

*POMERAĆEMO GRANICE*

*INSTITUT DRUŠTVENIH NAUKA*

# ***POMERAĆEMO GRANICE***

*Izdavač*  
Institut društvenih nauka

*Za izdavača*  
Mirjana Rašević

*Urednici*  
Mirjana Rašević / Milan M. Marković

*Recenzenti*  
Zorica Mršević / Aleksandar Bošković

*Lektura i prelom*  
Marina Zelić

*Štampa i grafički dizajn*  
DC Grafički centar

Beograd, 2012.

Stavovi izraženi u radovima objavljenim u ovom Zborniku  
pripadaju autorima i nužno ne odražavaju stav  
Instituta društvenih nauka.

Sve imenice upotrebene u ovom Zborniku u muškom rodu  
odnose se po principu rodne ravnopravnosti i na ženska lica.

***POMERAČEMO  
GRANICE***

INSTITUT DRUŠTVENIH NAUKA

Marko Milenković

## **Upravni poslovi u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji i podela nadležnosti sa državama članicama**

### **Uvod**

Produbljivanjem integracija u okviru Evropske unije, države članice poveravaju sve veći obim nadležnosti Uniji, usled čega dolazi do uvećanja broja upravnih poslova i potrebe za kadrovskim proširenjem administracije. Oblast zaštite životne sredine je u tom pogledu posebno interesantna zbog progresivnog razvoja normativnog okvira, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou, povećanja broja procedura i standarda koji moraju da se poštuju pri uticaju na životnu sredinu, kao i potrebe kontinuiranog i intenzivnijeg nadzora nego ranije. Proces regulacije u oblasti zaštite životne sredine spada u kompleksnije zbog značajnih ekonomskih i političkih implikacija, pre svega rasta investicionih troškova i rizika relokacije biznisa i radnih mesta u jurisdikcije sa nižim standardima.

U radu se analizira obim delegacije nadležnosti Evropskoj uniji u oblasti životne sredine od strane država članica i modaliteti obavljanja regulatornih, informativnih, edukativnih, poslova sistematizacije i razmene podataka na nadnacionalnom nivou. Cilj rada je i da se na primeru zaštite životne sredine preispitaju i mogućnosti obavljanja inspeksijskih poslova od strane komunitarnih organa kao i obavljanje upravnih poslova putem umrežavanja nacionalnih organa i javnih agencija koje obavljaju poslove u ovoj oblasti. Izazovi implementacije ekoloških propisa su brojni, i proizlaze kako iz složenosti i troškova koji su sa njima vezani, tako i iz različitosti nacionalnih sistema koji ih implementiraju. Sa proširenjem Evropske unije produbila se asimetrija između ekonomske moći članica i njihovih sposobnosti i tradicija zaštite životne sredine, te ovako neusklađeni sistemi upravljanja zaštitom životne sredine mogu dovesti, i dovode, do disbalansa u nivou zaštite i

stanja životne sredine.<sup>1</sup> Poslovi savremene javne uprave su raznovrsni, naročito u oblasti zaštite životne sredine. Upravnu delatnost, kao ukupnost svih aktivnosti uprave, čine izvršavanje propisa, učestvovanje u oblikovanju politika, praćenje stanja, inspekcijski nadzor i ostali stručni poslovi poput izrade analiza, prikupljanje podataka, informisanja (Lilić (2009, 303-304).

U prvom delu rada se analizira podela nadležnosti u oblasti zaštite životne sredine između Evropske unije i država članica nakon usvajanja Ugovora iz Lisabona, dok se u drugom delu rada analizira obavljanje upravnih poslova u oblasti zaštite životne sredine sa naglaskom na obavljanje poslova inspekcijskog nadzora i podelom odgovornosti između Unije i država članica.

### **Zaštita životne sredine i podela nadležnosti između Evropske unije i država članica**

Politika zaštite životne sredine u okviru Evropske ekonomske zajednice započeta je kroz oblik međuvladine saradnje početkom 70-ih, tada bez pravne osnove u osnivačkim ugovorima, da bi svoje ugovorno uobličenje dobila tek 1986. godine uvođenjem zaštite životne sredine u Jedinstveni evropski akt.<sup>2</sup> Ugovorom iz Lisabona na eksplicitan način su definisane isključive nadležnosti Evropske unije, podeljene nadležnosti i one koje pripadaju državama članicama, a za koje EU ima samo koordinativnu ulogu. Zaštita životne sredine i sa njom blisko povezane politike i nadležnosti u oblasti ribarenja, energetike i poljoprivrede predstavljaju podeljene nadležnosti. Sa druge strane, zaštita pomorskih bioloških resursa u okviru politike ribarenja, izmenama koje je doneo Ugovor iz Lisabona, postala je isključiva nadležnost Evropske unije.

#### *Pravni izvori EU u oblasti zaštite životne sredine*

Pravni izvori Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine su brojni i pokrivaju široku materiju horizontalnog ekološkog zakonodavstva i sektorska pitanja zaštite prirodnih dobara, uticaja na pojedinačne

<sup>1</sup> Ovo se pre svega odnosi na mogućnosti i kapacitete novih članica EU da transponuju i implementiraju ekološki *acquis*. Uporediti Toshkov (2010), Börzel (2010), European Commission (2011).

<sup>2</sup> Više o razvoju ekološkog prava i politike EU videti: Kramer (2007), Lee (2005), Čavoški (2007), Todić (2011).

medijume životne sredine, kao i intersektoralna pitanja poput energetike ili poljoprivrede. Ugovor iz Lisabona nije uveo veće novine u pogledu zaštite životne sredine u odnosu na prethodne verzije ugovora, naročito u pogledu eventualnog proširivanja nadležnosti Evropske unije i ovlašćenja njenih organa za obavljanje određenih poslova u ovoj oblasti.<sup>3</sup> Ipak, i u Ugovoru o Evropskoj uniji kao i Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije dodatno je naglašen značaj zaštite životne sredine i inkorporacija zaštite životne sredine u sve sektorske politike Unije i zakonodavstvo (Jordan, Lenschow, 2010).

Ugovor o Evropskoj uniji među osnovnim načelima predviđa da „Unija radi na održivom razvoju Evrope, koji počiva na uravnoteženom ekonomskom rastu i stabilnosti cena, visokokonkurentnoj socijalnoj tržišnoj privredi, čiji je cilj puna zaposlenost i društveni napredak, kao i visok nivo zaštite i poboljšanja životne sredine” (član 3 st. 2) kao i da “doprinosi održivom razvoju planete“ (član 3 st. 5). Naslovom V Ugovora o Evropskoj uniji koji se odnosi na aktivnosti Evropske Unije u oblasti spoljne i bezbednosne politike, i članom 21 je, između ostalog, predviđeno da će Unija sprovoditi zajedničku politiku i aktivnosti i raditi na ostvarivanju visokog nivoa saradnje u oblasti međunarodnih odnosa s ciljem, da se ubrza ekonomski, društveni i razvoj u oblasti životne sredine zemalja u razvoju sa primarnim ciljem iskorenjivanja siromaštva kao i sa ciljem pomoći razvoju međunarodnih mera potrebnih radi očuvanja i unapređenja kvaliteta životne sredine i održivog razvoja globalnih prirodnih resursa i obezbeđenja održivog razvoja.<sup>4</sup>

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije<sup>5</sup> u članu 4. predviđa da Evropska unija ima podeljenu nadležnost sa državama članicama u pogledu većeg broja oblasti uključujući zaštitu životne sredine, s tim što očuvanje morskih bioloških resursa u skladu sa zajedničkom politikom ribarstva spada u isključivu nadležnost Unije (član 3).<sup>6</sup> U naslovu XX,

<sup>3</sup> Šire analize uticaja Ugovora iz Lisabona na Ekološko pravo i politiku: Benson i Jordan (2008, 2010), Vedder (2010), Client Earth (2010).

<sup>4</sup> Postoje kritike u literaturi da se izmenama koje je doneo Ugovor iz Lisabona i dalje na slab način ukazuje na važnost održivog razvoja (Vedder, 2010: 287).

<sup>5</sup> Nekadašnji ugovor o Evropskoj zajednici.

<sup>6</sup> U oblastima u kojima su podeljene nadležnosti, postoji mogućnost delovanja kako država članica tako i Evropske unije, ali su članice ograničene u pogledu delovanja time da li je Unija već koristila nadležnosti u određenoj oblasti. O podeli nadležnosti nakon usvajanja Ugovora iz Lisabona videti: Avbelj (2010). Za analizu podele nadležnosti u oblasti zaštite životne sredine, i politike ribarenja videti: Client Earth (2010, 6-17).

članovi 191-193 (nekadašnji članovi 174-176), sadržane su odredbe koje se direktno odnose na životnu sredinu. Član 191 predviđa ciljeve politike Unije u oblasti životne sredine: 1. očuvanje, zaštita i poboljšanje kvaliteta životne sredine; 2. zaštita zdravlja ljudi; 3. mudro i racionalno korišćenje prirodnih resursa; 4. podsticanje mera, na međunarodnom nivou, za rešavanje regionalnih ili globalnih problema životne sredine, a naročito u borbi protiv klimatskih promena. Poslednji cilj predstavlja novinu Ugovora iz Lisabona, i značajan je pošto ističe pitanje klimatskih promena kao poseban cilj politike zaštite životne sredine EU, u tom smislu najavljujući dalje usmerenje i aktivnosti Unije povodom ovog problema. Ugovor takođe predviđa da politika Unije u oblasti životne sredine ima za cilj da se postigne visok stepen zaštite, vodeći računa o različitim stanjima u različitim regionima Unije, kao i da se zasniva na načelima predostrožnosti i preventivnog delovanja, otklanjanja nanesene štete na izvoru i načelu „zagađivač plaća“. S tim u vezi, ugovor predviđa i da mere za harmonizaciju sa zahtevima zaštite životne sredine koje usvajaju države članice mogu uključivati zaštitne klauzule, iz razloga koji su vezani za životnu sredinu, a nisu ekonomske prirode, uz uslov da budu kontrolisane od strane Evropske unije. Član 191 takođe postavlja i okvire za kreiranje politike u ovoj oblasti, propisujući da Unija vodi računa o: 1. raspoloživim naučnim i tehničkim podacima; 2. stanju životne sredine u raznim regionima Unije; 3. mogućim koristima i troškovima delovanja ili nedelovanja; 4. ekonomskom i socijalnom razvoju Unije u celini i uravnoteženom razvoju njenih regiona. Ugovorom o funkcionisanju EU, takođe je predviđeno da u okviru svojih nadležnosti Unija i države članice saraduju sa trećim zemljama i nadležnim međunarodnim organizacijama, kao i da pojednostosti saradnje Unije mogu biti predmet sporazuma između Unije i zainteresovanih trećih strana.<sup>7</sup>

Član 192. se odnosi na donošenje odluka u oblasti zaštite životne sredine. Njime je predviđeno da Evropski parlament i Savet, u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom (koodlučivanje), a nakon savetovanja sa Ekonomsko-socijalnim komitetom i Komitetom regiona, odlučuju koje mere Unija treba da preduzme radi ostvarivanja ciljeva iz člana 191. Izuzetno, Savet jednoglasno odlučuje u skladu sa posebnim

<sup>7</sup> Dodatno je precizirano da navedena norma ne dovodi u pitanje nadležnost država članica za vođenje pregovora u međunarodnim telima i za zaključivanje međunarodnih sporazuma.

zakonodavnim postupkom, nakon savetovanja sa Evropskim parlamentom, Ekonomsko-socijalnim komitetom i Komitetom regiona, u pogledu: 1. odredbi prvenstveno fiskalne prirode; 2. mera koje utiču na prostorno planiranje; upravljanje količinama vodnih resursa ili koje utiču, neposredno ili posredno na raspoloživost ovih resursa; upotrebu zemljišta, sa izuzetkom upravljanja otpadom; 3. mera koje značajno utiču na izbor države članice između različitih izvora energije i na opštu strukturu njenog snabdevanja energijom. Ovaj način odlučivanja se, *de facto*, izjednačava sa međuvladinom saradnjom kakva postoji kod drugih nadležnosti Evropske unije.<sup>8</sup> Savet može, jednoglasno na predlog Komisije i nakon savetovanja sa Evropskim parlamentom, Ekonomsko-socijalnim komitetom i Komitetom regiona, odlučiti da se redovni zakonodavni postupak primjenjuje na prethodno navedena pitanja, čime države članice sporazumno proširuju mogućnosti delovanja EU u budućnosti. Ugovor takođe predviđa da, ne dovodeći u pitanje određene mere koje je utvrdila Unija, države članice finansiraju i sprovode politiku u oblasti životne sredine. Ovom normom je u velikoj meri ograničen obim upravnih nadležnosti organa Evropske unije, naročito u pogledu implementacije i kontrole samog sprovođenja propisa u praksi. Konačno, član 193 predviđa da države članice mogu da zadrže ili uvedu strože standarde zaštite životne sredine ako su oni u skladu sa ugovorom i ako se o njima obavesti Evropska Komisija.

Pored dva (osnivačka) ugovora, Izmenama iz Lisabona jednaka pravna snaga je data i Povelji o osnovnim pravima Evropske unije. Član 37 Povelje predviđa da visok nivo zaštite životne sredine i unapređenja kvaliteta životne sredine mora biti integrisan u politike Evropske unije i ostvaren u skladu sa principom održivog razvoja.<sup>9</sup>

### *Komunitarne institucije i sprovođenje politike zaštite životne sredine*

Nadležnosti EU za obavljanje poslova u oblasti životne sredine može se trostruko analizirati – u odnosu na nadležnosti država članica, nadležnost u pitanjima međunarodne saradnje u oblasti životne sredine, nadležnost pojedinih organa EU; iako pripada jednoj od oblasti u kojima je EU donela najveći broj akata, ova nadležnost je i dalje ograničena

<sup>8</sup> O procedurama usvajanja odluka u Evropskoj uniji posle Ugovora iz Lisabona videti Best (2010), Dougan (2009).

<sup>9</sup> Više o značaju ovog člana videti Client Earth (2010: 5).



principom supsidijarnosti, koji je prvi put implementiran za životnu sredinu, i jednoglasnim odlučivanjem za najznačajnije aspekte politike. (Todić, 2011: 27-28)

Evropska Komisija ima veoma značajnu ulogu u kreiranju politike zaštite životne sredine, prevashodno kao predlagač propisa EU. Iako nema direktnu nadzornu ulogu nad primenom propisa, o čemu će više reći biti u narednom poglavlju, Evropska Komisija može da inicira procedure pred Sudom pravde Evropske unije u slučaju da države članice ne implementiraju obaveze iz komunitarnih propisa, u skladu sa članom 211 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. U okviru Evropske Komisije pitanjima zaštite životne sredine bavi se više direktorata: Direktorat za zaštitu životne sredine, Direktorat za energetiku, Direktorat za zaštitu zdravlja i potrošače, Direktorat za poljoprivredu i ruralni razvoj, Direktorat za pomorska pitanja i ribarenje. 2010. godine osnovan je posebni Direktorat za klimatske promene koji je preuzeo deo nadležnosti od Direktorata za zaštitu životne sredine i Direktorata za energetiku u okviru jačeg definisanja i angažovanja EU po pitanju rešavanja problema klimatskih promena. Na ovaj direktorat su prešli poslovi u vezi sa koordinisanjem Evropske šeme za trgovinu emisijama gasova staklene bašte kao i učešće EU u međunarodnim pregovorima o klimatskim promenama ([http://ec.europa.eu/dgs/clima/mission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/clima/mission/index_en.htm)).

Evropski parlament, uz Savet ministara, donosi akte sekundarnog zakonodavstva na predlog Komisije. Pitanjima životne sredine u okviru Parlamenta se bavi Komitet za životnu sredinu, javno zdravlje i bezbednost hrane koji čini ukupno 64 članova od 736 članova Parlamenta, i koji razmatra zakonodavne predloge pre usvajanja na plenarnim zasedanjima parlamenta. Savet Ministara, uz Evropski parlament, usvaja sekundarne propise i političke akte uključujući one koji se odnose na životnu sredinu. Kada razmatra pitanja u ovoj oblasti, zaseda kao Savet ministara za životnu sredinu država članica EU. Konačno, Sud pravde Evropske unije kao ima značajnu ulogu u ovoj oblasti i doneo je veliki broj presuda, naročito u slučajevima neimplementacije obaveza koje proizlaze iz sekundarnog zakonodavstva od strane država članica.

Sa stanovišta obavljanja rastućeg broja upravnih, regulatornih i stručnih poslova, za ovu analizu posebno je interesantno nekoliko agencija Evropske unije u ovoj oblasti. To su prevashodno Evropska

agencija za zaštitu životne sredine i Evropska agencija za hemikalije, ali i Evropska agencija za pomorsku bezbednost, Agencija za kontrolu ribarenja, i drugi oblici saradnje i koordinacije nacionalnih organa.

Evropska agencija za zaštitu životne sredine (EEA) obavlja prevashodno poslove prikupljanja i obrade informacija značajnih za životnu sredinu, njihove obrade i sistematizacije kao i informisanja javnosti u ovoj oblasti.<sup>10</sup> EEA takođe ima i koordinativnu ulogu za nacionalne agencije koju ostvaruje putem dve mreže direktora agencija u oblasti zaštite životne sredine. Aktivnosti EEA se prostiru i izvan domena EU putem prikupljanja podataka i njihove razmene i sa članicama EFTA i državama Zapadnog Balkana kroz Eionet (European Environment Information and Observation Network).<sup>11</sup>

Evropska agencija za hemikalije je osnovana sa ciljem obavljanja kompleksnih poslova u vezi sa implementacijom REACH regulative (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemical substances – Registracija, evaluacija, autorizacija i ograničenje upotrebe hemijskih supstanci). Zbog kompleksnosti aktivnosti u ovoj oblasti, pre svega potrebe za regulacijom rizika, njene aktivnosti uključuju informisanje javnosti, pomoć kompanijama radi primene REACH regulative, ali i učešće u formiranju politika i donošenju akata kroz obezbeđivanje naučnih informacija u regulatornom procesu (<http://echa.europa.eu/web/guest>).

Evropska agencija za pomorsku bezbednost ima prevashodne nadležnosti u domenu saobraćaja – obuka u oblasti izdavanja dozvola, kontrole obavljanja plovidbe, koordinacija nadležnih tela država članica zaduženih za pomorski saobraćaj. Ipak, njena ovlašćenja i uloge u oblasti zaštite životne sredine su značajne i obuhvataju: bezbednost plovidbe i sprečavanje zagađenja, uspostavljanje mreže za nadzor transporta opasnih supstanci morskim putem, obezbeđivanje pomoći državama članicama prilikom ekoloških incidenata na moru (naročito isticanja nafte), kao i razvoj satelitskog sistema za rano upozoravanje u slučaju

<sup>10</sup> Za sve poslove koje obavlja Evropska agencija za zaštitu životne sredine videti: Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network (Codified version), OJ C 162, 25.6.2008, p. 86.

<sup>11</sup> U Srbiji je 2004. godine formirana Agencija za zaštitu životne sredine, a model nadležnosti Evropske agencije za zaštitu životne sredine poslužio je i za definisanje nadležnosti naše Agencije. Više o njenom položaju i ulozi videti: Milenković (2011a).

izlivanja opasnih supstanci u more (<http://www.emsa.europa.eu/>). Sa stanovišta obavljanja upravnih poslova, posebno je značajna mogućnost inspeksijskog nadzora nacionalnih tela zaduženih za kontrolu propisa u oblasti bezbednosti plovidbe, čime se indirektno utiče i na zaštitu životne sredine, što predstavlja izuzetak među inspeksijskim ovlašćenjima komunitarnih organa.

Agencija za kontrolu ribarenja ima ulogu u sprovođenju složene komunitarne politike ribarenja čiji jedan od ciljeva predstavlja i zaštita ribljeg fonda od prekomernog ulova. Ona svoje aktivnosti obavlja kroz koordinaciju i organizaciju saradnje država članica, obuka nacionalnih inspektora (ali ne i direktnu inspeksijsku kontrolu), razvoj tehnika kontrole (<http://cfca.europa.eu/pages/home/home.htm>).

Saradnja u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji se, pored glavnih komunitarnih organa, odvija i kroz relevantne agencije, mreže agencija i druge koordinativne oblike kreirane za unapređenje saradnje između nacionalnih organa. Ovakva vrsta upravljanja, kroz administrativnu saradnju i koordinaciju, ima puno prednosti mada postoje i argumenti da je za njenu uspešnost neophodno postojanje dovoljnih administrativnih kapaciteta država članica (Schout, Jourdan, Twena: 2010) koji kapacitete definišu kao mehanizme koji omogućavaju „koordinaciju u okviru mreža nezavisnih aktera putem pomoći učesnicima u međusobnoj razmeni informacija, identifikaciji problema koji zahtevaju koordinisana rešenja i arbitriranju u situacijama kada konflikti ne mogu da se reše neformalno“ (Schout, Jourdan, Twena: 2010, 156). To su sledeće organizacije: 1) Mreža EU za sprovođenje i poštovanje propisa u oblasti životne sredine (The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law - IMPEL); 2) Mreža za sprovođenje propisa u oblasti hemikalija (The Chemicals Legislation Enforcement Network - CLEEN); 3) Savetodavna veća za životnu sredinu i održivi razvoj (The European Environment and Sustainable Development Advisory Councils – EEAC); 4) Evropska mreža šefova Agencija za očuvanje prirode (The European Network of Heads of Nature Conservation Agencies – ENCA net); 5) Evropska mreža šefova Agencija za zaštitu životne sredine (The European Network of Heads of Environment Protection Agencies – NHEEPA).

### Širenje nadležnosti i aktivnosti EU u oblastima zaštite životne sredine

Zakonodavstvo Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine čini više stotina različitih akata, uključujući regulative, direktive i akte mekog prava u širokom polju regulacije koje pokriva oblast.<sup>12</sup> Pored problema i prirode regulatornog procesa u ovoj oblasti, ključni izazov predstavlja sprovođenje propisa i nadzor nad sprovođenjem od strane uprave. Kao što je već naglašeno, u oblasti zaštite životne sredine nadležnosti za inspekcijски nadzor se nalaze na nivou država članica, ali se povremeno pojavljuju inicijative za izmenu ovakvog rešenja koje će biti analizirane dalje u članku.

Inspekcijски nadzor predstavlja jedan od najvažnijih vidova upravne delatnosti, od velike je važnosti za uspešnu implementaciju legilslative u svim oblastima i jedan je od preduslova za ostvarivanje prava pojedinaca i privrednih društava.<sup>13</sup> U domenu zaštite životne sredine ova vrsta kontrole posebno je važna zbog potencijalnih štetnih posledica po životnu sredinu i zdravlje ljudi koje nepridržavanje ekološkim propisima može imati. Od početka osamdesetih godina 20. veka, u velikom broju zemalja je došlo do redefinisivanja modaliteta rada javne uprave, uvođenjenja novih principa njenog rada u cilju unapređenja njene efikasnosti.<sup>14</sup> Rasprostranjena deregulacija i umanjivanje broja potencijalnih situacija koje mogu biti izložene kontroli, uz uspostavljanje novih principa poput „kontrolisanja rezultata, a ne procesa“ (Kavran: 2003, 66) vodila je i opštoj tendenciji smanjenja obima uvida administracije (prevashodno *ex ante* uvida) u mnogim delatnostima privatnog sektora. Zaštita životne sredine predstavlja izuzetak od ovog trenda, usled progresivnog razvoja normativnog okvira i relevantnih standarda, uvećavanja broja procedura i uslova koji operateri koji utiču na životnu sredinu moraju da poštuju, kao i potrebe kontinuiranog i intenzivnijeg nadzora nego ranije. Ovo je posebno relevantno za tranzicione zemlje u kojima zaštita životne sredine tradicionalno nije bila razvijena.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Za pregled zakonodavstva po oblastima videti: Todić (2011), Čavoški (2007).

<sup>13</sup> Više o inspekcijskom nadzoru u oblasti zaštite životne sredine videti: Milenković (2011b).

<sup>14</sup> Više o principima novog javnog menadžmenta videti Trbović *et al.* (2010, 45-58).

<sup>15</sup> O inspekcijskom nadzoru u oblasti životne sredine u Srbiji u tranzicionom periodu videti Vavić *et al.* (2008).

Posebno značajno za implementaciju ekoloških propisa predstavlja obavljanje nadzora nad sprovođenjem propisa od strane operatora koji utiču na životnu sredinu, tj. na konkretna pravna i fizička lica u državama članicama. Nadzorni (kontrolni) proces karakteriše korišćenje upravno pravnih ovlašćenja, koje zakonodavac dodeljuje kontrolnom nadzornom organu i koji on može vršiti prema kontrolisanom subjektu, a u vezi sa objektom odnosno predmetom kontrole. U skladu sa važećom podelom nadležnosti između Evropske unije i država članica, ovi poslovi se nalaze na nacionalnom nivou i (osim u ograničenim slučajevima) nisu preneti komunitarnim organima. Zadržavanje ovog oblika kontrole na nacionalnom nivou proističe i iz prirode kontrolnog procesa i širine ovlašćenja i (potencijalnog) zadiranja u prava operatera. U materiji zaštite životne sredine moguće je praviti distinkciju između pravnih i ostalih vidova kontrolisanja nadziranog lica.<sup>16</sup> U ovoj oblasti, misli se pre svega na stručnu (tehničku) naspram pravne, koja bi za svoj predmet imala prvenstveno poštovanje procedura ustanovljenih relevantnim propisima. Nije moguće u potpunosti razdvojiti ova dva vida kontrole s obzirom da su tehnički normativi najčešće pretočeni u pravna pravila. Ekološke inspekcije, po pravilu, pored preventivnog karaktera, imaju i zakonske mogućnosti urgentnog delovanja u cilju neposrednog sprečavanja nastanka ekološke štete, kao i otklanjanja daljih posledica po životnu sredinu u konkretnim situacijama. Zbog hitnosti ovakvih situacija, u upravna ovlašćenja inspektora se uključuje i (privremena) zabrana vršenja izvesnih delatnosti koje su takve prirode da mogu prouzrokovati zagađivanje životne sredine, dok se ne pribavi dozvola (odobrenje) nadležnog organa za obavljanje takve delatnosti, odnosno dok ne budu uklonjene smetnje za obavljanje delatnosti u skladu sa izdatim odobrenjem.

Ključno pitanje za efektivnost ekološkog prava EU je kako premostiti implementacioni jaz<sup>17</sup> koji postoji između država članica i kako dovesti do usaglašenog nivoa primene (okvirno-ciljnih) komunitarnih propisa na

<sup>16</sup> Iako su sve vrste uvida zakonski zasnovane i predstavljaju vršenje upravnih ovlašćenja.

<sup>17</sup> „Implementacioni jaz“ je izraz koji se često koristi za označavanje razlike koja u praksi nastaje između zacrtanih ciljeva određene politike odnosno propisa i rezultata koji nastaju njenom primenom. Konkretno u oblasti zaštite životne sredine on je često prisutan. O problemima implementacionog jaza u ovoj oblasti uporediti European Commission (2011).

nacionalnom nivou. Uočavaju se dva moguća trenda odnosno dva puta. Prvi bi se sastojao u proširivanju ovlašćenja komunitarnih organa, tj. konkretno davanju inspeksijskih nadležnosti komunitarnim organima. Drugi bi se ogledao u daljem razvijanju koordinacije kroz mreže nacionalnih tela. Organi Evropske unije tj. Evropska komisija već ima ovlašćenja za vršenje inspeksijskog nadzora odnosno terenskih provera, uz asistenciju nacionalnih organa, u oblasti prava konkurencije, a na osnovu prikupljenih dokaza moguće je i izricanje kazni kompanijama za povrede propisa o zaštiti konkurencije od strane Evropske komisije. Slično, problemi zagađenja životne sredine su transnacionalnog karaktera i tom pogledu postoji potreba za prekograničnom saradnjom i sprovođenjem ekoloških inspeksijskih kontrola. S obzirom na nepostojanje centralizovanih inspeksijskih organa i adekvatnih ovlašćenja na nivou Unije,<sup>18</sup> javljala se potreba za koordinacijom rada inspeksijskih organa u okviru država članica. U tom cilju je 2001. godine od strane Evropskog parlamenta i Evropskog saveta usvojena Preporuka o minimalnim kriterijumima za ekološke inspekcije u državama članicama (Recommendation of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States (2001/331/EC)). Kako sam dokument ističe, razlozi za njegovo usvajanje su bile značajne razlike između inspeksijskog nadzora u državama članicama (tačka 2), kako u pogledu njihovih kapaciteta tako i obima i sadržine inspeksijske kontrole (tačka 7). Preporuka definiše ekološku inspekciju i njene aktivnosti (provera poštovanja komunitarnih propisa od strane kontrolisanih postrojenja, monitoring uticaja kontrolisanih postrojenja na životnu sredinu, terenske kontrole, proveru izveštaja i izjava operatera, kao i procedura samomonitoringa, kao i izveštaja). Mana ovih smernica je što kao predmet inspeksijskog nadzora predviđaju samo industrijska postrojenja, čime nisu u punoj meri pokriveni svi potencijalni štetni uticaji na životnu sredinu. Preporuka predviđa da se terenske kontrole ekološke inspekcije mogu obavljati kao rutinske i kao nerutinske (član 2). Ovim aktom je takođe predviđeno i da će države članice putem upravnih organa međusobno asistirati jedna drugoj putem razmene relevantnih informacija, i kada je potrebno i samih ovlašćenih lica koje vrše

<sup>18</sup> 1997. godine, Rezolucijom Saveta odlučeno je da ne treba formirati komunitarne inspeksijske organe (European Parliament and Eurooepan Council, 2001: tačka 5).

inspekciju, kao i da će putem mreže IMPEL obezbediti koordinaciju inspekcija u vezi sa instalacijama koje mogu imati značajan prekogranični uticaj (član 3). Preporuka takođe sadrži i detaljne odredbe o izradi i sadržini planova za ekološke inspekcije na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, kriterijume u vezi sa terenskim inspekcijama instalacija koje utiču na životnu sredinu, kao i obaveze podnošenja izveštaja u vezi sa primenom ove preporuke Evropskoj Komisiji.<sup>19</sup> Ova preporuka je odraz drugog pristupa, odnosno razvoja saradnje i koordinacije, ali zadržavanja inspeksijskog nadzora na nacionalnom nivou.

U martu 2012. godine, Evropska Komisija je izdala Komunikaciju o unapređivanju ostvarivanja benefita ekoloških mera EU: izgradnja poverenja kroz bolje znanje i odgovore (Improving the delivery of benefits from EU environment measures: building confidence through better knowledge and responsiveness). Ovaj dokument ističe efektivnu implementaciju ekoloških propisa kao glavni izazov, i njegov značaj je višestruk, naročito u pogledu ponovnog otvaranja pitanja inspeksijskih ovlašćenja komunitarnih organa. U okviru realizacije efektivnije implementacije ističu se sledeći ciljevi: uvođenje efektivnijih informacionih sistema o implementaciji na nacionalnom nivou, unapređenje informisanja na nivou EU, podizanje poverenja u prikupljanje informacije na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, suzbijanje nedostataka u informisanju o poštovanju standarda i monitoringu (European Commission, 2012: 4-7). Drugi skup ciljeva na kojima insistira dokument se odnosi na unapređivanje odgovornosti na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, predviđajući obaveze za niz aktera u oblasti životne sredine koji uključuju nacionalne inspektore, ombudsmane, tužioce, sudove, revizore i nevladine organizacije. Kao posebne ciljeve Komunikacija ističe unapređenje inspekcija i nadzora sprovođenja propisa EU, bolju obradu žalbi i medijaciju na nacionalnom nivou i unapređenje pristupa pravdi (European Commission, 2012: 7-11). U pogledu unapređenja inspeksijske kontrole, Komisija je učinila neke važne predloge. To su unapređenje postojećih okvira za inspekciju i nadzor,<sup>20</sup> kao i razmatranje mogućnosti da svaki novi propis bude praćen specifičnim odredbama o inspeksijskom nadzoru, uz predlog da se

<sup>19</sup> Više o sadržini preporuke i primeni u Srbiji: Lilić (2008).

<sup>20</sup> Pre svega postojeće Smernice.

razmotre opcije za komplementiranje nacionalnih inspekcija i nadzora za konkretne probleme na nivou EU. Konkretno, Komisija je istovremeno predložila:

1. formiranje kapaciteta na nivou EU za inspekcijski nadzor,
2. limitiranu inspekcijsku uloga za Komisiju uz poštovanje upravne autonomije država članica,
3. sistematičnije korišćenje modela zajedniških inspekcija koje su razvijene u okviru IMPEL, kao i
4. uvođenje određenih aranžmana koji bi omogućili doprinos *ad hoc* angažovanih eksperata radi rešavanja komplikovanih situacija (European Commission, 2012: 8).

Posebnu pažnju privlači razmatranje o limitiranoj inspekcijskoj ulozi za Komisiju i dva postojeća primera. Regulativa 1005/2009 o supstancama koje oštećuju ozonski omotač u delu o nadzoru nad primenom propisa predviđa da će, nakon sporazuma između Komisije i države članice, službenici Komisije asistirati nacionalnim službenicima u obavljanju inspekcijskih dužnosti (član 28). Direktiva 2010/63/EU o zaštiti životinja koje se koriste za eksperimentalne svrhe, takođe predviđa inspekcijska ovlašćenja Komisije, ali putem upravne kontrole nacionalnih inspekcijskih organa od strane Komisije, uz mogućnost nalaganja određenih mera radi unapređenja procesa kontrole (član 35). Ovaj primer je posebno značajan s obzirom da predstavlja primer upravne kontrole uprave i da se njegova dalja primena može razmatrati i u drugim oblastima zakonodavstva o zaštiti životne sredine.

Imajući u vidu sve navedene modalitete učešća komunitarnih organa u inspekcijskom nadzoru u nekoliko oblasti (supstance koje oštećuju ozonski omotač, eksperimenti na životinjama, kontrola u oblasti pomorske bezbednosti), dolazi se do zaključka da je jačanje inspekcijskih nadležnosti Unije kako moguće (imajući u vidu sadašnji nivo razvoja prava) tako i potrebno. Ipak, daljem razvoju inspekcijskih kapaciteta treba pristupiti veoma oprezno, pošto samo centralizovanje ovih funkcija na nivou Unije ne bi nužno doprinelo i boljoj kontroli (Lee, 2005: 75).



### Zaključne napomene

Razvoj Ekološkog prava Evropske unije doveo je do značajnih izazova u implementaciji relevantnih propisa. Radi uspešne primene propisa, neophodno je organizovati adekvatan inspekcijski nadzor. Trenutna podela nadležnosti za vršenje upravnih poslova ne prepušta veće inspekcijske nadležnosti komunitarnim organima, već je njihovo delovanje pre svega usmereno na koordinaciju i razmenu najboljih praksi između nacionalnih organa. Ipak, primeri poveravanja inspekcijskih nadležnosti komunitarnim organima (neki i u oblasti zaštite životne sredine) ukazuju na mogućnosti i potrebe razmatranja reforme upravljanja sistemom zaštite životne sredine u EU. I pored određenih praktičnih problema koji bi dalji razvoj inspekcijskih nadležnosti izazvao, predlozi sa kojima je Evropska komisija nedavno izašla predstavljaju otvaranje važne rasprave o daljem razvoju evropskog ekološkog prava EU i njegove primene.

### Literatura

- Avbelj, M. (2010) The treaty of Lisbon: an ongoing search for structural equilibrium, *Columbia Journal European Law*, 16, pp. 521-530;
- Benson, D., A. Jordan (2008) A Grand Bargain or an "Incomplete Contract"? European Union Environmental Policy after the Lisbon Treaty, *European Energy and Environmental Law Review*, pp. 280- 290.
- Benson, D., A. Jordan (2010) European Union environmental policy after the Lisbon Treaty: plus ça change, plus c'est la même chose?, *Environmental Politics*, 19(3), pp. 468-474
- Best, E. (2008) Legislative procedures after Lisbon: fewer, simpler, clearer?, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 17 , pp.85-96;
- Börzel, T., A. Fernandez, N. Font (2010) Coping with Accession to the EC: New Modes of Environmental Governance, Paper presented at the *Annual Convention of the American Political Science Association*, Washington, DC, September 1-5, 2010;

- Client Earth (2010) *The impact of the Lisbon Treaty an environmental perspective*, <http://www.clientearth.org/reports/clientearth-briefing-lisbon-treaty-march-2010.pdf>;
- Čavoški, A. (2007) *Osnovi ekološkog prava Evropske unije*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik.
- Directive 2010/63/EU of the European Parliament and of the Council of 22 September 2010 on the protection of animals used for scientific purposes, *Official Journal of the European Union* L 276/33, 20.10.2010
- Dougan, M. (2008) The treaty of Lisbon: winning minds, not harts, *Common Market Law Review*, 45, pp. 617-703.
- European Commission (Directorate-General Environment) (2011) *The costs of not implementing the environmental acquis – Final report*, September 2011, ([http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics\\_policy/pdf/report\\_sept2011.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_sept2011.pdf))
- European Commission (2012) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions – Improving the delivery of benefits from EU environment measures: building confidence through better knowledge and responsiveness*, Brussels, 7.3.2012 COM(2012) 95 final
- European Parliament and European Council (2001) *Recommendation of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States* (2001/331/EC).
- Jordan, A., A. Lenschow (2010) Environmental Policy Integration: a State of the Art Review, *Environmental Policy and Governance*, 20, pp. 147-158.
- Kavran, D. (2003) *Javna uprava - reforma, trening, efikasnost*. Beograd: Savet za državnu upravu Republike Srbije.
- Kramer, L. (2007) *EC Environmental Law*. London: Sweet & Maxwell.
- Lee, M. (2005) *EU Environmental law, Challenges, Change and Decision-making*. Oxford :Hart Publisihing.
- Lilić, S. (2007) Ekološka inspekcija u zakonodavstvu Srbije i EU, u: J. Čirić (ur.) *Pedeset godina Evropske unije*. Beograd: Institut za uporedno pravo, Kancelarija za pridruživanje EU, str. 277-287.

- Lilić, S. (2009) *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Milenković, M. (2011a) Položaj i uloga agencije za zaštitu životne sredine, u: Lilić, S. (ur.) *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije - knjiga I*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Milenković, M. (2011b) Ekološka inspekcija i decentralizacija Srbije, u: Dimitrijević, P. Stojanović, N. (ur.) *Ekologija i pravo*. Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu.
- Regulation (Ec) No 1005/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on substances that deplete the ozone layer, *Official Journal of the European Union* L 286/1, 9 31.10.2009
- Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network (Codified version), *Official Journal of the European Union* L 126/13, 21.5.2009.
- Schout, A., A. Jourdan, M. Twena (2010) From 'Old' to 'New' Governance in the EU: Explaining a Diagnostic Deficit, *West European Politics*, 33(1), pp. 154-170
- Todić, D. (2011) *Vodič kroz EU politike – životna sredina*. Beograd: Evropski pokret.
- Toshkov, D. (2008) Embracing European Law Compliance with EU Directives in Central and Eastern Europe, *European Union Politics*, 9(3), pp. 379-402
- Trbović, A., D. Đukanović, B. Knežević (2010) *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, Beograd: Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju.
- Vavić, I., T. Živković, Đ., Jovanović (2008) Zaštita životne sredine i inspeksijski nadzor (kontrola) u Republici Srbiji, *Kvalitet*, 18(9-10), str. 78-80.
- Vedder, H. (2010) The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy, *Journal of Environmental Law*, 22(2), pp. 285-299

Marko Milenković

**Upravni poslovi u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji i podela nadležnosti sa državama članicama**

Rezime

Produblјivanjem integracija u okviru Evropske unije, države članice poveravaju sve veći obim nadležnosti Uniji, usled čega dolazi do uvećanja broja upravnih poslova i potrebe za kadrovskim proširenjem administracije. Oblast zaštite životne sredine je u tom pogledu posebno interesantna zbog progresivnog razvoja normativnog okvira, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou, povećanja broja procedura i standarda koji subjekti koji utiču na životnu sredinu moraju da poštuju, kao i potrebe kontinuiranog i intenzivnijeg nadzora nego ranije. Proces regulacije u oblasti zaštite životne sredine spada u kompleksnije zbog značajnih ekonomskih i političkih implikacija, pre svega rasta investicionih troškova i rizika relokacije biznisa i radnih mesta u jurisdikcije sa nižim standardima. U radu se preispituje obim delegacije nadležnosti Evropskoj uniji u oblasti životne sredine i obavljanje regulatornih, informativnih, edukativnih, poslova sistematizacije i razmene podataka na nadnacionalnom nivou. Cilj rada je i da se izvrši analiza i pruže preliminarna razmatranja mogućnosti obavljanja inspekcijskih poslova od strane komunitarnih organa u oblasti zaštite životne sredine na osnovu dosadašnjih modaliteta vršenja ovih upravnih poslova.

Ključne reči: Evropska unija, zaštita životne sredine, javne agencije, delegacija nadležnosti

Marko Milenković

**Division of Competence between the European Union and Member States in Administrative Tasks of Environmental Protection**

Summary

With deepening of integration within the European Union, Member States are conferring the increasing number of competences to the Union, with a growing amount of administrative tasks and a need to expand the administration. To this regard, environmental protection is particularly interesting, due to the progressive development of a normative framework, both nationally and internationally, an increasing number of procedures and standards to be implemented, and the need for continued and more intensive inspections. The process of regulation in the field of environmental protection is one of the most complex due to the significant economic and political implications, which include growing investment costs and significant risks of businesses and jobs relocation to jurisdictions with lower standards. The paper examines the extent of delegation of authority to the EU in the field of environment and performance of regulatory, informational, educational tasks and data exchange on the supranational level. The aim of the paper is to preliminary consider performing environmental inspections by Community institutions by looking into existing experiences with these tasks in the EU law.

Keywords: European Union, protection of environment, public agencies, delegation of competence

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд  
3(082)

POMERAĆEMO granice / [urednici Mirjana  
Rašević, Milan M. Marković]. - Beograd :  
Institut društvenih nauka, 2012 (Beograd :  
Grafički centar). - 233 str. : graf. prikazi,  
tabele ; 24 cm

Tiraž 250. - Str. [5]: Predgovor / urednici.  
- Str. 227-231: Reč recenzenata / Zorica  
Mršević, Aleksandar Bošković. - O autorima:  
str. 232-233. - Napomene i bibliografske  
reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki  
rad. - Summaries.  
ISBN 978-86-7093-141-1

a) Друштвене науке - Зборници  
COBISS.SR-ID 194075660