

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 4

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2014

Lektor i korektor

Irena Popović

Tehnički urednik

Zoran Grac

Korice

Marija Vuksanović

Priprema i štampa

Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-469-1

Tiraž

300

Adresa redakcije

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

Centar za izdavaštvo i informisanje

Bulevar kralja Aleksandra 67

Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776

e-mail: centar@ius.bg.ac.rs

web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизacija у публикацији

Народна библиотека Србије, Београд

340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 4 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2014 (Beograd : Dosije studio). – 355 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 300. – Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-469-1

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста]

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 212155404

Доц. др Бојана Чучковић*

СТАНДАРДИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ ОКОЛИНУ

Апстракт

Циљ овог рада је да идентификује стандарде које су, у вези са проценом утицаја јавних и приватних пројеката на животну околину, изндриле правна регулатива Европске уније и пракса Суда правде Европске уније. Први део рада посвећен је приказу и анализи конкретних решења усвојених Директивом 1985/337/ЕЕЗ, као и изменама и доунама тих правила које су садржане у Директиви 97/11/ЕЗ, Директиви 2003/35/ЕЗ, Директиви 2009/31/ЕЗ и Директиви 2014/52/ЕУ. И поред чињенице да државе чланице Европске уније поседују висок ниво еколошке свесћи, имплементација одредаба наведених Директива је наишла на низ проблема у пракси, од којих су поједини добили епилој пред Судом правде Европске уније. Други део рада се стоја бави анализом релевантне праксе Суда правде Европске уније у вези са проценом утицаја на животну околину. Из исцраживања произлази да је Суд заузео изузетно најредан приступ и умачењу одредаба Директиве о процени утицаја на животну околину, подижући на виши ниво стандарде који су с тим у вези присутни на нормативном плану. Примена и уважавање ових стандарда не представља јако значајан проблем када је у питању законодавни ниво, али се њихова имплементација у пракси надлежних органа показала комликованијом за државе чланице. Зато их треба схватити као императив када су у питању државе кандидати за пријем у чланство ојоуш Републике Србије.

Кључне речи: Процена утицаја на животну околину. – Директива 1985/337/ЕЕЗ. Директива 97/11/ЕЗ. – Директива 2003/35/ЕЗ. – Директива 2009/31/ЕЗ. – Директива 2014/52/ЕУ. – Суд правде Европске уније.

1. УВОД

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2013. годину, констатовани су више него скромни резултати које је Република Србија постигла у погледу хармонизације својих прописа о заштити жи-

* Др Бојана Чучковић, доцент Правног факултета Универзитета у Београду. Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта *Перспективе имплементације европских стандарда у равни систем Србије* (179059), који подржава Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

вотне околине са стандардима који постоје у праву Европске уније.¹ Конкретно, када је реч о процени утицаја на животну околину, Комисија је нагласила потребу да се побољша спровођење Директиве Европске уније за процену утицаја на животну околину.²

Директива је на снази од 1985. године³ с тим што је иницијални текст до данас мењан четири пута.⁴ Све измене, укључујући и последњу, која се десила недавно, указују на сталну потребу да се правни режим процене утицаја на животну околину прилагођава све строжим критеријумима који се захтевају у области заштите околине од загађења.

У раду ће најпре бити изложена основна решења предвиђена Директивом ЕУ о процени утицаја на животну околину, са посебним освртом на садржину измена унетих 1997,⁵ 2003,⁶ 2009.⁷ и 2014.⁸

1 У Извештају се наводи: „Напредак у областима животне средине и климатских промена је мали. Потребан је знатан додатни напор како би се постигло даље усаглашавање са политиком ЕУ у областима као што су воде, управљање отпадом, квалитет ваздуха и заштита природе. Потребно је побољшати спровођење постојећих правних прописа и одржавати капацитете у вези с тим. Тренутне активности на јачању инспекције и спровођења треба да прати отклањање недоследности и непотпуности у законодавству које спречавају делотворно спровођење. Учествовање јавности и јавне расправе у процесу доношења одлука је потребно повећати. Неопходан је знатан напор да се за државу усвоји приступ чија би природа била више стратешка, да се изврши усаглашавање са правним тековинама ЕУ и да се оне спроведу, као и да се ојачају административни капацитети и међуинституционална сарадња и подизање нивоа свести.” Брисел, 16.10.2013. SWD (2013) 412, Радни документ особља Комисије, Извештај о напретку Србије за 2013. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Стратегија проширења и кључни изазови за 2013–2014. годину, COM(2013) 700, стр. 67.

2 *Ibidem*, стр. 65.

3 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 L 175*, 5.7.1985, pp. 40–48.

4 Измене из 1997, 2003. и 2009. године унете су у јединствен текст Директиве 2011. године: 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*, 28.1.2012, pp. 1–21.

5 Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 amending Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, *Official Journal L 73*, 14.3.1997, pp. 5–15.

6 Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC – Statement by the Commission, *Official Journal L 156*, 25.6.2003, pp. 17–25.

7 Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide and amending Council Directive 85/337/EEC, European Parliament and Council Directives 2000/60/EC, 2001/80/EC, 2004/35/EC, 2006/12/EC, 2008/1/EC and Regulation (EC) No 1013/2006 (Text with EEA relevance), *Official Journal L 140*, 5.6.2009, pp. 114–135.

8 Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and

године. Анализа усвојених решења указује на закључак да су она подложна различитим тумачењима држава чланица, и то не само због карактеристичне природе директиве као врсте правног акта, већ и због специфичности саме материје. Резултат примене Директиве о процени утицаја на животну околину и њено уношење у правне поретке држава чланица ЕУ био је низ спорних питања и поред високог степена еколошке свести који постоји међу чланицама Уније. Поједина међу њима разрешио је Суд правде Европске уније у својој сада већ богатој пракси процене утицаја одређеног пројекта на животну околину. Други део рада ће, стога, бити посвећен анализи најзначајнијих одлука Суда правде Европске уније у вези са применом Директиве о процени утицаја на животну околину.

Приказ решења која усваја Директива и њихово тумачење од Суда правде омогућавају идентификовање стандарда које је у тој области изнедрило право Европске уније, а које би требало увести у правни систем Републике Србије адекватним тумачењем одредаба Закона о процени утицаја на животну околину.⁹

2. ДИРЕКТИВА 85/337/ЕЕЗ О ПРОЦЕНИ УТИЦАЈА ОДРЕЂЕНИХ ЈАВНИХ И ПРИВАТНИХ ПРОЈЕКТА НА ЖИВОТНУ ОКОЛИНУ

Директива 85/337/ЕЕЗ се примењује на процену утицаја на животну околину оних јавних и приватних пројеката који могу имати значајне еколошки штетне последице.¹⁰ Државе чланице имају обавезу да усвоје све мере које су нужне како би, пре давања сагласности на пројекат, пројекти који могу имати значајне последице по околину по основу њихове природе, величине или локације, били подвргнути одговарајућој процени.¹¹ Државе то могу учинити увођењем процене утицаја у постојеће процедуре које за давање сагласности предвиђа унутрашње право или пак установљавањем нових процедура којима ће бити остварена сврха Директиве.¹² Директивом је предвиђено да процена утицаја треба да идентификује, опише и оцени, у светлости сваког конкретног случаја, како директне тако и индиректне последице пројекта на људе, фауну и флору, тле, воду, ваздух, климу и пејзаж, као и интеракцију између тих фактора али и културно наслеђе.¹³ Финални изглед члана

private projects on the environment Text with EEA relevance, *Official Journal L 124*, 25.4.2014, pp. 1–18.

9 Закон о процени утицаја на животну средину, „Службени гласник Републике Србије”, број 135/2004 и 36/2009.

10 Директива 85/337/ЕЕЗ, члан 1.1.

11 *Ibid.*, члан 2.1.

12 *Ibid.*, члан 2.2.

13 *Ibid.*, члан 3.

3. Директиве значајно се разликује од предлога који су изношени током рада на њеном нацрту, из којих није било потпуно јасно да ли се под околином подразумева само природна околина или и околина која представља плод човековог рада. Ипак, претегнуло је изузетно широко схватање еколошких утицаја које процена треба да обухвати.¹⁴

Када је у питању домаћа обавеза да се спроведе процена утицаја на животну околинду, Директива повлачи разлику између две групе пројеката. Пројекти наведени у Анексу I подлежу обавезној процени утицаја, док се у односу на пројекте сврстане у Анекс II процена врши само уколико је испуњен услов из члана 1. Директиве, тј. ако пројекат може имати значајне последице по околинду.¹⁵ Из решења усвојеног Директивом произлази да у односу на пројекте из Анекса I постоји претпоставка да су штетни по животну околинду, док формулација која је употребљена за пројекте из Анекса II указује на то да је државама остављена значајна дискреција приликом оцене испуњености наведеног услова. Извесне смернице с тим у вези пружила је пракса Суда правде Европске уније, што ће бити предмет разматрања у другом делу рада. На овом месту треба само истаћи да, иако је процена пројеката из Анекса II дискреционог карактера, државе на располагању имају две могућности: могу да одреде извесне врсте пројеката у односу на које ће процена увек бити спроведена или могу да установе критеријуме на основу којих ће у сваком конкретном случају бити утврђено да ли ће пројекат бити подвргнут процени.¹⁶

Треба се осврнути и на одредбе Директиве које прецизирају процедуру за спровођење процене утицаја.¹⁷ Државе чланице најпре треба да осигурају да носилац пројекта достави, у одговарајућој форми, неопходне податке о пројекту предвиђене чланом 5.3. Директиве. Следи консултовање са другим надлежним телима, државама чланицама, али и пружање прилике јавности да учествује у процедури, и обавештавање свих актера о коначној одлуци. Приликом доношења коначне одлуке о давању сагласности на пројекат, надлежни орган је дужан да у обзир узме исход процеса процене утицаја.¹⁸

14 Grant, M., „Implementation of the EC Directive on Environmental Impact Assessment”, *Connecticut Journal of International Law*, vol. 4, 1988–1989, 468.

15 Директива 85/337/ЕЕЗ, члан 4.

16 McHugh, P., „The European Community Directive-An Alternative Environmental Impact Assessment Procedure?”, *34 Natural Resources Journal*, vol. 34, 1994, 610.

17 Директива 85/337/ЕЕЗ, чл. 5–10.

18 Поједини аутори сматрају да одредбу члана 8. Директиве треба тумачити у складу са одредбом члана 9. Директиве, из чега следи да просто узимање у обзир резултата процене утицаја није довољно. Исход процедуре ће утицати на надлежни орган приликом доношења одлуке о пројекту. Epiney, A., „Environmental Impact Assessment”, in: R. Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2008, online edition [www.mpepil.com], 17. октобар 2009. године.

Конечно, Директива у члану 7. садржи и конкретна правила у случају такозваног прекограничног утицаја на животну околину, тачније ситуације у којој пројекат који се изводи на територији једне државе чланице може довести до негативних последица по околину друге државе чланице. У том случају, држава има обавезу да све податке којима располаже достави другој држави чланици у истом тренутку када те информације постају доступне њеној сопственој јавности. Те информације ће послужити као основ за консултације на билатералном нивоу.

3. ДИРЕКТИВА 97/11/ЕЗ ОД 3. МАРТА 1997. ГОДИНЕ

Директива 85/337/ЕЕЗ је претходила усвајању *Espoо* конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту од 1991. године, најзначајнијем мултилатералном међународном уговору који садржи детаљне одредбе у вези са овим специфичним видом процедуре за процену утицаја.¹⁹ Изменама из 1997. године Директива је усаглашена са одредбама *Espoо* конвенције, чиме је отклоњен један у низу њених иницијалних недостатака. Наиме, *Espoо* конвенција, према општем уверењу, поставља јаче обавезе за државе чланице у односу на Директиву из 1985. године, између осталог и због тога што дефинише не само појам „утицај“ већ и „прекогранични утицај“.²⁰ Новим чланом 7. Директиве сада се прецизира које информације ће бити достављене другој држави уговорници, али јој истовремено оставља разуман временски период у коме она може исказати своју намеру да учествује у поступку процене утицаја. Чланом 7. се такође предвиђа да ће држава, уколико изрази намеру да учествује у поступку процене утицаја, информације о пројекту учинити доступним својим надлежним органима и сопственој јавности, који ће, пак, имати прилику да се изјасне о њему и своје мишљење доставе надлежним органима државе на чијој територији ће пројекат бити имплементиран.²¹

Ипак, најзначајније измене уведене Директивом 97/11/ЕЗ тичу се домаћаја процене утицаја. С једне стране, листа пројеката који подлежу обавезној процени утицаја на животну околину значајно је проширена.²² С друге стране, Директивом 97/11 су предвиђени прецизнији критеријуми за оцену да ли пројекат из Анекса II подлеже процени утицаја

19 Закон о потврђивању Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, „Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори”, бр. 102/2007.

20 Sands, P., Peel, J., *Principles of International Environmental Law*, Third Edition, Cambridge University Press, 2012, 610–613.

21 Изменама се такође предвиђа да ће се заинтересоване државе консултовати у погледу, између осталог, потенцијалних прекограничних ефеката датог пројекта као и мерама које ће предузети како би се штетни ефекти елиминисали или свели на најмању могућу меру. Директива 97/11/ЕЗ, члан 7.4.

22 Директива 97/11/ЕЗ, Анекс I.

или не. Наиме, саставни део Директиве 97/11 представља и потпуно нови Анекс III којим су детаљније елаборирани стандарди у погледу природе пројекта, његове локације и карактеристика потенцијалних ефеката, односно услова о којима држава мора водити рачуна приликом коришћења дискреционих овлашћења која јој Директива поверава у складу са чланом 4.3.

4. ДИРЕКТИВА 2003/35/ЕЗ ОД 26. МАЈА 2003. ГОДИНЕ И ДИРЕКТИВА 2009/31/ЕЗ ОД 23. АПРИЛА 2009. ГОДИНЕ

Још један међународни уговор са којим је требало ускладити одредбе Директиве јесте Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине.²³ То је учињено Директивом 2003/35/ЕЗ од 26. маја 2003. године. Директива је допуњена извесним дефиницијама које су од значаја за питање учешћа јавности у поступку доношења одлука. У члан 1. су унете дефиниције „јавности“ и „заинтересоване јавности“, уз прецизирање да се невладине организације које се баве заштитом животне околине сматрају заинтересованом јавношћу у смислу члана 1. уколико испуњавају услове прописане унутрашњим правом.²⁴ Директива је усклађена са одредбама Архуске конвенције и низом допуна које су се тичале како процедуре за процену утицаја одређеног пројекта у националним оквирима,²⁵ тако и у погледу прекограничне процене утицаја пројекта на животну околину.²⁶ Коначно, Директива је допуњена новим чланом 10а којим је предвиђена обавеза држава чланица да обезбеде учесницима у поступку приступ процедури за преиспитивање одлуке надлежног органа пред надлежним судом или другим независним и непристрасним телом.²⁷ Једина допуна уведена 2003. године која није у вези са усклађивањем одредаба Директиве о процени утицаја на животну околину са Архуском конвенцијом, јесте допуна из члана 3.8. и 3.9. Директиве 2003/35/ЕЗ. Наиме, Анекс I Директиве добио је нову алинеју под редним бројем 22. којом је предвиђено да се обавезна процена утицаја на животну околину спроводи не само за нове пројекте, као што је то до тада био случај, већ и за било какву измену или наставак постојећег пројекта наведеног у Анексу I Директиве.

Последица усвајања Директиве 2009/31/ЕЗ од 23. априла 2009. године биле су одговарајуће измене неколико директива, између осталог и

23 Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, „Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори”, бр. 38/09.

24 Директива 2003/35/ЕЗ, члан 3.1.

25 *Ibid.*, члан 3, ст. 2–4.

26 *Ibid.*, члан 3.5.

27 *Ibid.*, члан 3.7.

Директиве 1985/337/ЕЕЗ о процени утицаја на животну околину. Анекс I и Анекс II Директиве 1985/337/ЕЕЗ још једном су проширени, овог пута с намером да се одговарајућим обавезама процене утицаја на животну околину обухвате и пројекти који се тичу транспорта, хватача и складиштења угљен-диоксида (CO₂).²⁸

5. НАЈНОВИЈЕ ИЗМЕНЕ – ДИРЕКТИВА 2014/52/EУ ОД 16. АПРИЛА 2014. ГОДИНЕ

Почетни текст Директиве из 1985. и њене три измене из 1997, 2003. и 2009. године, обједињени су 2011. године у пречишћен текст јединственог акта – Директиву 2011/92/EУ о процени утицаја извесних јавних и приватних пројеката на животну околину.²⁹ Ипак, колико је та материја жива и колика је потреба да се правна регулатива константно усклађује са научним и технолошким достигнућима и сазнањима у области заштите животне околине показују и последње измене, четврте у низу, којима је измењен пречишћен текст Директиве 2011/92/EУ.

Нова директива је ступила на снагу 15. маја 2014. године и за циљ има поједностављење правила о процени потенцијално штетних утицаја на животну околину. Она истовремено прати нове тенденције у еколошком праву и више пажње посвећује претњама које су по животну средину настале у последње две деценије попут климатских промена.

Директивом се уводе рокови за различите стадијуме поступка за процену утицаја на животну околину. Члан 4. Директиве добио је нов став 5. којим је предвиђено да надлежни орган мора у року од 90 дана донети одлуку о томе да ли је поступак процене утицаја неопходно спровести. Додуше, ти рокови се, у изузетним случајевима, могу продужити, уколико то захтевају природа, сложеност, локација или величина пројекта. У том случају надлежни орган има обавезу да о разлозима за продужетак рока обавести подносиоца захтева у писаној форми, као и о датуму када ће одлука бити донета.³⁰ Поступак учешћа јавности мора трајати најмање 30 дана.³¹ Ипак, Директивом нису прецизирани рокови за доношење коначне одлуке о пројекту, већ предвиђа да ће одлука бити донета у „разумном временском периоду”.³²

Новинама се детаљније регулишу критеријуми које мора да испуњава сваки документ који подноси заинтересовано лице или пак одлука коју издаје надлежни државни орган. Мада се тим изменама кристализују стандарди које у погледу сваке фазе у поступку процене утицаја треба да усвоје државе чланице, питање је хоће ли се намера-

28 *Ibid.*, члан 31.

29 *Official Journal L* 26, 28.1.2012, 1–21.

30 Директива 2014/52/EУ, члан 1.4.6.

31 *Ibid.*, члан 1.6.e.

32 *Ibid.*, члан 1.9.

вани ефекти заиста и постићи, превасходно због значајне слободе коју државе чланице имају у погледу имплементације Директиве.

Новина коју свакако треба поздравити тиче се сукоба интереса. Новим чланом 9а Директиве предвиђено је да у ситуацијама када је надлежни орган истовремено и извођач пројекта, држава чланица мора извршити одговарајуће разграничење сукобљених функција.³³

Коначно, изменама из 2014. године право Европске уније у области процене утицаја на животну околину усклађује се са међународним стандардима универзалног карактера који важе у међународном праву заштите животне околине. Наиме, Директивом се уводи обавезан наднадни мониторинг већ одобреног пројекта, коришћењем процедура које установе државе чланице.³⁴ На континуираном карактеру обавезе процене утицаја животне околине инсистирао је и главни судски орган Уједињених нација. У спору између Аргентине и Уругваја у вези са изградњом пилана на реци Уругвај, Међународни суд правде је истакао да се процена мора вршити све док пројекат траје, с тим што Суд у овој пресуди континуирани мониторинг види као елемент процене утицаја само „уколико је то нужно“.³⁵ Чини се да је Европска унија такође имала у виду поменуто ограничење обавезе континуираног праћења утицаја одређеног пројекта на животну околину будући да мониторинг лимитира на пројекте са значајним последицама по околину, те параметре које треба пратити и трајање мониторинга доводи у везу са природом, локацијом и величином пројекта.

6. СТАНДАРДИ У ВЕЗИ СА ПРОЦЕНОМ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ ОКОЛИНУ ПРОИСТЕКЛИ ИЗ ПРАКСЕ СУДА ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Два разлога су утицала на учесталост обраћања Суду правде Европске уније у случајевима који су се тicali процене утицаја на животну околину. Први разлог тиче се саме правне природе директиве као акта европског права. Директива намеће државама обавезу да постигну одређени циљ, при чему им је остављена слобода у погледу средстава којима ће тај циљ постићи. С друге стране, из приказаног нормативног оквира који је на снази у праву Европске уније у погледу процене утицаја на животну околину може се приметити да је најчешће реч о нормама које садрже широке и недовољно прецизне формулације, што оставља значајан простор за њихово различито тумачење приликом имплементације одредаба директиве у унутрашње право држава чланица.

33 *Ibid.*, члан 1.11.

34 *Ibid.*, члан 1.9.

35 „Once operations have started and, where necessary, throughout the life of the project, continuous monitoring of its effects on the environment shall be undertaken.“ *Case concerning Pulp Mills on the River Uruguay, Argentina v. Uruguay*, Judgment of April 20 2010, *ICJ Reports* 2010, para. 205.

Из управо наведених разлога, питање степена слободне процене државе чланице било је најчешће предмет расправе у споровима који су у вези са проценом утицаја на животну околину вођени пред Судом правде Европске уније.³⁶

Границе слободне процене државе чланице разматране су у контексту неколико различитих чланова Директиве о процени утицаја на животну околину. Тако, у вези са чланом 2. Директиве, Суд је стао на становиште да државе чланице имају обавезу да имплементирају Директиву 85/337 на начин који одговара њеним захтевима, а имајући у виду основну сврху Директиве која јасно произлази из члана 2.1: да, пре него што се одобри, пројекат који може имати значајне последице по животну околину због, између осталог, његове природе, величине или локације, мора бити подрвгнут процедури за давање сагласности и процену његових штетних последица.³⁷ Тиме се државама чланицама неспорно оставља значајна слобода не само у погледу одређивања врсте пројекта чији се утицај мора проценити, већ и у погледу утврђивања конкретних критеријума на основу којих ће се проценити штетност пројекта. Суд је, ипак, у низу случајева потврдио да границу слободне процене треба тражити управо у обавези предвиђеној чланом 2.1. Директиве.³⁸

Члан 2.2. Директиве Суд је тумачио на начин да се слобода остављена државама чланицама протеже на утврђивање правила поступка и услова за давање дозволе на пројекат у конкретном случају.³⁹ Ипак, Суд је истакао да се слобода може вршити само у границама које допушта сама Директива и под условом да избор који учини држава чланица буде потпуно сагласан са циљевима Директиве.⁴⁰

Суд је био нешто конкретнији у погледу граница слободне процене државе чланице у вези са чланом 4. Директиве. Наиме, члан 4.2. Директиве о процени утицаја на животну околину предвиђа методе којима државе могу прибећи како би утврдиле да ли пројекат сврстан у Анекс II подлеже процени. Државама је остављена извесна слобода у погледу избора метода, а ништа их не спречава ни да употребе друге методе како би утврдиле да ли у односу на конкретан пројекат треба спровести процену утицаја. Произлази да државе могу употребити и метод којим се, било путем процене у конкретном случају, или на основу правила

36 „Case Law Analysis – The Use of Minimum Size Thresholds in Environmental Impact Assessment“, *Journal of Environmental Law*, vol. 14, No. 3, 336–340.

37 C–287/98, *Luxembourg v. Linster* [2000] ECR I–6917, para. 52; C–486/04, *Commission v. Italy*, [2006] ECR I–11025, para. 36; C–215/06, *Commission v. Ireland*, [2008] ECR I–04911, para. 49.

38 C–72/95, *Kraaijeveld and Others*, [1996] ECR I–5403, para. 50; C–2/07, *Abraham and Others*, [2008] ECR I–1197, para. 37; C–75/08, *Mellor*, [2009] ECR I–3799, para. 50; C–427/07, *Commission v. Ireland*, [2009] ECR I–06277, para. 4.

39 Члан 2.2. Директиве 85/337 предвиђа да се поступак за процену утицаја може увести у већ постојеће процедуре или пак увођењем нових поступака којима ће држава остварити сврху Директиве.

40 C–50/09, *Commission v. Ireland*, [2011] ECR I–873, para. 73–75.

унутрашњег права, утврђује да пројекат у питању не подлеже процени утицаја. У сваком случају, Суд сматра да усвојени метод не сме бити у нескладу са основном сврхом Директиве која се огледа у томе да сваки пројекат који може имати значајне штетне последице по околину мора бити подвргнут процени утицаја. Конкретан пројекат, према мишљењу Суда, може бити изузет од процене једино уколико се након озбиљно спроведене фазе скрининга утврди да он неће имати „значајне штетне последице по околину“.⁴¹

На још конкретнији начин се Суд изјаснио о границама слободне процене у вези са критеријумима које треба узети у обзир приликом одређивања да ли пројекат или врста пројекта подлежу обавези процене утицаја. Наиме, уколико држава чланица установи критеријуме који би у пракси за резултат имали да се сви пројекти одређене врсте сматрају изузетим од процене утицаја, она би тиме прекорачила границе своје дискреционе оцне, изузев у случају да изузети пројекти, када се посматрају као целина, немају значајне штетне последице по околину.⁴² Такође, из релевантне праксе Суда може се закључити да критеријуме предвиђене чланом 4.2. Директиве треба процењивати кумулативно. Дакле, ако би надлежни орган донео одлуку о процени утицаја само на основу величине пројекта, без сагледавања његове природе и локације, Суд сматра да тада треба узети да је држава прекорачила границе своје дискреционе одлуке одређене чланом 2.1. и чланом 4.2. Директиве.⁴³ Штавише, када су у питању пројекти из Анекса I за које је процедура процене утицаја обавезна, нема места било каквој слободној процени државе.⁴⁴ Додатни критеријуми које би држава установила у односу на пројекат наведен у Анексу I, који сами по себи нису саставни део Анекса I, били би квалификовани као неадекватна имплементација одредаба Директиве.⁴⁵

41 C-435/97, WWF and Others, [1999] ECR I-5613, paras. 42, 43, 45, C-87/02, Commission v. Italian Republic, [2004] ECR I-05975, paras. 41, 42, 44.

42 C-392/96, Commission v. Ireland, [1999] ECR I-5901, para. 53; C-72/95, Kraaijeveld and Others, [1996] ECR I-05403, para. 53; C-435/97, WWF and Others, [1999] ECR I-5613, para. 38; C-66/06, Commission v. Ireland, [2008] ECR I-00158, para. 65; C-427/07, Commission v. Ireland, [2009] ECR I-06277, para. 42. В. више: Gray, K., „International Environmental Impact Assessment – Potential for a Multilateral Environmental Agreement“, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 11, 2000, 122.

43 C-392/96, Commission v. Ireland, [1999] ECR I-5901, paras. 65, 72; C-66/06, Commission v. Ireland, [2008] ECR I-00158, para. 64. Примера ради, Суд је сматрао да Шпанија није на адекватан начин применила Директиву када је приликом процене утицаја одређеног пројекта у обзир узела само критеријум локације, а не и критеријуме природе и величине пројекта. Штавише, Суд је сматрао да Шпанија није ни критеријум локације пројекта сагледала у целини зато што правила њеног унутрашњег права о процени утицаја на животну околину захтевају процену само у случају пројеката урбанизације изван градских подручја. C-332/04, Commission v. Spain, [2006] ECR I-00040, paras. 75-79.

44 C-255/05, Commission v. Italy, [2007] ECR I-05767, para. 52.

45 Белгијским Законом о индустријским биљкама за производњу папирне пулпе предвиђена је, примера ради, процена утицаја на животну околину само за годишњи износ од 500 тона. Испод тог износа процена утицаја се не спроводи. Како

Суд правде Европске уније изјаснио се о још једном веома важном питању, чиме је стао на пут неадекватној имплементацији Директиве употребом поља слободне процене државе чланице. Суд је у „цепању пројекта“ на неколико фаза у ситуацијама када се радови на пројекту одвијају на тај начин, оценио противним духу и сврси Директиве. Важно је, сматра Суд, да се утицај читавог пројекта сагледа као целина. Када је реч о великим пројектима је од пресудног значаја проценити утицај читавог пројекта на животну околину. Појединачна процена његових делова не мора имати значајне последице по околину док пројекат као целина може имати такве последице. Другачије тумачење релевантних одредаба би, према становишту Суда, довело до изузимања читавог низа јавних радова које предузима држава чланица од примене одредаба Директиве.⁴⁶

Осим поља слободне процене, спорови вођени пред Судом правде Европске уније често су се тицали и различитог тумачења домашаја појединих одредаба Директиве. Тако се у пракси поставило питање значења појма „пројекат“ у смислу члана 1. Директиве. Конкретно, поставило се питање да ли обнова већ добијене дозволе за рад аеродрома захтева и нову процену утицаја на животну околину. Суд је повукао разлику између два случаја. Први се тиче ситуације у којој постоји потреба за продужење дозволе за рад, а да се притом не предузимају било какви додатни радови. У овом случају, сматра Суд, није реч се о „пројекту“ у смислу члана 1.2. Директиве и нова процена утицаја на животну околину није потребна.⁴⁷ Други случај се односи на ситуацију у којој се предузимају радови на постојећем пројекту. Суд је доста широко у својој пракси тумачио термин „радови“ и био је склон да сматра да се радови на реконструкцији постојећег пута могу сматрати изградњом новог пута уколико обим радова и начин на који се они изводе упућују на такав закључак.⁴⁸ До сличног закључка Суд је дошао и у погледу радова на измени инфраструктуре аеродрома. Иако у том конкретном случају није било радова на пистама, превагнуло је схватање да се радови на инфраструктури могу сматрати изменом самог аеродрома уколико на то упућују природа, обим и карактеристике радова који се предузимају.⁴⁹

Склоност ка екстензивном тумачењу одредаба Директиве Суд је показао и тиме што је рушење подвео под појам пројекта из члана 1.2. У

Анекс I уз Директиву не предвиђа овај критеријум уз тачку 18(a), Суд је стао на становиште да је таква одредба противна Директиви 85/337. C-435/09, *Commission v Belgium*, [2011] ECR I-00036, paras. 86, 88.

46 C-227/01, *Commission v. Spain* [2004] ECR I-8253; В. више: Edwards, V., “A Review of the Court of Justice’s Case Law in Relation to Waste and Environmental Impact Assessment:1992–2011“, *Journal of Environmental Law*, vol. 25, No. 3, 2013, 524–525.

47 C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest and Others*, [2011] ECR I-01753, para. 24; C-121/11, *Pro-Braine and Others*, para. 31, одлука још увек није објављена, текст је доступан на адреси: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62011CJ0121&lang1=en&type=TXTE&ancre=>, сајт посећен 25. августа 2014. године.

48 C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA* [2008] ECR I-6097, para. 36.

49 C-2/07, *Abraham and Others*, [2008] ECR I-1197, para. 40.

случају *Commission v. Ireland*, Европска комисија је тврдила да радови на рушењу одређеног објекта потпадају под поље примене Директиве 85/337, за разлику од Ирске која је тврдила да се они не могу сматрати „пројектом“ у смислу одредбе члана 1.2. Суд је, пак, стао на становиште да такви радови спадају под „друге интервенције у природној околини и крајолику“. Од изузетног значаја за тумачење одредбе члана 1. Директиве је и разјашњење које је Суд дао у погледу формулација коришћених у Анексима I и II. Суд, наиме, сматра да оне имају циљ да укажу на одређене, секторски одређене, категорије пројеката, без ужег прецизирања природе радова на које се односе. Суд се позвао и на пример који у том смислу даје Комисија, а која тврди да радови на урбанистичком развоју који су наведени у Анексу II често обухватају и рушење различитих објеката иако рушење није експлицитно поменуто у релевантној тачки Анекса II.⁵⁰

На самом крају треба се осврнути и на тумачење које је Суд дао у вези са одредбом члана 3. Директиве. Оно указује на холистички приступ процени утицаја на животну околину будући да Суд инсистира на целовитој процени штетних утицаја. Мада је чланом 3. Директиве прецизирано да процена мора обухватити не само директне већ и индиректне утицаје које би пројекат у питању могао имати, овај аспект је ипак наглашен у пракси Суда његовим ставом да би било противно духу одредбе члана 3. уколико би процена обухватила само непосредне ефекте радова, а не и укупан утицај до кога би дошло употребом и коришћењем крајњег продукта тих радова.⁵¹ Сличан приступ Суд је заузео и у погледу процене прекограничних утицаја одређеног пројекта.⁵² Значај одредбе члана 3. Директиве постаје јасан и у контексту тумачења критеријума на основу којих се утврђује да ли пројекат из Анекса II Директиве подлеже обавези процене утицаја на животну околину, који се тичу природе пројекта, његове локације и обима. Суд је, наиме, стао на становиште да и пројекти мањег значаја могу имати озбиљне последице по животну околину уколико се спроводе на локацији на којој су фактори из члана 3. Директиве (флора, фауна, земљиште, вода, клима или културно наслеђе) изузетно осетљиви на најмање промене.⁵³

7. ЗАКЉУЧАК

Правила о процени утицаја на животну околину своје порекло воде из унутрашњих правних поредака држава. Тачније, почеци се везују за 1969. годину и усвајање америчког *National Environmental Policy Act* који

50 C-50/09, *Commission v. Ireland*, [2011] ECR I-873, paras. 97-101.

51 C-2/07, *Abraham and Others - Liège airport*, [2008] ECR I-1197, paras. 42-43; C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*, [2008] ECR I-6097, para. 39.

52 C-205/08, *Umweltanwalt von Kärnten*, [2009] ECR I-11525, para. 51.

53 C-392/96, *Commission v. Ireland*, [1999] ECR I-5901, para. 66; C-435/09, *Commission v Belgium*, [2011] ECR I-00036, para. 50.

је први пут установио обавезу спровођења процене одређеног пројекта на животну околину.⁵⁴ Концепт су потом преузеле друге државе те, према расположивим подацима, данас представља саставни део еколошког права више од стотину држава.⁵⁵ Према владајућем ставу, право процене утицаја на животну околину је најразвијеније управо на нивоу Европске уније, те се сматра да га је могуће квалификовати као међународно обичајно право регионалног карактера.⁵⁶

Ипак, и поред чињенице да су правила о процени утицаја на животну околину доживела највиши степен развоја међу чланицама Европске уније, више је него очигледно да су она и даље предмет различитих тумачења. Разлоге треба тражити у особеностима саме материје заштите животне околине, али и у чињеници да се правна регулатива у овој области своди на сувише непрецизне, кишобран норме.

Анализа нормативног оквира процене утицаја на животну околину у праву Европске уније указује на закључак да се Европска унија труди да прати савремене тенденције у овој области увођењем изузетно напредних решења и све јаснијих стандарда. На то указују и последње измене које су ступиле на снагу у мају 2014. године. С друге стране, унапређивање нормативног оквира не значи да тиме Суд правде Европске уније остаје без посла. У низу случајева који су пред њим вођени у вези са проценом утицаја на животну околину, Суд је, изузетно широким и напредним схватањем појединих одредаба Директиве 85/337, успео да уведе нове стандарде у овој области који су тиме постали и саставни део европског права процене утицаја на животну околину. Стандарди проистекли из праксе Суда имају непроцењив значај за спровођење одредаба Директиве од држава чланица, и то не само на нивоу увођења нужних измена у национално законодавство, већ и у погледу њихове примене у конкретним случајевима. Тешкоће на које су поједине државе чланице наилазиле приликом имплементације одредаба Директиве у њихово унутрашње право треба да послужи као лекција државама које су кандидати за пријем у чланство како би што пре и на што озбиљнији начин приступиле увођењу стандарда Европске уније у своје законодавство и праксу надлежних органа. Последњи Извештај Европске комисије о напретку Србије из 2013. године стоји на становишту да она то још увек не чини на одговарајући начин.

54 Sands, P., Peel, J., *op. cit.*, p. 601.

55 Knox, J. „The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment“, *American Journal of International Law*, vol. 96, No. 2, April 2002, pp. 296–297.

56 Beyerlin, U., „Different Types of Norms in International Environmental Law – Policies, Principles and Rules“, in Bodansky, D., Brunnee, J., Hey, E., (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, 2008, p. 440.

*Doc. dr Bojana Čučković**

STANDARDS OF THE EUROPEAN UNION RELATING TO ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT

Summary

The purpose of this article is to identify relevant legal standards relating to environmental impact assessment of public and private projects which emerged from both European Union law and the case-law of the Court of Justice of the European Union. First part of the paper tends to present and analyze specific rules contained in the Directive 1985/337/EEC, as well as its amendments adopted by Directives 97/11/EC, 2003/35/EC, 2009/31/EC and 2014/52/EU. Despite the fact that Member States of the European Union possess rather high level of environmental awareness, implementation of the afore mentioned directives has encountered a number of problems at the level of practice, some of which were taken for resolution before the Court of Justice of the European Union. The second part of the paper therefore deals with the analysis of the relevant case-law of the Court of Justice of the European Union relating to environmental impact assessment. The research shows that the Court has taken a very progressive approach when interpreting the provisions of the Directive on environmental impact assessment, thus raising to a higher level the standards, that are, in this respect, present at the normative level. Application and consideration of these standards is not such a significant problem when it comes to the legislative level, however their implementation in practice of the competent authorities proved complicated for Member States. They should therefore be understood as an imperative as regards candidate countries, such as the Republic of Serbia.

Key words: *Environmental Impact Assessment. – Directive 1985/337/EEC. – Directive 97/11/EC. – Directive 2003/35/EC. – Directive 2009/31/EC. – Directive 2014/52/EU. – Court of Justice of the European Union.*

* Bojana Čučković, PhD. Assistant Professor, Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development.