

IZVORNI NAUČNI ČLANAK

Prof. dr Aleksandra Čavoški*

REFORMA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U EVROPSKOJ UNIJI

Apstrakt: U ovom radu autor je analizirao izmene u materiji životne sredine EU propisane nedavno usvojenim Ugovorom iz Lisabona. U tom cilju predstavljene su nove nadležnosti organa EU u ovoj oblasti, kao i procesne izmene koje se tiču načina donošenja odluka i prava predlaganja. Važno mesto zauzimaju i različiti mehanizmi saradnje, kao odgovor na novonastale promene u ovoj oblasti i nove oblasti delovanja koje su u vezi sa životnom sredinom, a to su energetika i civilna zaštita. Autor je takođe uporedio ove novine sa ranijim rešenjima, kao i sa odredbama Evropskog ustava koji je kasnije pretočen u Ugovor iz Lisabona. Odredbe Ugovora iz Lisabona garantuju bolju zaštitu u oblasti životne sredine i pružaju osnov za veću nadležnost Unije u ovoj materiji.

Ključne reči: Ugovor iz Lisabona, klimatske promene, demokratska inicijativa, civilna zaštita, energetika, klauzula solidarnosti, Povelja o ljudskim pravima, komesar za klimatske promene, nacionalni parlamenti.

1. UVOD

Životna sredina zauzima važno mesto u delokrugu rada Evropske unije, što predstavlja važan pomak u odnosu na značaj životne sredine u Evropskoj uniji na samim počecima evropskih integracija. Delimično je razlog tome pojačana svest organa EU i njenih građana o značaju životne sredine i neophodnosti rešavanja problema koji nastaju u ovoj oblasti, ponajviše onih koji proizlaze iz klimatskih problema. Dalji tehnološki razvoj i naučna istraživanja dodatno ukazuju na postojanje opasnosti po zdravlje ljudi i biljnog i životinjskog sveta, koja proizlazi iz različitih ljudskih delatnosti i proizvoda koji su u prometu na unutrašnjem tržištu. Konačno, ubrzani privredni i industrijski razvoj nameće potrebu za garantovanjem i poboljšanjem zaštite životne sredine. Svi pomenuti razlozi vremenom su učinili da životna sredina postane značajna oblast delovanja, što pokazuju

* Vanredni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta Union u Beogradu

sve izmene osnivačkih ugovora kojima su proširene nadležnosti organa EU u ovoj oblasti i propisani visoki stepeni zaštite životne sredine, ljudi, biljnog i životinjskog sveta. Ovom prilikom autor je analizirao poslednje izmene osnivačkih ugovora u formi nedavno usvojenog Ugovora iz Lisabona.

2. RAZVOJ EKOLOŠKOG PRAVA EU

Razvoj ekološkog prava EU vezan je uglavnom za Ugovor o osnivanju Evropske zajednice (UEZ), budući da Ugovor o osnivanju Evropske organizacije za atomsku energiju sadrži samo odredbe koje se tiču zaštite od radijacije. Međutim, na samom početku ni Ugovor o osnivanju Evropske zajednice nije sadržao nikakve odredbe kojima je bila regulisana materija životne sredine, već su se za donošenje propisa u ovoj oblasti koristili čl. 94. i 308. ovog ugovora.¹ Tako je većina direktiva iz oblasti životne sredine, naročito one koje su regulisale zagađenja vazduha i zajedničkih standarda, izvlačila svoj pravni osnov iz ovih članova ugovora. Nekada se čak zakonodavac pozivao na oba ova člana u samoj direktivi kako bi sprečio svaki poništaj akta zbog neodgovarajućeg pravnog osnova.² Evropski sud pravde je zdušno podržao usvajanje propisa u ovoj oblasti i u nekoliko presuda potvrdio značaj ove oblasti. Tako je, na primer, u slučaju *Procureur de la République v Association de Défense des Brûleurs d'Huiles Usagées*³ Sud pravde podvukao da je „zaštita životne sredine jedan od osnovnih ciljeva Zajednice“.

Jedinstveni evropski akt se smatra velikom prekretnicom u razvoju evropskog ekološkog prava. Ovim ugovorom je po prvi put regulisana materija životne sredine u okviru posebnog poglavlja. Članovima 174, 175. i 176. utvrđeni su ciljevi koje treba ostvariti u ovoj oblasti, postupak i uloga organa u donošenju propisa u ovoj oblasti, kao i mogućnost uvođenja viših ekoloških standarda od strane država članica. Važno je pomenuti još jedan član koji je bio značajan za razvoj ekološkog prava Evropske zajednice. To je član 95. Ugovora o osnivanju Evropske za-

1 Član 94. UEZ reguliše usklađivanje nacionalnih propisa koji imaju neposredan uticaj na uspostavljanje, odnosno funkcionisanje zajedničkog tržišta, dok član 308. UEZ predviđa implicitna ovlašćenja Zajednice u onim situacijama kada ciljevi predviđeni Ugovorom nemaju pravni osnov za isključivu nadležnost Zajednice.

2 U svakoj direktivi zakonodavac ima obavezu da se pozove na pravni osnov, odnosno član Ugovora na kome počiva usvojeni propis.

3 Case 240/83 *Procureur de la République v Association de Défense des Brûleurs d'Huiles Usagées* ECR [1985] 531.

jednice koji je bio predviđen Jedinostvenim evropskim aktom kojim se dozvoljava državama članicama da zadrže primenu nacionalnih propisa zbog zaštite životne ili radne sredine. Konačno, ovom izmenom Ugovora o osnivanju Evropske zajednice uneta su dva važna ekološka načela i to načelo „zagađivač plaća“ i načelo da šteta mora biti sprečena ili otklonjena na samom izvoru.

Sledeći značajan pomak učinjen je usvajanjem Ugovora o Evropskoj uniji 1991. godine kojim je jasno utvrđena zaštita životne sredine kao jedna od osnovnih oblasti Evropske unije. Tako je članom 3. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice politika u oblasti zaštite životne sredine definisana kao delatnost Zajednice, radi postizanja ciljeva zbog kojih je Zajednica i osnovana. Još jedna izmena učinjena ovim ugovorom tiče se člana 2. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice kojim je definisan cilj osnivanja Zajednice. Ovom članu Ugovora dodati su još neki ciljevi, a to su „skladan, uravnotežen i trajan privredni razvoj“, kao i „održiv i neinflatorni rast poštujući životnu sredinu“.

Sledeća izmena Ugovora o osnivanju Evropske zajednice usledila je 1997. godine usvajanjem Ugovora iz Amsterdama. Ovim ugovorom je takođe izmenjen pomenuti član 2. tako što mu je dodat novi cilj Zajednice a to je „visok nivo zaštite, kao i poboljšanje kvaliteta životne sredine“. Važno je istaći da se ovaj cilj mora obezbediti prilikom obavljanja svih aktivnosti Zajednice, budući da sve one imaju neposredan ili posredan uticaj na zagađenje životne sredine. Kako bi se pojačao značaj ove oblasti, Ugovor iz Amsterdama je dodao novi član 6. UEZ kojim je predviđeno da „uslovi za zaštitu životne sredine moraju biti integrisani u postupku definisanja i sprovođenja politike i aktivnosti Zajednice koje su utvrđene u članu 2, posebno sa ciljem podsticanja održivog razvoja“.

Ugovorom iz Nice izmenjen je i član 175. UEZ. Međutim, kako je reč o neznatnoj izmeni ugovora, valja pomenuti izmene koje je predvideo Evropski ustav. Kao što je poznato, ovaj pravni akt nije stupio na snagu zbog neuspelih referenduma u Francuskoj i Holandiji. Ne može se reći da je Evropski ustav predvideo neke značajne izmene u odnosu na materiju životne sredine. Njegov značaj se ogledao u razjašnjenju već postojećih odredaba ugovora. Jedno od značajnih pojašnjenja se tiče nadležnosti u ovoj oblasti gde je Ustav jasno utvrdio da se radi o podeljenoj nadležnosti Evropske zajednice i država članica. Poslednju izmenu osnivačkih ugovora predstavlja Ugovor iz Lisabona čije su osnovne novine predstavljene u nastavku.

3. REFORMA OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE PREMA UGOVORU IZ LISABONA

3.1. CILJEVI U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE

Pored već istaknute posvećenosti zaštiti životne sredine, koja je zadržana u Preambuli Ugovora o EU,⁴ učinjene su značajne izmene u definisanju ciljeva Unije, među kojima je važno pomenuti izmenu člana 2. Ugovora o EU⁵ kojim su sjedinjeni ciljevi propisani članom 2. u oba ugovora – o osnivanju EZ i o EU. Na ovaj način se utvrđuje veća posvećenost Unije očuvanju životne sredine i njena prisutnost u formulisanju ostalih politika Unije. Novi član 3. Ugovora o EU glasi: „Unija uspostavlja unutrašnje tržište. Ona će raditi u cilju održivog razvoja Evrope koja se zasniva na uravnoteženom ekonomskom rastu i stabilnosti cena, visoko konkurentnoj socijalnoj tržišnoj ekonomiji koja teži visokom stepenu zaposlenosti i društvenom napretku i visokom stepenu zaštite i poboljšanja kvaliteta životne sredine. Unija podstiče naučni i tehnološki napredak.“⁶

U svojim odnosima sa ostalim delom sveta, Unija doprinosi „miru, bezbednosti, dugoročnom razvoju planete, solidarnosti i uzajamnom poštovanju između naroda, slobodnoj i izbalansiranoj trgovinskoj razmeni, eliminisanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, posebno prava dece, kao i striktnom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, naročito poštovanju principa iz Povelje Ujedinjenih nacija“.⁷ Ista odredba bila je predviđena članom I–3, st. 3. i 4. Evropskog ustava.

Kao jedan od ciljeva Unije predviđeno je i očuvanje dobrobiti životinja propisano članom 13. Ugovora o funkcionisanju EU. Ovaj član je preuzet iz Protokola 33 o zaštiti i dobrobiti životinja iz 1997. godine,⁸ kojim se unapređuje zaštita i dobrobit životinja time što se interesi životinja uzimaju u obzir prilikom formulisanja i sprovođenja mera u oblasti ribarstva, tehnološkog razvoja i prostorne politike, zajedno sa već utvrđenim oblastima u kojima Unija deluje⁹. Takođe se ovim članom ističe i subjektivna strana ove politike, koja podrazumeva da su „životinje osećajna i svesna bića“.

4 ODLUČNI da unapređuju ekonomski i socijalni napredak svojih naroda, vodeći računa o načelu održivog razvoja, u okviru stvaranja unutrašnjeg tržišta i jačanja kohezije i zaštite životne sredine, kao i da primene politike koje će obezbediti da napredak ekonomske integracije bude u skladu sa napretkom u drugim oblastima.

5 Prema Ugovoru iz Lisabona ovaj član postaje član 3. Ugovora o EU.

6 <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>, 5. mart 2010. godine.

7 Član 3. stav 5. Ugovora o EU iz: Milutin Janjević, *Reformski ugovor EU iz Lisabona*, Službeni glasnik, Beograd 2008, str. 21.

8 Official Journal of the European Union C 321 E/1, 29.12.2006.

9 To su poljoprivreda, saobraćaj, unutrašnje tržište i istraživačka politika.

Pravo na zdravu životnu sredinu jasno je utvrđeno Poveljom EU o osnovnim pravima¹⁰ u članu 37, kojim je propisano da „visok nivo ekološke zaštite i poboljšanja kvaliteta životne sredine moraju biti integrisani u sve oblasti Unije i moraju se obezbediti u skladu sa načelom održivog razvoja“.

Ugovorom iz Lisabona očuvano je načelo integralnosti koje podrazumeva integraciju zaštite i unapređivanja životne sredine u sve oblasti Unije sprovođenjem međusobno usklađenih postupaka i mera, što je izričito predviđeno članom 11.¹¹ Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Ista ova odredba je postojala i u članu III-119 Evropskog ustava.

3.2. SPOLJNA AKTIVNOST UNIJE

Jedna od velikih novina Ugovora iz Lisabona je deo koji se odnosi na spoljne aktivnosti Unije, što je do sada bilo podvedeno pod zajedničku spoljnu politiku Unije. Na ovaj način Unija „uspostavlja odnose i gradi partnerstva sa trećim zemljama i organizacijama na međunarodnom, regionalnom i globalnom nivou“.¹² U tom cilju Unija formuliše i preduzima mere kojima se, između ostalog, podstiče održiv ekonomski, socijalni i ekološki razvoj zemalja u razvoju, sa osnovnim ciljem iskorenjivanja siromaštva, kao i pružanja pomoći u razvoju međunarodnih mera za očuvanje i poboljšanje kvaliteta životne sredine i održivog upravljanja globalnim prirodnim izvorima, a sve u cilju održivog razvoja.

Iz ovih ciljeva se jasno vidi da je ova spoljna aktivnost Unije u određenoj meri u vezi sa merama koje su preduzimane u okviru saradnje za razvoj predviđene Naslovom XX Ugovora o EZ. Razlika je u detaljnijoj listi ciljeva i većoj posvećenosti Unije na međunarodnoj sceni. Posebno je važno isticanje poboljšanja životne sredine koje nije postojalo kao cilj u delu koji se ticao razvojne saradnje. Kao i prilikom definisanja opštih ciljeva, Unija je i u formulisanju svojih spoljnih aktivnosti istakla održivi razvoj kao osnovno načelo u formulisanju budućih mera.

3.3. PODELA NADLEŽNOSTI

Jedna od velikih zamerki koja se upućivala Ugovoru o EU i svim izmenama Ugovora o EZ odnosila se na nepostojanje jasne podele nadležnosti između tadašnje EZ/EU i država članica u oblastima u kojima Unija

10 *Charter of Fundamental Rights of the European Union* [2000] Official Journal C 364/1.

11 „Uslovi za zaštitu životne sredine moraju biti integrisani u postupku definisanja i sprovođenja politika i aktivnosti Zajednice, koje su utvrđene u članu 2. istog ugovora, posebno sa ciljem podsticanja održivog razvoja“.

12 Član 21. stav 1. Ugovora o EU.

deluje. Iako se odgovor na ovo pitanje dobijao pažljivim čitanjem ugovora, smatralo se kako u stručnoj, tako i u široj javnosti da je na ovaj način Unija *de facto* širila svoje nadležnosti na uštrb nadležnosti država članica. To je bila jedna od važnih izmena propisana članovima I–12–17 Evropskog ustava koji su kasnije uneti i u Ugovor iz Lisabona.

Tako Ugovor iz Lisabona razlikuje isključive, podeljene, koordinirajuće i paralelne nadležnosti Unije. Životna sredina potpada pod grupu podeljenih nadležnosti, dok je očuvanje morskih bioloških izvora u okviru zajedničke politike ribarstva i dalje isključiva nadležnost Unije, što ukazuje da ovde nije bilo nikakvih izmena. Važno je napomenuti da je u okviru životne sredine izmenjen jedan od ciljeva koji se želi postići merama u ovoj oblasti, koji je usklađen sa problemima sadašnjice. Prema Ugovoru iz Lisabona,¹³ unapređenje mera na međunarodnom planu za suočavanje sa regionalnim i planetarnim problemima životne sredine, koji je bio predviđen kao jedan od postojećih ciljeva zaštite životne sredine, obuhvata posebno sprečavanje daljih klimatskih promena.

Međutim, značajan pomak je učinjen u oblastima energetike i civilne zaštite koje su izdvojene kao nove oblasti delovanja Unije. Do Ugovora iz Lisabona, ove dve oblasti¹⁴ nisu postojale kao zasebne oblasti delovanja, već su bile u okviru postojećih oblasti, iako su članom 3. Ugovora o EZ bile utvrđene kao jedne od mnogih delatnosti Zajednice.¹⁵ Na osnovu Ugovora iz Lisabona, energetika spada u podeljene nadležnosti Unije,¹⁶ dok se civilna zaštita smatra paralelnom nadležnošću Unije kojom se dopunjuju i koordinišu mere država članica.

Mere u oblasti energetike se ostvaruju u okviru uspostavljanja i funkcionisanja unutrašnjeg tržišta, a sve u cilju očuvanja i poboljšanja zaštite životne sredine i u duhu solidarnosti između država članica. Članom 194. Ugovora o funkcionisanju EU definisani su osnovni ciljevi energetske politike Unije, koji se ogledaju u dobrom funkcionisanju energetskog tržišta; obezbeđenju energetske zaliha u Uniji; promovisanju energetske efikasnosti, štednji energije i korišćenju obnovljivih izvora energije, kao i promovisanju međusobne povezanosti energetskih mreža. Nadležnost donošenja odluka u ovoj oblasti poverena je Evropskom parlamentu i Savetu EU, shodno postupku saodlučivanja koji, prema Ugovoru iz Lisabona, postaje redovni zakonodavni postupak. Ovi organi imaju obavezu da kon-

13 Član 191. stav 1. alineja 4. Ugovora o funkcionisanju EU.

14 Energetika je definisana u okviru Naslova XXI, a civilna zaštita u okviru Naslova XXIII.

15 Član 3. stav 1. tačka u. Ugovora o EZ.

16 Član 4. stav 2. tačka 9. Ugovora o funkcionisanju EU.

sultuju Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona u zakonodavnom postupku. Specijalni zakonodavni postupak, koji podrazumeva jednoglasnost u odlučivanju, primenjuje se kada se donose mere fiskalne prirode u ovoj oblasti. Međutim, mere Unije u materiji energetike ne smeju da utiču na nadležnosti država članica u utvrđivanju uslova za iskorišćavanje nacionalnih prirodnih izvora energije, izbora između različitih izvora energije i načina snabdevanja energijom. Važno je pomenuti i izmenjeni član 100. Ugovora o EZ¹⁷ kojim se Savet ovlašćuje - u slučaju znatnijih teškoća u snabdevanju nekim proizvodima, kojima se ovom izmenom dodaju i proizvodi u oblasti energetike - da odlučujući jednoglasno donosi mere u skladu sa ekonomskom situacijom. Ovo je i logična posledica svekolikih teškoća u snabdevanju određenim energentima, kao i činjenice da određene države imaju uspešnije rezultate u korišćenju obnovljivih izvora energije.

Od velike važnosti je i Naslov XXIII posvećen civilnoj zaštiti koja, u svetlosti sve češćih prirodnih katastrofa koje su posledica klimatskih promena, čini sastavni deo zaštite životne sredine. Ugovor o funkcionisanju Unije predviđa saradnju između država članica na poboljšanju sistema za sprečavanje i pružanje pomoću u slučaju prirodnih katastrofa i onih koje su izazvane ljudskom radnjom.¹⁸ Evropski parlament i Savet EU su nadležni za donošenje mera u ovoj oblasti, uz izuzetak onih mera koje imaju za cilj usklađivanje zakonodavstava država članica.

3.4. KLAUZULA SOLIDARNOSTI

Jedna od značajnih novina Ugovora iz Lisabona jeste i klauzula solidarnosti predviđena Naslovom VII Ugovora o funkcionisanju EU, koja je od posebnog značaja za oblast životne sredine i civilne zaštite¹⁹. Ova izmena preuzeta je iz Evropskog ustava.²⁰ Imajući na umu sve češće nepogode koje nastaju usled klimatskih promena ili kao posledica ljudske aktivnosti, Unija i države članice, u duhu solidarnosti, pružaju uzajamnu pomoć žrtvama ovih nepogoda. Ova pomoć može da obuhvata i vojnu pomoć, što se pokazalo kao neophodno u određenim situacijama. Zahtev mora da potekne od države članice u kojoj je nepogoda nastala. Savet EU, na zajednički predlog Komisije i Visokog predstavnika, donosi odluku o načinu primene klauzule solidarnosti, o čemu se obaveštava Evropski parlament.

17 Član 122. Ugovora o funkcionisanju EU.

18 Član 196. Ugovora o funkcionisanju EU.

19 Član 222. Ugovora o funkcionisanju EU.

20 Član III-329. Evropskog ustava.

3.5. DEMOKRATSKA NAČELA I INICIJATIVE GRAĐANA

Čitanjem Ugovora iz Lisabona jasno se stiče utisak o želji zakonodavca da uključe građane u rad Evropske unije i njenih organa.²¹ Slična tendencija postojala je i u Evropskom ustavu iz koga su i preuzete odredbe o demokratskim principima i inicijativi građana. Svaki građanin može da učestvuje u demokratskom životu Unije, dok će se sve odluke donositi javno i na način koji je bliži građanima.²² Konačno, najmanje jedan milion građana, koji su državljanima značajnog broja država članica, može pokrenuti inicijativu tako što će pozvati Evropsku komisiju da, u okviru njenih nadležnosti, podnese odgovarajući predlog o pitanjima za koja građani smatraju da je neophodan zakonodavni akt Unije da bi se primenili ugovori.²³ Očekuje se da će upravo ovaj pravni osnov biti način da građani pokrenu inicijativu za rešavanje mnogobrojnih pitanja u oblasti životne sredine, posebno onih o kojima je teško postići sporazum u Savetu EU.

3.6. ULOGA ORGANA EU U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Ugovorom iz Lisabona nisu učinjene neke značajne institucionalne promene u oblasti životne sredine. Osnovna izmena se odnosi na novu funkciju Visokog predstavnika za spoljne poslove i politiku bezbednosti,²⁴ koji je u sebi sjedinio dve dosadašnje trenutne funkcije i to Visokog predstavnika za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku i komesara za spoljne poslove. Budući da će njegova nadležnost obuhvatiti pitanja pomenute spoljne aktivnosti Unije, postavlja se pitanje da li će Visoki predstavnik iskoristiti ovu priliku da pregovara o novim konvencijama u ovoj oblasti, posebno u vezi sa klimatskim promenama.²⁵

Jedna od novina koja nije predviđena ugovorima, ali je od velikog značaja za ovu oblast, jeste podela resora u Komisiji Evropske unije. Može se slobodno reći da su tri komesara zadužena za pitanja iz ove oblasti i to komesar za životnu sredinu,²⁶ komesar za energetiku²⁷ i komesar za kli-

21 Više o tome u David Benson & Andrew Jordan, *EU Environmental Policy after the Lisbon Treaty*, *European Energy and Environmental Law Review*, October 2008, p. 286–287.

22 Član 10. stav 3. Ugovora o EU.

23 Član 11. stav 4. Ugovora o EU.

24 Ova funkcija je bila predviđena i Evropskim ustavom ali pod drugim nazivom: „ministar spoljnih poslova“.

25 David Benson & Andrew Jordan, *op. cit.*, p. 286.

26 U novoj komisiji se na tom mestu nalazi komesar Janez Potočnik iz Slovenije.

27 U novoj komisiji se na tom mestu nalazi komesar Günter Oettinger iz Nemačke.

matske promene.²⁸ Resor za klimatske promene je po prvi put uveden u sastav ove nove komisije, čiji mandat ističe 2010. godine.

Kada govorimo o novom sistemu većinskog glasanja, koji je ujedno i najvažnija izmena vezana za glasanje u okviru Saveta EU, može se zaključiti da se Ugovorom iz Lisabona uvodi primena izmenjenog „Joaninog kompromisa“. Na ovaj način je Ugovor iz Lisabona donekle odstupio od odredaba Evropskog ustava.²⁹ Prema novom sistemu, glasanje „dvostrukom većinom“ zasniva se na dva elementa i to određenom broju država članica i ponderisanju glasova država članica prema broju stanovnika. To znači da je potrebno da za predlog glasa najmanje 55 odsto država članica koje uključuju najmanje 15 zemalja, što predstavlja minimum od 65 odsto stanovništva Evropske unije.

Vrlo važna izmena, koja je našla svoje mesto u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije, tiče se proširenja postupka saodlučivanja, što je u skladu sa odredbom prema kojoj postupak saodlučivanja postaje uobičajeni ili redovni zakonodavni postupak.³⁰ Postupak saodlučivanja primenivaće se i na mnoge druge oblasti koje su u vezi sa oblašću zaštite životne sredine, kao što su oblast energetike, turizma, civilne zaštite, strukturalnih fondova i slično. Ova novina je takođe preuzeta iz Evropskog ustava.

Nacionalni parlamenti, prema Ugovoru iz Lisabona, imaju vrlo značajnu zakonodavnu ulogu³¹ koja se ogleda u oceni usklađenosti nacрта zakonodavnih akata Unije sa načelom supsidijarnosti. Na ovaj način nacionalni parlamenti kontrolišu vršenje nadležnosti Unije kako bi se izbeglo svako prekoračenje nadležnosti na uštrb država članica. Svaki nacionalni parlament ima po dva glasa, te ako jedna trećina nacionalnih parlamenata tvrdi da se određenim zakonodavnim aktom krši načelo supsidijarnosti, oni mogu zahtevati da Komisija ili drugi predlagač ponovo razmatraju predlog akta (žuti karton). Ukoliko ovi organi ne izmene nacrt akta u pitanju, moraju da dostave obrazloženu odluku. U odnosu na Evropski ustav, zakonodavna uloga nacionalnih parlamenata je pojačana kada se radi o postupku saodlučivanja, budući da, po Ugovoru iz Lisabona,³² ako jedna polovina nacionalnih parlamenata smatra da predlog akta nije u skladu sa načelom supsidijarnosti, Komisija mora da razmotri odnosni predlog. Ukoliko Komisija ostane pri svom predlogu, inicijativu može zaustaviti bilo 55 odsto država članica Saveta, bilo 50 odsto palih glasova u Evrop-

28 U novoj komisiji se na tom mestu nalazi komesar Connie Hedegaard iz Danske.

29 Izmene u odnosu na odredbe Evropskog ustava bile su posledica neslaganja Vlade Poljske na čelu sa premijerom Jaroslawom Kaczyńskim.

30 Član 251. Ugovora o funkcionisanju EU.

31 Član 12. Ugovora o EU.

32 Član 7. Protokola o primeni načela supsidijarnosti i srazmernosti.

skom parlamentu (narandžasti karton). Ova nova nadležnost nacionalnih parlamenata posebno će biti važna u oblasti životne sredine, budući da se radi o oblasti koja potpada pod podeljenu nadležnost Unije. Štaviše, vrlo često se čuju povici da Unija postepeno ali nesmetano proširuje svoje nadležnosti u ovoj materiji, pa će dodatna kontrola nacionalnih parlamenata predstavljati pravi mehanizam za nadzor država članica.

4. ZAKLJUČAK

Ugovorom iz Lisabona predviđene su i neke nove nadležnosti u oblasti životne sredine, pa se postavlja pitanje delotvornosti ovih odredaba i njihovog značaja za dalji razvoj ove oblasti i same zaštite životne sredine. Veća posvećenost zaštiti životne sredine i posebno rešavanju problema kao što su klimatske promene, nedvosmisleno pokazuje posvećenost Unije ovoj oblasti. Stiče se utisak da se i životna sredina sagledava u mnogo širem smislu, koji obuhvata i dobrobit životinja kao dela te sredine. U tom cilju je životna sredina definisana i kao aktivnost koja potpada pod zajedničku spoljnu politiku i kojom se podstiče ekološki razvoj zemalja u razvoju, sa osnovnim ciljem: iskorenjivanje siromaštva, kao i pružanje pomoći u razvoju međunarodnih mera za očuvanje i poboljšanje kvaliteta životne sredine i održivog upravljanja globalnim prirodnim izvorima.

Jedna od novina koja će znatno olakšati postupanje u ovoj oblasti jeste jasna podela nadležnosti prema kojoj životna sredina potpada pod podeljenu nadležnost Unije i u tom smislu je važna kontrola rada Unije, što će biti pospešeno novom ulogom nacionalnih parlamenata kojom se istovremeno obezbeđuje i veća javnost zakonodavnog postupka. Ovde se ipak postavlja pitanje delotvornosti ove nadležnosti nacionalnih parlamenata, jer su nacionalni parlamenti po pravilu nezainteresovani za evropske teme. Očekuje se da će se, uz izuzetak određenih nacionalnih parlamenata, oni uključivati samo u malom broju slučajeva kada se radi o osetljivim pitanjima. Još jedna od važnih novina u oblasti životne sredine, koja je u vezi sa većom otvorenošću zakonodavnog postupka, jeste i inicijativa građana za koju se očekuje da će pokazati svoju punu delotvornost u ovoj materiji. Upravo se pokazalo na Samitu u Kopenhagenu, koji je bio posvećen klimatskim promenama, da kada se radi o ovoj oblasti države članice vrlo teško uspevaju da postignu zajednički stav o problemima koji pogađaju životnu sredinu, te se očekuje da će inicijativa građana biti pravo sredstvo za donošenje relevantnih propisa.

Izdvajanje energetike i civilne zaštite kao posebnih oblasti delovanja jeste vrlo značajna izmena predviđena Ugovorom iz Lisabona. Ona će

omogućiti bolju i ekonomičniju potrošnju energije, kao i stvaranje novih oblika obnovljive energije i stvaranje energetske zaliha u okviru same Evropske unije. Civilna zaštita je upravo odgovor na novonastale probleme u svim državama koji su posledice ljudske delatnosti i višegodišnjeg razvoja industrije. U vezi sa ovim je i klauzula solidarnosti koja predstavlja sredstvo *par excellence* za reagovanje u situacijama koje su nastale nedavno, prilikom velikih poplava, zemljotresa, snežnih oluja i slično.

Konačno, Ugovorom iz Lisabona predviđene su i određene institucionalne i procesne izmene koje donekle pospešuju rad u ovoj oblasti. Iako je predviđena drugačija dvostruka većina u Savetu EU, ona neće značajno uticati na rad Saveta, jer u njemu preovlađuje donošenje odluka konsenzusom. Što se tiče donošenja odluka u postupku saodlučivanja, koji postaje redovni zakonodavni postupak, ova izmena nema nekog značaja za oblast životne sredine, jer se ovaj postupak i ranije primenjivao u ovoj materiji. Uvođenje novog komesara za klimatske promene, što nije izmena predviđena Ugovorom iz Lisabona već način poboljšanja rada Komisije, trebalo bi da značajno unapredi rad Unije u vezi sa ovim pitanjem. Ova raspodela portfelja u novoj komisiji rezultat je činjenice da su posledice klimatskih promena dobile ozbiljne razmere i da je potrebno da se posveti posebna pažnja samo ovom problemu u okviru životne sredine. Valja pomenuti i poslednju institucionalnu izmenu koja se ogleda u imenovanju novog Visokog predstavnika za spoljnu politiku i politiku bezbednosti, koji bi u okviru svog mandata trebalo da se usredsredi i na pregovaranja sa drugim državama i međunarodnim organizacijama o važnim pitanjima u oblasti životne sredine. Čini se ipak da ova funkcija zavisi od samih ličnih karakteristika nosioca funkcije Visokog predstavnika i njegove harizme u radu. Sadašnje imenovanje bivše komesarke Catherine Ashton ne uliva nadu u ovom pogledu.

ENVIRONMENTAL PROTECTION REFORM IN THE EUROPEAN UNION

Aleksandra Čavoški

SUMMARY

Over time, environmental protection has become a significant area of work in the European Union where competences are divided among Member States and the Union. Each amendment of the founding treaties, in particular the Single European Act, envisaged novelties in this matter in order to respond to problems occurring as a consequence of industrial and technological development in the European Union. The most recent

amendment of the treaties is the Lisbon Treaty which brought about significant changes, the most significant of which deserve to be mentioned. Already in the objectives of the Union, there is a greater commitment to environmental protection and significance of this area in relations of the Union with other parts of the world, as well as preservation of the welfare of animals. The right to a healthy environment is clearly defined by the EU Charter on Fundamental Rights as one of the new generation rights.

Significant changes relate to competences of bodies in this area, especially national parliaments in legislative procedure, which have a task to control the competences of the Union on the expense of Member States' competences. It is worth mentioning the High Representative in charge of external affairs of the Union, also including issues from this area. Appointment of the new Commissioner for Climate Change is one more practical consequence of the adoption of the Lisbon Treaty, which is supposed to secure greater commitment to current problems of the environment.

In relation to transparency and desire to bring the Union closer to its citizens, it is worth mentioning civic initiatives, since citizens can under certain conditions force the Commission to prepare a proposal of an act in this field. Widening the co-decision procedure, that is the regular legislative procedure, is a significant procedural change envisaged by this reform. The Lisbon Treaty also envisages cooperation in two more areas closely related to environmental protection and these are energy consumption and civil protection. In that sense, the Treaty determined a solidarity clause which provides for mutual assistance to victims in case of a disaster occurring as a result of climate changes or as a consequence of human activity.