

Евройско Право

Издавачки совети:

Д-р Мирјана Лазарова Трајковска (Македонија)
 Проф. д-р Драгољуб Поповиќ (Србија)
 Проф. д-р Удо Штајнер (Германија)
 Д-р Јенс Мејер Ладевиќ (Германија)
 Проф. д-р Тони Дескоски (Македонија)
 Проф. д-р Тамара Чапета (Хрватска)
 Проф. д-р Златан Мешкиќ (Босна и Херцеговина)
 Проф. д-р Ненад Гавриловиќ (Македонија)
 Д-р Дарко Самарџиќ (Германија)

Издавачи:

ГЕРМАНСКА ФОНДАЦИЈА
 ЗА МЕЃУНАРОДНА ПРАВНА
 СОРАБОТКА



Stabilitätspakt für Südosteuropa
 Gefördert durch Deutschland
 Stability Pact for South Eastern Europe
 Sponsored by Germany



UDC 34

Од содржината

СТАТИИ

- Доц. д-р Илина Ценевска
*Судот на правда на Европската унија и
 концепциите на 'еколошка правда'* 113
- Доц. д-р Христијана Рунчева Тасев
*Концептуални разлики во заштитата на
 основните права во Европската унија по
 Договорот од Лисабон* 123
- Доц. д-р Јулија Браскоска Базеркоска
*Соработката помеѓу Европската унија и
 Советот на Европа со фокус на борбата
 против корупција* 132
- Проф. д-р Тони Дескоски и
 Доц. д-р Ванџел Доковски
*Поимно определување на вондоговорната
 одговорност во меѓународното приватно
 право на Европската унија* 139

ИЗВЕШТАЈ

- Мирослава Цацева
*Европско здружение на студенти по
 право (ЕЛСА) во Македонија* 151

Бр. 2/2016

Година 5, том 8
 Декември 2016
 страници 105-159

Судот на правдата на Европската унија и концептот на „еколошка правда“

Доц. д-р Илина Ценевска*

UDC: 349.6:341.645.2(4-672)EU

1.04 Стручна статија

1. ВОВЕД

Концептот „правда за животната средина“ (*environmental justice*), што во својата суштина ја има потребата за правично постапување кон природата е концепт што станува сè позастапен во домените на еколошката политика и правото. Концептот добива значително поголема препознатливост во светски рамки со утврдувањето на „Принципите за еколошка правда“ од страна на Клубот „Сиера“, една од повлијателните невладини еколошки организации во светот.¹ Овие „Принципи за еколошка правда“ опфаќаат повеќе аспекти: елиминирање на несразмерните товари врз одредени сегменти од населението, намалување на влијанието на корпорациите, правото на користење и заштита на природните ресурси, правата на домородното население, правилното ситуирање на инфраструктурните објекти, меѓугенерациската правичност (*intergenerational equity*), правото на информирање, како и правото да се учествува во донесувањето одлуки што ја засегаат животната средина.² Имајќи предвид дека концептот на „правда за животната средина“ има повеќе различни артикулации (дистрибутивна правда или правична распределба на природните ресурси, односно сразмерно оптоварување на населението со различните еколошки ризици; еколошка правда; меѓугенерациска правда; социјална правда), овој труд ќе се фокусира на еколошката правда (*ecological justice*) сфатена како правда за животната средина *сама по себе*, поконкретно, на случаите што го засегаат

судирот меѓу екоцентричниот интерес за заштита и зачувување на природата, од една страна, и различните економски и социјални интереси, од друга страна.

Иако поимите „правда за животната средина“ и „еколошка правда“ терминологски не ги среќаваме ниту во законодавството на ЕУ од областа заштита на животната средина, ниту во практиката на Судот на правдата на ЕУ (СПЕУ)³, сепак факт е дека заштитата на животната средина е една од приоритетните цели на кои се темели функционирањето на Унијата⁴ и сè поекстензивната политика што ЕУ ја води во доменот на заштита на животната средина во голема мера во себе го инкорпорира и го артикулира концептот на еколошка правда. Во овој труд ќе бидат анализирани серија пресуди на Судот на правдата на ЕУ што датираат од осумдесеттите години на минатиот век сè до денес и кои се однесуваат на примената на мерките за заштита и зачувување на природата (*nature conservation*), при што акцентот ќе биде ставен на правната регулатива на ЕУ за заштита на биодиверзитетот со цел да се испитаат пристапот и поимањето што го има Судот на правдата на ЕУ во однос на еколошката правда како концепт што сè уште е во развојна фаза во Унијата и во државите-членки. Поконкретно, ставот на Судот ќе се разгледува во домените на заштита и зачувување на дивите птици и на природните хабитати во ЕУ (и следствено, *Директивата за заштитата и зачувување на дивите птици* и *Директивата за зачувување на природните хабитати и дивата флора и фауна*) преку низа случаи каде што Судот ја разгледува еколошката (*ecological*) цел што ја следат овие директиви и начините на кои таа кореспондира со други интереси од социјален, економски или културен карактер. Преку анализа на случаите каде што Судот ги ставил еколошките интереси над другите засегнати интереси може да се увиди колку тој во својата практика успеал да

¹ Види L. Kramer, *Environmental Justice in the European Court of Justice*, во J. Ebbesson and P. Okowa, *Environmental Law and Justice in Context* (2009) Cambridge University Press, стр. 195.

² <http://www.sierraclub.org/michigan/environmental-justice-principles>.

* Авторката е доцентка на научната област право на ЕУ при Правниот факултет „Јустинијан Први“, при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

³ Kramer, *op. cit.*, заб. 1, стр. 195.

⁴ Член 3(3) од Договорот за Европската унија.

извојува еколошка правда или правда за животната средина сама по себе.

2. КОНЦЕПТОТ НА „ЕКОЛОШКА ПРАВДА“

Лоу и Глисон (Low & Gleeson) ја дефинираат еколошката правда како специфична артикулација на поширокиот поим „правда за животната средина“, што доаѓа оттаму што „борбата за правда, онака како што е обликувана од политиката на животната средина (...) опфаќа два аспекта: праведноста во дистрибуцијата на квалитетот на животната околина меѓу луѓето и праведноста на односите меѓу луѓето и другиот дел од природниот свет. Овие два аспекта ги нарекуваме: правда кон животната средина и еколошка правда. Всушност, тие се два аспекта на истиот однос.“⁵ Оваа дистинкција меѓу „еколошка правда“ како потесен термин и „правда за животната средина“ како поширок поим се темели на диференцирањето меѓу екоцентричниот и антропоцентричниот пристап кон заштитата на животната средина. Разликата меѓу антропоцентричната и екоцентричната перспектива е во тоа што кај антропоцентричната активност причината за дејствување е обезбедување корист за човекот, односно акцентот се става на човечкиот фактор, додека кај екоцентричната активност причината да се дејствува се состои во обезбедување корист за животната средина сама по себе.⁶ Во таа смисла, еколошката правда целосно се поклопува со чистиот екоцентричен пристап, при што во крајна инстанца интересите што превагнуваат се интересите на животната средина *stricto sensu*.

Во однос на опсегот на поимот на „еколошка правда“ еколошката теорија нуди повеќе различни гледишта. Доколку се земе дека субјектите на кои се однесуваат обврските за правда ја сочинуваат „заедницата на правда“ (*community of justice*), прашањето што се поставува е дали нечовечките (*non-human*) битија кои се дел од природата ѝ припаѓаат на ваквата „заедница на правда“. Нусбаум (Nussbaum) смета дека поседуваат морални права, па оттаму субјекти на

правдата (правото) можат да бидат само сетилните живи суштества (*sentient beings*) за разлика од несетилните што се, условно кажано, сместени на пониско скалило⁷. Од друга страна, Бакстер (Baxter) поставува две централни тези – прво, дека сите нечовечки битија (без разлика дали имаат сетилна или несетилна природа) се членови на заедницата на правдата, и второ, дека сите членови на заедницата на правдата се реципиенти на дистрибутивна правда во однос на добрите и на лошите ефекти врз животната средина, односно се реципиенти на еколошка правда⁸. Концептски посложено е прашањето дали нечовечката природа што ги опфаќа и другите, не само сетилните суштества, притоа вклучувајќи цели екосистеми, може да „почувствува“ повреда или нејзиното битисување да биде оневозможено или попречено⁹. Во таа смисла, Шлосберг (Schlosberg) тврди дека штета може да им биде нанесена како на сетилните и несетилните битија, така и на еколошките системи¹⁰, бидејќи кога го нарушуваме функционирањето на еколошките системи ние не правиме неправда само кон човечките и нечовечките суштества кои во своето функционирање зависат од интегритетот на еколошкиот систем, туку истовремено нанесуваме неправда и кон системот.¹¹

За некои теоретичари, еколошката правда е проблематичен концепт, тргнувајќи од премисата дека поимот „правда“ не би можел соодветно да биде применет надвор од контекстот на односите меѓу човечките суштества¹², така што правдата и неправдата како поими можат да се темелат единствено врз односите меѓу суштества кои се морално еднакви, односно тежат еднакво на моралната скала. На линија на претходните, постојат тези што предлагаат трансформирање на концептот „еколошка правда“ во концепт што би бил независен од поимот „правда“ – на пример, концептот на морална обврзаност кон природата.¹³

⁵ N. Low и B. Gleeson, *Justice, Society, and Nature: An Exploration of Political Ecology* (1998) Routledge (London and New York). Исто така, за повеќе околу генезата на концептот на еколошка правда види кај B. Jessup, *The Journey of Environmental Justice through Public and International Law*, Australian National University College of Law Research Paper No. 12-09.

⁶ W. Twining, *Law, Justice and Rights: Some Implications of A Global Perspective*, во J. Ebbesson and P. Okowa (eds.), *Environmental Law and Justice in Context*, Cambridge University Press (2009), стр. 91; За повеќе околу концептот на екоцентричност, види V. De Lucia, *Competing Narratives and Complex Genealogies: The Ecosystem Approach in International Environmental Law*, *Journal of Environmental Law* (2015) Vol. 27, стр. 91-117.

⁷ Види A. McEwan, *Martha Nussbaum's Capabilities Approach for Non-human Species*, *Australian Animal Protection Law Journal* (2010) Issue 4.

⁸ D. Schlosberg, *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature* (2007) Oxford University Press, стр. 119.

⁹ D. Schlosberg, *Ecological Justice in the Anthropocene*, во M. Wissenburg and D. Schlosberg (eds.), *Political Animals and Animal Politics* (2014) Palgrave MacMillan, стр. 80.

¹⁰ *Ibid.*, стр. 81.

¹¹ *Ibid.*

¹² B. Barry, *Sustainability and Intergenerational Justice*, во A.P. Dobson (ed.), *Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice* (1999) Oxford University Press, стр. 115.

¹³ A. Nollkaemper, *Sovereignty and Environmental Justice in International law*, во J. Ebbesson and P. Okowa (eds.), *Environ-*

3. ЕКОЛОШКАТА ПРАВДА И ЕКОЛОШКОТО ЗАКОНОДАВСТВО НА ЕУ

При испитување на проминентноста на концептот на еколошка правда во дискурсот на Унијата, битно е да се потсети на приоритетот што ѝ е доделен на заштитата на животната средина како една од декларираните цели на кои се темели функционирањето на Унијата наведени во член 3(3) од Договорот за ЕУ и, следствено на тоа, сè поопсежната политика што Унијата ја развива во доменот на заштита на животната средина што покрива широк спектар на области (аерозагадување, биодиверзитет, хемикалии, вода, врева, почва, шуми, отпад).¹⁴ Со оглед на тоа што значителен дел од правната регулатива на ЕУ усвоена во доменот на заштитата на животната средина во себе содржи силна екоцентрична компонента¹⁵, анализата во овој труд ќе се задржи на оние пресуди на Судот на правдата на ЕУ, каде што чисто еколошките, односно екоцентрични интереси претежнале над стриктно антропоцентричните, како социјалните, економските и културните интереси. Во фокусот ќе бидат *Директивата 2009/147/ЕЗ за заштитата и зачувување на дивите птици* (скр. Директива за дива птица)¹⁶ и *Директива 92/43/ЕЕЗ за заштитата и*

зачувување на природните хабитати и дивата флора и фауна (скр. Директива за хабитати)¹⁷, што се двата клучни правни текста на кои се темели политиката на Унијата во областа на зачувување и заштита на природата (nature conservation).

Евидентно кај овие две директиви е доминантната еколошка, односно екоцентрична компонента. Текстот на преамбулата на *Директивата за дива птица* го поставува недвосмислено екоцентричниот тон на овој правен текст, ставајќи ја во преден план потребата Унијата да се справи со драстичното намалување на популацијата на голем број видови птици кои живеат на територија на државите-членки како сериозна закана за одржувањето на биолошкиот баланс на природата и прекуграничен еколошки проблем, што претставува заедничка одговорност на државите-членки. Затоа, мерките што се преземаат од страна на Унијата треба да ги имаат предвид ефектите од човековите активности врз природата, а особено во тој контекст уништувањето и загадувањето на хабитатите на дивите птици, нивното заловување и убивање, како и комерцијалните активности што произлегуваат од ваквите практики. Целта на конзервациските мерки предвидени со Директивата е долгорочна заштита и управување со природните ресурси како составен дел од заедничкото природно наследство на народите на Европа, што побарува контрола врз природните ресурси и регулирање на нивното користење преку мерките потребни за одржување на природната рамнотежа помеѓу видовите. *Директивата за дива птица* ги обврзува државите-членки да ги преземаат сите неопходни мерки за одржување на популацијата на дивите птици кои живеат на нивна територија на ниво што одговара на еколошките, научни и културни услови и стандарди, земајќи ги притоа предвид економските и рекреативни барања.¹⁸ Следствено на тоа, зачувувањето и одржувањето на хабитатите каде што живеат или престојуваат дивите птици првенствено ги вклучува мерките што се однесуваат на креирање на заштитени зони и одржување и управување во согласност со еколошките потреби на хабитатите што се лоцирани во заштитените зони и надвор од нив.¹⁹ Според член 4(1) од Директивата за дива птица, видовите подведени под опсегот на заштита што го

mental Law and Justice in Context, Cambridge University Press (2009), стр. 261.

¹⁴ http://ec.europa.eu/dgs/environment/index_en.htm#.

¹⁵ За илустрација, консултирајте ги следните правни акти на Унијата: Birds Directive: Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds (codified version of Directive 79/409/EEC as amended); Habitats Directive: Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Also available the consolidated version of 1 January 2007 with the latest updates of the annexes); Regulation on Invasive Alien Species: Regulation (EU) No 1143/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species; Zoos Directive: Council Directive 1999/22/EC of 29 March 1999 on the keeping of wild animals in zoos; Leghold Traps Regulation: Council Regulation (EEC) No 3254/91 of 4 November 1991 prohibiting the use of leghold traps in the Community and the introduction into the Community of pelts and manufactured goods of certain wild animal species originating in countries which catch them by means of leghold traps or trapping methods which do not meet international humane trapping standards; Trade in Seal Products: Regulation (EC) No 1007/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on trade in seal products (Text with EEA relevance); Seal Pups Directive: Council Directive 83/129/EEC of 28 March 1983 concerning the importation into Member States of skins of certain seal pups and products derived therefrom.

¹⁶ Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds OJ L 20, 26.1.2010, p. 7-25; Претходник на оваа директива е

Директивата 79/409/ЕЕЗ за зачувување на дивите птици, што се смета за првиот легислативен акт на Унијата донесен во областа на заштитата на животната средина речиси декада пред таа да биде формално воведена како политика на Заедницата со Единствениот европски акт.

¹⁷ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, OJ L 206, 22.7.1992, p. 7-50.

¹⁸ Член 2 од Директивата.

¹⁹ Член 3.

нуди Директивата ќе бидат предмет на специјални конзервациски мерки поврзани со заштитата на нивните хабитати со цел да се осигури нивниот опстанок и нивното размножување. Државите-членки треба да ги класифицираат најсоодветните територии по број и по големина како специјални заштитени зони за конзервација на овие видови. Во врска со специјалните заштитени зони, државите-членки ќе преземаат соодветни чекори за да се спречи загадувањето или влошувањето на состојбата во хабитатите или друг вид нарушувања што ги погодуваат птиците, доколку тие се од значителен карактер, имајќи ги предвид целите на член 4.

Согласно член 9 од Директивата за дивни птици, државите-членки можат да дерогираат од мерките за конзервација предвидени од член 5 до член 8, тогаш кога не постои друго задоволително решение, во интерес на заштитата на јавното здравје и безбедноста, во интерес на безбедноста на воздухопловството, со цел да се спречи сериозна штета на земјоделските посеји, стоката, шумите, риболовот и водите, заради заштита на флората и фауната или со цел да се дозволи – во строго контролирани услови и на селективна основа – заловувањето, чувањето и друга разумна употреба на помал број од одредени видови птици. Секоја држава-членка е должна да праќа извештаи до Комисијата во врска со примената на овие дерогации за да би можела последната да се осигури дека ефектите од користењето на овие дерогации се соодветни на целите на Директивата.

Во текстот на *Директивата за хабитати* акцентот исто така е ставен на екоцентричноста. Со Директивата се воспоставува еколошката мрежа на заштитени зони „Натура 2000“, каде што заштитените животински видови се безбедни од потенцијално штетни активности. Директивата има цел одржување на биодиверзитетот во ЕУ, во согласност со економските, социјалните, културните и регионалните барања, но исто така, според преамбулата, Директивата се залага за остварување на генералната цел за постигнување на одржлив развој. Режимот на заштита што го воведува е последица на фактот што на природните хабитати им се влошува состојбата и егзистенцијата на сè поголем број животински видови е сериозно загрозувана и се ризикува нивно комплетно исчезнување. Член 16(1) од Директивата предвидува дерогации што државите-членки можат да ги искористат под услов да не постои друго задоволително решение и дерогацијата да не му штети на одржувањето на популациите на видовите на ниво на поволен конзервациски статус. Државите-членки можат да дерогираат од обврските предвидени со оваа директива, меѓу другото и во интерес на заштита на јавното здравје и на јавната безбедност или други императивни причини од исклучителен јавен интерес

(imperative reasons of overriding public interest), вклучително и социјални и економски причини. Понатаму, секој план или проект што не е директно поврзан со управувањето на локалитетот на чиешто подрачје се наоѓа одреден природен хабитат, но би можел да има значителен ефект на него, ќе биде подложен на соодветна процена на ефектите што би ги имал врз локалитетот, во сообразност со конзервациските цели на локалитетот. Согласно заклучоците од ваквата процена, надлежните национални органи ќе го дозволат таквиот план или проект откако ќе се уверат дека тој нема негативно да се одрази на интегритетот на локалитетот.²⁰ Доколку, и покрај негативна оценка на ефектите врз локалитетот и во отсуство на алтернативни решенија, одреден план или проект сепак мора да биде реализиран од императивни причини од исклучителен јавен интерес, вклучувајќи ги социјалните и економските причини, државата-членка е должна да ги преземе сите компензирачки мерки потребни за да се запази кохерентноста на мрежата „Натура 2000“, за што ќе ја информира Комисијата.²¹ Таму каде што на подрачјето на локалитетот се наоѓа приоритетен природен хабитат и/или приоритетен животински вид, единствените основи за дерогирање што ќе бидат прифатени и земени предвид се оние поврзани со човековото здравје и со јавната безбедност, со постигнување на поволни ефекти од примарно значење за животната средина или други императивни причини од исклучителен јавен интерес што ќе бидат утврдени од Комисијата.

4. ЕКОЛОШКАТА ПРАВДА ВО ОБЛАСТА НА ЗАШТИТАТА НА ДИВИТЕ ПТИЦИ И НА ПРИРОДНИТЕ ХАБИТАТИ

Анализата на судската практика што следува ќе ја разгледа еволуцијата во ставот на Судот на правдата на ЕУ, почнувајќи од пресудата во случајот C-412/85 *Commission v Germany*, кога тој првпат ги поставил условите што во наредните дваесетина години по нејзиното донесување важеа како мериторни при соодветното разграничување меѓу интересот за заштита на природните хабитати и различните интереси од економски карактер.²² Случаите што ќе бидат анализирани се однесуваат на судската процена на валидноста на дерогациите на кои се повикале националните власти во врска со непримената на одредбите од Директивата за дивни птици, односно Директивата за хабитати. Притоа, главната цел на

²⁰ Член 6(3).

²¹ Член 6(4).

²² Види Kramer, op. cit., заб. 1, стр. 203.

оваа анализа е да се испита волјата на СПЕУ да употребува екоцентрични аргументи во случаи каде што заштитата на животната средина во потесна смисла, односно чисто еколошкиот интерес е ставен во конкуренција со различни економски, социјални и културни цели и интереси и, оттаму, да се утврди подготвеноста на СПЕУ да пресудува исклучиво во интерес на животната средина, доближувајќи се на тој начин до остварувањето на еколошка правда како финален резултат.

Во случајот *C-412/85 Commission v Germany*²³ стануваше збор за неправилно транспонирање на Директивата за дивни птици од страна на Германија, каде што германскиот федерален закон за заштита на природата предвидуваше одредени дерогации од одредбите на член 5 и 9 од Директивата. Член 5 воведо генерални забрани за намерно убивање или заловување на видовите птици наведени во член 1, намерно уништување или оштетување на нивните гнезда, како и намерно вознемирување на овие птици. Германскиот федерален закон предвидуваше дека споменатите забрани нема да важат во однос на активности поврзани со „нормалното користење на земјиштата за земјоделски, шумарски или риболовни цели“ или при користењето на производите добиени како резултат на таквите активности. Аргументот на германската влада беше дека во ваквите случаи не станува збор за активности што имаат цел *намерно наоштетување* на птиците, туку за активности поврзани со „нормалното користење...“.²⁴ Судот сметаше дека цитираната одредба не упатува прецизно на точниот опсег на предвидливата и дозволена штета врз животната средина со оглед на тоа што германското законодавство не го дефинира концептот на „нормално користење“, така што и евентуалната ненамерна штета што би била нанесена на животот и хабитатите на птиците што не би се покажала како нужна при редовното користење и обработување на земјиштето исто така би била вклучена во опфатот на дерогациите од германскиот закон.²⁵ Судот потсети дека германскиот закон може да дерогира од одредбите на член 5 од директивата единствено доколку таквата дерогација е во согласност со член 9 од Директивата, според кој државите мораат да ја ограничат употребата на дерогации само во ситуации каде што претпоставената активност е стриктно нужна и истовремено не постои друго задоволително решение²⁶, притоа заклучувајќи дека изложените дерогации не го задоволуваат член 9 од Директивата.

²³ *C-412/85 Commission v Germany*, ECR 1987-03503.

²⁴ Пара. 11 од пресудата.

²⁵ Пара. 15.

²⁶ Пара. 18.

Испитувањето на потребата одреден општ или јавен интерес да превагне над еколошките цели беше предмет на случајот *C-57/89 Commission v Germany*²⁷ (*Leybucht Dykes*), кој се однесуваше на дискрецијата што државите-членки ја уживаат при дефинирањето на териториите најсоодветни да бидат класифицирани како специјални заштитени зони во смисла на член 4(4) од Директивата за дивни птици. Судот истакна дека откако ќе бидат утврдени границите на една специјална заштитена зона, државите-членки потоа ја немаат истата широка дискреција при евентуалното намалување на површината на така утврдените специјални заштитени зони што претставуваат најсоодветни хабитати за видовите наведени во Анекс 1.²⁸ Државите можат да бидат исклучени од примената на ова правило само во исклучителни случаи на следење на општ интерес што го надминува општиот интерес претставен од еколошката цел на директивата.²⁹ Во тој контекст, економските и рекреативните причини наведени во член 2 не можат да се сметаат за автономни основи за дерогирање од системот на заштита воспоставен со Директивата.³⁰ Комисијата како тужител сметаше дека планирањето и вршењето на градежни зафати поврзани со изградбата на насипи во областа Лејбухт се штетни за хабитатите на заштитените птици во специјалните заштитени зони и спротивни на член 4 од Директивата, бидејќи овие мерки не претставуваат минимално можно нарушување на состојбата на специјалната зона, односно тие резултираат со влошување на условите за живот на птиците и губење површини од битно еколошко значење.³¹

Спротивно на ова, германската влада тврдеше дека станува збор за *минимално можно нарушување* во смисла на член 4 од Директивата, што е во согласност со условот за постигнување рамнотежа меѓу различните јавни интереси поврзани со управувањето на специјалната заштитена зона.³² Судот прифати дека поставувањето на насипите во тој дел од заштитената зона претставува намалување на нејзината површина³³, но тој беше согласен дека **општиот интерес** што се следи во конкретниот случај (превенирање на опасноста од поплави и заштита на крајбрежниот дел) претставува доволно сериозна причина што ја оправдува изградбата на насипи – секако, под услов ваквите мерки да се држат на стриктен минимум и да

²⁷ *C-57/89 Commission v Germany* ECR 1991 I-00883.

²⁸ Пара. 20.

²⁹ Пара. 22.

³⁰ Пара. 22; Судот на ова претходно се осврна во случаите *C-247/85 Commission v Belgium* и *C-262/85 Commission v Italy*.

³¹ Пара. 8, 9.

³² Пара. 10, 11.

³³ Пара. 19.

резултираат со најмало можно намалување на површината на специјалната заштитена зона.³⁴ Дополнително, покрај причините од превентивно-безбедносен карактер, Судот ги поддржа и социоекономските интереси поврзани со развивањето на риболовната дејност во пристаништето во областа Лејбухт, заклучувајќи од приложената документација дека градежните зафати истовремено би имале компензирачки еколошки придобивки.³⁵ Конечно, Судот заклучи дека градежните зафати не го надминуваат она што е нужно за да бидат реализирани, како и дека популациските трендови на заштитените видови во тој дел од заливот Лејбухт не укажуваат на битна промена.³⁶ Оваа пресуда е пример за „помирување“ на стриктно еколошките интереси со интересите од социоекономска природа, како помирување што истовремено го задоволува принципот на пропорционалност како правен принцип на Унијата и не оди подалеку од она што е минимално нужно за да се постигне социоекономската цел што е во прашање.

Уште една пресуда каде што Судот се осврна на потребата одреден **општ интерес** да има предност пред еколошката цел на Директивата за диви птици е *C-355/90 Commission v Spain*³⁷, што се однесуваше на обврската на Шпанија да ги класифицира мочуриштата Сантоња како специјална заштитена зона и наводното кршење на обврските од член 3 и 4 од Директивата со преземањето на соодветни чекори за да се спречи влошувањето на состојбата на хабитатите на птиците во тој реон. Иако Директивата побарува од државите-членки да ги заштитуваат и да ги одржуваат хабитатите заради нивната **еколошка вредност**³⁸, шпанската влада сметаше дека во случајов еколошките интереси мораат да бидат подредени на други интереси (социјални и економски) или барем да бидат балансирали во однос на нив.³⁹ Реферирајќи на член 4 од Директивата и претходната пресуда во случајот *C-57/89 Commission v Germany*⁴⁰, Судот истакна дека основите за дерогирање треба да соодветствуваат на општ интерес што е супериорен над општиот интерес претставен со еколошката цел на Директивата. Во тој контекст, Судот потсети дека интересите наведени во член 2 (економски и рекреативни) не можат да бидат земени предвид како автономна основа за дерогирање од генералниот систем на заштита утврден со

Директивата.⁴¹ Сметајќи ги мочуриштата Сантоња за уникатен екосистем во Европа, населен со повеќе ретки видови птици, дел од кои се загрозувани или во процес на изумирање, Судот заклучи дека со тоа што не ги класифицирала мочуриштата Сантоња како специјална заштитена зона, Шпанија прекршила обврските од член 4 на Директивата.⁴² Понатаму, во врска со активностите преземени од економски интерес во рамките на мочуриштата и во нивна близина, Шпанија истакна дека ваквите активности имаат занемарлив ефект врз еколошката состојба на мочуриштата⁴³, но, напротив, Судот сметаше дека со нив се скратува вкупната површина на мочуришното земјиште и се уништува вегетацијата, што е битен извор на храна за птиците.⁴⁴ Истакнувајќи дека барањата поврзани со решавање на економските проблеми поврзани со намалената профитабилност на рибарските и на индустриските сектори во регионот не можат да оправдаат дерогирање од условите за заштита предвидени со член 4(4) од Директивата⁴⁵, Судот заклучи дека површината што е опфатена со градежните и развојните активности не е занемарлива и тие предизвикуваат влошување на состојбата на хабитатите и квалитетот на животните услови на птиците во мочуриштата Сантоња.⁴⁶ Повторно, црвената линија што ја постави Судот во овој случај е барањето да се констатира „**значителен ефект**“ врз животните услови, односно „**значително нарушување**“ на состојбата на хабитатот така што кога претходното ќе се докаже, Судот е речиси рутински подготвен да заклучи дека државата ги прекршила обврските од Директивата.

Случај што исто така го засегаа одмерувањето на конкурентните интереси е *C-79/03 Commission v Spain*⁴⁷, каде што во прашање беше протежирањето на културни интереси преку одржувањето на традицијата на ловење дроздови во регионот Валенсија преку користење на направата „парани“. Член 8(1) од Директивата за диви птици ги обврзува државите-членки да ја забранат употребата на сите средства и методи наменети за неселективно или заловување и/или убивање птици во голем обем, како и употребата на средства и методи што можат да доведат до локално исчезнување на птиците. Член 9(1) од Директивата предвиде дека државите-членки можат да дерогираат од обврските од претходниот член во случаи кога, меѓу другото, таквата дерогација служи за да се

³⁴ Пара. 23.

³⁵ Пара. 26.

³⁶ Пара. 27.

³⁷ C-355/90 *Commission v Spain* ECR 1993 I-04221.

³⁸ Пара. 15.

³⁹ Пара. 17.

⁴⁰ C-57/89 *Commission v Germany* ECR 1991 I-00883.

⁴¹ Пара. 19.

⁴² Пара. 27-32.

⁴³ Пара. 43.

⁴⁴ Пара. 44.

⁴⁵ Пара. 45.

⁴⁶ Пара. 46.

⁴⁷ C-79/03 *Commission v Spain*, ECR 2004 I-11619.

спречи сериозна штета на насадите или за да се дозволи, во строго определени и контролирани услови и на селективна основа, заловувањето, чувањето или друго разумно користење на одредени видови птици во помал број. Комисијата тврдеше дека Шпанија не ја докажала исполнетоста на потребните услови за дерогирање, сугерирајќи користење на други соодветни техники како алтернативи со кои може да се спречи штетата што дроздовите им ја нанесуваат на земјоделските насади, што, пак, Шпанија ги отфрли како скапи и непрактични. Аргументите на Шпанија Судот ги сметаше за невалидни и конечно – неточни, заклучувајќи од фактите презентирани пред него и релевантното национално законодавството дека вековната традиција во регионот Валенсија за ловење дроздови преку овој метод е вистинската причина за донесување и одржување во сила на спорното законодавство.⁴⁸ Судот не ги прифати ниту аргументите што се однесуваа на тоа дека бројот на уловени птици преку користење на овој метод е мал и дека методот на ловење е селективен (напротив, Судот сметаше дека станува збор за неселективен метод).⁴⁹ Заклучокот беше дека со легализирањето на „парани“ методот на ловење дивы птици, Шпанија не ги исполнила обврските предвидени со член 8(1) и 9(1) од Директивата. Слично, во пресудата во случајот *C-135/04 Commission v Spain*⁵⁰ Судот одлучи дека традиционалниот начин на ловење на дивы птици „контрапаса“ во друг шпански регион и шпанското законодавство за лов на миграторни птици отстапуваат од член 7(4) од Директивата согласно кој миграторните птици не смеат да бидат ловени во периодот додека се враќаат во нивните места на гнездење.

5. РЕЖИМОТ НА ДИРЕКТИВАТА ЗА ХАБИТАТИ КАКО „ПОУМЕРЕН“ ВО ОДНОС НА ДОЗВОЛЕНАТА ДИСКРЕЦИЈА ЗА ДЕРОГИРАЊЕ

Разгледувајќи ги дозволените дерогации предвидени со Директивата за дивы птици и Директивата за хабитати, се забележува дека Директивата за дивы птици воведува построг режим во однос на опсегот на дискрецијата што им е доделена на државите-членки при дерогирањето од нејзините одредби. Така, во случајот *C-44/95 Royal Society for the Protection of Birds*⁵¹ Велика Британија побара комбинирана примена на основите за дерогација од двете директиви, а предметот се однесуваше на локалитетот Лапел Банк,

што надлежните власти решиле да не го вклучат во рамките на специјалната заштитена зона, и покрај тоа што подрачјето било хабитат за повеќе видови дивы птици. Причината била заживување на локалната и на националната економија преку развивање на пристанишниот дел, бидејќи националните власти сметале дека ваквиот економски интерес ја надминува конзервациската важност на локалитетот Лапел Банк како природен хабитат.⁵² Британија се повикала на член 6(4) од Директивата за хабитати, според кој, план или проект, во отсуство на алтернативни решенија, треба да биде изведен поради императивни причини од исклучителен јавен интерес (вклучувајќи ги тука и причините од економска и социјална природа). Бидејќи станува збор за активности што обезбедуваат вработувања и, генерално, зголемен економски развој на одредено подрачје, се поставило прашањето дали при утврдување на границите на специјалната заштитена зона државите-членки можат да се раководат од ваков тип интереси (имајќи ја предвид пресудата во *Leybucht Dykes*).⁵³ Судот истакна дека држава-членка не може, при определувањето на специјална заштитена зона и дефинирањето на нејзините граници, да се води од економски причини земени како општ интерес супериорен на оној претставен со еколошката цел на Директивата.⁵⁴ Беше заклучено дека економските барања како императивна причина од исклучителен јавен интерес што би дозволила дерогирање од обврската да се класифицира одредено подрачје според неговата еколошка вредност не можеле да бидат земени предвид во *шаа фаза*, но тие можат да бидат земени предвид во некоја подоцнежна фаза според соодветната процедура предвидена со Директивата за хабитати.⁵⁵ Судот со ова практично ѝ оставил простор на Британија, во фазата што би следувала по првичната фаза на определување на специјална заштитена зона и дефинирање на нејзините граници, да може да ги употреби истите аргументи и да ја реализира зацртаната економска цел.

СПЕУ подетално се осврна на парадигмата „исклучителни причини од јавен интерес“ (overriding reasons in the public interest)⁵⁶ како основа за дерогација во случајот *C-182/10 Marie-Noëlle Solvay and Others*⁵⁷, каде што во прашање беше издавањето дозволи за изведување на градежни инфраструктурни проекти за аеродроми и железнички пруги во неколку региони

⁴⁸ Пара. 27.

⁴⁹ Пара. 34-41.

⁵⁰ *Commission v Spain* ECR 2005 I-05261.

⁵¹ *C-44/95 Royal Society for the Protection of Birds*, ECR 1996 I-03805.

⁵² Пара. 13, 14.

⁵³ Пара. 25.

⁵⁴ Пара. 31.

⁵⁵ Пара. 41.

⁵⁶ Во смисла на член 6(4) и член 16(1)с од Директивата за хабитати.

⁵⁷ *C-182/10 Marie-Noëlle Solvay and Others*, ECLI:EU:C:2012:82.

направена, пред сè во светлината на карактеристиките и на специфичните еколошки услови на локалитетот опфатен со односниот план или проект.⁷¹ Вториот дел од процената се однесува на испитување дали планот/проектот негативно би се одразил на интегритетот на локалитетот⁷², при што треба да се имаат предвид конзервациските цели на локалитетот⁷³, како и соодветните научни сознанија во тоа поле.⁷⁴ Со оглед на тоа што Лоу Кориб бил определен како локалитет со приоритетен природен хабитат поради присуството на уникатен тип на варовничка почва што, доколку биде уништена, не би можела да се замени, конзервациската цел во случајов подразбира одржување на поволен конзервациски статус на конститутивните карактеристики на локалитетот.⁷⁵ Оттаму, Судот го упатил националното тело да процени дали проектот би предизвикал непоправлива штета на целиот или на дел од приоритетниот природен хабитат, чиешто зачувување е основната причина за класифицирањето како заштитен хабитат; и доколку е така, тогаш треба да се смета дека таквиот проект *негативно се одразува врз интегритетот на локалитетот*.⁷⁶ Судот додал дека при вршењето на ваквата процена, меѓу другото, треба да биде земен предвид и принципот на претпазливост.⁷⁷

Интересно е тоа што СПЕУ, откако утврди дека националното тело не може да ја издаде дозволата согласно условите од член 6(3) на Директивата, му сугерираше, доколку се покаже соодветно, да го искористи член 6(4) од Директивата како валидна алтернатива.⁷⁸ Имено, член 6(4) ја нуди можноста, и покрај негативната оценка на ефектите врз локалитетот и во отсуство

на алтернативни решенија, одреден план или проект сепак да се реализира заради императивни причини од исклучителен јавен интерес, а притоа државата-членка да ги преземе сите компензирачки мерки потребни за да се зачува кохерентноста на мрежата „Натура 2000“. На овој начин, Судот практично ја „спасува“ планираната национална активност, оставајќи им опција на националните власти, играјќи на картата на дејствување заради „императивни причини од исклучителен јавен интерес“, да го одржат ефектот на одлуката за изведување на патната шема, со единствена разлика што би била променета правната основа на која таа активност ќе биде заснована.

6. ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Приложената судска практика се однесуваше на ситуации каде што државите-членки дерогираат од обврските предвидени со *Директивата за дивни птици* и *Директивата за хабитати*, повикувајќи се на интереси што тие ги сметаат за надредени на конзервациските интересите и целите за заштита и зачувување на природните хабитати и заштитените видови дивни птици. Карактеристично за начинот на кој СПЕУ постапува при определување на доминантниот (превагнучки) интерес за преземање или непреземање на одредена активност што потенцијално негативно би се одразила на животните услови во заштитените хабитати е најпрвин испитување дали постои алтернативно решение на засегнатиот план или проект, што е еднакво соодветно. Доколку се утврди дека такво решение нема и дека конкретна социоекономска цел ги надминува конзервациските цели на директивите, СПЕУ сепак побарува евентуалната штета или нарушувањето, што би настанало, да се предвидливи и минимални. Во принцип, доколку станува збор за значителен негативен ефект (*significantly adverse effect*) или значително нарушување (*significant disturbance*) на состојбата на хабитатите, Судот нема да ја смета дерогацијата на која се повикала државата-членка за основана, заклучувајќи дека државата не ги исполнила обврските предвидени за неа согласно Директивите. По исклучок, како што беше увидено, во одредени случаи Судот отстапува од ваквиот пристап и дозволува социоекономскиот интерес да превагне над еколошкиот, притоа побарувајќи дополнително со активноста што ќе се реализира во име на таквиот социоекономски интерес, државата-членка да преземе и активности што ќе имаат компензирачки еколошки придобивки. Разгледувајќи ги нештата од екоцентрична перспектива, евидентно е дека еколошките цели што ги следат двете директиви што беа во фокус на оваа анализа не се неприкосновени и

⁷¹ Пара. 30.

⁷² Пара. 31.

⁷³ Пара. 32.

⁷⁴ Пара. 40.

⁷⁵ Пара. 45.

⁷⁶ Пара. 46.

⁷⁷ Пара. 48; Согласно принципот на претпазливост, кога одредена активност претставува закана за човековото здравје или животната средина, носителот на таквата активност треба да одговара за товарот на докажување околу (без) опасноста на ефектите од активноста. Кога постои закана од сериозна или непоправлива штета, недостигот на консензус кај научната заедница не може да биде искористен како причина за одложување на мерките наменети за спречување на еколошката деградација. Слично, во случајот *C-127/02 Waddenzee* (ECLI:EU:C:2004:482), во врска со процената на ефектите од одреден план или проект што ја вршат надлежните власти, Судот истакна дека член 6(3) од Директивата во себе го интегрира принципот на претпазливост и на тој начин овозможува ефективно да се спречат штетните ефекти врз интегритетот на заштитените локалитети (пара. 58).

⁷⁸ Пара. 47.

често се подложени на усогласување или одмерување наспроти одредени (условно) „повисоки“ интереси. Оттаму, она што досегашната практиката на СПЕУ јасно го покажува е еден умерен и приспособлив екоцентризам, моделиран според непосредните човекови потреби и интереси.

Doz. Dr. Ilina Cenevska

Der EuGH und das Konzept der „Umweltgerechtigkeit“
(Zusammenfassung)

Der Beitrag behandelt das Konzept der „Umweltgerechtigkeit“ (environmental justice). Einleitend wird ausgeführt, dass dies ist ein relativ neues und noch in der Entwicklung befindliches Konzept, das einen gerechten Umgang mit der Umwelt fordert, ist. Zentrale Punkte sind nach Auffassung der Autorin die Beseitigung der unverhältnismäßig hohen Belastungen für bestimmte Segmente der Bevölkerung, die Minderung der Umweltverschmutzung durch Großunternehmen, das Recht auf Nutzung und Schutz der natürlichen Ressourcen, die Rechte der einheimischen Bevölkerung, die Auswahl geeigneter Standorte für Infrastruktureinrichtungen,

die intergenerationelle Gerechtigkeit (intergenerational equity), das Recht auf Information, sowie das Recht auf Mitwirkung an Entscheidungen, die sich auf die Umwelt auswirken.

Das Konzept der „Umweltgerechtigkeit“ hat mehrere Aspekte, zu denen die gerechte Verteilung der natürlichen Ressourcen sowie eine verhältnismäßige Belastung der Bevölkerung mit den verschiedenen Umweltrisiken, die Gerechtigkeit zwischen den Generationen und die soziale Gerechtigkeit gehören.

Der Schwerpunkt des vorliegenden Beitrags liegt jedoch auf der Umweltgerechtigkeit, verstanden als Gerechtigkeit gegenüber der Umwelt an sich. In diesem Zusammenhang wird eine Reihe von Urteilen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), die seit den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts bis heute in Bezug auf die durch das EU-Recht vorgesehene Naturschutzmaßnahmen erging, vorgestellt. Dabei werden das Verständnis des Gerichtshofs in Bezug auf die Gerechtigkeit gegenüber der Umwelt als in Entwicklung befindliches und noch immer nicht vollständig im Umweltrecht und in der Umweltpolitik der Union und der Mitgliedstaaten verankertes Konzept dargestellt.

Schlüsselworte: *Umweltschutz – Umweltrecht der EU – Umweltgerechtigkeit – Europäischer Gerichtshof (EuGH)*
