

Др Бојан Н. Тубић, доцент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
tubic@pf.uns.ac.rs

УЛОГА СУДА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ¹

Сажетак: Процеси о заштити животне средине су релативно касно били укључени у оснивачке уговоре некадашњих Европских заједница. Након стицања на снагу Јединствене европског актиа, постојао је правни основ за доношење секундарног законодавства садашњих Заједница и касније Европске уније. У пракси некадашњег Суда ЕЗ, а касније и Суда ЕУ питање заштите животне средине било је разматрано у неколико важних случајева. Суд је утврђивао који је био испуњен правни основ за доношење уредби и директива, које се односе на животну средину. Посебно је значајна пракса о односу слободe креирања робе и начела заштите животне средине јер је потребно наћи балансиран однос између ова два начела. Пресуда у случају „Данских боца“ је значајна због тога што је потврдила да је заштита животне средине један од основних циљева Заједнице. Такође, додала је и још један обавезујући услов на листу изузетика од слободe креирања робе, која је наведена у случају Касис де Дижон. Суд ЕУ је разматрао и начела заштите животне средине, јер је развојем ове области дошло до афирмације тих начела која сада имају значајан утицај и на друге пољеве унутар Европске уније.

Кључне речи: Суд ЕУ, заштита животне средине, Европска унија, основне слободе.

1. УВОД

Заштита животне средине данас представља један од основних циљева Европске уније. Одредбе о заштити животне средине нису биле укључе-

¹ Рад је посвећен пројекту „Биомедицина, заштита животне средине и право“ бр. 179079, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

не у оснивачке уговоре Европских заједница, већ се оне јављају тек након измена ових уговора у Јединственом европском акту и биле су укључене у све касније оснивачке уговоре. Улога Суда Европске уније јесте да тумачи и примењује примарно и секундарно право Европске уније, као и да обезбеди да државе чланице поштују и примењују право ЕУ на исправан начин. Он не ствара право, али су поједине његове пресуде коришћене као средство за попуњавање празнина још у некадашњем праву Европских заједница, а касније у праву ЕУ и то у случајевима када није било јасног правила у правним актима ових организација. На овај начин, Суд је играо значајну улогу у стварању основних политика ЕУ. Једна од области у којој је улога Суда била изузетно значајна јесте област заштите животне средине. Циљ овог рада је управо да прикаже улогу Суда Европске уније и његових претходника у стварању ове политике ЕУ, односно како је увео заштиту животне средине као једно од легитимних начела ЕУ. Обим рада не дозвољава да се анализира већи део праксе Суда ЕУ, али ће бити приказане основне законитости, смернице по којима се право ЕУ развија када је у питању заштита животне средине. Посебно ће бити анализиран однос између слободне трговине у ЕУ и начела заштите животне средине, који су понекад били и супротстављени.

2. РАЗВОЈ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

На почетку постојања Заједница није било одредаба о заштити животне средине у оснивачким уговорима. Током седамдесетих година прошлог века, дошло је до промена, које би се могле повезати са Декларацијом Конференције УН о човековој средини из 1972. године. Наиме, у члану 13 Штокхолмске декларације се наводи да у циљу постизања рационалнијег руковођења ресурсима и на тај начин унапређења животне средине, државе треба да усвоје један интегрисан и координисан приступ планирању како би обезбедиле да развој буде у складу са потребом да се заштити и унапреди животна средина за добробит њиховог становништва.²

Једна од значајних фаза у развоју заштите животне средине ЕУ представља Декларација Савета Европских заједница и представника влада држава чланица, која је усвојена 1973. године. У њој се наводи да задатак тадашње Европске економске заједнице, да промовише хармоничан развој економских активности, не може да буде замишљен без ефикасне кампање

² Декларација Конференције УН о човековој средини (Штокхолмска декларација) од 16. јуна 1972. године, *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16 June 1972.*

за борбу против загађивања и унапређење квалитета живота и заштиту животне средине. На тај начин је услов заштите животне средине интегрисан у политику економског развоја.³ Утврђени су акциони планови за животну средину, који су дефинисали циљеве и начела у овој области. Успостављене су регулаторне мере у областима као што су загађивање воде и ваздуха и то углавном кроз коришћење одредаба Уговора о оснивању ЕЕЗ о унутрашњем тржишту. Била је неопходна хармонизација националних мера о животној средини, како се не би нарушавала трговина унутар Заједнице, да би се спречили неједнаки услови конкуренције и како би се очувала заштита људског здравља и животне средине. У овом периоду донет је велики број мера које регулишу животну средину и оне су имале утицаја на скоро све аспекте националних права о животној средини.

Јединствени европски акт је изменио Уговор о оснивању ЕЕЗ тако што је, између осталог, изричито поменута животна средина у члану 100а, који се бавио унутрашњим тржиштем, а уведен је и посебан наслов о животној средини – члан 130R-Т.⁴ Ипак, заштита животне средине није тада формално укључена у циљеве Европске економске заједнице.

Након ступања на снагу Уговора из Мастрихта 1993. године, заштита животне средине је коначно и формално постала један од циљева ЕЗ у члану 2 Уговора о ЕЗ. Уговором из Амстердама из 1999. године дошло је до промене нумерације чланова Уговора о ЕЗ. Начело интеграције из некадашњег члана 130R је премештено у први део Уговора. Члан 6 је предвиђао да захтеви заштите животне средине буду интегрисани у дефинисање и примену политика и активности Заједнице из члана 3, а посебно у погледу промовисања одрживог развоја. У члану 95 (бивши члан 100а)⁵ који регулише унутрашње тржиште, предвиђена је могућност за примену строжијих националних услова, у односу на европска правила. Уговором из Нице није дошло до великих промена у области заштите животне средине у ЕУ.

Лисабонски уговор уводи велике промене у систем ЕУ али не и у односу на област животне средине. Једина промена у овој области јесте додаток члану 191, ставу 1 Уговора о функционисању ЕУ. Та одредба је већ предвиђала да ЕУ може да промовише мере на међународном плану у циљу решавања регионалних и светских еколошких проблема. Уговор из Лисабона додаје да се такве мере посебно могу бавити борбом против климатских промена. Ово ипак нису суштинске промене јер је Европска унија

³ Jan H. Jans, „Stop the Integration Principle?“, *Fordham International Law Journal*, 33/2011, стр. 1536.

⁴ То су сада чланови 191-193 Уговора о функционисању ЕУ (*Consolidated versions of the Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, Volume 51, 2008/C 115/01*).

⁵ То је сада члан 114 Уговора о функционисању ЕУ.

и пре ступања на снагу овог Уговора имала овлашћења да предузима мере у борби против климатских промена. Такође, након ступања на снагу Уговора из Лисабона, Повеља ЕУ о основним људским правима постаје обавезујућа и представља уставни оквир права ЕУ. Она садржи висок ниво заштите животне средине који може да буде постигнут поштовањем начела интегрисаности политике животне средине и начела одрживог развоја, што је предвиђено у члану 37 Повеље.

У члану 3, ставу 3 Уговора о ЕУ наводе се циљеви Европске уније, међу којима се налазе одрживи развој и висок ниво заштите и унапређење квалитета животне средине. У члану 21, ставу 2 (тачке д и ф) наводи се да ће Европска унија у својим спољним политикама поштовати начело одрживог развоја и учествоваће у промовисању међународних мера које имају за циљ очување квалитета животне средине.

У члану 11 Уговора о функционисању ЕУ се наводи да Захтеви заштите животне средине морају да буду укључени у дефинисање и примену политика и активности Европске уније, а нарочито са циљем промовисања одрживог развоја. У Уговору о функционисању ЕУ, одредбе о животној средини се налазе и у члану 34 који предвиђа забрану квантитативних ограничења на увоз, као и члану 36 у којем су садржани изузеци од забране из члана 34, у погледу заштите здравља и живота људи, животиња и биљака. У члану 114 који регулише унутрашње тржиште се такође помиње животна средина, а члан 191 је у потпуности посвећен њеној заштити. Члан 192 садржи правни основ за активности у области заштите животне средине, док члан 193 садржи правила о строжијим националним мерама у овој области.

3. ПРАКСА СУДА ЕУ О ПИТАЊУ ПРАВНОГ ОСНОВА У СЛУЧАЈЕВИМА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Питање правног основа је разматрано у пракси Суда ЕУ у случајевима заштите животне средине. У спојеним предметима, у случају Комисија против Италије⁶ Суд ЕЗ је одобрио избор Савета у погледу правног основа за политику животне средине тадашње Заједнице, иако није постојало изричито упућивање на животну средину у оригиналном Уговору о оснивању ЕЕЗ. Комисија је подигла тужбу против Италије због њеног пропуста да примени директиве о детерџентима и количини сумпора у течним горивима. Савет је одабрао члан 100 тадашњег Уговора о оснивању ЕЕЗ као правни основ за доношење Директиве. Према тој одредби, Савет је, једно-

⁶ Joined Cases 91 & 92/79 Commission v Italy, 1980, ECR 1099, 1115

гласно, на предлог Комисије, доносио директиве за усклађивање оних одредаба утврђених законом и другим прописима држава чланица које непосредно утичу на успостављање и функционисање заједничког тржишта. Италија је тврдила да није било јасно из самог Уговора да ли је Комисија надлежна да доноси прописе о питањима заштите животне средине. Комисија је тврдила да су директиве, које су биле део програма Савета за уклањање препрека трговини, засноване на члану 100 јер су имале директно дејство на успостављање и функционисање заједничког тржишта. Став Суда је био да је заснивање Директива на члану 100 било исправно јер су оне биле део програма за уклањање препрека слободној трговини. Међутим, Суд је такође прихватио аргумент Комисије да мере које се односе на животну средину могу да представљају терет за предузећа и да стога могу да наруше конкуренцију, у одсуству хармонизације националних одредби. Ова одлука Суда је значајна, јер је она посредно позвала институције тадашњих Заједница да развију свеобухватнију политику заштите животне средине, на основу члана 100.

У случају Комисија против Савета, који се још назива и Случај Титанијум Диоксид,⁷ Комисија је представила Савету предлог Директиве о хармонизацији програма држава чланица за смањивање отпада насталог у индустрији титанијум диоксида. Директива је била заснована на члановима 100 и 235. У складу са Јединственим европским актом, Комисија је променила правни основ предложене директиве у члан 100а. На основу члана 100 став 4 донети су одређени секундарни акти тадашњих Заједница, као на пример: Директива Савета о загађивању проузрокованом емисијама из возила и измењени Предлог за Директиву Савета о грађанској одговорности за штету насталу од отпада. Разлика у односу на члан 130с је у томе што се мере које се односе на функционисање унутрашњег тржишта могу усвојити квалификованом већином и Парламент сарађује са Саветом у погледу суштине тих прописа. Избор одговарајућег правног основа има за последицу ове процедуралне разлике код доношења одређеног акта, а њиме се указује и на циљ и природу мере коју Заједница жели да усвоји. Поједини аутори сматрају да је и била намера да члан 100а послужи као потенцијални правни основ за доношење мера Заједнице о заштити животне средине.⁸ Став 3 овог члана је предвиђао да ће предлози о заштити животне средине имати за основ висок ниво заштите, а став 4 је дозвољавао државама чланицама одређена дискрециона овлашћења у погледу примене

⁷ Case C-300/89 Commission v. Council, 1991 ECR 2867.

⁸ Mathew L. Schemmel, Bas de Regt, „The European Court of Justice and the Environmental Protection Policy of the European Community“, *17 Boston College International and Comparative Law Review* 53/1994, стр. 59-60.

националних мера о заштити животне средине. Ово је ипак дозвољено само у случајевима када се може доказати велика потреба за тим, као на пример у случају заштите јавне безбедности.

Савет је одбио члан 100а и његов општи карактер и одлучио је да Директиву заснује на члану 130с.⁹ Он је консултовао Европски парламент у складу са овим чланом и Парламент је у договору са Комисијом заузео став да је правни основ за доношење Директиве требало да буде члан 100а, а не члан 130с. Савет, је ипак једногласно усвојио Директиву на основу члана 130с. Комисија је, уз учешће Парламента, покренула поступак за поништај поменуте Директиве јер је била усвојена на основу погрешног правног основа. Савет и Комисија су се сложили да је било неопходно установити тежиште дате мере, како би Суд ЕЗ могао да утврди да ли је правни основ заснован на објективном критеријуму који је подобан за судску контролу. Одређивање тежишта одређене мере претпоставља да мера у питању може да буде формулисана тако да служи постизању више од једног циља Заједнице. У таквим случајевима, правни основ мора да буде заснован на члану оснивачког Уговора који је највише у сагласности са примарним циљем дате мере. Комисија и Парламент су тврдили да је примарни циљ Директиве био да се успоставе једнаки услови за конкуренцију између произвођача титанијум диоксида и да се на тај начин побољшају услови за постизање унутрашњег тржишта.¹⁰ Савет је тврдио супротно, односно да иако је Директива 89/428 тежила постизању циљева у вези са политиком унутрашњег тржишта и конкуренције, њен примарни циљ је било смањивање и на крају елиминисање загађивања узрокованог производњом титанијум диоксида и да би због тога требало да буде заснована на члану 130с.¹¹

Суд је анализирао текст Директиве 89/428 и утврдио да се дата одредба односи и на потребу да се смањи или елиминира отпад из индустрије титанијум диоксида, али и на потребу да се хармонизује производња титанијум диоксида како би се унапредили услови конкуренције. Суд је утврдио да Директива нема тежиште или примарни циљ, већ да има двоструку, нераскидиво повезану намеру да се заштити животна средина и да се постигне ефикасно унутрашње тржиште. Суд је заузео став да би у другим околностима дата Директива могла да буде заснована на два члана оснивачког уговора, али да она не би могла да буде законито заснована на члановима 130с и 100а, јер би тада Европски парламент био лишен основних

⁹ Савет је усвојио важне мере у овој области, засноване на члану 130с, као што су Уредба Савета о супстанцама које тање озонски омотач, затим измењена Директива Савета о отпаду и Директива Савета о слободи приступа информацијама о животној средини.

¹⁰ Case C-300/89 Commission v. Council, 1991 ECR 2867, пасус 7.

¹¹ Ibid., пасус 9.

институционалних овлашћења која има на основу поступка сарадње предвиђеног у члану 100а. Према овом поступку, Савет само треба да квалификованом већином усвоји измене које предлаже Парламент на заједничку позицију Савета. Уколико ова позиција Савета буде одбијена од стране Европског парламента или Савет жели да измени други предлог Комисије, који је модификован у светлу предлога Европског парламента, Савет мора да донесе одлуку једногласно. Суд је приметио да, уколико би се оба члана навела као правни основ за доношење Директиве, Савет би морао да донесе одлуку једногласно, у складу са захтевима из члана 130с и на тај начин би се избегао утицај Европског парламента у оквиру поступка сарадње.¹² Овај поступак је повећавао могућност Парламента да утиче на суштину аката Заједнице и одражавао је један од основних принципа учешћа грађана кроз директно изабране институције тадашњих Заједница. Стога, Суд ЕЗ је закључио да је у циљу очувања надлежности датих Европском парламенту на основу Уговора, било неопходно утврдити који од два члана је одговарајући правни основ за доношење директиве у овом случају.¹³ Суд је донео одлуку да је Савет неправилно засновао Директиву 89/428 на члану 130с и да је требало да изабере члан 100а као одговарајући правни основ. Он је истакао да се у члану 100а, ставу 3, наводи да ће мере усвојене како би се постигло унутрашње тржиште садржати висок ниво заштите у погледу здравља, сигурности и животне средине. Стога, Суд је закључио да се циљ заштите животне средине наведен у члану 130с може ефикасно постићи на основу члана 100а. Он је истакао да мере које треба да заштите животну средину могу, у одсуству хармонизованих националних прописа да негативно утичу на конкуренцију. Утврдио је да мера као што је Директива 89/428 која треба да усагласи националне законе у једној посебној индустрији и на тај начин избегне нарушавање правила о конкуренцији, доприноси успостављању и функционисању унутрашњег тржишта и стога треба да буде заснована на члану 100а. У складу са закључцима до којих је дошао, Суд је прогласио дату Директиву ништавом.¹⁴

Пресуда у овом случају је показала динамичан приступ Суда тумачењу Уговора и допринела је јачању политике Заједнице о животnoj средини, у периоду када није било јасног основа те политике у оснивачким уговорима.

У још једном случају Комисија против Савета¹⁵ поводом Директиве о отпаду расправљано је о истом начелу које је усвојено у случају поводом титанијум диоксида. Наиме, Комисија и Парламент су покренули поступак

¹² Ibid., пасус 18.

¹³ Ibid., пасус 21.

¹⁴ Ibid., пасус 25.

¹⁵ Case 155/91 Commission v Council 1993 ECR 939.

за поништај измењене Директиве ЕЗ о елиминисању отпада. Комисија и Парламент су се позвали на идентичне аргументе са којима су успели у претходном случају, како би потврдили да је Директива о отпаду требало да буде усвојена на основу члана 100а а не члана 130с. Њихов став је био да је Директива требало да наметне заједнички систем међу државама чланицама за уклањање и уништавање отпада и да је због тога садржавала двоструке циљеве: постизање заштите животне средине и стварања унутрашњег тржишта. Савет је тврдио да је измењена Директива о отпаду примарно била усмерена на заштиту животне средине и да је стога правилно била заснована на члану 130с.

Суд је, у својој одлуци, нагласио да избор правног основа за доношење директиве мора да буде заснован на објективном критеријуму садржаја и циља и мора да буде подобан судској контроли. Анализирајући текст преамбуле Директиве, Суд је утврдио да је било предвиђено да се примени на уклањање и уништавање свих типова отпада без обзира на његов извор. Државе чланице су имале обавезу да контролишу уклањање отпада, који је требало да буде уништен што је могуће ближе извору где је настао.

Аргумент Комисије да је Директива требало да буде заснована на члану 100а се у великој мери ослањала на чињеницу да отпад мора да буде посматран као роба у складу са тадашњим чланом 30 Уговора и да се стога на њега примењују правила о слободном кретању робе. Међутим, Суд је закључио да заштита животне средине представља обавезан захтев права ЕЗ и да је у таквим околностима ограничавање слободног кретања робе допуштено. Он је прихватио да одређени делови Директиве могу имати одређено дејство на функционисање унутрашњег тржишта, али је закључио да је то само споредни ефекат преовлађујућег циља – успостављања једног ефикасног система за обрађивање и уништавање отпада. Суд је такође заузео став да заснивање Директиве на члану 100а није оправдано само због тога што неки елементи могу да утичу на функционисање унутрашњег тржишта. На основу ових аргумената, Суд је донео одлуку да је члан 130с био одговарајући правни основ и одбио је тужбу.¹⁶

4. ОДНОС ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И ОСНОВНИХ СЛОБОДА ЕУ

Национални прописи о животној средини који имају утицаја на слободу кретања робе унутар ЕУ, морају да поштују забране предвиђене чланом 34 Уговора о функционисању ЕУ. Квантитавна ограничења увоза или

¹⁶ Ibid., пасус 21.

мере које имају еквивалентно дејство су у начелу забрањене, осим уколико су неопходне за заштиту здравља људи, животиња и биљака, или се предузимају у циљу заштите животне средине. Ове забране и ограничења не могу да представљају средство арбитрерне дискриминације, нити прикривено ограничење трговине између држава чланица.

Посебно је важно питање проналажења равнотеже између слободе кретања и основних права унутар Европске уније. Суд ЕУ и његови претходници су расправљали значајан број случајева у којима су се странке позивале на један од изузетака слободе кретања предвиђен оснивачким уговорима. Државе чланице се могу позвати на један од тих основа како би избегле примену правила о слободи кретања, позивајући се на одређени неекономски интерес. У овим случајевима, начело пропорционалности има одлучујућу улогу. Оно обично садржи три елемента. Најпре, мора да постоји узрочна веза између националне мере и циља који се жели постићи. Затим, не постоји доступна алтернативна мера, која је мање рестриктивна у погледу трговине или уопштено слободе кретања. Такође, мора да постоји однос пропорционалности између препреке која постоји и циља који се жели постићи и његовог постигнућа. Дата мера ће бити непропорционална уколико ограничење није у складу са циљем којем се тежи или резултатом који настаје националним правилом.¹⁷

Једна од најзначајнијих судских одлука о овом питању јесте пресуда у случају „Данских боца“.¹⁸ Суд је расправљао о директној тужби коју је поднела Комисија против једног националног прописа који је предвиђао да је трговина пивом и соковима у Данској дозвољена само у повратним контејнерима и захтевао је од произвођача и увозника да установе систем депозита и поврата за празне контејнере. Суд је разматрао поменути националну меру на основу тадашњег члана 28 Уговора о ЕЗ, у складу са пресудом у случају Касис де Дижон из 1979. године,¹⁹ која је увела тзв. тест обавезних услова. У складу са њим, у одсуству правила на нивоу Заједнице које се односе на трговину поменути производима, роба законито произведена у било којој држави чланици може да буде увезена у било коју другу државу чланицу. Препреке слободном кретању које настају из неслагласности националних прописа морају да буду прихваћене, под условом да су таква правила примењива на домаће и увозне производе без разликовања, затим да је неопходно задовољити одређене обавезне услове према праву тадашњих Заједница, као и да постоји пропорционалност пре-

¹⁷ Sybe A. de Vries, „Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According to the European Court of Justice“, *Utrecht Law Review*, 9/2013, стр. 169-192.

¹⁸ Case 302/86 Commission v Denmark, 1988 ECR 4607.

¹⁹ Case 120/78 Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein 1979 ECR 649.

ма циљу који се жели постићи, односно да представљају меру која најмање ограничава слободу кретања робе.²⁰ Обавезни услови које је утврдио Суд ЕУ у то време су били они који се односе на ефикасност фискалног надзора, заштиту јавног здравља, правичност трговачких трансакција и заштиту потрошача.

У овом случају, Суд је заузео став да заштита животне средине представља један од основних циљева Заједнице и сматрао је да стога може да представља један од прихватљивих обавезних услова на које се могу позвати национални органи на основу праксе из случаја Касис де Дижон, како би се ограничио улазак робе из других држава чланица. Овај услов није изједначен са изузетком садржаним у некадашњем члану 30 Уговора о ЕЗ који се односи на заштиту здравља и живота људи, животиња или биљака, већ је прихваћен као посебан основ. При доношењу одлуке, како би подржао своју аргументацију, Суд се осврнуо на одредбе о новој политици животне средине из Јединственог европског акта.

У каснијој пракси Суда ЕУ потврђено је да се заштита животне средине разликује од других могућих обавезних услова. У случају *Walloon Waste*,²¹ из 1992. године било је речи о директној тужби за кршење коју је Комисија поднела против Белгије. Суд је, између осталог, разматрао и законитост националних прописа који су забрањивали складиштење и испуштање у Валонији отпада који је потицао из друге државе чланице или из неког другог региона Белгије, осим Валоније. Суд је сматрао да отпад, без обзира да ли може да буде рециклиран, или не, мора да буде посматран као роба, у смислу тадашњег члана 28 Уговора о ЕЗ. Он се сложио да акумулирање отпада представља опасност за животну средину и закључио је да су спорне мере биле оправдане позивањем на обавезни услов заштите животне средине. Суд је потврдио да ови обавезни услови могу да буду узети у обзир само у случају мера које се примењују без разликовања домаћих и увозних производа. Међутим, Суд је тврдио и да при процењивању да ли је препрека дискриминаторна, мора се водити рачуна о посебној природи отпада, затим о начелу из Уговора да се штета начињена животној средини мора надокнадити на месту где је настала, као и начелу самодовољности наведеном у Базелској конвенцији о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању. Имајући у виду разлике између отпада произведеног на различитим местима и везу отпада са местом

²⁰ Eric Engle, Environmental protection as an Obstacle to free Movement of Goods: Realist Jurisprudence in Articles 28 and 30 of the E.C. Treaty, *Journal of Law and Commerce*, 27/2008, 124.

²¹ Case C-2/90 Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium 1992 ECR 4431.

његовог настанка, Суд је донео одлуку да конкретна мера не може бити сматрана дискриминаторном.

Поједини аутори сматрају да је ова одлука изненађујућа, јер је конкретна мера заправо представљала забрану увоза отпада произведеног у другој држави чланици и да је закључак Суда да је у питању недискриминаторна мера неубедљив, пошто је мера директно дискриминаторна.²²

У случају *Inter-Huiles* такође је било речи о отпаду. Суд је донео одлуку да држава не може да организује систем за прикупљање и одлагање прерађене нафте на својој територији, на такав начин да тиме забрањује извоз у другу државу чланицу.²³ У другом случају, *Brûleurs d’Huiles Usagées*, Суд је заузео став да националне мере морају представљати разумна средства за постизање дозвољених циљева. Међутим, та средства морају бити што мање рестриктивна, иако је заштита животне средине прихваћена као један од основних циљева тадашње Европске заједнице.²⁴

5. СУД ЕУ И НАЧЕЛА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Суд ЕУ се у својим одлукама позивао на начела заштите животне средине.²⁵ Можда и најзначајније од њих је начело одрживог развоја, које представља и основу Уговора о ЕУ, а у себи садржи и нека друга начела као што су: начело предострожности, превенције, загађивач плаћа и друга. Ова начела су икорпорисана у секундарно законодавство још некадашњих Заједница а сада Европске уније.²⁶

У пракси Суда ЕУ можемо наћи случајеве који указују на повезаност начела заштите животне средине. У одлуци у случају *Raffinerie Mediterranee*²⁷ Суд је тумачио начело загађивач плаћа на основу Директиве 2004/35/ЕЗ која се бави питањем одговорности у погледу спречавања и надокнађивања еколошке штете. У том случају, италијански суд је досудио казне загађивачима које су захтевале активности изван оних предвиђених

²² Francis Jacobs, The Role of the European Court of justice in the Protection of the Environment, *Journal of Environmental Law*, 18/2006, стр. 185-205, 189.

²³ Case C-172/82, Syndicat National des Fabricants Raffineurs d’Huile de Graissage v. Groupement d’Interet Economique Inter-Huiles, 1983 ECR I-555, 567-68.

²⁴ Case C-240/83, Procureur de la Republique v. Association de Defense des Brûleurs d’Huiles Usagées, 1985, ECR I-531.

²⁵ Видети: Атила Дудаш, „Начела политике заштите животне средине у праву Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2013, 377-390.

²⁶ Luis A. Aviles, „Sustainable Development and the Legal Protection of the Environment in Europe“, *Sustainable Development Law & Policy*, 12/3/2012, стр. 33.

²⁷ Case C-378/08 Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA and Syndial SpA v Ministero dello Sviluppo economico and Others, 2010 ECR I-1919.

Директивом. Ове активности су биле примењене без спровођења било какве процене, пре наметања тих мера, у погледу трошкова и предности са економског и еколошког аспекта или са аспекта здравља. Такође, Суд је донео привремене мере у погледу странака у спору чија земља није била загађена, или је била деконтаминирана пре ступања на снагу Директиве. Ове мере су пружале виши степен заштите у односу на оне које је предвиђала Директива. Суд је заузео став да начело загађивач плаћа може да буде инкорпорисано и у националне мере које предвиђају виши степен заштите. Чланови 7 и 11(4) Директиве морају да буду тумачени тако да дозвољавају надлежном државном органу да значајно мења одређене мере за надокнађивање еколошке штете. Да би се таква одлука усвојила, државни орган мора да омогући произвођачу на кога се мере односе да буде саслушан, осим ако хитност дате еколошке ситуације захтева тренутну и брзу акцију надлежног државног органа. Такође, тај државни орган треба да позове и лица на чијем земљишту треба да се изврши конкретна мера, како би они поднели своја запажања која треба да буду узета у обзир. На основу овог резонувања, национални државни органи могу да наметну виши ниво заштите од онога који је првобитно предвиђен Директивом, под условом да дају заинтересованим странама прилику да буду саслушани, ако позову власнике суседног земљишта да учествују и дају своје коментаре и ако је национална мера одобрена због потребе предузимања хитне превентивне акције.

У случају *Afton Chemical Limited*,²⁸ Суд ЕУ је даље разјаснио улогу начела предострожности²⁹ у законодавству Европске уније, тиме што је потврдио постојање судске контроле у односу на институционалне активности које се односе на сложена питања животне средине. Афон, хемијска компанија је тражила да се укину границе наметнуте Директивом 2009/30 за примену ММТ (супстанце *Methylcyclopentadienyl manganese tricarbonyl*) на основу начела предострожности, чекајући потпуну процену утицаја на здравље и животну средину. Суд је заузео став да исправна примена начела предострожности претпоставља прво утврђивање потенцијално негативних последица по здравље коришћења ММТ-а и друго, свеобухватну процену ризика по здравље, засновану на најпоузданијим доступним научним подацима и најновијим резултатима међународних истраживања. У случајевима када је немогуће да се са сигурношћу утврди постојање или обим наводног ризика због недовољности или непрецизности резултата спроведених студија, али ако постоји вероватноћа да ће настати стварна штета по јавно здравље уколико се ризик материјализује, начело предострожности оправдава упо-

²⁸ Case C-343/09 *Afton Chemical Limited v Secretary of State for Transport*. ECR 2010 I-7027.

²⁹ О начелу предострожности вид: Бојан Тубић, „Начело предострожности у међународном праву животне средине и међународној судској пракси“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2014, 367-384.

требу рестриктивних мера, под условом да су објективне и да нису дискриминаторне. У таквим околностима, законодавство Европске уније може, на основу начела предострожности, предузети заштитне мере не чекајући да ти ризици буду и остварени. У овом случају, Суд је заузео став да су привремена ограничења додавања ММТ у горива за сагоревање, чекајући потпуну научну процену, објективна и недискриминаторна и стога, представљају правилно коришћење начела предострожности.

6. ЗАКЉУЧАК

Суд ЕУ је имао веома значајну улогу у развоју заштите животне средине у Европској унији. Ова његова активност је посебно била значајна у случајевима када није постојао правни основ у оснивачким уговорима за доношење секундарног законодавства некадашњих Заједница и Европске уније. У својој пракси, Суд је показао спремност да промовише политику заштите животне средине и у случајевима када је она могла да дође у сукоб са неким другим основним начелом Европске уније, као што је слободна трговина. Ова два супротстављена циља треба да буду балансирана. Пресуда у случају „Данских боца“ је значајна због тога што је потврдила да је заштита животне средине један од основних циљева Заједнице. Утврђено је да она представља посебан изузетак од слободе кретања робе и да није изједначена са осталима који се односе на заштиту здравља и живота људи и животиња. Ово схватање је потврђено у каснијој пракси Суда. Може се рећи да је Суд екстензивно тумачио мере које се односе на животну средину, чак и поред веома строгог рестриктивног става Суда у погледу ограничења трговине унутар ЕУ. Суд је заузео став да институције ЕУ имају широка дискрециона овлашћења у погледу тога како да обликују политику животне средине и да треба да пронађу равнотежу између значаја еколошких циљева и других циљева ЕУ.

*Bojan N. Tubić, Ph.D., Assistant Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

Role of the Court of Justice of the European Union in the Field of Environmental Protection

Abstract: *The rules on environmental protection were quite late included in the founding treaties of the former European Communities. After Single European Act entered into force, there was legal basis for the secondary legislation of the European Community and later European Union. In the practice of the Court of Justice of the European Communities and later Court of Justice of the European Union, the issue of environmental protection has been discussed in several important cases. The Court has established which legal basis is appropriate for enacting regulations and directives related to environment. The case law on relation between the freedom of movement of goods and principle of environmental protection is of special importance because it is necessary to find a balance between these two principles. The judgment in the case of “Danish bottles” is significant because it has confirmed that environmental protection is one of the primary objectives of the Community. Moreover, it has added one obligatory requirement to the list of exceptions from the freedom of movement of goods, which was mentioned in the case Cassis de Dijon. The ECJ has also discussed principles of environmental protection because by developing this area they were established and now have a significant influence on other EU policies.*

Key words: *ECJ, environmental protection, EU, fundamental freedoms.*

Датум пријема рада: 15.09.2015.