

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 13. septembra 2005\*

V zadevi C-176/03,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 35 EU, vložene 15. aprila 2003,

**Komisija Evropskih skupnosti**, ki jo zastopajo M. Petite, J.-F. Pasquier in W. Bogensberger, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

ob intervenciji

**Evropskega parlamenta**, ki ga zastopajo G. Garzón Clariana, H. Duintjer Tebbens, A. Baas in M. Gómez-Leal, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervenient,

\* Jezik postopka: francoščina.

proti

**Svetu Evropske unije**, ki ga zastopajo J.-C. Piris, J. Schutte in K. Michoel, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka,

ob intervenciji

**Kraljevine Danske**, ki jo zastopa J. Molde, zastopnik,

**Zvezne republike Nemčije**, ki jo zastopata W.-D. Plessing in A. Dittrich, zastopnika,

**Helenske republike**, ki jo zastopata E.-M. Mamouna in M. Tassopoulou, zastopnici, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

**Kraljevine Španije**, ki jo zastopa N. Díaz Abad, zastopnica, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

**Francoske republike**, ki jo zastopajo G. de Bergues, F. Alabrune in E. Puisais, zastopniki,

**Irske**, ki jo zastopa D. O'Hagan, zastopnik, skupaj s P. Gallagherjem in E. Fitzsimonsom, SC, ter E. Reganom, BL, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

**Kraljevine Nizozemske**, ki jo zastopata H. G. Sevenster in C. Wissels, zastopnici,

**Portugalske republike**, ki jo zastopata L. Fernandes in A. Fraga Pires, zastopnika,

**Republike Finske**, ki jo zastopa A. Guimaraes-Purokoski, zastopnica, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

**Kraljevine Švedske**, ki jo zastopajo A. Kruse, K. Wistrand in A. Falk, zastopniki,

**Združenega kraljestva Velike Britanije in Severna Irska**, ki ga zastopa C. Jackson, zastopnica, skupaj z R. Plenderjem, QC,

intervenientke,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, predsedniki senatov, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, A. Borg Barthet, predsednik senata, R. Schintgen (poročevalec), N. Colneric, sodnica, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, G. Arestis, M. Ilešič in J. Malenovský, sodniki,

generalni pravobranilec: D. Ruiz-Jarabo Colomer,  
sodna tajnica: K. Sztranc, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 5. aprila 2005,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi  
26. maja 2005

izreka naslednjo

**Sodbo**

- 1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj razglasi za ničen Okvirni Sklep Sveta 2003/80/PNZ z dne 27. januarja 2003 o kazenskopravnem varstvu okolja (UL L 29, str. 55, v nadaljevanju: Okvirni sklep).

## Pravni okvir in dejansko stanje

- 2 Svet Evropske unije je 27. januarja 2003 na pobudo Kraljevine Danske sprejel Okvirni sklep.
  
- 3 Okvirni sklep, utemeljen na naslovu IV Pogodbe o Evropski uniji, predvsem na členih 29 EU, 31(e) EU in 34(2)(b) EU v njihovih različicah, ki so veljale pred začetkom veljave Pogodbe iz Nice, pomeni, kot sledi iz njegovih prvih treh uvodnih izjav, instrument, s katerim se namerava Evropska unija usklajeno odzvati na skrb zbujujočo rast okoljske kriminalitete.
  
- 4 Okvirni sklep opredeljuje določeno število okoljskih kaznivih dejanj, za katera države članice poziva, naj zanje določijo kazenske sankcije.
  
- 5 Člen 2 Okvirnega sklepa z naslovom „Naklepno storjena kazniva dejanja“ določa:

„Vsaka država članica sprejme vse potrebne ukrepe, da v skladu s svojim notranjim pravom kot kazniva dejanja opredeli:

- a) izpuščanje, oddajanje ali uvajanje določene količine snovi ali ionizirajočega sevanja v zrak, zemljo ali vodo, kar povzroči smrt ali hudo poškodbo osebe;

- b) nezakonito izpuščanje, oddajanje ali uvajanje določene količine snovi ali ionizirajočega sevanja v zrak, zemljo ali vodo, kar povzroči ali bi lahko povzročilo trajno ali bistveno poslabšanje ali smrt ali hudo poškodbo osebe ali bistveno škodo na zaščitениh spomenikih, drugih zaščitениh predmetih, lastnini, živalih ali rastlinah;
  
- c) nezakonito odstranjevanje, obdelovanje, skladiščenje, transport, izvažanje ali uvažanje odpadkov, vključno z nevarnimi odpadki, kar povzroči ali bi lahko povzročilo smrt ali hudo poškodbo osebe ali znatno škodo glede kakovosti zraka, zemlje, vode, živali ali rastlin;
  
- d) nezakonito upravljanje obrata, v katerem se izvaja nevarna dejavnost, kar izven obrata povzroči ali bi lahko povzročilo smrt ali hudo poškodbo osebe ali znatno škodo glede kakovosti zraka, zemlje, vode, živali ali rastlin;
  
- e) nezakonito izdelavo, obdelovanje, skladiščenje, uporabo, transport, izvažanje ali uvažanje jedrskih snovi ali drugih nevarnih radioaktivnih snovi, kar povzroči ali bi lahko povzročilo smrt ali hudo poškodbo osebe ali znatno škodo glede kakovosti zraka, zemlje, vode, živali ali rastlin;
  
- f) nezakonito posedovanje, odvzem, poškodovanje, usmrtitev ali trgovanje z zaščitениmi divjimi živalskimi in rastlinskimi vrstami ali njihovimi deli, vsaj v primerih, ko jim po definiciji notranjega prava grozi izumrtje;

g) nezakonito trgovanje s snovmi, ki tanjšajo ozonski plašč;

kadar so le-ta storjena naklepno.“

6 Člen 3 Okvirnega sklepa z naslovom „Kazniva dejanja iz malomarnosti“ določa:

„Vsaka država članica sprejme vse potrebne ukrepe, da v skladu s svojim notranjim pravom dejanja iz člena 2 opredeli kot kazniva, če so bila storjena iz malomarnosti ali vsaj hude malomarnosti.“

7 Člen 4 Okvirnega sklepa določa, da vsaka država članica sprejme vse potrebne ukrepe, da zagotovi, da je udeležba v dejanjih iz člena 2 ali napeljevanje k njim kazniva.

8 Člen 5(1) Okvirnega sklepa določa, da morajo biti tako določene kazni „učinkovit[e], sorazmern[e] in odvračiln[e]“, med njimi pa morajo biti tudi kazni, „ki vsaj v hudih primerih vključujejo tudi odvzem prostosti in ki lahko vodijo v izročitev“. Drugi odstavek tega člena dodaja, da te kazni „lahko spremljajo tudi druge kazni ali ukrepi“.

9 Člen 6 Okvirnega sklepa ureja odgovornost pravnih oseb s storitvijo ali opustitvijo, člen 7 tega sklepa pa opredeljuje sankcije, ki se zanje uporabljajo, in „vključujejo kazenske ali nekazenske denarne kazni ter druge sankcije“.

- 10 Nazadnje se člen 8 Okvirnega sklepa nanaša na sodno pristojnost, člen 9 pa na sodni pregon, ki ga mora izvesti država članica, ki ne izroči svojih državljanov.
- 11 Komisija se je pred različnimi pristojnimi organi Sveta izrekla zoper pravno podlago, ki jo je ta sprejel zato, da bi državam članicam naložil obveznost določitve kazenskih sankcij za storilce okoljskih kaznivih dejanj. Pravzaprav meni, da je glede tega primerna pravna podlaga člen 175(1) ES, in je poleg tega 15. marca 2001 Evropskemu parlamentu in Svetu predložila Predlog direktive o kazenskopravnem varstvu okolja (UL C 180, str. 238, v nadaljevanju: Predlog direktive), utemeljen na tem členu, ki je v svoji prilogi naštel pravne akte Skupnosti, zajete z dejavnostmi, ki so kaznive, navedene v členu 3 tega predloga.
- 12 Evropski parlament se je 9. aprila 2002 hkrati izrekel o Predlogu direktive v prvem branju in o osnutku Okvirnega sklepa.
- 13 Glede obsega pristojnosti Skupnosti se je strinjal z mnenjem Komisije, vendar je Svetu priporočil, naj Okvirni sklep sprejme kot dopolnilni instrument k Direktivi, tako da bo na področju kazenskopravnega varstva okolja posegal samo v vidike pravosodnega sodelovanja, in naj ne sprejme Okvirnega sklepa pred sprejetjem Predloga direktive (glej besedili, ki ju je sprejel Parlament 9. aprila 2002 in ki sta označeni kot A5-0099/2002 (prvo branje) in A5-0080/2002).



14 Svet ni sprejel Predloga direktive, vendar je besedilo pete in sedme uvodne izjave tako:

„(5) Svet je bil mnenja, da bi bilo primerno vključiti v ta okvirni sklep nekaj bistvenih določb iz predlagane direktive, še zlasti tiste, ki določajo, katera ravnanja morajo države članice v svojem notranjem pravu opredeliti kot kazniva.

[...]

(7) Svet je obravnaval ta predlog, vendar je prišel do zaključka, da v Svetu ne bo mogoče doseči večine, potrebne za njegovo sprejetje. Večina je bila mnenja, da predlog presega pooblastila, ki so bila podeljena Skupnosti s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, in da bi se cilji lahko dosegli s sprejetjem Okvirnega sklepa na podlagi Naslova VI Pogodbe o Evropski uniji. Svet je prav tako menil, da je ta okvirni sklep, ki temelji na členu 34 Pogodbe o Evropski uniji, ustrezeni instrument, s katerim se države članice zavežejo, da bodo določile kazenske sankcije. Spremenjeni predlog, ki ga je predložila Komisija, ni bil tak, da bi Svet lahko spremenil svoje stališče v tej zadevi.“

15 Komisija je k zapisniku sestanka Sveta, na katerem je bil sprejet Okvirni sklep, priložila to izjavo:

„Komisija meni, da Okvirni sklep ni primeren pravni instrument za to, da državam članicam nalaga obveznost določitve kazenskih sankcij na nacionalni ravni v primeru okoljskih kaznivih dejanj.

Komisija pravzaprav meni, kot je že večkrat opozorila pristojne organe Sveta, da je v okviru pristojnosti, ki jih ima za udejanjanje nalog, opredeljenih v členu 2 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, Skupnost državam članicam pristojna naložiti sprejetje sankcij, tudi kazenskih, na nacionalni ravni, če bi se to izkazalo za potrebno za doseg cilja Skupnosti.

Tako je na področju okolja, ki je predmet naslova XIX Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti.

Komisija poleg tega ugotavlja, da njen Predlog direktive o kazenskopravnem varstvu okolja v postopku soodločanja ni bil primerno obravnavan.

Zato ker je Svet Okvirni sklep sprejel kljub tej pristojnosti Skupnosti, si Komisija pridržuje vse pravice, ki jih ima na podlagi Pogodbe.“

## **Tožba**

- <sup>16</sup> S sklepom predsednika Sodišča z dne 29. septembra 2003 je bila Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Helenski republiki, Kraljevini Španiji, Francoski republiki, Irski, Kraljevini Nizozemski, Portugalski republiki, Republiki Finski, Kraljevini Švedski Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska ter Parlamentu dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta oziroma Komisije.

- 17 S sklepom z dne 17. marca 2004 je predsednik Sodišča zavrnil predlog za intervencijo v podporo predlogov Komisije, ki jih ga je predložil Ekonomsko-socialni odbor.

### *Trditve strank*

- 18 Komisija nasprotuje Svetovi izbiri člena 34 EU skupaj s členoma 29 EU in 31(e) EU za pravno podlago členoma 1 in 7 Okvirnega sklepa. Meni, da glede na njegov namen in vsebino ta spada med pristojnosti Skupnosti na področju okolja, kot so našteje v členu 3(1)(1) ES in členih od 174 ES do 176 ES.
- 19 Ne da bi tudi sicer za zakonodajalca Skupnosti zahtevala splošno pristojnost na kazenskem področju, Komisija meni, da je ta na podlagi člena 175 ES pristojen za to, da državam članicam naloži obveznost določitve kazenskih sankcij za kršitve skupnostne ureditve na področju varstva okolja, saj meni, da je to sredstvo potrebno za zagotavljanje učinkovitosti te ureditve. Usklajevanje nacionalnih kazenskih zakonodaj, zlasti elementov, ki so bistveni za okoljska kazniva dejanja in za katere se lahko izrečejo kazni, naj bi bilo zasnovano kot orodje obravnavane politike Skupnosti.
- 20 Komisija priznava, da na tem področju še ni precedensa. Kljub temu se v podporo svoji trditvi sklicuje na sodno prakso Sodišča glede dolžnosti lojalnosti in načel učinkovitosti in enakovrednosti (glej zlasti sodbo z dne 2. februarja 1977 v zadevi Amsterdam Bulb, 50/76, Recueil, str. 137, točka 33, in z dne 8. julija 1999 v zadevi

Nunes in de Matos, C-186/98, Recueil, str. I-4883, točki 12 in 14, ter sklep z dne 13. julija 1990 v zadevi Zwartveld in drugi, C-2/88, IMM, Recueil, str. I-3365, točka 17).

- 21 Enako več uredb, sprejetih na področju ribiške politike in prometa, državam članicam nalaga obveznost, da delujejo kazensko, oziroma postavlja omejitve za vrste sankcij, ki jih lahko te uveljavijo. Komisija navaja predvsem dva akta Skupnosti, ki naj bi državam članicam nalagala obveznost uvedbe nujno kazensko-pravnih sankcij, čeprav se ta opredelitev ni izrecno uporabila (glej člen 14 Direktive Sveta 91/308/EGS z dne 10. junija 1991 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja (UL L 166, str. 77) in člena 1 in 3 Direktive Sveta 2002/90/ES z dne 28. novembra 2002 o opredelitvi pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju (UL L 328, str. 17)).
- 22 Poleg tega Komisija zatrjuje, da je treba Okvirni sklep v vsakem primeru delno razglasiti za ničn, ker njegov člen 5(2), (6) in (7) državam članicam dopušča svobodo tudi pri določanju sankcij, ki niso kazenske, to je izbiri med kazenskimi in drugimi sankcijami, kar naj bi neizpodbitno sodilo v pristojnost Skupnosti.
- 23 Komisija vendarle ne trdi, da bi moral biti celoten Okvirni sklep predmet ene direktive. Predvsem ne nasprotuje temu, da je naslov VI Pogodbe o Evropski uniji primerna podlaga določbam tega sklepa, ki obravnavajo sodno pristojnost, izročitev in kazenski pregon storilcev kaznivih dejanj. Vendarle je glede na to, da te določbe ne bi mogle obstajati same zase, prisiljena predlagati razglasitev ničnosti Okvirnega sklepa v celoti.

- 24 Poleg tega Komisija navaja očitek, ki izhaja iz zlorabe postopka. Glede tega se opira na peto in sedmo uvodno izjavo Okvirnega sklepa, iz katerih sledi, da je bil instrument iz naslova VI Pogodbe izbran ob upoštevanju prikladnosti, saj Predlog direktive ni dosegel zahtevane večine za sprejetje, ker je večina držav članic zavrnila priznanje potrebne pristojnosti Skupnosti, da bi državam članicam naložila obveznost določitve kazenskih sankcij na področju okoljskih kaznivih dejanj.
- 25 Parlament se strinja z utemeljitvijo Komisije. Natančneje meni, da je Svet ustvaril nejasnost med pristojnostjo za sprejetje Predloga direktive, ki jo ima Skupnost, in pristojnostjo, ki je ta ne zahteva, za sprejetje Okvirnega sklepa v celoti. Dejstva, na katera se Svet sklicuje v podporo svoji trditvi, naj bi bila dejansko upoštevanje prikladnosti o izbiri, ali naložiti izključno kazenske sankcije ali ne, to je pomisleki, ki sodijo v zakonodajni postopek na podlagi členov 175 ES in 251 ES.
- 26 Svet in države članice, ki so intervenirale v tem postopku, razen Kraljevine Nizozemske, zatrjujejo, da v trenutnem pravnem položaju Skupnost nima pristojnosti, da bi državam članicam naložila kazensko sankcioniranje ravnanj, zajetih v Okvirnem sklepu.
- 27 Ne le, da glede tega ne obstaja nobena izrecna dodelitev pristojnosti, upošteva je znaten pomen kazenskega prava za suverenost držav članic niti ne bi bilo mogoče dopustiti, da bi se lahko ta pristojnost molče prenesla na Skupnost ob dodelitvi specifičnih vsebinskih pristojnosti, kot so tiste, ki se izvajajo na podlagi člena 175 ES.

- 28 Člena 135 ES in 280 ES, ki uporabo nacionalnega kazenskega prava in pravosodja izrecno pridržujeta državam članicam, to razlago potrjujeta.
- 29 To naj bi potrjevalo še dejstvo, da Pogodba o Evropski uniji pravosodnemu sodelovanju v kazenskih zadevah posveča poseben naslov (glej člene 29 EU, 30 EU in 31(1)(e) ES), ki na Evropsko unijo izrecno prenaša pristojnost v kazenskih zadevah, predvsem glede določanja elementov kaznivih dejanj in kazni, ki se zanje uporabljajo. Stališče Komisije naj bi bilo zato protislovno, saj naj bi po eni strani ponovno štela, da so avtorji Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe ES nameravali na Skupnost molče prenesti kazensko pristojnost, in po drugi strani spregledala, da so isti avtorji na Evropsko unijo izrecno prenesli tako pristojnost.
- 30 Nobena od sodb oziroma besedil sekundarne zakonodaje, na katere se sklicuje Komisija, naj ne bi bila taka, da bi potrjevala to trditev.
- 31 Prvič, Sodišče ni držav članic nikoli prisililo k sprejemanju kazenskih sankcij. V skladu z njegovo sodno prakso naj bi bile nedvomno države članice tiste, ki bi bedele nad sankcioniranjem kršitev prava Skupnosti pod podobnimi pogoji glede temelja in postopka, kot se uporabljajo za kršitve nacionalnega prava podobnih vrst in pomena, s tem da bi morala biti sankcija poleg tega učinkovita, odvrtilna in sorazmerna s kršitvijo; ob tem bi morali nacionalni organi pri teh kršitvah prava Skupnosti postopati enako skrbno kot pri tistih, ki jih uporabljajo pri uveljavljanju ustreznih nacionalnih zakonodaj (glej zlasti sodbo z dne 21. septembra 1989 v zadevi Komisija proti Grčiji, 68/88, Recueil, str. 2965, točki 24 in 25). Vendarle Sodišče ni niti izrecno niti implicitno presodilo, da je Skupnost pristojna za usklajevanje kazenskih predpisov, ki se uporabljajo v državah članicah. Nasprotno, štelo je, da je izbira sankcije prepuščena tem.

- 32 Drugič, zakonodajna praksa naj bi bila skladna s tem pojmovanjem. Razni akti sekundarne zakonodaje naj bi povzemali tradicionalno formulo, v skladu s katero je treba določiti „učinkovite, sorazmerne in odvračilne sankcije“ (glej na primer člen 3 Direktive 2002/90), ne da bi bila kljub temu vprašljiva svoboda držav članic, da izberejo administrativno ali kazensko pot. Ko je zakonodajalec Skupnosti, sicer v redkih primerih, natančno določil, da države članice izvedejo kazenske oziroma administrativne postopke, se je jasno omejil na opredelitev izbire, ki pa jim jo je v vsakem primeru ponudil.
- 33 Poleg tega je Komisija vsakič, ko je Svetu predlagala sprejetje akta Skupnosti s posledicami na kazenskem področju, kazenski del tega akta ločila, da bi ga prepustila Okvirnemu sklepu (glej Uredbo Sveta (ES) št. 974/98 z dne 3. maja 1998 o uvedbi evra (UL L 139, str. 1), ki jo je moral dopolniti Okvirni Sklep Sveta z dne 29. maja 2000 o povečanju zaščite s kaznimi in drugimi sankcijami za ponarejanje v zvezi z uvedbo evra (UL L 140, str. 1); glej tudi Direktivo 2002/90, dopolnjeno z Okvirnim sklepom Sveta 2002/946/PNZ z dne 28. novembra 2002 o krepitvi kazenskega okvirja na področju preprečevanja nudenja pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju (UL L 328, str.1)).
- 34 V obravnavanem primeru se je Okvirni sklep, upošteva njegov namen in vsebino (2000/383/PNZ), nanašal na usklajevanje kazenskega prava. Golo dejstvo, da je njegov namen boj proti okoljskim kaznivim dejanjem, ni tako, da bi lahko utemeljilo pristojnost Skupnosti. Dejansko bi ta sklep dopolnil pravo Skupnosti na področju varstva okolja.
- 35 Poleg tega Svet glede očitka, ki izhaja iz zlorabe oblasti, meni, da ta temelji na napačni razlagi uvodnih izjav Okvirnega sklepa.

- 36 Kraljevina Nizozemska, ki sicer podpira ugotovitve Sveta, zagovarja nekoliko bolj podrobno stališče kot ta. Meni, da lahko Skupnost pri izvrševanju pooblastil, ki jih ima na podlagi Pogodbe ES, državam članicam naloži obveznost določanja mogočega kazenskopravnega sankcioniranja določenih ravnanj na nacionalni ravni, če je sankcija neločljivo povezana z materialnimi določbami prava Skupnosti in če je mogoče učinkovito dokazati, da je taka represivna politika potrebna za uresničitev ciljev Pogodbe na zadevnem področju (glej sodbo z dne 27. oktobra 1992 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-240/90, Recueil, str. I-5383). Tako bi lahko bilo na primer takrat, ko bi bile za uporabo pravila za usklajevanje, ki temelji, na primer, na členu 175 ES, potrebne kazenske sankcije.
- 37 Nasprotno pa so pravilna pravna podlaga za tak ukrep, če iz njegove vsebine in narave sledi, da je v bistvenem namenjen usklajevanju kazenskih določb na splošni ravni, in da ureditev sankcij ni neločljivo povezana z zadevnim področjem prava Skupnosti, členu 29 EU, 31(e) EU in 34(2)(b) EU. Tako naj bi bilo tudi v tem primeru. Pravzaprav naj bi iz namena in vsebine Okvirnega sklepa izhajalo, da namerava na splošno zagotoviti usklajevanje kazenskopravnih sankcij v državah članicah. Dejstvo, da bi se lahko nanašal na pravila, sprejeta na podlagi Pogodbe ES, naj ne bi bilo odločilno.

### *Presoja Sodišča*

- 38 Na podlagi člena 47 EU nobena določba Pogodbe o Evropski uniji ne bi smela vplivati na določbe Pogodbe ES. Ta zahteva je navedena tudi v prvem odstavku člena 29 EU, s katerim se začinja naslov VI te pogodbe.



- 39 Sodišče je tisto, ki bedi nad tem, da akti, za katere Svet trdi, da spadajo v navedeni naslov VI, ne posegajo v pristojnosti, ki jih določbe Pogodbe ES dodeljujejo Skupnosti (glej sodbo z dne 12. maja 1998 v zadevi Komisija proti Svetu, C-170/96, Recueil, str. I-2763, točka 16).
- 40 Treba je torej preveriti, ali členi od 1 do 7 Okvirnega sklepa ne vplivajo na pristojnosti, ki jih ima Skupnost na podlagi člena 175 ES, če bi bili lahko, kot zatrjuje Komisija, sprejeti na podlagi te zadnjenavedene določbe.
- 41 Glede tega je gotovo, da je varstvo okolja ena bistvenih nalog Skupnosti (glej sodbe z dne 7. februarja 1985 v zadevi ADBHU, 240/83, Recueil, str. 531, točka 13; z dne 20. septembra 1988 v zadevi Komisija proti Danski, 302/86, Recueil, str. 4607, točka 8, in z dne 2. aprila 1998 v zadevi Outokumpu, C-213/96, Recueil, str. I-1777, točka 32). V tem smislu člen 2 ES določa, da je naloga Skupnosti spodbujati „visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja“, in člen 3(1)(l) ES v ta namen določa uvedbo „politik[e] na področju okolja“.
- 42 Poleg tega „zahteve varstva okolja je treba vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Skupnosti“ na podlagi člena 6 ES, določbe, ki poudarja razsežnost in temeljnost te naloge.

- 43 Členi od 174 ES do 176 ES so načeloma okvir, v katerem je treba izvajati skupnostno politiko na področju okolja. Zlasti členu 174(1) ES so podrobneje naštetih cilji okoljske politike Skupnosti, člen 175 ES pa opredeljuje postopke, ki jih je treba upoštevati za doseg te ciljev. Pristojnost Skupnosti se na splošno izvaja po postopku iz člena 251 ES, po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij. Vendarle glede določenih področij, zajetih v členu 175(2) ES, Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom ter z v členu zgoraj navedenima organoma odloči sam.
- 44 Kot je Sodišče že presodilo, vsi ukrepi, zajeti v treh alineah člena 175(2), prvi pododstavek, ES, vsebujejo posredovanje institucij Skupnosti na področjih, kot so davčna politika, energetska politika in politika prostorskega načrtovanja, v katerih Skupnost, razen skupnostne okoljske politike, bodisi nima zakonodajne pristojnosti bodisi se zahteva soglasje v Svetu (sodba z dne 30. januarja 2001 v zadevi Španija proti Svetu, C-36/98, Recueil, str. I-779, točka 54).
- 45 Poleg tega je treba opozoriti še na to, da mora v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča izbira pravne podlage za akt Skupnosti temeljiti na objektivnih dejstvih, ki omogočajo sodni nadzor, med katerimi sta predvsem namen in vsebina akta (glej zlasti sodbi z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Svetu, imenovano „Dioxyde de titane“ (Titanov dioksid), C-300/89, Recueil, str. I-2867, točka 10, in z dne 19. septembra 2002 v zadevi Huber, C-336/00, Recueil, str. I-7699, točka 30).
- 46 Glede namena Okvirnega sklepa iz njegovega naslova in prvih treh uvodnih izjav izhaja, da sledi cilju varstva okolja. Svet, zaskrbljen „zaradi porasta okoljske

kriminalitete in njenih posledic, ki se vedno pogosteje širijo čez meje držav, v katerih so bila [dejanja] storjena“, je potem ko je ugotovil, da ta pomeni „grožnjo okolju“ in „problem, s katerim se soočajo vse države članice“, presodil, da je potreben „oster odgovor“ in da „naj države članice usklajeno delujejo za kazenskoopravno varstvo okolja“.

<sup>47</sup> Glede vsebine Okvirnega sklepa ta v členu 2 uvaja seznam zlasti hudih ravnanj v škodo okolja, ki jih morajo države članice kazenskoopravno sankcionirati. Res je, da člani od 2 do 7 tega sklepa zajemajo delno usklajevanje kazenskih zakonodaj držav članic, zlasti elementov, ki so bistveni za okoljska kazniva dejanja. Kazenska zakonodaja, tako kot pravila kazenskega postopka, pa sicer načeloma ne sodi v pristojnost Skupnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 11. novembra 1981 v zadevi Casati, 203/80, Recueil, str. 2595, točka 27, in z dne 16. junija 1998 v zadevi Lemmens, C-226/97, Recueil, str. I-3711, točka 19).

<sup>48</sup> Ta zadnja ugotovitev kljub temu ne bi smela ovirati zakonodajalca Skupnosti, če učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazenske sankcije, ki jih uporabljajo pristojni nacionalni organi, pomenijo potreben ukrep za boj proti hudim okoljskim kršitvam, da sprejme ukrepe v povezavi s kazenskim pravom držav članic, za katere meni, da so potrebni za zagotavljanje polne učinkovitosti norm, ki jih določa na področju varstva okolja.

- 49 Treba je dodati, da če v obravnavanem primeru člani od 1 do 7 Okvirnega sklepa urejajo inkriminacijo določenih posebej hudih okoljskih kaznivih ravnanj, državam članicam puščajo izbiro kazenskih sankcij, ki se uporabljajo, vendar morajo biti v skladu s členom 5(1) tega sklepa kljub temu učinkovite, sorazmerne in odvračilne.
- 50 Svet ne nasprotuje temu, da so med ravnanji, naštetimi v členu 2 Okvirnega sklepa, kršitve številnih aktov Skupnosti, ki so bili naštetih v prilogi k Predlogu direktive. Poleg tega iz prvih treh uvodnih izjav tega sklepa izhaja, da je Svet menil, da so kazenske sankcije neizogibne za boj proti hudim okoljskim kršitvam.
- 51 Iz zgoraj navedenega sledi, da je glavni namen členov od 1 do 7 Okvirnega sklepa tako zaradi njihovega namena kot zaradi njihove vsebine varstvo okolja in bi bili lahko zato veljavno sprejeti na podlagi člena 175 ES.
- 52 Okoliščina, da člena 135 ES in 280(4) ES uporabo nacionalnega kazenskega prava in pravosodja na področju carinskega sodelovanja in boja proti oškodovanju finančnih interesov Skupnosti pridržujeta državam članicam, ni taka, da bi sprožila dvom o tej ugotovitvi. Pravzaprav iz teh določb ni mogoče sklepati, da je treba v okviru izvajanja okoljske politike vsako kazenskopravno usklajevanje, čeprav omejeno, kot izhaja iz Okvirnega sklepa, zavrniti, čeprav bi bilo potrebno za zagotavljanje učinkovitosti prava Skupnosti.

- 53 V teh okoliščinah Okvirni sklep s tem, da posega v pristojnosti, ki jih člen 175 ES dodeljuje Skupnosti, v celoti, zaradi svoje nedeljivosti, krši člen 47 EU.
- 54 Zaradi tega ni treba preučiti trditve Komisije, v skladu s katero bi moral biti Okvirni sklep v vsakem primeru delno razglašen za ničen, ker njegov člen 5(2), (6) in (7) državam članicam pušča možnost, da določijo tudi druge sankcije, ki niso kazenske, to je izbiro med kazenskimi in drugimi sankcijami, kar bi bilo nesporno v pristojnosti Skupnosti.
- 55 Upošteva vse zgoraj navedeno, je treba Okvirni sklep razglasiti za ničen.

## **Stroški**

- 56 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Svetu naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi tožbenimi razlogi ni uspel, se mu naloži plačilo stroškov. Na podlagi člena 69(4), prvi pododstavek, tega poslovnika, intervenienti v tem sporu nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Okvirni sklep Sveta 2003/80/PNZ z dne 27. januarja 2003 o kazensko-pravnem varstvu okolja se razglasi za ničn.**
- 2. Svetu Evropske unije se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Kraljevina Španija, Francoska republika, Irska, Kraljevina Nizozemska, Portugalska republika, Republika Finska, Kraljevina Švedska in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Evropski parlament nosijo svoje stroške.**

Podpisi