijim državama članicama, postaje jasno da i one ne zaostaju u broju pokrenutih postupaka – najveći broj postupaka u 2008. i 2009. godini je pokrenuto protiv Češke i Poljske.

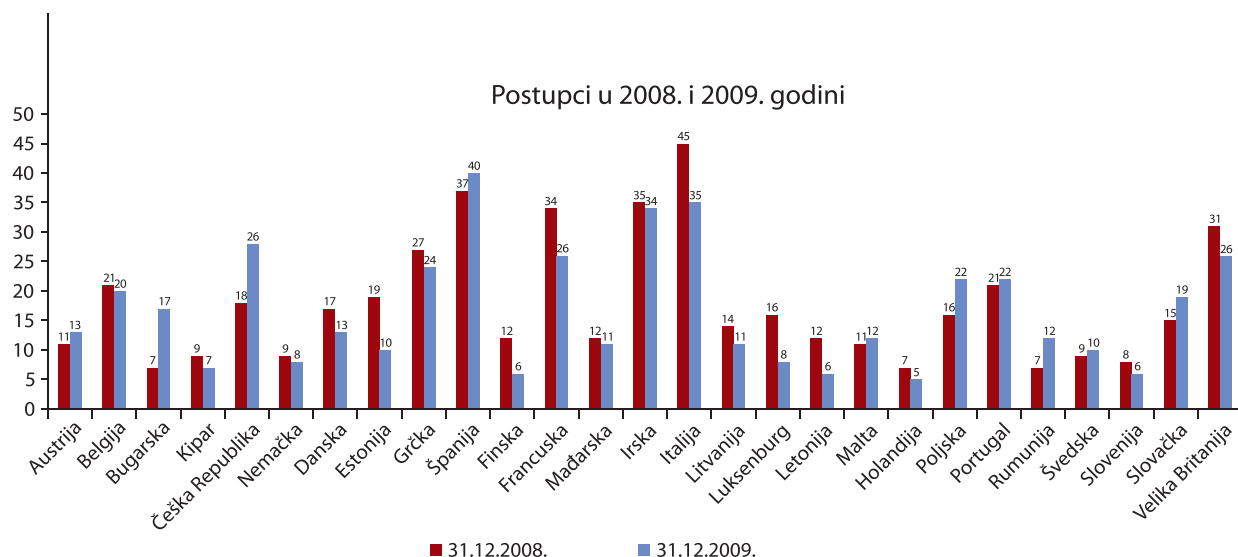
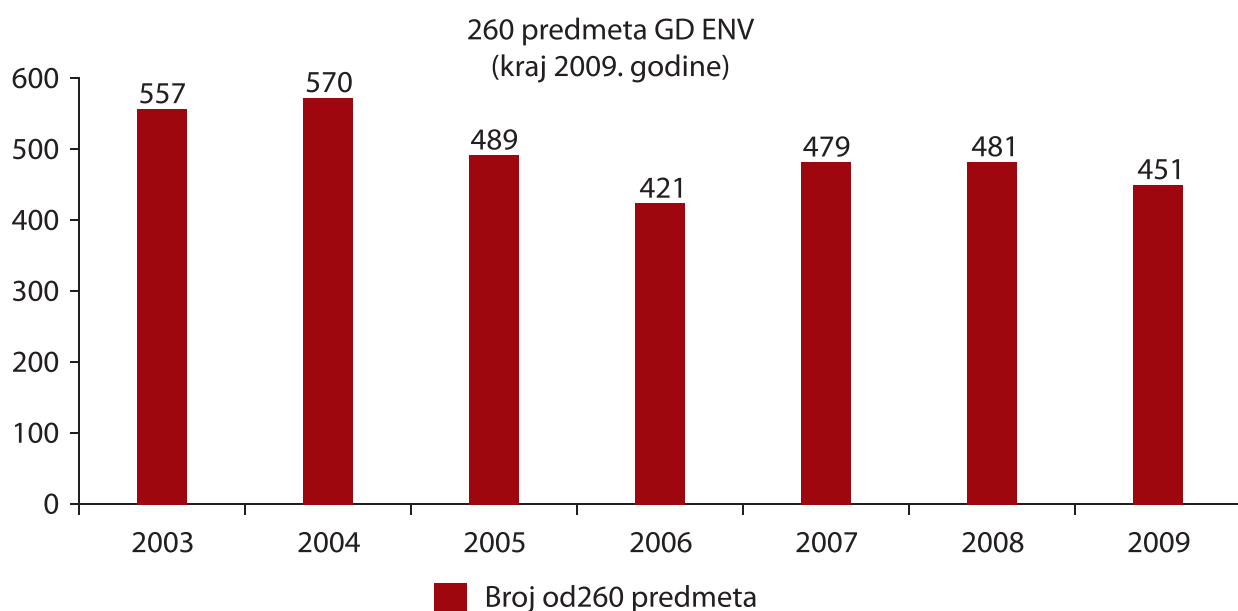


Tabela 4. – broj postupaka pokrenutih prema članu 260 UFEU⁸⁴

Prema podacima Generalnog direktorata za životnu sredinu za 2009. godinu, pokrenut je 61 postupak prema članu 260 UFEU, iako se vrlo često dešava da Komisija postigne dogovor sa državom članicom i pre nego što Sud pravde izrekne novčanu kaznu. Iznova se pokazuje da je najveći broj ponovljenih postupaka pokrenut protiv država članica južne Evrope i to Italije i Grčke koje prednjače. Interesantan je podatak da se Irska nalazi na vrhu liste država koje ne poštuju već donete presude Suda pravde u postupku po članu 258 UFEU i to u vezi sa propisima koji se odnose na kvalitet pijaće vode i upravljanja otpadom.



6.4. Postupak davanja prethodnog mišljenja

Radi se o postupku indirektno pravne zaštite u kojem Evropski sud pravde i Opšti sud mogu da donesu odluku o prethodnom pitanju koje se tiče tumačenja Ugovora, tumačenja i valjanosti akata koje su doneli organi, tela, kancelarije ili agencije Unije. Niži sudovi imaju diskreciono pravo da odluče da li će, ako smatraju da je odluka Suda neophodna za donošenje njihove odluke, uputiti Sudu zahtev, dok je za sudove protiv čijih odluka nema pravnog leka, upućivanje zahteva Sudu pravde obavezno.

Nacionalni sud jedini može dostaviti zahtev Sudu pravde za dobijanje odluke o postavljenom pitanju tumačenja ili pravne valjanosti odredaba komunitarnog prava. Obično se zahtev podnosi u obliku sudске odluke, u skladu sa nacionalnim procesnim pravilima. Registrar prevodi zahtev na sve zvanične jezike Evropske unije i dostavlja ga ne samo strankama u postupku već i državama članicama i organima EU. Potom objavljuje obavještenje u „Službenom listu Evropske unije” koje, između ostalog, sadrži imena stranaka u postupku i smisao pitanja. Stranke, države članice i organi EU, imaju rok od dva meseca da dostave Sudu pravde svoje pismene odgovore. Svi koji imaju pravo da dostave pismena zapažanja, mogu u usmenom delu postupku da predstave svoje argumente (pod uslovom da Sud odluči da održi saslušanje). Nakon što opšti pravozastupnik pripremi svoje mišljenje i Sud pravde donese odluku, njegova presuda se javno čita i dostavlja registraru, nacionalnom sudu, državama članicama i zainteresovanim organima.

Postupak davanja prethodnog mišljenja se pokazao vrlo važnim, budući da je upravo kroz ovaj postupak Evropski sud pravde dao tumačenje komunitarnih normi i načela na kojim počiva ova oblast. Većina presuda u ovoj oblasti usvojena je upravo u ovom postupku, što ukazuje na želju nacionalnih sudova da, na pravilan način, primenjuju komunitarno pravo. Štaviše, kroz ovaj postupak Evropski sud pravde je posredno i ocenjivao zakonitost nacionalnih normi koje nisu u skladu sa pravom EU u oblasti životne sredine.

6.5. Sudska praksa Evropskog suda pravde

Sudska praksa u oblasti životne sredine je obimna i uglavnom je rezultat zahteva nacionalnih sudova za dobijanje prethodnog mišljenja od Evropskog suda pravde. Ovom prilikom će biti data kratka lista nekoliko najvažnijih predmeta koji nisu pominjani u tekstu:

1. Načelo predostrožnosti i prevencije - Case C-341/95 *Bettati v Safety Hi/Tech Srl* i Case T-13/99 *Pfizer*.
2. Načelo da ekološka šteta mora da bude ispravljena na izvoru zagađenja - Case 422/92 *Commission v Germany*.
3. Obaveza primene propisa - Case C-337/89 *Commission v UK*.
4. Način unošenja propisa u nacionalno pravo - Case C-131/88 *Commission v Germany*.
5. Privremene mere - Case T-219/95R *Danielsson v Commission*.
6. Poništaja akata – Case C-321/95P *Greenpeace Council v Commission*.
7. Neprimenjivanje komunitarnih propisa – Case C-387/97 *Commission v Hellenic Republic*, Case C-278/01 *Commission v Spain*.
8. Direktno dejstvo u oblasti životne sredine – Case C-131/88 *Commission v Germany*.
9. Slobodna trgovina i zaštita životne sredine – Case 302/86 *Commission v Denmark*, Case C-2/90 *Commission v Belgium*, Case C-379/98 *PreussenElektra AG v. Schlesweg AG*.
10. Otpad - Case C-359/88 *The Pretura, San Vito al Tagliamento, Italy v E. Zanetti and Others*, Case C-215/04 *Marius Pedersen A/S v Miljøstyrelsen*.
11. Priroda i biodivezitet - C-6/04, *Commission v. United Kingdom*, C-98/03, *Commission v. Germany*, C-209/02 *Commission v Austria* – „Wörschacher Moos“, C-166/97, *Commission v France* – Seine Estuary”, C-117/00 *Commission v Ireland* – O„wenduff-Nephein Beg Complex“.
12. Vazduh - Case T-336/94 *Efisol SA, v Commission*, Case C-417/99 *Commission v Spain*, Case C-60/01 *Commission v France*.
13. Voda - Case C-278/01 *Commission v Spain* i Case C-60/01 *Commission v France*.

- Vanja Mrakić

Saradnja država članica u primeni i sprovođenju propisa EU o zaštiti životne sredine

1. Mreža Evropske unije za primenu i sprovođenje propisa EU o zaštiti životne sredine – The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law – IMPEL

Mreža Evropske unije za primenu i sprovođenje zakona za zaštitu životne sredine (IMPEL) je međunarodno neprofitno udruženje organa za zaštitu životne sredine država članica Evropske unije, zemalja kandidata za pristup EU i zemalja Evropskog ekonomskog prostora (EEP).

Udruženje je osnovano 1992. godine kao nezvanična mreža organa i agencija čiji su zajednički ciljevi implementacija propisa za zaštitu životne sredine. Registrovano je u Belgiji i sedište i sekretarijat nalaze se u Briselu. Trenutno IMPEL broji 37 članova, sve članice Evropske unije, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska republika Makedonija, Turska, Island i Norveška.

Zadatak IMPEL-a je doprinošenje zaštiti životne sredine kroz unapređenje efikasne primene i sprovođenja propisa Unije za zaštitu životne sredine. U svom radu IMPEL se bazira na unapređenju razmene informacija i iskustava između nadležnih institucija u najširem smislu (ministarstva, agencije i inspektorati na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou). Takođe, poseban značaj se pridaje:

- unapređenju nacionalnih mreža i saradnje nadležnih institucija na svim državnim razinama;
- razumevanju zajedničkih karakteristika i razlika između nacionalnih zakonodavstava;
- sprovođenju zajedničkih projekata sa ciljem unapređenja i primene propisa EU za zaštitu životne sredine;
- podršci jačanju kapaciteta i obukama inspektora i nadležnih organa;
- identifikovanju i razvoju prakse, formulisanju uputstava, instrumenata i zajedničkih standarda i aktivnom doprinošenju daljeg usavršavanja u oblasti inspekcija, dozvola, praćenja, izveštavanja i sprovođenja propisa EU za zaštitu životne sredine;
- istraživanju kod korišćenja inovativnih regulatornih i neregulatornih instrumenata, kao alternative za ili dopunu postojećih propisa;
- obezbeđivanju povratnih informacija o pitanjima vezanim za bolje pravno uređenje novih i postojećih propisa EU za zaštitu životne sredine, Evropskoj komisiji i ostalim EU institucijama putem prikupljanja informacija vezanih za praktična iskustva u sprovođenju i primeni ovih propisa;
- razvitku veće doslednosti u pristupu, tumačenju, sprovođenju i primeni propisa EU za zaštitu životne sredine u zemljama u kojima se ovaj propis primenjuje.

Generalna skupština IMPEL-a osnovala je grupe (klastere), čiji je cilj da učestvuju u projektnom delovanju udruženja, kroz organizovanje novih, reviziju i praćenje postojećih projekata kao i davanju stručnih saveta pri pripremanju završnih izveštaja implementiranih projekata. Za sada postoje tri grupe i to **grupa za poboljšanje dozvola, kontrole i sprovođenja, grupa prekogranične isporuke otpada i grupa boljih propisa.**

Grupa za poboljšanje dozvola, kontrole i sprovođenja bavi se praktičnim i tehničkim aspektima dozvola, kontrole i sprovođenja zakona u smislu izgradnje kapaciteta, unapređenja metodologije i razvoja dobre prakse. To uključuje:

- obuku i razmenu iskustava;
- poređenja, evaluacije i razvoj dobre prakse za izdavanje dozvola, kontrolu i sprovođenje;
- razvoj indikatora izvršenja.

Grupa prekogranične isporuke otpada fokusirana je na praktičnu primenu i sprovođenje međunarodnih i evropskih pravila isporuke otpada kroz podizanje svesti, izgradnju kapaciteta, učvršćivanje prekogranične saradnje i operativno sprovođenje aktivnosti. Ovu grupu sačinjavaju organi koji se bave zaštitom životne sredine kao i predstavnici carinskih i policijskih službi i drugih organa koji igraju ulogu u sprovođenju pošiljki otpada preko državnih granica.

Grupi boljih propisa je cilj da doprinese procesu donošenja propisa EU, da u okviru zakonodavstva EU u oblasti životne sredine principi boljih propisa budu u skladu sa izveštajem IMPEL-a, da budu izvodljivi i primenljivi. Ova grupa, takođe, ima zadatak da identifikuje oblasti u kojima postojeći evropskih zakoni nisu u skladu sa tim principima.

U skoro dvadeset godina postojanja IMPEL je ostvario značajne rezultate u ostvarivanju svojih ciljeva. Činjenica da su učesnici u projektima IMPEL-a stručnjaci u oblasti prava zaštite životne sredine, odluka, dozvola, inspekcije i policije uz temeljno poznavanje predmeta kroz svoj svakodnevni rad, garantuje visok nivo stručnosti.

IMPEL je obezbedio osnov za *Preporuku 2001/331/EC*, Evropskog parlamenta i Saveta EU od 4. aprila 2001. godine. Radi se o preporuci pružanja minimalnih kriterijuma inspekcije za zaštitu životne sredine (RMCEI)⁸⁵, nakon čega je akcenat stavljen na promovisanje primene RMCEI na primeru, kroz izradu smernica o kvalifikacijama i obuci inspektora i obavljanje stručnih ocena inspektorata kroz njihovu praksu u okviru tzv šeme inicijative ocenjivanja IMPEL-a (IRI)⁸⁶

IMPEL je sproveo mnoge projekte u realizaciji različitih aspekata *Direktive Saveta EU 96/61/EC*, od 24. septembra 1996. o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (IPPC-Directive⁸⁷). Primer su smernice za tzv. BREF dokumenta koja predstavljaju glavna referentna dokumenta koja se koriste od strane nadležnih organa u državama članicama prilikom izdavanja odobrenja za rad za instalacije koje predstavljaju značajan potencijal zagađenja u Evropi. BREF dokumenta su značajan deo IPPC direktive. Kod nas je IPPC direktiva u potpunosti uneta u nacionalno pravo, donošenjem Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine⁸⁸ u decembru 2004. godine.

Druga važna oblast delovanja IMPEL-a tiče se *Direktive 2003/87/EC Evropskog parlamenta i Saveta*, od 13. oktobra 2003. za uspostavljanje šeme trgovanja emisijama gasova staklene bašte u okviru Evropske unije koja dopunjuje Direktivu Saveta 96/61/EC – EU, šeme trgovanja emisijama (EU ETS⁸⁹), u okviru čega pruža podršku svojim članovima u implementaciji EU šeme trgovanja emisijama i identifikovanju problema u implementaciji relevantne direktive.

U okviru grupe prekogranične isporuke otpada (TFS⁹⁰), IMPEL realizuje niz projekata identifikovanja ilegalnih pošiljki otpada i sprovođenja zajedničkih aktivnosti za poboljšanje implementacije *Uredbe (EC) br 1013/2006 Evropskog parlamenta i Saveta*, od 14. juna 2006. o isporukama otpada⁹¹.

IMPEL je uspešno preuzeo svoju ulogu u davanju saveta, na zahtev ili na sopstvenu inicijativu, o praktičnosti i primenljivosti propisa za zaštitu životne sredine Evropske unije. Za tu svrhu napravljen je spisak koji se koristio za procenu predloga *Komisije za Direktivu industrijske emisije*⁹² (naslednik IPPC-Direktiva), koja je usvojena 21 decembra 2007. godine, i predloga za revidiranu *Direktivu o električnom otpadu i otpadu elektronske opreme* (WEEE⁹³), koja je usvojena 27. januara 2003. godine.

2. Forum sudija za zaštitu životne sredine Evropske unije – European Union Forum of Judges for the Environment – EUFJE

Forum sudija za zaštitu životne sredine Evropske unije oformljen je u Parizu, 28 februara 2004. godine. Ovo udruženje, osnovano u skladu sa belgijskim propisima otvoreno je za sve sudije iz Evropske unije i iz zemalja Evropskog ekonomskog prostora.

Cilj Foruma je da promoviše primenu nacionalnih, evropskih i međunarodnih ekoloških zakona koji doprinose boljem znanju sudija na temu zaštite životne sredine, kroz razmenu sudske odluke i razmenu iskustava u oblasti obuke u oblasti zaštite životne sredine. Forum je kreiran sa ciljem podizanja svesti sudija u pogledu ključne uloge pravosuđa u efektivnost održivog razvoja. Dajući centralnu ulogu sudstvu u sprovođenju propisa o životnoj sredini posebno je istaknut značaj sudstva na *Konvenciji o građanskoj odgovornosti za štetu nastalu iz aktivnosti opasnih po životnu sredinu* u Luganu, 21. juna 1993. godine, zatim na *Konvenciji o zaštiti životne sredine, kroz krivično pravo*, u Strazburu 4. novembra 1998. godine i na *Konvenciji o dostupnosti informacija, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u stvarima životne sredine* 25. juna 1998. godine u Arhusu (Arhuska konvencija).

Godine 2005. u Londonu, održana je godišnja konferencija EUFJE uz podršku Velike Britanije, koja je tada bila predsedavajuća u EU i podršku Evropske komisije (Generalni direktorat za zaštitu životne sredine). Konferencija je bila posvećena *Propisima EU o otpadu - teorija i praksa*. Ovaj događaj je od izuzetne važnosti za dalji razvoj Foruma jer je istaknuta potreba za još većim angažmanom i saradnjom Foruma sa Evropskim sudom pravde po pitanjima zakonodavstva u oblasti zaštite životne sredine.

Londonska konferencija uticala je na to da Odbor EUFJE napiše komentare na nacrt *Direktive o otpadu*. Ti komentari su poslani Evropskoj komisiji i Evropskom parlamentu sa pretpostavkom da iskustvo suda o pravnim pitanjima može biti korisno. Komentari Odbora su dobro primljeni od strane evropskih institucija, pogotovo Odbora za zaštitu životne sredine Evropskog parlamenta. Ovaj vid saradnje nastavio se i dalje te su mnogobrojni komentari i predlozi za izmenu propisa i uvođenje novih direktiva od strane EUFJE bili od izuzetne važnosti za zakonodavstvo EU u oblasti životne sredine.

- **Danijela Trajković,**
zamenik višeg javnog tužioca u Vranju

Srbija i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

1. Uvod

Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija je tradicionalno imala veoma razvijene i intenzivne odnose sa EU i njenim državama članicama. Bila je među petnaest najznačajnijih partnera Unije. Diplomatski odnosi SFRJ i EEZ uspostavljeni su još 1968. godine. Prvi trgovinski sporazum zaključen je 1970. godine, a Sporazum o trgovini i saradnji 1980. godine. Između 1980. i 1991. godine bila su zaključena tri finansijska protokola, ali je većina aktivnosti zamrznuta novembra 1991. godine, kada su uvedene sankcije prema SFRJ.

Političke promene u Beogradu nakon izbora 2000. godine otvorile su vrata razvoju nove, povoljnije faze u odnosima SRJ sa ovom najvažnijom evropskom organizacijom. Članstvo u Evropskoj uniji je strateški cilj državne politike Republike Srbije i glavni deo njene spoljopolitičke strategije.

Na putu približavanja Evropskoj uniji, SRJ, a zatim i Srbija i Crna Gora (nakon potpisivanja Beogradskog sporazuma 2002. godine) se uspešno uključila u globalne i regionalne integracije koje jasno pokazuju njenu evropsku orijentaciju. Nakon demokratskih promena 5. oktobra 2000. godine, SRJ je postala član OEBS-a i Saveta Evrope, čime smo prihvatili i niz pravnih instrumenata – poput *Evropske konvencije o ljudskim pravima*, *Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina*, *Evropske socijalne povelje*. Time je SRJ stvorila pretpostavke za usklađivanje svog zakonodavnog okvira sa evropskim pravnim standardima.

Junu 1999. godine pokrenut je Pakt stabilnosti za jugoistočnu Evropu, koji je osmišljen kao važan mehanizam daljeg napretka zajedničke strategije stabilnosti i razvitka ovog dela Evrope. Cilj Pakta kao svojevrsnog procesa jeste pomoć državama jugoistočne Evrope na putu ka punoj integraciji u evroatlantske strukture i jačanje regionalne saradnje. On je počeo da efikasno funkcioniše tek posle petooktobarskih promena u Srbiji.

Najveći napredak u odnosima Republike Srbije i EU postignut je nakon izbora u Republici Srbiji, oktobra 2000. godine. Na inicijativu Francuske, koja je predsedavala Savetom Evropske unije, 24. novembra 2000. godine održan je Zagrebački sastanak, na kojem su se sastali šefovi država i vlada članica Evropske unije i država obuhvaćenih Procesom stabilizacije i pridruživanja.

Na sastanku je usvojena *Završna deklaracija*, koja predstavlja jednu od važnih prekretnica za dalji razvoj političkih i ekonomskih odnosa država obuhvaćenih procesom stabilizacije i pridruživanja sa Evropskom unijom. Deklaracijom je garantovana evropska perspektiva svim državama koje su obuhvaćene procesom stabilizacije i pridruživanja, uz uvažavanje individualnih rezultata tih zemalja, i pružen je podsticaj oživljavanju regionalne saradnje.

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Republika Srbija je učinila bitan formalni korak u institucionalizaciji odnosa sa Evropskom unijom. Time će započeti sveobuhvatni posao sprovođenja preuzetih obaveza i provera sposobnosti Republike Srbije za ispunjenje uslova za članstvo u Evropskoj uniji

1. Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP)

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je ključni instrument kojim počinju sveobuhvatne pripreme za članstvo Republike Srbije u Evropskoj uniji. Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) predstavlja posebnu vrstu regionalnog pristupa Evropske unije državama Zapadnog Balkana.

Države, Albanija, Bosna i Hercegovina, Republika Makedonija, Hrvatska i Srbija i Crna Gora prvi put su dobile priliku da, na temelju njima prilagođenog pristupa, postanu punopravne članice Unije.

Evropska komisija je predložila 26. maja 1999. godine novu formu - Proces stabilizacije i pridruživanja za Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Srbiju i Crnu Goru, Republiku Makedoniju i Albaniju, jačajući na taj način postojeći regionalni pristup EU zapadnom Balkanu.

Korak u ovom procesu je i potpisivanje *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)*, kako bi se uspostavljanjem posebne vrste ugovornih odnosa osnažila saradnja sa zemljama regiona. Ti sporazumi skrojeni su po meri svake od država ponaosob, imajući u vidu njihove specifičnosti, a rokovi za početak pregovora o zaključivanju i njegovu realizaciju SSP-u, razlikuju se od slučaja do slučaja.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju pripada novoj generaciji sporazuma o pridruživanju Evropskoj uniji, koji su izrađeni za države obuhvaćene procesom stabilizacije i pridruživanja. On ima sve delove koje su sadržavali i ugovori potpisani sa državama srednje i istočne Evrope koje su postale članice EU 2004. godine, tzv. evropski sporazumi, a to su: opšta načela; politički dijalog; slobodno kretanje roba, usluga, radnika i kapitala; pravo poslovnog nastanjanja; usklađivanje zakonodavstva; saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova; politička saradnja; finansijska saradnja i institucionalne, opšte i završne odredbe.

Proces stabilizacije i pridruživanja, osim što sadrži podsticaje u vidu različitih programa pomoći, postavlja i određene ekonomske i političke uslove. Zahtevi za pristupanje Evropskoj uniji, koji su postavljeni državama srednje i istočne Evrope, postavljeni su i pred države zapadnog Balkana. Reč je o kopenhagenskim kriterijumima, koje je definisao Evropski savet na samitu u Kopenhagenu 1993. godine. Pored toga, država mora da ispuni i uslove koji su predviđeni članom 6 i 49, *Ugovora o EU*. Prema tim kriterijumima, države Zapadnog Balkana moraju da usmere svoj politički, ekonomski i institucionalni razvoj ka vrednostima i modelima na kojima se temelji EU: demokratiji, poštovanju ljudskih prava i tržišnoj privredi.

Nešto kasnije, pomenuti kriterijumi za pristupanje EU dopunjeni su zaključcima Saveta za opšte poslove (*General Affairs Council*) iz 1997. godine, te saopštenjem Komisije EU iz maja 1999. godine, kojim se već postojeći kriterijumi dopunjuju potpunom saradnjom sa Međunarodnim tribunalom u Hagu, kao i stvaranjem realnih šansi za povratak izbeglica i interno raseljenih lica. Jedan od najznačajnijih političkih uslova jeste pojačana saradnja svih država u regionu po modelu koji je karakterističan za EU.

Instrumenti pomoću kojih Komisija EU prati razvoj u pomenutim oblastima jesu godišnji izveštaji Komisije za svaku državu pojedinačno, regionalni izveštaj, kao i novouvedeni mehanizam Evropsko partnerstvo, koji se zasniva na partnerstvu u pristupanju (*Accession Partnership*), osmišljenom za države srednje i istočne Evrope.

2. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Republika Srbija

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) je međunarodni ugovor, potpisan 29. aprila 2008. godine između Republike Srbije i Evropske unije. Zaključenjem Sporazuma, Republika Srbija je postala pridruženi član država članica Evropske unije i time, potvrdila status potencijalnog kandidata za punopravno članstvo u Uniji.

Sporazum uređuje odnose između Republike Srbije i EU u sva tri stuba Evropske unije⁹⁴:

- Evropskoj zajednici i njenim ekonomskim i drugim aspektima;
- zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici;
- saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Ciljevi pridruživanja:

- pružanje odgovarajućeg okvira za politički dijalog i omogućavanje razvoja bliskih političkih odnosa između strana;
- podsticanje napora Republike Srbije u razvijanju ekonomske i međunarodne saradnje i usklađivanje njenog zakonodavstva sa zakonodavstvom EZ;

- podsticanje nastojanja Republike Srbije da završi prelazak u tržišnu ekonomiju, da razvija dobre ekonomske odnose i zonu slobodne trgovine između EZ i Republike Srbije;
- podsticanje regionalne saradnje u svim oblastima koje su obuhvaćene ovim sporazumom.

Dve najvažnije obaveze koje Republika Srbija preuzima ovim sporazumom su:

1. **uspostavljanje zone slobodne trgovine;**
2. **usklađivanje zakonodavstva Republike Srbije sa pravom EU.**

Sporazumom se stvara zona slobodne trgovine između Srbije i EU u prelaznom periodu od šest godina. Rok za liberalizaciju trgovine je određen u skladu sa sposobnošću srpske industrije i poljoprivrede da se prilagode slobodnoj trgovini, ali i sa željom Srbije za što bržim završetkom reformi i pristupanjem Evropskoj uniji.

Obaveza Srbije sastoji se u postepenom ukidanju carina na uvoz robe poreklom iz Evropske unije u prelaznom periodu. Sa druge strane, Evropska unija ovim ugovorom potvrđuje slobodan pristup robi iz Srbije, tržištu Unije.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju predviđa se i obaveza Republike Srbije da u dogovorenim rokovima **usklađi domaće zakonodavstvo sa propisima koji spadaju u pravne tekovine Evropskih zajednica**. Reforme i temeljno prilagođavanje pravnim, ekonomskim i političkim standardima Unije zahtevaju pojedinačni i zajednički angažman svih pojedinaca i institucija u Srbiji.

S obzirom na obim pravnih tekovina EZ određena su prioritetna područja koja imaju direktan uticaj na stvaranje zone slobodne trgovine između EU i Srbije: zaštita konkurencije i kontrola dodele državne pomoći (subvencija), pravo intelektualne svojine, javne nabavke, standardizacija i zaštita potrošača.

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) Srbija se obavezuje na postepeno usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropskih zajednica, kao i na njegovu doslednu primenu.

Posao postepenog usklađivanja srpskog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije je veoma zahtevan i obuhvatan. Ovaj obimni posao počeo je već 2003. godine, usvajanjem prvog godišnjeg Akcionog plana za usklađivanje domaćeg zakonodavstva za propisima EU. Takođe, prema članu 72. SSP, Srbija je u obavezi da, u dogovoru sa Evropskom komisijom, pripremi poseban Program za sprovođenje obaveza iz SSP, čiju će realizaciju pratiti Evropska unija.

Sporazum na osnovu odgovarajućih postupaka ratifikacije u Narodnoj skupštini Republike Srbije, parlamentima svih država članica Evropske unije i u Evropskom parlamentu stupa na snagu.

Za vreme trajanja tog postupka, regulisano je da će Privremenim sporazumom stupiti na snagu one odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koje se odnose na:

- uspostavljanje zone slobodne trgovine robama sa Evropskom unijom;
- početak pravnog usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije u oblastima slobodne trgovine i zaštite prava intelektualne svojine, ekonomske saradnje i drumskog i tranzitnog saobraćaja.

U toku juna meseca 2010. godine, započeo je postupak ratifikacije SSP od strane Evropske unije. Paralelno sa pregovorima o ovom Sporazumu, tekao je proces evropske integracije Republike Srbije. Narodna Skupština je u oktobru 2004. usvojila Rezoluciju o pridruživanju Evropskoj uniji⁹⁵ kojom se ističe da je strateško opredeljenje Srbije članstvo u Evropskoj uniji.

Vlada je, juna 2005. god. usvojila *Nacionalnu strategiju Srbije* za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji kao vrhovni dokument čitavog procesa evropske integracije. *Strategija* je predvidela aktivnosti koje Republika Srbija treba da preduzme u svim sektorima svoga društva, politike i prava, kako bi do 2012. godine bila spremna da preuzme obaveze koje proističu iz članstva u Evropskoj uniji.

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Republika Srbija ulazi u novu fazu odnosa sa Evropskom unijom. Po prvi put, odnosi sa Evropskom unijom se zasnivaju na ugovornoj osnovi, a Srbija postaje država pridružena Evropskoj uniji. Potpisivanjem SSP, Srbija se obavezuje na postepeno usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropskih zajednica (*acquis communautaire*) kao i na njegovu doslednu primenu. Tako prema članu 72. SSP, Srbija je obavezna da, u dogovoru sa Evropskom komisijom,

pripremi poseban *Program za sprovođenje obaveza* iz SSP. Usklađivanje zakonodavstva i sprovođenje zakona iz tog programa biće strogo praćeni od strane EU

Kako bi pripremili državu, a naročito administraciju za nove izazove i obaveze u procesu pristupanja EU, i ispunili zahteve koji proističu iz SSP, Srbiji je bilo neophodno da pripremi sveobuhvatni dokument, koji će integrisati već postojeće i kojim će se omogućiti planiranje i praćenje svih vladinih aktivnosti u procesu pristupanja EU, kao i njihova efikasna koordinacija. Uobičajeno je da to bude dokument pod nazivom *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina* (*National Programme for the adoption of the Acquis - NPAA*), koji imaju sve države kandidati za članstvo u EU. On definiše razvojne i strateške ciljeve, odgovarajuće politike, reforme i mere potrebne za realizaciju ovih ciljeva; utvrđuje detaljni plan usklađivanja zakonodavstva i izgradnje institucionalnih kapaciteta i definiše ljudske i budžetske resurse, kao i ostale fondove potrebne za sprovođenje planiranih zadataka.

Tako je Vlada RS na sednici od 9. oktobra 2008. godine usvojila *Nacionalni program za integraciju Srbije u EU*⁹⁶; prvi izveštaj o sprovođenju Nacionalnog programa za integraciju (NPI) usvojen je 5. februara 2009. godine.

NPI utvrđuje ne samo obaveze koje se tiču prenošenja pravnih tekovina EZ u domaći pravni poredak, već i zadatke koji se moraju sprovesti kako bi se ispunili politički i ekonomski kriterijumi pristupanja (kriterijumi iz Kopenhagena i Madrida). Naročita pažnja je posvećena administrativnim kapacitetima i budžetskim resursima koji su potrebni da bi se prenele odredbe pravnih tekovina EZ u domaće zakonodavstvo i dosledno sprovele planirane reforme, s obzirom da će ključna stvar narednih faza odnosa Srbije sa EU biti sprovođenje preuzetih obaveza. NPI menja nekoliko drugih dokumenata koji su pripremljeni tokom prethodnih faza odnosa Srbije i EU, koji postaju njegov sastavni deo: *Akcioni plan za sprovođenje prioriteta iz Evropskog partnerstva* (avgust 2007.), *Akcioni plan za jačanje administrativnih kapaciteta* (decembar 2006.) i *Akcioni plan za usklađivanje zakonodavstva Republike Srbije sa propisima EU* (jul 2007.), kao i *Akcioni plan sprovođenja SSP*.

NPI definiše razvojne i strateške ciljeve i, sa druge strane, politike, reforme i mere potrebne za realizaciju tih ciljeva. On, takođe, utvrđuje detaljan plan, vremenski okvir i prioritete usvajanja zakonodavstva i određuje organe odgovorne za njegovu pripremu.

NPI je precizan plan kako da se dostignu svi kriterijumi neophodni da bi država postala članica EU, od političkih i ekonomskih, do najdetaljnijih standarda koji postoje u Uniji u oblastima trgovine, poljoprivrede, zaštite životne sredine, infrastrukture. Dokument sadrži prikaz obaveza po poglavljivima pregovora (35), koje je potrebno realizovati u kratkoročnom periodu od 2007. do 2009. godine, odnosno u srednjoročnom periodu od 2010. do 2012. godina.

2.1. Akcioni plan

Vlada Republike Srbije usvojila je, na sednici održanoj 27. jula 2006. godine, *Akcioni plan za jačanje institucionalne sposobnosti za preuzimanje obaveza u procesu evropskih integracija*⁹⁷, čiju je izradu koordinirala Kancelarija za pridruživanje EU.

Plan je zasnovan na kratkoročnim prioritetima sadržanim u dokumentu *Evropsko partnerstvo iz 2005. godine, smernicama iz Studije izvodljivosti, Izveštaju o napretku SCG u PSP i obavezama koje proističu iz primene zakona koji su usklađeni sa pravnim tekovinama EU*. Opšti okvir *Akcionog plana* su *Nacionalna strategija Srbije za pristupanje SCG EU* i *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*.

Ovaj dokument daje prikaz stanja administrativnih kapaciteta u najvažnijim oblastima i utvrđuje konkretne prioritete. Njime su predložene i institucionalne mere za njihovo jačanje, uspostavljen sistem za adekvatno praćenje razvoja institucionalnih sposobnosti i identifikovane neke od najznačajnijih finansijsko-tehničkih prepreka u ostvarivanju tog cilja.

2.2. Savet za evropske integracije Vlade Republike Srbije

Savet za evropske integracije Vlade Republike Srbije obrazovan je 4. septembra 2002. godine kao savetodavno telo Vlade. Odlukom Vlade od 7. juna 2007. godine, definisani su novi zadaci Saveta:

- praćenje realizacije strategije pridruživanja Republike Srbije Evropskoj uniji;
- predlaganje smernica sa ciljem unapređenja procesa pristupanja Srbije EU;
- predlaganje mera za uspostavljanje opšteg nacionalnog konsenzusa o procesu pristupanja Srbije EU;
- obavljanje i drugih stručno-savetodavnih poslova koji povećavaju efikasnost rada Vlade i drugih državnih organa u procesu pristupanja Srbije Uniji.

2.3. Kancelarija za evropske integracije

Kancelarija za evropske integracije (u daljem tekstu: Kancelarija) osnovana je 14. marta 2004. godine pod nazivom Kancelarija za pridruživanje EU, kao služba Vlade Srbije. Sadašnji naziv nosi od 28. decembra 2007. godine.

Delokrug **Kancelarije** utvrđen je članom 2. *Uredbe o osnivanju Kancelarije za evropske integracije*⁹⁸, prema kome Kancelarija obavlja stručne, administrativne i operativne poslove i poslove za potrebe Vlade povezane sa koordinisanjem rada ministarstava, posebnih organizacija i službi Vlade, koji se odnose na:

- koordinisanje, praćenje i izveštavanje o procesu pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji;
- koordinisanje pregovora sa Evropskom unijom;
- koordinisanje sprovođenja *Sporazuma* o stabilizaciji i pridruživanju i rada zajedničkih tela osnovanih tim sporazumom;
- koordinisanje pripreme strateških dokumenata u vezi sa procesom pristupanja Evropskoj uniji;
- koordinisanje saradnje organa državne uprave sa Evropskom komisijom i drugim stručnim telima Evropske unije, kao i stručnu i tehničku saradnju u procesu pridruživanja i pristupanja sa državama članicama, kandidatima i potencijalnim kandidatima, u saradnji i uz obaveštavanje Ministarstva spoljnih poslova, podsticanje i praćenje usklađivanja propisa Republike Srbije sa propisima i standardima EU i obaveštavanje EU i javnosti o tome;
- pomoć ministarstvima i posebnim organizacijama u usklađivanju propisa s propisima EU;
- praćenje izvršavanja obaveza koje ministarstva i posebne organizacije imaju u pridruživanju i pristupanju EU;
- koordinisanje prevođenja i pripreme nacionalne verzije propisa EU i prevoda zakonodavstva Republike Srbije na jedan od zvaničnih jezika Unije;
- informisanje javnosti i promociju aktivnosti u procesu pridruživanja i pristupanja EU;
- saradnju, posredstvom Ministarstva spoljnih poslova, sa Misijom Republike Srbije pri EU u procesu pridruživanja i pristupanja Uniji;
- organizaciju obuke iz oblasti EU u saradnji sa drugim organima državne uprave i službama Vlade.

3. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i životna sredina

Ekološki propisi u EU u nizu drugih oblasti od izuzetnog su značaja za evropske države nečlanice. U Beloj knjizi pod naslovom *Pripreme pridruženih članica zemalja centralne i istočne Evrope za integraciju u unutrašnje tržište UNIJE*, izričito se naglašava da je od „od posebne važnosti za stvaranje evropskog tržišta između EU i zemalja centralne i istočne Evrope da se pitanje očuvanja životne sredine od samog početka tretira kao sastavni deo procesa trgovinske i ekonomske integracije pridruženih država članica centralne i istočne Evrope“, kao „sastavni deo pretpristupne strategije“.

Reforma propisa u oblasti zaštite životne sredine započeta je 2004. godine, usvajanjem Zakona o zaštiti životne sredine⁹⁹, Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu¹⁰⁰ i Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine¹⁰¹.

Zakoni koji su bili predviđeni *Akcionim planom za usklađivanje zakona RS sa propisima EU*, iz 2005. godine, tada nisu usvojeni, pa su našli svoje mesto i u *Akcionom planu* za 2007. godinu.

Postupajući u skladu sa propisima Evropske unije 12. maja 2009. godine Narodna skupština RS usvojila sve te zakone, često nazivane „zeleni paket“ - set od 16 zakona iz oblasti životne sredine. Usvojeni su sledeći zakoni: Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti, Zakon o zaštiti od nejonizujućih

zračenja, zakon o hemikalijama, Zakon o biocidnim proizvodima, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o zaštiti vazduha, Zakon zaštiti prirode, Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine. Svi zakoni objavljeni u „Sl. glasniku RS“ broj 36 od 15. maja 2009. godine. Narodna skupština Srbije 31. avgusta 2009. godine donela je još jedan važan zakon i to Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine¹⁰².

Takođe je, Narodna skupština donela Zakon o potvrđivanju Amandmana na „Aneks B“ *Kjoto protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime*, a ratifikovana je i *Roterdamska konvencija o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini i Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija)*¹⁰³.

3.1. Osnovni ciljevi zaštite okoline predviđeni SPP

Pitanja životne sredine su u *Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju* definisana u poglavlju VIII, članu 111. i članu 97. koji se odnosi na šumarstvo. Pravne tekovine Zajednice sadrže približno 200 pravnih instrumenata koji se odnose na zagađenje vazduha i vode, postupanja sa otpadom i hemikalijama, biotehnologiju, zaštitu od radioaktivnog zračenja i očuvanje prirode.

Posebno su se Srbija i EU Sporazumom obavezale da sarađuju u borbi protiv zagađenja okoline. Utvrđeni su sledeći osnovni ciljevi:

- kvalitet voda, uključujući i otpadne vode, posebno prekograničnih vodenih tokova;
- suzbijanje lokalnog, regionalnog i prekograničnog zagađenja vazduha i vode (uključujući i pitku vodu);
- efikasno praćenje nivoa zagađenja;
- razvoj strategija povodom globalnih i klimatskih pitanja;
- efikasna, održiva i čista proizvodnja i korišćenje energije;
- klasifikacija i sigurno bezbedno rukovanje hemikalijama;
- bezbednost industrijskih postrojenja;
- smanjenje, recikliranje i bezbedno odlaganje otpada i sprovođenje Bazelske konvencije o kontroli prekograničnih kretanja opasnog otpada i njegovog odlaganja;
- uticaj poljoprivrede na okolinu, eroziju tla i zagađenje tla poljoprivrednim hemikalijama;
- zaštita flore i faune, uključujući građevinarstvo i urbanizam;
- korišćenje ekonomskih i fiskalnih instrumenata za poboljšanje okoline;
- procena uticaja na okolinu i strateške procene okoline;
- neprestano usklađivanje zakona i propisa sa normama Zajednice;
- međunarodni ugovore o okolini u kojima je Unija strana ugovornica;
- saradnja na regionalnom i međunarodnom nivou;
- obrazovanje i informisanje o okolini i održivom razvoju;
- poboljšanje integraciju životne sredine u ostale sektorske politike i
- na najširem planu podizanje nivoa ekološke svesti kod svih struktura društva.

3.2. Kratak prikaz sadržine doneti ekoloških zakona

- ❑ **Zakon o zaštiti životne sredine** (2004. god.) (novim izmenama ugrađeni su članovi koji predstavljaju implementaciju SEVESO II Direktive; povećane su kazne za prekršaje i privredne presteupe).
- ❑ **Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu** (2004. god.) izmenama zakona su skraćeni postupci sa oko 240 dana na oko 109 dana i izmenjena je Uredba koja definiše aktivnosti za koje je obavezna

procena uticaja na životnu sredinu, kao i listu aktivnosti za koju se može tražiti izrada studije o proceni uticaja na životnu sredinu).

- ❑ **Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine** (2004. god) reguliše uslove i postupak izdavanja integrisane dozvole za postrojenja i aktivnosti koje mogu imati negativne uticaje na zdravlje ljudi, životnu sredinu ili materijalna dobra.
- ❑ **Zakon o strateškoj proceni uticaja** (2004. god) uređuje se uslovi, način i postupak vršenja procene uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu. Strateška procena se vrši za planove, programe i osnove u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, telekomunikacija itd.
- ❑ **Arhuska konvencija** (2009. god.) - Konvencija utvrđuje posebne obaveze država članica u pogledu tri grupe pitanja: dostupnost informacija o životnoj sredini; učešće javnosti u donošenju odluka koje se tiču životne sredine i prava na pravnu zaštitu u oblasti životne sredine (tri stuba *Arhuske konvencije*).
- ❑ **Zakon o upravljanju otpadom** (2009. god) - Razlozi za donošenje ovog zakona su sledeći: uspostavljanje integralnog upravljanja otpadom, od nastanka otpada, preko njegovog sakupljanja, transporta, skladištenja, tretmana, do konačnog odlaganja. Utvrđivanje savremenih principa klasifikacije otpada, planiranja upravljanja otpadom, nadležnosti u upravljanju otpadom, organizacije upravljanja otpadom, upravljanja posebnim tokovima otpada, dozvole za upravljanje otpadom, uključujući dozvole za mobilna postrojenja, prekograničnog kretanja otpada, izveštavanja o otpadu i baze podataka, kao i finansiranja upravljanja otpadom.
- ❑ **Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu** (2009. god) - Razlozi za donošenje ovog zakona su sledeći: uspostavljanje uslova zaštite životne sredine koje ambalaža mora da ispunjava, uspostavljanje uslova integrisanog upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom, od nastanka ambalaže, preko njenog sakupljanja, transporta, skladištenja, tretmana, ponovne prerade (reciklaže) do konačnog odlaganja. Uvođenje savremenih načela, kao i uređivanje vrsta ambalaže i ambalažnog otpada, planiranje upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom, nadležnosti u upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom, organizacija upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom, izdavanje dozvola za upravljanje ambalažnim otpadom, izveštavanje o ambalaži i ambalažnom otpadu, kao i ekonomski instrumenti u ovoj oblasti, čine ovaj zakon posebnim zakonom u oblasti upravljanja otpadom.
- ❑ **Zakon o nejonizujućem zračenju** (2009. god.) - Donošenje Zakona o zaštiti od nejonizujućih zračenja je neophodno, jer je stanje u ovoj oblasti zaštite u Republici Srbiji nezadovoljavajuće. Mnogi izvori nejonizujućih zračenja u životnoj sredini koriste u velikoj meri nekontrolisano. Nisu uređene mere zaštite zdravlja ljudi i zaštite životne sredine od štetnog dejstva nejonizujućih zračenja u korišćenju izvora nejonizujućih zračenja. Ne postoji baza podataka o vrsti, karakteristikama i broju izvora nejonizujućih zračenja koji se koriste u životnoj i radnoj sredini. Sistematsko ispitivanje nivoa nejonizujućeg zračenja u životnoj sredini nije uspostavljeno.
- ❑ **Zakon o jonizujućem zračenju i nuklearnoj sigurnosti** (2009. god.) - Osnovni razlog za donošenje ovog Zakona jeste potreba za harmonizacijom propisa u ovoj oblasti sa regulativom Evropske unije, pooštavanjem režima nuklearne i radijacione sigurnosti u našoj zemlji i postizanje nivoa koji može da odgovori povećanim zahtevima sigurnosti koji su nastali kao posledica značajnih promena u svetu tokom poslednje decenije. Sprovedenje i stalno unapređivanje mera kojima se obezbeđuju nuklearna i radijaciona sigurnost i bezbednost postale su prioriteta međunarodne zajednice, a osnovna briga više nisu samo kontrola nuklearnog naoružanja i sprečavanje njegovog daljeg širenja, već pre svega obezbeđivanje uslova za efikasno suzbijanje zloupotreba radioaktivnih i nuklearnih materijala.
- ❑ **Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini** (2009. god.) - Zakon o zaštiti od buke je cilj uređenja ove oblasti kroz zakon. Do sada je ova oblast bila uređena podzakonskim aktom. Zakonom o zaštiti od buke i nizom usvojenih zakona je nastavljen proces decentralizacije nadležnosti u oblasti zaštite životne sredine tj. prenošenje nadležnosti na nivo autonomne pokrajine i lokalne samouprave, kako u donošenju dozvola, tako i u inspekcijском nadzoru.
- ❑ **Zakon o hemikalijama** (2009. god.) - Osnovni cilj donošenja Zakona o hemikalijama je uređenje bezbednog stavljanja hemijskih proizvoda na tržište. Ovim zakonom omogućiće se uspostavljanje, održavanje i unapređivanje jedinstvenog sistema upravljanja hemikalijama na teritoriji Republike Srbije kao i osiguranje visokog nivoa zaštite zdravlja ljudi i životne sredine. Poseban cilj je poboljš-

šanje slobodnog prometa hemikalijama sa zemljama EU i drugim zemljama. Takođe, donošenje zakona će motivisati razvoj bezbednijih alternativa za rizične hemijske proizvode.

- ❑ **Zakon o biocidima** (2009. god.) - Razlog za donošenje ovog zakona je potreba da se oblast stavljanja u promet i korišćenja biocidnih proizvoda uredi u skladu sa propisima Evropske unije, jer je dosadašnja regulativa uređivala pojedine vrste biocidnih proizvoda kroz više različitih zakona, a stavljanje u promet pojedinih vrsta biocidnih proizvoda nije zakonski uređeno, što je suprotno evropskim propisima u ovoj oblasti.
- ❑ **Zakon o zaštiti vazduha** (2009. god.) - Sa ciljem efikasnog upravljanja kvalitetom vazduha uspostavlja se jedinstveni sistem praćenja i kontrole nivoa zagađenja vazduha i održavanja baze podataka o kvalitetu vazduha. Precizno su utvrđene nadležnosti u uspostavljanju državne i lokalnih mreža, uslovi pod kojima se može vršiti monitoring, kao i obaveza nadležnih organa da sve relevantne podatke o kvalitetu vazduha, propisane u *Uredbi o zahtevima kvaliteta vazduha*, dostave Agenciji i stave na uvid javnosti.
- ❑ **Zakon o zaštiti prirode** (2009. god.) - Do sada nismo imali zakon koji reguliše sveobuhvatno zaštitu prirode. Treba istaći da teritorija Republike Srbije ima veliki i raznovrsni biodiverzitet. Pored endemita Balkana, u flori Srbije su prisutne i subendemične vrste. Raznovrsnost faune je takođe izrazito visoka u poređenju sa stanjem u Evropi. Primera radi, registrovano je oko 110 vrsta riba. Od 7 endemičnih vrsta Dunavskog basena, na teritoriji Srbije živi 5 vrsta. Ukupan broj sisara, ptica gnezdarica, gmizavaca i vodozemaca čini oko 43,3% ukupnog broja ovih grupa životinja u Evropi. Stanje biodiverziteta Srbije uslovljava donošenje zakona kojim se reguliše njegova zaštita, očuvanje i korišćenje.
- ❑ **Zakon o održivom korišćenju ribljeg fonda** (2009. god.) - Do sada važeći Zakon o ribarstvu ne obezbeđuje kontrolu u sistemu korišćenja ribljeg fonda kao prirodnog resursa. Takođe, neprimenjivanje načela efikasnosti i održivog korišćenja obnovljivih prirodnih resursa, neadekvatno planiranje korišćenja ribljeg fonda i odsustvo kontrole i praćenja stope ribolova dovodi u opasnost obnovljivost ribljeg fonda kao prirodnog resursa prilaženjem granici održivog korišćenja, a to dovodi u pitanje održivost ribolova kao delatnosti. Takođe, kada govorimo o ribljem fondu, mora se imati na umu da je reč o najugroženijoj grupi životinja na planeti.
- ❑ **Zakon o hemijskom oružju** (2009. god.) - *Konvenciji o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i o njegovom uništavanju* pristupili smo 2000. godine. Države potpisnice Konvencije imaju obavezu da osiguraju da pravna i fizička lica pod njihovom jurisdikcijom striktno sprovode Konvenciju, odnosno da na nacionalnom nivou izgrade odgovarajući pravni režim kontrole (nacionalno zakonodavstvo).

Treba naglasiti da je Ministarstvo za zaštitu životne sredine i prostornog planiranje donelo i veliki broj pravilnika, kojim se bliže uređuju pitanja iz donetih zakona.

4. Krivičnopravna zaštita životne sredine u Republici Srbiji

Ekološka krivična dela ili krivična dela protiv životne sredine, predstavljaju protivpravna, društveno opasna ponašanja pojedinaca i pravnih lica, upravljena protiv životne sredine. Krivični zakonik RS¹⁰⁴ u primeni od 1. januara 2006. godine prvi put je predvideo posebnu glavu krivičnih dela protiv životne sredine i na jedan sistematski način obradio ova krivična dela.

Prethodni Krivični zakon RS, dela kojim se štiti životna sredina svrstavao je u dve glave: gl.14 – dela protiv zdravlja ljudi i čovekove sredine i gl.15 – dela protiv privrede. U glavi 14 bilo je predviđeno krivično delo iz čl.133. *zagađivanje životne sredine*, dok, su u glavi 15, bila sadržana krivična dela: zagađivanje stočne hrane ili vode (čl. 158), uništenje zasada upotrebom škodljive materije (čl. 159), pustošenje šuma (160), šumska krađa (čl. 161), nezakonit lov (čl. 162), nezakonit ribolov (čl. 163), uništavanje i oštećivanje posebno zaštićenih prirodnih dobara iz čl. 163 a i iznošenje u inostranstvo bez dozvole posebno zaštićene biljne ili životinjske vrste (čl. 163 b).

Krivični zakonik iz 2005. godine, kao nova ekološka krivična dela uvodi: nepreduzimanje mera zaštite životne sredine (čl. 261), protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon postrojenja koja zagađuju životnu sredinu (čl. 262), oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine (čl. 263), oštećenje životne sredine (čl.

264), uništenje, oštećenje i iznošenje u inostranstvo zaštićenog prirodnog dobra (čl. 265), unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljena prerada, odlaganje i skladištenje opasnih materija (čl. 266), nedozvoljena izgradnja nuklearnih postrojenja (čl. 267), povreda prava na informisanje o stanju životne sredine (čl. 268), ubijanje i mučenje životinja (čl. 269) i proizvodnja štetnih sredstava za lečenje životinja (čl. 272). Tako da je sada u glavi 24 mesto našlo 14 krivičnih dela protiv životne sredine i to, pored novih krivičnih dela, sa određenim preformulacijama ostala su krivična dela : zagađenje životne sredine (čl. 260), prenošenje bolesti kod životinja i biljaka (čl. 270), nesavesno pružanje veterinarske pomoći (čl. 271), zagađivanje hrane i vode za ishranu odnosno napajanje životinja (čl. 273), pustošenje šuma (čl. 274), šumska krađa (čl. 275), nezakonit lov (čl. 276) i nezakonit ribolov (čl. 277).

Poslednjim izmenama i dopunama Krivičnog zakonika¹⁰⁵ od 31. avgusta 2009. godine, izvršene su određene izmene u pogledu krivičnih sankcija i dopune u članu 265 - uništenje, oštećenje i iznošenje u inostranstvo i unošenje u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra i u članu 269 - ubijanje i zlostavljanje životinja.

Ekološka krivična dela su, po pravilu, dela sa blanketnim karakterom (krivična dela kod kojih zakonski opis ne sadrži sve elemente, već je krivičnu normu potrebno dopuniti normom sadržanom u drugom zakonu. Sva krivična dela protiv životne sredine su iz nadležnosti Osnovnog suda, jer gornja granica zaprećene kazne 10 godina zatvora. Raspon zaprećenih kazni za ova dela kreće se od novčane kazne do 5 godina zatvora za osnovna dela, dok za kvalifikovane oblike kazna se kreće i do 10 godina zatvora.

Poslednjim izmenama KZ predviđena je, uz zaprećenu kaznu zatvora, novčana kazna kao sporedna kazna. Takođe, karakteristično je za pojedina krivična dela iz ove grupe, da je zakonodavac predvideo mogućnost da sud prilikom izricanja uslovne osude, može obavezati učinioca da u određenom roku preduzme određene propisane mere zaštite, očuvanja i unapređenja životne sredine.

Takođe, važno je napomenuti da je naša država donela i Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela¹⁰⁶, kojim je uvedena mogućnost da, pored izvršioca krivičnog dela (fizičkog lica), bude kažnjeno i pravno lice i to novčanom kaznom i određenim merama bezbednosti. Novčane kazne po ovom Zakonu kreću se u rasponu od 100 hiljada dinara do 500 miliona.

5. Mreža za praćenje primene i sprovođenje propisa za zaštite životne sredine u okviru pristupanja (ECENA) - the Environmental Compliance and Enforcement Network for Accession (ECENA)

Mreža za praćenje primene i sprovođenje propisa za zaštitu životne sredine (ECENA) osnovana je na visokom nivou zvaničnika - predstavnika ministarstava za životnu sredinu Jugoistočne Evrope (JIE) u Sofiji, Bugarska, u martu 2005. godine.

ECENA je neformalna mreža kandidata i potencijalnih kandidata EU. Članovi ECENA su Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Kosovo (kao što je definisano prema Rezoluciji 1244), Makedonija, Crna Gora, Srbija i Turska. Evropska komisija je takođe član ECENA.

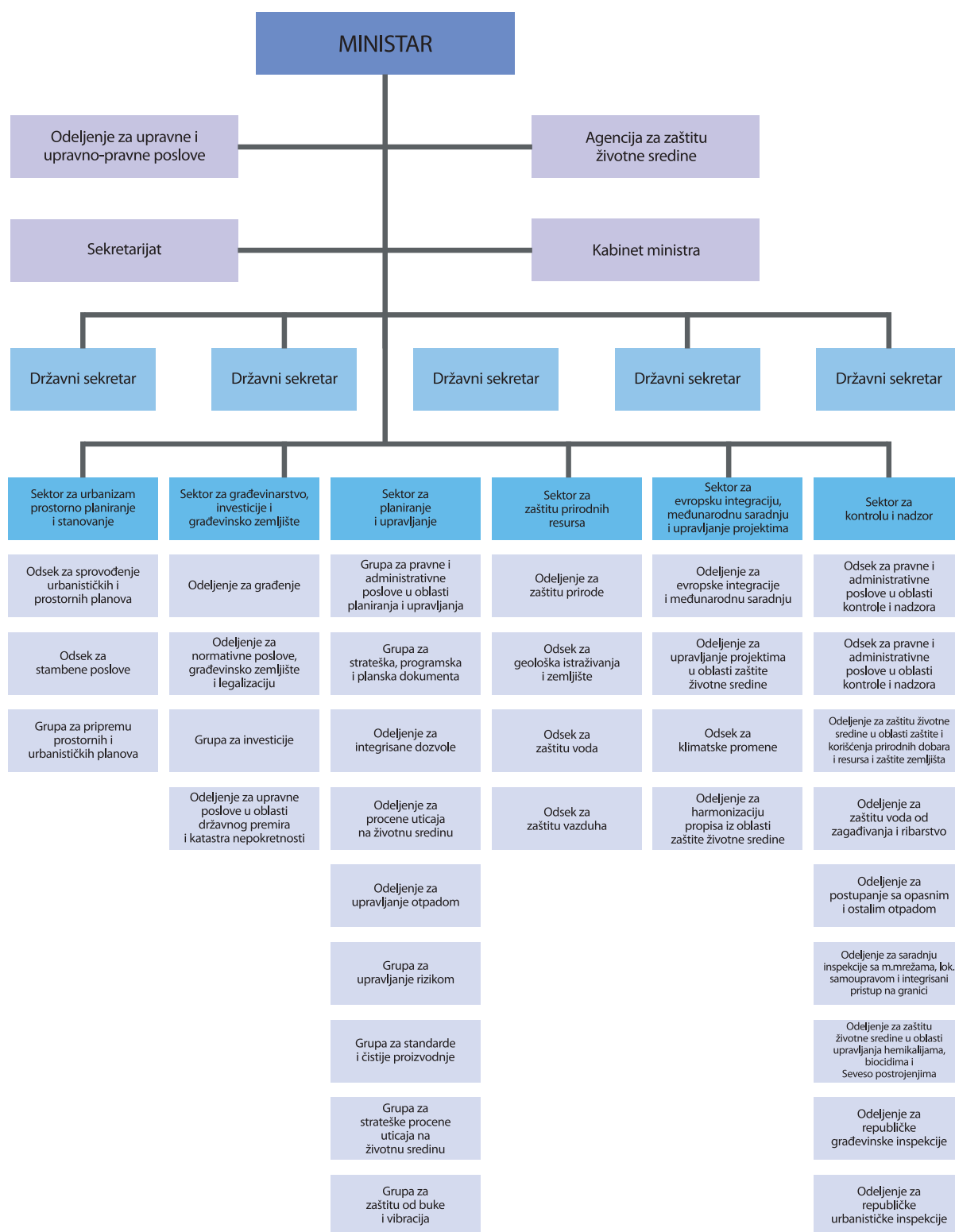
Misija ECENA je zaštita životne sredine u državama članicama kroz efikasan prenos, primenu i sprovođenje zakonodavstva EU iz oblasti životne sredine, povećanje efektivnosti inspeksijskih organa i njihovo promovisanje u skladu sa ekološkim zahtevima. ECENA nastoji da preuzme ulogu koju je prethodno imala u zemljama u procesu pridruživanja IMPEL (AC IMPEL).

ECENA deluje u okviru Evropske unije, kroz Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP), i u okviru strategije za stvaranje uslova potrebnih za integraciju zemalja regiona u evropske strukture. Životna sredina je uključena kao ključni prostor za saradnju u okviru PSP.

ECENA olakšava, pomaže i promoviše primenu propisa širom jugoistočne Evrope dostavljanjem informacija, pronalaženjem zajedničkih imenitelja za saradnju i razvoj projekata od zajedničkog interesa sa zemljama koje učestvuju u mreži. Članovi ECENA rade zajedno na napredovanju, primeni i sprovođenju zakonodavstva u oblasti zaštite životne sredine sa ciljem povećanja efikasnosti sprovođenja propisa EU.

АНЕКСИ

Aneks 1



Aneks 2

Izveštaj o napretku Srbije za 2009. godinu {KOM(2009) 533}

4.2.3. Životna sredina

Može se konstatovati da je ostvaren dobar napredak u oblasti životne sredine, naročito usvajanjem velikog paketa zakona i ratifikacijom nekoliko međunarodnih konvencija.

Što se tiče horizontalnog zakonodavstva, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (EIA) i Zakon o zaštiti životne sredine, izmenjeni su i dopunjeni. Ratifikovana je *Arhuska konvencija* o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine.

Strategija čistije proizvodnje usvojena je kako bi se sproveo deo Nacionalne strategije za održivi razvoj. Povećan je broj aktivnosti za podizanje svesti i čišćenje životne sredine, konkretno za čišćenje velikih divljih deponija, čime je sprečeno dalje zagađivanje i ojačana „zelena“ industrija.

Agencija za zaštitu životne sredine Srbije ostvarila je dobar nivo saradnje sa Evropskom agencijom za životnu sredinu u okviru Evropske informacione i osmatračke

mreže za životnu sredinu. Međutim, pravila o proceni uticaja na životnu sredinu i strateškoj proceni uticaja nisu u punoj meri primenjena. Upravama za životnu sredinu na lokalnom nivou i dalje nedostaju neophodni kapaciteti, svest i specijalizovano znanje u ovim oblastima.

Srbija je preduzela dalje korake ka usaglašavanju sa Evropskim planom za ekološki menadžment i kontrolu (EMIK) usvajanjem pravilnika o uslovima i postupcima za sticanje prava na korišćenje eko-znaka.

U oblasti kvaliteta vazduha može se zabeležiti napredak učinjen usvajanjem Zakona o zaštiti vazduha. U okviru Ministarstva životne sredine osnovana je Nacionalna kancelarija za ozon. Ojačan je kapacitet za praćenje i upravljanje kvalitetom vazduha. Što se tiče klimatskih promena, administrativne strukture za sprovođenje *Kjoto protokola* u procesu su konstituisanja. Međuresorno telo za mehanizme čistog razvoja (CDM) sada je operativno, a usvojen je i pravilnik kojim se regulišu kriterijumi za odobravanje projekata CDM i postupak rada određenog nacionalnog organa vlasti. Međutim, nacionalna strategija za uključivanje u CDM shodno *Kjoto protokolu*, kao i inventar gasova sa efektom staklene bašte treba da se usvoje.

Može se konstatovati da je u upravljanju otpadom ostvaren napredak usvajanjem Zakona o upravljanju otpadom i Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu. Usvojeni su i podzakonski akti kojima je relevantan deo pravnih tekovina Evropske unije prenet u domaće pravo. Međutim, strategija upravljanja otpadom i nacionalni plan za upravljanje otpadom kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou moraju biti završeni.

Slab napredak ostvaren je u oblasti kvaliteta vode. Srbija je potpisala Protokol o sprečavanju zagađenja reke Save. Međutim, novi Zakon o vodama, kojim se uvode novi instrumenti za finansiranje vodenog sektora, uključujući odgovarajuće tarife, još uvek nije usvojen. Ne postoji sistem za praćenje koncentracija nitrata i zagađenosti podzemnih voda. Infrastrukturu za prečišćavanje otpadnih voda širom zemlje potrebno je podići na viši nivo.

Može se konstatovati da je u zaštiti prirode ostvaren napredak usvajanjem Zakona o zaštiti prirode, kao i nekoliko podzakonskih akata. Uspostavljena je mreža za utvrđivanje oblasti čije je očuvanje od posebnog interesa. Međutim, rad na izradi nacionalne strategije za očuvanje biodiverziteta i pratećeg akcionog plana treba da se okonča.

U oblasti kontrole industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom, usvojen je niz podzakonskih akata, konkretno, o podnošenju zahteva za dobijanje integrisanih dozvola. Planira se da prve integrisane dozvole budu izdate u 2009. i 2010. godini. Revidira se lista postrojenja koja će pre 2015. godine morati da se usaglase sa Direktivom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja.

Može se zabeležiti da je ostvaren napredak u oblasti hemikalija usvajanjem Zakona o hemikalijama i Zakona kojim se reguliše stavljanje u promet biocidnih proizvoda, kao i ratifikacijom *Roterdamske konvencije o postupku prethodnog pristanka za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini*. Preduzeti su koraci u implementaciji *Stokholmske konvencije o postojećim organskim zagađujućim supstancama*. Kreiran je nacionalni profil upravljanja hemikalijama i uspostavljen preliminarni inventar odbačenih dugotrajnih zagađujućih materija. Vlada je donela odluku da se osnuje Agencija za hemikalije, regulatorno i implementaciono telo koje se bavi biocidnim proizvodima i hemikalijama.

Srbija je usvojila novi Zakon o genetski modifikovanim organizmima (GMO). Zakonom se zabranjuje uvoz genetski modifikovanog reproduktivnog materijala, ali se dozvoljava uvoz sojine sačme sa određenim stepenom modifikacije.

Zabeležen je napredak po pitanju problema buke kroz usvajanje Zakona o zaštiti od buke, koji, konkretno, utvrđuje ovlašćenja raznih inspektorata.

Preduzeti su pozitivni koraci u pravcu jačanja administrativnog kapaciteta. Inspektorati za zaštitu životne sredine nastavili su da se posebno obučavaju. Fond za zaštitu životne sredine je aktivan, posebno u oblasti upravljanja otpadom i opasnim otpadom, sanitacije, remedijacije zemljišta i praćenja kvaliteta vazduha.

Institucionalni kapacitet i tehnički i kadrovski resursi i dalje su, međutim, nedovoljni, naročito na lokalnom nivou. Potrebna je bolja koordinacija sa centralnim nivoom i biće potrebno posvetiti veću pažnju sprovođenju propisa. Direkcija za vode u okviru Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i dalje nema dovoljno zaposlenih, a njen institucionalni kapacitet nije odgovarajući. Podela nadležnosti za upravljanje vodama i dalje je razučena. Uopšteno govoreći, kapacitet za upravljanje vodama je i dalje slab.

Agencija za zaštitu životne sredine i dalje je u punoj meri operativna i njen učinak se poboljšava. Međutim, i dalje joj nedostaje kapacitet da osigura pravilno sprovođenje strategije integrisanog praćenja. Budžetski resursi za zaštitu životne sredine i dalje su mali.

Uopšteno govoreći, Srbija je umereno napredovala u oblasti zaštite životne sredine i nastavila je da donosi niz bitnih zakona, čime je dobro napredovala u ispunjavanju zahteva iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Međutim, potrebno je poboljšati sprovođenje zakona na svim nivoima. U ovom pogledu, potrebno je uložiti dalje napore u izgradnju administrativnih kapaciteta.

Aneks 3

Arhuska konvencija

Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u odlučivanju i dostupnosti pravosuđa u pitanjima koja se tiču životne sredine (Arhus, 1998)

(Convention on access to information, public participation in decision - making and access to justice in environmental matters)

Preambula

Strane ove konvencije:

- podsećajući na 1. princip *Stokholmske deklaracije o čovekovoj sredini*,
- podsećajući na 10. princip *Deklaracije o životnoj sredini i razvoju iz Rija*,
- podsećajući dalje na rezolucije Generalne skupštine 37/7 od 28. oktobra 1982. godine o *Svetskoj povelji za prirodu* i 45/94 od 14. decembra 1990. godine o potrebi obezbeđivanja zdrave životne sredine za dobrobit pojedinaca,
- podsećajući na *Evropsku povelju o životnoj sredini i zdravlju*, usvojenu na prvoj Evropskoj konferenciji o životnoj sredini i zdravlju Svetske zdravstvene organizacije u Frankfurtu na Majni, u Nemačkoj, 8. decembra 1989. godine,
- potvrđujući potrebu za zaštitom, očuvanjem i unapređenjem stanja životne sredine i potrebu za obezbeđenjem održivog i za životnu sredinu prihvatljivog razvoja,
- konstatujući da je adekvatna zaštita životne sredine suštinska za dobrobit ljudi i uživanje osnovnih ljudskih prava, uključujući i samo pravo na život,
- konstatujući takodje, da svaka osoba ima pravo da živi u životnoj sredini koja odgovara njenom zdravlju i blagostanju i dužnost, kako individualno tako i u zajednici sa drugima, da štiti i unapređuje životnu sredinu za dobrobit sadašnjih i budućih generacija,
- smatrajući da građani u cilju ostvarenja ovog prava i poštovanja ove dužnosti, moraju imati dostupnost informacija, pravo na učestvovanje u donošenju odluka i dostupnost pravosuđa po pitanjima koja se tiču životne sredine, i konstatujući da bi građanima mogla da bude potrebna pomoć u cilju ostvarivanja njihovih prava,
- konstatujući da, u oblasti životne sredine, bolja dostupnost informacija i veće učešće javnosti u donošenju odluka povećavaju kvalitet i sprovođenje odluka, doprinose svesti javnosti o pitanjima koja se tiču životne sredine, daju mogućnost javnosti da izrazi svoju zabrinutost i omogućavaju javnoj upravi da ove činjenice uzme u obzir,
- u cilju unapređenja odgovornosti i transparentnosti u donošenju odluka i jačanju podrške javnosti odlukama koje se tiču životne sredine,
- konstatujući da je transparentnost u svim vladinim sektorima poželjna i pozivajući zakonodavna tela na primenu principa ove konvencije,
- konstatujući takođe, potrebu javnosti da bude informisana o procedurama za učešće u donošenju odluka koje se tiču životne sredine, da ima slobodan pristup tom postupku i da poznaje način korišćenja tih postupaka,

- konstatujući dalje značaj odgovarajućih uloga koje mogu imati građani pojedinci, nevladine organizacije i privatni sektor u zaštiti životne sredine,
 - u želji da promovišu obrazovanje u oblasti životne sredine, sa ciljem unapređivanja razumevanja životne sredine i održivog razvoja i da podstaknu svest široke javnosti, kao i učešće, u odlukama koje utiču na životnu sredinu i održivi razvoj,
 - konstatujući, u ovom kontekstu, značaj korišćenja medija i elektronskih ili drugih budućih formi komunikacije,
 - konstatujući značaj celovitog razmatranja pitanja vezanih za životnu sredinu u donošenju vladinih odluka i odgovarajuću potrebu javne uprave za posedovanjem preciznih, razumljivih i aktuelnih informacija koje se tiču životne sredine,
 - potvrđujući da javna uprava raspolaže informacijama koje se tiču životne sredine u javnom interesu,
 - smatrajući da bi efikasni sudski mehanizmi trebalo da budu dostupni javnosti, uključujući i organizacije, a sa ciljem zaštite njihovih legitimnih interesa i primene zakona,
 - konstatujući da je značajno da potrošači imaju obezbeđene adekvatne informacije o proizvodima, kako bi bili u stanju da naprave izbor koji je u skladu sa zahtevima zaštite životne sredine,
 - svesni zabrinutosti javnosti zbog namernog puštanja genetički modifikovanih organizama u životnu sredinu i potrebe za većom transparentnošću i većim učešćem javnosti u donošenju odluka u ovoj oblasti,
 - ubedjeni da će sprovođenje ove konvencije doprineti jačanju demokratije u regionu Ekonomske komisije Ujedinjenih Nacija za Evropu (ECE),
 - svesni uloge koju je imala ECE i imajući u vidu, pored ostalog, Smernice ECE za dostupnost informacija i učešće javnosti u procesu donošenja odluka koje se tiču životne sredine, prihvaćenih u Ministarskoj deklaraciji usvojenoj na Trećoj ministarskoj konferenciji *Životna sredina za Evropu*, koja je održana u Sofiji, Bugarska 25. oktobra 1995. godine,
 - imajući u vidu odgovarajuće odredbe *Konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu*, usvojene u Espoo-u, Finska 25. februara 1991. godine kao i *Konvencije o prekograničnim efektima industrijskih udesa i Konvencije o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera*, obe usvojene u Helsinkiju 17. marta 1992. i ostalih regionalnih konvencija,
 - znajući da će usvajanje ove konvencije doprineti daljem jačanju procesa *Životna sredina za Evropu* i rezultatima *Četvrte ministarske konferencije u Aarhusu*, Danska juna 1998. godine,
- sporazumele su se o sledećem:

Član 1.

Cilj

Radi davanja doprinosa zaštiti prava svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija da živi u životnoj sredini adekvatnoj njegovom zdravlju i blagostanju, svaka strana će garantovati pravo na dostupnost informacija, učešće javnosti u donošenju odluka i dostupnost pravosuđa u vezi sa pitanjima koja se tiču životne sredine, u skladu sa odredbama ove konvencije.

Član 2.

Definicije

Za svrhe ove konvencije,

1. Reč *strana* označava, ako se u tekstu ne navodi drugačije, ugovorna strana ove konvencije;

Sintagma *javna uprava* označava:

- a) uprava na nacionalnom, regionalnom i drugom nivou;
- b) fizička ili pravna lica koja vrše javne upravne funkcije u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, uključujući posebne dužnosti, aktivnosti ili usluge koje se tiču životne sredine;

- c) bilo koje drugo fizičko ili pravno lice koje ima javne odgovornosti ili funkcije, ili pruža javne usluge u vezi sa životnom sredinom, pod kontrolom tela ili osobe na koje se odnose odredbe gore navedenih stavova a) ili b).
- d) institucije bilo koje regionalne organizacije za ekonomsku integraciju iz člana 17, koja je Strana ove konvencije.

Ova definicija ne uključuje tela ili institucije koje deluju u sudskom ili zakonodavnom svojstvu;

3. *Informacija koja se tiče životne sredine* je sintagma koja označava bilo koju informaciju u pisanoj, vizuelnoj, zvučnoj, elektronskoj ili bilo kojoj drugoj materijalnoj formi o:

- a) stanju elemenata životne sredine, kao što su vazduh i atmosfera, voda, tlo, zemljište, predeli i prirodni kompleksi, biološki diverzitet i njegove komponente, uključujući genetički modifikovane organizme kao i o interakciji između ovih elemenata;
 - b) faktorima kao što su supstance, energija, buka i zračenje i o aktivnostima ili merama, uključujući upravne mere, o sporazumima u vezi sa pitanjima koja se tiču životne sredine, o politici, zakonskim aktima, planovima i programima koji utiču ili će verovatno uticati na elemente životne sredine u okvirima gore navedenog podstava a) i o cost - benefit analizama i drugim ekonomskim analizama i pretpostavkama korišćenim u donošenju odluka koje se tiču životne sredine;
 - c) stanju zdravlja i bezbednosti ljudi, uslovima života ljudi, kulturnim spomenicima i građevinama, ukoliko na njih utiče ili može da utiče stanje elemenata životne sredine ili ukoliko na njih deluju ovi elementi, faktori, aktivnosti ili mere na koje se odnosi gore navedeni podstav b);
- 4) reč *javnost* označava jedno ili više fizičkih ili pravnih lica i, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihova udruženja, organizacije ili grupe;

5) *zainteresovana javnost* je sintagma koja označava javnost koja je ugrožena ili će verovatno biti ugrožena ili ima interes u donošenju odluka koje se tiču životne sredine. Za potrebe ove definicije, nevladine organizacije koje promovišu zaštitu životne sredine i koje zadovoljavaju uslove propisane nacionalnim zakonodavstvom biće smatrane zainteresovanim.

Član 3.

Opšte odredbe.

1) Svaka *strana* će preduzeti potrebne zakonodavne, upravne i druge mere, uključujući mere za postizanje kompatibilnosti odredaba o sprovođenju odredaba ove konvencije o informacijama, javnom učešću i dostupnosti pravosuđa, kao i odgovarajuće mere za poštovanje ovih odredaba sa ciljem uspostavljanja i održavanja jasnog, transparentnog i doslednog okvira primene odredaba Konvencije.

2) Svaka *strana* će nastojati da obezbedi da službenici i uprava pomažu i pružaju savete javnosti u pogledu traženja dostupnosti informacija, u olakšavanju učešća u donošenju odluka i traženju dostupnosti pravosuđa kada se radi o pitanjima koja se tiču životne sredine.

3) Svaka *strana* će promovisati obrazovanje u oblasti životne sredine i podizanje svesti javnosti, posebno o načinima za obezbedjenje dostupnosti informacija, o učešću u donošenju odluka i o nastojanju da se omogućí dostupnost pravosuđa, kada se radi o pitanjima koja se tiču životne sredine.

4) Svaka *strana* će obezbediti odgovarajuće priznanje i podršku udruženjima, organizacijama i grupama koje promovišu zaštitu životne sredine i obezbediti uskladenost svog nacionalnog pravnog sistema sa ovom obavezom.

5) Odredbe ove konvencije neće uticati na pravo neke strane da nastavi sa primenom ili uvede mere koje obezbeđuju širu dostupnost informacija, veće učešće javnosti u donošenju odluka i širu dostupnost pravosuđa kada se radi o pitanjima koja se tiču životne sredine, od onih koje zahteva ova konvencija.

6) Ova konvencija neće zahtevati bilo kakvo derogiranje postojećih prava na dostupnost informacija, učešće javnosti u donošenju odluka i dostupnost pravosuđu kada se radi o pitanjima koja se tiču životne sredine.

7) Svaka od *strana* će promovisati primenu principa ove konvencije u međunarodnim procesima donošenja odluka i u okviru međunarodnih organizacija kada je reč o pitanjima koja se tiču životne sredine.

8) Svaka *strana* će obezbediti da osobe koje koriste svoja prava u skladu sa odredbama ove konvencije ne budu kažnjavane, gonjene ili uznemiravane na bilo koji način zbog svojih aktivnosti. Ova odredba ne utiče na ovlašćenja nacionalnih sudova da u sudskim postupcima određuju naknade u razumnom iznosu.

9) U granicama relevantnih odredaba ove konvencije, javnost će imati dostupnost informacija, mogućnost učestvovanja u donošenju odluka i dostupnost pravosuđa, kada se radi o pitanjima koja se tiču životne sredine, bez diskriminacije u pogledu državljanstva, nacionalnosti ili domicila, a u slučaju pravnog lica, bez diskriminacije u pogledu na registrovano sedište ili stvarni centar aktivnosti.

Član 4.

Dostupnost informacija o životnoj sredini

1. Svaka od *strana* će obezbediti da, u skladu sa sledećim stavovima ovog člana, javna uprava, kao odgovor na zahtev za informacijama o životnoj sredini, te informacije stave na raspolaganje javnosti, prema odredbama nacionalnog zakonodavstva, uključujući tu, ako je takav zahtev upućen, a u skladu sa niže navedenom tačkom b), kopije relevantne dokumentacije koja sadrži ili obuhvata takve informacije:

- (a) bez navođenja interesa;
- (b) u zahtevanoj formi izuzev:
 - kada je javnoj upravi jednostavnije da to učini u drugoj formi, uz obavezu da javna uprava navede razloge za izbor takve forme;
 - kada je informacija već dostupna javnosti u nekoj drugoj formi.

2. Informacije koje se tiču životne sredine o kojima se govori u stavu 1. biće stavljene na raspolaganje javnosti u što kraćem roku, a najkasnije u roku od mesec dana nakon podnošenja zahteva. U slučajevima kada obim i složenost informacija opravdava produženje ovog roka taj rok može biti produžen do dva meseca od dana podnošenja zahteva. Podnosilac zahteva će biti obavešten o svakom produžavanju roka, kao i o razlozima za takvu odluku.

3. Zahtev za informacije koje se tiču životne sredine može biti odbijen:

- (a) ako javna uprava kojoj je zahtev podnet ne poseduje tražene informacije;
- (b) ako je zahtev izrazito nerazuman ili je isuviše uopšteno formulisan;
- (c) ako se zahtev odnosi na podatke koji se nalaze u procesu obrade ili se tiče međusobne komunikacije između organa javne uprave, gde može biti napravljen izuzetak u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom ili običajnom praksom, uzimajući u obzir interes javnosti za objavljivanje informacija.

4. Zahtev za informacijama koje se tiču životne sredine može biti odbijen ukoliko bi njihovo objavljivanje negativno uticalo na:

- (a) poverljivost rada državnih organa u slučaju kada je poverljivost predviđena odredbama nacionalnog zakona;
- (b) međunarodne odnose, nacionalnu odbranu ili javnu bezbednost;
- (c) ispravnost rada pravosudnih organa, pravo lica na pošteno suđenje ili mogućnost javne uprave da sprovede krivičnu ili disciplinsku istragu;
- (d) poverljivost komercijalnih i industrijskih informacija, u slučajevima kada je poverljivost predviđena odredbama zakona, sa ciljem zaštite legitimnog ekonomskog interesa. U ovom okviru, informacije koje se tiču emisija značajnih za zaštitu životne sredine biće objavljene;
- (e) prava intelektualne svojine;
- (f) poverljivost ličnih podataka, odnosno dosijea, koji se odnose na fizičko lice, kada to lice nije dalo pristanak za otkrivanje informacija javnosti, u slučajevima kada je takva poverljivost predviđena odredbama nacionalnog zakona;

- (g) interese treće strane koja obezbeđuje informacije, kada ona nije imala, ili nije mogla biti stavljena pod zakonsku obavezu davanja informacija, u slučajevima kada ta strana ne da pristanak na objavljivanje informacije;
- (h) životnu sredinu na koju se informacije odnose, kao što je slučaj sa područjima razmnožavanja retkih vrsta.

Napred navedene osnove za odbijanje zahteva biće tumačene na restriktivan način, uzimajući u obzir interes javnosti za objavljivanje informacija i uzimajući u obzir da li se tražene informacije odnose na emisije u životnu sredinu.

5. U slučajevima kada javna uprava ne poseduje tražene informacije koje se tiču životne sredine, ona će u najkraćem roku obavestiti podnosioca zahteva o tome kod kojeg organa javne uprave je moguće podneti zahtev ili će proslediti zahtev tom organu javne uprave i o tome obavestiti podnosioca.

6. Svaka od *strana* obezbediće da, ako informacije izuzete od objavljivanja po osnovu gore navedenih stavova 3 (c) i 4 mogu biti izdvojene bez narušavanja poverljivosti datih informacija, javna uprava stavi na raspolaganje preostale tražene informacije koje se tiču životne sredine.

7. Odbijanje zahteva biće dato u pisanoj formi, ako je zahtev bio u pisanoj formi ili ako podnosilac to zahteva. Dokument o odbijanju zahteva sadržaće razloge odbijanja i pružiće pravnu pouku i skladu sa članom 9. Dokument o odbijanju zahteva se izdaje u što kraćem vremenskom roku, a najkasnije u toku jednog meseca, izuzev ako složenost informacija opravdava produženje ovog roka na period do dva meseca nakon podnošenja zahteva. Podnosilac mora biti obavešten o svakom produženju roka i o razlozima koji takvu odluku opravdavaju.

8. Svaka od *strana* može ovlastiti organe javne uprave da odobre naplaćivanje za pružanje informacija, ali cena tog postupka ne sme prelaziti razumnu svotu. Javna uprava koje namerava da uvede ovakvu taksu za izdavanje informacija staviće na uvid podnosiocima zahteva cenovnik koji može biti primenjen, ukazujući na okolnosti kada će taksa biti plaćena, ili kada će se uprava odreći takse kao i kada je dostavljanje informacija uslovljeno plaćanjem unapred date takse.

Član 5.

Prikupljanje i širenje informacija koje se tiču životne sredine

1. Svaka *strana* će obezbediti:

- (a) da javna uprava poseduje i ažurira informacije koje se tiču životne sredine, u skladu sa svojim funkcijama;
- (b) uspostavljanje sistema obaveznog protoka informacija ka organima javne uprave o predloženim i postojećim aktivnostima koje mogu značajno da utiču na životnu sredinu;
- (c) u slučaju neposredne opasnosti po zdravlje ljudi ili životnu sredinu, bilo da je ta opasnost izazvana ljudskim aktivnostima ili prirodnim uzrocima, sve informacije koje bi mogle da pomognu javnosti da bi se predupredila ili ublažila šteta, a koje poseduje javna uprava, odmah se i bez odlaganja objavljuju u onom delu javnosti koja bi mogla da bude pogođena.

2. Svaka *strana* će obezbediti da, u okviru nacionalnog zakonodavstva, način na koji javna uprava stavlja na raspolaganje tražene informacije koje se tiču životne sredine bude transparentan, i da informacije o životnoj sredini budu stvarno dostupne, između ostalog, putem:

- (a) obezbeđivanja za javnost dovoljnih podataka o tipu i obimu informacija koje se tiču životne sredine, a koje poseduje javna uprava, o osnovnim uslovima pod kojim se takve informacije izdaju i o postupku kojim se do tih informacija može doći;
- (b) ustanovljavanja i održavanja praktičnih mera, kao što su:
 - ustanovljavanje javno dostupnih lista, registara i druge dokumentacije;
 - obavezivanje službenika da pružaju podršku javnosti u traženju informacija u okviru ove konvencije;
 - određivanje tačaka za kontakt;

c) obezbeđivanja besplatnog dostupa informacijama koje se tiču životne sredine a koje se nalaze u listama, registrima ili drugoj dokumentaciji na koje se odnosi gore navedeni podstav (b) (I).

3. Svaka *strana* će obezbediti da informacije koje se tiču životne sredine, postanu sve dostupnije u elektronskim bazama podataka do kojih javnost može lako doći putem javnih telekomunikacionih mreža. Informacije dostupne u ovoj formi trebalo bi da sadrže:

- (a) izveštaje o stanju životne sredine, kao što je navedeno u stavu 4, dole;
- (b) tekstove zakonskih odredaba koje se tiču životne sredine;
- (c) prema potrebi, politiku, planove i programe o/ili u vezi sa životnom sredinom i sporazume koji se tiču životne sredine;
- (d) druge informacije, u meri u kojoj raspoloživost takvih informacija u ovoj formi omogućava primenu nacionalnog prava o sprovođenju ove konvencije, pod uslovom da su takve informacije već dostupne u elektronskoj formi.

4. Svaka od *strana* će, u pravilnim vremenskim intervalima, ne dužim od tri ili četiri godine, objavljivati i distribuirati nacionalni izveštaj o stanju životne sredine, uključujući informacije o kvalitetu životne sredine i informacije o pretnjama životnoj sredini.

5. Svaka *strana* će preduzeti mere u okviru svog nacionalnog zakonodavstva, u cilju širenja, između ostalog:

- (a) zakonskih akata i političkih dokumenata kao što su dokumenti o strategijama, politici, programima i akcionim planovima koji se odnose na životnu sredinu i izveštaja o postignutom napretku u njihovoj primeni, sačinjenih na različitim nivoima uprave;
- (b) međunarodnih ugovora, konvencija i sporazuma o pitanjima koja se tiču životne sredine;
- (c) ostalih značajnih međunarodnih dokumenata o pitanjima koja se tiču životne sredine (prema potrebi).

6. Svaka *strana* će nosioce aktivnosti, koje imaju značajan uticaj na životnu sredinu, podsticati da redovno informišu javnost o uticaju svojih aktivnosti i proizvoda na životnu sredinu, u slučajevima gde je to moguće kroz organizovanje dobrovoljnog "eko - obeležavanja" i programa "eko - kontrole", ili na neki drugi način.

7. Svaka *strana* će:

- (a) objavljivati podatke i analize podataka za koje smatra da su relevantni i značajni u razradi glavnih predloga politike životne sredine;
- (b) publikovati, ili na drugi način učiniti dostupnim, raspoloživi materijal sa objašnjenjima o saradnji sa javnošću u pitanjima koje spadaju u domen ove konvencije;
- (c) obezbediti u odgovarajućoj formi informacije o načinu vršenja javnih funkcija ili pružanju javnih usluga od strane uprave na svim nivoima, a u vezi pitanja koja se tiču životne sredine.

8. svaka *strana* će razviti mehanizme koji će omogućiti da javnosti bude dostupna dovoljan obim informacija o proizvodima, kako bi bili u stanju da naprave izbor koji je u skladu sa zahtevima životne sredine.

9. Svaka *strana* će preduzeti mere ka progresivnom uspostavljanju nacionalnog koherentnog sistema inventara ili registara zagađenja u vidu strukturisane, kompjuterizovane i javno dostupne baze podataka, pri čemu bi se podaci za ovu bazu prikupljali putem standardizovanog izveštavanja, uzimajući u obzir, kada je to celishodno, međunarodne procese na ovom planu. Ovakav sistem može da obuhvata podatke o unošenju, ispuštanju i prenosu posebnog niza supstanci i proizvoda koji potiču od posebnog niza aktivnosti, u medijume životne sredine, uključujući korišćenje vode, energije i drugih resursa i in-situ i ex-situ mesta obrade i odlaganja.

10. Ni jedna odredba ovog člana ne može ugroziti pravo strana da odbiju objavljivanje određenih informacija koje se tiču životne sredine u skladu sa odredbama iz člana 4, stav 3 i 4.

Član 6.**Učešće javnosti u donošenju odluka o posebnim aktivnostima**1. Svaka *strana*:

- (a) primenjivaće odredbe ovog člana kada se radi o odlukama o odobravanju predloženih aktivnosti navedenih u "Aneksu I";
- (b) primenjivaće, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, odredbe ovog člana na odluke o predloženim aktivnostima koje nisu navedene u "Aneksu I", a koje bi mogle da imaju značajan uticaj na životnu sredinu. U tu svrhu, strane će da odrede da li se na predloženu aktivnost odnose ove odredbe;
- (c) može da odluči, od slučaja do slučaja, ukoliko takvu mogućnost predviđa nacionalno zakonodavstvo, da ne primeni odredbe ovog člana na predložene aktivnosti u cilju zaštite interesa nacionalne odbrane, ako ova *strana* smatra da bi primena odredaba ovog člana imala negativan uticaj na navedene interese.

2. Zainteresovana javnost će biti obavještena, bilo putem javnog saopštenja ili ukoliko je moguće, pojedinačno u ranoj fazi procedure donošenja odluka koje se tiču životne sredine i adekvatno, efikasno i pravovremeno, pored ostalog i o:

- (a) predloženoj aktivnosti i zahtevu o kome će se odlučivati;
- (b) prirodi mogućih odluka ili o nacrtu odluke;
- (c) nadležnom organu javne uprave koji je odgovorna za donošenje date odluke;
- (d) predviđenoj proceduri, uključujući ako i kada te informacije mogu biti obezbeđene, i informacije o:
 - početku procedure;
 - mogućnosti za učešće javnosti;
 - vremenu i mestu održavanja svake javne rasprave;
 - organu javne uprave kod koje se može doći do odgovarajućih informacija i gde su deponovane odgovarajuće informacije radi stavljanja na uvid javnosti;
 - odgovarajućem organu javne uprave ili bilo kom drugom službenom telu kome se mogu upućivati komentari ili pitanja, kao i obavještenja o roku predviđenom za upućivanje komentara i pitanja;
 - dostupnosti relevantnih informacija koje se tiču životne sredine, a odnose se na predloženu aktivnost;
- e) Činjenici da data aktivnost podleže nacionalnoj ili prekograničnoj proceduri procene uticaja na životnu sredinu.

3. Procedure učešća javnosti u donošenju odluka imaće razumne vremenske rokove za različite faze ostvarivanja, ostavljajući dovoljno vremena za informisanje javnosti u skladu sa odredbama gore navedenog stava 2, kao i za pripremu javnosti za učešće i samo učešće u procesu donošenja odluka koje se tiču životne sredine.

4. Svaka *strana* će obezbediti uključivanje javnosti u navedeni proces u ranoj fazi, kada su sve opcije još uvek otvorene i kada može da dodje do efikasnog učešća javnosti.

5. Svaka *strana* treba, prema potrebi, da podstiče podnosiocima zahteva da obezbede informacije koje se tiču ciljeva zbog kojih podnose zahtev, da odrede zainteresovanu javnost i da raspravljaju pre podnošenja zahteva za davanje dozvole.

6. Svaka *strana* će zahtevati od nadležnih organa javne uprave da zainteresovanoj javnosti, na zahtev i kada je to propisano nacionalnim zakonodavstvom, u što kraćem vremenskom roku omogući besplatan pregled svih relevantnih informacija koje se tiču procesa donošenja date odluke, a koje se, u datom momentu, nalaze na raspolaganju, kao što je navedeno u ovom članu. Ovo ne narušava pravo strana da odbiju objavljivanje određenih informacija u skladu sa odredbama člana 4, stavova 3 i 4. Relevantne informacije će u najmanjoj meri obuhvatiti, bez narušavanja odredaba člana 4. sledeće:

- (a) opis lokacije i fizičke i tehničke karakteristike predložene aktivnosti, uključujući procenu očekivanih količina ostataka i emisija;
- (b) opis značajnih efekata predložene aktivnosti na životnu sredinu;
- (c) opis predviđenih mera sprečavanja i/ili smanjivanja efekata, uključujući emisije;
- (d) netehnički rezime gore navedenog;
- (e) nacrt glavnih alternativa proučenih od strane podnosioca zahteva;
- (f) u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, glavne izveštaje i preporuke koje su dostavljene javnoj upravi u vreme kada će zainteresovana javnost biti informisana, u skladu sa gore navedenim stavom 2.

7. Procedure za učešće javnosti dozvolice mogućnost javnosti da podnosi, bilo u pisanoj ili drugoj odgovarajućoj formi, u toku javne rasprave ili istrage sa podnosiocem zahteva, bilo kakve primedbe, informacije, analize ili mišljenja koja se smatraju relevantnim za predloženu aktivnost.

8. Svaka *strana* će obezbediti da se prilikom donošenja odluke uzme u obzir rezultat učešća javnosti.

9. Svaka *strana* će obezbediti da kada javna uprava donese odluku, javnost bude blagovremeno obavještena o odluci, u skladu sa odgovarajućom procedurom. Svaka strana će javnosti staviti na raspolaganje tekst odluke, kao i razloge i obrazloženja na kojima se odluka zasniva.

10. Svaka *strana* će obezbediti da se, kada javna uprava ponovo razmatra ili ažurira operativne uslove date aktivnosti iz stava 1, primenjuje odredbe stavova 2 do 9 ovog člana *mutatis mutandis*, kada je to potrebno.

11. Svaka *strana* će, u okviru nacionalnog zakonodavstva i u meri u kojoj je to ostvarivo i moguće, primenjivati odredbe ovog člana prilikom odlučivanja o tome da li da se dopusti namerno ispuštanje genetički modifikovanih organizama u životnu sredinu.

Član 7.

Učešće javnosti koje se odnosi na planove, programe i politiku u vezi sa životnom sredinom

Svaka *strana* će sačiniti odgovarajuće praktične aranžmane i/ili druge mere za učešće javnosti tokom pripreme planova i programa u vezi sa životnom sredinom, u transparentnim i objektivnim okvirima, nakon što su obezbeđene potrebne informacije za javnost. U ovom okviru će biti primenjeni član 6, stavovi 3, 4 i 8. Deo javnosti koji može da učestvuje biće određen od strane nadležne javna uprava, uzimajući u obzir ciljeve ove konvencije. Svaka strana će, u odgovarajućoj meri, nastojati da obezbedi mogućnosti za učešće javnosti u pripremi politike koja se tiče životne sredine.

Član 8.

Učešće javnosti tokom pripreme izvršnih propisa i/ili opšteprimenjivih zakonski obavezujućih normativnih instrumenata

Svaka *strana* će nastojati da promovise efektivno učešće javnosti u odgovarajućoj fazi postupka, kada su opcije još uvek otvorene, tokom pripreme izvršnih propisa od strane javne uprave kao i drugih opšteprimenjivih zakonski obavezujućih pravila koja mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu. Radi navedenog trebalo bi da budu preduzeti sledeći koraci:

- a) potrebno je utvrditi dovoljne vremenske rokove za efikasno učešće javnosti;
- b) potrebno je publikovati ili na drugi način staviti javnosti na raspolaganje nacrt pravila;
- c) potrebno je dati javnosti mogućnost da učestvuje u raspravi, bilo direktno ili preko predstavničkih konsultativnih tela.

Rezultat učešća javnosti biće uzet u obzir u najvećoj mogućoj meri.

Član 9.**Dostupnost pravosuđa**

1. Svaka strana će, u okviru svog nacionalnog zakonodavstva, obezbediti da svako lice koje smatra da je njegov zahtev za informacijama iz člana 4 ignorisan, neopravdano odbijen, bilo pojedini njegovi delovi ili u celini, ili da je na bilo koji način tretiran suprotno odredbama istog člana, ima pravo na pravnu zaštitu pred redovnim sudom ili nekim drugim, zakonom ustanovljenim nezavisnim i nepristrasnim telom.

U slučajevima kada *strana* obezbeđuje primenu date pravne zaštite pred redovnim sudom, obezbeđuje i da takvo lice takođe ima mogućnosti pokretanja besplatne ili jeftine, zakonski određene ubrzane procedure ponovnog razmatranja od strane javne uprave ili ispitivanja koju bi učinilo neko nezavisno i nepristrasno telo, izuzev sudskog.

Konačne odluke, shodno stavu 1, biće obavezujuće za javnu upravu koja poseduje informacije. Razlozi će biti navedeni u pisanoj formi u najmanju ruku kada se odbija dostupnost informacija u skladu sa ovim stavom.

2. Svaka *strana* će, u okvirima svog nacionalnog zakonodavstva, obezbediti da pripadnici zainteresovane javnosti: (a) koji imaju dovoljan interes ili, ukoliko to nije slučaj, (b) trpe kršenje nekog prava, u slučajevima kada upravno procesno pravo zahteva to kao preduslov, pravni lekom pred redovnim sudom i/ili nekim drugim zakonom ustanovljenim nezavisnim i nepristrasnim telom, ospore materijalni i procesni legalitet svake odluke, činjenja ili propuštanja činjenja, prema odredbama člana 6, u slučajevima kada to omogućava nacionalno zakonodavstvo i bez narušavanja odredaba niže navedenog stava 3, drugih relevantnih odredaba ove konvencije.

Kriterijumi definisanja dovoljnog interesa i kršenja ovog prava biće određeni u skladu sa zahtevima nacionalnog zakonodavstva i s ciljem da se zainteresovanoj javnosti omogući široka dostupnost pravosuđa u okvirima koje postavlja ova konvencija.

U tom cilju, interes bilo koje nevladine organizacije koja ispunjava uslove iz člana 2, stav 5, biće smatran dovoljnim u skladu sa odredbama gore navedenog podstava. U slučaju takvih organizacija, takodje će se smatrati da njihova prava mogu biti prekršena u skladu sa gore navedenim podstavom b).

Odredbe stava 2 ne isključuju mogućnost pokretanja prethodnog postupka ispitivanja pred nekim upravnim organima i ne oslobađaju obaveze iscrpljivanja upravnih postupaka pre pokretanja nekog sudskog postupka, u slučajevima kada nacionalno zakonodavstvo predviđa takvu obavezu.

3. Pored toga, i bez narušavanja mogućnosti ostvarivanja pravne zaštite iz gore navedenih stavova 1 i 2, svaka *strana* će obezbediti da pripadnici javnosti, kada ispunjavaju eventualne uslove koje određuje nacionalno zakonodavstvo, imaju dostupnost upravnim i sudskim postupcima kojima se osporava činjenje ili propusti koje su učinila fizička lica ili javna uprava, a koje su u suprotnosti sa odredbama njihovog nacionalnog zakonodavstva, a koje se tiču životne sredine.

4. Pored toga, i bez narušavanja odredaba gore navedenog stava 1, procedure iz gore navedenih stavova 1, 2 i 3 obezbediće odgovarajuće i efikasne pravne lekove i sudske privremene mere, kada je to potrebno, kao i što će one biti izvedene pravično, pošteno i pravovremeno i sa troškovima koji neće ometati samu proceduru. Odluke koje se donose po odredbama ovog člana biće donete ili zabeležene u pisanoj formi. Odluke sudova i, kada god je to moguće, drugih tela, biće javno dostupne.

5. U cilju unapređivanja efikasnosti odredaba ovog člana, svaka *strana* će obezbediti da javnosti budu dostupne informacije o mogućnosti pokretanja upravnih i sudskih procedura za korišćenje pravnih lekova. Takođe, *strane* će razmotriti uspostavljanje odgovarajućih mehanizama za pružanje pomoći koji bi uklonili ili umanjili finansijske i druge prepreke dostupnosti pravosuđa.

Član 10.**Sastanci strana**

1. Prvi sastanak *strana* biće sazvan najkasnije godinu dana nakon stupanja na snagu ove konvencije. Nakon toga, redovni sastanci strana biće održavani najmanje jednom u toku dve godine, ukoliko strane o tome

ne odluče drugačije ili na pisani zahtev bilo koje strane, pod uslovom da taj zahtev dobije podršku najmanje jedne trećine strana u roku od šest meseci pošto ga Izvršni sekretar Ekonomske komisije za Evropu uputi svim stranama.

2. *strane* će na svojim sastancima kontinuirano pratiti primenjivanje ove konvencije na bazi redovnog izveštavanja *strana*. Imajući u vidu ovaj cilj, one će:

- a) razmatrati politiku i pravne i metodološke pristupe koji se tiču dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i dostupnosti pravosuđa, imajući u vidu njihovo dalje unapređenje;
- b) razmenjivati informacije o iskustvu koje su stekli zaključivanjem i primenjivanjem bilateralnih i multilateralnih sporazuma ili drugih aranžmana, relevantnih u odnosu na ciljeve ove konvencije, a čije su strane jedna ili više *strana* ove konvencije;
- c) tražiti, tamo gde je to potrebno, usluge odgovarajućih tela ECE i drugih kompetentnih međunarodnih tela i posebnih komiteta po svim pitanjima koje treba uzeti u obzir kako bi se ispunjavali ciljevi ove konvencije;
- d) po potrebi uspostavljati pomoćna tela;
- e) po potrebi pripremati protokole ove konvencije;
- f) razmatrati i usvajati predloge amandmana na ovu konvenciju, u skladu sa odredbama člana 14;
- g) razmatrati i preduzimati bilo koje dodatne akcije koje su potrebne sa svrhom postizanja ciljeva ove konvencije;
- h) na svom prvom sastanku razmotriti i konsenzusom usvojiti poslovnik o radu za svoje sastanke i sastanke pomoćnih tela;
- i) na svom prvom sastanku razmotriti svoja iskustva u pogledu primene odredbi člana 5, stav 9 i razmotriti korake koji su neophodni za dalji razvoj sistema iz navedenog stava, uzimajući u obzir međunarodne procese i razvoj, uključujući razradu odgovarajućeg instrumenta koji se odnosi na inventare ili registre o ispuštanju i transferu zagađenja, a koji bi konvenciji mogli biti priključeni kao aneksi.

3. Na sastancima *strana* može se, po potrebi, na bazi konsenzusa razmotriti uspostavljanje finansijskih aranžmana.

4. Ujedinjene nacije, njihove specijalizovane agencije i Međunarodna agencija za atomsku energiju, kao i svaka država ili regionalna organizacija za ekonomsku integraciju koja prema odredbama člana 17, ima pravo da potpiše Konvenciju, ali nije *strana Konvencije*, kao i svaka međuvladina organizacija koja se bavi istim oblastima kojima se bavi i *Konvencija*, ovlašćene su da učestvuju kao posmatrači na sastancima strana.

5. Svaka nevladina organizacija koja se bavi oblastima kojima se bavi *Konvencija* i koja je o svojoj želji da bude reprezentovana na sastanku *strana*, informisala izvršnog sekretara Ekonomske komisije za Evropu, biće ovlašćena da učestvuje kao posmatrač, izuzev u slučaju kada najmanje jedna trećina prisutnih Strana podnese prigovore.

6. U svrhu poštovanja odredaba gore navedenih stavova 4 i 5, poslovnik o radu iz gore navedenog stava 2 h) predvideće praktične modalitete za postupak prijema i druge relevantne uslove.

Član 11.

Pravo glasa

1. Svaka *strana* ove konvencije ima jedan glas, izuzev u slučajevima iz niže navedenog stava 2.

2. Regionalne organizacije za ekonomsku integraciju će, u vezi sa pitanjima iz njihove nadležnosti, imati onoliko glasova koliki je broj njihovih članica koje su *strane Konvencije*. Ove organizacije neće koristiti svoje pravo glasa ukoliko to čine njihove države članice, i obrnuto.

Član 12.**Sekretarijat**

Izvršni sekretar Ekonomske komisije za Evropu vršiće sledeće funkcije Sekretarijata:

- (a) sazivanje i pripremanje sastanaka *strana*;
- (b) distribuiranje izveštaja i drugih informacija koje pristižu u skladu sa odredbama ove konvencije svim *stranama*;
- (c) druge funkcije koje mogu odrediti strane.

Član 13.**Aneksi**

Aneksi uz ovu konvenciju predstavljaju njen sastavni deo.

Član 14.**Amandmani na Konvenciju**

1. Svaka *strana* može predložiti amandmane na ovu konvenciju.

2. Tekst svakog predloženog amandmana na *Konvenciju* podnosi se, u pisanoj formi, izvršnom sekretaru Ekonomske komisije za Evropu koji će ga dostaviti svim stranama, najmanje devedeset dana pre održavanja sastanka *strana*, na kome je dati amandman predložen za usvajanje.

3. *Strane* će učiniti sve napore u cilju postizanja sporazuma u vidu konsenzusa oko svakog predloženog amandmana. Ako sve mogućnosti oko postizanja konsenzusa budu iscrpljene bez postizanja sporazuma, amandman će u krajnjem slučaju biti usvojen sa tročetvrtinskog većinom glasova *strana* koje su prisutne i koje glasaju na sastanku.

4. Amandmane na ovu konvenciju koji budu usvojeni u skladu sa odredbama gore navedenog stava 3, depozitar će dostaviti svim *stranama* na ratifikaciju, odobrenje ili prihvatanje. Amandmani na ovu konvenciju, izuzev na anekse, stupaju na snagu za *strane* koje su ih ratifikovale, odobrile ili prihvatile, devedesetog dana pošto depozitar primi obaveštenje o njihovoj ratifikaciji, odobrenju ili prihvatanju od najmanje tri četvrtine svih *strana*. Posle toga, ovi amandmani stupaju na snagu za svaku drugu *stranu* devedesetog dana nakon što data strana deponuje svoj instrument o ratifikaciji, odobrenju ili prihvatanju amandmana.

5. Svaka *strana* koja nije u stanju da odobri amandman na aneks ove konvencije, obavestiće o tome depozitara u pisanoj formi u roku od dvanaest meseci od dana obaveštenja o usvajanju. Depozitar će o prijemu takvog obaveštenja, bez odlaganja, obavestiti sve *strane*. *Strana* uvek može svoje ranije obaveštenje da zameni prihvatanjem i nakon deponovanja instrumenta prihvatanja. Amandmani na takav aneks stupaju na snagu za tu *stranu*.

6. Nakon isteka roka od dvanaest meseci od datuma kada je depozitar dostavio predlog amandmana iz gore navedenog stava 4, amandman na aneks stupa na snagu za one strane koje nisu obavestile depozitara u skladu sa odredbama gore pomenutog stava 5, pod uslovom da više od jedne trećine strana nije podnelo takvo obaveštenje.

7. Za svrhe ovog člana *strane koje su prisutne i koje glasaju* označava *strane* koje su prisutne i koje glasaju za ili protiv.

Član 15.**Razmatranje poštovanja odredbi**

Strane će na sastanku, na bazi konsenzusa, uspostaviti nekonfrontirajuće, nepravne i konsultativne opcione aranžmane radi razmatranja poštovanja odredbi ove konvencije. Ovi aranžmani će omogućavati od-

govarajuće uključivanje javnosti i mogu da sadrže mogućnost razmatranja saopštenja pripadnika javnosti o pitanjima koja se tiču Konvencije.

Član 16.

Rešavanje sporova

1. Ako između dve ili više *strana* dodje do spora oko tumačenja ili primene ove konvencije, one će potražiti rešenje putem pregovora ili na bilo koji drugi način rešavanja sporova koji je prihvatljiv za strane u sporu.

2. Prilikom potpisivanja, ratifikovanja, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja ovoj konvenciji, ili bilo kada nakon toga, svaka *strana* ima mogućnost da, u pisanoj formi, izjavi depozitaru da u slučaju spora koji nije rešen, u skladu sa gore navedenim stavom 1, prihvata jedan ili oba od sledećih načina za rešavanje spora kao obavezan, u odnosu prema bilo kojoj drugoj *strani* koja prihvata istu obavezu:

- a) podnošenje spora Međunarodnom sudu pravde;
- b) arbitraža u skladu sa procedurom navedenom u "Aneksu II".

3. Ako *strane* u sporu prihvate oba načina rešavanja spora, iz gore navedenog stava 2, tada se spor može podneti samo Međunarodnom sudu pravde, ukoliko se strane u sporu ne sporazumeju drugačije.

Član 17.

Potpis

Ova konvencija biće otvorena za potpisivanje u Arhus-u (Danska) 25. juna 1998. godine, a nakon toga u sedištu Ujedinjenih nacija u Njujorku do 21. decembra 1998. godine i to za države članice Ekonomske komisije za Evropu, kao i za države koje imaju konsultativan status kod Ekonomske komisije za Evropu prema stavovima 8 i 11 *Rezolucije Ekonomskog i socijalnog saveta 36 (IV)* od 28. marta 1947. godine, kao i za regionalne organizacije za ekonomsku integraciju koje su osnovale suverene države članice Ekonomske komisije za Evropu, a koje su na njih prenele nadležnost u stvarima koje uređuje ova konvencija, uključujući nadležnost za sklapanje ugovora koji se odnose na ova pitanja.

Član 18.

Depozitar

Generalni sekretar Ujedinjenih nacija vršiće funkciju depozitara ove konvencije.

Član 19.

Ratifikacija, prihvatanje, odobravanje i pristupanje

1. Ova konvencija podleže ratifikaciji, prihvatanju ili odobravanju od strane država potpisnica i regionalnih organizacija za ekonomsku integraciju.

2. Ova konvencija će biti otvorena za pristupanje od 22. decembra 1998. godine za države i regionalne organizacije za ekonomsku integraciju pomenute u članu 17.

3. Bilo koja druga država, koja se ne navodi u gore navedenom stavu 2, a koja je članica Ujedinjenih nacija može pristupiti *Konvenciji*, nakon što to odobri sastanak strana.

4. Bilo koja organizacija iz člana 17 koja postane *strana* ove konvencije, a da ni jedna od njenih država članica nije *strana*, preuzima sve obaveze koje nameće ova konvencija. Ako je jedna ili više država članica takve organizacije *strana ove konvencije* ta organizacija i njene države članice će odlučiti o njihovim respektivnim odgovornostima za izvršavanje obaveza koje proističu iz ove *konvencije*. U tom slučaju, organizacija i države članice neće biti ovlašćene da istovremeno koriste svoja prava koja proizlaze iz ove konvencije.

5. U svojim instrumentima ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja, regionalne organizacije za ekonomsku integraciju iz člana 17 izjaviće obim svoje nadležnosti u odnosu na pitanja koja reguliše ova konvencija. Ove organizacije će, takođe, informisati depozitara o bilo kojoj suštinskoj promeni u njihovim nadležnostima.

Član 20.

Stupanje na snagu

1. Ova *konvencija* će stupiti na snagu devedesetog dana nakon podnošenja šesnaestog instrumenta ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja.

2. U svrhu gore navedenog stava 1, bilo koji instrument koji deponuje neka od regionalnih organizacija za ekonomsku integraciju neće biti smatran kao dodatni onim deponovanim od strane država članica takve organizacije.

3. Za svaku državu ili organizaciju iz člana 17 koja ratifikuje, prihvati ili odobri ovu konvenciju ili pristupi nakon deponovanja šesnaestog instrumenta ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja, ova *konvencija* će stupiti na snagu devedesetog dana od dana deponovanja instrumenta ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja date države ili organizacije.

Član 21.

Povlačenje

Bilo kada, nakon tri godine od dana stupanja ove konvencije na snagu, za datu *stranu*, ta *strana* ima pravo da se povuče iz *Konvencije* davanjem pisanog obaveštenja depozitaru. Svako takvo povlačenje stupiće na snagu devedesetog dana nakon što depozitar primi dato obaveštenje.

Član 22.

Autentični tekstovi

Original ove konvencije čiji su tekstovi na engleskom, francuskom i ruskom jednako autentični, biće deponovan kod generalnog sekretara Ujedinjenih nacija.

Kao svedoci dole potpisani, potpuno ovlašćeni za to, potpisali su ovu konvenciju, sačinjenu u Arhusu (Danska), ovog dvadeset petog dana juna, hiljadu devetsto devedeset osme godine.

ANEKSI

ANEKS I

SPISAK AKTIVNOSTI NA KOJE SE ODNOSI ČLAN 6, STAV 1 (a)

1. Energetski sektor:

- rafinerije mineralnih ulja i gasa;
- instalacije za gasifikaciju i likvefakciju;
- termocentrale i druge instalacije za sagorevanje sa unosom toplote od 50 megavata (MW) ili više;
- peći za koks;
- nuklearne elektrane i drugi nuklearni reaktori uključujući demontažu ili stavljanje van funkcije tih elektrana ili reaktora* (izuzev istraživačkih pogona za proizvodnju i konverziju fisionih i fertilnih materijala, čija maksimalna snaga ne prelazi 1kW konstantnog unosa toplote);
- instalacije za ponovnu preradu ozračenog nuklearnog goriva;

- instalacije namenjene za:
 - proizvodnju ili obogaćivanje nuklearnog goriva;
 - preradu ozračenog nuklearnog goriva ili visokoradioaktivnog otpada;
 - konačno odlaganje ozračenog nuklearnog goriva;
 - isključivo za konačno odlaganje radiaktivnog otpada;
 - isključivo za skladištenje (planirano da bude više od 10 godina) ozračenih nuklearnih goriva ili radioaktivnog otpada na mestu različitom od onoga gde se proizvodi.

2. Proizvodnja i prerada metala:

- instalacije za prženje ili sinterovanje metalne rude (uključujući sulfidnu rudu);
- instalacije za proizvodnju sirovog gvožđa ili čelika (primarna ili sekundarna fuzija) uključujući kontinuirano livenje, sa kapacitetom koji prelazi 2,5 tone na sat;
- instalacije za preradu crnih metala;
- postrojenja za toplo valjanje sa kapacitetom koji prelazi 20 tona sirovog čelika na sat;
- kovnice sa čekićima čija energija prelazi 50 kilodžula po čekiću i gde korišćena toplotna energija prevazilazi 20 MW;
- nanošenje zaštitnih slojeva legura metala sa unosom koji prelazi 2 tone sirovog čelika na sat;
- livnice za crne metale čija proizvodnja prelazi 20 tona na dan;
- instalacije za:
 - proizvodnju sirovih obojenih metala iz rude, koncentrata ili sekundarnih sirovina, metalurškim, hemijskim ili elektrolitičkim procesima;
 - topljenje, uključujući legiranje obojenih metala, uključujući ponovo dobijene proizvode (rafiniranje, livenje, itd.), sa kapacitetom topljenja koji prelazi 4 tone na dan za olovo i kadmijum ili 20 tona na dan za sve ostale metale;
 - instalacije za površinsku obradu metala i plastičnih materijala korišćenjem elektrolitičkih ili hemijskih procesa gde zapremina bazena za obradu prelazi 30 m³;

3. Mineralna industrija:

- instalacije za proizvodnju cementnog klinkera u rotacionim pećima sa proizvodnim kapacitetom koji prelazi 500 tona na dan ili kreča u rotacionim pećima sa proizvodnim kapacitetom koji prelazi 50 tona na dan ili u drugim pećima čiji proizvodni kapacitet prelazi 50 tona na dan;
- instalacije za proizvodnju azbesta i proizvoda na bazi azbesta;
- instalacije za proizvodnju stakla uključujući staklena vlakna sa kapacitetom topljenja koji prelazi 20 tona na dan;
- instalacije za topljenje mineralnih supstanci uključujući proizvodnju mineralnih vlakana sa kapacitetom topljenja koji prelazi 20 tona na dan;
- instalacije za proizvodnju keramičkih proizvoda pečenjem, naročito crepova, cigala, šamotnih cigala, poluporculanskih proizvoda ili porcelana, sa proizvodnim kapacitetom koji prelazi 75 tona na dan i/ili sa peći čiji kapacitet prelazi 4 m³ i više od 300 kg/m³, po peći.

4. Hemijska industrija: proizvodnja u okviru kategorija aktivnosti koje se nalaze u ovom stavu označava proizvodnju industrijskog obima koja se ostvaruje hemijskom obradom supstanci ili grupa supstanci nabrajanih u podstavovima a) do g):

- (a) hemijske instalacije za proizvodnju bazičnih organskih hemikalija kao što su:
- prosti ugljovodonici (linearni ili ciklični, zasićeni ili nezasićeni, alifatični ili aromatični);
 - ugljovodonici koji sadrže kiseonik kao što su alkoholi, aldehidi, ketoni, karboksilne kiseline, estri, acetati, etri, peroksidi, epoksi smole;
 - sumporasti ugljovodonici;
 - ugljovodonici koji sadrže azot kao što su amini, amidi, nitritna jedinjenja, nitro jedinjenja ili nitratna jedinjenja, nitriti, cijanati, izocijanati;

- ugljovodonici koji sadrže fosfor;
- halogeni ugljovodonici;
- organometalična jedinjenja;
- bazični plastični materijali (polimeri, sintetička vlakna i vlakna na bazi celuloze);
- sintetičke gume;
- boje i pigmenti;
- površinski aktivna sredstva;

(b) Hemijske instalacije za proizvodnju bazičnih neorganskih hemikalija, kao što su:

- gasovi, kao što su amonijak, hlor ili hloro-vodonik, fluor ili fluoro-vodonik, ugljenični oksidi, jedinjenja sumpora, azotni oksidi, vodonik, sumpor-dioksid, karbonil-hlorid;
- kiseline, kao što je hromna kiselina, fluorvodonična kiselina, fosforna kiselina, azotna kiselina, hlorovodonična kiselina, sumporna kiselina, oleum i druge neorganske kiseline koje sadrže sumpor;
- baze, kao što su amonijum-hidroksid, kalijum-hidroksid, natrijum-hidroksid;
- soli kao što su amonijum-hlorid, kalijum-hlorat, kalijum-karbonat, natrijum-karbonat, perborat, srebro-nitrat;
- nemetali, metalni oksidi ili druga neorganska jedinjenja kao što su kalcijum-karbid, silicijum, silicijum-karbid.

(c) Hemijske instalacije za proizvodnju veštačkih đubriva na bazi fosfora, azota i kalijuma (prosta i složena đubriva);

(d) Hemijske instalacije za proizvodnju osnovnih proizvoda za zaštitu bilja i biocida.

(e) Instalacije koja koriste hemijske ili biološke procese za proizvodnju osnovnih farmaceutskih proizvoda.

(f) Hemijske instalacije za proizvodnju eksploziva.

(g) Hemijske instalacije u kojima se hemijski ili biološki postupci koriste za proizvodnju aditiva na bazi proteina, enzima i drugih proteinskih supstanci.

5. Upravljanje otpadom:

- instalacije za spaljivanje, reciklažu, hemijsko tretiranje ili deponije opasnog otpada;
- instalacije za spaljivanje komunalnog otpada čiji kapacitet prelazi 3 tone na sat;
- instalacije za odlaganje bezopasnog otpada čiji kapacitet prelazi 50 tona na dan;
- deponije koje primaju više od 10 tona na dan ili sa ukupnim kapacitetom koji prelazi 25 000 tona, izuzimajući deponije inertnog otpada.

6. Postrojenja za tretiranje otpadnih voda sa kapacitetom koji prelazi 150 000 populacionog ekvivalenta.

7. Industrijska postrojenja za:

(a) proizvodnju pulpe za papir od drveta ili sličnih vlaknastih materijala;

(b) proizvodnju papira i kartona sa proizvodnim kapacitetom koji prelazi 20 tona na dan.

8.

(a) Izgradnja linija za dugolinijski železnički saobraćaj i izgradnja aerodroma** sa dužinom glavne piste od 2 100 m ili više;

(b) izgradnja puteva namenjenih za saobraćaj motornih vozila i brzih autoputeva***;

(c) izgradnja novog puta sa četiri ili više traka ili preuredjivanje i/ili proširivanje postojećeg puta sa dve ili manje traka na put sa četiri i više traka, gde bi takav novi put, ili preuređena i/ili proširena sekcija puta, imala u kontinuiranoj dužini 10 km i više.

9.

(a) Unutrašnji vodni putevi i pristaništa za unutašnji vodni saobraćaj koji dozvoljava prolaz plovila koja prelaze 1 350 tona;

- (b) trgovačke luke, dokovi za utovar i istovar povezani sa kopnom i spoljnim lukama (izuzimajući dokove za trajekte) koji mogu da primaju plovila koja prelazi 1 350 tona.
10. Sistemi za prikupljanje podzemnih voda ili veštački sistemi za obnavljanje podzemnih voda gde je godišnja zapremina prikupljene ili obnovljene vode ekvivalentna ili prelazi 100 miliona m³.
- 11.
- (a) Radovi na transferu vodnih resursa između rečnih bazena gde transfer ima za svrhu otklanjanje mogućih manjaka vode i gde količina transferisane vode prelazi 100 miliona m³/godišnje.
- (b) U svim ostalim slučajevima, radovi na transferu vodnih resursa gde prosečni višegodišnji protok iz bazena uzimanja prelazi 2000 miliona m³/godišnje i gde količina transferisane vode prelazi 5% ovog protoka.
- U oba slučaja transfer pijaće vode cevima je isključen.
12. Ekstrakcija petroleja i prirodnog gasa za komercijalne svrhe kada količina ekstrahovanog petroleja prelazi 500 tona na dan, a gasa 500.000 m³, na dan.
13. Brane i druge instalacije namenjene za zadržavanje ili stalno skladištenje vode, kada nova ili dodatna količina zadržane ili uskladištene vode prelazi 10 miliona m³.
14. Cevovodi za transport gasa, nafte ili hemikalija sa prečnikom većim od 800 mm i dužinom koja prelazi 40 km.
15. Postrojenja za intenzivno uzgajanje živine ili svinja sa više od:
- (a) 40.000 mesta za živinu;
- (b) 2.000 mesta za proizvodnju svinja (preko 30 kg);
- (c) 750 mesta za krmače.
16. Kamenolomi i otvoreni rudarski kopovi čija površina prelazi 25 hektara ili u slučaju tresetišta gde površina lokacije prevazilazi 150 hektara.
17. Izgradnja dalekovoda sa naponom od 220 kV ili više i dužinom većom od 15 km.
18. Postrojenja za skladištenje petroleja, petrohemijskih ili hemijskih proizvoda sa kapacitetom od 200.000 tona ili više.
19. Ostale aktivnosti:
- postrojenja za predtretman (postupci kao pranje, izbeljivanje, mercerizacija) ili bojenje vlakana ili tekstila čiji kapacitet prelazi 10 tona na dan;
 - postrojenja za bojenje koža čiji kapacitet prelazi 12 tona finalnih proizvoda na dan;
- (a) Klanice sa obradom zaklanih životinja čiji kapacitet prerade prelazi 50 tona na dan;
- (b) postrojenja za preradu i obradu prehrambenih proizvoda poreklom od:
- životinjskih sirovina (izuzev mleka) sa kapacitetom proizvodnje finalnih proizvoda većim od 75 tona na dan;
 - biljnih sirovina sa kapacitetom proizvodnje finalnih proizvoda većim od 300 tona na dan (prosečna vrednost zasnovana na tromesečnoj osnovi);
- (c) Prerada i obrada mleka sa unosom mleka većim od 200 tona na dan (prosečna vrednost zasnovana na godišnjoj osnovi);
- postrojenja za odlaganje ili recikliranje životinjskih leševa i otpada čiji kapacitet prerade prelazi 10 tona na dan;
 - postrojenja za površinsko tretiranje supstanci, predmeta ili proizvoda uz korišćenje organskih rastvarača, posebno za štampanje, prevlačenje, odmašćivanje, zaštitu od vode, tutkalisanje, slikanje, čišćenje ili impregniranje sa potrošnjom od preko 150 kg na sat ili više od 200 tona godišnje;
 - instalacije za proizvodnju ugljenika (teško sagorivog uglja) ili elektrografita termičkom obradom ili grafitizacijom.

20. Svaka aktivnost koju ne obuhvataju stavovi od 1. do 19. gde je učešće javnosti obezbeđeno procedurom procene uticaja na životnu sredinu u okviru nacionalnog zakonodavstva.

21. Odredbe člana 6, stav 1 (a) *Konvencije* ne primenjuju se ni na jedan od gore navedenih projekata preduzetih isključivo ili uglavnom u svrhe istraživanja, razvoja i testiranja novih metoda ili proizvoda u toku manje od dve godine, izuzev ukoliko nije verovatno da će izazvati značajan uticaj na životnu sredinu ili zdravlje.

22. Svaka promena ili proširenje aktivnosti, kada takva promena ili proširenje odgovara kriterijumima / graničnim vrednostima koje postavlja ovaj Aneks, podležu odredbama člana 6, stav 1 a) *Konvencije*. Svaka druga promena ili proširenje aktivnosti podleže odredbama člana 6, stav 1 b) *Konvencije*.

ANEKS II

ARBITRAŽA

1. U slučaju podnošenja spora na arbitražu u skladu sa odredbama člana 16, stav 2 ove konvencije, strana ili strane u sporu dužne su da obaveste sekretarijat o predmetu arbitraže, posebno naglašavajući članove ove konvencije čije je tumačenje ili primena u pitanju. Sekretarijat će dobijene informacije proslediti svim stranama Konvencije.

2. Arbitražno veće se sastoji od tri člana. Strana ili strane koje tuže, kao i druga strana ili strane u sporu imenuju po jednog arbitra. Ovi arbitri, na osnovu sporazuma, imenuju trećeg koji će biti predsednik arbitražnog veća. On ne sme da bude državljanin ni jedne od strana u sporu, niti da ima stalno boravište na teritoriji država koje su u sporu, niti može da bude zaposlen kod strana u sporu, niti da je učestvovao u datom slučaju u bilo kom svojstvu.

3. Ako se predsednik arbitražnog veća ne odredi u roku od dva meseca od postavljanja drugog arbitra, izvršni sekretar Ekonomske komisije za Evropu, na zahtev bilo koje od strana u sporu, imenovaće predsednika tokom sledeća dva meseca.

4. Ako jedna od strana u sporu ne imenuje arbitra u roku od dva meseca od prispeća zahteva, druga strana o tome može da obavesti izvršnog sekretara Ekonomske komisije za Evropu koji će imenovati predsednika arbitražnog veća u roku od sledećih dva meseca. Nakon imenovanja, predsednik arbitražnog veća će zahtevati od strane koja nije imenovala svog arbitra da to učini u roku od dva meseca. Ako to ne uspe da uradi u navedenom roku, predsednik o tome obaveštava izvršnog sekretara Ekonomske komisije za Evropu koji će imenovati datog arbitra u roku od sledećih dva meseca.

5. Arbitražno veće će doneti svoju odluku u saglasnosti sa međunarodnim pravom i odredbama ove konvencije.

6. Svako arbitražno veće konstituisano po odredbama propisanim u ovom Aneksu, doneće svoja pravila o postupku.

7. Odluke arbitražnog veća, bilo da se radi o procesnim ili materijalnim, biće donete većinom glasova njegovih članova.

8. Veće ima ovlašćenje da preduzme sve odgovarajuće mere da bi utvrdilo činjenice.

9. Strane u sporu će olakšati rad arbitražnom veću i posebno koristeći sva sredstva koja im se nalaze na raspolaganju, one će:

(a) obezbediti sva relevantna dokumenta, uslove i informacije;

(b) omogućiti, gde je to neophodno, pozivanje svedoka ili eksperata i prihvatiti njihov dokazni materijal.

10. Strane i arbitri će štiti poverljivost bilo kojih informacija koje prime u poverenju u toku postupka pred arbitražnim većem.

11. Arbitražno veće može, na zahtev jedne od strana, da preporuči privremene mere zaštite.

12. Ako se jedna od strana u sporu ne pojavi pred većem ili ne učestvuje u odbrani svog slučaja, druga strana može da zahteva da veće nastavi sa postupkom i donese svoju konačnu odluku. Odsustvo jedne strane ili ne učestvovanje u odbrani neće predstavljati prepreku za odvijanje postupka.

13. Arbitražno veće može da sasluša i odluči o protivtužbenim zahtevima koji proističu direktno iz predmeta spora.

14. Ukoliko arbitražno veće ne odluči drugačije, zbog posebnih uslova u datom slučaju, troškovi veća, uključujući nadoknade za svoje članove, strane u sporu ravnopravno dele. Veće će voditi evidenciju svojih troškova o čemu će podneti završni izveštaj stranama u sporu.

15. Svaka strana ove konvencije koja ima pravni interes u predmetu spora i na koju može da utiče odluka u tom slučaju, može da se umeša u postupak uz saglasnost veća.

16. Arbitražno veće će doneti svoju odluku u roku od pet meseci od datuma kada je veće uspostavljeno, izuzev ako oceni da je produženje roka neophodno, ali na period ne duži od pet meseci.

17. Uz odluku arbitražnog veća biće dato i obrazloženje. Odluka će biti konačna i obavezujuća za sve strane u sporu. Arbitražno veće će odluku proslediti stranama u sporu i sekretarijatu. Sekretarijat će dalje proslediti dobijene informacije svim stranama ove konvencije.

18. Bilo koji spor koji se može pojaviti između strana, u pogledu tumačenja ili izvršavanja odluke može, od bilo koje strane, biti upućen arbitražnom veću koje je tu odluku donelo ili, u slučaju da ovo veće ne može da se sazove, drugom veću konstituisanom za ovu svrhu na isti način kao i prethodno.

* *Nuklearne elektrane i drugi nuklearni reaktori prestaju da budu instalacije tog tipa kada se svo nuklearno gorivo i drugi radioaktivno kontaminirani elementi trajno uklone sa lokacije instalacije.*

** *Za svrhu ove konvencije, aerodrom označava aerodrom čija je definicija saglasna sa definicijom iz Čikaške konvencije iz 1944. godine kojom je osnovana Medjunarodna organizacija za civilno vazduhoplovstvo (aneks 14).*

*** *Za svrhu ove konvencije, brzi autoput označava put čija je definicija saglasna sa definicijom iz Evropskog sporazuma o glavnim medjunarodnim saobraćajnim arterijama od 15. novembra 1975. godine.*

Aneks 4

Odluke Međunarodnog suda pravde

CORFU CHANNEL CASE (ASSESSMENT OF AMOUNT OF COMPENSATION) Judgment of 15 December 1949

In a Judgment given on April 9th, 1949, the Court held Albania responsible, under international law, for the explosions which occurred on October 22nd, 1946, in Albanian waters, and for the damage and loss of human life that resulted to the United Kingdom. In the same Judgment, the Court concluded that it had jurisdiction to assess the amount of the compensation, but it was not able to do so immediately, as certain information was lacking.

There were therefore further proceedings to enable the two parties to investigate, prove or dispute the sums claimed as compensation.

During these proceedings, Albania announced its view that, in accordance with the terms of the Special Agreement signed by the two parties, the Court had solely to consider the question of principle whether Albania was, or was not, obliged to pay compensation to the United Kingdom, and that, in Albania's view, the Court had no jurisdiction to fix what the amount of compensations should be. Consequently, Albania decided not to take any further part in the proceedings.

At a public hearing on November 17th, 1949, the Court, after hearing the representatives of the United Kingdom, ordered an examination of the figures and estimates produced by the United Kingdom to be entrusted to experts, owing to the technical nature of the question raised.

These experts, who were two specialists in naval construction and in warships, of Netherlands nationality, handed in their report on December 2nd; at a subsequent meeting of the Court, they answered questions put to them by certain Judges who desired further enlightenment.

In the Judgment summarized here the Court states that, as the Albanian Government has failed to defend its case, procedure in default of appearance is brought into operation. The Court having given a decision in its Judgment of April 9th that it has jurisdiction to assess the compensation, the matter is *res judicata* and no longer in discussion.

But even in procedure in default of appearance, the Court is bound to satisfy itself that the claim is well founded in fact and law.

The Court therefore considers successively the three heads of compensation in the United Kingdom claim: for the replacement of the destroyer *Saumarez*, which became a total loss as the result of the explosions in the Corfu Channel; for the damage sustained by the destroyer *Volage*; and finally in respect of the deaths and injuries of naval personnel.

On the first two heads of the claim the Court states that, in the view of the experts appointed by it, the figures given by the United Kingdom Government may be held to be an exact and reasonable estimate of the damage sustained.

As regards the claim for compensation in respect of naval personnel, the Court considers that the documents produced by the United Kingdom Government are sufficient proof.

The Court therefore gives judgment in favour of the claim of the United Kingdom and condemns Albania to pay to that country a total compensation of 843,947.

Aneks 5

Odluke Evropskog suda pravde

Judgment of the Court of 4 July 2000 - Commission of the European Communities v Hellenic Republic

Keywords

1. Actions for failure to fulfil obligations - Judgment of the Court establishing such failure - Breach of the obligation to comply with the judgment - Action brought under Article 171(2) of the Treaty (now Article 228(2) EC) - Admissibility - Conditions

(EC Treaty, Art. 171(2) (now Art. 228(2) EC))

2. Environment - Disposal of waste - Directives 75/442 and 78/319 - Articles 4 and 5 respectively - Obligation on the Member States to ensure the disposal of waste and to take appropriate measures in respect of toxic and dangerous waste - Scope - Assessment of the need for measures - Discretion - Limits

(Council Directives 75/442, Art. 4, and 78/319, Art. 5)

3. Environment - Disposal of waste - Directives 75/442 and 78/319 - Articles 4 and 5 respectively - Obligation on the Member States to ensure the disposal of waste and to take appropriate measures in respect of toxic and dangerous waste - Identical effect in Directives 75/442 as amended and 91/689

(Council Directives 75/442, Art. 4, 78/319, Art. 5, and 91/689)

4. Member States - Obligations - Failure to fulfil obligations - Justification - Not permissible

(EC Treaty, Art. 169 (now Art. 226 EC))

5. Acts of the institutions - Directives - Implementation by the Member States - Directive requiring a plan to be drawn up for the attainment of certain objectives - Implementation of incomplete practical measures or fragmentary legislation - Obligation not discharged - Plans prescribed by Directives 75/442 and 78/319 on waste

(EC Treaty, Art. 189, third para. (now Art. 249, third para., EC); Council Directives 75/442, Art. 6, and 78/319, Art. 12)

6. Actions for failure to fulfil obligations - Judgment of the Court establishing such failure - Period allowed for compliance

(EC Treaty, Art. 171 (now Art. 228 EC))

7. Actions for failure to fulfil obligations - Judgment of the Court establishing such failure - Effects - Obligations of the defaulting Member State - Compliance with the judgment - Failure to comply - Financial penalties - Method of calculation - Power for the Commission to adopt guidelines - Suggestions submitted to the Court - Effect

(EC Treaty, Art. 171(2), first and second subparas (now Art. 228(2), first and second subparas, EC))

8. Actions for failure to fulfil obligations - Judgment of the Court establishing such failure - Breach of the obligation to comply with the judgment - Financial penalties - Periodic penalty payment - Determination of the amount - Criteria

(EC Treaty, Art. 171(2), third subpara. (now Art. 228(2), third subpara., EC))

Summary

1. Infringement proceedings brought by the Commission under Article 171(2) of the Treaty (now Article 228(2) EC) for a declaration that a Member State has failed to fulfil its obligations by not taking the necessary measures to comply with a judgment of the Court establishing a breach of obligations on its part and for an order requiring it to pay a periodic penalty payment are admissible where all the stages of the pre-litigation procedure, including the letter of formal notice, have occurred after the Treaty on European Union entered into force.

(see para. 42)

2. Whilst Article 4 of Directive 75/442 on waste did not specify the actual content of the measures to be taken by the Member States in order to ensure that waste is disposed of without endangering human health and without harming the environment, it was none the less binding on the Member States as to the objective to be achieved, while leaving to them a margin of discretion in assessing the need for such measures. A significant deterioration in the environment over a protracted period when no action has been taken by the competent authorities is in principle an indication that the Member State concerned has exceeded the discretion conferred on it by that provision. The same analysis can be made as regards Article 5 of Directive 78/319 on toxic and dangerous waste.

(see paras 55-57)

3. The obligations flowing from Article 4 of Directive 75/442 on waste and Article 5 of Directive 78/319 on toxic and dangerous waste were independent of the more specific obligations contained in Articles 5 to 11 of Directive 75/442 concerning the planning, organisation and supervision of waste disposal operations and Article 12 of Directive 78/319 concerning the disposal of toxic and dangerous waste. The same is true of the corresponding obligations under Directive 75/442 as amended and Directive 91/689 on hazardous waste.

(see paras 48-49, 58)

4. A Member State may not plead internal circumstances, such as difficulties of implementation which emerge at the stage when a Community measure is put into effect, to justify a failure to comply with obligations and time-limits laid down by Community law.

(see para. 70)

5. Incomplete practical measures or fragmentary legislation cannot discharge the obligation of Member States to draw up a comprehensive programme with a view to attaining certain objectives.

Legislation or specific measures amounting only to a series of ad hoc normative interventions that are incapable of constituting an organised and coordinated system for the disposal of waste and toxic and dangerous waste cannot be regarded as plans which the Member States are required to adopt under Article 6 of Directive 75/442 on waste and Article 12 of Directive 78/319 on toxic and dangerous waste.

(see paras 75-76)

6. While Article 171 of the Treaty (now Article 228 EC) does not specify the period within which a judgment establishing that a Member State has failed to fulfil its obligations must be complied with, the importance of immediate and uniform application of Community law means that the process of compliance must be initiated at once and completed as soon as possible.

(see para. 82)

7. Article 171(1) of the Treaty (now Article 228(1) EC) provides that, if the Court finds that a Member State has failed to fulfil an obligation under the Treaty, that State is required to take the necessary measures to comply with the Court's judgment. If the Member State concerned does not take those measures within the time-limit laid down by the Commission in the reasoned opinion adopted pursuant to the first subparagraph of Article 171(2) of the Treaty, the Commission may bring the case before the Court. As provided in the second subparagraph of Article 171(2), the Commission is to specify the amount of the lump sum or penalty payment to be paid by the Member State concerned which it considers appropriate in the circumstances. In the absence of provisions in the Treaty, the Commission may adopt guidelines for determining how the lump sums or penalty payments which it intends to propose to the Court are calculated, so as, in

particular, to ensure equal treatment between the Member States. While these suggestions of the Commission cannot bind the Court, they are however a useful point of reference.

(see paras 81, 83-84, 89)

8. It is stated in the third subparagraph of Article 171(2) of the Treaty (now the third subparagraph of Article 228(2) EC) that the Court, if it finds that the Member State concerned has not complied with its judgment, may impose a lump sum or a penalty payment on it. First, since the principal aim of penalty payments is that the Member State should remedy the breach of obligations as soon as possible, a penalty payment must be set that will be appropriate to the circumstances and proportionate both to the breach which has been found and to the ability to pay of the Member State concerned. Second, the degree of urgency that the Member State concerned should fulfil its obligations may vary in accordance with the breach. To that end, the basic criteria which must be taken into account in order to ensure that penalty payments have coercive force and Community law is applied uniformly and effectively are, in principle, the duration of the infringement, its degree of seriousness and the ability of the Member State to pay. In applying those criteria, regard should be had in particular to the effects of failure to comply on private and public interests and to the urgency of getting the Member State concerned to fulfil its obligations.

(see paras 89-92)

Parties

In Case C-387/97,

Commission of the European Communities, represented by M. Condou-Durande, of its Legal Service, acting as Agent, with an address for service in Luxembourg at the office of C. Gómez de la Cruz, of its Legal Service, Wagner Centre, Kirchberg,

applicant,

supported by

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, represented by J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, acting as Agent, with an address for service at the British Embassy, 14 Boulevard Roosevelt, intervener,

v

Hellenic Republic, represented by A. Samoni-Rantou, Legal Adviser in the Special Department for Community Legal Affairs in the Ministry of Foreign Affairs, E.-M. Mamouna, Assistant Lawyer in the same department, and G. Karipsiadis, Specialist Adviser in that department, acting as Agents, with an address for service in Luxembourg at the Greek Embassy, 117 Val Sainte-Croix,

defendant,

APPLICATION for a declaration that, by failing to take the necessary measures to comply with the judgment of the Court of 7 April 1992 in Case C-45/91 Commission v Greece [1992] ECR I-2509 and, in particular, by still not having drawn up or implemented the plans necessary for the disposal of waste and toxic and dangerous waste from the area concerned without endangering human health and without harming the environment, the Hellenic Republic has failed to fulfil its obligations under Article 171 of the EC Treaty (now Article 228 EC), and for an order requiring the Hellenic Republic to pay to the Commission, into the account EC own resources, a daily penalty payment of ECU 24 600 for each day of delay in implementing the measures necessary to comply with the judgment in Case C-45/91, from notification of the present judgment,

THE COURT,

composed of: G.C. Rodríguez Iglesias, President, J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward, L. Sevón, R. Schintgen (Presidents of Chambers), P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm (Rapporteur), M. Wathelet and V. Skouris, Judges,

Advocate General: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

Registrar: L. Hewlett, Administrator,

having regard to the Report for the Hearing,
 after hearing oral argument from the parties at the hearing on 29 June 1999,
 after hearing the Opinion of the Advocate General at the sitting on 28 September 1999,
 gives the following
 Judgment

Grounds

1 By application lodged at the Court Registry on 14 November 1997, the Commission of the European Communities brought an action under Article 171 of the EC Treaty (now Article 228 EC) for a declaration that, by failing to take the necessary measures to comply with the judgment of the Court of 7 April 1992 in Case C-45/91 *Commission v Greece* [1992] ECR I-2509 and, in particular, by still not having drawn up or implemented the plans necessary for the disposal of waste and toxic and dangerous waste from the area concerned without endangering human health and without harming the environment, the Hellenic Republic has failed to fulfil its obligations under Article 171 of the EC Treaty (now Article 228 EC), and for an order requiring the Hellenic Republic to pay to the Commission, into the account EC own resources, a daily penalty payment of ECU 24 600 for each day of delay in implementing the measures necessary to comply with the judgment in Case C-45/91, from notification of the present judgment.

Community legislation

2 In the versions in force on the expiry of the period of two months set in the reasoned opinion which culminated in the finding of a failure to fulfil obligations in Case C-45/91, Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste (OJ 1975 L 194, p. 39) and Council Directive 78/319/EEC of 20 March 1978 on toxic and dangerous waste (OJ 1978 L 84, p. 43) provided for the harmonisation of national laws concerning the disposal of certain waste. As is apparent from the third recital in the preamble to Directive 75/442 and the fourth recital in the preamble to Directive 78/319 respectively, those directives were designed, in particular, to protect human health and safeguard the environment against harmful effects caused by the collection, carriage, treatment, storage and tipping of such waste.

3 In order to ensure achievement of that objective, Directives 75/442 and 78/319 required the Member States to adopt certain provisions and to take certain other measures.

4 First of all, under Article 4 of Directive 75/442 the Member States were to take the measures necessary to ensure that waste was disposed of without endangering human health and without harming the environment, and in particular without risk to water, air, soil, plants or animals, without causing a nuisance through noise or odours and without adversely affecting the countryside or places of special interest.

5 Article 5(1) of Directive 78/319 provided that the Member States were to take the necessary measures to ensure that toxic and dangerous waste was disposed of without endangering human health and without harming the environment, and in particular without risk to water, air, soil, plants or animals, without causing a nuisance through noise or odours and without adversely affecting the countryside or places of special interest. Under Article 5(2) of that directive, the Member States were in particular to take the necessary steps to prohibit the abandonment and uncontrolled discharge, tipping or carriage of toxic and dangerous waste, as well as its consignment to installations, establishments or undertakings other than those referred to in Article 9(1) of the directive.

6 Article 5 of Directive 75/442 required the Member States to establish or designate the competent authority or authorities to be responsible, in a given zone, for the planning, organisation, authorisation and supervision of waste disposal operations.

7 Under the first paragraph of Article 6 of Directive 75/442, the competent authority or authorities designated were required to draw up as soon as possible one or several plans relating, in particular, to the type and quantity of waste to be disposed of, general technical requirements, suitable disposal sites and any special arrangements for particular types of waste. The second paragraph of that article provided that the plan or plans could, for example, cover the natural or legal persons empowered to carry out the disposal of waste, the estimated costs of the disposal operations, and appropriate measures to encourage rationalisation of the collection, sorting and treatment of waste.

8 Under Article 6 of Directive 78/319, the Member States were to designate or establish the competent authority or authorities to be responsible, in a given area, for the planning, organisation, authorisation and supervision of operations for the disposal of toxic and dangerous waste.

9 The first subparagraph of Article 12(1) of Directive 78/319 stated that the competent authorities had to draw up, and keep up to date, plans for the disposal of toxic and dangerous waste. Those plans were to cover in particular the type and quantity of waste to be disposed of, the methods of disposal, specialised treatment centres where necessary, and suitable disposal sites.

10 In accordance with Article 145 of the Act concerning the conditions of accession of the Hellenic Republic and the adjustments to the Treaties (OJ 1979 L 291, p. 17, hereinafter the Act of Accession), the Hellenic Republic had until 1 January 1981 to put into effect the measures necessary to comply with Directives 75/442 and 78/319.

The judgment in Case C-45/91

11 In its judgment in Case C-45/91, the Court held that the Hellenic Republic had failed to fulfil its obligations under Articles 4 and 6 of Directive 75/442 and Articles 5 and 12 of Directive 78/319.

12 According to that judgment, the Commission, having become aware of problems posed by the disposal of waste in the prefecture of Chania in Crete (Greece), asked the Greek Government to explain the situation. In particular, it asked for information regarding the existence of a rubbish tip at the mouth of the river Kouroupitos.

13 The Greek Government replied that it was going to put an end to the operation of that tip and create new disposal sites. However, it stated that, pending completion of the necessary work on the infrastructure for those new sites, the waste from the prefecture of Chania would continue to be deposited in the Kouroupitos tip until August 1988.

14 The Commission considered that reply to be unsatisfactory and sent the Hellenic Republic a letter of formal notice. In that letter it stated that, in its view, the Hellenic Republic, contrary to Article 4 of Directive 75/442 and Article 5 of Directive 78/319, had not taken any measures enabling the waste in question to be disposed of without endangering human health and without harming the environment. It also stated that the Hellenic Republic had still not drawn up either the waste disposal plan prescribed by Article 6 of Directive 75/442 or the plan for the disposal of toxic and dangerous waste required by Article 12 of Directive 78/319. Nor had it taken any measure regarding the disposal of waste as required by Article 7 of Directive 75/442. The Commission concluded that the Hellenic Republic had failed to fulfil its obligations under Articles 4, 5, 6, 7 and 13 of Directive 75/442 and Articles 5, 6, 12 and 21 of Directive 78/319.

15 In their reply to that letter, the Greek authorities referred to the opposition of the population of Chania to the plan to create new landfill sites and stated that the authorities in Chania therefore envisaged, in the medium term, the creation of landfill sites in smaller towns and, in the long term, the incineration and recycling of refuse.

16 On 5 March 1990 the Commission issued a reasoned opinion which it sent to the Hellenic Republic. In the reasoned opinion, the Commission expressed the view that the Greek authorities had failed to fulfil their obligations arising from the Treaty since they were still at the stage of preparing the necessary measures to comply with Directives 75/442 and 78/319 in the area of Chania.

17 In the Treaty infringement proceedings which it brought against the Hellenic Republic, the Commission submitted that the Greek authorities had taken no measure enabling waste from the Chania area to be disposed of without endangering human health and without harming the environment. It added that the competent authorities had not taken any steps to implement a proper plan which would lead to the correct management of waste in that area in accordance with a timetable. It made the same criticisms with regard to the toxic and dangerous waste from the area, in respect of which the Greek authorities had similarly not taken any appropriate measures or laid down a disposal plan.

18 In reply, the Hellenic Republic stated that several studies had been undertaken between 1989 and 1991 regarding the management and recycling of waste from the Chania area. However, implementation of the planned programme had been suspended because of the opposition of the local population.

19 In paragraph 21 of its judgment in Case C-45/91, the Court stated that, pursuant to Article 145 of the Act of Accession, Directives 75/442 and 78/319 should have been implemented in Greece by 1 January 1981 at the latest. It also pointed out that, in accordance with settled case-law, a Member State may not plead internal

circumstances, such as difficulties of implementation which emerge at the stage when a Community measure is put into effect, to justify a failure to comply with obligations and time-limits laid down by Community law.

20 The Court accordingly held:

By failing to take the measures necessary to ensure that in the area of Chania waste and toxic and dangerous waste are disposed of without endangering human health and without harming the environment, and by failing to draw up for that area plans for the disposal of waste and of toxic and dangerous waste, the Hellenic Republic has failed to fulfil its obligations under Articles 4 and 6 of Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste, and Articles 5 and 12 of Council Directive 78/319/EEC of 20 March 1978 on toxic and dangerous waste.

Pre-litigation procedure

21 The Commission was not notified of any measures to comply with the judgment in Case C-45/91, and so it reiterated in a letter of 11 October 1993 to the Greek authorities that the Court had found against the Hellenic Republic in that judgment and pointed out that no measure to comply with the judgment had been communicated to it.

22 By letter of 24 August 1994 the Greek Government informed the Commission that the competent body for waste management at local level had obtained preliminary approval for two landfill sites at Kopinadi and Vardia. Studies to assess the impact of those sites on the environment were in the process of being prepared, in accordance with the national legislation transposing Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (OJ 1985 L 175, p. 40), and were to be completed before the end of 1994. Following that procedure, the competent body could draw up the final study regarding the construction, operation, supervision and restoration of whichever of the two sites appeared the more suitable.

23 Having received no further information from the Greek Government, the Commission decided to initiate the procedure under Article 171(2) of the Treaty. On 21 September 1995 it called on the Greek Government to submit within two months its observations concerning its failure to comply with the judgment in Case C-45/91.

24 By letter of 14 December 1995 the Greek Government informed the Commission that the prefectorial council for Chania had selected a waste disposal site and that the waste disposal programme would therefore be implemented.

25 The Commission considered that that reply clearly showed that, four years after the judgment in Case C-45/91, the Greek authorities still had not taken the necessary measures to comply with the judgment, that adoption of those measures was still only at a preliminary stage and that the waste disposal plans still could not be implemented. Thus, according to the Commission, waste continued to be deposited in the Kouroupi-tos tip, endangering public health and harming the environment.

26 By reasoned opinion of 6 August 1996, the Commission found that, by failing to take the necessary measures to comply with the judgment in Case C-45/91 and, in particular, by still not having drawn up or implemented the plans necessary for the disposal of waste and toxic and dangerous waste from the area concerned without endangering human health and without harming the environment, the Hellenic Republic had failed to fulfil its obligations under the Treaty.

27 The Commission called on the Hellenic Republic, in accordance with Article 171(2) of the Treaty, to take the necessary measures to comply with the reasoned opinion within two months of its notification. In addition, the Commission drew the attention of the Greek authorities to the fact that a periodic penalty payment could be imposed for failure by the Hellenic Republic to comply with the judgment in Case C-45/91, stating that it would determine the amount of the penalty payment to be claimed in the Court proceedings pursuant to Article 171(2) of the Treaty in the light of the circumstances obtaining when it brought its action.

28 In their reply of 11 November 1996, the Greek authorities referred to a national waste management plan, guaranteed and implemented at prefectorial and regional level, for which the necessary funds were available and committed. As regards the regional waste management plan in the prefecture of Chania, the Greek authorities stated that it consisted in the implementation of an integrated management programme including:

- the sorting of waste at source;
- the construction and operation of a mechanical recycling plant;

- the provision and operation of a landfill site; and
- a programme for the reinstatement and restoration of the area on account of the uncontrolled disposal of waste in the Kouroupitos tip.

29 With regard to the waste deposited in the Kouroupitos tip, the Greek authorities indicated that they had taken specific actions and measures of intervention dealing with the local problems in order to resolve definitively the question of that site, for which they were drawing up separate management programmes.

30 As for the management of toxic and dangerous waste, especially hospital waste, the Greek authorities stated that they were implementing a series of actions and measures of intervention relating to the financing of waste management studies and works and, in particular, that the Chania prefectorial authorities had taken the steps necessary to set up a mechanical recycling plant and a landfill site. According to the competent authorities, completion of that programme would settle the problem of the river Kouroupitos and resolve the problem of waste management in the Chania area.

31 By letter of 28 August 1997 the Greek authorities provided supplementary information concerning progress with the procedure for waste management in the prefecture of Chania. They indicated in particular that preliminary approval had been granted for the location chosen for the landfill site and that the study relating to the environmental impact of the waste recycling and composting plant had been completed, as had the first stage of an international restricted tendering procedure.

32 The Commission considered that those replies were unsatisfactory and that the measures to comply with the judgment in Case C-45/91 had still not been implemented and consequently decided to bring the present action.

Forms of order sought

33 The Commission claims that the Court should declare that the Hellenic Republic has failed to fulfil its obligations under Article 171 of the Treaty, impose on it a penalty payment of EUR 24 600 for each day of delay in implementing the measures necessary to comply with the judgment in Case C-45/91 and order it to pay the costs.

34 By order of the President of the Court of 29 September 1998, the United Kingdom was granted leave to intervene in support of the form of order sought by the Commission. However, it has not filed pleadings.

35 The Greek Government claims that the Court should declare the action inadmissible or dismiss it as unfounded and order the Commission to pay the costs. In the alternative, it contends that the Court should set the penalty payment on the basis of coefficients of seriousness and duration which are more favourable to the Hellenic Republic than those applied by the Commission, taking account of the high degree of compliance with the judgment in Case C-45/91 achieved by the Hellenic Republic.

Admissibility

36 Relying on the judgments in Case 14/81 *Alpha Steel v Commission* [1982] ECR 749, at paragraph 28, and in Case C-331/88 *Fedesa and Others* [1990] ECR I-4023, at paragraph 42, the Opinion of Advocate General Fennelly in Case C-334/94 *Commission v France* [1996] ECR I-1307 and some of the legal literature, the Greek Government maintains that the action is inadmissible on the ground that Article 171(2) of the Treaty, which results from the Treaty on European Union, entered into force on 1 November 1993, after the initiation of the infringement procedure based on Article 171 of the Treaty for failure to comply with the judgment in Case C-45/91.

37 In its submission, Article 171(2) of the Treaty provides for the imposition of very severe penalties on the Member States and is therefore a stricter and more onerous rule which in principle cannot be applied retroactively.

38 The Greek Government states that the infringement procedure for failure to comply with the judgment in Case C-45/91 began on 11 October 1993 when the Commission, having received no information regarding compliance with that judgment, wrote to the Greek authorities reminding them that the Court had found against the Hellenic Republic and setting a time-limit for communication by them of the measures taken to comply with the Court's ruling.

39 The Greek Government argues that, although it relates to the future and not to the past and does not apply retroactively, the fine contains retroactive elements. The procedure under Article 171(2) of the Treaty essentially involves consideration of the past and the fine is calculated on the basis of factors and criteria

referring to acts carried out in the past. The Commission seeks to penalise past conduct while pursuing the longer-term objective of avoiding future reoffending by the undisciplined Member State.

40 The Commission contends that Article 171(2) of the Treaty is not being applied retroactively. The present action can be distinguished from *Commission v France*, cited above, since here all the stages of the infringement procedure have taken place after the Treaty on European Union entered into force.

41 Nor are the penalties being applied retroactively. The penalty payment proposed by the Commission cannot be considered to be a penal sanction, because it is imposed to influence future conduct.

42 On this issue, it is sufficient to note, first, that all the stages of the pre-litigation procedure, including the letter of formal notice of 21 September 1995, occurred after the Treaty on European Union entered into force. The letter of 11 October 1993 to which the Greek Government refers does not form part of that procedure. Second, the argument put forward by the Greek Government concerning the relevance, when setting the penalty payment, of factors and criteria relating to the past is indissociable from consideration of the substance of the case, in particular as regards the object of penalty payments under Article 171(2) of the Treaty.

43 Accordingly, the plea of inadmissibility raised by the Greek Government must be rejected.

Substance

44 A preliminary point to be considered is whether the obligations which the Hellenic Republic owed under Articles 4 and 6 of Directive 75/442 and Articles 5 and 12 of Directive 78/319 still apply as Community law now stands.

45 Directive 75/442 was substantially amended by Council Directive 91/156/EEC of 18 March 1991 (OJ 1991 L 78, p. 32). The effect of Article 1 of Directive 91/156 is that Articles 1 to 12 of Directive 75/442 have been replaced by Articles 1 to 18 and three annexes have been added.

46 Directive 78/319 was repealed with effect from 12 December 1993 and replaced by Council Directive 91/689/EEC of 12 December 1991 on hazardous waste (OJ 1993 L 377, p. 20). Council Directive 94/31/EC of 27 June 1994 amending Directive 91/689 (OJ 1994 L 168, p. 28) postponed the repeal of Directive 78/319 to 27 June 1995.

47 Comparative study of the abovementioned provisions shows that the amended directive tightened up certain provisions of Directive 75/442 (*Case C-365/97 Commission v Italy* [1999] ECR I-7773, paragraph 37). Thus, the obligations imposed on the Member States by Article 4 of Directive 75/442 remain applicable by virtue of the first paragraph of Article 4 of the amended directive (*Commission v Italy*, paragraph 61). The obligation laid down in Article 6 of Directive 75/442 to draw up waste disposal plans corresponds now to the obligation under Article 7 of the amended directive to draw up waste management plans.

48 Similarly, the obligations imposed on the Member States by Article 5 of Directive 78/319 are retained by virtue of Article 4 of Directive 75/442, as amended. First, the obligation under Article 5(1) of Directive 78/319 to dispose of toxic and dangerous waste without endangering human health or harming the environment now appears in the first paragraph of Article 4 of Directive 75/442, as amended, that directive having been rendered applicable to hazardous waste by Article 1(2) of Directive 91/689.

49 Second, Article 5(2) of Directive 78/319 imposed a specific obligation on the Member States to take the necessary steps to prohibit the abandonment and uncontrolled discharge, tipping or carriage of toxic and dangerous waste, as well as its consignment to installations, establishments or undertakings other than those referred to in Article 9(1) of the directive. That obligation now appears in the second paragraph of Article 4 of Directive 75/442, as amended.

50 As regards the obligation laid down in Article 12 of Directive 78/319 to draw up, and keep up to date, plans for the disposal of toxic and dangerous waste, that obligation corresponds to the obligation to draw up plans for the management of hazardous waste, imposed by Article 6(1) of Directive 91/689.

51 It follows from the foregoing that the obligations owed by the Hellenic Republic under Articles 4 and 6 of Directive 75/442 and Articles 5 and 12 of Directive 78/319 still apply as Community law now stands.

Scope of the obligations found not to have been fulfilled in the judgment in *Case C-45/91*

52 The Commission maintains that the Hellenic Republic would have satisfied its obligation under Article 171 of the Treaty to comply with the judgment in Case C-45/91 had it drawn up and implemented the plans prescribed by Article 6 of Directive 75/442 and Article 12 of Directive 78/319. In its submission, the obligations flowing from Articles 4 and 6 of Directive 75/442 and Articles 5 and 12 of Directive 78/319 are fulfilled only if the plans prescribed by those directives are adopted and actually implemented.

53 It states that it is clear from the information provided by the Greek Government that the waste disposal plan required by Article 6 of Directive 75/442 and the plan for the disposal of toxic and dangerous waste required by Article 12 of Directive 78/319 were still at a preliminary stage and that the river Kouroupitos continued to serve as a site for the uncontrolled disposal of waste from the Chania area.

54 The Greek Government points out that a Member State might very well have drawn up and notified to the Commission the plans prescribed by Article 6 of Directive 75/442 and Article 12 of Directive 78/319 without, however, having taken the necessary measures required by Article 4 of Directive 75/442 and Article 5 of Directive 78/319. Conversely, a Member State could have taken the necessary measures required by Article 4 of Directive 75/442 and Article 5 of Directive 78/319 without having drawn up and given notification of the plans prescribed by Article 6 of Directive 75/442 and Article 12 of Directive 78/319, in which case the failure to fulfil obligations would relate solely to the latter provisions.

55 It should be noted that, whilst Article 4 of Directive 75/442 did not specify the actual content of the measures to be taken in order to ensure that waste is disposed of without endangering human health and without harming the environment, it was none the less binding on the Member States as to the objective to be achieved, while leaving to them a margin of discretion in assessing the need for such measures (Commission v Italy, cited above, paragraph 67).

56 Thus the Court has held that a significant deterioration in the environment over a protracted period when no action has been taken by the competent authorities is in principle an indication that the Member State concerned has exceeded the discretion conferred on it by that provision (Commission v Italy, paragraph 68).

57 The same analysis can be made as regards Article 5 of Directive 78/319.

58 In addition, the obligations flowing from Article 4 of Directive 75/442 and Article 5 of Directive 78/319 were independent of the more specific obligations contained in Articles 5 to 11 of Directive 75/442 concerning the planning, organisation and supervision of waste disposal operations and Article 12 of Directive 78/319 concerning the disposal of toxic and dangerous waste. The same is true of the corresponding obligations under Directive 75/442 as amended and Directive 91/689.

59 Accordingly, in order to determine whether the Hellenic Republic has satisfied the obligation to comply with the judgment in Case C-45/91, it must be established in turn whether each of the obligations found by that judgment not to have been fulfilled has, in so far as those obligations are mutually independent, since been complied with.

Compliance with the obligations flowing from Article 171(1) of the Treaty

60 The Greek Government argues in defence that the volume of waste which continues to be tipped in the Kouroupitos ravine has decreased significantly because some of the waste is landfilled at appropriate sites located in four sub-prefectures of the prefecture of Chania (Sfakia, Kalives, Selino and Kissamo) and a paper sorting and recycling system has been set up.

61 Toxic and hazardous waste from the American military base at Souda has not been deposited in the Kouroupitos ravine since 1996, but is entrusted to a private undertaking which transports it abroad in order for it to be treated. That is also the case with hospital waste, which is loaded into a special vehicle and stored in a cold chamber until it is incinerated. As for sediments of hydrocarbons, the Greek Government affirms that they are stored in an appropriate place until they are sent abroad. Used mineral oils are passed to the Chania prefectorial authorities for transportation to a reclamation plant, while tankers no longer deposit the contents of septic tanks into the Kouroupitos as a biological sewage treatment plant has been built in the Chania area.

62 It should be remembered that the present proceedings stem from a complaint received by the Commission on 22 September 1987, drawing its attention to uncontrolled waste disposal in the mouth of the river Kouroupitos, on the Akrotiri peninsula, by the majority of the municipalities in the prefecture of Chania.

The waste included refuse from military bases in the area, hospitals and clinics, and residues from salt factories, poultry farms, slaughterhouses and all the industrial sites in the area.

63 In a study produced to the Court by the Greek Government entitled *Environmental Impact of Uncontrolled Solid Waste Combustion in the Kouroupitos Ravine, Crete*, which was carried out in June 1996 by the Laboratory of Environmental Engineering and Management of the Technical University of Crete, in collaboration with the Institute of Ecological Chemistry, Munich, it is stated:

... The solid wastes are disposed of in the Kouroupitos ravine located approximately 30 km east of Chania, on the Akrotiri peninsula. The wastes are dumped into the ravine from the top at a distance of 200 m from the sea without any other care. The wastes have been uncontrollably burning for at least 10 years, while the burning is self-supporting due to the high levels of organic matter. The improper waste disposal combined with the uncontrolled burning of the solid wastes has resulted in an environmentally hazardous situation, with the leachate seeping into the [sea], and the products of the burning process being transferred both to land and sea.

64 As regards, first, fulfilment of the obligation imposed by Article 4 of Directive 75/442 to dispose of waste without endangering human health and without harming the environment, the Greek Government does not dispute that solid waste, in particular household refuse, is still tipped into the river Kouroupitos.

65 It is clear from the letters from the Prefecture of Chania to the Ministry of the Environment of 7 May and 18 August 1998, disclosed by the Greek Government, that most of the waste still ends up, in the same uncontrolled and unlawful manner, in the Kouroupitos ravine, which today receives all the household waste from the urban area of Chania.

66 The Greek Government concedes in its rejoinder that in any event, only the definitive solution to the problem, that is to say discontinuing the operation at the river Kouroupitos and introducing a modern, lawful and effective system, could be regarded as fully satisfactory.

67 Moreover, it is apparent from paragraph 10 of the judgment in Case C-45/91 that the Greek Government had stated on 15 March 1988 in reply to the Commission that it was going to put an end to the operation of that tip after August 1988 and create new disposal sites.

68 The fact remains that that has still not been done.

69 It is true that, according to the Greek Government, the competent authorities, which have planned to establish and put into operation a mechanical recycling and composting plant and a landfill site at Strongilo Kefali in the municipality of Khordakios, have come up against opposition from the members of the public concerned, in the form of complaints and actions brought before the competent administrative and judicial authorities challenging the administrative decisions concerning the location of the two installations.

70 However, as has already been pointed out in paragraph 21 of the judgment in Case C-45/91, it is settled case-law that a Member State may not plead internal circumstances, such as difficulties of implementation which emerge at the stage when a Community measure is put into effect, to justify a failure to comply with obligations and time-limits laid down by Community law.

71 It must therefore be held that the Hellenic Republic has not complied with the judgment in Case C-45/91 inasmuch as it persists in failing to fulfil its obligations under Article 4 of Directive 75/442 as regards adoption of the measures necessary to ensure that waste is disposed of in the area of Chania without endangering human health and without harming the environment.

72 As regards, second, fulfilment of the obligation imposed by Article 5 of Directive 78/319 to dispose of toxic and dangerous waste without endangering human health and without harming the environment, the Greek Government's assertion that toxic and dangerous waste have not been tipped into the river Kouroupitos since 1996 is supported by consideration of the file. Its assertion is disputed only partially by the Commission, which concedes that the quantities of toxic and dangerous waste have been reduced.

73 It is for the Commission in such circumstances to provide the Court, in the course of the proceedings, with the information necessary to determine the extent to which a Member State has complied with a judgment declaring it to be in breach of its obligations.

74 Since no such information is available, it has not been proved that the Hellenic Republic has failed fully to comply with the obligation to dispose of toxic and dangerous waste from the area of Chania in accordance with Article 5 of Directive 78/319.

75 As regards, third, fulfilment of the obligations to draw up waste disposal plans and to draw up, and keep up to date, plans for the disposal of toxic and dangerous waste, imposed by Article 6 of Directive 75/442 and Article 12 of Directive 78/319 respectively, it is settled case-law that incomplete practical measures or fragmentary legislation cannot discharge the obligation of a Member State to draw up a comprehensive programme with a view to attaining certain objectives (Case C-298/97 *Commission v Spain* [1998] ECR I-3301, paragraph 16).

76 Contrary to the claims of the Greek Government, legislation or specific measures amounting only to a series of ad hoc normative interventions that are incapable of constituting an organised and coordinated system for the disposal of waste and toxic and dangerous waste cannot be regarded as plans which the Member States are required to adopt under Article 6 of Directive 75/442 and Article 12 of Directive 78/319 (see, by analogy, Case C-214/96 *Commission v Spain* [1998] ECR I-7661, paragraph 30).

77 It therefore follows that the Hellenic Republic has likewise failed to comply with the judgment in Case C-45/91 inasmuch as it persists in failing to fulfil its obligations under Article 6 of Directive 75/442 and Article 12 of Directive 78/319 so far as concerns the drawing up of waste management plans and plans for the disposal of toxic and dangerous waste.

78 On the basis of all the foregoing considerations it must be held that, by failing to take the measures necessary to ensure that waste is disposed of in the area of Chania without endangering human health and without harming the environment in accordance with Article 4 of Directive 75/442 and by failing to draw up for that area plans for the disposal of waste, pursuant to Article 6 of Directive 75/442, and of toxic and dangerous waste, pursuant to Article 12 of Directive 78/319, the Hellenic Republic has not implemented all the necessary measures to comply with the judgment in Case C-45/91 and has failed to fulfil its obligations under Article 171 of the Treaty.

Setting of the penalty payment

79 Relying on the method of calculation set out in its memorandum 96/C 242/07 of 21 August 1996 on applying Article 171 of the EC Treaty (OJ 1996 C 242, p. 6) and its communication 97/C 63/02 of 28 February 1997 on the method of calculating the penalty payments provided for pursuant to Article 171 of the EC Treaty (OJ 1997 C 63, p. 2), the Commission has proposed that the Court should, in respect of failure to comply with the judgment in Case C-45/91, impose a penalty payment of ECU 24 600 for each day of delay from the date of notification of the present judgment until the breach of obligations has been remedied. The Commission contends that a financial penalty in the form of a periodic penalty payment is the most appropriate means of achieving the objective of compliance with the judgment as soon as possible.

80 The Greek Government claims that the Court should set the penalty payment on the basis of coefficients of seriousness and duration which are more favourable to the Hellenic Republic than those applied by the Commission. It contends that the coefficient relating to the duration of the infringement, determined unilaterally by the Commission without considering the extent to which the judgment has been complied with, does not reflect the existing situation and would be unfair to the Hellenic Republic. While the Commission has a discretion to determine coefficients relating to seriousness, duration and the Member States' ability to pay, without their assent, it is exclusively for the Court to assess what is just, proportionate and equitable.

81 As to that, Article 171(1) of the Treaty provides that, if the Court finds that a Member State has failed to fulfil an obligation under the Treaty, that State is required to take the necessary measures to comply with the Court's judgment.

82 Article 171 of the Treaty does not specify the period within which a judgment must be complied with. However, in accordance with settled case-law, the importance of immediate and uniform application of Community law means that the process of compliance must be initiated at once and completed as soon as possible (Case 131/84 *Commission v Italy* [1985] ECR 3531, paragraph 7, Case 169/87 *Commission v France* [1988] ECR 4093, paragraph 14, and Case C-334/94 *Commission v France*, cited above).

83 If the Member State concerned has not taken the necessary measures to comply with the Court's judgment within the time-limit laid down by the Commission in the reasoned opinion adopted pursuant to the first su-

paragraph of Article 171(2) of the Treaty, the Commission may bring the case before the Court. As provided in the second subparagraph of Article 171(2), the Commission is to specify the amount of the lump sum or penalty payment to be paid by the Member State concerned which it considers appropriate in the circumstances.

84 In the absence of provisions in the Treaty, the Commission may adopt guidelines for determining how the lump sums or penalty payments which it intends to propose to the Court are calculated, so as, in particular, to ensure equal treatment between the Member States.

85 Memorandum 96/C 242/07 states that decisions as to the amount of a fine or penalty payment must be taken with an eye to their purpose, namely the effective enforcement of Community law. The Commission therefore considers that the amount must be calculated on the basis of three fundamental criteria: the seriousness of the infringement, its duration and the need to ensure that the penalty itself is a deterrent to continuation of the infringement and to further infringements.

86 Communication 97/C 63/02 identifies the mathematical variables used to calculate the amount of penalty payments, that is to say a uniform flat-rate amount, a coefficient of seriousness, a coefficient of duration, and a factor intended to reflect the Member State's ability to pay while ensuring that the penalty payment is proportionate and has a deterrent effect, calculated on the basis of the gross domestic product of the Member States and the weighting of their votes in the Council.

87 Those guidelines, setting out the approach which the Commission proposes to follow, help to ensure that it acts in a manner which is transparent, foreseeable and consistent with legal certainty and are designed to achieve proportionality in the amounts of the penalty payments to be proposed by it.

88 The Commission's suggestion that account should be taken both of the gross domestic product of the Member State concerned and of the number of its votes in the Council appears appropriate in that it enables that Member State's ability to pay to be reflected while keeping the variation between Member States within a reasonable range.

89 It should be stressed that these suggestions of the Commission cannot bind the Court. It is expressly stated in the third subparagraph of Article 171(2) of the Treaty that the Court, if it finds that the Member State concerned has not complied with its judgment ... may impose a lump sum or a penalty payment on it. However, the suggestions are a useful point of reference.

90 First, since the principal aim of penalty payments is that the Member State should remedy the breach of obligations as soon as possible, a penalty payment must be set that will be appropriate to the circumstances and proportionate both to the breach which has been found and to the ability to pay of the Member State concerned.

91 Second, the degree of urgency that the Member State concerned should fulfil its obligations may vary in accordance with the breach.

92 In that light, and as the Commission has suggested, the basic criteria which must be taken into account in order to ensure that penalty payments have coercive force and Community law is applied uniformly and effectively are, in principle, the duration of the infringement, its degree of seriousness and the ability of the Member State to pay. In applying those criteria, regard should be had in particular to the effects of failure to comply on private and public interests and to the urgency of getting the Member State concerned to fulfil its obligations.

93 In the present case, having regard to the nature of the breaches of obligations, which continue to this day, a penalty payment is the means best suited to the circumstances.

94 As regards the seriousness of the infringements and in particular the effects of failure to comply on private and public interests, the obligation to dispose of waste without endangering human health and without harming the environment forms part of the very objectives of Community environmental policy as set out in Article 130r of the EC Treaty (now, after amendment, Article 174 EC). The failure to comply with the obligation resulting from Article 4 of Directive 75/442 could, by the very nature of that obligation, endanger human health directly and harm the environment and must, in the light of the other obligations, be regarded as particularly serious.

95 The failure to fulfil the more specific obligations of drawing up a waste disposal plan and drawing up, and keeping up to date, plans for the disposal of toxic and dangerous waste, imposed by Article 6 of Directive 75/442 and Article 12 of Directive 78/319 respectively, must be regarded as serious in that compliance with

those specific obligations was necessary in order for the objectives set out in Article 4 of Directive 75/442 and Article 5 of Directive 78/319 to be fully achieved.

96 Thus, contrary to the Commission's submissions, the fact that specific measures have been taken, in accordance with Article 5 of Directive 78/319, to reduce the quantities of toxic and dangerous waste cannot have a bearing on the seriousness of the failure to comply with the obligation, under Article 12 of Directive 78/319, to draw up, and keep up to date, plans for the disposal of toxic and dangerous waste.

97 In addition, account should be taken of the fact that it has not been proved that the Hellenic Republic has failed fully to comply with the obligation to dispose of toxic and dangerous waste from the area of Chania in accordance with Article 5 of Directive 78/319.

98 As regards the duration of the infringement, suffice it to state that it is considerable, even if the starting date be that on which the Treaty on European Union entered into force and not the date on which the judgment in Case C-45/91 was delivered.

99 Having regard to all the foregoing considerations, the Hellenic Republic should be ordered to pay to the Commission, into the account EC own resources, a penalty payment of EUR 20 000 for each day of delay in implementing the measures necessary to comply with the judgment in Case C-45/91, from delivery of the present judgment until the judgment in Case C-45/91 has been complied with.

Decision on costs

Costs

100 Under Article 69(2) of the Rules of Procedure, the unsuccessful party is to be ordered to pay the costs if they have been applied for in the successful party's pleadings. Since the Commission has applied for costs and the Hellenic Republic has essentially been unsuccessful, the latter must be ordered to pay the costs. The United Kingdom is to bear its own costs, in accordance with Article 69(4) of the Rules of Procedure.

Operative part

On those grounds,
THE COURT
hereby:

1. Declares that, by failing to take the measures necessary to ensure that waste is disposed of in the area of Chania without endangering human health and without harming the environment in accordance with Article 4 of Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste and by failing to draw up for that area plans for the disposal of waste, pursuant to Article 6 of Directive 75/442, and of toxic and dangerous waste, pursuant to Article 12 of Council Directive 78/319/EEC of 20 March 1978 on toxic and dangerous waste, the Hellenic Republic has not implemented all the necessary measures to comply with the judgment of the Court of 7 April 1992 in Case C-45/91 *Commission v Greece* and has failed to fulfil its obligations under Article 171 of the EC Treaty;
2. Orders the Hellenic Republic to pay to the Commission of the European Communities, into the account EC own resources, a penalty payment of EUR 20 000 for each day of delay in implementing the measures necessary to comply with the judgment in Case C-45/91, from delivery of the present judgment until the judgment in Case C-45/91 has been complied with;
3. Orders the Hellenic Republic to pay the costs;
4. Orders the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to bear its own costs.

JUDGMENT OF THE COURT (Grand Chamber)
12 July 2005 (C-278/01 Commission v. Spain)

(Failure of a Member State to fulfil obligations – Fisheries – Control obligations placed on the Member States – Judgment of the Court establishing a breach of obligations – Non-compliance – Article 228 EC – Payment of a lump sum – Imposition of a penalty payment)

In Case C-304/02,

ACTION under Article 228 EC for failure to fulfil obligations, brought on 27 August 2002,

Commission of the European Communities, represented by M. Nolin, H. van Lier and T. van Rijn, acting as Agents, with an address for service in Luxembourg,

applicant,

v

French Republic, represented by G. de Bergues and A. Colomb, acting as Agents,

defendant,

THE COURT (Grand Chamber),

composed of V. Skouris, President, P. Jann (Rapporteur) and C.W.A. Timmermans, Presidents of Chambers, C. Gulmann, J. P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr and J.N. Cunha Rodrigues, Judges, Advocate General: L.A. Geelhoed,

Registrar: M. Múgica Arzamendi, Principal Administrator, subsequently M. F. Contet, Principal Administrator, and H. von Holstein, Deputy Registrar,

having regard to the written procedure and further to the hearing on 3 March 2004,

after hearing the Opinion of the Advocate General at the sitting on 29 April 2004,

having regard to the order of 16 June 2004 reopening the oral procedure and further to the hearing on 5 October 2004,

after hearing the oral observations of:

- the Commission, represented by G. Marengo, C. Ladenburger and T. van Rijn, acting as Agents,
- the French Republic, represented by R. Abraham, G. de Bergues and A. Colomb, acting as Agents,
- the Kingdom of Belgium, represented by J. Devadder, acting as Agent,
- the Czech Republic, represented by T. Boček, acting as Agent,
- the Kingdom of Denmark, represented by A.R. Jacobsen and J. Molde, acting as Agents,
- the Federal Republic of Germany, represented by W.D. Plessing, acting as Agent,
- the Hellenic Republic, represented by A. Samoni and E.M. Mamouna, acting as Agents,
- the Kingdom of Spain, represented by N. Diaz Abad, acting as Agent,
- Ireland, represented by D. O'Donnell and P. Mc Cann, acting as Agents,
- the Italian Republic, represented by I.M. Braguglia, acting as Agent,
- the Republic of Cyprus, represented by D. Lissandrou and E. Papageorgiou, acting as Agents,
- the Republic of Hungary, represented by R. Somssich and A. Muller, acting as Agents,
- the Kingdom of the Netherlands, represented by J. van Bakel, acting as Agent,
- the Republic of Austria, represented by E. Riedl, Rechtsanwalt,
- the Republic of Poland, represented by T. Nowakowski, acting as Agent,
- the Portuguese Republic, represented by L. Fernandes, acting as Agent,

– the Republic of Finland, represented by T. Pynnä, acting as Agent,
– the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, represented by D. Anderson QC,
after hearing the Opinion of the Advocate General at the sitting on 18 November 2004,
gives the following

Judgment

- 1 By its application, the Commission of the European Communities requests the Court to:
 - declare that, by failing to take the necessary measures to comply with the judgment of 11 June 1991 in Case C-64/88 *Commission v France* [1991] ECR I-2727, the French Republic has failed to fulfil its obligations under Article 228 EC;
 - order the French Republic to pay to the Commission, into the account ‘European Community own resources’, a penalty payment in the sum of EUR 316 500 for each day of delay in implementing the measures necessary to comply with the judgment in Case C-64/88 *Commission v France*, cited above, from delivery of the present judgment until the judgment in Case C 64/88 *Commission v France* has been complied with;
 - order the French Republic to pay the costs.

Community legislation

Rules regarding controls

- 2 The Council has established certain control measures for fishing activities by vessels of the Member States. Those measures have been successively set out in Council Regulation (EEC) No 2057/82 of 29 June 1982 establishing certain control measures for fishing activities by vessels of the Member States (OJ 1982 L 220, p. 1), in Council Regulation (EEC) No 2241/87 of 23 July 1987 establishing certain control measures for fishing activities (OJ 1987 L 207, p. 1) which repealed and replaced Regulation No 2057/82, and in Council Regulation (EEC) No 2847/93 of 12 October 1993 establishing a control system applicable to the common fisheries policy (OJ 1993 L 261, p. 1) which repealed and replaced Regulation No 2241/87 on 1 January 1994.
- 3 The control measures set out in those regulations are essentially identical.
- 4 Article 1(1) and (2) of Regulation No 2847/93 provides:
 - ‘1. In order to ensure compliance with the rules of the common fisheries policy, a Community system is hereby established including in particular provisions for the technical monitoring of:
 - conservation and resource management measures,
 - structural measures,
 - [measures] concerning the common organisation of the market,as well as certain provisions relating to the effectiveness of sanctions to be applied in cases where the abovementioned measures are not observed.
 2. To this end, each Member State shall adopt, in accordance with Community rules, appropriate measures to ensure the effectiveness of the system. It shall place sufficient means at the disposal of its competent authorities to enable them to perform their tasks of inspection and control as laid down in this Regulation.’
- 5 Article 2(1) of Regulation No 2847/93 states:

‘In order to ensure compliance with all the rules in force concerning conservation and control measures, each Member State shall, within its territory and within maritime waters subject to its sovereignty or jurisdiction, monitor fishing activity and related activities. It shall inspect fishing vessels and investigate all activities thus enabling verification of the implementation of this Regulation, including the activities of landing, selling, transporting and storing fish and recording landings and sales.’
- 6 Article 31(1) and (2) of Regulation No 2847/93 provides:
 - ‘1. Member States shall ensure that the appropriate measures be taken, including of administrative action or criminal proceedings in conformity with their national law, against the natural or legal

persons responsible where common fisheries policy have [sic] not been respected, in particular following a monitoring or inspection carried out pursuant to this Regulation.

2. The proceedings initiated pursuant to paragraph 1 shall be capable, in accordance with the relevant provisions of national law, of effectively depriving those responsible of the economic benefit of the infringements or of producing results proportionate to the seriousness of such infringements, effectively discouraging further offences of the same kind.

Technical rules

- 7 The technical measures for the conservation of fishery resources which are envisaged by the rules regarding controls have been set out inter alia in Council Regulation (EEC) No 171/83 of 25 January 1983 (OJ 1983 L 24, p. 14), repealed and replaced by Council Regulation (EEC) No 3094/86 of 7 October 1986 (OJ 1986 L 288, p. 1), itself repealed and replaced with effect from 1 July 1997 by Council Regulation (EC) No 894/97 of 29 April 1997 (OJ 1997 L 132, p. 1), in turn partially repealed and replaced with effect from 1 January 2000 by Council Regulation (EC) No 850/98 of 30 March 1998 for the conservation of fishery resources through technical measures for the protection of juveniles of marine organisms (OJ 1998 L 125, p. 1).
- 8 The technical measures laid down by those regulations are essentially identical.
- 9 The measures concern, inter alia, the minimum mesh size for nets, the prohibition on attaching to nets certain devices by means of which the mesh is obstructed or diminished, and the prohibition on offering for sale fish of less than the minimum size ('undersized fish') except for catches representing only a limited percentage of the overall catch ('by-catches').

The judgment in Case C-64/88 Commission v France

- 10 In the judgment in Case C-64/88 Commission v France, the Court declared:

'by failing to carry out between 1984 and 1987 controls ensuring compliance with technical Community measures for the conservation of fishery resources, laid down by [Regulation No 171/83] and by [Regulation No 3094/86], the French Republic has failed to fulfil its obligations under Article 1 of [Regulation No 2057/82] and under Article 1 of [Regulation No 2241/87].'
- 11 In that judgment, the Court upheld five complaints against the French Republic:
 - inadequate controls in relation to the minimum mesh size for nets (paragraphs 12 to 15 of the judgment);
 - inadequate controls in relation to the attachment to nets of devices prohibited by the Community rules (paragraphs 16 and 17 of the judgment);
 - failure to fulfil control obligations in relation to by-catches (paragraphs 18 and 19 of the judgment);
 - failure to fulfil control obligations so far as concerns compliance with the technical measures of conservation prohibiting the sale of undersized fish (paragraphs 20 to 23 of the judgment);
 - failure to fulfil the obligation to take action in respect of infringements (paragraph 24 of the judgment).

Pre-litigation procedure

- 12 By letter of 8 November 1991, the Commission requested the French authorities to inform it of the measures taken to comply with the judgment in Case C-64/88 *Commission v France*. On 22 January 1992 the French authorities replied that they '[intended] to do their utmost to comply with the [Community] provisions.'
- 13 In the course of a number of visits to French ports the Commission inspectors found that the situation had improved, but noted that the French authorities' controls were inadequate in several respects.
- 14 After requesting the French Republic to submit its observations, on 17 April 1996 the Commission issued a reasoned opinion in which it stated that the judgment in Case C-64/88 *Commission v France* had not been complied with in the following respects:

- failure to comply with the Community rules in the measuring of the minimum mesh size of nets;
 - inadequate controls, enabling undersized fish to be offered for sale;
 - laxness on the part of the French authorities in taking action in respect of infringements.
- 15 Pointing out that financial penalties could be imposed for failure to comply with a judgment of the Court, the Commission set a time-limit of two months for the French Republic to take all the measures necessary in order to comply with the judgment in Case C-64/88 *Commission v France*.
 - 16 In the course of an exchange of correspondence between the French authorities and Commission staff, the former kept the Commission informed of the measures that it had taken and was continuing to implement to strengthen controls.
 - 17 At the same time, inspection visits were made to French ports. On the basis of reports drawn up after visiting Lorient, Guilvinec and Concarneau from 24 to 28 August 1996, Guilvinec, Concarneau and Lorient from 22 to 26 September 1997, Marennes-Oléron, Arcachon and Bayonne from 13 to 17 October 1997, south Brittany and Aquitaine from 30 March to 4 April 1998, Douarnenez and Lorient from 15 to 19 March 1999 and Lorient, Bénodet, Loctudy, Guilvinec, Lesconil and Saint-Guérolé from 13 to 23 July 1999, the Commission staff reached the conclusion that two problems remained, namely inadequate controls enabling undersized fish to be offered for sale and the laxness on the part of the French authorities in taking action in respect of infringements.
 - 18 The inspectors' reports prompted the Commission to issue a supplementary reasoned opinion on 6 June 2000, in which it stated that the judgment in Case C 64/88 *Commission v France* had not been complied with as regards the two matters mentioned above. The Commission indicated that, in this context, it regarded as 'particularly serious the fact that public documents relating to sales by auction officially use the code "00" in clear breach of Council Regulation (EC) No 2406/96 of 26 November 1996 laying down common marketing standards for certain fishery products' (OJ 1996 L 334, p. 1). It pointed out that financial penalties could be imposed.
 - 19 In their response of 1 August 2000, the French authorities essentially contended that since the last inspection report national fisheries control had undergone significant change. An internal reorganisation had taken place, with the establishment of a fisheries control 'unit', which subsequently became a fisheries control 'task force', and the means of control had been strengthened, including the provision of patrol boats and of a system for the on-screen surveillance of vessels' positions and the circulation of instructions for the use of control staff.
 - 20 On an inspection visit from 18 to 28 June 2001 to the communes Guilvinec, Lesconil, Saint-Guérolé and Loctudy, the Commission's inspectors recorded poor controls, the presence of undersized fish and the offering for sale of those fish under the code '00'.
 - 21 By letter of 16 October 2001, the French authorities sent to the Commission a copy of an instruction addressed to the regional and departmental maritime directorates, enjoining them to put an end to use of the code '00' by 31 December 2001 and to apply from that date the statutory penalties to economic operators not complying with the instruction. The French authorities referred to an increase since 1998 in the number of proceedings for infringement of the rules on minimum sizes and to the deterrent effect of the penalties imposed. They also informed the Commission of the adoption in 2001 of a general fisheries control plan, which laid down priorities, including implementation of a hake recovery plan and strict control of compliance with minimum sizes.
 - 22 Taking the view that the French Republic still had not complied with the judgment in Case C-64/88 *Commission v France*, the Commission brought the present action.

Procedure before the Court

- 23 In answer to a question asked by the Court with a view to the hearing on 3 March 2004, the Commission informed the Court that, since the present action was brought, its staff had made three further inspection visits (from 11 to 16 May 2003 to Sète and Port-Vendres, from 19 to 20 June 2003 to Loctudy, Lesconil, Saint-Guérolé and Guilvinec, and from 14 to 22 July 2003 to Port-la-Nouvelle, Sète, Le Grau-du-Roi, Carro, Sanary sur-Mer and Toulon). According to the Commission, it is apparent from the mission reports on those visits that the number of cases of undersized fish being offered for sale had

decreased in Brittany but problems remained on the Mediterranean coast with regard to bluefin tuna, and that inspections on landing were infrequent.

- 24 The Commission explained that, in order to assess the effectiveness of the measures taken by the French authorities, it would need to have the reports and sets of statistics relating to implementation of the various measures for the general organisation of fisheries control to which the French Government had referred.
- 25 After being requested by the Court to indicate the number of inspections at sea and on land which the French authorities had carried out since the bringing of the present action with a view to ensuring compliance with the rules relating to the minimum size of fish, the number of infringements recorded and the action taken by the courts in respect of those infringements, on 30 January 2004 the French Government lodged fresh statistics. They show that the number of inspections, findings of infringement and convictions was lower in 2003 than in 2002.
- 26 The French Government stated that the decrease in inspections at sea was due to the mobilisation of French vessels to fight the pollution caused by the shipwrecking of the oil tanker *Prestige* and that inspections on land had decreased because the discipline of fishermen had improved. It explained that the decrease in the number of convictions was due to the effects of Law No 2002-1062 of 6 August 2002 granting an amnesty (JORF No 185 of 9 August 2002, p. 13647), while pointing out that the average amount of the fines imposed had increased.

The breach of obligations alleged

The geographical area at issue

- 27 It should be noted as a preliminary point that the declaration made in the operative part of the judgment in Case C-64/88 *Commission v France* that the French Republic had failed to carry out controls ensuring compliance with technical Community measures for the conservation of fishery resources, laid down by Regulations Nos 171/83 and 3094/86, only concerned, as is apparent from the delimitation set out in Article 1(1) of those regulations, the taking and landing of fishery resources occurring in certain areas of the north-east Atlantic.
- 28 As submitted by the French Government and explained by the Commission at the hearing on 3 March 2004, the present action thus relates only to the situation in those areas.

The reference date

- 29 The Commission sent the first reasoned opinion to the French Republic on 14 April 1996 and, subsequently, a supplementary reasoned opinion on 6 June 2000.
- 30 It follows that the reference date for assessing the alleged breach of obligations is the date upon which the period laid down in the supplementary reasoned opinion of 6 June 2000 expired, that is to say two months after notification of that opinion (Case C-474/99 *Commission v Spain* [2002] ECR I 5293, paragraph 27, and Case C-33/01 *Commission v Greece* [2002] ECR I 5447, paragraph 13).
- 31 Since the Commission has claimed that the Court should impose a penalty payment on the French Republic, it should also be ascertained whether the alleged breach of obligations has continued up to the Court's examination of the facts.

The extent of the obligations on the Member States under the common fisheries policy

- 32 Article 1 of Regulation No 2847/93, which constitutes a specific embodiment, in the field of fisheries, of the obligations imposed on the Member States by Article 10 EC, provides that the Member States are to adopt appropriate measures to ensure the effectiveness of the Community system for conservation and management of fishery resources.
- 33 Regulation No 2847/93 imposes in this regard a joint responsibility on Member States (see, in relation to Regulation No 2241/87, Case C-9/89 *Commission v Spain* [1990] ECR I-1383, paragraph 10). This joint responsibility means that when a Member State fails to fulfil its obligations, it prejudices the interests of the other Member States and of their economic operators.

- 34 It is imperative that the Member States fulfil the obligations incumbent on them under the Community rules in order to ensure the protection of fishing grounds, the conservation of the biological resources of the sea and their exploitation on a sustainable basis in appropriate economic and social conditions (see, in relation to failure to comply with the quota system for the fishing years 1991 to 1996, Joined Cases C-418/00 and C-419/00 *Commission v France* [2002] ECR I-3969, paragraph 57).
- 35 To this end, Article 2 of Regulation No 2847/93, which repeats the obligations laid down by Article 1(1) of Regulation No 2241/87, obliges the Member States to monitor fishing activity and related activities. It requires them to inspect fishing vessels and investigate all activities, including the activities of landing, selling, transporting and storing fish and recording landings and sales.
- 36 Article 31 of Regulation No 2847/93, which takes up the obligations laid down in Article 1(2) of Regulations Nos 2057/82 and 2241/87, requires the Member States to take action in respect of recorded infringements. It states that the proceedings initiated must be capable of effectively depriving those responsible of the economic benefit of the infringements or of producing results proportionate to the seriousness of such infringements, effectively discouraging further offences of the same kind.
- 37 Regulation No 2847/93 thus provides specific indications as to the content of the measures which must be taken by the Member States and which must seek to ensure that fishery operations are conducted properly with the objective of both preventing any breaches and punishing such breaches. That objective means that the measures implemented must be effective, proportionate and a deterrent. As the Advocate General has observed in point 39 of his Opinion of 29 April 2004, there must be a serious risk, for persons engaging in fishing activity and related activities, that in the event of infringement of the rules of the common fisheries policy, they will be detected and have sufficiently severe penalties imposed on them.
- 38 It is in light of those considerations that the question whether the French Republic has taken all the necessary measures to comply with the judgment in Case C 64/88 *Commission v France* should be examined.

The first complaint: inadequate controls

Arguments of the parties

- 39 The Commission maintains that it is clear from the findings made by its inspectors that the French authorities' controls regarding compliance with the Community provisions on the minimum size of fish are still deficient.
- 40 The increase in the number of inspections to which the French Government refers cannot modify those findings since only inspections at sea are involved. The control plans adopted by the French Government in 2001 and 2002 are not, in themselves, capable of bringing the alleged breach of obligations to an end. Implementation of those plans involves the prior setting of objectives, which are necessary in order to be able to assess the effectiveness and operability of the plans. Moreover, the plans must actually be implemented, which the visits made to French ports since the plans were established have not demonstrated.
- 41 The French Government observes, first of all, that the inspection reports upon which the Commission relies were never made known to the French authorities, which were not in a position to respond to the statements that they contain. Furthermore, those reports are founded on mere suppositions.
- 42 It also submits that since delivery of the judgment in Case C-64/88 *Commission v France* it has been constantly strengthening its control mechanisms. This strengthening has taken the form of an increase in the number of inspections at sea and the adoption, in 2001, of a general control plan, supplemented, in 2002, by a 'minimum catch sizes' control plan. With regard to the effectiveness of those measures, it points out that it has been possible to record no marketing of undersized fish on several inspection visits made by Commission inspectors.
- 43 Finally, in the French Government's submission, the Commission merely asserts that the measures taken by it are inappropriate without indicating the measures capable of bringing the alleged breach of obligations to an end.

Findings of the Court

- 44 Like the procedure laid down in Article 226 EC (see, in relation to failure to comply with the quota system for the fishing years 1988 and 1990, Case C 333/99 *Commission v France* [2001] ECR I-1025, paragraph 33), the procedure laid down in Article 228 EC is based on the objective finding that a Member State has failed to fulfil its obligations.
- 45 In the present instance, the Commission has adduced in support of its complaint mission reports drawn up by its inspectors.
- 46 The French Government's line of argument, put forward at the stage of its rejoinder, that the reports to which the Commission referred in its application cannot be used as evidence that the breach of obligations has persisted on the ground that they were never made known to the French authorities, cannot be upheld.
- 47 It can be seen from the reports adduced by the Commission that all the reports subsequent to 1998, which have been put in evidence in their entirety or in the form of extensive extracts, refer to accounts of meetings in the course of which the competent national authorities were informed of the results of the inspection visits and were therefore able to present their observations on the findings of the Commission's inspectors. While this reference is not found in the earlier reports, put in evidence in the form of extracts limited to the findings of fact made by the inspectors, it is sufficient to point out that in its letter of 1 August 2000, sent to the Commission in response to the supplementary reasoned opinion of 6 June 2000, the French Government set out its observations on the content of those reports without putting in issue the circumstances of their disclosure to the French authorities.
- 48 That being so, it should be examined whether the information contained in the mission reports adduced by the Commission is such as to establish an objective finding that a breach by the French Republic of its control obligations has persisted.
- 49 As regards the situation on expiry of the period laid down in the supplementary reasoned opinion of 6 June 2000, it is apparent from the reports to which the Commission referred in that opinion (see paragraph 17 of this judgment) that the inspectors were able to record the presence of undersized fish, on each of the six visits that they made. They were able to record, in particular, that there was a market for undersized hake, offered for sale under the name 'merluchons' or 'friture de merluchons' (small hake) and, in breach of the marketing standards laid down by Regulation No 2406/96, under the code '00'.
- 50 On five of those six visits, the landing and offering for sale of the undersized fish took place without monitoring by the competent national authorities. As the French Government acknowledged in its response of 1 August 2000 to the supplementary reasoned opinion of 6 June 2000, the persons whom the inspectors were able to meet 'did not fall within the classes of officers empowered to find infringements of the fishery rules and were not attached to the maritime authorities'. On the sixth visit, the inspectors recorded that undersized fish had been landed and offered for sale in the presence of national authorities empowered to find infringements of the fishery rules. However, those authorities refrained from taking action against the offenders.
- 51 This evidence enables it to be found that, in the absence of effective action by the competent national authorities, a practice of offering undersized fish for sale persisted which was sufficiently constant and widespread to prejudice seriously, by reason of its cumulative effect, the objectives of the Community system for conservation and management of fishery resources.
- 52 Moreover, the similarity and recurrence of the situations recorded in all the reports enable it to be held that those instances can only have resulted from structural inadequacy of the measures implemented by the French authorities and, consequently, from a failure on their part to fulfil the obligation imposed on them by the Community rules to carry out controls that are effective, proportionate and a deterrent (see, to this effect, Case C-333/99 *Commission v France*, cited above, paragraph 35).
- 53 It must therefore be found that, on expiry of the period laid down in the supplementary reasoned opinion of 6 June 2000, the French Republic, by failing to carry out controls of fishing activities in accordance with the requirements laid down by the Community provisions, had not taken all the necessary measures to comply with the judgment in Case C-64/88 *Commission v France* and was accordingly failing to fulfil its obligations under Article 228 EC.

- 54 As regards the situation on the date of examination of the facts by the Court, the information available shows that significant deficiencies persisted.
- 55 On the visit made to Brittany in June 2001 (see paragraph 20 of this judgment), the Commission inspectors were once again able to record the presence of undersized fish. A decrease in the number of cases of such fish being offered for sale was recorded on a subsequent visit to the same area in June 2003 (see paragraph 23 of the present judgment). However, that fact is not decisive in light of the concurring findings, set out in the reports drawn up at the time of those two visits, concerning the ineffectiveness of the controls on land.
- 56 Where the Commission has adduced sufficient evidence to show that the breach of obligations has persisted, it is for the Member State concerned to challenge in substance and in detail the information produced and its consequences (see, to this effect, Case 272/86 *Commission v Greece* [1988] ECR 4875, paragraph 21, and Case C-365/97 *Commission v Italy* [1999] ECR I-7773, paragraphs 84 to 87).
- 57 In this connection, it is to be noted that the information concerning the increase in inspections in pursuance of the plans adopted in 2001 and 2002, on which the French Government relied in its defence, conflicts with the information supplied by it in answer to the Court's questions (see paragraph 26 of this judgment), according to which the number of inspections at sea and on land was lower in 2003 than in 2002.
- 58 Even if divergent information of that kind can, as the French Government contends, be regarded as showing an improvement in the situation, the fact remains that the efforts made cannot excuse the failures that occurred (Case C 333/99 *Commission v France*, paragraph 36).
- 59 In this connection, the French Government's argument that the decrease in inspections is justified by the improved discipline of fishermen cannot be upheld either.
- 60 As the French Government has itself pointed out in its defence, actions designed to change behaviour and mentality involve a long process. It must therefore be considered that the structural deficiency, extending over a period of more than 10 years, of the controls designed to ensure compliance with the rules relating to the minimum size of fish resulted in behaviour on the part of the economic operators concerned that it will be possible to correct only after action over a lengthy period.
- 61 Accordingly, in light of the detailed evidence submitted by the Commission, the information adduced by the French Government is not sufficiently substantial to demonstrate that the measures which it has implemented regarding the control of fishing activities display the efficacy necessary to meet its obligation to ensure the effectiveness of the Community system for conservation and management of fishery resources (see paragraphs 37 and 38 of the present judgment).
- 62 It must therefore be found that, on the date upon which the Court examined the facts which were presented to it, the French Republic, by failing to carry out controls of fishing activities in accordance with the requirements laid down by the Community provisions, had not taken all the necessary measures to comply with the judgment in Case C-64/88 *Commission v France* and was accordingly failing to fulfil its obligations under Article 228 EC.

The second complaint: inadequacy of action taken

Arguments of the parties

- 63 The Commission contends that the proceedings brought by the French authorities for infringement of the Community provisions concerning the minimum size of fish are insufficient. Generally, the inadequacy of the controls is reflected in the number of proceedings. Furthermore, it is apparent from the information provided by the French Government that, even when infringements are recorded, action is not systematically taken.
- 64 The Commission observes that the statistics submitted by the French Government before the period laid down in the supplementary reasoned opinion of 6 June 2000 expired are too general in that they concern the whole of France and do not specify the nature of the infringements in respect of which proceedings were brought.
- 65 The information provided subsequently cannot be taken as showing that the French authorities apply a policy of deterrent penalties so far as concerns infringements of the rules relating to the minimum size

of fish. The Commission points out that, for 2001, the French Government notified, pursuant to Council Regulation (EC) No 1447/1999 of 24 June 1999 establishing a list of types of behaviour which seriously infringe the rules of the common fisheries policy (OJ 1999 L 167, p. 5) and Commission Regulation (EC) No 2740/1999 of 21 December 1999 laying down detailed rules for the application of Regulation No 1447/1999 (OJ 1999 L 328, p. 62), 73 cases of infringement of the rules relating to the minimum size of fish. However, only eight cases, that is to say 11%, resulted in imposition of a fine.

- 66 While the Commission acknowledges that the circular of the Minister for Justice of 16 October 2002, to which the French Government refers, constitutes an appropriate measure, it considers nevertheless that the way in which the circular will be applied should be checked. In this connection, it observes that the latest figures notified by the French Government for 2003 show a reduction in the number of convictions.
- 67 The French Government contends that since 1991 the number of infringements in respect of which proceedings have been brought, and the sentences, have been constantly increasing. It stresses, however, that a purely statistical examination of the number of infringements in respect of which proceedings are brought cannot, by itself, give an account of the effectiveness of a control system since it rests on the entirely unproven presupposition that the number of infringements is stable.
- 68 The French Government refers to a circular which the Minister for Justice addressed on 16 October 2002 to the Principal State Prosecutors at the *cours d'appel* (Courts of Appeal) of Rennes, Poitiers, Bordeaux and Pau, recommending that proceedings be systematically brought in respect of infringements and that deterrent penalties be demanded. It acknowledges, however, that the circular could not have full effect in 2002 or 2003 because of Law No 2002-1062, which granted an amnesty in respect of infringements committed before 17 May 2002 in so far as the fine did not exceed EUR 750.

Findings of the Court

- 69 The obligation on the Member States to make sure that penalties which are effective, proportionate and a deterrent are imposed for infringements of Community rules is of fundamental importance in the field of fisheries. If the competent authorities of a Member State were systematically to refrain from taking action against the persons responsible for such infringements, both the conservation and management of fishery resources and the uniform application of the common fisheries policy would be jeopardised (see, in relation to failure to comply with the quota system for the fishing years 1991 and 1992, Case C-52/95 *Commission v France* [1995] ECR I-4443, paragraph 35).
- 70 So far as concerns, in this instance, the situation on expiry of the period laid down in the supplementary reasoned opinion of 6 June 2000, it is sufficient to recall the findings made in paragraphs 49 to 52 of the present judgment. Since it has been established that infringements which the national authorities could have found to exist were not recorded and since reports were not drawn up in respect of offenders, it is clear that those authorities failed to fulfil the obligation to take action, which the Community rules impose on them (see, to this effect, Case C 64/88 *Commission v France*, paragraph 24).
- 71 As regards the situation on the date upon which the Court examined the facts, reference should be made to the findings in paragraphs 54 to 61 of the present judgment, according to which significant deficiencies in the controls persisted. In light of those findings, the increase in the number of infringements in respect of which proceedings were brought, to which the French Government has referred, cannot be considered sufficient. As the French Government has observed, a purely statistical examination of the number of infringements in respect of which proceedings are brought cannot, by itself, give an account of the effectiveness of a control system.
- 72 Furthermore, as the Commission has pointed out, it is clear from the information provided by the French Government that proceedings are not brought in respect of all the infringements that are recorded. It is also apparent that deterrent penalties are not imposed in respect of all the infringements in respect of which proceedings are brought. The fact that numerous fisheries infringements were eligible to benefit from Law No 2002-1062 attests that, in all those cases, fines of less than EUR 750 were imposed.
- 73 Accordingly, in light of the detailed evidence submitted by the Commission, the information adduced by the French Government is not sufficiently substantial to demonstrate that the measures which it has implemented so far as concerns the taking of action in respect of infringements of the fisheries rules display

the efficacy, proportionality and deterrence necessary to meet its obligation to ensure the effectiveness of the Community system for conservation and management of fishery resources (see paragraphs 37 and 38 of the present judgment).

- 74 It must therefore be found that, both on expiry of the period laid down in the supplementary reasoned opinion of 6 June 2000 and on the date upon which the Court examined the facts which were presented to it, the French Republic, by failing to ensure that action was taken in respect of infringements of the rules governing fishing activities in accordance with the requirements laid down by the Community provisions, had not taken all the necessary measures to comply with the judgment in Case C-64/88 *Commission v France* and was accordingly failing to fulfil its obligations under Article 228 EC.

Financial penalties for the breach of obligations

- 75 To punish the failure to comply with the judgment in Case C-64/88 *Commission v France*, the Commission suggested that the Court should impose a daily penalty payment on the French Republic from delivery of the present judgment until the day on which the breach of obligations is brought to an end. In light of the particular features of the breach that has been established, the Court considers that it should examine in addition whether imposition of a lump sum could constitute an appropriate measure.

The possibility of imposing both a penalty payment and a lump sum

Arguments of the parties and submissions made to the Court

- 76 When invited to give their views on whether, in proceedings brought under Article 228(2) EC, the Court may, where it finds that the Member State concerned has not complied with the Court's judgment, impose both a lump sum and a penalty payment on it, the Commission and the Danish, Netherlands, Finnish and United Kingdom Governments answered in the affirmative.
- 77 Their reasoning is based, essentially, on the fact that those two measures are complementary, in that each of them respectively seeks to achieve a deterrent effect. A combination of those measures should be regarded as one and the same means of achieving the objective laid down by Article 228 EC, that is to say not only to induce the Member State concerned to comply with the initial judgment but also, from a wider viewpoint, to reduce the possibility of similar infringements being committed again.
- 78 The French, Belgian, Czech, German, Greek, Spanish, Irish, Italian, Cypriot, Hungarian, Austrian, Polish and Portuguese Governments have put forward a contrary view.
- 79 They rely on the wording of Article 228(2) EC and on the use of the conjunction 'or', to which they accord a disjunctive sense, and on the objective of this provision. The provision is not punitive in nature, since Article 228(2) EC does not seek to punish the defaulting Member State, but only to induce it to comply with a judgment establishing a breach of obligations. It is not possible to distinguish several periods of a breach of obligations; only its entire duration is to be taken into consideration. The imposition of more than one financial penalty is contrary to the principle prohibiting the same conduct from being punished twice. Furthermore, in the absence of Commission guidelines concerning the applicable criteria for calculating a lump sum, imposition of such a sum by the Court would conflict with the principles of legal certainty and transparency. It would also compromise equal treatment between Member States, since such a measure was not envisaged in the judgments in Case C-387/97 *Commission v Greece* [2000] ECR I-5047 and Case C-278/01 *Commission v Spain* [2003] ECR I 14141.

Findings of the Court

- 80 The procedure laid down in Article 228(2) EC has the objective of inducing a defaulting Member State to comply with a judgment establishing a breach of obligations and thereby of ensuring that Community law is in fact applied. The measures provided for by that provision, namely a lump sum and a penalty payment, are both intended to achieve this objective.
- 81 Application of each of those measures depends on their respective ability to meet the objective pursued according to the circumstances of the case. While the imposition of a penalty payment seems particularly suited to inducing a Member State to put an end as soon as possible to a breach of obligations which, in the absence of such a measure, would tend to persist, the imposition of a lump sum is based more

on assessment of the effects on public and private interests of the failure of the Member State concerned to comply with its obligations, in particular where the breach has persisted for a long period since the judgment which initially established it.

- 82 That being so, recourse to both types of penalty provided for in Article 228(2) EC is not precluded, in particular where the breach of obligations both has continued for a long period and is inclined to persist.
- 83 This interpretation cannot be countered by reference to the use in Article 228(2) EC of the conjunction 'or' to link the financial penalties capable of being imposed. As the Commission and the Danish, Netherlands, Finnish and United Kingdom Governments have submitted, that conjunction may, linguistically, have an alternative or a cumulative sense and must therefore be read in the context in which it is used. In light of the objective pursued by Article 228 EC, the conjunction 'or' in Article 228(2) EC must be understood as being used in a cumulative sense.
- 84 The objection raised, in particular by the German, Greek, Hungarian, Austrian and Polish Governments, that imposition of both a penalty payment and a lump sum, taking into consideration the same period of breach twice, would infringe the principle *non bis in idem* must also be rejected. Since each penalty has its own function, it is to be determined in such a way as to fulfil that function. It follows that, where the Court imposes a penalty payment and a lump sum simultaneously, the duration of the breach is taken into consideration as one of a number of criteria, in order to determine the appropriate level of coercion and deterrence.
- 85 The argument, relied on by the Belgian Government in particular, that, in the absence of guidelines adopted by the Commission for calculating a lump sum, imposition of a lump sum would conflict with the principles of legal certainty and transparency cannot be upheld either. While such guidelines do help to ensure that the Commission acts in a manner which is transparent, foreseeable and consistent with legal certainty (see, in relation to the guidelines concerning calculation of penalty payments, Case C-387/97 *Commission v Greece*, cited above, paragraph 87), the fact remains that exercise of the power conferred on the Court by Article 228(2) EC is not subject to the condition that the Commission adopts such rules, which, in any event, cannot bind the Court (Case C-387/97 *Commission v Greece*, paragraph 89, and Case C-278/01 *Commission v Spain*, cited above, paragraph 41).
- 86 As to the objection, raised by the French Government, that imposition of both a penalty payment and a lump sum in the present case would compromise equal treatment since it was not envisaged in the judgments in Case C-387/97 *Commission v Greece* and Case C-278/01 *Commission v Spain*, it is for the Court, in each case, to assess in light of its circumstances the financial penalties to be imposed. Accordingly, the fact that both measures were not imposed in the cases decided previously cannot in itself constitute an obstacle to the imposition of both in a subsequent case, if, having regard to the nature, seriousness and persistence of the breach of obligations established, that appears appropriate.

The Court's discretion as to the financial penalties that can be imposed

Arguments of the parties and submissions made to the Court

- 87 The Commission and the Czech, Hungarian and Finnish Governments have answered in the affirmative the question whether the Court may, where appropriate, depart from the Commission's suggestions and impose a lump sum on a Member State although the Commission did not suggest this. In their submission, the Court has a discretion in the matter, which extends to determining the penalty considered to be the most appropriate, irrespective of the Commission's suggestions in this regard.
- 88 The French, Belgian, Danish, German, Greek, Spanish, Irish, Italian, Netherlands, Austrian, Polish and Portuguese Governments take an opposing view. They put forward substantive and procedural arguments. With regard to substance, they submit that exercise by the Court of such a discretion would infringe the principles of legal certainty, predictability, transparency and equal treatment. The German Government adds that the Court in any event lacks the political legitimacy necessary to exercise such a power in a field where assessments of political expediency play a considerable role. At the procedural level, the aforementioned governments stress that so extensive a power is incompatible with the general principle of civil procedure common to all the Member States that courts cannot go beyond the parties'

claims, and dwell upon the need for an *interpartes* procedure enabling the Member State concerned to exercise its rights of defence.

Findings of the Court

- 89 With regard to the arguments derived from the principles of legal certainty, predictability, transparency and equal treatment, reference should be made to the findings made in paragraphs 85 and 86 of this judgment.
- 90 So far as concerns the German Government's argument as to the Court's lack of political legitimacy to impose a financial penalty not suggested by the Commission, the various stages involved in the procedure laid down in Article 228(2) EC should be distinguished. Once the Commission has exercised its discretion as to the initiation of infringement proceedings (see, inter alia, in relation to Article 226 EC, the judgment in Case C-74/02 *Commission v Germany* [2003] ECR I 9877, paragraph 17, and the judgment of 21 October 2004 in Case C-477/03 *Commission v Germany*, not published in the ECR, paragraph 11), the question of whether or not the Member State concerned has complied with a previous judgment of the Court is subjected to a judicial procedure in which political considerations are irrelevant. It is in performance of its judicial function that the Court assesses the extent to which the situation prevailing in the Member State in question complies with the initial judgment and, where appropriate, assesses the seriousness of a persisting breach of obligations. It follows that, as the Advocate General has observed in point 24 of his Opinion of 18 November 2004, the appropriateness of imposing a financial penalty and the choice of the penalty most suited to the circumstances of the case can be appraised only in the light of the findings made by the Court in the judgment to be delivered under Article 228(2) EC and therefore fall outside the political sphere.
- 91 The argument that, in departing from or going beyond the Commission's suggestions, the Court infringes a general principle of procedural law which prohibits courts from going beyond the parties' claims is not well founded either. The procedure provided for in Article 228(2) EC is a special judicial procedure, peculiar to Community law, which cannot be equated with a civil procedure. The order imposing a penalty payment and/or a lump sum is not intended to compensate for damage caused by the Member State concerned, but to place it under economic pressure which induces it to put an end to the breach established. The financial penalties imposed must therefore be decided upon according to the degree of persuasion needed in order for the Member State in question to alter its conduct.
- 92 As regards the rights of defence that the Member State concerned must be able to exercise, which have been dwelt upon by the French, Belgian, Netherlands, Austrian and Finnish Governments, the procedure laid down in Article 228(2) EC must, as the Advocate General has observed in point 11 of his Opinion of 18 November 2004, be regarded as a special judicial procedure for the enforcement of judgments, in other words as a method of enforcement. It is in this context, therefore, that the procedural guarantees which must be available to the Member State in question are to be assessed.
- 93 It follows that, once it has been found in *interpartes* proceedings that a breach of Community law persists, the rights of defence which are to be accorded to the defaulting Member State so far as concerns the financial penalties envisaged must take account of the objective pursued, namely securing and guaranteeing that the law is again complied with.
- 94 In the present case, so far as concerns the truth with regard to the conduct liable to give rise to the imposition of financial penalties, the French Republic had the opportunity to defend itself throughout a pre-litigation procedure which lasted nearly nine years and gave rise to two reasoned opinions, and, in the present proceedings, in the course of the written procedure and at the hearing of 3 March 2004. That examination of the facts led the Court to find that a breach by the French Republic of its obligations persisted (see paragraph 74 of the present judgment).
- 95 The Commission which, in the two reasoned opinions, had drawn the risk of financial penalties to the attention of the French Republic (see paragraphs 15 and 18 of the present judgment), indicated to the Court the criteria (see paragraph 98 of the present judgment) capable of being taken into consideration when determining the financial penalties intended to exert sufficient economic pressure on the French Republic to prompt it to put an end to its breach of obligations as rapidly as possible, and the respective weightings to be given to those criteria. The French Republic set out its views on the criteria in the written procedure and at the hearing on 3 March 2004.

- 96 By order of 16 June 2004, the Court requested the parties to give their views on whether, where the Court finds that a Member State has not taken the necessary measures to comply with a previous judgment and the Commission has requested the Court to impose a penalty payment on that State, the Court may impose on the Member State a lump sum or, as the case may be, a lump sum and a penalty payment. The parties stated their views at the hearing on 5 October 2004.
- 97 It follows that the French Republic has been able to make its submissions on all the matters of law and of fact necessary for establishing that the breach of obligations alleged against it has persisted and for deciding upon the seriousness of the breach and the measures which may be adopted in order to bring it to an end. On the basis of those matters, which have been the subject of *inter partes* proceedings, it is for the Court to determine, according to the degree of persuasion and deterrence which appears to it to be required, the financial penalties appropriate for making sure that the judgment in Case C-64/88 *Commission v France* is complied with as rapidly as possible and preventing similar infringements of Community law from recurring.

The financial penalties appropriate in the present case

Imposition of a penalty payment

- 98 On the basis of the method of calculation which it has set out in its communication 97/C 63/02 of 28 February 1997 on the method of calculating the penalty payments provided for pursuant to Article [228] of the EC Treaty (OJ 1997 C 63, p. 2), the Commission suggested that the Court should impose on the French Republic a penalty payment of EUR 316 500 for each day of delay by way of penalty for non-compliance with the judgment in Case C-64/88 *Commission v France*, from the date of delivery of the judgment in the present case until the day on which the judgment in Case C-64/88 *Commission v France* has been complied with.
- 99 The Commission considers that an order imposing a penalty payment is the most appropriate instrument for putting an end as soon as possible to the infringement which has been established and that, in the present case, a penalty payment of EUR 316 500 for each day of delay fits the seriousness and duration of the infringement, due regard being had to the need to make the penalty effective. That sum is calculated by multiplying a uniform basic amount of EUR 500 by a coefficient of 10 (on a scale of 1 to 20) for the seriousness of the infringement, by a coefficient of 3 (on a scale of 1 to 3) for the duration of the infringement and by a coefficient of 21.1 (based on the gross domestic product of the Member State in question and the weighting of votes in the Council of the European Union), which is deemed to reflect the ability to pay of the Member State concerned.
- 100 The French Government submits that there is no reason to impose a penalty payment because it has brought the breach of obligations to an end and, in the alternative, that the amount of the penalty payment requested is disproportionate.
- 101 It points out that, so far as the seriousness of the infringement is concerned, in Case C-387/97 *Commission v Greece* the Commission suggested a coefficient of 6, although the breach of obligations compromised public health and no measure had been taken with a view to complying with the previous judgment, two factors which are absent here. Accordingly, the coefficient of 10 suggested by the Commission in the present case is not acceptable.
- 102 The French Government also maintains that the measures required to comply with the judgment in Case C-64/88 *Commission v France* were unable to produce immediate effects. Given the inevitable time-lag between the adoption of the measures and their impact becoming perceptible, the Court cannot take into account the whole of the period passing between delivery of the first judgment and that of the forthcoming judgment.
- 103 As to those submissions, while it is clear that a penalty payment is likely to encourage the defaulting Member State to put an end as soon as possible to the breach that has been established (Case C-278/01 *Commission v Spain*, paragraph 42), it should be remembered that the Commission's suggestions cannot bind the Court and are only a useful point of reference (Case C-387/97 *Commission v Greece*, paragraph 89). In exercising its discretion, it is for the Court to set the penalty payment so that it is appropriate to the circumstances and proportionate both to the breach that has been established and to the ability to

pay of the Member State concerned (see, to this effect, Case C-387/97 *Commission v Greece*, paragraph 90, and Case C-278/01 *Commission v Spain*, paragraph 41).

- 104 In that light, and as the Commission has suggested in its communication of 28 February 1997, the basic criteria which must be taken into account in order to ensure that penalty payments have coercive force and Community law is applied uniformly and effectively are, in principle, the duration of the infringement, its degree of seriousness and the ability of the Member State to pay. In applying those criteria, regard should be had in particular to the effects of failure to comply on private and public interests and to the urgency of getting the Member State concerned to fulfil its obligations (Case C-387/97 *Commission v Greece*, paragraph 92).
- 105 As regards the seriousness of the infringement and, in particular, the effects of failure to comply on private and public interests, it is to be remembered that one of the key elements of the common fisheries policy consists in rational and responsible exploitation of aquatic resources on a sustainable basis, in appropriate economic and social conditions. In this context, the protection of juvenile fish proves decisive for reestablishing stocks. Failure to comply with the technical measures of conservation prescribed by the common policy, in particular the requirements regarding the minimum size of fish, therefore constitutes a serious threat to the maintenance of certain species and certain fishing grounds and jeopardises pursuit of the fundamental objective of the common fisheries policy.
- 106 Since the administrative measures adopted by the French authorities have not been implemented in an effective manner, they cannot reduce the seriousness of the breach established.
- 107 Having regard to those factors, the coefficient of 10 (on a scale of 1 to 20) is therefore an appropriate reflection of the degree of seriousness of the infringement.
- 108 As regards the duration of the infringement, suffice it to state that it is considerable, even if the starting date be that on which the Treaty on European Union entered into force and not the date on which the judgment in Case C-64/88 *Commission v France* was delivered (see, to this effect, Case C-387/97 *Commission v Greece*, paragraph 98). Accordingly, the coefficient of 3 (on a scale of 1 to 3) suggested by the Commission appears appropriate.
- 109 The Commission's suggestion of multiplying a basic amount by a coefficient of 21.1 based on the gross domestic product of the French Republic and on the number of votes which it has in the Council is an appropriate way of reflecting that Member State's ability to pay, while keeping the variation between Member States within a reasonable range (see Case C-387/97 *Commission v Greece*, paragraph 88, and Case C-278/01 *Commission v Spain*, paragraph 59).
- 110 Multiplying the basic amount of EUR 500 by the coefficients of 21.1 (for ability to pay), 10 (for the seriousness of the infringement) and 3 (for the duration of the infringement) gives a sum of EUR 316 500 per day.
- 111 As regards the frequency of the penalty payment, account should, however, be taken of the fact that the French authorities have adopted administrative measures which could serve as a framework for implementation of the measures required to comply with the judgment in Case C-64/88 *Commission v France*. Nevertheless, it is not possible for the necessary adjustments to previous practices to be instantaneous or their impact to be perceived immediately. It follows that any finding that the infringement has come to an end could be made only after a period allowing an overall assessment to be made of the results obtained.
- 112 Having regard to those considerations, the penalty payment must be imposed not on a daily basis, but on a half-yearly basis.
- 113 In light of all of the foregoing, the French Republic should be ordered to pay to the Commission, into the account 'European Community own resources', a penalty payment of 182.5 x EUR 316 500, that is to say of EUR 57 761 250, for each period of six months from delivery of the present judgment at the end of which the judgment in Case C-64/88 *Commission v France* has not yet been fully complied with.

Imposition of a lump sum

- 114 In a situation such as that which is the subject of the present judgment, in light of the fact that the breach of obligations has persisted for a long period since the judgment which initially established it and of the

public and private interests at issue, it is essential to order payment of a lump sum (see paragraph 81 of the present judgment).

115 The specific circumstances of the case are fairly assessed by setting the amount of the lump sum which the French Republic will have to pay at EUR 20 000 000.

116 The French Republic should therefore be ordered to pay to the Commission, into the account 'European Community own resources', a lump sum of EUR 20 000 000.

Costs

117 Under Article 69(2) of the Rules of Procedure, the unsuccessful party is to be ordered to pay the costs if they have been applied for in the successful party's pleadings. Since the Commission has applied for costs and the French Republic has been unsuccessful, the latter must be ordered to pay the costs.

On those grounds, the Court (Grand Chamber) hereby:

1. Declares that:

- **by failing to carry out controls of fishing activities in accordance with the requirements laid down by the Community provisions, and**
- **by failing to ensure that action is taken in respect of infringements of the rules governing fishing activities in accordance with the requirements laid down by the Community provisions, the French Republic has not implemented all the necessary measures to comply with the judgment of 11 June 1991 in Case C-64/88 Commission v France and has accordingly failed to fulfil its obligations under Article 228 EC;**

2. Orders the French Republic to pay to the Commission of the European Communities, into the account 'European Community own resources', a penalty payment of EUR 57 761 250 for each period of six months from delivery of the present judgment at the end of which the judgment in Case C-64/88 Commission v France has not yet been fully complied with;

3. Orders the French Republic to pay to the Commission of the European Communities, into the account 'European Community own resources', a lump sum of EUR 20 000 000;

4. Orders the French Republic to pay the costs.

fusnote

1. Član 1, tačka 1 Zakona o zaštiti životne sredine RS, "Sl. glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon i 72/2009 – dr. zakon.
2. UNDP RBEC, Vodič za dobro upravljanje u oblastima životne sredine, UNDP, Beograd.
3. MEA - Multilateral Environmental Agreements.
4. International Atomic Energy Agency, Infomation Circular, INFCIRC/335, 18. novembar 1986.
5. Sl. list SFRJ (Dodatak), 1/86.
6. *Trail Smelter*, R.I.A.A., Vol. III.
7. Slučaj *Corfu Channel*, (UK protiv Albanije), ICJ Reports (1949).
8. Advisory Opinion on the *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, ICJ Reports (1996).
9. Settlement of Japanese Claims for Personal and Property Damages Resulting from Nuclear Tests in the Marshall Islands, u *Treaties and Other International Acts Series*, str. 3160.
10. V. Dimitrijević–O. Račić–V. Đerić–T. Papić–V. Petrović–S. Obradović, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beogradski centar za ljudska prava, 2. izdanje, 2007, str. 302-303.
11. Član 2.10, CETS No. 150.
12. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision – Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, 25 June 1998.
13. Član 1. Arhuske konvencije.
14. Kiev Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers, Kiev, 21-23 May 2003.
15. Sadržaj informacije koja se tiče životne sredine odnosi se na:
 - a) stanje elemenata životne sredine, kao što su vazduh i atmosfera, voda, tlo, zemljište, predeli i prirodni kompleksi, biološki diverzitet i njegove komponente, uključujući i genetski modifikovane organizme, kao i o interakciji između ovih elemenata;
 - b) faktorima kao što su supstance, energija, buka i zračenje i o aktivnostima ili merama, uključujući upravne mere, o sporazumima u vezi sa pitanjima koja se tiču životne sredine, o politici, zakonskim aktima, planovima i programima koji utiču ili će verovatno uticati na elemente životne sredine u okvirima gore navedenog stava a) i o analizama troškova i drugim ekonomskim analizama i pretpostavkama korišćenim u donošenju odluka koje se tiču životne sredine;
 - v) stanju zdravlja i bezbednosti ljudi, uslovima života ljudi, kulturnim spomenicima i građevinama, ukoliko na njih utiče ili može uticati stanje elemenata životne sredine ili ukoliko na njih deluju ovi elementi, faktori, aktivnosti ili mere na koje se odnosi stav b).
16. Zahtev može biti odbijen ako javna uprava kojoj je zahtev podnet ne poseduje tražene informacije, ako je zahtev nerazumljiv ili uopšteno formulisan, ako se odnosi na podatke koji se nalaze u procesu obrade, ako bi objavljivanje podataka negativno uticalo na poverljivost rada državnih organa, međunarodne odnose, ispravnost rada pravosudnih organa, poverljivost komercijalnih i industrijskih informacija, prava intelektualne svojine, zaštitu ličnih podataka, interese treće strane, životnu sredinu na koju se informacije odnose.
17. ANEKS I
SPISAK AKTIVNOSTI NA KOJE SE ODNOSI ČLAN 6, STAV 1 (a)
 1. Energetski sektor:
 - rafinerije mineralnih ulja i gasa;
 - instalacije za gasifikaciju i likvefakciju;
 - termocentrale i druge instalacije za sagorevanje sa unosom toplote od 50 megavata (MW) ili više;
 - peći za koks;
 - nuklearne elektrane i drugi nuklearni reaktori uključujući demontažu ili stavljanje van funkcije tih elektrana ili reaktora* (izuzev istraživačkih pogona za proizvodnju i konverziju fisioničnih i fertilnih materijala, čija maksimalna snaga ne prelazi 1kw konstantnog unosa toplote);
 - instalacije za ponovnu preradu ozračenog nuklearnog goriva.
 - Instalacije namenjene za:
 - proizvodnju ili obogaćivanje nuklearnog goriva;
 - preradu ozračenog nuklearnog goriva ili visokoradioaktivnog otpada;
 - konačno odlaganje ozračenog nuklearnog goriva;
 - isključivo za konačno odlaganje radioaktivnog otpada;
 - isključivo za skladištenje (planirano da se koristi više od 10 godina) ozračenih nuklearnih goriva ili radioaktivnog otpada na mestu različitim od onoga gde se proizvodi.
 2. Proizvodnja i prerada metala:
 - instalacije za prženje ili sinterovanje metalne rude (uključujući sulfidnu rudu);
 - instalacije za proizvodnju sirovog gvožđa ili čelika (primarna ili sekundarna fuzija) uključujući kontinuirano livenje, sa kapacitetom koji prelazi 2,5 tona na sat;
 - instalacije za preradu crnih metala;
 - I Postrojenja za toplo valjanje sa kapacitetom koji prelazi 20 tona sirovog čelika na sat;
 - II Kovnice sa čekićima čija energija prelazi 50 kilodžula po čekiću i gde korišćena toplotna energija prevazilazi 20 MW;
 - III Nanošenje zaštitnih slojeva legura metala sa unosom koji prelazi 2 tona sirovog čelika na sat;
 - livnice za crne metale čija proizvodnja prelazi 20 tona na dan.
 - Instalacije za:
 - I proizvodnju sirovih obojenih metala iz rude, koncentrata ili sekundarnih sirovina, metalurškim, hemijskim ili elektroli-tičkim procesima;

II topljenje, uključujući legiranje obojenih metala, uključujući ponovo dobijene proizvode (rafiniranje, livenje, itd.), sa kapacitetom topljenja koji prelazi 4 tone na dan za olovo i kadmijum ili 20 tona na dan za sve ostale metale;

- instalacije za površinsku obradu metala i plastičnih materijala korišćenjem elektrolitičkih ili hemijskih procesa gde zapremina bazena za obradu prelazi 30 m³.

3. Mineralna industrija:

- instalacije za proizvodnju cementnog klinkera u rotacionim pećima, sa proizvodnim kapacitetom koji prelazi 500 tona na dan ili kreča u rotacionim pećima, sa proizvodnim kapacitetom koji prelazi 50 tona na dan ili u drugim pećima čiji proizvodni kapacitet prelazi 50 tona na dan;

- instalacije za proizvodnju azbesta i proizvoda na bazi azbesta;

- instalacije za proizvodnju stakla uključujući staklena vlakna sa kapacitetom topljenja koji prelazi 20 tona na dan;

- instalacije za topljenje mineralnih supstanci uključujući proizvodnju mineralnih vlakana sa kapacitetom topljenja koji prelazi 20 tona na dan;

- instalacije za proizvodnju keramičkih proizvoda pečenjem, naročito crepova, cigala, šamotnih cigala, poluporculanskih proizvoda ili porcelana, sa proizvodnim kapacitetom koji prelazi 75 tona na dan i/ili sa peći čiji kapacitet prelazi 4 m³ i više od 300 kg/m³ po peći.

4. Hemijska industrija: proizvodnja u okviru kategorija aktivnosti koje se nalaze u ovom stavu označava proizvodnju industrijskog obima koja se ostvaruje hemijskom obradom supstanci ili grupa supstanci nabrojanih u podstavovima a) do g):

(a) hemijske instalacije za proizvodnju bazičnih organskih hemikalija kao što su:

I prosti ugljovodonici (linearni ili ciklični, zasićeni ili nezasićeni, alifatični ili aromatični);

II ugljovodonici koji sadrže kiseonik kao što su: alkoholi, aldehidi, ketoni, karbosične kiseline, estri, acetati, etri, peroksidi, epoksi smole;

III sumporasti ugljovodonici;

IV ugljovodonici koji sadrže azot kao što su amini, amidi, nitritna jedinjenja, nitro jedinjenja ili nitratna jedinjenja, nitriti, cijanati, izocijanati;

V ugljovodonici koji sadrže fosfor;

VI halogeni ugljovodonici;

VII organometalična jedinjenja;

VIII bazični plastični materijali (polimeri, sintetička vlakna i vlakna na bazi celuloze);

IX sintetičke gume;

X boje i pigmenti;

XI površinski aktivna sredstva;

(b) Hemijske instalacije za proizvodnju bazičnih neorganskih hemikalija, kao što su:

I gasovi, kao što su amonijak, hlor ili hlоро-vođonik, fluor ili fluoro-vođonik, ugljenični oksidi, jedinjenja sumpora, azotni oksidi, vođonik, sumpor-dioksid, karbonil-hlorid;

II kiseline, kao što je hromna kiselina, fluorvođonična kiselina, fosforna kiselina, azotna kiselina, hlороvođonična kiselina, sumporna kiselina, oleum i druge neorganske kiseline koje sadrže sumpor;

III baze, kao što su amonijum-hidroksid, kalijum-hidroksid, natrijum-hidroksid;

IV soli kao što su amonijum-hlorid, kalijum-hlorat, kalijum-karbonat, natrijum-karbonat, perborat, srebro-nitrat;

V nemetali, metalni oksidi ili druga neorganska jedinjenja kao što su kalcijum-karbid, silicijum, silicijum-karbid;

(c) hemijske instalacije za proizvodnju veštačkih đubriva na bazi fosfora, azota i kalijuma (prosta i složena đubriva);

(d) hemijske instalacije za proizvodnju osnovnih proizvoda za zaštitu bilja i biocida;

(e) instalacije koja koriste hemijske ili biološke procese za proizvodnju osnovnih farmaceutskih proizvoda;

(f) hemijske instalacije za proizvodnju eksploziva;

(g) hemijske instalacije u kojima se hemijski ili biološki postupci koriste za proizvodnju aditiva na bazi proteina, enzima i drugih proteinskih supstanci.

5. Upravljanje otpadom:

- instalacije za spaljivanje, reciklažu, hemijsko tretiranje ili deponije opasnog otpada;

- instalacije za spaljivanje komunalnog otpada čiji kapacitet prelazi 3 tone na sat;

- instalacije za odlaganje bezopasnog otpada čiji kapacitet prelazi 50 tona na dan;

- deponije koje primaju više od 10 tona na dan ili sa ukupnim kapacitetom koji prelazi 25 000 tona, izuzimajući deponije inertnog otpada.

6. Postrojenja za tretiranje otpadnih voda sa kapacitetom koji prelazi 150000 populacionog ekvivalenta

7. Industrijska postrojenja za:

(a) proizvodnju pulpe za papir od drveta ili sličnih vlaknastih materijala;

(b) proizvodnju papira i kartona sa proizvodnim kapacitetom koji prelazi 20 tona na dan.

8.

(a) izgradnja linija za dugolinijski železnički saobraćaj i izgradnja aerodroma** sa dužinom glavne piste od 2 100 m ili više;

(b) izgradnja puteva namenjenih za saobraćaj motornih vozila i brzih autoputeva***;

(c) izgradnja novog puta sa četiri ili više traka ili preuređivanje i/ili proširivanje postojećeg puta sa dve ili manje traka na put sa četiri i više traka, gde bi takav novi put ili preurđena i/ili proširena sekcija puta imala u kontinuiranoj dužini 10 km i više.

9.

(a) unutrašnji vodni putevi i pristaništa za unutrašnji vodni saobraćaj koji dozvoljava prolaz plovila koja prelaze 1350 tona;

(b) trgovačke luke, dokovi za utovar i istovar povezani sa kopnom i spoljnim lukama (izuzimajući dokove za trajekte) koji mogu da primaju plovila koja prelazi 1350 tona.

10. Sistemi za prikupljanje podzemnih voda ili veštački sistemi za obnavljanje podzemnih voda gde je godišnja zapremina prikupljene ili obnovljene vode ekvivalentna ili prelazi 100 miliona m³.

11.

(a) radovi na transferu vodnih resursa između rečnih bazena gde je svrha transfera otklanjanje mogućih manjaka vode i gde količina transferisane vode prelazi 100 miliona m³/godišnje.

(b) u svim ostalim slučajevima, radovi na transferu vodnih resursa gde prosečni višegodišnji protok iz bazena uzimanja prelazi 2 000 miliona m³/godišnje i gde količina transferisane vode prelazi 5% ovog protoka.

U oba slučaja transfer pijaće vode cevima je isključen.

12. Ekstrakcija petroleja i prirodnog gasa za komercijalne svrhe kada količina ekstrahovanog petroleja prelazi 500 tona na dan, a gasa 500.000 m³ na dan.

13. Brane i druge instalacije namenjene za zadržavanje ili stalno skladištenje vode, kada nova ili dodatna količina zadržane ili uskladištene vode prelazi 10 miliona m³.
14. Cevovodi za transport gasa, nafte ili hemikalija sa prečnikom većim od 800 mm i dužinom koja prelazi 40 km.
15. Postrojenja za intenzivno uzgajanje živine ili svinja sa više od:
- 40 000 mesta za živinu;
 - 2 000 mesta za proizvodnju svinja (preko 30 kg); ili
 - 750 mesta za krmače.
16. Kamenolomi i otvoreni rudarski kopovi čija površina prelazi 25 hektara ili u slučaju tresetišta gde površina lokacije prevazilazi 150 hektara.
17. Izgradnja dalekovoda sa naponom od 220 kV ili više i dužinom većom od 15 km.
18. Postrojenja za skladištenje petroleja, petrohemijskih ili hemijskih proizvoda sa kapacitetom od 200 000 tona ili više.
19. Ostale aktivnosti:
- Postrojenja za predtretman (postupci kao pranje, izbeljivanje, mercerizacija) ili bojenje vlakana ili tekstila čiji kapacitet prelazi 10 tona na dan;
 - Postrojenja za bojenje koža čiji kapacitet prelazi 12 tona finalnih proizvoda na dan;
 - (a) Klanice sa obradom zaklanih životinja čiji kapacitet prerade prelazi 50 tona na dan;
 - (b) Postrojenja za preradu i obradu prehrambenih proizvoda poreklom od:
 - životinjskih sirovina (izuzev mleka) sa kapacitetom proizvodnje finalnih proizvoda većim od 75 tona na dan;
 - biljnih sirovina sa kapacitetom proizvodnje finalnih proizvoda većim od 300 tona na dan (prosečna vrednost zasnovana na tromesečnoj osnovi).
 - (c) prerada i obrada mleka sa unosom mleka većim od 200 tona na dan (prosečna vrednost zasnovana na godišnjoj osnovi);
 - postrojenja za odlaganje ili recikliranje životinjskih leševa i otpada čiji kapacitet prerade prelazi 10 tona na dan;
 - postrojenja za površinsko tretiranje supstanci, predmeta ili proizvoda uz korišćenje organskih rastvarača, posebno za štampanje, prevlačenje, odmaščivanje, zaštitu od vode, tutkalisanje, slikanje, čišćenje ili impregniranje sa potrošnjom od preko 150 kg na sat ili više od 200 tona godišnje;
 - instalacije za proizvodnju ugljenika (teško sagorivog uglja) ili elektrografita termičkom obradom ili grafitizacijom.
20. Svaka aktivnost koju ne obuhvataju stavovi od 1. do 19. gde je učešće javnosti obezbeđeno procedurom procene uticaja na životnu sredinu u okviru nacionalnog zakonodavstva.
21. Odredbe člana 6, stav 1 (a) ove konvencije ne primenjuju se ni na jedan od gore navedenih projekata preduzetih isključivo ili uglavnom u svrhe istraživanja, razvoja i testiranja novih metoda ili proizvoda u toku manje od dve godine, izuzev ukoliko nije verovatno da će izazvati značajan uticaj na životnu sredinu ili zdravlje.
22. Svaka promena ili proširenje aktivnosti, kada takva promena ili proširenje odgovara kriterijumima / graničnim vrednostima koje postavlja ovaj Aneks, podležu odredbama člana 6, stav 1 a) ove konvencije. Svaka druga promena ili proširenje aktivnosti podleže odredbama člana 6, stav 1 b) ove konvencije.
18. Autor koristi skraćenicu EZ/EU, budući da je do *Ugovora iz Lisabona* postojala i Evropska zajednica.
19. Usvajanjem *Ugovora iz Lisabona Ugovor o osnivanju EZ* je preimenovan u *Ugovor o funkcionisanju EU* (dalje u tekstu: UFEU), budući da je Evropska zajednica prestala da postoji i nju nasledila Evropska unija.
20. Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network (Codified version), *Official Journal L 126, 21/05/2009 P. 0013 – 0022*.
21. Regulation (EC) No 166/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning the establishment of a European Pollutant Release and Transfer Register and amending Council Directives 91/689/EEC and 96/61/EC Text with EEA relevance, *Official Journal L 033, 04/02/2006 P. 0001 – 0017*.
22. Regulation (EC) No 614/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 concerning the Financial Instrument for the Environment (LIFE+) - Commission statement, *Official Journal L 149, 09/06/2007 P. 0001 – 0017*.
23. Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994, establishing a Cohesion Fund, *Official Journal L 130, 25.5.1994, P. 1*.
24. Regulation (EC) No 2150/2002 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2002 on waste statistics (Text with EEA relevance), *Official Journal L 332, 09/12/2002 P. 0001 – 0036*.
25. Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, *Official Journal L 264, 25/09/2006 P. 0013 – 0019*.
26. Regulation (EC) No 2037/2000 of the European Parliament and of the Council of 29 June 2000 on substances that deplete the ozone layer, *Official Journal L 244, 29/09/2000 P. 0001 – 0024*.
27. Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste, *Official Journal L 190, 12/07/2006 P. 0001 - 0098*.
28. Član 193 *Ugovora o funkcionisanju EU*.
29. 2003/33/EC: Council Decision of 19 December 2002 establishing criteria and procedures for the acceptance of waste at landfills pursuant to Article 16 of and Annex II to Directive 1999/31/EC, *Official Journal L 011, 16/01/2003 P. 0027 – 0049*.
30. Decision No 2455/2001/EC of the European Parliament and of the Council of 20 November 2001 establishing the list of priority substances in the field of water policy and amending Directive 2000/60/EC, *Official Journal L 331, 15/12/2001, P. 0001 – 0005*.
31. Council Recommendation of 12 July 1999 on the limitation of exposure of the general public to electromagnetic fields (0 Hz to 300 GHz) [*Official Journal L 199 of 30.7.1999*].
32. 81/972/EEC: Council Recommendation of 3 December 1981 concerning the re-use of waste paper and the use of recycled paper, *Official Journal L 355, 10/12/1981 P. 0056 – 0057*.
33. Član 192, stav 3 UFEU.
34. Šesti ekološki program je predložila Komisija i usvojen je odlukom Evropskog saveta i Parlamenta br. 1600/2002 EZ od 22. jula 2002. godine (Službeni list L 242 od 10/9/2002).
35. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 17 July 2002 on Environmental Agreements at Community Level within the Framework of the

- Action Plan on the "Simplification and Improvement of the Regulatory Environment,, [COM (2002) 412 final - Not published in the Official Journal].
36. Commission: Environmental Agreements at Community Level, COM (2002) 412 of 17 July 2002, P. 4.
 37. Communication from the Commission: A Framework for Target-based Tripartite Contracts and Agreements between the Community, the States and Regional and Local Authorities, COM (2002) 709 of 11 December 2002.
 38. Op. cit, str. 3.
 39. Načelo predostrožnosti je uneto u Ugovor o osnivanju EZ 1993. godine, dok je načelo prevencije bilo prisutno u *Ugovoru*, od usvajanja *Jedinstvenog evropskog akta*.
 40. „Uslovi za zaštitu životne sredine moraju biti integrisani u postupku definisanja i sprovođenje politika i aktivnosti Zajednice, koje su utvrđene u članu 2 istog Ugovora, posebno sa ciljem podsticanja održivog razvoja.“
 41. http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_SingleEA.htm;
 42. Ovo načelo predviđeno je članom 5 *Ugovora o EU*.
 43. Više o tome u Čavoški: „*Osnovi ekološkog prava EU*“, Pravni fakultet, Univerziteta Union i Sludbeni glasnik, Beograd 2007, str. 20.
 44. Council Decision 2005/370/EC of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, *Official Journal L 124, 17/05/2005 P. 0001 – 0003*.
 45. Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, *Official Journal L 041, 14/02/2003 P. 0026 – 0032*.
 46. Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission, *Official Journal L 156, 25/06/2003 P. 0017 – 0025*.
 47. Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council 24 October 2003 on access to justice in environmental matters (presented by the Commission).
 48. Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Århus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, *Official Journal L 264, 25/09/2006 P. 0013 – 0019*.
 49. Ludwig Krämer, „*EC Environmental Law*“, London, Sweet & Maxwell, 2003, str. 38.
 50. Ranije se zvao Odbor za životnu sredinu, javno zdravlje i zaštitu potrošača. Nadležnosti ovog odbora u vezi sa životnom sredinom su sledeće:
 - (a) zaštita zemljišta, vode i vazduha, upravljanje otpadom i reciklaža, opasne supstance i preparati, zaštita od buke, promena klime i zaštita biološke raznovrsnosti;
 - (b) održivi razvoj;
 - (c) međunarodne i regionalne mere sa ciljem zaštite životne sredine;
 - (d) otklanjanje ekološke štete
 - (e) civilna zaštita;
 - (f) Evropska agencija za životnu sredinu.
 51. Ludwig Krämer, „*EC Environmental Law*“, London, Sweet & Maxwell, 2003, str. 44.
 52. *Krämer* navodi kao primer predlog direktive o odgovornosti za štetu koja nastaje od otpada koja nije razmatrana u Savetu i zastarela je, odnosno postala je neupotrebljiva zbog novih naučnih i tehničkih dostignuća.
 53. Član 3 Direktive.
 54. Recommendation 2001/331/EC of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States [Official Journal L 118 of 27.4.2001].
 55. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the review of Recommendation 2001/331/EC providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States [SEC(2007) 1493] /* COM/2007/0707 final */.
 56. Report on the implementation of Recommendation 2001/331/EC providing for minimum criteria for environmental inspections, Brussels, 14.11.2007, SEC(2007) 1493.
 57. OECD je po prvi put utvrdio ovo načelo, kao ekonomsko načelo koje u sebi sadrži dve ideje: delotvornu alokaciju troškova i kontrolu koju vrše javne vlasti.
 58. Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, *Official Journal L 143, 30/04/2004 P. 0056 – 0075*.
 59. Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds, *Official Journal L 103, 25/04/1979 P. 0001 – 0018*.
 60. Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, *Official Journal L 206, 22/07/1992 P. 0007 – 0050*.
 61. Radi se o aktivnosti koje se obavljaju shodno Direktivi o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja br. 96/61/EC.
 62. Član 192, stav 4 UFEU.
 63. Član 288, stav 2 UFEU.
 64. Član 192, stav 4 UFEU.
 65. 2001/753/EC: Commission Decision of 17 October 2001 concerning a questionnaire for Member States reports on the implementation of Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council on end-of-life vehicles, *Official Journal L 282, 26/10/2001 P. 0077 – 0080*.
 66. Poslednji izveštaj Komisije - Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on implementing European Community Environmental Law {SEC(2008) 2851} {SEC(2008) 2852} {SEC(2008) 2876}, /* COM/2008/0773 final */.

67. Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on implementation of the community waste legislation, Brussels, 20.11.2009, COM(2009) 633 final.
68. http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_forms_en.htm.
69. Failure by a Member State to comply with Community law: standard form for complaints to be submitted to the European Commission, (1999/C 119/03).
70. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, Application of Article 228 of the EC Treaty SEC(2005) 1658.
71. "Method of Calculating the Penalty Payments provided for pursuant to Article 171 of the EC Treaty", [1996] *Official Journal C* 242/6.
72. Ako Komisija smatra da država članica nije ispunila obavezu iz ovog Ugovora daje o tome obrazloženo mišljenje nakon što je odnosnoj državi pružila priliku da se izjasni. Ako ta država ne postupi u skladu sa mišljenjem u roku koji je odredila Komisija, Komisija može izneti predmet pred Sud.
73. Zaključno sa majem 2003. godine Sud je samo jedanput doneo presudu shodno članu 260 UFEU. Radilo se o postupku protiv Grčke koja je od 1986. godine tolerisala neovlašćeno odlaganje opštinskog industrijskog otpada u reku *Kouroupitos* na Kritu i koja nije postupila po presudi ovog Suda iz 1992. godine u kojoj joj je izrečena novčana kazna od dvadeset hiljada evra. Dosadašnja praksa je pokazala da su u najvećem broju slučajeva same države članice nakon određenog vremena ipak preduzele mere za poštovanje odluke Suda pravde. Ovo svakako govori u prilog značaja, ali i delotvornosti ove tužbe.
74. Joined Cases C-6/90 & 9/90 *Francovich and Bonifaci v. Italy* [1991] ECR I-5357;
75. Op. cit, para 35;
76. Ludwig Krämer, "EC Environmental Law", London, Sweet & Maxwell, 2003, str. 391.
77. Article of the Council Regulation (EC) No 1084/2006 of 11 July 2006 establishing a Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1164/94, *Official Journal L* 210, 31/07/2006 P. 0079 – 0081.
78. Ludwig Krämer, "EC Environmental Law", London, Sweet & Maxwell, 2003, str. 393.
79. Court of First Instance, Case T-219/95R *Danielsson v Commission* [1995] ECR II-3051.
80. <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>.
81. Preuzeto sa <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>.
82. Op.cit.
83. Op.cit.
84. Op.cit.
85. Recommendation 2001/331/EC of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States.
86. IMPEL Review Initiative.
87. Integrated Pollution Prevention and Control.
88. Sl. glasnik RS, broj 1325/2004.
89. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC (Text with EEA relevance).
90. Tranfrontier Shipment of Waste.
91. Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste.
92. Industrial Emissions Directive.
93. Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment.
94. Ugovorom iz *Lisabona* nestaje ova tripartitna struktura, ali ove oblasti saradnje u okviru jednog stuba. Evropska zajednica takođe nestaje i nju nasleđuje Evropska unija.
95. „Službeni glasnik RS”, broj 112/04.
96. <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=414>.
97. <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=289>.
98. „Službeni glasnik RS“, br. 126/07.
99. Sl.glasnik RS 135/04.
100. Sl.glasnik RS 135/04.
101. Sl.glasnik RS 135/04.
102. Sl.glasnik RS 72/09.
103. Sve konvencije su objavljene u Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori, broj 38/09.
104. Sl. glasnik RS broj 85/2005.
105. Sl. glasnik RS 72/09.
106. Sl. glasnik RS 97/08.
- 107.

