

*Др Таијана Д. Буџарски, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
T.Bugariski@pf.uns.ac.rs*

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

*Др Милана М. Писарић, асистент са докторатом
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
M.Pisaric@pf.uns.ac.rs*

ПОВРЕДЕ ПРОПИСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ I¹

Сажетак: У оквиру Европске уније, као регионалне међународне организације, заштити животне средине је прекознајна као један од значајних циљева. Извори права ЕУ о заштити животне средине доносе се у облику директива, које су државе чланице дужне да на одговарајући начин пренесу у своја национална законодавства и примене, ефективно и правовремено, усвајањем и спровођењем одговарајућих мера. У случају неоспуњавања држава чланица у складу са наведеним дужностима, од изузетне важности је улога Европске комисије и Суда правде Европске уније. У раду су приказани, насумично изабрани, примери деловања наведених органа Европске уније у скорије време, како би се указало на озбиљност са којом се примени права ЕУ о заштити животне средине у државама чланицама.

Кључне речи: заштити животне средине, Европска унија, Европска комисија, Суд правде Европске уније.

¹ Овај рад је резултат истраживања на пројекту „Биосенсинг технологије и глобални систем за континуирана истраживања и интегрисано управљање екосистемима“ (бр. пројекта – 43002). Средства за реализацију овог пројекта обезбедило је Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Задатак и обавеза Европске комисије је да у јавном интересу буде заштитник правног система Европске уније. Члан 258. Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ)² даје Комисији овлашћење да предузме одређене правне радње против државе чланице која не поштује своје обавезе према праву ЕУ. Тзв. поступак поводом повреде прописа (*infringement procedure*) почиње упућивањем *захтева за јодношење информација* – тзв. писмо о формалном обавештењу (*letter of formal notice*), држави чланици, на коју мора држава одговорити у одређеном року, који обично износи два месеца. Уколико Комисија не буде задовољна поднетим формалним обавештењем и закључи да држава чланица не испуњава прописане обавезе, постоји могућност да јој упути формални захтев за усаглашавањем са правом ЕУ (*reasoned opinion*), којим тражи од државе чланице да обавести Комисију о мерама које је у одређеном року дужна да предузме (који рок обично износи два месеца). Ако држава чланица у одређеном року не обезбеди усаглашеност да правом ЕУ, Комисија може да одлучи да против ње покрене поступак пред Судом правде Европске уније поводом повреде прописа ЕУ. Држава чланица је дужна да поступи у складу са обавезама утврђеним у одлуци Суда правде ЕУ, у супротном, у складу са чланом 260. УФЕУ, Комисија може покренути поново поступак поводом повреде прописа ЕУ пред Судом, у ком случају Суд може одлуком државу чланицу обавезати на плаћање новчане казне, чији износ зависи од тежине и трајања повреде и величине државе чланице (а састоји се из два елемента: одређене суме, у зависности од тога колико је времена протекло од прве одлуке Суда, и дневних пенала за сваки дан од друге одлуке Суда, па док се повреда не отклони).³

У погледу прописа који се односе на заштиту животне средине, Европска комисија је у последњих неколико година у немалом броју случајева, поступајући у складу са наведеним овлашћењима, покренула поступак против држава чланица пред Судом правде ЕУ. У последњих десет година број поступака које је Европска комисија покренула због повреде прописа ЕУ о заштити животне средине против држава чланица је у благом паду: 479 током 2007. године, 481 током 2008. године, 451 током 2009. године, 445 током 2010. године, 339 током 2011. године, 296 током 2012. године, 353 током 2013. године, 334 током 2014. године, 286 током 2015. године, 284 током 2016. године⁴. Током 2016. године највише поступака покренуто је против Шпаније,

² Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (*Official Journal C 326, 26/10/2012*), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, (септембар 2017. године).

³ Више о томе, вид. Б. Тубић, „Улога Суда Европске уније у области заштите животне средине”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2015, 713-726.

⁴ Statistics on environmental infringements – Open DG ENV Infringements, <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm> (октобар 2017. године).

Грчке, Француске, Пољске, Немачке и Италије⁵, док је у погледу области заштите животне средине поступак покренут поводом повреде прописа о води у 25 % случајева, о управљању отпадом у 21 % случајева, о ваздуху у 17% случајева, о заштити природе у 17 % случајева и о процени утицаја на животну средину у 9 % случајева⁶.

2. ЗАШТИТА ВОДЕ⁷

1) Европска комисија је 2016. године пред Судом правде ЕУ против Немачке покренула поступак због тога што држава није предузела снажније мере за сузбијање загађења воде узрокованог нитратима⁸. Нитрати су од суштинског значаја за раст биљака и користе се као ђубрива, међутим, вишак нивоа узрокује озбиљно загађење воде, са последицама по здравље људи, економију и околину. Подаци које је Немачка доставила 2012. године и неколико извештаја немачких власти показују погоршање загађења нитратом у подземним и површинским водама, укључујући и Балтичко море. Упркос овим трендовима, Немачка није предузела довољно додатних мера за ефикасно решавање загађења нитратима нити ревидирала своје релевантно законодавство у складу са Директивом о нитратима⁹. Ова Директива има за циљ заштиту квалитета воде широм Европе, кроз спречавање да нитрити из пољопривредних извора загађују земљиште и површинске воде и промовисање коришћења добрих пољопривредних пракси. Директива захтева од држава чланица да надгледају воде и идентификују оне погођене загађењем, као и да успостављају одговарајуће акционе програме са циљем спречавања и смањења таквог загађења. Директива чини саставни део Директиве о водама¹⁰ и један је

⁵ Statistics on environmental infringements – Infringements per Member State, <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm> (октобар 2017. године).

⁶ Statistics on environmental infringements – Infringements by environmental sector, <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm> (октобар 2017. године).

⁷ Више о томе, вид. Б. Тубић, „Оквирна директива Европске уније о водама и њена примена у пракси Суда ЕУ”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2015, 1263-1264.

⁸ Commission refers Germany to the Court of Justice of the EU over water pollution caused by nitrates – Germany in Court over water pollution and nitrates, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1453_en.htm (септембар 2017. године).

⁹ Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources (*Official Journal L 375*), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31991L0676&from=en>, (септембар 2017. године).

¹⁰ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (*Official Journal of the European Union L 327*), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0060&from=EN>, (септембар 2017. године).

од кључних инструмената у заштити вода од пољопривредних притисака. Вишак нивоа нитрата може оштетити свежу воду и морско окружење подстицањем раста алги који гуше раст других биљних врста. Овај процес, познат као еутрофикација, подразумева озбиљно погоршање квалитета воде и губитак биодиверзитета. Присуство нитрата у водама за пиће изнад 50 мг/л може имати значајан утицај на здравље људи, нарочито трудница и беба. Пречишћавање вишка нитрата из воде за пиће је, такође, веома скуп процес, који углавном подржавају домаћинства и јавне власти.

2) Европска комисија је 2015. године покренула поступак против Француске и Велике Британије због непоштовања прописа ЕУ о третману комуналних отпадних вода. Необрађена урбана отпадна вода може угрозити здравље грађана и животну средину, па Директива о третману урбаних отпадних вода¹¹ захтева од држава чланица да обезбеде да агломерације (градови, села и друга насеља) правилно прикупљају и третирају своје урбане отпадне воде. Непречишћена отпадна вода може бити загађена штетним бактеријама и вирусима, што представља ризик по јавно здравље. Такође, садржи материје, као што су азот и фосфор, који могу оштетити свеже воде и морско окружење, подстичући прекомерни раст алги који загушује друге живе организме (процес познат као еутрофикација). Прописи ЕУ о третману комуналне отпадне воде датирају из 1991. године, али је предвидело дугорочне рокове за имплементацију, па су државе чланице требале до краја 2000. године да осигурају одговарајући третман за отпадне воде из великих агломерација, а до краја 2005. године за испуштање из средњих агломерација и испуштања у слатководне воде и естуарије из малих агломерација.

У Француској су 17 агломерација означене да немају третман отпадних вода према ЕУ стандардима. Француска је први пут упозорена у овом конкретном случају 2009. године, али до сада није предузела кораке да обавезе из прописа ЕУ испоштује¹². У Великој Британији у четири агломерације третман је неадекватан, једна агломерација, уопште нема постројење за третман комуналних вода, а у десет других агломерација, где се отпадне воде испуштају у осетљиве области, као што су свеже воде и естуари, постојећи третман не испуњава строжије стандарде који су потребни за такве области¹³.

3) Суд правде ЕУ је 2004. године у својој пресуди (C-119/02 од 24. јуна 2004. године¹⁴) утврдио да је Грчка прекршила обавезе из прописа ЕУ због

¹¹ Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment (Official Journal of the European Union *L 135*), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31991L0271&from=EN>, (септембар 2017. године).

¹² Commission takes FRANCE to Court over poor waste water treatment, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4873_en.htm (септембар 2017. године).

¹³ Commission refers the United Kingdom to Court over poor waste water collection and treatment, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4672_en.htm (септембар 2017. године).

¹⁴ Court of Justice of the EU, Judgment of the Court (Fourth Chamber) 24 June 2004, Case C-119/02 Commission of the European Communities v Hellenic Republic, <http://curia.europa.eu/>

непостојања одговарајућег третмана отпадних вода које се испуштају у залив Елефсина (само 28% отпадних вода се пре изливања у залив третира на одговарајући начин). Како Грчка није предузела никакве мере за отклањање такве повреде, Европска комисија је 2015. године покренула поново поступак пред Судом правде ЕУ и предложила Суду да Грчкој изрекне новчану казну од 15. 943.620 еура (израчунату на основу дневних износа за сваки дан од када Грчка није поступила по првој пресуди Суда), као и дневни пенал од 34.974 еура за сваки дан од доношења друге пресуде до поступања државе у смислу отклањања повреде. Осим тога, Грчка је 2010. године била упозорена на неадекватни третман урбаних вода у подручју које је насељено са 2.000 до 15. 000 становника, и како, у међувремену, држава није предузела одговарајуће мере, Комисија је и овај предмет упутила Суду¹⁵.

4) Комисија је 2015. године предложила изрицање новчане казне Румунији због непреношења прописа ЕУ о сумпору у национално законодавство. Директива о садржају сумпора у морским горивима¹⁶ изменила је Директиву 1999/32 која се односи на смањење садржаја сумпора у одређеним течним горивима, утврђујући максимално дозвољени садржај сумпора у гориву које се користи у Унији, што је постало неопходно ради усклађивања законодавства ЕУ са међународним стандардима договореним у Међународној поморској организацији (УН агенцији). Директива о сумпору има за циљ смањење ефеката загађења ваздуха од сумпор-диоксида и честица. Сумпор диоксид је загађивач који углавном емитују бродови. Поред угрожавања људског здравља, гас штети околини и доприноси киселој киши, и постоји стварна опасност да емисије из транспорта премаше комбиноване емисије из свих других копнених извора. Загађење ваздуха од прикачених бродова представља велики проблем за многе градове са лукама у њиховим напорима да испуне граничне вредности Уније за квалитет ваздуха.

Како Румунија није пренела правила ЕУ о садржају сумпора у поморским горивима у своје национално законодавство 17 месеци након крајњег рока за транспозицију, Комисија тражи од Суда ЕУ да изрекне новчану казну – дневну казну у износу од 38.042,6 еура, која би се исплаћивала од дана доношења пресуде Суда до дана када Румунија у потпуности испоштује обавезе из Директиве¹⁷.

juris/document/document.jsf?text=&docid=49309&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=512440 (септембар 2017. године).

¹⁵ Commission proposes fines and refers Greece back to the Court of Justice of the EU over persistent poor waste water treatment, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6009_en.htm (септембар 2017. године).

¹⁶ Directive 2012/33/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 amending Council Directive 1999/32/EC as regards the sulphur content of marine fuels (Official Journal of the European Union L 327/1), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012L0033&from=EN>, (септембар 2017. године).

¹⁷ Commission proposes a fine and refers Romania to the Court of Justice of the EU over failure to transpose EU rules on sulphur, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6008_en.htm (септембар 2017. године).

3. ЗАШТИТА ВАЗДУХА

Највећи проблеми у вези са загађењем ваздуха у Европској унији одnose на превисоке вредности прашице, азот-диоксида и сумпор-диоксида у ваздуху.

1) Европска комисија упутила 2015. године Пољску на Суд правде ЕУ због упорно високих нивоа честица прашице у ваздуху, које представљају велики ризик по јавно здравље. Мале честице PM10 прашице (тј. честице пречника мањег од 10 микрона) су присутне у емисијама из индустрије, саобраћаја, домаћег грејања и пољопривреде. Такве честице могу изазвати астму, кардиоваскуларне проблеме, карцином плућа и преурањене смртне случајеве који превазилазе број годишњих смртних случајева саобраћајних несрећа. У Пољској су дневне граничне вредности за честице ваздушног зрака (PM10) упорно прекорачене у 35 од 46 зона квалитета ваздуха најмање у последњих пет година, укључујући 2014. годину. Поред тога, у девет зона су годишње граничне вредности прекорачене. Загађеност PM10 у Пољској је углавном проузрокована емисијом „ниског стакла“ (емисија из извора висине испод 40м) од грејања домаћинства. Комисија је оценила недовољним законодавне и административне мере које су до сада предузете да би се ограничило овакво стално непоштовање прописа¹⁸. Наиме, Директива о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху за Европу¹⁹ захтева од држава чланица да ограниче излагање грађана овим честицама и поставља граничне вредности за изложеност која обухвата годишњу вредност концентрације (40 µg/m³) и дневну вредност концентрације (50 µg/m³) која се не сме прелазити више од 35 пута у календарској години. У случају прекорачења таквих граничних вредности, државе чланице морају усвојити и спровести планове за квалитет ваздуха који постављају одговарајуће мере како би се период прекорачења могао задржати на краћем нивоу могуће.

2) Упркос обавезама држава чланица да осигурају задовољавајући квалитет ваздуха за своје грађане, квалитет ваздуха је на многим местима остао проблем већ неколико година. Тренутно је против 16 држава чланица покренут поступак због повећаног нивоа честица прашице у ваздуху²⁰ (упу-

¹⁸ Commission refers Poland to the Court of Justice of the EU over poor air quality, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6225_en.htm (септембар 2017. године).

¹⁹ Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe (Official Journal of the European Union L 152/1), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0050&from=en>, (септембар 2017. године).

²⁰ Белгија, Бугарска, Чешка, Немачка, Грчка, Шпанија, Француска, Мађарска, Италија, Летонија, Португалија, Пољска, Румунија, Шведска, Словачка и Словенија (вид. Statistics on environmental infringements – Infringements by environmental sector, <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm> (октобар 2017. године).

ћивањем захтева за подношење информација), а против Бугарске и Белгије је покренут поступак пред Судом ЕУ²¹. У Бугарској, упркос бројним предузетим мерама и одређеним смањењима емисија РМ10 регистрованих на већини тачака мониторинга од 2011. године, подаци показују сталну неусаглашеност са годишњим и/ или дневним граничним вредностима за РМ10 у свих 6 зона земље. Резултати Белгије о квалитету ваздуха су забележили одређена побољшања у последњих неколико година, јер само 3 зоне и агломерације (Брисел, лука Гента и лука Роеселаре) показују континуирани неуспех у испуњавању циљева. Иако су у Белгији усвојене мере за све зоне за заштиту ваздуха, оне нису до сада довољне да се реши проблем, а пошто је рок за усклађеност са налозима Комсије упућен држави чланици одавно истекао, Комисија је упутила 2015. године случај Суду ЕУ.

4. УПРАВЉАЊЕ ОТПАДОМ

1) Европска комисија је 2015. године покренула против Шпаније поступак због кршења прописа о управљању отпадом. Упркос ранијим упозорењима Комисије, бројне депоније и даље послују у супротности са прописима ЕУ. Директива о депонијама²² успоставља стандарде за депоније како би се спречили штетни ефекти по здравље људи, воду, земљу и ваздух. Директива прописује стандарде за заштиту људског здравља и животне средине од негативних ефеката узрокованих сакупљањем, транспортом, складиштењем, третманом и одлагањем отпада, са циљем да се спрече или смање негативни ефекти одлагања отпада током читавог животног циклуса депонија. Према Директиви, операције на депонијама које су биле у функцији 2001. године требало би да престану до 16. јула 2009. године, уколико се не испоштују стандарди ЕУ који су осмишљени како би осигурали да депоније функционишу безбедно. Комисија је 2008. године упутила Шпанији формални захтев за усаглашавањем са правом ЕУ, поводом ког је Шпанија обавестила Комисију о мерама које планира да предузме и предвидела затварања неусаглашених деопније до 2011. године, што није учињено, због чега је 2014. године Комисија поново упутила формални захтев за усаглашавањем са правом ЕУ. Међутим, како током 2015. године у Шпанији 61 неусаглашених депонија још увек нису биле затворене, те је Комисија покренула поступак пред Судом правде ЕУ²³.

²¹ Commission refers Belgium and Bulgaria to Court and gives Sweden a final warning over poor air quality, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5197_en.htm (септембар 2017. године).

²² Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste (Official Journal of the European Union L 182), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999L0031&from=EN>, (септембар 2017. године).

²³ Commission refers Spain to Court over illegal landfills, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5354_en.htm (септембар 2017. године).

2) Директива о отпадним возилима из 2000. године²⁴ има за циљ да се возила уклоне и рециклирају на еколошки најприхватљивији начин, забрањујући употребу одређених опасних материја у возилима која су се стављала у промет након 1. јула 2003. године (ревидирана легислатива продужила је важење изузетка од ове забране, а који се односи на употребу олова у одређеним компонентама возила). Директива је део напора да се Европа претвори у кружну економију у којој се отпад систематски опоравља, поново користи или рециклира, па има за циљ смањење количине отпада који потиче од отпадних возила, како би се ограничила употреба опасних материја (посебно олова, живе, кадмијума и хексавалентног хрома) у производњи, и повећала количина рециклираних материјала који се користи у производњи возила. Као таква, Директива је поставила амбициозни циљ за опоравак и рециклирање: најкасније до 1. јануара 2015. године, за сва возила која се налазе ван употребе, поновна употреба и опоравак треба да буду најмање 95% просечне тежине по возилу и години. Директива поставља јасне квантификоване циљеве за поновну употребу, рециклажу и опоравак возила и њихових компоненти, а такође подстиче произвођаче да производе нова возила на начин да се обезбеди њихова рециклибилност. Државе чланице су морале усвојити законе неопходне прописе за усклађивање са овом Директивом до 22. августа 2013. године.

Европска комисија је против Румуније и Пољске покренула поступак пред Судом правде ЕУ због неуспеха да пренесу у домаће право ревидиране прописе ЕУ о искључењу дотрајалих возила из употребе. Комисија је 2009. године идентификовала низ недостатака у пољском законодавству у овој области и покренула поступак против Пољске. Многа питања су накнадно решена, али је 2012. године уследило образложено мишљење како би се покрили проблеми који су и даље били изузетни. Пољска је предузела конкретне корака ради уклањања већине недостатака на које је указала Комисија, указујући на то да ће се то решавати новим законодавством 2013. године, али се није појавио никакав додатни амандман закона. С обзиром на то да проблеми и даље постоје у пољском законодавству, које на пример, не садржи обавезу прикупљања делова који се користе (тј. делова који се не могу поново користити и због тога се морају рециклирати), а, такође, дискриминира возила која нису регистрована у Пољској, Комисија је предмет упутила Суду²⁵. Након што је тај рок за преношење Директиве протекао, Румунија

²⁴ Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of life vehicles (Official Journal of the European Union *L 269*), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0053:20050701:EN:PDF>, (септембар 2017. године).

²⁵ Commission takes Poland to Court over failings in end-of-life vehicles legislation, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1148_en.htm (септембар 2017. године).

је 27. септембра 2013. године примила писмо формалног обавештења од Комисије, а потом и образложено мишљење 11. јула 2014. године. Упркос напорима Румуније, више од годину и по након истека рока, Директива и даље није била транспонована у домаће законодавство, па је Комисија предмет упутила Суду правде ЕУ²⁶.

3) Отпад од електричних и електронских уређаја (телевизора, компјутера, мобилних телефона и сл.) један је од отпада са највећом стопом раста (9 милиона у 2005. године, са предвиђеним растом преко 12 милиона тона на годишњем нивоу до 2020. године), а представља комплексну мешавину материјала и компоненти, која може изазвати велике еколошке и здравствене проблеме, ако њом не управља правилно. Осим тога, производња савремених електронских уређаја захтева коришћење оскудних и скувих извора (нпр. око 10% укупног злата широм света се користи за њихову производњу), па њихово рециклирање има очигледне предности²⁷. За решавање ових проблема релевантна су два прописа: Директива о отпаду од електричних и електронских уређаја²⁸ и Директива о ограничењу употребе одређених опасних материја у производњи електричне и електронске опреме и уређаја²⁹.

Правила ЕУ, која су требала бити усвојена у националном закону до 14. фебруара 2014. године, имају за циљ да се спрече или смање негативни утицаји на животну средину из овог брзо растућег тока отпада. Ова правила представљају измену Директива и укључују низ нових или битно модификованих одредби. Измене Директиве предвиђају амбициозан нови циљ за прикупљање 45% продате електроничке опреме, који требати испунити 2016. године, односно 65% продате опреме или 85% створеног отапад до 2019. године³⁰. Нова правила олакшавају регистрацију и извештавање за државе чланице, с бољим средствима за ефикасније борбу против илегалног извоза отпада. Такође, уводи се јасна веза са законодавством ЕУ о дизајнирању производа, укључујући и Директиву о еколошком дизајну, подстичући произвођаче да побољшају дизајн електричне и електронске опреме, што олакшава рециклажу.

Како нису обезбедиле преношење наведених директива у прописаним роковима, Европска комисија је 2015. године покренула пред Судом правде

²⁶ Commission refers Romania to Court over failure to transpose legislation on end-of-life vehicles, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5055_en.htm (септембар 2017. године).

²⁷ Вид. http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/index_en.htm (септембар 2017. године).

²⁸ Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on waste electrical and electronic equipment (WEEE) (Official Journal of the European Union *L 197*), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32012L0019>, (септембар 2017. године).

²⁹ Directive 2011/65/EU of the European Parliament and of the Council of 8 June 2011 on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment (Official Journal of the European Union *L 174*), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02011L0065-20160715> (септембар 2017. године).

³⁰ Вид. члан 7 Директиве.

ЕУ поступак против Пољске, Словеније и Немачке, јер ниједна од држава чланица није усвојила ниједну од ових нових или битно модификованих одредби. Комисија је упутила предлог да Суд овим државама изрекне новчане казне (предложени су дневни износи за сваки дан од доношења одлуке Суда до дана преношења одредаба Директиве у национално законодавство, и то: за Пољку 71.610 еура, за Словенију 8 408.4 еура³¹, за Немачку 210.078 еура³²).

4) Европска комисија је покренула 2015. године поступак против Словеније због неусаглашавања прописа о отпаду са захтевима права ЕУ. Депоније које послују у супротности са законодавством ЕУ о отпаду могу угрозити људско здравље и животну средину. Предмет се односи на незакониту депонију у Ловренцу на Дравском пољу, где се од 2006. године складишти више од 40000 тона високо запаљивих отпадних гума. На овим локацијама су се појавили велики пожари 2007. и 2008. године. Поред ризика од пожара, локација је нарочито лоша за депонију, због непосредне близине високонапонске електричне мреже и чињенице да подручје садржи један од највећих извора слатке воде у земљи. Комисија је покренула поступак утврђивања повреде против Словеније октобру 2012, а марта 2013. године је упућен формални захтев за усаглашањем са правом ЕУ. Словенија се сложила да се реши проблем, предочавањем временског оквира, и очисти отпадне гуме, али се са тим веома споро напредује, отуда је Комисија одлучила да предмет изнесе пред Суд.³³

5) Оквирна директива о отпаду³⁴ преставља прави основ за третман отпада у ЕУ, који уводи принципе управљања отпадом (као што је принцип „загађивач плаћа“) и поставља обавезујућу хијерархију за управљање отпадом. Она обавезује државе чланице да предузму мере како би се обезбедило да се управљање отпадом врши без угрожавања људског здравља и без нарушавања животне средине. Отпад треба да се третира без стварања ризика за воду, ваздух, тло, биљке или животиње, без узнемиравања буком или непријатним мирисима и без штетног утицаја на окружења или места од посебног интереса. Директива о депонијама³⁵ прописује услове за безбедност рада депонија, с циљем да се заштити људско здравље и животна срединеа

³¹ Commission takes Poland and Slovenia to Court for e-waste failings, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4875_en.htm, (септембар 2017. године).

³² Commission refers Germany to Court for e-waste failings and proposes fines, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5054_en.htm, (септембар 2017. године).

³³ Commission refers Slovenia to Court for failure to clean up highly flammable waste tyres, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4671_en.htm, (септембар 2017. године).

³⁴ Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (Text with EEA relevance), (Official Journal of the European Union L 312/3), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0098&from=EN>, (септембар 2017. године).

³⁵ Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste, (Official Journal of the European Union L 182), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31999L0031>, (септембар 2017. године).

од негативних ефеката узрокованих сакупљањем, транспортом, складиштењем, третманом и одлагањем отпада.

Европска комисија је 2015. године покренула поступак против Словеније пред Судом због неускраћивања права на рад индустријским инсталацијама које послују без дозвола. Такве дозволе треба издати само ако је испуњен одређен број критеријума везаних за заштиту животне средине. Наиме, према Директиви о интегрисаном спречавању и контроли загађења³⁶ све индустријске и пољопривредне активности са високим потенцијалом загађења морају бити лиценциране, односно за рад и обављање ових активности неопходно је да држава ида одговарајуће дозволе. Дозволе се могу издати само ако су испуњени одређени услови, а емисије загађујућих материја се одржавају на минимуму, тако да саме компаније снесу одговорност за спречавање и смањење загађења које могу изазвати. Дозвола осигурава коришћење најприкладнијих мера за спречавање загађења и да се отпад рециклира или одлаже на начин да се животна средина загађује што је мање могуће.

Суд је 2010. године утврдио да Словенија не испуњава своју обавезу да осигура да све инсталације делују у складу с правилима ЕУ о спречавању и контроли загађења, међутим, велика фабрика цемента и даље ради без потребне дозволе и потенцијално угрожава здравље грађана. Комисија услед тога тражи изрицање новчане казне у износу од 1.604.603 еура, као и дневну казну у износу од 9,009 евра од доношења пресуде³⁷.

5. ПРАВО НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЗНАЧАЈА ЗА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ И ПРАВО НА ПРИСТУП ПРАВДИ У ВЕЗИ СА ЗАШТИТОМ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

1) Европска комисија је против Естоније покренула поступак због недостатака у њеном законодавству у погледу приступа информацијама о животnoj средини. Према прописима ЕУ, државе чланице морају осигурати да грађани имају несметан приступ информацијама о животnoj средини, а које су у поседу јавне власти. Према прописима ЕУ, а у складу са Архуском конвенцијом³⁸,

³⁶ Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control, (Official Journal of the European Union L24/8), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:024:0008:0029:en:PDF>, (септембар 2017. године).

³⁷ Commission takes Slovenia back to Court for failure to issue industrial permit for a major cement factory and asks for fines, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4492_en.htm, (септембар 2017. године).

³⁸ United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, 25 June 1998, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>, (септембар 2017. године).

грађани имају право на приступ информацијама о животној средини у којој живе, а државни органи који имају те информације имају обавезу да их дају на располагање, полазећи од тога да ће ширење таквих информација подићи свест о питањима животне средине и подстицати делотворно учешће јавности у доношењу одлука у области животне средине, што ће на крају довести до здравијег окружења. Информације о животној средини укључују, на пример, ваздух, воду, тло, копнене, приобалне и морске области и биодиверзитет, као и политику, законодавство, планове, програме, споразуме о животној средини и активности које могу утицати на животну средину, као и процене трошкова и друге економске анализе и претпоставке које се користе у оквиру мера које се односе на животну средину, анализа стања људског здравља и сигурности, укључујући и контаминацију ланца исхране.

Након процене законодавства Естоније у овој области, Комисија је закључила да прописи садрже недостатке и упркос неколико упозорења (2013. године), ниједна мера није предузета да би се законодавство побољшало. Наиме, уочен је читав низ недостатака у имплементацији Естоније. Према прописима ЕУ, а што не постоји у естонском закону, на пример, постоји обавеза да се омогући одговарајућа двостепеност одлучивања у случају одбијања приступа информацијама, а у ком се другостепеном поступку процењује јавни интерес за чињење информације јавно доступном насупрот интересу који служи као разлог за одбијање захтева³⁹.

2) Европска комисија је крајем 2013. године покренула против Немачке поступак пред Судом правде ЕУ због одређених пропуста у обезбеђењу права на приступ правди у вези са животном средином. Према прописима ЕУ, грађани имају право да знају о утицају индустријског загађења потенцијалним утицајима пројеката на животну средину, као и право да оспоре одлуке о таквим пројектима. Директива о процени утицаја на животну средину⁴⁰, на пример, захтева од држава чланица да дозволе јавности приступ жалбеном поступку, и њима се мора допустити да оспоре законитост одлука о питањима за која је потребно омогућити учешће јавности.

У новембру 2012. године, Немачка је изменила свој Закон о правном решавању у области заштите животне средине (*Umweltrechtsbehelfsgesetz*) у складу са ставом Европског суда правде о питању правног интереса, тј. која то лицу могу покренути поступак пред судом у име заштите животне средине⁴¹.

³⁹ European Commission takes Estonia to Court over Access to environmental Information, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-158_en.htm, (септембар 2017. године).

⁴⁰ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment Text with EEA relevance (Official Journal of the European Union L 26), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011L0092>, (септембар 2017. године).

⁴¹ Court of Justice of the EU, Judgment of the Court (Fourth Chamber), 12 May 2011, C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen

Иако ново законодавство јасно решава неке од претходних питања, Комисија је забринута због одређених недостатака који и даље постоје. Према измењеном пропису, поступци који су започети након 25. јуна 2005. године и који су завршени пре 12. маја 2011. године нису обухваћени ревидираним законом, као ни поступци који су покренути пре рока за имплементацију Директиве од 25. јуна 2005. године. Комисија, стога, сматра да би тако прописани изузеци могли значајно одлагати примену правила о приступу правди. Недостатак се односи, на пример, и на аргументе који се могу навести када случај буде изнет пред суд. Према немачком закону, ако је подносилац представке већ покренуо решавање одређеног питања током управног поступка, суд може разматрати те аргументе и мора игнорисати све нове аргументе који су касније настали. Немачки судови, такође, захтевају од подносиоца захтева да докажу да би резултат процене утицаја на животну средину био другачији без процедуралне грешке за коју тврде да постоји, ефективно пребацујући терет доказивања на јавност, што је у супротности с принципима Директиве. Образложено мишљење послато је у априлу 2013. године, али пошто је постигнут мали напредак, Комисија је одлучила да изведе Немачку пред Суд⁴².

6. ПРОЦЕНА УТИЦАЈА ОДРЕЂЕНИХ ПРОЈЕКТАТА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

1) Европска комисија је покренула поступак против Бугарске 2013. године пред Судом ЕУ због тога што није заштитила јединствена станишта и важне врсте. Предмет се односи на регију Калиакра, миграторну руту и место одмора за високо угрожене врсте, где је одобрена изградња великог броја ветроелектрана без адекватних процена њихових утицаја на животну средину. Наиме, према Директиви о птицама⁴³ и Директиви о стаништима⁴⁴, сваки пројекат који може имати значајан негативан ефекат на локације које су део Натура 2000 мреже заштићених подручја, треба претходно проценити пре него што се одобри његова реализација. Паралелно, Директива о процени утицаја на животну средину има за циљ да се осигура да сваки

eV v Bezirksregierung Arnsberg, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:62009CJ0115>, (септембар 2017. године).

⁴² European Commission takes Germany to Court over Access to Justice, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-967_en.htm (септембар 2017. године).

⁴³ Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds (Official Journal of the European Union L 20/7), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0147>, (септембар 2017. године).

⁴⁴ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Official Journal of the European Union L 206), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31992L0043>, (септембар 2017. године).

пројекат који има значајан утицај на животну средину буде адекватно процењен пре него што буде одобрен. Упркос томе, Бугарска је одобрила велики број економских активности у тој области без одговарајуће процене утицаја на животну средину. Хиљаде турбина на ветар и око 500 других пројеката одобрено је без адекватних процена њиховог деловања на јединственим стаништима и врстама Калиакре – станиште за више хиљада врста птица и слепих мишева које лети над земљом сваке године на путу ка Африци и из ње (нпр. 100% светске популације најугроженијих врста гуске на свету – црвенопрсе гуске – проводи зиму на малом броју локација у близини и око Калиакре). У одобравању ових пројеката није узет се у обзир кумулативни ефекат пројеката, што је такође захтев у Директивама о птицама, Директиви о стаништима и Директиви о процени утицаја на животну средину. Образложено мишљење о овом питању послато је у јуну 2012. године. Иако је Бугарска предузела значајне законодавне и административне кораке како би ограничила штету и спречила даљи развој догађаја који би могли утицати на подручје, на ретка и јединствена приоритетна станишта и врсте, пројекти су се почели реализовати, на који начин Бугарска није испунила кључни захтев из наведених прописа ЕУ⁴⁵.

2) Европска комисија је 2014. године покренула против Шпаније поступак због изградње железничке везе између Севиље и Алмерије, за коју није спроведена одговарајућа процена утицаја на животну средину. Наиме, брза железничка линија у изградњи, има озбиљан утицај на област *Campiñas de Sevilla*, подручје од великог значаја за птице, које је заштићено шпанском законодавством и законодавством ЕУ. Директива о процени утицаја на животну средину⁴⁶ ступила је на снагу 1985. године и примењује се на широки спектар јасно дефинисаних јавних и приватних пројеката. Његов основни принцип је да се утицаји на животну средину процене пре доношења одлука о одобравању одређених пројеката. Такође, за овај случај релевантна је Директива о птицама⁴⁷, која обавезује државе чланице да избегну пропадања станишта и узнемиравања птица (област *Campiñas de Sevilla* је међународно класификована као важна област птица и заштићена је Директивом о птицама и шпанским законодавством); и Директива о стаништима⁴⁸, којом

⁴⁵ Commission takes Bulgaria to Court for failing to protect endangered species, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-966_en.htm, (септембар 2017. године).

⁴⁶ Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (Official Journal of the European Union L 175), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31985L0337&from=EN>, (септембар 2017. године).

⁴⁷ Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds (Official Journal of the European Union L 175), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0147&from=EN>, (септембар 2017. године).

⁴⁸ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Official Journal of the European Union L 206), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0043&from=EN>, (септембар 2017. године).

се обавезују државе чланице да предузму одговарајуће кораке како би избегло погоршање природних станишта и станишта одређених врста, као и узнемиравање врста за које су одређена подручја станишта. Упркос дугогодишњим научним доказима о значају локације, Шпанија је доделила овом подручју само статус заштићеног подручја, након пресуде Суда правде ЕУ, и тада је одобрила изградњу дела железничког пројекта и грађевински радови су почели. Ипак, по оцени Комисије у процедури процене утицаја на животну средину, која је спроведена за пројекат, није узето у обзир то што се ради о заштићеној природној локацији, и очигледно је да предложени пројекат не би требао да буде одобрен, пошто то страдање станишта погоршава и узнемирава заштићене птице, и ситуација која би се даље погоршавала ако би железничка линија постала оперативна. Комисија, такође, сматра да је Шпанија пропустила да предузме неопходне мере како би се проузрокована штета отклонила, те је стога упутила предмет Европском суду правде⁴⁹.

3) Европска комисија упутила је 2016. године Пољску на Суд правде ЕУ због неуспеха да обезбеди да се у складу са прописима изврши процена утицаја на животну средину истражних рударских бушотина. Према пољском закону, могуће је бушити до дубине од 5 000 метара, без претходног оцењивања потенцијалног утицаја на животну средину⁵⁰. Наиме, овако високо постављен праг дозвољеног бушења прописан је пољским законом, не узимајући у обзир све релевантне критеријуме и стандарде утврђене Директивом о процени утицаја на животну средину⁵¹, а које треба користити приликом одређивања да ли одређене врсте пројеката захтевају процену. Циљ Директиве је да се осигура да се пројекти који вероватно имају значајан утицај на животну средину адекватно процењују пре него што буду одобрени. Стога, пре него што се предузме било каква одлука како би се омогућио овакав пројекат, морају бити утврђени и процењени његови могући утицаји на животну средину, па се морају прилагодити пројекти како би се смањили негативни утицаји. Директива је од нарочитог значаја што осигурава учешће јавности у доношењу одлука и на тај начин јача квалитет одлука. Дакле, потребно је проценити дубоке бушотине, а посебно је потребно водити рачуна о отпаду који оне производе, њихове ефекте на воду и земљиште,

⁴⁹ Commission takes Spain to Court over non-compliant landfills and high-speed rail link, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-814_en.htm, (септембар 2017. године).

⁵⁰ Commission refers Poland to the Court of Justice of the EU over inadequate assessment of exploratory mining drillings, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1454_en.htm, (септембар 2017. године).

⁵¹ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment Text with EEA relevance (*Official Journal L 26/1*), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0092&from=EN>, (септембар 2017. године).

коришћење природних ресурса, ризик од несрећа и све кумулативне ефекте који могу имати у вези са другим сличним пројектима или активностима.

4) Европска комисија је 2016. године покренула пред Судом ЕУ поступак против Аустрије због тога што није осигурала адекватну заштиту реке Црни Сулм (*Schwarze Sulm*) Штајерској. Комисија сматра да су органи регионалне власти пропустили да поштују захтеве квалитета воде из Оквирне директиве о водама, када су одобрили пројекат изградње хидроелектране 2007. године, јер би, по мишљењу Комисије, изградња предложене електране изазвала озбиљно погоршање квалитета реке, која је једна од најдуже неометаних речних токова у региону.

Оквирна директива о водама обавезује државе чланице да заштите све површинске воде (реке, језера, канале и обалне воде) како би се постигао „добар статус“ најкасније до 2015. године, што значи да воде показују што је мање могуће трагова људског утицаја, те да примењују мере за спречавање погоршања статуса површинских вода. Изузеци од овог захтева могу се одобрити само под условима наведеним у члану 4 (7), од којих је један захтев да се покаже да спровођење одређеног пројекта има „превладавајући јавни интерес“ (принцип претежности јавног интереса). У том случају, све могуће мере морају бити предузете, како би се ублажили штетни утицаји, а у случајевима превладавања јавног интереса, предности модификација морају превазилазити користи по животну средину и друштво у постизању доброг статуса воде, под условом да је те корисне циљеве немогуће постигнући другим средствима. Хидроелектране доводе до нижег статуса воде јер утичу на ток реке, што је један од критеријума у Оквирној директиви о водама за приписивање високог статуса воде одређене реке.

Дотична дозвола је укинута од стране аустријског Федералног министарства за заштиту животне средине 2009. године, али је аустријски Уставни суд поништио тај опозив по чисто формалним основама 2012. године, те је дозвола ступила на снагу и више се не може оспоравати пред националним судом. Према прописима ЕУ, државе чланице морају предузети мере за спречавање погоршања статуса њихових водених површина, а ослобађање од принципа непогоршања може се одобрити само ако су испуњени одређени захтеви, од којих је један показивање претежности јавног интереса, што, према мишљењу Комисије, надлежни орган није показао, а што је утврђено и проценом аустријског министарства којом је оспорен претежни јавни интерес. Ово је довело до тога да Комисија покрене поступак повреде у 2013. години, с обзиром на то да дозвола за електрану није у складу са захтевима Оквирне директиве о водама⁵².

⁵² Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (Official Journal of the European Union L 327), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0060&from=EN>, (септембар 2017. године).

Аустрија се сложила да преиспита одлуку о одобрењу, али је у поступку ревизије регионална власт само смањила заштићени статус реке, тврдећи да изузеће од принципа непогоршања више није потребно. Ово би представљало кршење Оквирне директиве о водама, јер је квалитет реке документован као „висок” у плану управљања речним сливом из 2009. године, а услови за промену статуса реке нису поштовани. Како је изградња хидроелектране започела по пројекту, а будући да процедура коју је одабрала регионална власт ризикује да одреди негативан преседан за сличне хидроенергетске пројекте у Аустрији, а како законитост дозволе за хидроелектрану на реци Црни Сулм више не може бити оспорена пред националним судом, Комисија је упутила предмет Суду ЕУ⁵³.

7. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Пред Републиком Србијом, као државом која тежи да постане чланица Европске уније, велики је изазов у погледу усаглашавања националног законодавства са прописима ЕУ, а значај права о животној средини никако не треба умањити. Усаглашавање са прописима ЕУ не подразумева просто преношење одредаба извора права у домаћи правни систем, него ће од државе захтевати предузимање мера, како би се постигли циљеви који сваки од прописа ЕУ поставља у погледу заштите животне средине. На основу анализе случајева у којима је Европска комисија покренула поступак због повреде права против поједних држава чланица, произлази јасан закључак да су захтеви за заштитом животне средине стварни, па ће нашу државу чекати озбиљан и континуиран рад на усаглашавању са правом Европске уније, много далекосежнији и обухватнији од доношења нових и ревидирања постојећих законских норми.

⁵³ Commission takes Austria to Court over failure to protect water quality on Schwarze Sulm river, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-448_en.htm, (септембар 2017. године).

*Tatjana D. Bugarski, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
T.Bugarski@pf.uns.ac.rs*

*Bojan N. Tubić, Ph.D., Assistant Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
B.Tubic@pf.uns.ac.rs*

*Milana M. Pisarić, Assistant with Ph.D.
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
M.Pisaric@pf.uns.ac.rs*

The Infringement Procedure regarding Law on Environmental Protection of European Union

Abstract: *Within the European Union, as a regional international organization, environmental protection has been recognized as one of the significant objectives. EU law on environmental protection is adopted in the form of directives, which Member States are obliged to adequately transfer into their national legislation and implement, effectively and in timely manner, by adopting and implementing appropriate measures. In case Member States fail to comply with the above duties, the role of the European Commission and the Court of Justice of the European Union is of a great importance. This paperwork presents randomly selected examples of the activities of the aforementioned bodies of the European Union in order to show the seriousness with which the implementation of EU law on environmental protection in member states is being monitored.*

Keywords: *environmental protection, European Union, European Commission, EU Court of Justice.*

Датум пријема рада: 20.10.2017.