

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

13. rujna 2005.(*)

„Tužba za poništenje – Članak 29. UEU-a, članak 31. točka (e) UEU-a, članak 34. UEU-a i članak 47. UEU-a – Okvirna odluka 2003/80/PUP – Zaštita okoliša – Kaznene sankcije – Nadležnost Zajednice – Pravna osnova – Članak 175. UEZ-a”

U predmetu C-176/03,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 35. UEU-a, podnesene 15. travnja 2003.,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju M. Petite, J.-F. Pasquier i W. Bogensberger, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tužitelj,

koju podupire:

Europski parlament, koji zastupaju G. Garzón Clariana, H. Duintjer Tebbens, A. Baas i M. Gómez-Leal, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

intervenijent,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju J.-C. Piris, J. Schutte i K. Michoel, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tuženika,

koje podupiru:

Kraljevina Danska, koju zastupa J. Molde, u svojstvu agenta,

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju W.-D. Plessing i A. Dittrich, u svojstvu agenata,

Helenska Republika, koju zastupaju E.-M. Mamouna i M. Tassopoulou, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

Kraljevina Španjolska, koju zastupa N. Díaz Abad, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

Francuska Republika, koju zastupaju G. de Bergues, F. Alabrune i E. Puisais, u svojstvu agenata,

Irska, koju zastupa D. O'Hagan, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gallaghera, E. Fitzsimonsa, *SC*, kao i E. Regan, *BL*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u

Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju H.G. Sevenster i C. Wissels, u svojstvu agenata,

Portugalska Republika, koju zastupaju L. Fernandes i A. Fraga Pires, u svojstvu agenata,

Republika Finska, koju zastupa A. Guimaraes-Purokoski, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u

Kraljevina Švedska, koju zastupaju A. Kruse, K. Wistrand i A. Falk, u svojstvu agenata,

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupa C. Jackson, u svojstvu agenta, uz asistenciju R. Plendera, *QC*,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta i A. Borg Barthet, predsjednici vijeća, R. Schintgen (izvjestitelj), N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, G. Arestis, M. Ilešič i J. Malenovský, suci,

nezavisni odvjetnik: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

tajnik: K. Sztranc, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 5. travnja 2005.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. svibnja 2005.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojim zahtjevom Komisija Europskih zajednica traži poništenje Okvirne odluke Vijeća 2003/80/PUP od 27. siječnja 2003. o zaštiti okoliša putem kaznenog prava (SL L 29, str. 55.; u daljnjem tekstu: okvirna odluka) [neslužbeni prijevod].

Pravni okvir i okolnosti spora

- 2 Okvirnu odluku Vijeće Europske unije donijelo je 27. siječnja 2003. na inicijativu Kraljevine Danske.

- 3 Na temelju glave VI. Ugovora o Europskoj uniji, osobito članka 29. UEU-a, članka 31. točke (e) UEU-a i članka 34. stavka 2. točke (b) UEU-a, u tekstu koji je bio na snazi prije stupanja na snagu Ugovora iz Nice, ova okvirna odluka predstavlja, kako proizlazi iz prve tri uvodne izjave, instrument kojim Europska unija namjerava usklađeno odgovoriti na zabrinjavajući porast broja kaznenih djela protiv okoliša.
- 4 Okvirnom odlukom propisan je određeni broj kaznenih djela protiv okoliša za koja države članice moraju propisati kaznene sankcije.
- 5 Tako članak 2. okvirne odluke, koji nosi naslov „Namjerna djela”, predviđa:
- „Svaka država članica poduzima potrebne mjere kako bi u okviru svog nacionalnog prava propisala kao kaznena djela:
- (a) ispuštanje, emisiju ili uvođenje određene količine tvari ili ionizirajućeg zračenja u zrak, tlo ili vodu, koje izaziva smrt ili tešku povredu osoba;
 - (b) nezakonito ispuštanje, emisiju ili uvođenje određene količine tvari ili ionizirajućeg zračenja u zrak, tlo ili vodu koje izaziva ili može izazvati njihovo trajno ili znatno pogoršanje, ili smrt ili ozbiljnu povredu osoba, ili znatnu štetu zaštićenim spomenicima, drugim zaštićenim objektima, imovini, životinjama ili biljkama;
 - (c) nezakonito odlaganje, preradu, skladištenje, prijevoz, izvoz ili uvoz otpada, posebno opasnog otpada, koji izaziva ili može izazvati smrt ili tešku povredu osoba, ili znatnu štetu za kvalitetu zraka, tla, vode, za životinje ili biljke;
 - (d) nezakoniti rad pogona u kojemu se obavlja opasna djelatnost i koji, izvan tog pogona, izaziva ili može izazvati smrt ili tešku povredu osoba, ili znatnu štetu kvaliteti zraka, tlu, vodi, životinjama ili biljkama;
 - (e) nezakonitu proizvodnju, preradu, skladištenje, uporabu, prijevoz, izvoz ili uvoz nuklearnih tvari ili drugih opasnih radioaktivnih tvari koje izazivaju ili mogu izazvati smrt ili tešku povredu osoba ili znatnu štetu kvaliteti zraka, tlu, vodi, životinjama ili biljkama;
 - (f) nezakonito posjedovanje, uzimanje, oštećivanje, ubijanje ili trgovina zaštićenim divljim vrstama faune i flore ili njihovim dijelovima, u najmanju ruku kada im prijete izumiranje kako je određeno nacionalnim zakonodavstvom;
 - (g) nezakonitu trgovinu tvarima koje oštećuju ozonski sloj,
- kada su počinjena namjerno.” [neslužbeni prijevod].
- 6 Članak 3. okvirne odluke, koji nosi naslov „Djela počinjena iz nepažnje”, predviđa:
- „Svaka država članica poduzima potrebne mjere kako bi se u nacionalnom pravu kao kazneno djelo počinjeno iz nepažnje, ili u najmanju ruku iz krajnje nepažnje, propisala djela nabrojena u članku 2.” [neslužbeni prijevod].

- 7 Članak 4. okvirne odluke predviđa da svaka država članica poduzima potrebne mjere da se osigura kažnjavanje sudjelovanja u ponašanju iz članka 2. ili poticanje na takvo ponašanje.
- 8 Članak 5. stavak 1. okvirne odluke predviđa da tako propisane kazne moraju biti „učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće”, uključujući, „barem u teškim slučajevima, kazne koje uključuju oduzimanje slobode koje mogu biti razlog za izručenje.” [neslužbeni prijevod]. U stavku 2. istog članka dodaje se da kaznene sankcije „mogu biti popraćene drugim kaznama ili mjerama.” [neslužbeni prijevod].
- 9 Članak 6. okvirne odluke uređuje odgovornost pravnih osoba koja proizlazi iz činjenja ili nečinjenja, a članak 7. predviđa sankcije kojima one mogu podlijetati, a te sankcije „uključuju kaznene i ne-kaznene novčane kazne, a mogu uključivati i druge sankcije.” [neslužbeni prijevod]
- 10 Konačno, članak 8. okvirne odluke odnosi se na sudsku nadležnost, a članak 9. uređuje sudski progon koji provodi država članica koja ne izručuje vlastite državljane.
- 11 Komisija je u različitim tijelima Vijeća izrazila da se ne slaže s pravnom osnovom na temelju koje je Vijeće za države članice uvelo obavezu propisivanja kaznenih sankcija za osobe koje počine djela protiv okoliša. Prema stajalištu Komisije, valjana pravna osnova u tom smislu treba biti članak 175. stavak 1. UEZ-a, te je ona doista 15. ožujka 2001. Europskom parlamentu i Vijeću predložila donošenje Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti okoliša putem kaznenog prava (SL C 180 E, str. 238., u daljnjem tekstu: prijedlog direktive), na temelju članka 175. UEZ-a, u čijem su prilogu navedeni akti prava Zajednice na koje se odnose djela navedena u članku 3. tog prijedloga.
- 12 9. travnja 2002. Europski parlament izrazio je svoje stajalište i o prijedlogu direktive u prvom čitanju i o nacrtu okvirne odluke.
- 13 Složio se s pristupom Komisije što se tiče opsega nadležnosti Zajednice, pozivajući Vijeće da okvirnu odluku iskoristi kao dodatni instrument kojim uz direktivu u području zaštite okoliša putem kaznenog prava može intervenirati samo u pogledu pravosudne suradnje i da se suzdrži od donošenja okvirne odluke prije nego što bude donesena predložena direktiva (vidi tekstove koje je 9. travnja 2002. donio Parlament pod oznakama A5-0099/2002 (prvo čitanje) i A5-0080/2002).
- 14 Vijeće nije donijelo predloženu direktivu, nego je petu i sedmu uvodnu izjavu okvirne odluke formuliralo na slijedeći način:

„(5) Vijeće je smatralo prikladnim u ovu okvirnu odluku uključiti određeni broj materijalnih odredaba sadržanih u prijedlogu Direktive, a posebno one koje uređuju ponašanje koje bi države članice svojim nacionalnim pravom morale propisati kao kažnjivo.

[...]

(7) Vijeće je razmotrilo ovaj prijedlog, ali je zaključilo da se većina koja je potrebna za njegovo prihvatanje u Vijeću ne može postići. Ta većina smatra da prijedlog

prelazi nadležnosti koje su dodijeljene Zajednici na temelju Ugovora o osnivanju Europske zajednice te da se ti ciljevi mogu postići donošenjem okvirne odluke na temelju glave VI. Ugovora o Europskoj uniji. Vijeće također smatra da je ova okvirna odluka, utemeljena na članku 34. Ugovora o Europskoj uniji, prikladan instrument kojim se državama članicama može nametnuti obaveza uvođenja kaznenih sankcija. Izmijenjeni prijedlog koji je dostavila Komisija nije bio takav da bi Vijeće promijenilo svoje stajalište o tom pitanju.” [neslužbeni prijevod]

- 15 Komisija je zapisniku sa sjednice Vijeća na kojemu je donesena okvirna odluka dodala slijedeću izjavu:

„sva prava koja su joj dodijeljena Ugovorom.”

O tužbi

- 16 Rješenjem Predsjednika Suda od 29. rujna 2003., Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Helenska Republika, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Irska, Kraljevina Nizozemska, Portugalska Republika, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, s jedne strane, i Parlament, s druge strane, dobili su dopuštenje intervenirati u potporu zahtjevu Vijeća odnosno Komisije.
- 17 Rješenjem od 17. ožujka 2004., predsjednik Suda odbio je prijedlog Europskog gospodarskog i socijalnog odbora da se dopusti intervencija u potporu zahtjevu Komisije.

Argumentacija stranaka

- 18 Komisija osporava to što je Vijeće izabralo članak 34. UEU-a u vezi s člankom 29. UEU-a i člankom 31. točkom (e) UEU-a kao pravnu osnovu za članke od 1. do 7. okvirne odluke. Tvrdi da su svrha i sadržaj okvirne odluke u okviru nadležnosti Zajednice u području okoliša, kako stoji u članku 3. stavku 1. točki (1) UEZ-a i člancima od 174. do 176. UEZ-a.
- 19 Iako ne tvrdi da zakonodavac Zajednice ima opću nadležnost u kaznenim stvarima, Komisija smatra da je na temelju članka 175. UEZ-a zakonodavac nadležan zahtijevati od država članica da propišu kaznene sankcije za povrede propisa Zajednice u području zaštite okoliša ako smatra da je to potrebno kako bi se osigurala učinkovitost tog propisa. Usklađenje nacionalnih kaznenih zakonodavstava, osobito konstitutivnih elemenata djela protiv okoliša za koje se izriču kaznene sankcije, zamišljeno je kao pomoć predmetnoj politici Zajednice.
- 20 Komisija priznaje da u ovom području ne postoji presedan. Ona se, međutim, u prilog svojem argumentu oslanja na sudsku praksu Suda o obavezi lojalne suradnje i načelima djelotvornosti i ekvivalentnosti (vidjeti osobito presude od 2. veljače 1977., Amsterdam Bulb, 50/76, Zb., str. 137., t. 33. i od 8. srpnja 1999., Nunes i de Matos, C-186/98, Zb., str. I-4883., t. 12. i 14., kao i rješenje od 13. srpnja 1990., Zwartveld i dr., C-2/88 IMM, Zb., str. I-3365., t. 17.).

- 21 Slično tome, određeni broj propisa donesenih u području ribarstvene politike ili prometa zahtijeva od država članica bilo da pokreću kaznene postupke ili propisuju ograničenja u pogledu vrsta kazni koje te države mogu uvesti. Komisija osobito upućuje na dva akta Zajednice koja od država članica zahtijevaju uvođenje sankcija koje su po svojoj naravi nužno kaznene, iako se takva kvalifikacija ne spominje izričito (vidjeti članak 14. Direktive Vijeća 91/308/EEZ od 10. lipnja 1991. o sprečavanju uporabe financijskog sustava u svrhu pranja novca (SL L 166, str. 77.) i članke od 1. do 3. Direktive Vijeća 2002/90/EZ od 28. studenoga 2002. o definiranju olakšavanja ulaska, tranzita i boravka (SL L 328, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 101.).
- 22 Dodatno, Komisija ističe da je okvirnu odluku potrebno u svakom slučaju poništiti zbog toga što njezin članak 5. stavak 2. i članci 6. i 7. ostavljaju državama članicama slobodu da propisuju kazne koje nisu kaznene sankcije, te čak i slobodu izbora između kaznenih i drugih sankcija, što neosporno pripada u nadležnost Zajednice.
- 23 Ipak, Komisija smatra da cjelokupni sadržaj okvirne odluke nije trebao biti predmetom direktive. Komisija ne osporava ni to da je glava VI. Ugovora o Europskoj uniji prikladna pravna osnova za odredbe odluke koje se odnose na nadležnost, izručenje i progon osoba koje su počinile kaznena djela. Ipak, imajući u vidu da te odredbe ne mogu postojati same za sebe, Komisija mora zatražiti poništenje okvirne odluke u cijelosti.
- 24 Osim toga Komisija ističe tužbeni razlog koji se temelji na zlorabi ovlasti. U tom smislu oslanja se na petu i sedmu uvodnu izjavu okvirne odluke koje ukazuju na to da je instrument iz glave VI. Ugovora izabran zbog prikladnosti, budući da prijedlog direktive nije dobio većinu potrebnu za donošenje direktive jer je većina država članica odbila prihvatiti da Zajednica ima potrebnu nadležnost da od država članica zahtijeva propisivanje kaznenih sankcija za djela protiv okoliša.
- 25 Parlament se slaže s argumentima Komisije. On tvrdi, posebno, da je Vijeće zabunom zamijenilo nadležnost Zajednice da donese predloženu direktivu i nadležnost, za koju Zajednica ne tvrdi da je ima, da donese okvirnu odluku u cijelosti. Pri tome se Vijeće u prilog svojim argumentima u biti oslanja na razloge prikladnosti koji se odnose na izbor treba li propisati samo kaznene sankcije ili ne, što je trebalo riješiti u zakonodavnom postupku, na temelju članka 175. UEZ-a i 251. UEZ-a.
- 26 Vijeće i države članice koje su intervenirale u sporu, osim Kraljevine Nizozemske, ističu da, prema trenutačnom stanju prava, Zajednica nema nadležnost da od država članica zahtijeva propisivanje kaznenih sankcija za ponašanja na koja se odnosi okvirna odluka.
- 27 Ne samo da u tom smislu nema izričite dodjele ovlasti već, s obzirom na značajnu važnost kaznenog prava za suverenost država članica, ne postoji osnova da se prihvati kako je ta nadležnost implicitno prenesena na Zajednicu istovremeno s posebnim materijalnim nadležnostima, poput onih koje Zajednica provodi na temelju članka 175. UEZ-a.
- 28 Člancima 135. UEZ-a i 280. UEZ-a, kojima su primjena nacionalnog kaznenog prava i sudovanje rezervirani izričito za države članice, potvrđuje se to tumačenje.

- 29 To tumačenje proizlazi i iz činjenice da je u Ugovoru o Europskoj uniji pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima posvećena posebna glava ((vidjeti članak 29. UEU-a, članak 30. UEU-a i članak 31. točku (e) UEU-a)) u kojoj se Europskoj uniji izričito dodjeljuje nadležnost u kaznenim stvarima, osobito u pogledu određivanja konstitutivnih elemenata kaznenih djela i primjenjivih sankcija. Stajalište Komisije je dakle kontradiktorno jer s jedne strane ističe da su autori Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o EZ-u nadležnost u kaznenim stvarima željeli implicitno dodijeliti Zajednici, a s druge strane zanemaruje činjenicu da su isti autori izričito povjerovali tu istu nadležnost Europskoj uniji.
- 30 Nijedna presuda i nijedan akt sekundarnog prava na koje se Komisija poziva ne podupire njezin argument.
- 31 Kao prvo, Sud nije nikada obvezao države članice da usvoje kaznene sankcije. Prema njegovoj sudskoj praksi, države članice u svakom slučaju dužne su osigurati da se povrede prava Zajednice sankcioniraju u materijalno-pravnim i procesno-pravnim uvjetima koji su istovrsni onima koji se primjenjuju na povrede nacionalnog prava slične naravi i važnosti, a kazna mora biti učinkovita, odvraćajuća i proporcionalna povredi; nadalje, nacionalna tijela moraju povodom povreda prava Zajednice postupati s istom marljivošću kao i kada provode odgovarajuća nacionalna zakonodavstva (vidjeti osobito presudu od 21. rujna 1989., Komisija/Grčka, C-68/88, Zb., str. 2965., t. 24. i 25.) Međutim, Sud nije nikada odlučio, ni izričito ni implicitno, da je Zajednica nadležna uskladiti kaznena pravila primjenjiva u državama članicama. Naprotiv, Sud je smatrao da je izbor sankcija stvar država članica.
- 32 Kao drugo, zakonodavna praksa u skladu je s tim tumačenjem. Različiti akti sekundarnog prava ponavljaju tradicionalni izričaj na temelju kojega se moraju propisivati „učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije” (vidi npr. članak 3. Direktive 2002/90), ali ne dovode u pitanje slobodu država članica da biraju između postupaka upravnog ili kaznenog prava. U rijetkim situacijama kada je zakonodavac Zajednice odredio da države članice pokreću kazneni ili upravni postupak, bilo je dovoljno da izričito navede da uvijek imaju mogućnost izbora.
- 33 Nadalje, uvijek kada je Komisija Vijeću predlagala donošenje nekog akta Zajednice koji ima implikacije u kaznenim stvarima, Vijeće je odvojilo kazneni dio akta tako da se taj dio može urediti okvirnom odlukom (vidjeti Uredbu Vijeća (EZ) br. 974/98 od 3. svibnja 1998. o uvođenju eura (SL L 139, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 38.), koju se moralo dopuniti Okvirnom odlukom Vijeća 2000/383/PUP od 29. svibnja 2000. o povećanju zaštite kaznenim i drugim sankcijama protiv krivotvorenja povezanoga s uvođenjem eura (SL L 140, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19. svezak 4., str. 179.); vidjeti također Direktivu 2002/90, dopunjenu Okvirnom odlukom Vijeća 2002/946/PUP od 28. studenoga 2002. o jačanju kaznenopravnog okvira za sprečavanje olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka (SL L 328, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 101.).
- 34 U ovom slučaju okvirna se odluka, uzimajući u obzir i njezinu svrhu i njezin sadržaj, odnosi na usklađivanje kaznenog prava. Činjenica da je usmjerena na borbu protiv djela protiv okoliša sama po sebi nije takve naravi da bi utemeljila nadležnost Zajednice. U biti, okvirnom se odlukom pravo Zajednice o zaštiti okoliša dopunjava.

- 35 Osim toga, Vijeće smatra da tužbeni razlog koji se temelji na zloporabi ovlasti počiva na pogrešnom razumijevanju uvodnih izjava okvirne odluke.
- 36 Kraljevina Nizozemska podupire zahtjev Vijeća, no zauzima stajalište koje je neznatno kvalificiranije od stajališta Vijeća. Ona smatra da, u izvršavanju ovlasti koje su joj dodijeljene Ugovorom o EZ-u, Zajednica može zahtijevati od država članica da nacionalnim kaznenim pravom predvide mogućnost kažnjavanja određenog ponašanja, pod uvjetom da je kazna neodvojivo povezana s materijalnim odredbama prava Zajednice te da se može dokazati da je propisivanje takvih kaznenih sankcija potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora u dotičnom području (vidjeti presudu od 27. listopada 1992., Njemačka/Komisija, C-240/90, Zb., str. I-5383.). To bi mogao biti slučaj kada su za primjenu pravila usklađivanja na osnovi, na primjer, članka 175. UEZ-a potrebne kaznene sankcije.
- 37 S druge strane, ukoliko iz sadržaja i naravi predloženog akta proizlazi da se tim aktom u biti želi ostvariti opće usklađivanje kaznenog prava, te da sustav kazni nije neodvojivo povezan s dotičnim područjem prava Zajednice, članak 29. UEU-a, članak 31. točka (e) UEU-a i članak 34. stavak 2. točka (b) UEU-a predstavljaju valjanu pravnu osnovu za donošenje akta. Takva je situacija u ovom slučaju. Iz svrhe i sadržaja okvirne odluke proizlazi da se tom odlukom želi općenito osigurati usklađenost kaznenih odredaba u državama članicama. Činjenica da se time možda utječe na pravila donesena na temelju Ugovora o EZ-u nije odlučujuća.

Ocjena Suda

- 38 Članak 47. UEU-a propisuje da ništa u Ugovoru o EU-u ne utječe na Ugovor o EZ-u. Taj zahtjev također nalazimo i u prvom stavku članka 29. Ugovora o EU-u koji je uvod u glavu VI. Ugovora o Europskoj uniji.
- 39 Zadaća je Suda osigurati da akti koji, prema shvaćanju Vijeća, pripadaju u opseg glave VI. Ugovora o Europskoj uniji, ne zadiru u ovlasti koje su Ugovorom o EZ-u dodijeljene Zajednici (vidjeti presudu od 12. svibnja 1998., Komisija/Vijeće, C-170/96, Zb., str. I-2763., t. 16.)
- 40 Stoga valja utvrditi utječu li članci od 1. do 7. okvirne odluke na nadležnosti Zajednice na temelju članka 175. Ugovora o EZ-u toliko da su ti članci mogli, kako smatra Komisija, biti doneseni na temelju navedene odredbe.
- 41 U tom pogledu, opće je poznato da je zaštita okoliša jedan od ključnih ciljeva Zajednice (vidjeti presude od 7. veljače 1985., ADBHU, 240/83, Zb., str. 531., t. 13.; od 20. rujna 1988., Komisija/Danska, 302/86, Zb., str. 4607., t. 8. i od 2. travnja 1998., Outokumpu, C-213/96, Zb., str. I-1777., t. 32.). S time u vezi u članku 2. UEZ-a navodi se da Zajednica ima zadaću promicati „visoku razinu zaštite i poboljšanje kvalitete okoliša” te se u tu svrhu člankom 3. stavkom 1. (i) UEZ-a predviđa uspostavljanje „politike u području okoliša.”
- 42 Nadalje, prema tekstu članka 6. UEZ-a, „zahtjevi u pogledu zaštite okoliša moraju se uključiti u utvrđivanje i provedbu politika i aktivnosti Zajednice”, a ta odredba naglašava da je taj cilj po svojoj naravi temeljni i da se proteže kroz sve te politike i aktivnosti.

- 43 Članci od 174. do 176. UEZ-a čine, u načelu, okvir u kojemu se mora provoditi politika okoliša Zajednice. Posebno, u članku 174. stavku 1. UEZ-a navode se ciljevi djelovanja Zajednice za okoliš, a u članku 175. UEZ-a utvrđeni su postupci koje treba primijeniti kako bi se ti ciljevi ostvarili. Ovlasti Zajednice općenito se provode u skladu s postupkom utvrđenim člankom 251. UEZ-a, nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom i Odborom regija. Međutim, u odnosu na neka područja iz članka 175. stavka 2. UEZ-a, Vijeće donosi odluke samostalno, odlučujući jednoglasno na prijedlog Komisije, nakon savjetovanja s Parlamentom i dva prethodno navedena tijela.
- 44 Kao što je to Sud već utvrdio, sve mjere navedene u tri alineje prvog podstavka članka 175. stavka 2. UEZ-a podrazumijevaju sudjelovanje institucija Zajednice u područjima kao što su fiskalna politika, energetska politika i politika prostornog planiranja, u kojima, nezavisno od politike okoliša Zajednice, Zajednica ili nema zakonodavnih ovlasti ili se u Vijeću zahtijeva jednoglasna odluka (presuda od 30. siječnja 2001., Španjolska/Vijeće, C-36/98, Zb., str. I-779., t. 54.).
- 45 Osim toga, valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, izbor pravne osnove za akt Zajednice mora se temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta (vidjeti presude od 11. lipnja 1991., Komisija/Vijeće, „Titanov dioksid”, C-300/89, Zb., str. I-2867., t. 10. i od 19. rujna 2002. Huber, C-336/00, Zb., str. I-7699., t. 30.)
- 46 Što se tiče cilja okvirne odluke, iz njezinog naziva i prve tri uvodne izjave proizlazi da je njezin cilj zaštita okoliša. Vijeće, zabrinuto „zbog porasta kaznenih djela i njihovih posljedica, koje sve više prelaze granice država u kojima su ta kaznena djela počinjena”, te nakon što je ustanovilo da ta djela predstavljaju „prijetnju za okoliš” i „zajednički problem država članica”, zaključilo je da treba pozvati na „oštar odgovor” i „usklađeno djelovanje u zaštiti okoliša putem kaznenog prava”.
- 47 Što se tiče sadržaja okvirne odluke, u članku 2. utvrđen je popis posebno teških kaznenih djela protiv okoliša koja države članice moraju kazneno sankcionirati. Točno je da članci od 2. do 7. okvirne odluke podrazumijevaju djelomičnu usklađenost kaznenih zakonodavstava država članica, posebno u pogledu konstitutivnih elemenata različitih kaznenih djela protiv okoliša. U načelu, ni kazneno zakonodavstvo ni pravila kaznenog postupka nisu u nadležnosti Zajednice (vidjeti, u tom smislu, presude od 11. studenoga 1981., Casati, 203/80, Zb., str. 2595., t. 27. i od 16. lipnja 1988., Lemmens, C-226/97, Zb., str. I-3711., t. 19.).
- 48 Ipak, zadnje navedeno utvrđenje ne sprečava zakonodavca Zajednice da, kada primjena učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih kaznenih sankcija od strane nadležnih nacionalnih vlasti predstavlja ključnu mjeru za borbu protiv teških kaznenih djela protiv okoliša, poduzima mjere koje se odnose na kazneno pravo država članica kada ih smatra potrebnima kako bi se osiguralo da pravila koja donosi u području zaštite okoliša budu u potpunosti učinkovita.
- 49 Valja dodati da u ovom slučaju, iako je člancima od 1. do 7. okvirne odluke utvrđeno da određeno ponašanje koje je osobito štetno za okoliš mora biti propisano kao kažnjivo, oni ostavljaju državama članicama izbor kaznenih sankcija koje trebaju

primijeniti iako, u skladu s člankom 5. stavkom 1. okvirne odluke, kazne moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.

- 50 Vijeće ne osporava da djela navedena u članku 2. okvirne odluke uključuju povrede brojnih akata Zajednice, koji su navedeni u prilogu predloženoj direktivi. Osim toga, iz prve tri uvodne izjave okvirne odluke proizlazi da je Vijeće zauzelo stajalište da su kaznene sankcije ključne za borbu protiv teških kaznenih djela protiv okoliša.
- 51 Iz navedenog slijedi da, zbog svoje svrhe i sadržaja, članci od 1. do 7. okvirne odluke imaju za osnovni cilj zaštitu okoliša te su mogli biti valjano doneseni na temelju članka 175. UEZ-a.
- 52 Ta se ocjena ne dovodi u pitanje činjenicom da su člankom 135. UEZ-a i člankom 280. stavkom 4. UEZ-a primjena nacionalnog kaznenog prava i sudovanje u područjima carinske suradnje odnosno zaštite financijskih interesa Zajednice rezervirani za države članice. Iz tih odredaba ne može se zaključiti da se za potrebe provedbe politike okoliša mora isključiti svako usklađivanje kaznenog prava, pa i tako ograničeno usklađivanje kakvo proizlazi iz okvirne odluke, čak i ako ono koje je potrebno kako bi se osigurala učinkovitost prava Zajednice.
- 53 U tim okolnostima, okvirna odluka u cijelosti, s obzirom na to da je nedjeljiva, krši članak 47. UEU-a jer zadire u ovlasti koje su člankom 175. UEZ-a dodijeljene Zajednici.
- 54 Stoga ne treba raspravljati o argumentu Komisije da okvirnu odluku u svakom slučaju treba djelomično poništiti budući da njezin članak 5. stavak 2. i članci 6. i 7. državama članicama ostavljaju slobodu da propisuju kazne koje nisu kaznene sankcije, te čak i slobodu izbora između kaznenih i drugih sankcija, što nedvojbeno pripada u nadležnost Zajednice.
- 55 S obzirom na sve navedeno, tu okvirnu odluku treba poništiti.

Troškovi

- 56 U skladu s odredbama članka 69. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku snosi troškove, ako je takav zahtjev postavljen. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da Vijeće snosi troškove i da ono nije uspjelo u postupku, istom valja naložiti snošenje troškova. U skladu s člankom 69. stavkom 4. podstavkom 1. Poslovnika, intervenijenti u ovom postupku snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se Okvirna odluka Vijeća 2003/80/PUP od 27. siječnja 2003. o zaštiti okoliša putem kaznenog prava.**
- 2. Vijeću Europske unije nalaže se snošenje troškova.**
- 3. Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Helenska Republika, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Irska, Kraljevina Nizozemska, Portugalska Republika, Republika Finska, Kraljevina**

**Švedska, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske kao i
Europski parlament snosit će vlastite troškove.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski

RADNI PRIJEVOD