

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

DÁMASO RUIZ-JARABOJA COLOMERJA,

predstavljeni 26. maja 2005¹

I – Uvod

člena 34(1)(b) EU v povezavi s členom 31(1) (e) EU v pristojnosti Sveta Evropske unije, ali v prvi steber, ker gre za ukrepe v smislu člena 175 ES.⁴

1. Komisija Evropskih skupnosti na podlagi člena 35(6) EU izpodbija Okvirni sklep Sveta 2003/80/PNZ z dne 27. januarja 2003 o kazenskopravnem varstvu okolja² (v nadaljevanju: Okvirni sklep). Meni namreč, da je bila uporabljena napačna pravna podlaga, saj bi se bilo treba pri izbiri normativne podlage opreti na Pogodbo ES, in ne na naslov IV Pogodbe EU, kakor je to storil Svet.

3. Zdi se, da so stališča, ki so bila predstavljena v različnih vlogah in na obravnavi, jasno razmejena, in sicer ne le glede zahtev, postavljenih v posameznih primerih, ampak tudi glede navedenih utemeljitev. Komisija, Evropski parlament in Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) zagovarjajo drugonavedeno možnost, medtem ko so se Svet in enajst držav članic, ki ga podpirajo⁵, izrekli za prvo možnost.

2. Za to zgoščeno problematiko se skriva zelo pomembno vprašanje, ki zadeva pristojnosti Skupnosti, saj je treba, če se sprejme dejstvo, da zahteva skrb za okolje v Evropski uniji usklajeno delovanje z opredelitvijo najhujših kršitev kot kazniva dejanja³, določiti, ali sodi sprejemanje potrebnih usklajevalnih ukrepov v tretji steber, ki je na podlagi

4. Posledice izbire katerega koli od stališč bodo velike. Če izberemo „unionistično“

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — UL L 29, str. 55.

3 — Taka presoja obstaja tudi v širšem okviru Sveta Evrope, ki je 4. novembra 1998 sprejel konvencijo z enakim ciljem, kakor je naveden v Okvirni konvenciji, in je tudi enako poimenovana (*Série des traités européens* – št. 172).

4 — Doktrina je pokazala zanimanje za ta spor. Glej Comte, F.: „Droit pénal de l'environnement et compétence communautaire“, *Revue du droit de l'Union européenne*, št. 4 (2002), str. 775 in 799, in Blanco Cordero, I.: „El derecho penal y el primer pilar de la Unión Europea“, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 06-05 (2004).

5 — Vendar se stališče Kraljevine Nizozemske nekoliko razlikuje od drugih (glej opombo 73, *in fine*).

možnost, je usklajevalna moč manjša, saj okvirni sklepi nimajo neposrednega učinka in poleg tega pri pomanjkljivem prenosu ni mogoče vložiti tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, ne da bi države članice poleg tega na podlagi člena 35 EU potrdile pristojnost Sodišča za predhodno odločanje, s čimer postane ta pristojnost obvezna. Zato je v interesu Komisije, da pristojnost utemelji na prvem stebri.

5. Preden se lotim preučevanja tožbe, je treba predstaviti zakonodajni okvir in stopnje postopka pred Sodiščem.

vključitvijo zahtev varstva okolja v opredelitve in izvajanje drugih politik Skupnosti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja (člen 6 ES).

7. V členu 174 ES so določeni cilji okoljske politike (odstavka 1 in 2) in merila, ki jih je treba upoštevati pri njenem oblikovanju (odstavek 3), v členu 175 ES pa so navedeni načini sprejemanja ustreznih ukrepov (odstavki od 1 do 3), katerih financiranje in izvajanje je v pristojnosti držav (odstavek 4), ki jim je na podlagi člena 176 ES vsekakor dovoljeno sprejemati strožje ukrepe, če ti niso v nasprotju s Pogodbo.

II – Pravni okvir

8. Zato je v členu 174(4) ES določeno, da je odgovornost na tem področju deljena⁶, s čimer se omogoča skupno ali posamično sodelovanje s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami.

A – Pravo Skupnosti

1. Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti

9. Skupnost pristojnost običajno izvaja s postopkom „sodločanja“, opredeljenega v členu 251 ES, čeprav lahko na področjih iz

6. Eden od ciljev Skupnosti je doseganje visoke ravni varstva in izboljšanja kakovosti okolja (člen 2 ES) z razvojem ustrezne sektorske dejavnosti (člen 3(1)(l) ES) in

6 — V španskem pravnem redu je to področje urejeno podobno: država sprejme osnovno zakonodajo o varstvu okolja, vendar je možnost sprejemanja dopolnilnih varstvenih predpisov pridržana za avtonomne skupnosti, ki jim je zaupano upravljanje na tem področju (člena 149.1.23 in 148.1.9 ustave iz leta 1978).

člena 175(2) ES⁷ Svet na predlog Komisije in po posvetovanju s Parlamentom, EESO in Odborom regij Evropske unije deluje tudi sam.

pa je državam članicam naložena obveznost, da storitev takih dejanj, pomoč pri njih ali napeljevanje k njim kaznujejo „z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi kaznimi“, ki vključujejo tudi odvzem prostosti. V tem besedilu so za fizične in pravne osebe določene tudi druge vrste kazni, med drugim globe, odvzem nekaterih pravic in sodni nadzor.

2. Predlog Direktive o kazenskoprnem varstvu okolja⁸

10. Na podlagi člena 175(1) ES je Komisija v skladu s členom 251 ES podala predlog Direktive, s katero naj bi se zagotovila strožja uporaba prava Skupnosti glede varstva okolja, in sicer z opredelitvijo minimalnega sklopa kršitev, ki bi se uporabljala v Skupnosti (člen 1).

B – Pravo Evropske unije

1. Pogodba o Evropski uniji

11. V členu 3 predloženega besedila je določeno, da se nekatera ravnanja, storjena naklepno ali vsaj iz hude malomarnosti, opredelijo kot kazniva dejanja⁹, v členu 4

12. Unija, ki pomeni novo stopnjo v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, temelji na Evropskih skupnostih, dopolnjenih s politikami in oblikami sodelovanja, ki jih uvaja Pogodba EU (člen 1). Tako ločimo tri stebre:

7 — Ta predpis se nanaša na davčne določbe, in sicer določbe, ki vplivajo na prostorsko načrtovanje in urbanizem, določbe, ki se nanašajo na upravljanje vodnih virov, in vse določbe, ki vplivajo na izbiro držav članic glede splošne strukture njihove oskrbe z energijo in različnih virov energije.

8 — Predlog Direktive 2001/C 180 E/20 Evropskega parlamenta in Sveta o kazenskoprnem varstvu okolja, ki ga je Komisija predstavila 15. marca 2001 (UL C 180 E, str. 238).

9 — Določba se nanaša na izlitja, dejanja, ki škodljivo vplivajo na zaščitene živalske in rastlinske vrste, bistveno poslabšanje stanja zaščitene habitata, prepovedano trgovino s snovmi, ki tanjšajo ozonski plašč, in nezakonito delovanje obratov, v katerih se izvajajo nevarni postopki ali se v njih skladiščijo nevarne snovi ali pripravki.

— prvi steber ali „steber Skupnosti“,

- drugi steber, ki vključuje skupno zunanjo in varnostno politiko (naslov V), in
- tretji steber, ki se osredotoča na policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (naslov VI).

predpisov držav članic. Podobno kot direktive, ki sodijo v prvi steber, so okvirni sklepi zavezujoči glede cilja, ki ga je treba doseči, nacionalnim organom pa prepuščajo izbiro oblike in metod, vendar strani nikoli nimajo neposrednega učinka (člen 34(2)(b) EU).

13. Brez poseganja v pristojnosti Evropske skupnosti je cilj tretjega stebra zagotoviti državljanom visoko stopnjo varstva na območju svobode, varnosti in pravice s pripravo skupnih ukrepov med državami članicami na opredeljenih področjih, da bi zagotovili preprečevanje kriminala in boj proti njemu s približevanjem kazenskih predpisov v državah članicah skladno z določbami člena 31(e), če je to potrebno (člen 29 EU).

16. Pristojnosti iz tretjega stebra je mogoče prenesti na Skupnost: ta jih izvaja na podlagi naslova IV Pogodbe ES, ki se nanaša na vizume, azil, priseljevanje in druge politike v zvezi s prostim gibanjem oseb (člen 42 EU).

14. Pravosodno sodelovanje vključuje postopno sprejemanje ukrepov za določitev minimalnih predpisov o elementih kaznivih dejanj in kaznih na področju organiziranega kriminala, terorizma in nedovoljenega prometa s prepovedanimi drogami (člen 31(e) EU).

17. Vsebina Pogodbe EU ne vpliva na pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti ali na poznejše pogodbe in akte, ki prve spreminjajo ali dopolnjujejo (člen 47 EU).

15. Eden od ukrepov, predvidenih v ta namen, je okvirni sklep, s katerim se spodbuja približevanje zakonov in drugih

2. Okvirni sklep

18. Svet, ki se sklicuje na člene 29 EU, 31(e) EU in 34(2)(b) EU, je, da bi podal oster in usklajen odgovor na poslabševanje stanja okolja (druga in tretja uvodna izjava), sprejel Okvirni sklep, ki ga Komisija izpodbija.

19. V členih 2 in 3 Okvirnega sklepa je določeno, da morajo države članice kot kazniva dejanja opredeliti naklepno storitev nekaterih dejanj ali storitev takih dejanj iz malomarnosti¹⁰, v členu 4 pa je pregon razširjen še na pomoč in napeljevanje.

določeno, da jih lahko spremljajo tudi druge kazni ali ukrepi.¹¹

20. V členu 5(1) je določeno kaznovanje z „učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi kaznimi“, ki vsaj v hudih primerih vključujejo tudi odvzem prostosti in ki lahko peljejo v izročitev, v odstavku 2 tega člena pa je

21. S členom 6 je urejena odgovornost pravnih oseb zaradi storitve ali opustitve¹², v členu 7 pa so opredeljene ustrezne kazni zanje¹³.

22. Navedene določbe kažejo, da je Okvirni sklep praktično kopija predloga Direktive, kar je navedeno v peti uvodni izjavi, medtem ko je v sedmi uvodni izjavi pojasnjeno, da je

10 — V členu 2 je določeno, da „[v]saka država članica sprejme vse potrebne ukrepe, da v skladu s svojim notranjim pravom kot kazniva dejanja opredeli: (a) izpuščanje, oddajanje ali uvažanje določene količine snovi ali ionizirajočega sevanja v zrak, zemljo ali vodo, kar povzroči smrt ali hudo poškodbo osebe; (b) nezakonito izpuščanje, oddajanje ali uvažanje določene količine snovi ali ionizirajočega sevanja v zrak, zemljo ali vodo, kar povzroči ali bi lahko povzročilo trajno ali bistveno poslabšanje ali smrt ali hudo poškodbo osebe ali bistveno škodo na zaščitnih spomenikih, drugih zaščitnih predmetih, lastnini, živalih ali rastlinah; (c) nezakonito odstranjevanje, obdelovanje, skladiščenje, transport, izvažanje ali uvažanje odpadkov, vključno z nevarnimi odpadki, kar povzroči ali bi lahko povzročilo smrt ali hudo poškodbo osebe ali znatno škodo glede kakovosti zraka, zemlje, vode, živali ali rastlin; (d) nezakonito upravljanje obrata, v katerem se izvaja nevarna dejavnost, kar izven obrata povzroči ali bi lahko povzročilo smrt ali hudo poškodbo osebe ali znatno škodo glede kakovosti zraka, zemlje, vode, živali ali rastlin; (e) nezakonito izdelavo, obdelovanje, skladiščenje, uporabo, transport, izvažanje ali uvažanje jedrskih snovi ali drugih nevarnih radioaktivnih snovi, kar povzroči ali bi lahko povzročilo smrt ali hudo poškodbo osebe ali znatno škodo glede kakovosti zraka, zemlje, vode, živali ali rastlin; (f) nezakonito posedovanje, odvzem, poškodovanje, usmrtnitev ali trgovanje z zaščitnimi divjimi živalskimi in rastlinskimi vrstami ali njihovimi deli, vsaj v primerih, ko jim po definiciji notranjega prava grozi izumrtje; (g) nezakonito trgovanje s snovmi, ki tanjšajo ozonski plašč [...]“

11 — V tem odstavku je kot primer navedena prepoved fizični osebi, da opravlja določeno dejavnost, za katero je potrebno uradno dovoljenje ali soglasje, ali da upravlja ali vodi družbo ali ustanovo, „kadar dejstva, na podlagi katerih je bila oseba obsojena, kažejo na očitno tveganje, da bi lahko nadaljevala z isto vrsto kaznivih dejanj“.

12 — V odstavku 1 je določeno, da vsaka država članica sprejme „vse potrebne ukrepe, da zagotovi, da se lahko pravne osebe kaznujejo za dejanja iz členov 2 in 3, ki jih je v njihovo korist storila vsaka oseba, ki je delovala bodisi sama bodisi kot del organa pravne osebe, ki ima vodilni položaj znotraj pravne osebe, in sicer na osnovi: (a) pooblastila za zastopanje pravne osebe; ali (b) pooblastila za odločanje v imenu pravne osebe; ali (c) pooblastila za izvajanje nadzora znotraj pravne osebe ter za pomoč ali napeljevanje k storitvi dejanj iz člena 2“. V odstavku 2 je dodano, da „[p]oleg primerov, ki so določeni v odstavku 1, vsaka država članica sprejme vse potrebne ukrepe, da zagotovi, da se pravne osebe kaznujejo, če je zaradi pomanjkljivega nadzora ali kontrole s strani osebe iz odstavka 1 bilo mogoče, da je oseba, ki je podrejena pravni osebi, storila dejanje iz členov 2 in 3 v njeno korist“.

13 — „Vsaka država članica sprejme vse potrebne ukrepe, da zagotovi, da se pravno osebo, ki je odgovorna na podlagi člena 6, kaznuje z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi sankcijami, ki vključujejo kazenske ali nekazenske denarne kazni ter druge sankcije kot so: (a) izvzete iz upravičenosti do državne pomoči oziroma podpore; (b) začasna ali trajna prepoved opravljanja industrijskih ali gospodarskih dejavnosti; (c) sodniški nadzor; (d) sodni nalog za likvidacijo; (e) obveznost sprejetja posebnih ukrepov, da se odpravijo posledice ravnanj, na podlagi katerih je temeljila kazenska odgovornost.“

Svet ta predlog obravnaval, vendar ga ni sprejel, ker presega pooblastila, ki so bila podeljena Skupnosti s Pogodbo ES.¹⁴

in EESO, so se 5. aprila 2005 udeležili obravnave, na kateri so ustno predstavili trditve.

23. Člen 8 se nanaša na sodno pristojnost, ki temelji na ozemlju, člen 9 pa na izročitev in sodni pregon, ki ju izvaja država, ki ne izroči svojih državljanov.

IV – Analiza tožbe

A – Razmejitev razprave

III – Postopek pred Sodiščem

24. Poleg Komisije in Sveta so v postopku kot intervenienti sodelovali še Parlament, EESO, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Kraljevina Španija, Francoska republika, Irska, Kraljevina Nizozemska, Portugalska republika, Republika Finska, Kraljevina Švedska ter Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, ki so prav tako predložili pisna stališča.

25. Zastopniki tožeče in tožene stranke ter zastopniki intervenientov, razen grške vlade

26. Spor se večinoma nanaša na člene od 1 do 7 Okvirnega sklepa in ne zadeva členov od 8 do 12 tega sklepa. Ne izpodbija se pristojnost Sveta za sprejetje teh členov¹⁵,

¹⁴ — Iz pojasnil, vključenih v uvodne izjave zadevnega predpisa, in nekaterih trditve, predstavljenih na obravnavi, izhaja, da predlog Direktive ni bil sprejet zaradi nesoglasij med državami članicami, ki niso mogle oblikovati soglasnega stališča.

¹⁵ — Vendar ta pristojnost v Pogodbi EU ni očitna, saj se člen 29 EU, s katerim je Evropski uniji dovoljeno približevanje kazenskega prava držav članic, sklicuje na člen 31(e) EU, ta pa se nanaša na minimalna pravila glede sestavnih elementov kaznivih dejanj in kazni, ki se uporabljajo na področju organiziranega kriminala, terorizma in nedovoljenega prometa s prepovedanimi drogami. Svet je sprejel več okvirnih sklepov, s katerimi je usklajal kazni, ki se uporabljajo za določena dejanja. Glede gospodarskega kriminala lahko navedemo Okvirni sklep 2000/383/PNZ z dne 29. maja 2000 o povečanju zaščite s kaznimi in z drugimi sankcijami za ponarejanje v zvezi z uvedbo evra (UL L 140, str. 1), kakor je bil spremenjen z Okvirnim sklepom 2001/888/PNZ z dne 6. decembra 2001 (UL L 329, str. 3); Okvirni sklep 2001/413/PNZ z dne 28. maja 2001 o boju proti goljufiji in ponarejanju v zvezi z negotovinskimi plačilnimi sredstvi (UL L 149, str. 1) ter Okvirni sklep 2001/500/PNZ z dne 26. junija 2001 o pranju denarja, identifikaciji, sledenju, zamrzitvi, zasegu in zaplombi pripomočkov za kazniva dejanja in premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivim dejanjem (UL L 182, str. 1). S kazenskopraavnimi sredstvi boja proti terorizmu se ukvarja Okvirni sklep 2002/475/PNZ z dne 13. junija 2002 (UL L 164, str. 3), z bojem proti trgovanju z ljudmi pa Okvirni sklep 2002/629/PNZ z dne 19. julija 2002 (UL L 203, str. 1). Poleg tega zaščito žrtev pri nezakonitem priseljevanju obravnava Okvirni sklep 2002/946/PNZ z dne 28. novembra 2002 o krepitevi kazenskega okvirja na področju preprečevanja nudenja pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju. Z Okvirnim sklepom 2003/568/PNZ z dne 22. julija 2003 so usklajene nacionalne zakonodaje z namenom opredelitve korupcije v zasebnem sektorju kot kaznivega dejanja (UL L 192, str. 54). Nazadnje je kazenskopraavni boj proti napadom na informacijske sisteme urejen z Okvirnim sklepom 2005/222/PNZ z dne 24. februarja 2005 (UL L 69, str. 67).

ampak obveznost, ki je Svetu naložena s členom 47 EU¹⁶, v katerem je določeno, da se ta vzdrži v korist primarnosti prava Skupnosti, saj lahko na podlagi Rimske pogodbe Skupnost državam članicam naloži, da morajo določiti kazenske sankcije za nekatera dejanja, katerih rezultat je poslabšanje stanja okolja.

27. Zato se razprava prenese s tretjega stebra na prvega, saj je treba analizirati, ali pravna podlaga Skupnosti dopušča poseganje na to področje, s katerim lahko izniči pristojnosti Unije. Glede tega se je prav tako izoblikovalo soglasje, da v pravu Skupnosti ni določena nobena splošna, izrecna ali implicitna pristojnost, ki bi omogočala kazensko sankcioniranje.¹⁷

28. Da bi zagotovili učinkovitost skupnostnega pravnega reda, Skupnosti na podlagi načela lojalnega sodelovanja iz člena 10 ES vsi priznavajo možnost, da državam članicam naloži, da morajo kaznovati ravnanje, s katerim se ta pravni red krši. Vendar stranke in intervenienti kljub temu razpravljajo o vprašanju, ali jim lahko Skupnost na podlagi te pristojnosti naloži, naj nekatera dejanja opredelijo kot kazniva dejanja.

29. Da bi lahko odgovorili na to vprašanje, je treba pazljivo preučiti sodbe, s katerimi je bila institucijam Skupnosti dodeljena zakonodajna pristojnost na kazenskem področju.

B – Sodna praksa o pristojnosti Skupnosti na področju kaznovanja

30. V sodbi v zadevi Amsterdam Bulb¹⁸ je Sodišče odločilo, da lahko nacionalne zakonodaje, *če ne obstaja izrecna določba v pravnem redu Skupnosti*, na podlagi katere bi bilo mogoče kaznovati kršitve posameznikov, določijo kazni, ki se zdijo državam članicam primerne (točka 33).¹⁹ Ta trditev temelji na obveznosti držav, da zagotovijo izpolnjevanje svojih „evropskih obveznosti“ na podlagi

16 — Upoštevati je treba dejstvo, da je v členu 29 EU cilj Unije določen „[b]rez poseganja v pristojnosti Evropske skupnosti“: torej ob morebitnem sporu prevladajo določbe Skupnosti. F. Benzo Sáinz v delu „El título VI del Tratado UE: instrumentos, instancias decisorias e instituciones comunitarias en el tercer pilar“, v *El tercer pilar de la Unión Europea. La cooperación en asuntos de justicia e interior*, Ministerio del Interior, Madrid, 1997, str. 24, zagovarja prepričanje, da na podlagi te določbe ukrepi iz zgoraj navedenega naslova VI niso edini način, kako doseči zadane cilje, ampak da jih je treba uporabiti samo, kadar teh ciljev ni mogoče doseči s tradicionalnimi pravnimi sredstvi Skupnosti.

17 — V sodbi z dne 11. novembra 1981 v zadevi Casati (203/80, Recueil, str. 2595) je Sodišče odločilo, da je kazenska zakonodaja načeloma v pristojnosti držav članic (točka 27). J. Vogel v delu „Stand und Tendenzen der Harmonisierung des materiellen Strafrechts in der Europäischen Union“, v *Strafrecht und Kriminalität in Europa 2003*, str. 232, in G. Dannecker v delu „Strafrecht in der Europäischen Gemeinschaft“, v *Juristenzeitung*, 1996, str. 869, trdita, da je doktrina glede tega soglasna. Leta 1972 je J. Bigay v delu „Droit communautaire et droit pénal“, v *Revue trimestrielle du droit européen*, 1972, št. 4, str. 734, poudaril, da je v Uredbi Sveta št. 17, Prvi uredbi o izvajanju členov [81] in [82] Pogodbe (UL 1962, 13, str. 204), izrecno navedeno, da kazni, opredeljene v tej uredbi, niso kazenske sankcije.

18 — Sodba z dne 2. februarja 1977 (50/76, str. 137).

19 — Šlo je za nizozemsko določbo, s katero so bile kaznovane kršitve predpisov Skupnosti o minimalni izvozni ceni nekaterih čebulic.

člena 5 Pogodbe ES (postal člen 10 ES) (točka 32).

31. Generalni pravobranilec Capotorti v sklepnih predlogih v tej zadevi pojasnjuje, kako je navedeno rešitev mogoče utemeljiti. V točki 4 – potem ko je navedel, da iz sodne prakse izhaja, da se morajo države članice vzdržati sprejemanja ukrepov, s katerimi bi spremenile katero od uredb Skupnosti, čeprav to storiijo zato, da bi zagotovile njeno uporabo – pojasnjuje, da dejstvo, da je predvidena kazenska sankcija, ne spremeni obsega akta Skupnosti, saj kakršen koli represiven predpis, ki spremlja glavno pravilo ravnanja, temelji na predpostavki ravnanja, ki je v nasprotju s takim pravilom, in se zato predpostavlja, da ima to pravilo sebi lastno vsebino. Generalni pravobranilec v nadaljevanju dodaja, da raznolikost varstva, ki se ponuja s tem sredstvom, izhaja iz razlik med nacionalnimi sistemi, na katere se Pogodba ES sklicuje, da bi okrepila učinkovitost prava Skupnosti. Za konec navaja, da so države članice pri uvajanju kazenskih sankcij omejene samo, če so take sankcije določene že s predpisi Skupnosti.

32. Tako lahko iz sodbe Amsterdam Bulb izpeljemo tri trditve: (1) represivni sistem, katerega namen je zagotoviti učinkovitost prava Skupnosti, je v pristojnosti Skupnosti; (2) če ne obstajajo skupnostni ukrepi, države članice sprejmejo kazenske ukrepe, ki so po njihovem mnenju primerni; (3) v tem primeru lahko prosto izbirajo pravila, za katera menijo, da so najustreznejša, čeprav tak sistem nujno vsebuje razhajanja.

33. Prva trditev temelji na domnevi, da ima kazen Skupnosti enako moč kot pravni akt, s katerim je naložena, torej moč uredbe ali direktive. Ker pa Skupnost nima kazenskih pristojnosti, se mora zadovoljiti z organizacijo civilnih in upravnih kazni. To izhaja iz besedišča, ki ga je uporabil generalni pravobranilec Capotorti na koncu zgoraj navedene točke sklepnih predlogov v obravnavani zadevi, v kateri je sklenil, da država članica z dodajanjem kazenskih določb predpisom Skupnosti, da bi tako okrepila uporabo zadevnih predpisov, ne krši načel prava Skupnosti, če se – mislim, da je to treba dodati – upoštevajo jamstva, s katerimi je urejeno izvajanje kakršne koli kazenske pristojnosti, zlasti pravilo *non bis in idem*.²⁰

34. V sodbi v zadevi Komisija proti Grčiji, bolj znani pod imenom „Grška koruza“²¹, je

20 — Glede izvajanja tega načela, ko je isto ravnanje kaznovano z dvema pravnima redoma, glej sklepne predloge, ki sem jih predstavil v zadevah Italcementi proti Komisiji (C-213/00 P), Buzzi Unicem proti Komisiji (C-217/00 P) in Cementir proti Komisiji (C-219/00 P), o katerih je Sodišče odločalo v sodbi z dne 7. januarja 2004 v zadevi Aalborg Portland in drugi proti Komisiji (Recueil, str. I-123). Zlasti glede tretjega stebra in Schengenskega sporazuma glej tudi sklepne predloge, ki sem jih predstavil v združenih zadevah Gözütok in Brügge (sodba z dne 11. februarja 2003, C-187/01 in C-385/01, Recueil, str. I-1345).

21 — Iz sodbe z dne 21. septembra 1989 (68/88, Recueil, str. 2965) izhaja, da zadevna država članica ni izpolnila obveznosti, ker med drugim ni sprožila kazenskega ali disciplinskega postopka zoper osebe, ki so sodelovale pri izvedbi nekaterih operacij, s katerimi je bilo omogočeno neplačilo kmetijskih prelevmanov, ki bi jih bilo treba plačati za nekatere serije koruze, uvožene iz tretje države maja 1986, ali so take operacije pokrivala.

Sodišče je, ne da bi navedlo sodbo Amsterdam Bulb, povzelo rešitev iz točke 32 te sodbe (točka 23), vendar je dodalo dva pogoja glede zakonitosti nacionalnih disciplinskih ukrepov, sprejetih za zaščito prava Skupnosti: (1) kršitve je treba kaznovati na podlagi materialnih in procesnih pravil, ki so enaka tistim, ki se uporabijo za kršitve nacionalnega prava podobnih vrst in teže; (2) z zadevnimi ukrepi morajo kazni pridobiti učinkovit, sorazmeren in odvračilni učinek (točka 24). V sklepnih predlogih v tej zadevi je generalni pravobranilec Tesauro navedel, da je s členom 5 Pogodbe državam članicam naloženo, naj ustrezno kaznujejo storilce kršitev prava Skupnosti tako, da to ne vpliva na uporabo tega prava (drugi pododstavek točke 12).²²

35. Tako imajo države članice proste roke, da odpravijo ravnanja, ki so v nasprotju s pravnim redom Skupnosti, in sicer, kadar ta pravni red glede tega ne vsebuje nobene določbe in tudi kadar vsebuje izrecne določbe na zadevnem področju; predpostavlja se, da pomenijo nacionalni predpisi dodatno zaščito, vendar so, kot je bilo navedeno v

točki 17 sodbe v zadevi Drexel²³, s pravom Skupnosti postavljene nekatere omejitve, saj morajo biti zadevne kazni enakovredne kaznim, ki se uporabljajo v boju proti kršitvam nacionalnega prava (načelo enakega obravnavanja ali enakovrednosti), in morajo biti poleg tega tudi učinkovite.

36. S sklepom z dne 13. julija 1990 v zadevi Zwartveld in drugi²⁴, ki je bil izdan na podlagi procesnega vprašanja o vlogi za pravno pomoč, ki jo je vložilo Rechter-commissaris bij de Arrondissementsrecht-bank te Groningen, je bila sodbi „Grška koruza“ pripisana trditev, ki v tej sodbi sicer ni izrecno podana, vendar izhaja iz njenega duha in duha sodbe Amsterdam Bulb: države članice lahko in morajo zagotoviti spoštovanje Pogodbe, če je to potrebno, tudi s kazenskimi sankcijami (točka 17).

37. Zdi se, da se je ta proces končal s sodbo z dne 8. julija 1999 v zadevi Nunes in de Matos²⁵, v kateri je Sodišče odločalo o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga je predložilo Tribunal de Círculo do Porto (Portugalska) in s katerim je to sodišče želelo izvedeti, ali je država članica pristojna za to, da neko ravnanje, ki je v nasprotju s premoženjskimi interesi Skupnosti, opredeli kot kaznivo dejanje, čeprav je s predpisi Skupnosti določena samo civilna kazen.

22 — Rešitev iz te sodbe je povzeta v sodbi z dne 10. julija 1990 v zadevi Hansen (C-326/88, Recueil, str. I-2911, točka 17), v kateri je Sodišče odločalo o vprašanju za predhodno odločanje, postavljenem v kazenskem postopku, ki je na Danskem potekal zoper podjetnika, ki je kršil Uredbo Sveta (EGS) št. 543/69 z dne 25. marca 1969 o uskladitvi nekatere socialne zakonodaje v zvezi s cestnim prevozom (UL L 77, str. 49). V tej sodbi je Sodišče odločilo, da se niti z zadevno uredbo niti s splošnimi načeli prava Skupnosti ne more preprečiti uporaba nacionalnih določb, na podlagi katerih je naložena kazen delodajalcu, katerega voznik je kršil določbo o najdaljšem dovoljenem dnevnem času vožnje in sistemu počitka, če je kazen podobna kazni, ki se uporablja pri kršitvi nacionalnega sistema in je sorazmerna s težo kršitve (izrek).

23 — Sodba z dne 25. februarja 1988 (299/86, Recueil, str. 1213).

24 — C-2/88, Recueil, str. I-3365.

25 — C-186/98, Recueil, str. I-4883.

Sodišče je odločilo, da ukrepi, ki temeljijo na členu 10 ES, vključujejo tudi kazenske sankcije, in hkrati natančno opredelilo:

C – Sekundarna zakonodaja

- če pravo Skupnosti ne vsebuje nobenega ukrepa za zagotovitev upoštevanja svojih predpisov, morajo take ukrepe določiti države članice; če pravo Skupnosti vključuje take ukrepe, imajo države članice dopolnilno vlogo za okrepitev varstva teh predpisov;
- izbira vrste kazni je v pristojnosti nacionalnih organov, čeprav mora biti primerljiva s kaznijo, ki se uporablja za kaznovanje po naravi in teži podobnih kršitev nacionalnega prava, ter se mora poleg tega izkazati tudi za praktično, primerno in odvračilno.

40. S členom 1(2) Uredbe Sveta (EGS) št. 2241/87 z dne 23. julija 1987 o pripravi nadzornih ukrepov za ribiške dejavnosti²⁶ in členom 31(1) Uredbe Sveta (EGS) št. 2847/93 z dne 12. oktobra 1993 o oblikovanju nadzornega sistema na področju skupne ribiške politike²⁷, s katero je bila nadomeščena prva uredba, je državam članicam prepuščeno, da svobodno izberejo kazen za kršitve predpisov, s katerimi je urejeno to področje. Glede prvonavedene uredbe je bila taka razlaga potrjena s sodbo z dne 1. februarja 2001 v zadevi Komisija proti Franciji²⁸, v kateri je Sodišče preučilo, ali so nekateri upravni in drugi kazenski postopki, določeni z nacionalnimi predpisi, v skladu z obveznostmi, ki jih določa Skupnost na področju ohranjanja in nadzora ribogojskih zmogljivosti.

38. Svet in stranke, ki ga podpirajo, torej upravičeno trdijo, da sodna praksa Skupnosti izrecno ne priznava nobene pristojnosti, na podlagi katere bi bilo mogoče državam članicam naložiti, naj ravnanja, ki ovirajo uresničevanje ciljev iz pogodb, opredelijo kot kazniva dejanja.

41. V četrti uvodni izjavi Direktive Sveta 91/308/EGS z dne 10. junija 1991 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja²⁹ je navedeno, da se je treba proti pranju denarja bojevati predvsem s kazenskimi sredstvi, nato pa je z njo določeno le, da morajo države članice za zagotovitev polne uveljavitve vsebine te direktive določiti kazni, ki se uporabljajo za

39. Analiza sekundarne zakonodaje nas pripelje do enake ugotovitve.

²⁶ — UL L 207, str. 1.

²⁷ — UL L 261, str. 1.

²⁸ — C-333/99, Recueil, str. I-1025.

²⁹ — UL L 166, str. 77.

kršitve (člen 14), s pridržkom sprejetja strožjih ukrepov za preprečevanje takih kaznivih dejanj (člen 15).

natančneje opredeliti z umestitvijo v dejanski okvir in zlasti z upoštevanjem cilja, ki si ga prizadeva doseči.

42. Z Direktivo Sveta 2002/90/ES z dne 28. novembra 2002 o opredelitvi pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju³⁰ se od držav članic zahteva, naj z „učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi sankcijami“ kaznujejo storitev nekaterih dejanj, pomoč pri njih, napeljevanje k njim in poskus storitve nekaterih dejanj (členi od 1 do 3); podrobnosti o kazenskem značaju tega pregona so opredeljene v Okvirnem sklepu 2002/946³¹.

43. Včasih postane kazenska sankcija potrebna, ker edina združuje vse pogoje iz sodbe „Grška koruza“, kar pomeni, da je hkrati „učinkovita, sorazmerna in odvračilna“.

D – Nedoločni pravni pojem „učinkovita, sorazmerna in odvračilna kazen“

44. Meje, s katerimi je opredeljen ta abstraktni pojem, so ohlapne, vendar ga je mogoče – kakor vse podobne pojme –

45. Sodišče take formulacije ni izbralo nključno, saj so s sklicevanjem na učinkovitost, sorazmernost in odvračilnost kazni poudarjeni temeljni pogoji za dosledno uporabo predpisa Skupnosti, čeprav je bil ta kršen. Če poleg tega upoštevamo še dejstvo, da vsaka obsodba izpolnjuje dvojni cilj splošnega in posamičnega preprečevanja, saj se z njo z uporabo ustreznega pravnega pravila kaznuje odgovorna oseba, hkrati pa pomeni tudi grožnjo skupnosti, da bo v primeru prav tako prepovedanega ravnanja kaznovana enako, se izkaže, da je seznam mogočih kazni zelo popoln.

46. Včasih zadostuje vnovična vzpostavitev stanja, kakršno je bilo pred kršitvijo. Vendar je treba, če želimo doseči zadane preprečevalne učinke, to obveznost, ki ni represivna v pravem pomenu besede in jo običajno imenujemo „civilna kazen“, pogosto dopolniti s kaznimi v pravem pomenu besede, katerih intenzivnost se spreminja glede na pomen oškodovane pravne dobrine in družbeno zavračanje kaznivega ravnanja.

47. Glede na pomen odgovora je treba razlikovati med kazenskimi sankcijami, ki so najvišja stopnja, in upravnimi kaznimi.

30 — UL L 328, str. 17.

31 — Naveden v opombi 15.

Oboje so izraz *ius puniendi* države in upoštevanje enaka ontološka načela.³² Vendar manj stroga narava upravnih kazni zmanjšuje moč jamstev, ki morajo spremljati njihovo uporabo, čeprav je treba, kot sem opozoril v sklepnih predlogih, ki sem jih predstavil v zadevi Komisija proti Grčiji³³, v obeh primerih upoštevati podobna načela.³⁴

priznanih s pravnim redom Skupnosti, zadostni³⁵, s pridržkom, da se to pravilo ne upošteva v očitnih primerih³⁶, ko je splošno znano, da je izvedba presoje v pristojnosti Skupnosti.

48. Na podlagi trditev Sveta in nekaterih intervenientov se zdi očitno, da lahko uporabo, ustreznost in zmožnost represivnega odgovora najbolje presojajo nacionalni zakonodajni organi. Tako stališče sem zagovarjal že, ko je šlo za odločanje (z vidika načela učinkovitosti) o vprašanju, ali so nekateri nacionalni procesni roki za izvajanje ukrepov, katerih namen je zaščita pravic,

49. Ne smemo pozabiti, da je varstvo pravnega reda Skupnosti v pristojnosti institucij Skupnosti, čeprav lahko te od držav članic zahtevajo, naj kaznujejo ravnanja, ki kršijo ta pravni red. Ta naloga se dodeli nacionalnim zakonodajalcem, samo če institucije, ker nimajo na voljo nujno potrebnih elementov presoje, ne morejo podati najustrežnejšega odgovora. Če pa je, nasprotno, določitev „učinkovite, sorazmerne in odvračilne“ kazni očitna, ni nobenega bistvenega razloga, da se izbira zadevne kazni ne bi prepustila imetnikom stvarne pristojnosti.³⁷

32 — Senat za upravne spore španskega Tribunal Supremo že dolgo zavrača kakršno koli metafizično razliko med zadevnima kategorijama. Glede tega glej sodbo z dne 9. februarja 1972, ki je bila izrečena v obdobju, ko se španski pravni sistem ni menil za številna načela pravnih držav in je na podlagi te enakovrednosti upravne kazni uporabljal za večino pravil s področja kazenskega sankcioniranja. E. García de Enterría in T. R. Fernández v delu *Curso de derecho administrativo*, zvezek II, 7. izdaja, Madrid, 2000, str. 163, navajata, da so bile upravne kazni v obdobju generala Prima de Rivere, druge republike in frankizma neobičajno razširjene, saj so se uporabljale kot običajno sredstvo boja proti politični opoziciji.

33 — Sodba z dne 4. julija 2000 (C-387/97, Recueil, str. I-5047).

34 — Tribunal Constitucional meni, da se lahko oblike, predpisane v kazenskem postopku, uporabljajo v postopku upravnega kaznovanja, če je to potrebno za ohranitev bistvenih vrednot, na katerih temelji pravica do poštenega sojenja (sodbi 18/1981 (BOE št. 143 z dne 16. junija 1981) in 181/1990 (BOE št. 289 z dne 3. decembra 1990)), vendar je treba te oblike ustrezno prilagoditi v skladu s posebnostmi upravnega postopka (sodbi 2/1987 (BOE št. 35 z dne 10. februarja 1987) in 29/1989 (BOE št. 50 z dne 28. februarja 1989), zgoraj navedena sodba 181/1990 ter sodbi 3/1999 (BOE št. 48 z dne 25. februarja 1999) in 276/2000 (BOE št. 299 z dne 14. decembra 2000)).

35 — Glej sklepne predloge, ki sem jih predstavil v zadevah Grundig Italiana (C-255/00, točke od 27 do 29) in Recheio-Cash & Carry (C-30/02, točke od 23 do 35), o katerih je Sodišče odločalo 24. septembra 2002 (Recueil, str. I-8003) oziroma 17. junija 2004 (ZDol, str. I-6051).

36 — Točka 27 sklepnih predlogov v zadevi Grundig Italiana in točka 29 sklepnih predlogov v zadevi Recheio-Cash & Carry.

37 — Načeloma mora biti imetnik te pristojnosti tudi imetnik formalne pristojnosti. Zastopnica finske vlade je na obravnavi vztrajala, da kazensko pravo ni sredstvo, ampak ima lastno bistvo, vendar gre pri tem stališču za preprost nominalizem, saj se kazenski predpis kakor vsak represivni predpis uporablja za doseganje cilja, ki ga presega in za katerega se zadevni predpis uporablja. S sodbo z dne 27. oktobra 1992 v zadevi Nemčija proti Komisiji (C-240/90, Recueil, str. I-5383), ki temelji na predhodni sodni praksi, je Skupnosti na področju njenih pristojnosti (v tem primeru je šlo za skupno kmetijsko politiko) priznana pravica, da predpiše kazni, ki jih morajo uporabiti nacionalni organi za kaznovanje gospodarskih subjektov, krivih goljufije (točke od 11 do 13).

50. Z drugimi besedami, brez težav lahko razumemo, da je treba na primer poseganje po življenju ali napeljevanje mladoletnih oseb h kaznivim dejanjem kaznovati s kazenskimi sankcijami; iz tega sledi, da ne bi nihče, če bi bile pravne dobrine, varovane s temi kršitvami, eden od ciljev Skupnosti, razpravljaj o pristojnosti zakonodajnih organov Skupnosti, da od držav članic zahtevajo izvajanje kazenskega pregona.

51. Na naslednji stopnji je treba torej preučiti, ali je za varstvo okolja, ki glede na ugotovitve, podane v točkah od 6 do 9, nedvomno sodi v pristojnost Skupnosti, potrebno kazensko varstvo. V okvir te analize sodi proces razširitve področja Skupnosti na varstvo okolja.

Parizu odločili za opredelitev politike tega sektorja³⁸ in predlagali, naj se za okolje uporabi varstvo, zagotovljeno s členoma 100 Pogodbe ES in 235 Pogodbe ES³⁹ (postala člena 94 ES in 308 ES).

53. Sodišče je to priporočilo upoštevalo in se odločilo, da kot podlago pravil na tem področju določi člen 100 Pogodbe⁴⁰, ko je v sodbi v zadevi ADBHU⁴¹ odločilo, da je treba varstvo okolja šteti za „enega od bistvenih ciljev Skupnosti“ (točka 13), in to trditev čez nekaj let po sprejetju Enotnega evropskega akta⁴² povzelo tudi v sodbi v zadevi Komisija proti Danski⁴³ (točka 8).

E – Varstvo okolja v Skupnosti

52. V sklepnih predlogih, ki sem jih predstavil 30. novembra 2004 v zadevi Deponiezweckverband Eiterköpfe (C-6/03), o kateri je Sodišče odločalo 14. aprila 2005, sem navedel, da so se avtorji pogodb sicer res le malo ukvarjali z okoljem in njegovim ohranjanjem, vendar se je položaj spremenil že leta 1972, ko so se šefi držav in vlad na konferenci v

38 — Ta začetna pravna praznina je povzročila resne dvome pri iskanju pravne podlage za okoljsko pravo Skupnosti, kar je znotraj španske doktrine predstavil M. Bravo-Ferrer Delgado v delu „La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente“, v *Gaceta Jurídica*, št. B-92 in B-93, marec-april 1994, str. od 13 do 20 in od 5 do 13. S tem se je ukvarjal tudi D. Gérardin v delu „Les compétences respectives de la Communauté et des États membres dans le domaine de l'environnement: base juridique, subsidiarité et proportionnalité“, v *Le droit communautaire de l'environnement. Mise en œuvre et perspectives*, Pariz, 1998, str. od 33 do 55.

39 — Člen 100 je bil izbran kot sredstvo za uskladitev predpisov, ki neposredno zadevajo vzpostavitev ali delovanje skupnega trga, širše zasnovani člen 235 pa je urejal sprejemanje ustreznih ukrepov za doseganje ciljev Skupnosti, ki niso izrecno navedeni v Pogodbi.

40 — V sodbi z dne 18. marca 1980 v zadevi Komisija proti Italiji (91/79, Recueil, str. 1099, točka 8) nikakor ni izključena možnost, da določbe, ki zadevajo okolje, temeljijo na členu 100 Pogodbe, saj lahko take določbe bremenijo podjetja, za katera se uporabljajo, brez približevanja nacionalnih določb na zadevnem področju pa bi lahko nastalo precejšnje izkrivljanje konkurence.

41 — Sodba z dne 7. februarja 1985 (240/83, Recueil, str. 531).

42 — UL 1987, L 169.

43 — Sodba z dne 20. septembra 1988 (302/86, Recueil, str. 4607).

54. Z Enotnim evropskim aktom je bil Pogodbi ES dodan poseben del – naslov VII (postal Naslov XIX)⁴⁴ –, ki je vključeval člena 130r in 130s (po spremembi postala člena 174 ES in 175 ES) ter člen 130t (postal člen 176 ES); tem členom je treba dodati še člen 100a(3) (po spremembi postal člen 95 (3) ES), s katerim je Komisiji naloženo, naj kot izhodišče za predloge iz odstavka 1 uporabi „visoko raven varstva“ okolja.

55. Kot je opozorilo Sodišče v sodbi v zadevi Komisija proti Svetu⁴⁵ (točke od 22 do 24), je bilo s to novo razporeditvijo varstvo okolja postavljeno v samo središče delovanja Skupnosti ter to delovanje navdihuje in usmerja, s podpisom Pogodbe EU v Maastrichtu pa je postalo eden od ciljev Skupnosti.

56. Danes se torej visoka raven ohranjanja in izboljšanja naravnega okolja ter izboljšanje kakovosti življenja uvrščata med cilje Skupnosti (člen 2 ES), za uresničitev katerih je potrebno posebno ukrepanje (člen 3 (1)(l) ES). Poleg tega je treba „[z]ahteve varstva okolja [...] vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Skupnosti iz

člena 3, zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja“ (člen 6 ES). Ta skrb je jasno izražena tudi v drugih določbah Pogodbe, kot sta člena 95 ES ali 161 ES, v zadnjem je določeno, da se ustanovi kohezijski sklad, ki „zagotavlja finančne prispevke za projekte na področju okolja“.

57. Z ohranjanjem okolja se je odprla možnost normativnega priznanja načel, kakršni sta previdnostno načelo ali načelo, da je treba delovati preventivno (prvi pododstavek člena 174(2) ES), s katerimi so urejena obsežna področja prava Skupnosti, na katerih so narava, življenje in integriteta oseb zaradi groženj, tesno povezanih s tehnološkim in industrijskim napredkom, pridobili univerzalno razsežnost.⁴⁶

58. Ta vidik je ohranjen tudi v Pogodbi o Ustavi za Evropo⁴⁷. V členu II-97, ki temelji na členu 2 ES, je določeno, da je treba „[v] politike Unije [...] vključevati visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja, ki se zagotavljata v skladu z načelom trajnostnega razvoja“, v členu III-119 pa je povzeta

44 — Naslov VII je bil v tretji del Pogodbe vključen s členom 25 Enotnega evropskega akta, člen 100a pa s členom 18 tega akta. S Pogodbo EU (člen G, točka 28) je bil spremenjen v naslov XVI.

45 — Sodba z dne 11. junija 1991 (C-300/89, Recueil, str. I-2867).

46 — Glede previdnostnega načela glej L. González-Vaqué: „La definición del contenido y ámbito de aplicación del principio de precaución en el derecho comunitario“, v *Gaceta Jurídica de la Unión Europea*, št. 221, september-oktober 2002, str. od 4 do 20. Glej tudi mojo študijo *El desarrollo comunitario del principio de precaución*, v tisku.

47 — UL 2004, C 310, str. 1; Pogodba je bila podpisana 29. oktobra 2004 in bo predvidoma začela veljati 1. novembra 2006, če jo bodo države članice ratificirale.

vsebina člena 6 ES. Z določbama III-233 in III-234 so v bistvu povzeti člani od 174 ES do 176 ES.

59. Kot sem navedel v točki 51 teh sklepnih predlogov, je „okolje“ nedvomno ena od pristojnosti Skupnosti in je pridobilo tudi status pravne dobrine, katere varstvo vpliva na druge politike, to varstveno dejavnost pa je poleg tega mogoče opredeliti tudi kot bistveni cilj sistema Skupnosti.

60. Skrb za okolje ni le evropska zadeva, ampak je dobila univerzalno razsežnost.

F – Globalizacija „okoljske politike“

61. Sklenjeni so bili številni mednarodni dogovori in sporazumi, s katerimi skušamo najti odgovor na vprašanje, kako se spoprijeti z nenehnim slabšanjem stanja ekosistemov in življenja na našem planetu.

62. Eden od primerov je proces v okviru Združenih narodov, ki se je začel s konfe-

renco v Stockholmu, ki je bila od 5. do 16. junija 1972, in ga zaznamujejo številne pomembne stopnje.⁴⁸ To srečanje je postalo velik dogodek, saj je z deklaracijo o okolju, ki vključuje 27 načel za ohranjanje naravnih virov, pozornost sveta usmerilo na resnost stanja okolja.

63. Zadani cilji so bili poglobljeni s Svetovno listino za naravo iz leta 1982⁴⁹, saj so se z njo okrepile obveznosti, povezane s pravili delovanja, listina pa je bila vključena v nacionalne pravne rede.

64. Odločilni korak je bil storjen z Deklaracijo iz Ria, ki so jo sprejele vlade udeleženske vrha Združenih narodov o okolju in razvoju, ki je potekal v tem brazilskem mestu junija 1992. Ta deklaracija je zaradi pomembnega okvira, v katerem je nastala, in širokega soglasja, s katerim je bila sprejeta, posebno pomembna kot splošni dogovor, ki je plod skupne zavesti, temelječe na potrebi po ohranitvi našega planeta za prihodnje generacije.

48 — Glede tega je bil prvi korak narejen s Splošno deklaracijo o človekovih pravicah (Skupščina Združenih narodov jo je razglasila z Resolucijo 217 A(III) z dne 10. decembra 1948), v kateri je določena pravica do takšne življenjske ravni, ki zagotavlja zdravje in blaginjo (člen 25(1)). Natančneje se Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (ki ga je sprejela Generalna skupščina z Resolucijo 2200 A(XXI) z dne 16. decembra 1966 in je začel veljati 3. januarja 1976) sklicuje na potrebo po izboljšanju okolja kot enim od pogojev za ustrezen razvoj posameznika (člen 12(2) (b)).

49 — Ta listina je bila sprejeta z Resolucijo št. 37/7 z dne 28. oktobra 1982.

65. Dve novi stopnji tega procesa, ki ga ni več mogoče ustaviti, simbolizirata Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja iz leta 1992 in Kjotski protokol iz leta 1997, s katerim se ta okvirna konvencija izvaja in katerega namen je zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov⁵⁰, omeniti pa je treba še Protokol o biološki varnosti, ki je bil podpisan 28. januarja 2000 v Montrealu na konferenci podpisnikov Konvencije o biološki raznovrstnosti, ki je bila prav tako sprejeta na vrhu v Riu.

G – Pravica do primerne okolja in javna odgovornost za njegovo ohranjanje

66. Pojma „trajnostni razvoj“ in „kakovost življenja“ iz Pogodbe ES se zdita tesno povezana s pojmom „okolje“ in se nanašata na subjektivno razsežnost, ki je v času, ko je treba poskrbeti za ohranitev in izboljšanje okolja, ni mogoče spregledati. Na geofizični ravni, ki jo pomeni okolje, se kakovost življenja zagotovi kot pravica državljanov, ki izhaja iz različnih dejavnikov: nekaterih materialnih (racionalne porabe virov in

trajnostnega razvoja) in drugih bolj intelektualnih (kulturnega napredka in razvoja). Ko je presežena količinska meja, ki zagotavlja obstoj, si je treba prizadevati za dostojno življenje na kakovostni ravni.⁵¹

67. Tako pravica do zdravega okolja ni zamišljena kot pravica posameznika kot takega, ampak kot pravica člana skupnosti, v kateri imajo posamezniki skupne družbene interese.⁵² Ob sprejetju izpodbijanega Okvirnega sklepa je bila ta pravica priznana v nekaj ustavah držav članic Skupnosti.⁵³ Tako je v členu 20a ustave Zvezne republike Nemčije⁵⁴ določeno, da „država varuje naravne temelje

51 — Glej R. De Mendizábal Allende: „Pasado, presente y futuro de la jurisdicción contencioso-administrativa“, v *Actualidad Administrativa*, št. 19, 1994, str. 289. D. Loperena Rota v delu „Los derechos al medio ambiente adecuado y a su protección“, v *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, št. 3, november 1999, navaja, da primerno okolje ni rezultat družbenega razvoja, ampak je temeljni pogoj za njegov obstoj in torej pomeni pravico, povezano s človeškim življenjem, brez katere ni niti človeka, niti družbe, niti prava.

52 — Ta pojav se s postopkovnega vidika kaže v dodelitvi procesnega upravičenja imetnikom „razpršenih interesov“, tj. vrednot, ki so skupne veliko ljudem in se nanašajo na skupine, katerih sestava ni natančno določena ter so običajno anonimne in neopredeljene, čeprav jih je mogoče (sicer s težavo) opredeliti. Ta mehanizem, ki se je izkazal za koristnega pri sodnem varstvu potrošnikov in uporabnikov v anglosaškem sistemu, temelji na t. i. „class actions“, ki ponujajo odgovor v okoliščinah, ko je prizadetih veliko ljudi, saj je tako mogoče posamično in brez izrecnega formalnega pooblastila uveljaviti skupna prizadevanja, ki presegajo vse zainteresirane osebe.

53 — Glej F. Velasco Caballero: „Protección del medio ambiente en el constitucionalismo europeo“, v *Noticias de la Unión Europea*, št. 190, november 2000, str. od 183 do 190.

54 — Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, ki ga je 23. maja 1949 v Bonnu, mestu v Porenju, sprejel Parlamentarni svet (Parlamentarischer Rat).

50 — Kjotski protokol je bil v Skupnost prenesen z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, str. 32).

življenja na podlagi ustavnega reda in tako *prevzema odgovornost do prihodnjih generacij*⁵⁵. Med načeli, s katerimi je v španski ustavi urejena socialna in gospodarska politika, je v členu 45⁵⁶ navedena tudi pravica vseh ljudi do „življenja v okolju, primernem za razvoj osebe“⁵⁷. V členu 66(1) ustave Portugalske republike⁵⁸ je uporabljeno podobno besedišče. Na Švedskem je v členu 18 (3) poglavja II zakona z dne 24. novembra 1994⁵⁹, s katerim je bil spremenjen vladni zakon, povzeta pravica do dostopa do narave.

ohranjanju narave, raznolikosti in okolja (člen 20), medtem ko so v Grčiji (člen 24(1))⁶¹, na Nizozemskem (člen 21)⁶² in Portugalskem (člen 9(e)) nacionalni organi z ustavami zadevnih držav zavezani k ohranjanju okolja. V Italiji je bila obveznost Italijanske republike, da ohranja pokrajino, iz člena 9(2) italijanske ustave⁶³ razširjena na varstvo okolja in ozemlja.⁶⁴

68. Ta pravica je dopolnjena z ustreznimi obveznostmi javnih organov. Navedel sem že besedilo iz ustave iz Bonna. Na podlagi člena 45(2) španske ustave morajo javni organi skrbeti za gospodarno porabo naravnih virov, da bi „ohranili in izboljšali kakovost življenja ter obvarovali in obnovili okolje z opiranjem na nepogrešljivo kolektivno solidarnost“. V istem duhu je s finsko ustavo⁶⁰ določena skupna odgovornost pri

69. Subjektivna razsežnost te skrbi za okolje je implicitno prisotna tudi v Evropski uniji: v Preambuli Listine o temeljnih pravicah Evropske unije, ki je bila razglašena v Nici 7. decembra 2000⁶⁵, je namreč navedeno, da Unija temelji na nedeljivih in univerzalnih vrednotah človekovega dostojanstva, svobode, enakopravnosti in solidarnosti, nato pa poglavje o solidarnosti poleg socialnih pravic vsebuje tudi določbo, na podlagi katere velja, da morata biti v politikah Unije upoštevana visoka stopnja varstva okolja in izboljšanje kakovosti okolja, ki se zagotavljata v skladu z

55 — Moj poudarek.

56 — Ratificirana na referendumu 6. decembra 1978 (BOE št. 311-1 z dne 29. decembra 1978).

57 — Tribunal Constitucional je poudarilo, da ta pojem pokriva skrb za okolje, ki se je v zadnjih desetletjih pojavila v širši javnosti in je dobila konkretno obliko v številnih mednarodnih aktih (sodba 64/1982 z dne 4. novembra 1982 (BOE št. 296 z dne 22. oktobra 1982)).

58 — Sprejela jo je Ustavna skupščina na plenarni seji 2. aprila 1976.

59 — Lag om ändring i regeringsformen, objavljen v *Svensks Författningssamling* (zbirka zakonodaje) z dne 16. decembra 1994.

60 — Ta temeljni zakon je nadomestil ustavo iz leta 1919 in je začel veljati 1. marca 2000 (Suomen perustuslaki 731/1999).

61 — Ustava Helenske republike, ki jo je izglasoval 5. senat za ustavno revizijo 9. junija 1975.

62 — Temeljni zakon Kraljevine Nizozemske: besedilo je bilo revidirano 19. januarja 1983 (*Staatsblad*, št. od 15 do 51).

63 — Ustava Italijanske republike z dne 27. decembra 1947.

64 — F. Merusi: *Commentario della Costituzione*, Rim/Bologna, 1975, str. 445, in B. Cavallo: „Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio“, v *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2 (1990), str. 412.

65 — UL C 364, str. 1.

načelom trajnostnega razvoja (člen 37). Kot sem že navedel, je ta določba vključena tudi v Pogodbo o Ustavi za Evropo (člen II-97).

Guerra in drugi proti Italiji z dne 19. februarja 1998⁶⁹ odločilo, da je zaradi pomanjkanja uradnih informacij glede ustreznega pristopa, ki naj ga imajo državljani glede emisij škodljivih plinov iz bližnje tovarne, kršena zgoraj navedena temeljna pravica (točka 60).

70. Tega pregleda ne bi rad končal, ne da bi poudaril, da je mogoče poleg podane razlage pravice do življenja v primernem okolju⁶⁶ zlahka opredeliti tudi povezavo med to pravico in vsebino nekaterih temeljnih pravic. Dovolj je, da v podporo tej trditvi navedem sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice. V sodbi v zadevi López Ostra proti Španiji z dne 9. decembra 1994⁶⁷ je to sodišče odločilo, da se samo po sebi razume, da lahko veliki posegi v okolje vplivajo na dobro počutje osebe, ki je zaradi škodljivih vplivov na zasebno in družinsko življenje prikrajšana za poln izkoristek svojega doma (točka 51).⁶⁸ Isto sodišče je v sodbi v zadevi

H – *Kazenske sankcije kot odgovor na povzročitev hudega poslabšanja stanja okolja*

66 — J. Jordano Fraga v delu *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, José María Bosch Editor, SA, Barcelona, 1995, analizira različna stališča, ki jih je doktrina sprejela glede opredelitve te pravice (str. od 453 do 499). K. Vasak jo je v delu *Le droit international de droits de l'homme*, 1972, uvrstil med človekove pravice solidarnosti ali tretje generacije.

67 — Zadeva 41/1993/436/515, serija A, 303-C, str. 55. V sodbi v zadevi Moreno Gómez proti Španiji z dne 16. novembra 2004 (tožba št. 4143/02) je bila izrečena podobna odločitev.

68 — J. Huelin v delu „Intimidación personal y familiar, domicilio y medio ambiente“, v *Perfiles del derecho constitucional a la vida privada y familiar*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1996, str. od 257 do 273, meni, da je ta apodiktčna potrditev, ki jo je izreklo devet sodnikov, ki so takrat sestavljali Evropsko sodišče za človekove pravice, zelo pomembna; z vidika obravnavanega primera to namreč pomeni, da je mogoče nedejavnost javnih organov, ko gre za preprečevanje okoliščin, v katerih je ena, več ali mnogo oseb na domu izpostavljenih zelo neprijetnim vonjavam, dimu in ponavljajočemu se hrupu, katerih povzročitelj je naprava za čiščenje vode in drugih usedlin, ne da bi ti dejavniki resno škodovali zdravju teh oseb, vendar se zaradi njih poslabša kakovost njihovega življenja, opredeliti za kršitev člena 8 Evropske konvencije o človekovih pravicah. To stališče strasbourškega sodišča je bilo napovedano v sodbi v zadevi Powell in Rainer proti Združenemu kraljestvu z dne 21. februarja 1990 (zadeva 3/1989/163/219, serija A, 172), v kateri je to menilo, da je treba glede hrupa, ki ga povzročajo letala na letališču – če se zaradi njega poslabša kakovost življenja in izkoristek doma –, upoštevati člen 8 Konvencije (točka 40).

71. V predstavljenem pregledu se jasno kaže napredek, ki je bil dosežen v zadnjih desetletjih po zaslugi tako imenovane „ekološke zavesti“. Ne moremo z gotovostjo trditi, kakšna sta dejanski obseg in možnost sprememb, ki so rezultat človeške dejavnosti, na ekosisteme, vendar se domneva, da lahko ta dejavnost povzroči poslabšanje ali celo uničenje življenja na Zemlji. Ob spoznanju, da lahko človek s posegi v naravo ogrozi preživetje lastne vrste, je postalo jasno, da je treba nujno postaviti pravila ravnanja in vzpostaviti „okoljsko etiko“, katere namen je skladna vključitev človeka v okolje, v katerem se razvija.

69 — Zadeva 116/1996/735/932, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I.

72. Države kot skrajno sredstvo obrambe pred napadi na vrednote, s katerimi je urejeno sobivanje, uporabljajo kazenske zakonike, v zadnjem času pa so se odločile, da je treba nekatera ravnanja, katerih posledica je poslabšanje stanja okolja, opredeliti kot kazniva dejanja.⁷⁰ Zdi se logično, da mora pravo Skupnosti za doseganje visoke ravni varstva in izboljšanja kakovosti okolja (člen 2 ES) s pristojnostmi, dodeljenimi institucijam Skupnosti za uresničitev teh ciljev, v nekaterih primerih uporabiti kazenske sankcije, če so edini „učinkovit, sorazmerno in odvrtačilen“ odgovor.

74. Najpogosteje zadostujejo upravne kazni, ki pa ne zagotavljajo ustreznega varstva za vse primere povzročitve hudega poslabšanja stanja okolja. Nasprotno, kazenska sankcija pogosto pomeni dodaten pritisk, ki lahko pripomore k upoštevanju zahtev in številnih zakonskih prepovedi, določenih na podlagi izvajanja za okolje posebej nevarnih dejavnosti. Poleg tega je namen vključitve ekologije v zakonike – poleg okrepitev preprečevalnih učinkov – tudi ozaveščenje javnosti o družbeni „škodljivosti“ posegov zoper naravo in potrditev, da so okoljske pravne dobrine na isti ravni kakor vrednote, tradicionalno zavarovane s kazenskim pravom.⁷² Ne smemo pozabiti niti na etično razsežnost kazenske sankcije: ko se neko ravnanje kaznuje s kazenskimi sankcijami, se predpostavlja, da je zanj mogoče izreči tudi najhujšo kazen zaradi kršitve temeljev pravnega sistema.

73. Doktrina je dosegla neke vrste soglasje glede dejstva, da so ekosistemi posebej pomembne pravne dobrine, katerih varstvo je bistvenega pomena za človekov obstoj, zato njihovo ohranjanje in vzdrževanje popolnoma utemeljujeta uvedbo posebnega varstva, ki se zagotovi s kazenskim pravom.⁷¹

75. Iz tega sledi, da je – glede na vsebino sodne prakse, na podlagi katere je Skupnosti dodeljena pristojnost za kaznovanje in ki odpira možnost uskladitve nacionalnih predpisov, ter ob upoštevanju nenehne krepitve pristojnosti Skupnosti glede varstva okolja⁷³ in pomena ali krhkosti okoljskih vrednot –

70 — V členu 45(3) španske ustave je določen kazenski pregon ravnanj, katerih posledica je poslabšanje stanja okolja. Na podlagi te določbe je drugi senat Tribunal Supremo zavnilo trditve, da ima kazensko pravo na področju varstva okolja le dopolnilno vlogo v primerjavi z upravnim pravom (sodba z dne 29. septembra 2001, kasacijska pritožba 604/2000).

71 — Glej N. De la Mata Barranco: „Derecho comunitario y derecho estatal en la tutela penal del ambiente“, v *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 02-04 (2000). Glej tudi P. M. De la Cuesta Aguado: „¿Intervención penal para la protección del medio ambiente?“, v *Revista penal on line* (www.geocities.com/icapda/ambiente.htm).

72 — N. de la Mata Barranco v zgoraj navedeni študiji glede tega podaja umestne pripombe. Tudi F. Schmalenberg v delu *Ein europäisches Umweltstrafrecht: Anforderungen und Umsetzungsprobleme unter Berücksichtigung des Richtlinienvorschlages KOM(2001) 139 endg.*, Berlin, 2004, str. 32, navaja, da upravni pregon na tem področju nima enakega učinka kakor kazenski pregon.

73 — Iz priloge k predlogu direktive o kazenskopravnem varstvu okolja je mogoče razbrati obseg pristojnosti, ki jih ima Skupnost na tem področju.

na voljo dovolj razlogov, da se Skupnosti prizna možnost, da od držav članic zahteva uvedbo kazenskih sankcij za nekatera ravnanja, ki škodujejo našemu planetu.⁷⁴

76. Svet in intervenienti, ki ga v tem postopku podpirajo, tako stališče zavračajo, ker naj bi posegalo v suverenost držav. Menim, da je ta očitek neutemeljen. Kot je

ugotovilo Sodišče v sodbi v zadevi Van Gend in Loos⁷⁵, je treba najprej opozoriti, da je Skupnost nov pravni red, v korist katerega so države članice omejile svoje pristojnosti, zato „suverenistična“ teorija v razpravo ne vnaša ničesar novega – niti na kazenskem področju. Dokaz za to je dejstvo, da je pravo Skupnosti odvzelo značaj kaznivega dejanja številnim dejanjem, ki so bila v nacionalnih zakonikih opredeljena kot kazniva, ne da bi to „vmešavanje“ kogar koli osupnilo.⁷⁶ Na tem mestu bi lahko dodal dolg seznam primerov, ki se jih vsi še spominjamo, ko so bile s pravom Skupnosti omejene nacionalne zakonodajne pristojnosti; pri tem gre ne le za kazensko področje, ampak je mogoče kot dober primer navesti tudi davčno in procesno pravo.

77. Ta razprava postavlja neko drugo vprašanje, ki ne zadeva toliko držav članic, ampak prej državljane: gre za njihovo pravico, da o

74 — Na simpoziju, ki je potekal 25. oktobra 1979 na Univerzi v Parmi na temo odnosov med pravom Skupnosti in kazenskim pravom, je T. C. Hartley menil, da je nedvomno v pristojnosti prava Skupnosti, da državam članicam naloži obveznost, naj sprejmejo kazenska pravila za opredelitev kaznivih dejanj („L'impact du droit communautaire sur le procès pénal“, v *Droit communautaire et droit pénal*, Griuffrè editor, Milano 1981, str. 33, 47 in 48). Dober primer za to je člen 30 Statuta Sodišča, s katerim je postavljena zahteva, naj se kršitev prisage izvedenca ali priče v sodnih postopkih Skupnosti obravnava kot kaznivo dejanje. G. Dannecker v delu *Evolución del derecho penal y sancionador comunitario*, Madrid, Marcial Pons, 2001, str. 58, poudarja mnenje nekaterih avtorjev, da dejstvo, da Evropska skupnost nima kazenskih pristojnosti, še ne pomeni, da ni pristojna državam članicam naložiti kazensko sankcioniranje nekaterih ravnanj. L. Stortini v delu „L'environnement: des éléments de droit pénal dans la législation européenne“, v *Les nouveaux droits de l'homme en Europe*, 1999, str. 268 in 269, zagovarja stališče, da morajo biti države, če želimo doseči dejansko nadnacionalno varstvo okolja, zavezane k sprejetju skupnega modela. G. Grasso v delu *Comunidades Europeas y derecho penal. Las relaciones entre el ordenamiento comunitario y los sistemas penales de los Estados miembros*, skupna izdaja Universidad de Castilla-La Mancha in OPOCE, 1993, str. 198 in naslednje, meni, da lahko institucije Skupnosti državam članicam naložijo, naj za kaznovanje uporabijo kazenske sankcije. J. Biancarelli v delu „Le droit communautaire et le droit pénal“, v *Les lundis du droit communautaire*, 21. junij 1993, meni, da mora Skupnost države spodbujati, naj nekatera ravnanja, ki so v nasprotju s temeljnimi vrednotami, opredelijo kot kazniva dejanja. Nizozemska vlada na teoretični ravni zavzema to stališče in v točki 15 intervencijske vloge navaja, da lahko Skupnost od držav članic zahteva kazensko sankcioniranje nekaterih ravnanj, če je to nujno potrebno za obrambo stvarnih določb Pogodbe ES, vendar se dejansko strinja s stališčem Sveta, saj meni, da se na področju okoljske politike kazenska obtožba ne zdi potrebna (točka 16).

75 — Sodba z dne 5. februarja 1963 (26/62, Recueil, str. 1).

76 — Na simpoziju, navedenem v opombi 74, je G. Olmi pokazal, da je mogoče na podlagi prava Skupnosti zahtevati razveljavitev nacionalnih predpisov o opredelitvi nekaterih ravnanj kot kazniva dejanja („La sanction des infractions au droit communautaire“, v *Droit communautaire et droit pénal*, Éditions Griuffrè, Milano, 1981, str. 167). S sodbo z dne 23. februarja 1995 v združenih zadevah Bordessa in drugi (C-358/93 in C-416/93, Recueil, str. I-361) je bil iz kazenskih zakonikov črtan izvoz kovancev, bankovcev in čekov brez predhodnega dovoljenja. Opozoriti je treba, da je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Casati, potem ko je priznalo, da so kazenska zakonodaja ter zakoni in pravila kazenskega postopka v pristojnosti držav članic, natančno opredelilo, da takih predpisov ne smemo zlorabiti za zmanjšanje pomena ciljev Pogodbe (točka 27); kot je Sodišče navedlo v sodbah z dne 16. februarja 1978 v zadevi Schonenberg in drugi (88/77, Recueil, str. 473, točka 16) in z dne 16. decembra 1981 v zadevi Tymen (269/80, Recueil, str. 3079, točka 16), je namreč kazenska obtožba, izrečena na podlagi nacionalnega zakonodajnega akta, za katerega je znano, da je v nasprotju s pravom Skupnosti, tudi sama neskladna z evropskim pravom. Nazadnje je Sodišče v sodbi z dne 2. februarja 1989 v zadevi Cowan (186/87, Recueil, str. 195, točka 19) odločilo še, da so s tem pravnim redom postavljene omejitve pristojnostim nacionalnih organov, katerih določbe, zlasti kazenske, ne smejo omejevati temeljnih svoboščin, določenih s Pogodbo. M. Zuleeg v delu „Der Beitrag des Strafrechts zur europäischen Integration“, v *Juristenzeitung*, 1992, str. 762, na podlagi te sodbe zavrača trditev, da spada kazensko področje „izključno“ pod nacionalno suverenost.

opredelitvi kaznivih dejanj odločajo demokratsko izvoljeni predstavniki, kar se – če uporabimo pravno besedišče – zagotovi z načelom zakonitosti v kazenskem pravu, ki vključuje dve razsežnosti, in sicer materialno (predhodna normativna določitev zadevnih ravnanj) in formalno (ki se odraža z absolutnim pridržkom v korist imetnika zakonodajne oblasti). Stališče, ki ga zavzemam, omogoča upoštevanje pravila *nullum crimen sine lege*, saj se za usklajitev na ravni Skupnosti zahteva, naj pri dokončni vključitvi zunanjih določb v nacionalni pravni red sodelujejo nacionalni parlamenti.⁷⁷

78. Takemu stališču ne nasprotuje niti dejstvo, da je s členoma 135 ES in 280 ES, ki zadevata področji carinske dejavnosti in preprečevanja goljufij, ki škodujejo interesom Skupnosti, ter na katerih je potrebno tesno in intenzivno sodelovanje držav, izključena „uporaba nacionalnega kazenskega prava“ in „pravosodja“, saj se zadevna izraza ne nanašata na pristojnost sprejemanja predpisov, ampak na pristojnost njihove uporabe, to vprašanje pa ni predmet razprave v tej sodbi in zadeva pristojnost, ki nedvomno pripada kazenskim sodiščem.

77 — G. Grasso, *op. cit.*, str. 218, meni, da bi nacionalne skupščine z zavrnitvijo predpisov Skupnosti sprožile vložitev ustreznih tožb zaradi neizpolnitve obveznosti, ne pa zamenjave nacionalnih določb s predpisi Skupnosti. J. Eisele v delu „Einflussnahme auf nationales Strafrecht durch Richtliniengebung der Europäischen Gemeinschaft“, v *Juristenzeitung*, 2001, str. 1160, meni, da naj bi se kazenski predpisi, ki izhajajo iz prenosa direktive, sprejeli po postopkih, ki jih suvereno določi posamezna država članica, in naj bi bili zato z demokratičnega vidika dovolj zakoniti.

79. Temu bi lahko nasprotovali z utemeljitvijo, da mora kakršno koli delovanje, torej tudi delovanje Skupnosti, ker sodelovanje v kazenskih zadevah sodi v tretji steber, potekati na podlagi naslova VI Pogodbe EU, vendar temu silogizmu manjka glavna premisa.

80. S členom 29 EU je za preprečevanje kriminala in boj proti njemu predvideno usklajeno delovanje, ki vključuje tri vrste ukrepov. Prva dva sta vzpostavljena na podlagi policijskega in pravosodnega sodelovanja, medtem ko je namen zadnjega približati zakonodaje „skladno z določbami člena 31(e)“, ta pa se nanaša na postopno sprejemanje ukrepov za določitev minimalnih predpisov o „elementih kaznivih dejanj in kaznih na področju organiziranega kriminala, terorizma in nedovoljenega prometa s prepovedanimi drogami“. Kot sem že navedel⁷⁸, Evropska unija z okvirnimi sklepi iz člena 34(2)(b) EU torej nima „univerzalne pristojnosti“ za usklajevanje kazenskega prava držav članic, ampak je njena pristojnost omejena na le nekatera čezmejna kazniva dejanja.

81. V tretjem stebru je opredeljena učinkovita pomoč policijskih in pravosodnih služb za zagotovitev učinkovitejšega boja proti kriminalu, vendar ostaja približevanje zakonodaj, ki presega idejo sodelovanja in zahteva odločnejši korak k integraciji, omejeno na

78 — Glej opombo 15.

elemente, za katere je potreben enoten odgovor zaradi njihove „internacionalizacije“.

okoljske politike; kazenski pregon ta merila izpolnjuje, zato lahko Skupnost za zagotovitev dejavnosti v tem sektorju od držav članic zahteva, naj uporabijo tak pregon, vendar menim, da te meje ne sme preseči. Ta trditev je po eni strani zasnovana na temeljih sodne prakse, s katero je priznana taka pristojnost, po drugi strani pa na vrsti pristojnosti Skupnosti na področju okolja.

82. Ker Skupnost torej nima splošne pristojnosti v kazenskih zadevah, nima niti „naravne zmogljivosti“ glede tretjega stebra, ki bi kot gravitacijska sila k sebi privlačila vsa taka vprašanja, ki se pojavljajo v Uniji. Rešitev je treba najti z drugimi sredstvi v sodni praksi, ki se nanaša na izoblikovanje pristojnosti za kaznovanje kršitev pravnega reda Skupnosti.

I – Za zagotovitev učinkovitosti prava Skupnosti se zahteva samo, da je pregon kazenski

83. Ko smo tako zavrnili ovire, na katere so se sklicevali Svet in države članice, je treba nadaljevati utemeljevanje. Ne da bi se preveč posvečali razlogom v korist usklajenega odgovora – prednosti uskladitve⁷⁹ so namreč neizpodbitne⁸⁰ –, je treba natančno opredeliti obseg takega ravnanja. Kot smo videli, je cilj olajšati „učinkovito, sorazmerno in odvrčilno“ kaznovanje hudih kršitev skupne

84. Pristojnost nalaganja civilnih, upravnih ali kazenskih sankcij je treba opredeliti kot instrumentalno pristojnost⁸¹, katere namen je zagotoviti učinkovitost prava Skupnosti.⁸² Če je treba za zagotovitev celovitosti tega pravnega reda uporabiti kazenske sankcije, morajo države članice opredeliti za to potrebne mehanizme, katerih vrsto opredeli Skupnost, če lahko analizira njihovo koristnost z vidika zelenega cilja, če pa ni tako, so za to pristojni nacionalni zakonodajni organi. Glede okolja se zdi jasno, da je treba na

79 — G. Grasso jih navaja v zgoraj navedeni študiji, str. 223 in 224. I. Appel v delu *Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft zur Überwachung und sanktionsrechtlichen Ausgestaltung des Lebensmittelstrafrechts und Verwaltungssanktionen in der Europäischen Union*, Trier, 1994, str. 165, meni, da je mogoče zaupanje, nujno potrebno za nadaljevanje procesa evropske integracije, zagotoviti le z enotno opredelitvijo kaznivih dejanj.

80 — Svet in Komisija zagovarjata ustreznost usklajenega kazenskega sankcioniranja.

81 — V nemški doktrini prevladuje mnenje, da je sposobnost sprejetja kazenskopravne direktive s področja okolja „priloga“ k členu 175 ES. Glede tega glej Schmalemberg, F., *op. cit.*, str. 29; Vogel, J., „Stand und Tendenzen der Harmonisierung des materiellen Strafrechts in der Europäischen Union“, v *Strafrecht und Kriminalität in Europa*, 2003, str. 37 in 47; Appel, I., *op. cit.*, str. 175 in 178, in Zeder, F.: „Auf dem Weg zu einem Strafrecht der EU?“, *Juridikum*, 2001, str. 51. Glej opombo 37.

82 — M. Zulleg, *op. cit.*, str. 219, predlaga, naj države članice zakonodaje usmerijo v integracijo, saj bi bila ta oškodovana, če bi bila tako pomembna področja, kot je kazensko pravo, izvzeta s področja uporabe prava Skupnosti.

ravnanje, ki resno škoduje okolju, odgovoriti s kazenskimi sankcijami, vendar so v tem okviru za izbiro sankcije za pregon takega ravnanja in zagotovitev uporabe prava Skupnosti pristojne države članice.

85. Takoj ko se v usklajevanju na ravni Skupnosti uvedejo enotne opredelitve kaznivih dejanj, je treba v nacionalnih pravnih redih ta prepovedana ravnanja kaznovati in navesti dejanska sredstva pregona, povezana z zadevnim kaznivim dejanjem, da se tako znova vzpostavi fizična stvarnost in pravni red, ki sta bila spremenjena. Zdi se, da je za izvedbo te naloge najprimernejši nacionalni zakonodajalec, ki mora – ker iz prve roke pozna pravne in sociološke posebnosti svojega družbenega reda – v okviru, ki ga prej določi Skupnost, izbrati najprimernejšo kazen za zagotovitev uporabe prava Skupnosti.⁸³

86. Kazensko pravo ponuja edino „učinkovito, sorazmerno in odvračilno“ rešitev za boj proti ravnanjem, kot so opisana v členu 2 Okvirnega sklepa in ki povzročajo resne motnje v okolju; ko pa so taka ravnanja opredeljena kot kazniva dejanja, je mogoče kazen določiti samo v nacionalnem pravnem redu, ki vsebuje parametre, nujno potrebne za izvedbo te naloge, saj Skupnost trenutno

nima na voljo sodnih instrumentov, potrebnih za presojo, katero sredstvo (odvzem prostosti, omejitev drugih pravic ali denarna kazen) je najprimernejše za obrambo okoljskih vrednot v posamezni državi članici.

87. V tej shemi je Skupnosti dodeljena možnost natančne opredelitve varovane pravne dobrine in vrste očitka, medtem ko države članice – ali posamično ali usklajeno na podlagi medvladnega sodelovanja, predvidenega s tretjim stebrom Pogodbe EU – zagotovijo pripravo kazenskih predpisov.⁸⁴

J – Vrsta pristojnosti Skupnosti glede okolja

88. Na tem področju so pristojnosti razdeljene med Skupnost in države članice⁸⁵,

84 – V doktrini to stališče zagovarja J. P. Jacqué v delu „La question de la base juridique dans le cadre de la justice et des affaires intérieures“, v *L'espace pénal européen: enjeux et perspectives*, Institut d'études européennes, Bruselj, 2002, str. 255 in 256. J. Eisele, *op. cit.*, str. 1162, meni, da mora zakonodajalec Skupnosti, ko opredeljuje kaznivo ravnanje, določiti minimalno raven, nacionalni zakonodajalec pa mora opredeliti kazen. G. Grasso, *op. cit.*, str. 218, meni, da so organi Skupnosti pristojni za sprejetje odločitev o uskladitvi kazenskih določb ali uvedbo enotnih opredelitev kaznivih dejanj vsakič, ko je to potrebno, ker so s pogodbami tem organom dodeljene posebne pristojnosti za uresničevanje ciljev Skupnosti. Poleg tega mora biti pravo Skupnosti vključeno v pravni red vsake države članice, ki mora predvideti nadnacionalne opredelitve kaznivih dejanj in za taka ravnanja vzpostaviti kazni v prej določenem okviru. Glej tudi Comte, F., *op. cit.*, str. 781.

85 – To dejansko stanje, ki izhaja iz veljavnih predpisov, je izrecno priznано v členu I-14(2)(e) Pogodbe o Ustavi za Evropo; v členu I-12(2) te pogodbe je določeno: „Če ima Unija po Ustavi na določenem področju deljeno pristojnost z državami članicami, lahko Unija in države članice na tem področju izdajajo zakonodajne in sprejemajo pravno zavezujoče akte. Države članice izvajajo svojo pristojnost, če Unija svoje pristojnosti ne izvaja ali se je odločila, da jo bo prenehala izvajati.“

83 – G. Grasso, *op. cit.*, zagovarja nekoliko prožne predpise, s katerimi bi bili opredeljeni prepovedana dejanja, vrsta kršitev in kazni, ne da bi bila podana natančna količinska opredelitev.

hkrati pa je dopuščena tudi možnost, da so nacionalne zakonodaje strožje od predpisov Skupnosti.

mreč nekoliko prilagajajo zakonodajo Skupnosti ali od nje odstopajo in s tem zagotavljajo dodatno varstvo, tako da se zdi popolnoma ustrezno, da se, ker je Skupnost opredelila minimalni zahtevani prag (uporaba kazenskih sankcij za kršitve), v posameznih nacionalnih pravnih redih za to varstvo oblikujeta svojstven značaj in natančna opredelitev ter s tem dejanska veljava, ki je nujno potrebna za uresničitev postavljenih ciljev.

89. Kot sem že navedel, je v členu 176 ES določeno, da lahko države članice ohranijo ali sprejmejo strožje varstvene ukrepe, če se ti skladajo s Pogodbo in so priglašeni Komisiji. Poleg tega je v členu 95 ES določeno, da lahko države članice kljub obstoju usklajevalnih obveznosti ohranijo (odstavek 4) ali sprejmejo (odstavek 5) nacionalne ukrepe, če je mogoče te ukrepe, o katerih je treba obvestiti Komisijo, utemeljiti z varstvom okolja. Nazadnje je v drugem pododstavku člena 174(2) ES določena „zaščitn[a] klavzul[a], ki državam članicam dovoljuje, da iz negospodarskih okoljskih razlogov sprejmejo začasne ukrepe“, za katere velja nadzorni postopek.

90. V zgoraj navedenih sklepnih predlogih v zadevi Deponiezweckverband Eiterköpfe sem navedel, da je državam članicam dodeljena pomembna vloga, na kateri temelji soobstoj evropskih in nacionalnih pravil: zadnja na-

K – Členi od 1 do 7 Okvirnega sklepa kot temelj pristojnosti Skupnosti

91. Na podlagi zgoraj navedenega je mogoče podati presojo o členih od 1 do 7 Okvirnega sklepa in analizirati, ali sodi vsebina tega sklepa na področje uporabe prava Skupnosti, saj je Svet – če to drži – s sprejetjem teh členov na podlagi členov 29 EU, 31(e) EU in 34(2)(b) EU kršil člen 47 EU in je torej zadevni okvirni sklep ničen.

92. V členih 2 in 3 je določeno, da je treba s kazenskimi sankcijami kaznovati kaznivo ali krivdno storitev sedmih vrst kršitev, storjenih vsaj iz hude malomarnost, ki škodljivo vplivajo na okolje; ta dejanja so opredeljena kot kazniva na podlagi svoje teže, bodisi ker lahko povzročijo smrt ali hude poškodbe oseb oziroma veliko škodo na nekaterih elementih naravnega in kulturnega okolja

bodisi ker škodljivo vplivajo na zaščitene vrste ali ozonski plašč. Iz navedenega jasno izhaja, da je izbira vrste kazni, ki se uporabljajo za taka ravnanja, v pristojnosti Skupnosti. Enako velja za člen 4, s katerim se zahteva, naj se za kazniva dejanja poleg storitve kaznivega dejanja kot storilec opredelijo tudi druge oblike udeležbe pri zadevnem dejanju in napeljevanje k storitvi takega dejanja. Te določbe sodijo v okvir „minimalne uskladitve na ravni Skupnosti“, saj z opredelitvijo subjektivnega področja kazenske odgovornosti vplivajo tudi na vrsto te odgovornosti.

93. S členom 5(1), v katerem je določeno, da se kazniva dejanja iz členov 2 in 3 kaznujejo z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi kaznimi, se potrjuje zgornja razlaga, saj je logično, da je v teh primerih izbira modela kazni (kazenskega, upravnega ali civilnega) v pristojnosti Skupnosti.

94. Vendar dejstvo, da je zlasti v členu 5(1) določeno, da kazni vsaj v najhujših primerih vključujejo tudi odvzem prostosti in lahko peljejo v izročitev, presega pristojnosti, ki izhajajo iz prvega stebra, saj je na kazenskem področju izbira ustrezne kazni v nacionalni pristojnosti. Z istega vidika ni mogoče

dejstvu, da so v členu 5(2) določene spremeljevalne kazni, očitati ničesar.

95. S členom 6 je urejena odgovornost pravnih oseb za kazniva dejanja, opredeljena v členih od 2 do 4, zaradi storitve ali opustitve, medtem ko je v členu 7 določeno, da je mogoče pravnim osebam naložiti „učinkovite, sorazmerne in odvračilne“ kazni, ne da bi bile navedene njihove značilnosti; zadevni opredelitvi imata torej enako pomanjkljivost kot členi od 2 do 4 in člen 5(1). Cilj, da so v pregon poleg fizičnih oseb vključene tudi pravne osebe, se navezuje na koncept osnovnega modela, sprejetega kot odgovor na kršitve, ki zadevajo okolje, ta naloga pa sodi na področje prava Skupnosti. Vendar člen 7 s tem, da je v njem navedenih pet točno določenih kazenskih sankcij, presega področje uporabe prava Skupnosti.

96. Nazadnje člen 1 vsebuje opredelitev samo treh pojmov, ki se uporabljajo v členih od 2 do 6.

97. Zato menim, da Svet, ker je izbira ustreznih kazenskih sankcij za kaznovanje

hudih škodljivih posegov v okolje v pristojnosti Skupnosti, ni pristojen za sprejetje členov od 1 do 4, člena 5(1) – razen glede navedbe o kaznih, ki vključujejo odvzem prostosti in izročitev – ter člena 6 in prvega odstavka člena 7 Okvirnega sklepa. Ker je torej tožba Komisije utemeljena, ji je treba ugoditi in sporne določbe razglasiti za nične.

V – Stroški

98. Ker je bila tožba Komisije utemeljena, je treba Svetu na podlagi člena 69(2) Poslovnika naložiti plačilo stroškov.

99. V skladu s členom 69(3) Poslovnika države članice, Parlament in EESO, ki so se kot intervenienti udeležili postopka, nosijo svoje stroške.

VI – Predlog

100. Na podlagi zgoraj navedenega Sodišču predlagam, naj:

1. ugodi ničnostni tožbi, ki jo je vložila Komisija Evropskih skupnosti zoper Okvirni sklep Sveta 2003/80/PNZ z dne 27. januarja 2003 o kazenskopravnem varstvu okolja, kot je navedeno v točki 97;
2. Svetu Evropske unije naloži plačilo stroškov in določi, da intervenienti nosijo svoje stroške.