

*Јелена Тодоровић Лазић*

**ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ У  
ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**



ДР ЈЕЛЕНА ТОДОРОВИЋ ЛАЗИЋ

**ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ  
- ОСВРТ НА ПОЛИТИКУ ЗАШТИТЕ  
ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

Београд

2019.

*Др Јелена Тодоровић Лазих*

**ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ - ОСВРТ  
НА ПОЛИТИКУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

---

*Издавач*

Институт за политичке студије  
Београд

*За издавача*

Др Живојин Ђурић

*Рецензенти*

Др Снежана Ђорђевић  
Др Дарко Надић  
Др Петар Матић

*Пословни секретар*

Смиљана Пауновић

*Дизајн корица*

Марија Стевановић

*Прелом и штампа*

Ситопринт, Житиште

*Тираж*

100

## САДРЖАЈ

### I ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ - У ПОТРАЗИ ЗА ТЕОРИЈСКИМ ОКВИРОМ

ТЕОРИЈСКО-ЕПИСТЕМОЛОШКО ОДРЕЂЕЊЕ ПОЈМА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ.....	15
АКТЕРИ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ.....	21
Формални актери.....	21
Неформални актери.....	22
ТЕОРИЈСКИ МОДЕЛИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА.....	25
Институционални модел.....	26
Теорија рационалног избора.....	27
Теорија политичког систем.....	28
Теорија група.....	29
Теорија елита.....	30
Теорија јавног избора.....	31
Теорија игара.....	31
Инкрементализам.....	32
Процесни модел.....	33
ВРСТЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА.....	35
ИНСТРУМЕНТИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА.....	39
ПРИМЕНА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА.....	43

### II ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ТЕОРИЈСКИ ПРИСТУПИ ПРОУЧАВАЊУ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ.....	49
---	----

Управљање на више нивоа.....	49
Креирање јавних политика у ЕУ – компаративна перспектива.....	51
<b>ФОРМАЛНИ И НЕФОРМАЛНИ АКТЕРИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ЕУ.....</b>	<b>55</b>
Формални актери.....	55
Неформални актери јавних политика у ЕУ - интересне организације.....	63
Јавно мњење и политичка партиципација – грађани као актери јавних политика у ЕУ.....	65
Лобирање и процес креирања јавних политика у ЕУ.....	67
<b>МОДЕЛИ КРЕИРАЊА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ЕУ.....</b>	<b>75</b>
Редован законодавни поступак.....	77
Остали модели креирања јавних политика у ЕУ.....	81
<b>СПРОВОЂЕЊЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ЕУ.....</b>	<b>85</b>
Европске агенције.....	93

### **III ЕВОЛУЦИЈА ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕУ-УСПЕСИ И ИЗАЗОВИ**

<b>НАСТАНАК ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ.....</b>	<b>99</b>
<b>ПОЛИТИКА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ ДО ЈЕДИНСТВЕНОГ ЕВРОПСКОГ АКТА (ЈЕА).....</b>	<b>103</b>
<b>ПРОДУБЉИВАЊЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ У ОБЛАСТИ ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ - ЈЕДИНСТВЕНИ ЕВРОПСКИ АКТ (ЈЕА) И УГОВОР ИЗ МАСТРИХТА.....</b>	<b>109</b>

ПОЛИТИКА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ ИЗМЕЂУ УГОВОРА ИЗ АМСТЕРДАМА И УГОВОРА ИЗ НИЦЕ.....	117
ПОЛИТИКА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ НАКОН УГОВОРА ИЗ НИЦЕ.....	123
СЕДМИ АКЦИОНИ ПРОГРАМ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ (ЕАП).....	129
АКТЕРИ И КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕУ.....	133
ИНСТРУМЕНТИ И ПРИМЕНА ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕУ.....	139
ДОСАДАШЊИ РЕЗУЛТАТИ ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕУ.....	145
Политика заштите вода.....	145
Политика заштите ваздуха.....	147
Управљање отпадом.....	149
Очување дивље флоре и фауне.....	151
Климатске промене.....	153
ПОЛИТИКА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕУ – НАЈНОВИЈИ РЕЗУЛТАТИ.....	157
БИБЛИОГРАФИЈА.....	171
ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ И ДОКУМЕНТА.....	183
РЕГИСТАР ЛИЧНИХ ИМЕНА.....	186
РЕГИСТАР ПОЈМОВА.....	192
БЕЛЕШКА О АУТОРУ.....	194



## ПРЕДГОВОР

Историјски посматрано, Европска унија има растући утицај на готово све аспекте креирања и спровођења јавних политика, како у државама чланицама, тако и у оним државама које су кандидати за чланство. Тренутно, на нивоу Европске уније, можемо идентификовати 287 појединачних јавних политика, које су у већој или мањој мери комунитаризоване. Разумевање процеса наднационалног одлучивања, односно процеса креирања јавних политика на нивоу ЕУ, важно је за све оне чији је предмет интересовања Европска унија, како из теоријског угла, кроз студирање или научноистраживачки рад, тако и у пракси, за оне који су запослени на пословима европских интеграција.

Ослањајући се на различите теоријске и методолошке приступе, ова монографија се посебно фокусира на следећа три аспекта: 1) одређење самог појма јавне политике и детаљније упознавање са врстама и инструментима јавних политика, 2) актере који учествују у креирању јавних политика у ЕУ, као и на сам процес њиховог креирања, и на крају 3) креирање ЕУ политике заштите животне средине.

Данашња ЕУ има корене у Римском уговору из 1957. године, којим су основане Европска економска заједница (ЕЕЗ) и Европска заједница за атомску енергију (ЕУРАТОМ). Од првобитних шест држава чланица, данас је чланство нарастало на 28 (27 ефективно јер се Велика Британија налази у процесу изласка из Уније), она представља заједничко тржиште од 500 милиона људи. Повећање броја чланица праћено је значајним повећањем обима оних питања (политика) која се налазе под надлежношћу ЕУ. Питање заштите животне средине спада у домен јавних политика у којима је поменуто повећање најочигледније. Данас се већина политика које представљају саставни део политике заштите животне средине (политика заштите ваздуха, политика управљања отпадом, политика заштите вода), креира управо у институцијама ЕУ, а не у оквиру националних или субнационалних тела. Национална и субнационална тела ипак имају важну улогу – она су задужена за спровођење и примену ЕУ јавних политика.



Политика заштите животне средине, формално посматрано, спада у „млађе“ јавне политике Европске уније будући да ова политика добија своје место тек у Јединственом европском акту, који је ступио на снагу 1987. године. Заправо, она никако није млада ако се погледа скоро педесетогодишња историја усвајања прописа у домену заштите животне средине. Јединственим европским актом она добија уговорну основу где се у члану 100 каже да ће политика заштите животне средине бити у надлежности Заједнице у циљу комплетирања заједничког тржишта. Данас политика заштите животне средине представља једну од најобимнијих и најуспешнијих јавних политика у ЕУ.

Након скромних почетака током седамдесетих година 20. века, ЕУ је данас регионални и глобални лидер у многим сегментима политике заштите животне средине. Овакав епилог, који је у великој мери био неочекиван на самом почетку, најпре је омогућен низом амандмана на Римски уговор који проширују нормативна овлашћења Заједнице (а касније и Уније) у области заштите животне средине. Након више од четири деценије доношења прописа у оквиру политике заштите животне средине на европском нивоу, може се рећи да ЕУ политика заштите животне средине, укључује неке од ригорознијих регулаторних стандарда, посматрано у глобалним оквирима. Међутим, ЕУ као један сложени систем управљања на више нивоа, у оквиру политике заштите животне средине, створио је резултате који се разликују од политике до политике. Подаци показују значајна побољшања у неким областима, али у другим је тај напредак мали или готово занемарљив. Државама чланицама остају значајни изазови у вези са спровођењем и применом политике заштите животне средине. Поред тога, неопходно је доста радити на интеграцији ове политике са осталим јавним политикама на нивоу ЕУ, како би резултати били бољи и у оним областима где се споро напредује.

Циљ ове монографије јесте да, кроз политиколошку призму, пружи детаљан увид у процес креирања политике заштите животне средине као једне од репрезентативних јавних политика у Европској унији. Ова тема је важна за Србију, ако се има у виду њено стратешко опредељење да постане чланица ЕУ у догледној будућности. Чињеница да

је управо ова јавна политика (чувено поглавље 27), једна од оних чије усаглашавање са европским стандардима изазива највише тешкоћа (не само финансијских) код држава које се налазе у чекаоници за ЕУ чланство. Из приказа коришћене литературе на крају монографије, може се закључити да је готово целокупна литература на енглеском језику зато је изузетно важно да се на српском језику појави монографија која обрађује ову важну тему.

Монографија *Јавне политике у Европској унији - осврт на политику заштите животне средине*, настала је као резултат рада на пројекту Демократски и национални капацитети политичких институција у процесу међународних интеграција који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја. Њеном настанку претходили су подстицајни разговори са професорима Факултета политичких наука у Београду, др Снежаном Ђорђевић и др Дарком Надићем који су уједно и рецензенти ове монографије, заједно са др Петром Матићем са Института за политичке студије. Наравно, не треба заборавити ни свесрдно разумевање које својим запосленима пружа директор Института за политичке студије, др Живојин Ђурић, као ни подршку осталих колега и блиских пријатеља.

На крају, посебну захвалност дугујем својој породици која представља неисцрпан извор мотивације и подршке. Без њихове безграничне љубави и разумевања, не би било ни ове монографије као ни многих других животних успеха.

20. јануара 2019.

Јагодина



*Mojoj porodici*



# I

## ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ - У ПОТРАЗИ ЗА ТЕОРИЈСКИМ ОКВИРОМ



## ТЕОРИЈСКО-ЕПИСТЕМОЛОШКО ОДРЕЂЕЊЕ ПОЈМА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Јавна политика нема јединствену дефиницију и поред великог броја студија које се баве овом темом. Њено значење се односи на низ активности које се спроводе у циљу решавања одређених друштвених проблема.<sup>1</sup> На тај начин посматрано, јавне политике представљају могућа решења за друштвене проблеме. У академским студијама користе се различите дефиниције јавне политике у зависности од аспекта проучавања ове теме. Оно што је заједничко за све, то су одређена својства: 1. политика се доноси у име јавности, 2. политику најчешће иницира и доноси влада, 3. политику спроводе јавни и приватни актери, 4. политика је оно што влада намерава да уради, 5. политика је и оно што влада изабере да не уради.<sup>2</sup>

Упркос непостојању сагласности око њене прецизне дефиниције, истицање јавности је заједнички именитељ за многобројне дефиниције јавне политике. Будући да јавност представља извор политичке власти, сасвим је јасно да се влада као институција извршне власти, налази у седишту доношења јавних политика. Све политике имају за циљ решавање неког јавног проблема који је претходно идентификован и формулисан. Зато оне представљају одговор политичко - административног система на друштвену реалност за коју се сматра да је неопходна промена. Треба напоменути да друштвени проблеми представљају полазну тачку за реализацију политике (смањење површина под шумама, деликвенција повезана са дрогом, висока стопа незапослености). Узмимо следеће примере - пораст стопе незапослености и материјалне несигурности незапослених могу натерати државу да ревидира своја давања за незапослене или да предузме мере које би ревитализовале тржиште рада. Загађење ваздуха које је повезано са индустријском производњом и потрошњом фосилних горива, може да утиче на државу да усвоји одговарајућу еколошку политику.

---

1 Ken Newton, Jan Van Deth, *Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 263.

2 Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, M.E. Sharpe, Armonk New York, 2005, p. 17.



Иако је поменуто тумачење политике као институционалног одговора на промене у реалности доминантно присутно у анализи политике, ова претпоставка мора да се релативизује. Најпре, неки случајеви друштвене промене не доводе до нових политика, углавном због тога што оне нису видљиве (недостатак политичке заступљености угрожених група), или зато што не могу да се спроведу нове политике (одсуство институција надлежних за њихово спровођење). Додатни разлог за релативизацију јесте то што се одређене политике могу тумачити не само као колективне акције у циљу решавања друштвених проблема, већ као једноставни инструменти за остваривање власти и доминације једне друштвене групе над другом. У циљу помирења ова два супротстављена гледишта, Пјер Милер (Pierre Muller) сматра да се јавне политике појављују као одговор на друштвени проблем који је артикулисан преко посредника (медији, друштвени покрети, политичке странке и интересне групе), а затим се о њему расправља у оквиру демократских процедура доношења одлука.<sup>3</sup>

Први елемент анализе јавне политике обухвата прављење разлике између намера владе да нешто уради и онога што она стварно уради. Други елемент се односи на то ко је све укључен у доношење јавне политике - најопштије посматрано, сви нивои власти заједно са неформалним актерима учествују у доношењу политике. Треће, јавна политика се не може свести само на правне инструменте. Четврто, неизоставни део сваке јавне политике је намера да се оствари неки циљ и на крају, јавна политика представља континуирани процес који поред доношења одлука укључује и спровођење, примену и евалуацију.<sup>4</sup>

Постоје бројне дефиниције јавне политике. Неки аутори наводе најмање 40 дефиниција.<sup>5</sup> „Јавна политика је оно што влада изабере да уради или да не уради“<sup>6</sup>, „јавна политика

---

3 Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 2009, p. 6.

4 Stella Theodoulou, Matthew Cahn, *Public Policy-Essential Readings*, Prentis Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1995, p. 2.

5 Peter Knoepfel, Frédéric Varone, Michael Hill, *Public Policy Analysis*, The Policy Press, University of Bristol, 2007, p. 23.

6 Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, Prentis Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2002, p. 1.

представља програм акције специфичан за један или више јавних органа, у оквиру сектора или на одређеном подручју.<sup>7</sup> Гај Петерс (Guy Peters) одређује јавну политику као „низ активности владе које директно или индиректно погађају грађане и манифестују се кроз три нивоа: избор јавних политика, исход и утицај јавних политика“<sup>8</sup>, док Дејвид Истон (David Easton) дефинише јавну политику нешто апстрактније од осталих и каже да је то „ауторитарна алокација вредности које друштво сматра битним“.<sup>9</sup> Када је реч о домаћим ауторима, професорка Снежана Ђорђевић дефинише јавну политику као „активност власти која представља одговор на друштвене проблеме.“<sup>10</sup>

Неопходно је дати једну операционалну дефиницију: јавна политика представља низ намерно донетих, кохерентних одлука или активности које спроводе различити јавни и приватни актери, чији ресурси, институционалне везе и интереси варирају, у циљу решавања циљаног проблема који се дефинише као проблем од општег интереса.<sup>11</sup> Ова група активности доводи до формализованих акција које су, више или мање рестриктивне природе и које често за циљ имају промену понашања друштвених група, претпостављајући да се проблем може решити колективно, у интересу друштвених група које трпе негативне последице одређеног проблема.<sup>12</sup> Стога, када користимо појам јавне политике, то се имплицитно односи на велики број законодавних и административних активности које су усмерене на решавање стварних друштвених проблема. Већина модерних држава доноси ефикасне одлуке уколико су политички, административни и друштвени актери укључени у различите институционалне аранжмане. Јавна политика не подразумева само законе и уредбе него и оно што је садржано

7 Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Michael Hill, *Public Policy Analysis, op.cit.*, p. 23.

8 Guy Peters, *American Public Policy: Promise and Performance*, CQ Press, Washington DC, 2012, p. 4.

9 Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Press, Washington DC, 2010, p. 5.

10 Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, Чигоја штампа, Београд, 2009, стр. 15.

11 Larry Gerston, *Public Policy Making-Process and Principles*, M.E. Sharpe, Armonk New York, 1997, p. 7.

12 Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Michael Hill, *Public Policy Analysis, op.cit.*, p. 43.

у одлукама које су потребне за њихово успешно спровођење.

Неколико дисциплина бави се проучавањем јавних политика и то из различитих углова. Политичке науке интересују политички процеси у којима јавне политике настају и у којима се оне спроводе. Социологију занимају активности интересних група које учествују у процесу креирања јавних политика. Јавну администрацију интересује спровођење јавних политика и могућности побољшања те фазе процеса. Са аспекта економије, истражује се како економски фактори као што су економски раст, незапосленост, продуктивност, утичу на јавне политике, имајући у виду да се економски инструменти често користе у анализама успешности конкретних јавних политика. Имајући у виду све ово, студије јавних политика су интердисциплинарне и проучавају процесе кроз које настају јавне политике, инструменте које оне користе али и њихово спровођење.<sup>13</sup>

Док проучавање политике има дугу историју систематског изучавања, проучавање јавних политика релативно је нова академска дисциплина. Студије политике представљају покушај да се објасни на различите начине како се моћ спроводи и како се та моћ користи да би се некој групи људи доделили ресурси и повластице док се другима истовремено намећу трошкови. За разлику од њих, студије јавне политике истражују настанак правила, закона, циљева и стандарда који одређују шта влада треба да ради, односно, шта не треба да ради. Појам политике односи се на циљану акцију коју појединац или група врше како би се решио неки проблем. У формалном смислу, „политика је одлука коју карактерише конзистентност и репетитивност оних који је креирају и оних који је спроводе“.<sup>14</sup> Појам јавни проблем односи се на услове које јавност сматра неприхватљивим и зато захтева интервенцију. Ови проблеми могу да се реше акцијом владе, појединаца или предузећа који би преузели одговорност или комбинацијом ових актера.<sup>15</sup>

С обзиром да смо покушали да разграничимо појмове политике и јавне политике, треба поменути и неке комплементарне појмове који су неизоставни када се говори

<sup>13</sup> Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, op.cit., p. 6.

<sup>14</sup> Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, op.cit., p. 5.

<sup>15</sup> *Ibid.*

о јавним политикама. То су власт, влада, процес одлучивања и политичка анализа. „Власт представља друштвени однос у коме друштвени субјект може другима наметнути неки модел понашања“.<sup>16</sup> За креирање јавних политика важно је знати који органи власти постоје, какав је прицип поделе власти и како је обављена децентрализација. Са друге стране, када се каже влада, мисли се на институције и политичке процесе кроз које се креира и реализује јавна политика.<sup>17</sup> Процеси одлучивања важни су за креирање јавних политика јер од процедура и принципа којима се решавају конфликти зависи да ли настају оптималне јавне политике.<sup>18</sup> На крају, политичка анализа подразумева испитивање саставних елемената јавне политике, процеса који доводе до њиховог настанка и спровођења.<sup>19</sup>

Јавна политика представља релативно нову област изучавања. Потреба за њеним проучавањем јавила се у моменту када је потврђено да класична анализа доношења одлука није довољна да опише поменуте процесе. С обзиром да је однос између друштва и институција постао доста комплекснији него пре, неопходно је развити свеобухватан приступ којим би се проучавало како владе доносе одлуке, како их спроводе и зашто су им ближа нека решења од других.

---

16 Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, *op.cit.*, стр. 17.

17 Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, *op.cit.*, p. 7.

18 Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, *op.cit.*, стр. 17.

19 Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, *op.cit.*, p. 9.



## АКТЕРИ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Јавна политика се може схватити као низ одлука или активности које настају као резултат структуриране и периодичне интеракције између различитих учесника - актера, јавних и приватних, који су укључени на различите начине у идентификацији и решавању проблема који се доживљава као јавни. Можемо разликовати две групе учесника у креирању јавних политика - формални и неформални актери. Формални актери учествују у креирању јавне политике тако што им Устав или закони дају овлашћења да то чине.<sup>20</sup> Институције законодавне, извршне и судске власти су прави представници ове групе. Неформални актери су они који учествују у процесу креирања јавних политика без формалних овлашћења. Интересне групе и медији представници су неформалних актера. Интересне групе имају интерес који желе да заштите и промовишу док медији имају Уставом загарантовану улогу да омогуће информације о различитим политикама.<sup>21</sup>

### Формални актери

Међу формалним актерима, треба поменути најважније институције законодавне, извршне и судске власти, владине агенције и децентрализоване нивое власти. Сваки политички систем има законодавне - представничке органе власти који доносе законе и креирају политику, извршне који реализују, управне који спроводе политику и судске који решавају спорове.<sup>22</sup>

Парламент је главни орган законодавне власти. Примарна улога парламента је доношење закона. Важна питања која избијају у први план када се анализира парламент са аспекта учешћа у креирању јавних политика су: тела која постоје у оквиру парламента (одбори), какве су њихове улоге, да ли парламент има једнодомну или бикамералну (дводомну) структуру, колика је дужина мандата изабраних представника народа у парламенту, како изгледају процедуре припреме

20 Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, op.cit., p. 53.

21 *Ibid.*

22 Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, op.cit., стр. 19.

закона, могућности укључивања интересних група и јавности, и на крају какви су модели одлучивања заступљени.<sup>23</sup>

Извршна власт има значајну улогу у креирању јавних политика. Влада и председник чине главне представнике извршне власти, при чему је улога владе далеко значајнија (председник има већа овлашћења само у президенцијалним и семи-президентијалним системима власти<sup>24</sup>). Влада, заједно са специјализованим владиним агенцијама и осталим управним органима, доприноси спровођењу закона који су пре тога усвојени у парламентима.

Судска власт бави се решавањем спорова а у англосаксонском систему и креирањем политика. Судови креирају политику кроз интерпретацију закона.<sup>25</sup> У Сједињеним Америчким Државама (САД), Суд има значајну улогу јер „чува вредности и штити дух закона“.<sup>26</sup> Судови обезбеђују контролу над спровођењем јавних политика.

Владине агенције и јавна администрација активни су учесници процеса креирања и спровођења јавних политика. Владине агенције пружају услуге које су неисплативе за приватни сектор или обављају задатке које им повери влада.<sup>27</sup> Агенције пружају специјализована знања у решавању проблема од јавног интереса.<sup>28</sup> Ови актери су више укључени у фазу спровођења јавних политика. Термин *челични троугао* користи се за процедуру креирања јавних политика у којој су актери одбори парламента, министарства, агенције и интересне групе.<sup>30</sup>

## Неформални актери

Неформални актери процеса креирања јавних политика имају не тако малу улогу у овом процесу, иако Устав, односно

---

23 *Ibid.*

24 Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, *op.cit.*, p. 63.

25 Larry Gerston, *Public Policy Making-Process and Principles*, *op.cit.*, p. 12.

26 Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, *op.cit.*, стр. 20.

27 Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, *op.cit.*, p. 67.

28 *Ibid.*

29 Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, *op.cit.*, стр. 19.

30 Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, *op.cit.*, p. 61.

закони, не садрже формалне обавезе њиховог учешћа. Они несумњиво учествују у овом процесу, а начин на који се укључују, није предвиђен законом већ је у већој мери последица праксе. Међу неформалним актерима истичу се интересне групе и јавно мњење.

Интересне групе имају велики утицај у процесу креирања политика. Од 60-тих година 20. века њихов број је експоненцијално порастао, како у САД-у, тако и на европском тлу.<sup>31</sup> Интересне групе се разликују по неколико критеријума - јавни или приватни (економски) интерес, ресурси (новац, знање), број чланова, величина. Најпре, треба направити разлику између интересних група које штите јавни интерес и оних које штите приватни интерес. Већина интересних група, макар декларативно, тврди да им је циљ промоција јавног интереса. Оне које се заиста за то и залажу, углавном су групе чијим се деловањем остварују користи за целу заједницу а не само за њено чланство. Пример за то су еколошке интересне групе. Насупрот њима, приватне интересне групе окупљају се како би заштитиле сопствене економске интересе (бизнис групе, професионалне организације).

Лобирање је препознатљива активност интересних група у процесу креирања јавних политика. Термин лобирање неправедно добија негативну конотацију у јавности бивајући представљено као недозвољена активност резервисана за „најбогатије“. Истина је да „најбогатији“ имају веће изгледе да лобирање успе али ова активност је потпуно легална и пожељна за процес креирања јавних политика. Лобирање подразумева напоре да се успостави контакт са изабраним и постављеним званичницима, било у одборима парламената, било у министарству или агенцијама и да се на њих, што је могуће више утиче.<sup>32</sup> Интересне групе могу да изаберу једну од две стратегије лобирања: директно лобирање код актера креирања јавних политика или индиректно када је циљ покренути јавност и наћи велики број присталица за своје акције.<sup>33</sup> Када групе лобирају директно, оне пружају информације законодавцу о свом виђењу проблема који се покушава решити или му дају

31 Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, op.cit., p. 55.

32 Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, op.cit., p. 85.

33 Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, op.cit., p. 57.



информације које су до тада биле непознате или недоступне.<sup>34</sup> Интересне групе овим информацијама покушавају или да подрже законодавни предлог или да га опозову. Лобирање у извршним агенцијама подједнако је интензивно будући да оне спроводе политику, формулишу стандарде за спровођење који се односе управо на ове интересне групе које покушавају кроз лобирање да умање ефекте усвојене политике.

Мултидимензионална сложеност проблема који су предмет решавања захтева учешће и посебних интересних група у виду истрживачких организација - тзв. *think tanks* које користе своје стручне и аналитичке капацитете како би давале савете законодавцу о томе како да нека политика буде боља и ефикаснија.<sup>35</sup>

Јавно мњење се дефинише као став јавности према неком питању или низу питања у било ком тренутку.<sup>36</sup> Оно претпоставља границе за креирање и спровођење јавних политика, другачије речено, све док јавне политике одсликавају жеље, страхове и бриге јавности, дотле ће бити успешне. До ових граница долази се кроз испитивања јавног мњења применом различитих метода.

Грађани могу да искажу ставове по неком питању, не само кроз испитивања јавног мњења већ и кроз директну политичку партиципацију. Референдуми и народне иницијативе, идеална су прилика за грађане да изразе свој став о некој јавној политици коју је усвојила њихова влада. Данас можемо видети да су грађани често укључени у пројекте уређења градова, борбу против криминала и заштите животне средине на локалном нивоу.<sup>37</sup>

---

34 Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, *op.cit.*, p. 86.

35 *Ibid.*, p. 88.

36 Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, *op.cit.*, p. 53.

37 Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, *op.cit.*, стр. 20.

## ТЕОРИЈСКИ МОДЕЛИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Политиколози користе многе теорије како би анализирали и објаснили процес доношење одлука. Друштвене науке користе моделе (поједностављене представе неких аспеката стварности<sup>38</sup>) како би се разумела и објаснила нека друштвена појава. То на примеру модела којима се објашњава јавна политика могу бити шеме или дијаграми и њима се представља пут који законодавни предлог пролази да би постао закон. Модели на које се ослањају јавне политике су првенствено, концептуалне природе и они служе да се:

- поједностави и чини јаснијим размишљање о политици и јавној политици;
- именују важни аспекти проблема који се решава;
- разуме боље одређена јавна политика, усмеравајући нас шта је за њу мање, односно, више важно;
- нуде образложења за јавну политику и предвиђају ефекте које она може изазвати.<sup>39</sup>

Постоји неколико теоријских приступа у проучавању процеса креирања јавних политика. То су: елитистички, институционални, процесни, групни, рационални, системски, теорија игара, јавни избор, постепени модел (инкрементализам).<sup>40</sup> Ниједан од поменутих модела није искључиво настао као модел јавне политике већ је сваки настао у оквиру политичких или неких других сродних наука али имају примењивост и у домену јавних политика. Сваки од ових модела на различит начин и из другачијег угла осветљава процесе, актере, резултате. Кључна разлика међу њима је „што у први план истичу одређене чиниоце као доминантне, док утицај осталих фактора занемарују“.<sup>41</sup> Зато се не може тврдити да је неки модел бољи од другог већ се за свеобухватну анализу јавних политика

38 Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, op.cit., p. 66.

39 Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, op.cit., p. 11.

40 Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, op.cit., p. 67.; Stella Theodoulou, Matthew Cahn, *Public Policy-Essential Readings*, op.cit., p. 3.; Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, op. cit., p. 11.; Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, op.cit., стр. 43.

41 Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, op.cit., стр. 43.

користи комбиновани приступ који укључује рационално планирање и активности интересних група, теорију игара и јавни избор, политичке процесе и институционалне утицаје.<sup>42</sup>

### Институционални модел

Институционална теорија истиче у први план формално - правне аспекте институција власти, заједно са правилима за доношење одлука. Правила одлучивања представљају доста широк појам који обухвата, не само формална правила, већ и реалну могућност јавности да утиче на доношење одлука, доступност информација о регулаторним владиним агенцијама, поделу надлежности између централних и нижих нивоа власти попут региона и локалних самоуправа.<sup>43</sup>

Институције су дуги низ година биле у фокусу проучавања политичких наука. Политичке активности усмерене су на институције попут парламента, владе, председника, судове, администрацију, локалне самоуправе, агенције. Однос између јавне политике и институција у великој мери је изражен и узајаман. Политика не може да постане јавна без институција, оне креирају, усвајају и спроводе јавне политике. Институције додељују јавној политици три суштинске карактеристике: легитимност, универзалност и принуду.<sup>44</sup> Прва карактеристика односи се на сегмент јавности. Наиме, могу постојати приватне политике, то су политике корпорација, професионалних организација, цркве, али само јавне политике које креирају и спроводе владине институције имају легитимитет јер узрокују одређене правне обавезе за субјекте на које се односе. Друга особина односи се на универзалну применљивост јавних политика, за разлику од приватних политика које се односе само на одређене групе људи. Моменат принуде говори о томе да само институције власти имају монопол над применом санкција за непоштовање обавеза које проистичу из одређених јавних политика. Нису само институције власти оне које утичу на креирање јавних политика него то чине и велике корпорације, интересне групе, тржиште, невладине организације, политичке

---

42 Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, op. cit., p. 12.

43 Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, op.cit., p. 69.

44 Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, op.cit., p. 13.

партије и међународни режими. Институционална теорија анализира улогу свих ових ентитета у процесу креирања и спровођења јавних политика.

Недостатак институционалног модела јесте недовољно обраћање пажње на везе између структуре владиних институција и садржаја конкретне јавне политике.<sup>45</sup> Уместо тога, најчешће се објашњава структура и организација институција, њихове надлежности и улоге.

### Теорија рационалног избора

Теорија рационалног избора извире из економије па стога има могућност да користи математичке моделе у објашњавању појава и појмова.<sup>46</sup> Ова теорија претпоставља да се приликом доношења одлука, појединци понашају рационално у покушају да максимално остваре свој интерес. Она објашњава јавну политику као последицу активности рационалних појединаца, било да су они гласачи, политичари, лобисти, посланици, бирократе, запослени у агенцијама. Рационална јавна политика је она политика која постиже највеће друштвене добитке што значи да влада треба да усваја оне политике чији добици превазилазе трошкове.<sup>47</sup> У интерпретацији ове дефиниције треба строго водити рачуна о томе да се добици и трошкови не односе само на економски аспект него и на друштвене и политичке користи и трошкове. Да би политика била рационална, њени креатори морају имати у виду:

- све алтернативе предложене политике,
- последице сваке од алтернатива,
- трошкове и користи сваке од алтернатива,
- ефикасност сваке од алтернатива,
- постављене вредности друштва и њихову релативну тежину.<sup>48</sup>

---

45 *Ibid.*

46 Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives, op.cit.*, p. 70.

47 Thomas Dye, *Understanding Public Policy, op.cit.*, p. 16.

48 *Ibid.*, p. 17.

Теорија рационалног избора има бројне недостатке међу којима се истичу замерке да се појединци не понашају увек и искључиво рационално, нарочито уколико немају све неопходне информације што се приликом креирања политика често дешава (таква ситуација се зове информациона асиметрија).<sup>49</sup> Томас Дај (Thomas Dye) наводи неке од разлога зашто се дешава да јавна политика није рационална, у значењу које теорија рационалног избора подразумева. Прво, креатори политике (највише политичари) не доносе одлуке на основу друштвених циљева већ њима покушавају да максимизирају сопствене добитке - моћ, реизбор, статус, новац и остало. Многи добици и трошкови не могу да се измере и упореде као што је нпр. људско достојанство. Следећи разлог је информациона асиметрија. Велике инвестиције које су везане за једну алтернативу онемогућавају чак и разматрање осталих могућности.<sup>50</sup> Ипак, не треба занемарити допринос теорије рационалног избора, с обзиром да нам је она посебно корисна у предвиђању понашања неких од актера као и одлука које се могу очекивати.<sup>51</sup>

### Теорија политичког система

Теорија политичког система има своје корене у идејама Дејвида Истона (David Easton) и његових следбеника. Ова теорија је у поређењу са другим теоријама, свеобухватнија али и општија с обзиром да се бави ширим економским и културним утицајима на доношење одлука.<sup>52</sup> Основна идеја јесте да се политички систем посматра у аналогiji са механичким системом у коме постоје захтеви (demands), подршка (support), политичка понуда (inputs), политички ефекти (outputs), повратне информације (feedback), политички резултати (outcomes).<sup>53</sup> Политички систем одговара на захтеве који долазе из окружења и тако настају јавне политике.<sup>54</sup>

---

49 Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives, op.cit.*, p. 71.

50 Thomas Dye, *Understanding Public Policy, op.cit.*, pp. 18-19.

51 Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика, op.cit.*, стр. 46.

52 Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives, op.cit.*, p. 71.

53 Stella Theodoulou, Matthew Cahn, *Public Policy-Essential Readings, op.cit.*, p. 4.

54 Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives, op.cit.*, p. 71.

Теорија политичког система подразумева да политички систем представља механизам помоћу кога се политички захтеви и подршка претварају у политичке резултате који обезбеђују дугорочну стабилност система. Захтеви изражавају жељу појединаца и група да њихови интереси и вредности буду укључени у политички систем док се подршка огледа у томе колико појединци и групе поштују и спроводе одлуке владе. Процес настанка јавних политика може се најједноставније објаснити као ефекат политике (output) који настаје кроз одговор система на захтеве и подршку.<sup>55</sup> Ова теорија уводи и повратну реакцију која се односи на нове захтеве и подршку који настају као резултат претходних ефеката. Нпр. влада усвоји мере за социјалну инклузију особа са инвалидитетом, након њиховог спровођења појаве се захтеви да се у ове мере укључе и Роми.

Системска теорија је често била на удару критика због инсистирања на стабилности пре него на променама. Међутим, и поред тога, теорија нам помаже у осветљавању међусобног односа у коме се налазе различити актери и институције у процесу креирања политика.<sup>56</sup>

## Теорија група

Теорија група има корене у плуралистичкој теорији по којој „политички процеси настају као производ интеракција многобројних група“.<sup>57</sup> Појединци који имају заједнички интерес повезују се како би своје захтеве представили власти. Зато се може тврдити да су појединци важни за политичке процесе само уколико су део групе која заступа њихове интересе. Група постаје мост између појединца и власти. Зачетником теорије група сматра се амерички политиколог Давид Труман (David Truman). По овој теорији, јавна политика представља производ борбе различитих група.<sup>58</sup> Задатак политичког система је да управља конфликтима до којих долази у борби група тако што: успоставља правила борбе, балансира различите интересе,

55 Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, *op.cit.*, стр. 47.

56 Stella Theodoulou, Matthew Cahn, *Public Policy-Essential Readings*, *op.cit.*, p. 4.

57 Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, *op.cit.*, стр. 44.

58 Frank R. Baumgartner, Beth L. Leech, *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton University Press, Princeton, 1998.

доноси законе у којима се огледају компромиси, примењује законе.<sup>59</sup> Нпр. синдикати и представници произвођача боре се око закона који би био повољнији за запослене у тој грани индустрије, тако да политика која буде настала као резултат ове борбе, представља равнотежу утицаја обе интересне групе и ниједна од њих не може се посматрати као доминантна у овом политичком процесу.

Промена политике значи да се променио релативни утицај неке од група које учествују у борби. Утицај неке интересне групе зависи од бројности, организационих могућности, лидерства, новца, унутрашње кохезије, приступа процесу креирања политике.<sup>60</sup> Институције власти константно одговарају на бројне притиске група који се одвијају кроз лобирање и различите кампање. Одговори се манифестују кроз преговарање, цељкање, подстицање компромиса међу најутицајнијим групама.

Најновији модел групне теорије - коалициона мрежа за заговарање јавног интереса, „усмерена је на интеракцију различитих супротстављених коалиција у областима као што су пољопривреда, заштита животне средине, телекомуникације“.<sup>61</sup> Ове коалиције чине актери који потичу из различитих јавних и приватних институција којима је заједничко виђење како одређена јавна политка треба да изгледа.<sup>62</sup> Главна замера групној теорији заснива се на томе да пренаглашава утицај интересних група на политички процес док се искључују други чиниоци.

## Теорија елита

Елитистичка теорија тврди да су вредности и преференције владајуће елите кључни за обликовање и усмеравање јавних политика. Поменути вредности се у великој мери разликују у односу на вредности шире јавности. Јавне политике креира релативно мала група људи који деле заједнички циљ.<sup>63</sup> Томас Дај (Thomas Dye) наглашава да су вредности шире јавности

59 Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, op.cit., p. 21.

60 Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, op.cit., p. 68.

61 Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, op.cit., стр. 44.

62 Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, op.cit., p. 68.

63 Stella Theodoulou, Matthew Cahn, *Public Policy-Essential Readings*, op.cit., p. 6.

мање утицајне у креирању и обликовању јавних политика с обзиром да су људи махом апатични и неинформисани о јавним политикама.<sup>64</sup> Елите постоје у сваком подсистему у оквиру политичког система: култура, здравство, образовање, привреда и свака од елита утиче на креирање јавне политике у тој области.<sup>65</sup>

С обзиром да јавна политика не рефлектује захтеве и вредности ширег слоја људи већ представља одраз вредности малог броја оних који имају моћ, промене у јавној политици се дешавају само уколико се елите договоре да изнова дефинишу своје вредности и то постепено пре него нагло или револуционарно.<sup>66</sup>

### **Теорија јавног избора**

Теорија јавног избора представља примену економске анализе на креирање јавних политика. Повезаност економије и политичких наука у овом теоријском моделу нам говори да је човек економско биће које покушава да оствари свој приватни интерес док политичке науке тврде да човек тежи остварењу јавног интереса. Ова теорија наглашава да се човек не понаша другачије на тржишту и политичкој арени већ у оба случаја покушава да оствари максималну личну добит.<sup>67</sup>

Помоћу теорије јавног избора можемо објаснити зашто политичке партије и кандидати у изборним кампањама имају само једну стратегију. То се догађа зато што помоћу ње добијају изборе и тако максимизују сопствену корист тиме што су мотивисали велики број људи да гласањем подрже њихову стратегију односно њихову верзију јавног интереса.

### **Теорија игара**

Теорија игара посматра рационално одлучивање у ситуацијама када се налазе два или више учесника који имају могућност да њихова одлука зависи од одлуке било ког другог

64 Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, *op.cit.*, p. 23.

65 Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, *op.cit.*, стр. 43.

66 Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, *op.cit.*, p. 24.

67 *Ibid.*, p. 26.



учесника. Ова теорија се може применити на одлучивање у коме не постоји најбољи избор већ се до најбољих одлука долази на основу одлука других.<sup>68</sup> Често се доживљава као апстрактан модел одлучивања и не описује заправо како се одлуке доносе. Могући избори учесника и сви исходи одлучивања налазе се у дијаграму. Примена теорије игара у проучавању јавних политика није широка. Она се најчешће може користити за анализу креирања јавних политика у конфликтним ситуацијама.

### Инкрементализам

Инкрементализам представља теорију према којој се одлуке обично не заснивају на свеобухватној анализи проблема, већ на малим, постепеним, маргиналним променама постојећих политика.<sup>69</sup> Ако је теорија рационалног избора свеобухватни модел који тежи да буде идеалан, инкрементални (постепени) модел је реалан и практичан јер води рачуна о томе како се одлуке доносе. С обзиром да су политички проблеми комплексни, боље је да се умањи ризик од намерних и ненамерних ефеката, па се одлучивање врши постепено, корак по корак. Процес креирања јавних политика одликује политичко „цењање“ (bargaining), преговарање и компромиси. Ово се посебно односи на плуралистичке и децентрализоване политичке системе где су различити актери и организације укључени у њихово креирање. Инкрементализам сматра да је јавна политика резултат континуитета активности претходне власти са врло малим променама.<sup>70</sup>

Према америчком теоретичару Чарлсу Линдблomu (Charles Lindblom), доносиоци одлука реагују на проблеме. Уместо формулисања неког идеалног модела рационалног понашања, он је описао понашање доносиоца одлука:

- они разматрају само неколико алтернатива,
- бирају оне које се разликују минимално од постојеће политике,

---

68 *Ibid.*, p. 28.

69 Charles Lindblom, „The science of muddling through“, *Public Administration Review*, Blackwell Publishing Vol. 19, No.2, 1959, pp. 79-88.

70 Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, *op.cit.*, p. 19.

- процењују само неке од најважнијих последица,
- стално разматрају политике и врше мала прилагођавања,
- не траже најбоље решење, али признају да постоје многе алтернативе и бирају оне које имају политичку подршку.<sup>71</sup>

Овај теоријски модел често је на мети критика из неколико разлога: превише је конзервативан и сувише реактиван јер се фокусира на постојеће проблеме и решења, уместо ширења потраге за новим решењима; затим, не бави се ванредним и кризним ситуацијама, које захтевају радикална решења, и на крају, не доводи до фундаменталног преиспитивања: нагомилавање постепених одлука током дугог временског периода може да доведе до „мочварне политике“, која би била састављена од свих врста конфликта и неспојивих политика.

### Процесни модел

Политички процеси се налазе у седишту проучавања политичких наука. Процеси представљају резултат активности различитих актера. Зато се процес креирања јавних политика, састоји од низа активности које су подељене у неколико фаза:

- идентификација проблема - манифестује се кроз захтеве за акцијом владе;
- постављање дневног реда - привлачење пажње јаности и званичника за одређену јавну политику;
- формулација - настанак законодавног предлога у који су укључени парламент, комитети, интересне групе;
- легитимација - усвајање закона;
- имплементација - спровођење политике преко бирократије и активности многобројних извршних агенција;
- евалуација - процена усвојених политика које врше владине агенције, медији, јавност.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, *op.cit.*, p. 14.

Овај теоријски модел је важан за проучавање различитих активности које представљају део процеса доношења одлука. Он проучава како нека јавна политика настаје, како се усваја, спроводи и даље развија. Његов главни недостатак је занемаривање садржине усвојених јавних политика.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 15.

## ВРСТЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Актери који креирају јавне политике морају, пре свега, да размишљају о томе које инструменте имају на располагању. Први који је направио типологију јавних политика 1964. године, био је Теодор Лоуи (Theodore Lowi), и он разликује следеће врсте јавних политика:

- дистрибутивне политике (мере које се односе на расподелу нових ресурса),
- редистрибутивне политике (мере које мењају дистрибуцију постојећих ресурса),
- регулаторне политике (мере које прецизирају услове и ограничења за индивидуална или колективна понашања).<sup>74</sup>

Дистрибутивне политике подразумевају додељивање повластица одређеним групама - нпр. додељивање субвенција пољопривредницима, изградња система против поплава итд. Власт расподељује буџетска средства на различите програме који нису међусобно супротстављени.<sup>75</sup>

Конфликт је оно што разликује редистрибутивну политику од дистрибутивне, па тако можемо рећи да се редистрибутивна политика јавља када у друштву постоји изражен конфликт интереса различитих актера.<sup>76</sup> Редистрибутивна политика је она политика која даје повластице одређеној групи на уштрб друге групе. Пример за то је политика према социјално угроженом становништву, као и политика помоћи неразвијеним општинама.

Регулаторне политике представљају ограничења која прописује влада како појединци и групе не би прекорачили дозвољене границе, као што су нпр. стандарди за издувне гасове аутомобила.<sup>77</sup> Ову група јавних политика у већини модерних неолибералних држава прати контроверзно тумачење јер се држава укључује у слободну тржишну утакмицу ограничавајући

74 Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, op.cit., p. 91.

75 Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, op.cit., стр. 29.

76 *Ibid.*

77 Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, op.cit., p. 92.

активност неких група и организација на тржишту. Поједини аутори су регулаторне политике поделили на две подкатеорије - протективне и компетитивне регулаторне политике.<sup>78</sup> Протективне регулаторне политике су оне политике које регулишу одређене активности како би се заштитила јавност.<sup>79</sup> Пример за ове политике је спречавање загађења ваздуха како би се сачувало здравље људи. Компетитивне регулаторне политике ограничавају производњу одређених врста робе и учешће на тржишту неким групама односно организацијама.<sup>80</sup> Пример за ове политике је додела фреквенција у сектору телекомуникација.

Неки од критичара Ловијеве типологије јавних политика замерали су му да је у стварности тешко одредити која политика припада ком типу јер политике нису искључиво регулаторне или редистрибутивне. Џејмс Вилсон (James Wilson) направио је сопствену типологију која се заснива на концентрацији трошкова и користи тј. да ли су трошкови усмерени на један или на више интереса.<sup>81</sup> И трошкови и користи могу бити широко дистрибуирани или концентрисани што повлачи да постоји четири типа јавних политика: већинске, предузетничке, клијентске и политике интересних група.<sup>82</sup> Најбољи однос трошкова и користи (које могу бити и неновчане), имају већинске политике (широко дистрибуирани и трошкови и користи).<sup>83</sup> Пример за ову политику је социјална заштита. Предузетничке политике имају широке користи уз концентрисане трошкове и као пример за то је политика заштита потрошача.<sup>84</sup> Клијентске политике обезбеђују користи мањој групи људи док трошкове сноси велика група грађана. Пример за ову политику су давања за гас, руднике, нафту.<sup>85</sup> И на крају, политике интересних група су политике које имају мале трошкове како би користи добила такође мала група

---

78 Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, *op.cit.*, p. 141.

79 *Ibid.*, p. 144.

80 Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, *op.cit.*, p. 92.

81 Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, *op.cit.*, p. 146.

82 Christoph Knill, Jale Tosun, „Policy Making“, *Working Paper*, No.1, University of Konstanz, 2008, p. 3.

83 Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, *op.cit.*, стр. 30.

84 *Ibid.*

85 *Ibid.*

људи. Пример је кабловска политика према сателитским компанијама.<sup>86</sup>

Треба поменути и неке друге типологије. Томас Биркланд (Thomas Birkland) разликује процедуралне од суштинских политика, при чему процедуралне успостављају процедуре по којима влада функционише док су суштинске политике оне које обезбеђују робе и услуге.<sup>87</sup> Такође, постоје симболичке и материјалне политике где материјалне омогућавају користи људима док симболичке апелују на вредности.<sup>88</sup>

---

86 *Ibid.*, стр. 31.

87 Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, *op.cit.*, p. 149.

88 *Ibid.*, p. 150.



## ИНСТРУМЕНТИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Динамику промена кроз које је модерна држава прошла током последња два века, прати развој и диверзификација инструмената јавне политике која прати пораст броја јавних политика у различитим секторима. Јавне политике се састоје од мноштва различитих елемената, неке јавне политике су усмерене ка постизању конкретних резултата, док се друге фокусирају на нормативне и когнитивне аспекте. Инструменти су посебно значајни, будући да представљају технике односно, средства помоћу којих државе покушавају да остваре предвиђене циљеве. Приликом разматрања дизајна јавне политике, неопходно је познавати целокупан садржај лепеце инструмената из које владе могу да бирају оне које сматрају најподеснијим за креирање јавних политика. Важно је да инструменти постоје у свим фазама процеса креирања политике - са специфичним алатима као што су интересне консултације и владине критике које су суптилно повезане са постављањем дневног реда или оне као што су законодавна правила и норме везане за доношење одлука, као и остали инструменти повезани са евалуацијом политике, као што је употреба *ex-post*, или, *cost-benefit* анализа.

Постоји широк спектар инструмената за унапређење јавне политике. То су инструменти у распону од закона преко економских до друштвених инструмената. Избор инструмената или, што је још важније, избор одговарајуће комбинације инструмената, подразумева издвајања из масе инструмената оне са којима најлакше могу да се остваре циљеви јавних политика на одрживој основи и са прихватљивим трошковима.

Инструменти јавне политике представљају алат односно метод који користе државе како би оствариле жељене циљеве.<sup>89</sup> Многи аутори дефинишу карактеристике (тзв. димензије) по којима се инструменти разликују. Прва димензија је природа активности (новчана давања, правна заштита, пружање услуга, ограничења и казне), затим, систем спровођења (централизован или децентрализован), и на крају, степен аутоматизма (у којој мери инструмент захтева детаљну административну акцију).<sup>90</sup> Поменимо само неке од инструменте који се

89 *Ibid.*, p. 170.

90 *Ibid.*, p. 171.



могу користити појединачно или у комбинацији: закони и прописи; економски инструменти, укључујући и тржишне инструменте, порези, таксе, накнаде за кориснике кредита и кредитних гаранција; облици саморегулације, укључујући и режиме који делују у оквиру законодавне власти; стандарди и други облици волонтерских акција; регулација заснована на учинку; уговори; информисање и образовање; програми осигурања; колаборативни приступи, укључујући и формална партнерстава и мање формалне мреже.<sup>91</sup>

Многи аутори разликују економске и политичке инструменте.<sup>92</sup> Економски инструменти заснивају се на индивидуалној слободи, иницијативи и избору тако да се за њих може рећи да су инструменти непринуде. Насупрот њима, политички инструменти су инструменти принуде јер је социјални притисак такав да се другачије не могу остварити циљеви јавне политике.<sup>93</sup>

Уредба је једна од најважнијих инструмената који користе владе. Она се може дефинисати као владине интервенција кроз низ правила којима се регулише дозвољена и недозвољена активност за појединце, фирме или министарства и агенције, заједно са пратећим санкцијама и наградама. Многе владе у данашње време разматрају употребу других инструмената, како би се остварили циљеви јавних политика.<sup>94</sup> Фактори као што су глобализација, повећан нагласак на тржишту, нова филозофија управљања, захтевају нове или модификоване инструменте који омогућавају ефикасан приступ креирању политика. Неки од нових инструмената су: програми прилагођавања, изградња капацитета, комерцијализација, уговарање, децентрализација, партнерства, мреже, организациона структура.

Креатори јавних политика морају да воде рачуна о многим елементима када бирају инструменте јавне политике.

---

91 *Ibid.*

92 *Ibid.*, p. 172.

93 *Ibid.*

94 Следећи пример илуструје да сами закони нису увек најбоља опција. У случајевима смањења пушења или забране вожње под дејством алкохола, влада употребом закона жели да забрани одређену врсту понашања. Међутим, резултат би био успешнији уз коришћење низа других инструмената који подстичу појединце да размисле о свом понашању и ризицима. Кроз кампање јавног образовања, укључивање локалне заједнице и невладиних организација, могла би да постане видљива промена свести и понашања, која би узроковала велику промену и у друштвеним нормама и ставовима.

Један од елемената је и политика изводљивости. Други битан чинилац су доступни ресурси за имплементацију. Трећи елемент представљају корисници - актери на које се усвојена политика односи и примењује.<sup>95</sup>

Табела 1: Инструменти јавних политика

ПЕТЕРС	ЛЕВИН, ПЕТЕРС, ТОМПСОН	ШНАЈДЕР, ИНГРАМ	АНДЕРСОН	ОПИС	ПРИМЕР
<b>ЗАКОНИ</b>	закони и прописи	ауторитативни инструменти	директан утицај	закони намећу одређене обрасце понашања	кривично право, еколошко право
<b>УСЛУГЕ</b>	директно пружање услуга		услуге	услуге се директно пружају корисницима	контрола ваздушног саобраћаја, пошта, временска прогноза
<b>НОВАЦ</b>	новчана давања		повластице	трансфер новца од владе ка различитим групама	социјална давања
	уговарање услуга		уговори	уговори са приватним фирмама	уговори о војној опреми, рачунарској опреми
			општи трошкови	свакодневни трошкови владе	
			тржишне и својинске операције	активности владе које имају економске и политичке последице	каматне стопе централне банке, продаја хартија од вредности
<b>ПОРЕЗИ</b>	порески систем		порези	политике које мењају понашање тако што неке активности чине економски мање пожељним	порези на алкохол и цигарете, пореске олакшице, порези који поспешују економски развој
<b>Остали економски инструменти</b>	кредити и кредитне гаранције		кредити	кредити којима се подстиче нека економска активност	кредити за подршку развоја малих предузећа, студентски кредити

95 Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, op.cit., p. 178.

		субвенције	давања којима се обезбеђује економска одрживост неке активности	субвенције за пољопривреднике
	осигурање		осигурања када оно није доступно на тржишту	осигурање против поплава
убеђивање	бодрени инструменти		покушаји да се људи убеду да практикују пожељно понашање	кампање против дроге, алкохола, пушења
	санкције и подстицаји	санкције	инструменти који увводе квази доброволне акције	казне за кршење прописа
	инструменти изградње капацитета		тренинг, техничка помоћ, образовање и информације	трансфер технологије, обука, новчани трансфер како би се заспослило додатно особље
	инструменти учења		активности које помажу да се схвате поједини аспекти јавног проблема	фокус групе, истраживања јавног мњења
		лиценцирање	влада мора да се ангажује у активностима које нису допуштене без дозволе	возачке дозволе, дозволе за рад лекарима, адвокатима, дозволе за основање факултета
		неформалне процедуре	процедуре које се налазе у формалним документи-ма	изјашњавање о кривници у кривичним поступцима

Извор: Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, op.cit., pp. 174-176.

## ПРИМЕНА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Примена јавних политика представља сложен процес у коме јавне политике треба да „заживе“ у пракси, коришћењем разноврсних и процедура и механизма и уз помоћ многобројних актера. Овај процес подразумева проверу, да ли и како изабрана средства и инструменти конкретне јавне политике, функционишу у стварности. За тестирање, неопходно је посматрати однос између јавних актера и крајњих корисника на које се јавне политике односе тј. које јавне политике „гађају“. Многи аутори са северноамеричког континента користе термин примена за све активности које укључују извршавање закона. Уместо тога, спровођење (имплементација) се најчешће дефинише као скуп процеса након фазе програмирања који је усмерен на реализацију циљева јавне политике.<sup>96</sup>

У литератури се може наићи на листу од десет услова потребних за постизање савршеног спровођења:

- спољни фактори не смеју да намећу погубна ограничења агенцијама за спровођење;
- за спровођење треба обезбедити довољно времена и ресурса;
- комбинација ресурса мора бити заиста доступна;
- политика која се спроводи мора бити заснована на валидној теорији узрока и последица;
- однос између узрока и последица мора бити директан и мора бити мало, или нимало интервенције;
- зависни односи између агенција за спровођење морају бити минимални;
- мора да постоји потпуно разумевање и договор о циљевима током процеса спровођења;
- задаци морају бити у потпуности наведени у исправном редоследу;
- мора постојати савршена комуникација и координација између учесника;

96 Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Michael Hill, *Public Policy Analysis, op.cit.*, p. 207.

- влада мора да буде у стању да тражи и добију савршену усклађеност.<sup>97</sup>

Све до 60-тих година прошлог века, постојало је само неколико студија о спровођењу. Важно је да се процес спровођења разуме и објасни јер анализа грешака у току самог процеса помаже креаторима у осмишљавању нових политика. Друга фаза у процавању спровођења наступила је средином 70-тих година. Издвајају се два приступа: одозго надолe (top-down) и одоздо нагоре (bottom-up).<sup>98</sup> Први приступ истиче важност циљева и стратегија који се остварују кроз сам процес спровођења, нагласак је на раскораку између циљева које постављају креатори и онога како се спровођење одвија у стварности, док насупрот њему, други почиње анализу спровођења од најнижих нивоа у систему за спровођење.<sup>99</sup> Најзначајнији представници одозго-надолe приступа полазе од следећих претпоставки: јавне политике садрже јасно дефинисане циљеве, јасно дефинисане инструменте за остварење ових циљева, један пропис, постоји ланац спровођења, и на крају креатори имају сасвим довољно знања и капацитета за спровођење прописа.<sup>100</sup> Неке од замерки су њихово инсистирање на постојању једног прописа (готово никад то није један пропис), циљеви се не дефинишу увек потпуно јасно и недвосмислено.

Одоздо-нагоре приступ истиче да се спровођење посматра са најнижих нивоа – „уличних нивоа бирократије“ - учитељи, полицајци, социјални радници - сви они који контактирају са крајњим корисницима на које се примењују јавне политике. Овај приступ превише даје на важности најнижем нивоу у ланцу спровођења који није у стању увек да оствари циљ који су креатори замислили.<sup>101</sup>

Пошто су код оба приступа присутни озбиљни недостаци али и оба имају неке предности, теоретичари су желели да искомбинују ова два приступа. Поједини аутори се ослањају на

---

97 Dionyssi Dimitrakopoulos, Jeremy Richardson, „Implementing EU Public Policy“ in: Jeremy Richardson (ed.), *European Union-Power and Policy-Making*, London, Routledge, 2001, pp. 37-50.

98 Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, op.cit., p. 182.

99 *Ibid.*

100 *Ibid.*, p. 183.

101 *Ibid.*, p. 186.

теоријски модел заговарања коалиција. Он почиње проучавање спровођење од одоздо-нагоре нивоа и свих укључених јавних и приватних актера не само оних на које се односи програм<sup>102</sup> али истовремено примењује и одозго-надоле приступ.

Пред креаторима јавних политика налазе се значајни изазови да направе такве политике које ће покрити широке циљеве и које ће бити отпорне на политичке промене. Избор јавне политике и инструмената представља тежак задатак. Многе варијабле утичу на то. Владине извршне агенције имају задатак да претворе законе и програме у праксу. Неминовно је да постоји јаз између усвојених закона и њихове примене. Процес спровођења упућује на добре стране, као и на слабости процеса креирања јавних политика. Иако спровођење представља крај једног циклуса политике, она истовремено представља и почетак новог циклуса. Да би се одвијао процес спровођења, неопходно је да постоји ентитет са одговарајућим ресурсима који има задатак да спроводи прописе, затим да извршне агенције буду у стању да преведу циљеве на оперативни ниво и да ентитет може да испоручује даље задатке.<sup>103</sup>

Треба поменути и неке услове који поспешују спровођење: финансирање (финансијски ресурси омогућавају дугорочне планове, чине јавне политике оперативним), општенаменске одредбе (посвећеност општим друштвеним циљевима који су дефинисани неким претходним програмима - спровођење једне политике зависи од континуиране примене других закона и уредби), ограничен број извршних агенција, политичка контрола над бирократијом (комитети за надзор).<sup>104</sup> Услови који могу да опструишу процес спровођења су: цењкање, недостатак новца, измене приоритета, вишеструки циљеви (који су лоше координирани), слаба надзорна улога комитета.<sup>105</sup>

102 *Ibid.*, p. 188.

103 Larry Gerston, *Public Policy Making-Process and Principles, op.cit.*, p. 99.

104 *Ibid.*, pp. 105-110.

105 *Ibid.*, pp. 110-116.



## **II**

# **ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**





## **ТЕОРИЈСКИ ПРИСТУПИ ПРОУЧАВАЊУ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

Имајући у виду да се Европска унија (ЕУ) истиче као творац многих јавних политика, не би требало да буде изненађење велико интересовање научне и стручне јавности за разумевање јавних политика у ЕУ. За разлику од теорија интеграције, теорије које проучавају креирање јавних политика у ЕУ, постављају другачија питања. У теоријама интеграције од почетка доминира приступ у коме се у средишту анализе налазе актери. Неофункционалисти, подједнако као и присталице теорије међувладине сарадње, највише пажње посвећују жељама и акцијама држава чланица, Европске комисије (Комисија), и осталих актера, али недовољно пажње усмеравају ка контекстуалним факторима (правила одлучивања, традиција, култура) који обликују понашање поменутих актера.<sup>106</sup>

Можемо говорити о две главне теоријске струје у пручавању јавних политика у ЕУ: прва је теорија управљања на више нивоа (Multi-Level Governance- MLG), која тврди да Европска унија у многим аспектима представља политички систем у коме је организован процес креирања политике на јединствен начин. Други приступ је приступ компаративне политике, који тврди да Европска унија испољава многобројне карактеристике националних политичких система те се може најбоље проучавати користећи алате који су развијени у ту сврху.

### **Управљање на више нивоа**

Приступ управљања на више нивоа појавио се као нова перспектива за анализирање јавних политика у ЕУ почетком 90-тих година. Многи научници су били незадовољни концептуализацијом дебате о интеграцији која супротставља државе чланице наднационалним актерима као што су Комисија и Европски парламент (ЕП). Они истичу да је процес интеграције далеко сложенији и разноврснији него што је једноставно пренос суверенитета из држава чланица

---

<sup>106</sup> Под капом новог институционализма појавило се неколико приступа који су почели да истражују овај ефекат.

на наднационални ниво. То се поклопило са једним општим трендом у политици током 80-их година: појава другачијег начина посматрања политике који је познат као управљање.<sup>107</sup>

Неки аутори сматрају да је зачетник приступа управљања на више нивоа Гари Маркс (Gary T. Marx) и његов рад из 1993. године о настанку и спровођењу структурних фондова ЕУ.<sup>108</sup> Он је тврдио да структурни фондови који су доживели реформу крајем 80-их година прошлог века, показују да ЕУ има другачији имиџ, у коме су владе држава чланица изгубиле контролу на два нивоа: над Комисијом (која је добила важну улогу у дизајнирању и имплементацији средстава), и над локалним и регионалним властима унутар сваке државе чланице (које су добиле партнерску улогу у планирању и спровођењу средстава почевши од 1988. године).<sup>109</sup> Поменути догађаји довели су до појаве система управљање на више нивоа у коме националне владе више нису доминантни играчи у креирању јавних политика у ЕУ, већ делују заједно са субнационалним и наднационалним актерима. Субнационални актери (региони, покрајине, локалне самоуправе, градови) имају могућност директног приступа процесу доношења одлука, сами или у тандему са другима, кроз изградњу транснационалних коалиција. Уместо да се Европска унија посматра као нови ниво власти који стоји на врху хијерархије, присталице управљања на више нивоа говоре о узајамно повезанима аренама у којима су локални, регионални, национални и наднационални ниво, узајамно испреплетани и у крајњој линији, зависе један од другог. Други теоретичари фокусирали су се на аспекте мреже како би објаснили функционисање транснационалних и међувладиних мрежа које могу да варирају од релативно затворених заједница јавних и приватних актера у областима као што су истраживање и технолошки развој, до оних који су више отворени који преовладавају у областима као што је заштита животне средине. Отвореност и међуповезаност ових мрежа, зависи од утицаја различитих актера и материјалног

---

107 Појам који се користи да означи начин управљања који одликују заједнички и умрежени облици креирања политике.

108 Mark A. Pollack, „Theorizing EU Policy-Making“ in: Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack, (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press Oxford, 2005, p. 39.

109 *Ibid.*

садржаја јавних политика (нарочито у својим раним фазама, када Комисија иницира политике у консултацији са разним јавним и приватним актерима).<sup>110</sup> Укратко, у очима теоретичара управљања на више нивоа, процес креирања јавних политика у ЕУ мора бити усмерен на оне карактеристике које га чине јединственим политичким системом који се разликује како од система држава чланица, тако и од класичних међувладиних организација.

### **Креирање јавних политика у ЕУ – компаративна перспектива**

Присталице приступа компаративне политике тврде да је најбољи начин да се разумеју јавне политике у ЕУ, упоредна анализа система Европске уније, са националним политичким системима држава чланица. Иако је неспорно да ЕУ представља политички систем, са својим јединственим карактеристикама, он се доста разликује од националних политичких система, али има и извесне сличности са њима. Нпр. као и државе чланице, ЕУ доноси обавезујуће одлуке на начин који је веома сличан начину на који национални демократски системи функционишу. Затим, европске институције обављају законодавне, извршне и судске послове. Према томе, ЕУ би се могла проучавати користећи инструменте и методе из општих теорија власти, политике и креирања политика.<sup>111</sup> На тај начин добијени резултати могу се упоређивати са анализама студија националних политичких система. У многим аспектима, компаративни приступ је веома скроман у погледу амбиција. Питања која компаративисти постављају су: како су организоване законодавна и извршна власт, како се доносе закони, шта је задатак Суда. Оно што је јасно је да компаративисти не тврде да ће одговори на ова питања бити слични. Напротив, постоје очигледне разлике у начину функционисања законодавног процеса у односу на земље као што је Немачка или Француска. Ипак, присталице компаративне теорије тврде да се кроз ова упоређивања може боље разумети функционисање било каквог политичког система. Компаративни приступ проучавању јавних политика

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>111</sup> Simon Hix, *The Political system of the European Union*, Mackmillan Press LTD, London, 2005, p. 2.

у ЕУ има неколико подгрупа од којих ћемо детаљније представити три.

Прва група посматра три владине функције, кроз проучавања улоге коју имају различите институције као што су Комисија, Савет, ЕП и Суд правде, у креирању законодавне, извршне и судске политике. ЕУ има вертикалну поделу власти. То не значи да било која од институција има искључиву контролу над било којом од поменуте три функције. Присталице компаративног приступа посветили су доста пажње теоретисању, предвиђању и објашњавању законодавних, извршних, судских понашања, користећи теорију рационалног избора, заједно са студијама америчке компаративне политике.<sup>112</sup> Студије законодавне политике испитују све што има везе са доношењем европских закона. Неке студије се фокусирају на гласање и понашање чланова Европског парламента, док се друге баве доношењем одлука у Савету. Које земље имају тенденцију да гласају на сличан начин; колико се разликује гласачка моћ (*voting power*) државе чланице под различитим правилима одлучивања. Студије извршних политика акценат стављају на улогу Комисије као извршне власти. У анализама судске политике, компаративисти се баве тиме како се решавају конфликти на нивоу ЕУ кроз правосудни систем. Они посматрају све субјекте права Европске уније који се могу наћи у поступку пред Судом правде, као и понашање самог Суда.

Друга група студија које се фокусирају на ЕУ као систем, бави се испитивањем активности и стратегија спољних актера и фактора. Кроз мноштво поддисциплина, испитује се сваки делић европске слагалице: улога јавног мњења, интересних група, медија и политичких странака у политичком процесу на нивоу ЕУ.

Многе студије су показале да понашање интересних група следи обрасце који су слични обрасцима који се могу наћи у националним политичким системима. Интересне групе покушавају да лобирају што је раније могуће у политичком процесу, како би се утицало на законодавство што је могуће ефикасније, тј. када се закон налази још увек у фази израде.

---

112 Mark A. Pollack, „Theorizing EU Policy-Making“, *op.cit.*, p. 31.

Док у националном контексту то значи да ће они тражити приступ државним службеницима у министарствима, у контексту Европске уније, то значи приступ Комисији. Још једна разлика у односу на националне политичке арене односи се на могућност формирања савеза преко граница и самим тим подразумева разноврстан скуп стратегија које су на располагању.

Упоредни федерализам представља трећу групу студија компаративног приступа. Присталице овог приступа покушавају да стекну увид у функционисање ЕУ упоређујући га са федералним државама попут САД-а, Канаде или Индије. ЕУ није федерална унија, нити се, по мишљењу већине аналитичара, може закључити да представља потпуно развијену федерацију. Ипак, федерализам је за Европску унију био снажан нормативни идеал. Имајући у виду јак отпор националних влада федералним предлозима, Жан Моне (Jean Monnet) и његове колеге, определиле су се за секторски и постепени приступ. Крајем 80-тих година, тадашња Европска заједница (ЕЗ) развила је неке карактеристике које су имале аналитичке сличности са постојећим федерацијама. Теорије федерализма су због тога добиле на важности, не само као нормативни идеал, већ као позитиван теоријски оквир, да објасне и предвиде функционисање новонасталог политичког система Европске уније.<sup>113</sup>

Федералне државе имају заједничке следеће три карактеристике, које се по мишљењу федералиста, могу наћи у ЕУ. Најпре, федерални систем је политички систем у коме су суверене државе поставиле виши, федерални ниво власти коме су делегиране одређене надлежности. У том смислу, ЕУ има двоструки систем, државе чланице и наднационални ниво. Друго, у федералним системима, аутономија држава чланица је уставно загарантована преко експлицитног набрајања надлежности. Што се тиче ЕУ, Лисабонски уговор садржи такав попис надлежности. Он прави разлику између искључивих надлежности ЕУ и области у којима ЕУ и државе чланице деле компетенције, остављајући све друге неименоване области политика државама чланицама. Треће, федерални систем карактерише правосудни систем у којем законодавство на

113 Mark A. Pollack, „Theorizing EU Policy-Making“, *op.cit.*, p. 28.

федералном нивоу има предност над нижим законима и одлуке Федералног суда имају предност над судовима нижег ранга. Доктрина директног дејства као и супрематија права ЕУ, имају такав статус у оним областима у којима ЕУ има искључиву надлежност. Иако се из наведених сличности може извести закључак о Европској унији као федерацији, на другој страни, много је доказа који оповргавају ову тврдњу. Најубедљивија су два међу њима: да државе чланице остају господари уговора односно, имају одлучујућу реч приликом допуне или измене конститутивних споразума ЕУ, и други, да ЕУ нема фискални федерализам.<sup>114</sup>

---

114 Tanja Börzel, Thomas Risse, „Who is Afraid of a European Federation. How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System“, in: Christian Joerges, Yves Meny, Joseph Weiler, (eds.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, European University Institute, Florence, 2000, pp. 45-59.

## ФОРМАЛНИ И НЕФОРМАЛНИ АКТЕРИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ЕУ

Када су оснивачи Заједница<sup>115</sup> планирали како ће изгледати институционални оквир будуће организације, кључни принцип којим су се руководили био је принцип равнотеже, односно, да се помоћу будућих институција направи равнотежа између различитих интереса, интереса држава и интереса наднационалне организације. То је касније резултирало до тада јединственом и прилично сложеном институционалном машинеријом, посебно када се ради о законодавној и извршној власти. Међу формалним актерима јавних политика у ЕУ, поменућемо Комисију, Савет министара (Савет), Европски парламент (ЕП), Европски савет, Суд правде Европске уније (Суд правде), Европски економски и социјални комитет (ЕЕСК), Комитет региона, Ревизорски суд, Европску централну банку (ЕЦБ) и државе чланице. Са друге стране, неформалне актере чине многобројне интересне групе, европске извршне агенције и јавно мњење.

### Формални актери

Савет је од самог почетка замишљен као институција која представља државе чланице. Док Европски савет привлачи много више медијске пажње него састанци Савета, у Савету се суштински одвија највећи део европских послова. Нил Ницент (Neill Nugent) тврди да је „Савет истовремено главно место окупљања националних влада и институција која се налази у средишту одлучивања у Европској унији“.<sup>116</sup> За сваку од три Заједнице, постојао је посебан Савет све до Уговора о спајању 1965. године када је конституисан један Савет.<sup>117</sup> Према слову Уговора „Савет чине представници држава чланица на министарском нивоу који су овлашћени да преузимају обавезе у име своје владе“.<sup>118</sup>

115 Односи се на све три Заједнице -Европска заједница за угљаљ и челик (ЕЗУЧ), Европска заједница за атомску енергију (ЕЗАЕ) и Европска економска заједница (ЕЕЗ).

116 Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave, London, 1999, p. 143.

117 Весна Кнежевић Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, Институт за политичке студије, Београд, 2001, стр. 184.

118 Душко Лопандић, Милутин Јањевић, *Уговор о Европској унији-од Рима до Мاستрихта*,



Савет је по својој природи институција међувладиног карактера која је направљена као противтежа Комисији за коју су оснивачи наменили наднационална обележја. Ово је једно општеприхваћено поједностављено тумачење које институције дели на основу грубе поделе чије интересе оне представљају. С обзиром да политички систем ЕУ не може да се пореди ни са једним другим постојећим системом, њене институције немају искључиво међувладине, односно, наднационалне карактеристике. Да Савет није само институција међувладиног карактера, говори нам доминантни начин одлучивања у њему а то је, према последњим изменама Уговора из Лисабона и званично, одлучивање квалификованом већином.<sup>119</sup> Тако долазимо до чињенице да Савет има не само међувладине, већ и наднационалне карактеристике. Иако у највећој мери обавља законодавну улогу, Уговори му додељују и неке извршне функције тако да Савет представља једну хибридную институцију која је истовремено и законодавни и извршни орган.<sup>120</sup>

Савет је водећи законодавац у већини јавних политика у ЕУ, самостално или заједно са Европским парламентом. Овлашћен је да доноси законодавне одлуке обавезујућег карактера - регулативе, директиве и одлуке. У неким јавним политикама, Савет је једини законодавац али су у тим политикама, државе чланице задржале свој утицај јер се одлучује једногласно. Пример за то је Заједничка спољна и безбедносна политика (ЗСБП). Када је реч о извршној функцији, Савет је одговоран за спољне односе Европске уније кроз спољну политику и политику одбране. Он усваја закључке, препоруке, одлуке и санкције о широком спектру питања, као што су оружани сукоби, питања људских права, тероризам и ширење нуклеарног оружја. Савет доноси и оперативне мере у овој области те може послати цивилне, полицијске и војне мисије.

---

Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт економских наука, Европски покрет у Србији, Београд, 1995, стр. 126.

119 Значи да и у случају да држава не гласа у корист неке одлуке, уколико постоји квалификована већина гласова, одлука ће се примењивати

120 Јелена Тодоровић, *Еволуција одлучивања у оквиру Савета министара ЕУ*, магистарски рад, Факултет политичких наука, јул 2013, Београд, стр. 11.

Тренутно постоји десет различитих конфигурације у којима се Савет састаје. То су: 1. Савет за опште и спољне послове (две подформације - Савет за опште послове и координацију и Савет за спољне односе), 2. Савет за економске и финансијске послове (Савет за економију и финансије и буџет), 3. Савет за сарадњу у правосуђу и унутрашњим пословима, 4. Савет за компетитивност (унутрашње тржиште, индустрија, истраживање), 5. Савет за саобраћај, телекомуникације и енергију, 6. Савет за пољопривреду и рибарство, 7. Савет за питања животне средине, 8. Савет за образовање, омладину и културу, 9. Савет за социјална питања, запосленост, здравство и заштиту потрошача.<sup>121</sup> У пракси се може приметити да се на врху неформалне хијерархије налази Савет општих послова који се састаје једном месечно и одговоран је за координацију рада Савета.

Равнотежа интереса држава чланица може се посматрати кроз начин на који Савет доноси одлуке. Савет има важну улогу у свим моделима креирања јавних политика. Док улога Комисије и Европског парламента варира између различитих области, ниједан закон се не може усвојити без сагласности Савета. Два основна начина одлучивања у Савету су: једногласност и одлучивање квалификованом већином. Једногласно одлучивање значи да све земље чланице морају да се договоре да би предлог био усвојен. Ово правило даје право вета свакој држави чланици. Квалификовано одлучивање одражава равнотежу у ЕУ: између условно речено – „већих“ и „мањих“ држава чланица. Зато можемо говорити о томе да одлучивање квалификованом већином представља један сложен компромис. Према Уговору из Лисабона, квалификована већина се достиже ако се испуне три услова: за предлог гласа 55% држава чланица; при чему та већина представља најмање 65% становништва ЕУ; одлуку могу блокирати групе од најмање четири државе чланице.<sup>122</sup> У стварности се гласање не одвија тако често у Савету. Око 90% одлука у Савету се доноси без формалног гласања.

121 Мирослав Прокопијевић, *Европска унија-Увод*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 51.

122 European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010, p. 24.

„Комисија треба да заступа општи интерес Уније и да предузима акције у том циљу“.<sup>123</sup> Комисијом руководи колективно тело - колегијум који тренутно има 28 чланова (комесара), укључујући њеног председника. Она се најчешће сврстава у категорију извршних органа и одговорна је за припремање, координацију, управљање и спровођење јавних политика у ЕУ. Прва улога Комисије огледа се у припреми и иницирању закона. У свим областима - осим ЗСБП и политике правосудне и судске сарадње у кривичним стварима (ПССКС) - Комисија има монопол да иницира законодавство. Друга улога Комисије манифестује се кроз имплементацију политика. На свакодневном нивоу, Комисија руководи администрирањем буџета и праћењем европских прихода и расхода. Комисија је овлашћена да усваја извршне одлуке којима се омогућава имплементација европских прописа. Паралелно са тим, Комисија прати примену права широм ЕУ као и спровођење политике у државама чланицама. Она може да шаље упозорења, казне или да покрене предмет пред Судом правде за неадекватно спровођење прописа против држава, корпорација и приватних актера. Сваки комесар има мало помоћно особље у виду кабинета са шест чланова. Бирографија Комисије се састоји од 40 одељења у облику Генералних дирекција које су задужене за одређене области политике (животна средина, конкуренција) и услуге (комуникација, превод, буџет). Број запослених у Комисији износи око 25.000.

Комесари треба да раде свој посао независно. Процес избора Комисије почиње именовањем председника Комисије коју врши Европски савет. ЕП простом већином мора одобрити предлог кандидата за председника Комисије. Савет формално именује остале чланове Комисије. ЕП мора да одобри и ова именовања али пре тога, он спроводи саслушања сваког од предложених кандидата. Европски савет коначно именује Комисију и то квалификованом већином.<sup>124</sup>

Европски савет је најмлађи члан институционалног апарата и још једна институција у којој су заступљени интереси држава чланице. Основан је 1974. године и окупља шефове држава и влада па самим тим има највећи политички

---

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>124</sup> *Ibid.*

утицај. Међутим, и поред тога, све до последње ревизије Оснивачких уговора, формални утицај у доношењу одлука био је занемарљив. Састанцима Европског савета присуствују и председник Комисије, као и представник за спољну политику и безбедност. Ипак, Европски савет у великој мери утиче на креирање политике, првенствено имајући у виду његов састав односно чињеницу да у њему седе шефови држава или влада.

Међу улогама које има Европски савет, треба поменути и давање политичких смерница. Европски савет поставља смернице, како у погледу унутрашње политике, тако и у области ЗСБП. У другој улози, Европски савет делује као крајња инстанца одлучивања за питања која не успе да реши Савет. Европски савет има и формалну улогу у ревизији Оснивачких уговора. И на крају, Европски савет је укључен у именовања, најпре свог председника, председника Комисије и представника Уније за спољну политику и безбедност.

Европски парламент је институција која представља интересе Уније. За петогодишњи мандат на изборима који се спроводе на националном нивоу, треба изабрати 736 чланова. Број места које добија свака држава чланица израчунава се применом принципа опадајуће пропорционалности у односу на број становника, минимални број места је 5 за најмање државе чланице, а највише 99 за оне најмногољудније. На изборима за ЕП учествују националне политичке партије и често доминирају националне теме. То је углавном и разлог зашто политичке партије у Европском парламенту нису организоване према националној линији, већ према идеолошкој.

Овлашћења ЕП-а могу се поделити у четири категорије: буџетска овлашћења, законодавна овлашћења, контрола извршне власти, именовање и разрешење Комисије. Дуго је ЕП имао само ограничену улогу, али након Лисабонског уговора, он може да мења било које буџетске трошкове, све док остаје у границама тзв. вишегодишњег оквира. Од самог почетка, Парламентарна скупштина која је била претеча Европског парламента, имала је саветодавна овлашћења о законским питањима. Јединствени европски акт (ЈЕА) уводи поступак давања сагласности и поступак сарадње. Уговором из Мастрихта 1992. године, ЕП постаје скоро равноправан

законодавац са Саветом, увођењем процедуре саодлучивања. Када је реч о контроли извршне власти, он има право да тражи информације, подношењем писаних или усмених питања Комисији, Савету и Европском савету. ЕП има право да успостави привремене истражне комисије које би испитале прекршаје у вези са лошом управом. Он може да поднесе предмете Суду правде, ако сматра да је нека одлука донета на погрешној правној основи. На крају, остаје улога у именовању и разрешењу Комисије. Негативна страна ове улоге је у томе што он не може да предложи кандидате сам, већ само да одобри или одбаци кандидата кога предложи Европски савет или Савет. Тренутно, ЕП има двадесет сталних одбора и сваки се бави специфичним областима политике. За сваки законодавни предлог, један од чланова Одбора се именује за известиоца.

За разлику од извршне и законодавне власти које врше неколико различитих институција, чак неке врше послове обе гране власти по чему се ЕУ издваја од осталих политичких система, судска овлашћења припадају једној институцији - Суду правде Европске уније (до Лисабонског уговора звао се Суд правде Европских заједница).<sup>125</sup> Суд ужива потпуну независност. Као институција, он се појављује још у Уговору из Рима и спада у групу институција које одређујемо као наднационалне. Још од самог почетка, Суд правде је кроз низ случајева дефинисао важне принципе европског права кроз које се види да он штити интересе Уније: супрематија права Заједнице над правом држава чланица као и директан утицај европског права у националним правним системима (принцип директног дејства). Суд је отишао и корак даље па су тако случајеви који су се нашли пред њим, одиграли важну улогу у развоју појединих јавних политика ЕУ.<sup>126</sup>

Суд правде има 27 судија и 8 генералних заступника који му помажу. Када је реч о његовој унутрашњој организацији, њега заправо чине три различита суда. Суд правде представља највиши суд. Бави се давањем прелиминарног мишљења и прекршајним поступцима које покреће Комисија. Општи суд

---

125 European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights, op.cit.*, p. 157.

126 Helen Wallace, „An Institutional Anatomy and Five Policy Modes“, in: Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press Oxford, 2005, p. 69.

бави се поступцима за поништење које покрећу физичка или правна лица и поступцима које државе чланице воде против Комисије (до ступања на снагу Лисабонског уговора звао се Првостепени суд). И на крају, ту је и Грађански трибунал који се бави радним споровима између службеника ЕУ и њиховог послодавца - институција ЕУ.

Преиспитивање законитости аката једна је од улога коју Суд обавља а која је карактеристична за све судове. Он може да процени да ли поједине активности институција Уније имају правну основу у Уговорима (члан 263 УФЕУ).<sup>127</sup> Држава чланица, ЕП, Савет и Комисија, могу да покрену поступак поништења пред Судом правде, уколико сматрају да нека од институција није поступила у складу са европским правом. Физичка или правна лица могу да покрену поступак оцене законитости али они морају да докажу да имају директан интерес у случају. Зато креатори политика морају пажљиво да изаберу члан уговора у одређивању правног основа за доношење неког прописа.

Утврђивање повреде права друга је улога Суда правде. Уколико држава чланица не испуни неку обавезу из Уговора (члан 258 УФЕУ), Комисији је дозвољено да покрене поступак пред Судом правде.<sup>128</sup> Он јој може наложити да поступи у складу са обавезом, а уколико држава чланица не прати на одлуку, Суд правде јој може изрећи казне.

На крају, трећа улога Суда правде је давање прелиминарног мишљења у случајевима пред националним судовима које дотичу право ЕУ. Принципи супрематије и директног дејства европског права, захтевају од судова у државама чланицама да примењују право ЕУ у свим релевантним случајевима. Уколико нису сигурни у вези са прецизним тумачењем права ЕУ, они могу затражити од Суда правде прелиминарну одлуку (члан 267 УФЕУ).<sup>129</sup>

Из свега што смо навели, рекло би се да се Суд правде понаша као Врховни суд у националном правном систему али постоје и карактеристике по којима се разликује. То

127 European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights, op.cit.*, p. 162.

128 European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights, op.cit.*, p. 161.

129 *Ibid.*, p. 164.

су ограничења у овлашћењима Суда правде и недостатак сопствених органа за спровођење одлука. Суд правде је искључен из неких области јавних политика у ЕУ. Он не може да одлучује о питањима која се односе на ЗСБП и има ограничену надлежност у области ПССКС. Друго, он зависи од спремности и расположености држава чланица да спроведу његове одлуке, будући да нема своје органе за спровођење пресуда.

Институционални систем ЕУ укључује, поред поменутих, још неке институције које имају утицаја на јавне политике. Поменућемо неке од њих: две саветодавне, једну контролну и неколико оперативних институција. Оснивачки уговори предвидели су успостављање Економског и социјалног комитета као тачке приступа у процесу креирања политика за различите социо - економске групе. Међутим, ова институција никада није постала утицајно тело; још увек има искључиво саветодавну улогу приликом формулисања неких законодавних предлога. Уговор из Мастрихта увео је ново саветодавно тело, Комитет региона, као одговор на покушаје локалних и регионалних власти да утичу на оне политике ЕУ који се односе на њихове ентитете (кохезиона политика, политика рибарства, регионална политика). Како се повећавао обим буџета Заједница и број програма потрошње, поставило се питање његовог надзора. Ово је довело до стварања Ревизорског суда Уговором о буџету из 1975. године. Од 1978. године Ревизорски суд из свог седишта у Луксембургу, настоји да систематски контролише приходе и расходе из буџета ЕУ. Аутономна оперативна агенција најдужега века је Европска инвестициона банка (ЕИБ), основана Римским уговором. Њен задатак је да даје кредите за договорене инвестиције у циљу пружања подршке циљевима ЕУ. Почетком 90-их година донета је одлука да се успостави нова и посебна аутономна агенција - Европска банка за обнову и развој, како би се пружила помоћ за реформе у посткомунистичким државама. Најважнији пример аутономне оперативне агенције је Европска централна банка (ЕЦБ) са седиштем у Франкфурту. Она има значајну самосталност у свом раду будући да покрива домен политике који има велику политичку важност и осетљивост - монетарну политику и заједничку валуту. Поред тога, међу формалним

актерима никако не треба заборавити државе чланице односно институције у државама чланицама које представљају важне актере, с обзиром да су партнери у процесу креирања и спровођења јавних политика ЕУ.

### **Неформални актери јавних политика у ЕУ - интересне организације**

Интересне организације представљају најважније неформалне актере у процесу креирања јавних политика у ЕУ. Може се рећи да су незаобилазни пратиоци европске интеграције. Интересне групе и интересне организације су уједињене у својој тежњи да утичу на јавну политику у свим демократским системима. На почетку процеса европских интеграција, у Бриселу је био активан мали број интересних организација. Процес заокруживања јединственог тржишта пратило је и повећање броја економских интересних група. Да смо 2002. године завилири у Регистар организација цивилног друштва CONECCS (Консултације, Комисија и Цивилно друштво), нашли бисмо 941 групу на нивоу ЕУ, од чега 80% представљају интерес бизниса а 20% су групе које представљају јавни интерес.<sup>130</sup>

Институције Уније не креирају политику у вакуму, тако да су интересне групе важне, нарочито са становишта повезивања грађана са европским институцијама и стварања канала за посредовање међу њима. Четири карактеристике система ЕУ чине је нарочито погодним тлом за активности великог броја интересних група: „систем је динамичан, сложен, са хоризонталном и вертикалном сегментацијом, крајњи циљ му је консензус и систем карактерише демократски дефицит.“<sup>131</sup>

Број интересних група варира између 3.500 и 4.000.<sup>132</sup> Када се узме у обзир број интересних група, закључује се да је он у порасту током протеклих деценија. То нам говори да је ЕУ

130 Rainer Eising, „Multilevel Governance and Business Interests in the European Union“, *Governance*, Vol.17, No.2, Blackwell Publishing, 2004, p. 223.

131 Rainer Eising, Sonja Lehringer, „Interest groups and the European Union“, in: Michelle Cinni, Nieves Perez-Solorzano Borragan, (eds.), *European Union politics*, Oxford University Press, 2009, p. 190.

132 Justin Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2005, p. 19.



постала важан креатор јавних политика у многим областима. Европске трговинске федерације су кровне организације које представљају специфичан тип индустрије. На пример, Европски савет хемијске индустрије представља европску хемијску индустрију. Њени чланови нису само на нивоу националних организација (као што је Удружење мађарске хемијске индустрије), већ и појединачне хемијске компаније (као што су AkzoNobel и Procter & Gambler). Ова група укључује и трговинске савезе који представљају одређену професију, као што је Стални комитет европских лекара. Европске трговинске федерације чине око 35% свих интересних група ЕУ.<sup>133</sup>

Другу по величини интересну групу чине комерцијални консултанци. Они не представљају само једну врсту интереса, док са мањим односно већим успехом лобирају у име својих клијената. Њихови клијенти могу бити фирме, невладине организације па све до владиних организација из држава чланица. Ангажовање комерцијалних консултаната посебно може да буде корисно, у случају да клијенти не желе да улажу у отварање канцеларије у Бриселу. Они чине око 15% свих група за лобирање у Бриселу.<sup>134</sup>

Поред тога што су чланови Европске трговинске федерације, велика предузећа могу лобирати самостално. То им нуди могућност да користе различите канале утицаја на европске институције. Индивидуалне компаније чине око 13% свих интересних група у ЕУ.<sup>135</sup>

Невладине организације не представљају индустрију или професију, већ заступају интересе од јавног значаја. Треба поменути Amnesty international (за људска права) и Greenpeace (за животну средину). Европске невладине организације имају различите форме. Неки су појединачне организације које раде на нивоу ЕУ (као што је Greenpeace). Друге подсећају на структуру трговинских федерација, у којима су заједно националне кровне организације и невладине организације. На пример, Организација европских удружења у борби против рака је, заједно са Ирским друштвом за борбу против

---

133 Rinus van Schendelen, *More Machiavelli in Brussels - The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam University Press, 2010, p. 57.

134 Rinus van Schendelen, *More Machiavelli in Brussels - The Art of Lobbying the EU*, op.cit, p. 57.

135 *Ibid.*

рака. Невладине организације представљају око 13% свих интересних група.<sup>136</sup>

Националне пословне организације и синдикати могу наступати самостално, иако су често чланови Европске трговинске федерације. Оне то чине уколико сматрају да њихови интереси нису довољно добро заступљени у оквиру Европске трговинске федерације. Ове организације представљају око 10% свих европских интересних група.<sup>137</sup>

Своје представнике у Бриселу имају и регионалне и локалне власти, као што су шпанске аутономне покрајине, велики градови и Савет европских општина и регија (СЕОР). Они су главни корисници структурних фондова Европске уније који су замишљени тако да се финансијски подржавају сиромашније регије у Европи. Такође, регионалне и локалне самоуправе често морају да спроводе европско законодавство. Да би обезбедиле да се њихов глас чује у креирању јавних политика ЕУ, многе регионалне и локалне власти, отвориле су своју канцеларију у Бриселу. Оне чине око 8% свих интересних група ЕУ.<sup>138</sup>

Друге међународне организације могу имати интерес за оно што ради ЕУ, а самим тим одржавају присуство у Бриселу. Примери укључују Светску банку и Међународну организацију за миграције. Ове интересне групе покривају само 5% од укупног броја. Процентуално, најмањи број интересних група представљају независни истраживачки центри (think tanks) само 1%. То су организације које покушавају да иницирају расправе о питањима које сматрају важним, кроз студије, писање радова и организовање конференција.

### **Јавно мњење и политичка партиципација – грађани као актери јавних политика у ЕУ**

Јавно мњење и политичка партиципација представљају два кључна концепта за разумевање односа између грађана и политичког система. Јавно мњење се односи на ставове грађана

---

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>138</sup> *Ibid.*

према неком питању. У случају јавних политика у ЕУ, ставови грађана могу покривати широк спектар питања: колико су грађани заинтересовани за ЕУ, који проблеми треба да се решавају на европском нивоу, да ли грађани подржавају даље проширење ЕУ. Политичка партиципација се фокусира на све активности грађана које имају за циљ да утичу на политику, или на избор политичара. Грађани имају једнаке могућности да буду активни у европској политици, као и у својој националној политици. Најпре, ту је лепеза неизборних активности која се протеже од контаката са Европским парламентом или Комисијом, слање писама Европском омбудсману и потписивање петиције. Иако постоји огроман број могућности, само мали број грађана заправо учествује у њима. На нивоу ЕУ, овим активностима су углавном баве организоване групе, чешће него појединци. Због тога у прави план избијају два облика изборних активности: гласање на изборима за ЕП и национални референдуми о неком аспекту европске интеграције.

Јавно мњење и политичко учешће су важни елементи демократије јер повезују грађане са политичким системом. Ако су политичари у стању да претворе захтеве грађана у конкретне политике, то ће највероватније повећати легитимитет политичког система. Еуробарометар (Eurobarometer) испитује европско јавно мњење од настанка Заједница. Током година, подршка према ЕУ је расла и падала у појединачним државама чланицама. Поред тога, постоје велике разлике у нивоу подршке између грађана из различитих држава.

На сваких пет година, грађани ЕУ имају могућност да бирају чланове Европског парламента на директним изборима. Европски избори мотивишу знатно мањи број гласача да изађу на биралишта него национални. Излазност је посебно ниска у новим државама чланицама али ни у осталим државама ситуација није много боља. За бираче у различитим државама, избори за ЕП, једноставно нису важни као они које се одигравају на националном нивоу. Један од фактора који могу објаснити зашто су избори за ЕП избори „другог реда“ јесте фрагментација јавног мњења дуж националних линија, односно, недостатак европске јавне сфере. Уместо интегрисане европске јавне сфере, где се

јавна расправа одвија и јавно мњење формира, већина јавних расправа одвија се у домаћем јавном животу.

Грађани имају већу могућност учешћа у доношењу одлука путем референдума. Референдуми су пример директне демократије и дају грађанима могућност да гласају о појединим политичким питањима. Чланство у ЕУ очигледно представља таква важна питања јер подразумева пренос суверенитета према новим наднационалним институцијама. Многе државе чланице ставиле су одлуке о односу своје земље са ЕУ на референдуме: већина референдума о европским интеграцијама, или су били у вези са одлуком о чланству или су се односили на одобравање ревизија Оснивачких уговора.

Сара Хоболт (Sara Hobolt) разликује три фактора који играју улогу у одређивању гласања на ЕУ референдумима: 1) ставови према европским интеграцијама су најважнији фактор у одређивању да или не гласања; 2) бирачи који немају јаке про- или анти- европске ставове, више су расположени да гласају на референдумима у корист позитивних корака; 3) гласачи гласају на референдуму на основу ставова партије за коју су гласали на националним изборима.<sup>139</sup>

### **Лобирање и процес креирања јавних политика у ЕУ**

Лобирање је постало важна активност у ЕУ. Процене броја индивидуалних лобиста у Бриселу крећу се у распону од 10.000 до 30.000. Процеси креирања политике на европском, националном и регионалном нивоу су уско повезани. У складу са тим, интересне групе учествују мање или више редовно у креирању политике.<sup>140</sup> Једна интересна група или организација може бити представљена у Бриселу на различите начине. Оне могу лобирати директно и самостално у самом Бриселу, могу унајмити комерцијалног консултанта, или преко националне асоцијације, односно, Европске федерације. Лобирање може бити усмерено директно на институције ЕУ или се могу циљати

139 Sara Hobolt, „When Europe matters: The impact of political information on voting behaviour in EU referendums“, *Journal of elections, public opinion and parties*, Taylor & Francis Group, Vol.15, No.1, 2005, pp. 85-109.

140 Rainer Eising, „Interest groups in EU policy making“, *Living Reviews in European Governance*, Vol.3, No.4, Connecting Excellence on European Governance (CONNEX) and New Modes of Governance (NEWGOV), 2008, p. 10.

националне владе. Постојање бројних канала утицаја даје могућност организацијама да допру до европских институција на различите начине и за различита питања која се налазе на европској агенди. Интересне групе знају да лобирање није само утицај на креирање или промена јавне политика, већ и смањење изненађења, уколико су упознати са тим шта се дешава, могу да се прилагоде будућим одлукама.<sup>141</sup>

Деловање многобројних интересних група на европском нивоу не представља новину. Може се рећи да је то уобичајно у сваком политичком систему. Оно што варира од система до система јесте однос између интересних група и власти. Са тим у вези, можемо разликовати два модела: плуралистички и корпоративистички.<sup>142</sup> Корпоративни модел карактерише ограничен број интересних група које имају привилегован положај у креирању политике. То значи да неке групе имају посебна права, да буду консултоване пре него што је политика усвојена или пак, да одобре одређене политике.<sup>143</sup> Пример за корпоративни модел је Аустрија, али треба поменути и Немачку, Белгију и скандинавске земље. У овим државама главни синдикати и удружења послодаваца имају важну улогу у формулисању и одобравању социјалне и економске политике. У плуралистичком систему постоје многе интересне групе, од којих ниједна нема привилеговани положај у креирању политике. Као резултат тога, интересне групе се континуирано боре за приступ доносиоцима одлука.<sup>144</sup> Најбољи примери плуралистичког модела представљања интереса су САД и Велика Британија.

За модел интересног представљања на нивоу ЕУ може се рећи да је претежно плуралистички, будући да постоје интересне групе, које лако добијају приступ креирању јавних политика у ЕУ, али ту могућност деле са многобројним другим групама.<sup>145</sup>

141 Christoph Knill, „Implementation“, in: Jeremy Richardson (ed.), *European Union-Power and policy making*, Routledge, London and New York, 2006, p. 241.

142 Gerda Falkner, „Corporatism, Pluralism and European integration: The impact on national interest intermediation“, Paper for presentation at the 6<sup>th</sup> Biennial International Conference of the European Community Studies Associations, Pittsburgh, p. 4. [http://aei.pitt.edu/2265/1/002349\\_1.PDF](http://aei.pitt.edu/2265/1/002349_1.PDF)

143 Wolfgang Streeck, „From national corporatism to transnational pluralism: european interest politics and the single market“, *Working Paper* No.164, 1991, p. 28.

144 Gerda Falkner, „Corporatism, Pluralism and European integration: The impact on national interest intermediation“, *op.cit.*, p. 4.

145 Jan Beyers, „Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organisations“,

Међутим, постоје и елементи корпоративизма. Први пример је Европски економски и социјални комитет (ЕЕСК) чија је улога да укључи друштвено - економске интересне групе у креирање политике. У њему су представљене организације послодаваца и синдиката. У бројним јавним политикама у ЕУ, Комисија је дужна да тражи од ЕЕСК мишљење приликом представљања предлога. Други пример је Комитет региона који представља интересе локалних и регионалних власти. Комитет региона треба да буде консултован о предлозима који потенцијално утичу на њихове чланове. Оно што је значајно, јесте да се ове две институције консултују тек након објављивања предлога Комисије.

Систем ЕУ је у великој мери отворен за интересне групе и оне имају тенденцију да се концентришу на питања из конкретне области или сектора индустрије. Разноврсност интересних група у ЕУ представља резултат покушаја Комисије да активно стимулише настанак и активности ових група. На годишњем нивоу, Комисија троши приближно милијарду евра на подршку интересним групама на нивоу ЕУ. За њу, то представља начин да се повећа легитимност њених иницијатива.<sup>146</sup> За Комисију је важно ако може осталим актерима јавних политика да покаже да њен предлог подржава велики број интересних група. На тај начин, она даје недвосмислену предност оним интересним групама које су спремне да подрже њене законодавне иницијативе. Стога се може говорити и о дизајнираном плурализму, који се обликује у односу на склоности и финансијске подстицаје Комисије.

Да би интересне групе утицале на креирање политика, оне морају да користе одређену стратегију при лобирању. Треба разликовати најмање две врсте стратегија: унутрашње и спољашње лобирање. Унутрашње лобирања је стратегија у којој интересне групе настоје да утичу на политику кроз директни контакт са креаторима политике. Они могу да их зову телефоном, заказују састанке како би разговарали о одређеним политикама, да одлазе на консултације са Комисијом или Европским парламентом. Са друге стране, интересна група

---

*West European Politics*, Taylor & Francis, Vol.31, No. 6, 2008, pp. 1188–1211.

146 European Commission, *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final, pp. 14 -15.

може да покуша да мобилише јавност организовањем штрајкова и демонстрација, или привлачењем пажње медија. Пример за то су протести активиста Greenpeace-а против лова на китове, одржани испред бродова који се користе за лов.

Коју од ове две стратегије ће група користити, зависи од мноштва фактора: који им је циљ, каква је организација групе, који интереси се налазе у игри. Спољашње лобирање најбоље функционише када је креатор одлуке осетљив на јавно мњење. На пример, избрани политичари више зависе од јавног мњења од државних службеника, јер се ослањају на јавно мњење приликом реизбора. Дакле, ако интересна група жели да утиче на ЕП, коришћењем спољашњег лобирања, већа је вероватноћа да ће бити успешна него када жели да утиче на Комисију. Унутрашње и спољашње лобирање захтева веома различите вештине. За прву стратегију, група треба да успостави и одржава контакте са доносиоцима одлука, и да буде у могућности да прикупи и представи информације о датој области. За другу стратегију, група треба да има довољно велику мрежу чланова и волонтера да организује велике догађаје и да они буду представљени у медијима. Нека питања привлаче већу пажњу јавности од других. Нпр. протест против предлога о рачуноводственим стандардима био би мањих размера у односу на протест против загађења у суседству или заштите радних места. Интересне групе које представљају предузећа и индустрију ослањају се махом на унутрашње лобирање. Насупрот томе, друге групе користе комбинацију ове две стратегије. Синдикати организују демонстрације и штрајкове, али и учествују у унутрашњем лобирању према доносиоцима одлука у институцијама ЕУ. Ово води закључку да је унутрашње лобирање много више присутно на нивоу ЕУ.

Када интересне групе користе унутрашњу стратегија лобирања, пред њима се налази избор да ли ће лобирати на нивоу ЕУ (Комисија, ЕП), или на нивоу државе чланице или обоје. Поред овог избора, интересне групе, такође, морају да одлуче да ли ће лобирати саме или ће удружити снаге са другим групама. Интересне групе обично настоје да формирају широке коалиције - и у географском смислу (укључујући лобирање у многим државама чланицама) и функционално (укључујући и различите групе из што је могуће више сектора).

Опште је прихваћено становиште да је у протекле две деценије дошло до пораста улоге лобирања, подједнако и на нивоу ЕУ и на националном нивоу. Систем интересних група ЕУ представља једно сложено и константно промјењиво окружење. Током осамдесетих и деведесетих година прошлог века, број интересних група и лобиста порастао је као последица већег броја регулаторних надлежности које је добила ЕУ.<sup>147</sup> Пошто су увучене у политичку орбиту ЕУ развојем комунитарног метода, интересне групе су развиле интеракцију са одговарајућим институцијама у процесу креирања јавних политика.<sup>148</sup> Интересне групе и лобисти били су активни у креирању јавних политика у ЕУ од самог почетка. Међутим, њихов број је очигледно порастао у последњих 20 година. Иако је интересно представљање пре 1992. године и Уговора из Мастрихта, карактерисало превасходно, национално заступање и колективна акција путем трговинских удружења, струковних организација и синдиката, до почетка деведесетих година 20. века директно лобирање започињу и предузећа и невладине организације.<sup>149</sup>

Оно што је несумњиво, данас интересно представљање суштински изгледа као велики посао са 60-90 милиона евра прихода који се годишње генеришу од активности лобирања у ЕУ.<sup>150</sup> Са таквим различитим интересним групама, не изненађује појава различитих стратегија лобирања. Ефикасно лобирање у ЕУ одувек зависило од коришћења свих расположивих политичких канала. Међутим, растуће надлежности институција ЕУ и успостављање јединственог тржишта, утицале су да се измени политичка структура домаћих интересних група са повећаном прекограничном активношћу, заједничким улагањима и политичким савезима.

Постепени пренос надлежности на ниво ЕУ утицао је на то да данас можемо говорити о европеизацији у области

---

147 Sonia Mazey, Jeremy Richardson, „Interest groups and EU policy-making: Organisational logic and venue shopping“, in: Jeremy Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, 2006, New York, Routledge, p. 249.

148 Rainer Eising, „The access of business interests to EU political institutions: Towards elite pluralism?“, *Journal of European Public Policy*, Vol.14, No.3, 2007, p. 386.

149 David Coen, „The evolution of the large firm as a political actor in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, Vol.4, No.1, 1997, pp. 91–108.

150 Daniel Gueguen, *European Lobbying*, Europolitics, Brussels, 2007.



заступања интереса.<sup>151</sup> Повећање броја интересних група може се донекле објаснити у функционалном смислу, институције ЕУ делују као принудне силе за промене и стварање посебног модела лобирања у ЕУ.<sup>152</sup> Свака од ЕУ институција временом је развила специфичне формалне и неформалне институционалне критеријуме за приступ, а оно што је најзначајније за јавне политике у ЕУ, поверење и кредибилитет су постали најјачи фактор успешног лобирања у Бриселу.

У законодавном смислу, Комисија представља одредиште с формалним правом на иницирање и израду законодавних предлога. Штавише, политике о којима се говори су махом регулаторне природе, може се сматрати да Комисија ради као регулатор који захтева велики степен техничких и политичких информација. Заправо, већина службеника Комисије препознају улогу интереса као легитимних и ефикасних саговорника у процесу креирања политике. На пример, у истраживању 373 руководиоца јединице у Комисији примећује се да је прихватање лобиста у политичком процесу изграђено на професионалној компетентности и да 67% функционера сматра да су лобисти неопходни и да су иницирали контакт са њима.<sup>153</sup> У извршном смислу, Комисија је одговорна за управљање финансијама ЕУ и због тога, лобирају државе чланице, национални интереси и интересне групе на нивоу ЕУ о расподели средстава у заједничкој пољопривредној политици, кохезији и истраживачкој политици. Препознајући институционалну улогу Комисије у обликовању интересних група, повећана активност и варијације у стилу лобирања могу се објаснити у смислу финансијских подстицаја, регулаторних надлежности јединица Комисије и стварања нових институционалних места и форума. Пре свега, Комисија је била активна у стварању више интересних група за заштиту животне средине. Осим тога, дошло је до стварања већег броја консултативних одбора Комисије у социјалној политици, унутрашњим пословима.

---

151 Sonia Mazey, Jeremy Richardson, „Interest groups and EU policy-making: Organisational logic and venue shopping“, *op.cit.*, p. 253.

152 Christine Mahoney, „The power of institutions. State and interest group activity in the European Union“, *European Union Politics*, Vol. 5, No.4, 2004, pp. 441–466.

153 Peter Koeppel, „The acceptance, relevance and dominance of lobbying the EU Commission: A survey of the EU Commission’s civil servants“, *Journal of Public Affairs*, Vol. 1, 2000, pp. 69–80.

Што се тиче представљања интереса, ЕП је прошао кроз очигледну трансформацију у последњих 20 година. Уговорима из Мастрихта и Амстердама значајно су увећана његова овлашћења кроз увођење процедуре саодлучивања и као резултат тога повећана је његова улога у процесу формулације политике.<sup>154</sup> Међутим, иако постаје значајан канал лобирања за интересне групе у ЕУ, он је и даље сложена институција са вишеструким унутрашњим вето тачкама и могућностима за приступање. Због своје политичке структуре, она је подложнија притиску медија и јавном мњењу. Услед тога, у протеклих десет година појавили су се нови стилови лобирања у ЕУ. Као последица њене све веће улоге у формулацији европских политика, процењује се да око 70.000 људи ступи у контакт сваке године са Европским парламентом, у покушају да утичу на законодавне предлоге и поједине посланике.<sup>155</sup> Тако су најуспешније интересне групе у Европском парламенту оне које су успешно демонстрирале способност да лобирају за јавни интерес као што су животна средина, глобална конкурентност или политика запошљавања.

У интеринституционалним условима лобирања, ЕП и Комисија сматрају се отвореним и транспарентним институцијама према већини интереса који послују у Бриселу. Насупрот томе, Савет изгледа затворен и тешко приступачан јер се састанци одвијају иза затворених врата у потрази за међувладиним консензусом и он не води евиденцију о посредничкој интервенцији.<sup>156</sup> Ово ограничено заступање интереса је изненађујуће, с обзиром да је у процесу доношења одлука у ЕУ, Савет коначни доносилац одлука, и тачка вета за групе које желе да блокирају предлоге.<sup>157</sup> Међутим, да би се у потпуности схватило представљање интересних група у Савету, прво морамо схватити да врста потребних информација није иста као Комисији или Европском парламенту. Прихватајући да су чланови Савета представници националних интереса,

154 John Peterson, Michael Shackleton, *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

155 Wilhelm Lehmann, „The European Parliament“, in: David Coen, Jeremy Richardson (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 51.

156 Rainer Eising, „The access of business interests to EU political institutions: Towards elite pluralism?“, *op.cit.*, p. 388.

157 Јелена Тодоровић, *Еволуција одлучивања у Савету министара ЕУ*, *op.cit.*, стр. 118.

очекује се да постигну сагласност о законодавним предлозима својих националних министарстава и зато они не траже исти ниво техничких информација у Бриселу као Комисија и парламентарни званичници. Имајући у виду да Савет заступа националне интересе, неки аутори илуструју како су домаћи интереси преусмерили предлоге ЕУ у области директива о дувану и безбедности хране, тако што су иницијално лобирале домаће владе и потом тражиле одговарајуће савезнике у земљама чланицама.<sup>158</sup> Стога, домаће интересне групе врше утицај путем процеса одоздо према горе у циљу стицања квалификоване већине у Савету. По процедуралним условима, домаћи интерес ће имати највећи потенцијални утицај за лобирање у време председавања - будући да се питања могу уврстити на дневни ред или одложити. Међутим, овакво лобирање има висок степен неизвесности и ризик од међувладиног „цењкања“. Као резултат тога, оне интересне групе које могу да утичу на дневни ред у Комисији, користе Савет само као крајње решење.

Лобисти могу да утичу на јавну политику у ЕУ путем консултативних тела ЕЕСК-а и Комитета региона. Иако је тешко квантификовати директан утицај ових институција на креирање политика, већина аналитичара доводи у питање њихов утицај на процес креирања јавних политика ЕУ. Сходно томе, осим за неке маргиналне друштвене интересе, мало је вероватно да ће бити једина приступна тачка и често се посматра као индиректни канал лобирања.<sup>159</sup> Пре свега, за већину интереса, ЕЕСК се сматра потенцијално комплементарним местом, где се лобирање може поновити код Комисије или парламентарних одбора током целокупног циклуса креирања јавне политике.

---

158 Sandra Boessen, Hans Maarse, „A Ban on Tobacco Advertising: The Role of Interest Groups“, in: David Coen, Jeremy Richardson (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 214

159 Sonia Mazey, Jeremy Richardson, „Interest groups and EU policy-making: Organisational logic and venue shopping“, *op.cit.*, p. 255.

## МОДЕЛИ КРЕИРАЊА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ЕУ

Креирање јавних политика у Европској унији доста је сложен процес. Поред наднационалних и међувладиних институција, у креирању учествују и државе чланице, интересне групе и европске агенције (у случају креирања монетарне политике учествује и ЕЦБ).<sup>160</sup> Овај процес додатно чини сложеним испреплетеност европског, националног и субнационалног нивоа одлучивања. Неки модели креирања политика у ЕУ дају већу улогу наднационалним институцијама, док постоје и други модели који омогућавају државама чланицама контролу над процесом креирања политика. Модели креирања разликују се по неколико параметара:

- каква је улога Комисије (ексклузивно право на иницијативу или не);
- колика је улога Европског парламента (да ли је потребна сагласност или не);
- која врсте одлучивања се примењује у Савету (једногласност или одлучивање квалификованом већином).

ЕУ у области креирања јавних политика представља изразито фрагментиран систем, у коме се модели разликују не само између стубова, већ и унутар комунитарног стуба. Актери (државне чланице, европске институције, интересне групе) играју различите улоге. Реалност је да се јавне политике у ЕУ креирају на нивоу испод Савета или Комисије. Обим посла и технократска природа закона значи да су запослени у Комисији и Савету одговорни за већи део процеса креирања, при чему се мора нагласити консенсуална природа тог процеса.

Неки аутори разликују пет модела креирања јавних политика (Хелен Валас), док Алекс Варлеј (Alex Warleigh) разликује два модела: комунитарни и модел нових инструмената

---

160 Alex Warleigh, Ralf Drachenberg, „Policy Making in the European Union“, in: Michelle Cinni, Nieves Perez-Solorzano Borrigan, (eds.), *European Union Politics*, Oxford University Press, 2009, p. 210.

управљања.<sup>161</sup> Хелен Валас (Helen Wallace) разматра следећих пет модела креирања јавних политика у ЕУ:

- комунитарни модел;
- регулаторни модел;
- дистрибутивни модел;
- модел координације политика;
- модел интензивне међувладине сарадње.<sup>162</sup>

Њен главни аргумент за тврдњу да постоји више модела креирања јавних политика заснива се на томе да ови модели одражавају функционалне разлике између јавних политика.<sup>163</sup>

Аутори се слажу да је комунитарни модел доста еволуирао од успостављања Заједница до данас. Комисија и Савет имали су доминантну улогу, док је ЕП био маргинализован. Пример за то је заједничка пољопривредна политика - од средине 60-тих година до ЈЕА. Валас сматра да је комунитарни модел од тренутка када се кренуло ка успостављању заједничког тржишта, еволуирао у две унапређене варијанте: регулаторни и дистрибутивни модел креирања политика.<sup>164</sup> Неопходност доношења великог броја прописа у циљу комплетирања заједничког тржишта, резултирао је развојем регулаторног модела. Литература о регулаторном моделу наглашава улогу интересних група, лобирања и корпоративних актера (фирме, струковне асоцијације). Јавне политике у ЕУ користиле су се како би се заштитиле друштвене групе које су неконкурентне, како на унутрашњем тако и на међународном тржишту.<sup>165</sup> Термин кохезија отворио је врата планираној дистрибуцији кроз осмишљене механизме. Кључни механизам прерасподеле врши се кроз структурне фондове.

Иако креирање политике у комунитарном моделу може да се окарактерише као претежно технократско и фрагментирано, државе чланице нису одустале од надзора над радом главног актера у овом моделу а то је Комисија. Ако се зна да су

---

161 *Ibid.*, p. 212.

162 Helen Wallace, „An Institutional Anatomy and Five Policy Modes“, *op.cit.*, p. 79.

163 *Ibid.*

164 *Ibid.*, p. 80.

165 *Ibid.*, p. 83.

државе те које додељују и делегирају надлежности, сасвим је очекивано да настоје да контролишу рад кључног актера. У том циљу, основан је низ одбора који би надгледали рад Комисије (одлуком Савета од 13. јула 1987. године). Њихова кључна функција је надзор Комисије, како у креирању политике, тако и у управљању програмима.<sup>166</sup> Марк Полак (Mark Pollack), објашњава ове комитете као „полицијске страже“ држава чланица над Комисијом.<sup>167</sup> Одлучивање у ЕУ одвија се у комплексном преговарачком процесу, где се одлуке доносе након дуготрајних преговора. Последња два модела из типологије Хелен Валас биће размотрена у одељку који је посвећен посебним моделима креирања јавних политика у ЕУ.

### Редован законодавни поступак

Уговор из Лисабона разликује два модела креирања политика: редовни законодавни поступак и посебни законодавни поступци.<sup>168</sup> Редовни законодавни поступак одговара претходном комунитарном моделу креирања политике у ЕУ. Овај модел представља одраз идеје о равнотежи моћи међу кључним формалним актерима - Комисије, Савета и Европског парламента, додељујући сваком истакнуту улогу. Њихове улоге су строго предвиђене Уговором о функционисању ЕУ и могу се свести на следеће: Комисија има ексклузивно право иницијативе (осим у случају правосудне и полицијске сарадње у кривичним стварима где се као иницијатор може појавити најмање  $\frac{1}{4}$  држава чланица), она у сваком моменту може да повуче или промени предлог; ЕП мора да се сложи са предлогом а може и да усваја измене; Савет такође мора да се сложи и може да усваја амандмане.<sup>169</sup> Подела улога је таква, да би се усвојио неки законодавни предлог, неопходна је сагласност све три институције. Без Комисије не би било предлога, без Савета и Европског парламента не би било прописа. Редовни законодавни поступак пролази, шире посматрано, кроз три фазе: 1. постављање дневног реда, 2. формулација предлога и

166 Весна Кнежевић Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија, op.cit.*, стр. 189.

167 Mark Pollack, „Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community“, *International Organization*, Cambridge University Press, Vol.51, No.1, 1997, pp. 99–134.

168 European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights, op.cit.*, p. 96.

169 *Ibid.*, p. 206

3. међу-институционално одлучивање. Међу-институционално одлучивање пролази кроз три круга тзв. три читања (енг. *readings*).

Комисија представља најважнију полазну тачку у постављању дневног реда. Уколико Савет или ЕП желе неку активност, они могу да траже од Комисије да формулише одговарајуће законодавне предлоге. Међутим, захтеви за акцију могу да дођу и од других актера без формалне улоге у процесу креирања. Комисија је главна приступна тачка за све њих а она то остаје и када је предлог формулисан. Званичници Генералног директората формулишу прелиминарни предлог, користећи анализе независних стручњака из држава чланица. Овај процес често укључује више од једног Директората и самим тим прави се конкуренција између два или више Директората. Интересне групе и компаније, такође, имају прилику да се чују у овој фази, нарочито велике европске федерације или велике мултинационалне компаније. После разговора у различитим канцеларијама Комисије, предлог се представља Генералном директору. Комесар који је одговоран за област политике којој припада предлог, формулише предлог и ставља га на дневни ред за један од два недељна састанка који се одржавају у оквиру Комисије. Кабинети чланова Комисије имају важну улогу у процесу креирања јавних политика. Ако су Генерални директори постигли консензус на претходним састанцима, одлука је само формалне природе. Ако то није случај, о предмету се расправља пре гласања. Када комесар одлучи да предложи нови законодавни предлог, предлог се упућује националним парламентима који имају прилику да изнесу незадовољство и за то имају осам недеља.<sup>170</sup> У том временском интервалу национални парламенти су дужни да поднесу образложено мишљење у коме се наводи да ли законодавни предлог крши принцип субсидијарности. Два исхода су могућа у овој фази: први је да, ако барем  $\frac{1}{3}$  свих парламената (ако се предлог односи на питања правосудне и полицијске сарадње у кривичним стварима онда  $\frac{1}{4}$ ), сматра да предлог крши принцип супсидијарности, предлог може да се повуче, измени или задржи уз образложење. Овај исход је познат као поступак давања „жутог картона“ законодавцу.

---

170 *Ibid.*, p. 208.

Други исход је везан за редовни законодавни поступак, ако више од половине националних парламената уложи приговоре, Комисија треба да размотри предлог и може одлучити да га повуче, измени или задржи, уз образложење, али након тога, Савет и ЕП су дужни да размотре образложена мишљења и националних парламената и Комисије, са циљем утврђивања усклађености предлога са принципом супсидијарности. Ако 55% држава чланица у Савету или проста већина у Европском парламенту, сматра да се крши принцип, предлог се повлачи. Ово је познато као поступак „норанцастог“ картона, јер је захтевнији од поступка „жутог“ картона, али и даље не дозвољава националним парламентима да они утичу на повлачење предлога.

Потом се предлог шаље Савету и Европском парламенту на прво читање, као почетни корак у међуинституционалном одлучивању. Паралелно са овим, предлог се шаље и у ЕЕСК и Комитет региона, уколико је то Уговором предвиђено, али ове две институције имају само саветодавни статус. ЕП у овој фази прослеђује предлог стручним одборима (на пример Одбор за саобраћај). ЕП даје прелиминарно мишљење на законодавни предлог. Он има три могућности: да прихвати предлог Комисије без измена, да га одбије или да прихвати предлог са амандманима. Најчешће се дешава да прихвати предлог са амандманима. Након прве расправе у Европском парламенту, предлог ће се наћи у Савету. Свакодневни рад Савета одвија се у оквиру КОРЕПЕР-а који чине по један стални представник државе чланице. Поред њих, помажу им и по један заменик из сваке државе, заједно са националним аташеима. У овој фази аташеи су у неформалном контакту са националним интересним групама или корпорацијама. Савет може одобрити мишљење Европског парламента, укључујући све измене и допуне. У том случају, предлог се усваја као коначни законодавни акт, а поступак се завршава овде. Са друге стране, ако се Савет не сложи са мишљењем, може да усвоји заједнички став, у коме може или не мора уврстити неки од амандмана, али додаје сопствене.

С обзиром да се ставови Савета и Европског парламента најчешће не поклапају, поступак иде на друго читање. Предлог прво иде у ЕП, а затим у Савет, док у сваком тренутку,



Комисија може да прогласи амандмане прихватљивим или неприхватљивим. У првом читању, Савет и ЕП немају временско ограничење за давање одговора. У другом читању, рокови важе за обе институције. Након пријема заједничког става Савета, ЕП има три месеца да одлучи. Ако не одлучи, заједнички став Савета ће постати закон. Слично томе, Савет има три месеца да одлучи након добијања амандмана у другом читању. ЕП у другом читању може усвојити заједнички став Савета од првог читања и за то је потребна проста већина. Затим, он може да одбаци заједнички став Савета и за то је потребна апсолутна већина или може да усвоји амандмане на заједнички став Савета.<sup>171</sup> Ако ЕП усвоји амандмане у другом читању, Комисија представља мишљење у којем оцењује за сваки амандман да ли га сматра прихватљивим или не. Ово мишљење је важно за доношење одлука у Савету. Ако је амандман прихватљив за Комисију, Савет може да га усвоји квалификованом већином, уколико то није случај, Савету треба једногласност за његово усвајање. Савет у другом читању има две опције: да одобри све амандмане Европског парламента, и на тај начин се усваја законодавни акт или да не одобри све амандмане па тако поступак иде у треће читање. Ако се ЕП и Савет не сложе са истим изменама у другом читању, примењује се посебан механизам под називом „мирење“. Идеја помирења заснива се на томе да представници Европског парламента и Савета, заједно са представницима Комисије, формирају Комитет за миререње. Задатак овог Комитета је да направи компромисно решење које усклађује разлике у мишљењу између институција.<sup>172</sup> Овај компромисни текст онда се враћа Европском парламенту и Савету на гласање у трећем читању. То значи да за обе институције постоје само опције или усвајања или одбијања текста. Они не могу да дају никакве нове амандмане. У Европском парламенту се одлучује простом, у Савету квалификованом већином. Ако обе институције усвоје текст који је изашао из поступка помирења, текст постаје закон. Ако једна или обе институције одбију текст компромиса, поступак се завршава без законодавног акта.

---

171 *Ibid.*, p. 174.

172 [http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_en.pdf), p. 13.

У стварности, редовни законодавни поступак не прати овај низ побројаних корака и улога. У оквиру граница које је поставила формална процедура, три институције делују и комуницирају на начине који не прате директно поменути процедуру. Институције често почињу расправу и рад на предлогу пре него што је службено њихов ред у поступку. На пример, дискусије Савета на предлог Комисије често почињу пре него што ЕП усвоји мишљење у првом читању. Током тих разговора, одређују се спорна питања и истражују компромиси. На крају, епилог је политички споразум. Овај политички споразум представља основу за заједнички став, који се затим усваја. Комисија, Савет и ЕП прате активности једних и других кроз „триалог“. То су редовни састанци представника све три институције како би разговарало о напретку у процесу доношењу одлука, идентификују се контроверзна питања унутар сваке институције. На овај начин, могуће је да свака институција предвиди шта ће се десити у другим институцијама и да истражи могућности за постизање компромиса.

### **Остали модели креирања јавних политика у ЕУ**

Редован законодавни поступак се користи за већину јавних политика у ЕУ. Међутим, и даље постоји низ области у којима се не примењују. У тим областима, не постоји јединствени алтернативни поступак већ разне процедуре у којима је равнотежа између институција и начина одлучивања дефинисана на различите начине. Ове моделе креирања јавних политика у ЕУ, Лисабонски уговор зове једним именом - посебни законодавни поступци.<sup>173</sup> Ове процедуре се разликују од редовног поступка јер одступају у једном или више аспеката од равнотеже између три институције. Посебни модели додељују мању улогу Европском парламенту, док се у Савету користе други начини одлучивања. На пример, споразуме између ЕУ и трећих земаља, усваја Савет квалификованом већином, уз сагласност Европског парламента. Дакле, ЕП учествује само након што је закључен нацрт споразума и има могућност да одобри или одбије нацрт. Већина посебних законодавних процедура комбинује саветодавну улогу Европског парламента

<sup>173</sup> European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights, op.cit.*, p. 43.

са једногласношћу у Савету. То је случај са породичним правом, социјалним осигурањем и индиректним порезима.

У неким специфичним областима, међутим, Европски савет има формалну улогу као нека врста „жалбеног органа“ за Савет. То је случај са посебно осетљивим питањима у вези са кривичним стварима. Тада Европски савет једногласно одлучује о предлогу. Улога Европског парламента је најмања у области ЗСБП. Комисија нема ексклузивно право иницијативе у овој области; иницијативу имају државе чланице и Високи представник за спољне послове и безбедносну политику. Одлуке у овој области усвајају се једногласно у Савету. Поред ЗСБП, примери осетљивих питања од виталног националног интереса могу се наћи у другим врстама јавних политика, међу којима се истиче питање пореза где се захтева једногласност, затим, питања полицијске и правосудне сарадње.

Мишел Цини (Michelle Cinni) помиње нове моделе управљања које је промовисала Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) а који налазе примену и у ЕУ. Нови модели управљања укључују инструменте јавних политика који се разликују од оних који се користе у редовном законодавном поступку. Ови инструменти су многобројни и обухватају: оквирне директиве, добровољне споразуме, меко право, социјални дијалог.<sup>174</sup> Заједничка карактеристика им је добровљност и необавезујућа природа а циљ им је поспешити ефикасност неке политике кроз флексибилност, партиципацију и учење.

Отворени метод координације (ОМК) је релативно нови модел креирања политика у ЕУ и он представља један од нових облика управљања.<sup>175</sup> Уведен је у марту 2000. године, као део Лисабонске стратегије који треба да доведе до координације социјално - економских политика.<sup>176</sup> У овом подручју, државе чланице не желе да буду везане европским законодавством. Отворени метод координације је механизам који има за

---

174 Alex Warleigh, Ralf Drachenberg, „Policy Making in the European Union“, *op.cit.*, p. 217.

175 *Ibid.*, p. 218.

176 Directorate General for internal policies policy department: economic and scientific policy employment and social affairs, The Lisbon Strategy 2000–2010–An analysis and evaluation of the methods used and results achieved, p. 51. [www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24270/20110718ATT24270EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24270/20110718ATT24270EN.pdf).

циљ приближавање политика држава чланица кроз процес постављања мерила (benchmarking) и политике учења. ОМК функционише у четири корака:

- Савет утврђује циљеве које треба остварити у одређеној области;
- формулишу се индикатори за мерење испуњености циљева;
- свака држава чланица дефинише акциони план за постизање циљева,
- на основу индикатора, врши се упоређивање држава чланица.<sup>177</sup>

Треба нагласити да и Комисија игра улогу у овом моделу јер надгледа стање оних области које су предмет отвореног метода координације у државама чланицама и саставља извештаје који се разматрају у Савету. ОМК се може применити у следећим областима: запошљавање, социјална заштита, образовање и тренинг, социјална инклузија. Крајњи исход овог модела је необавезујући. Државе чланице саме одлучују да ли ће испунити постављене циљеве, не постоје казне за оне државе чланице које то не раде. У областима где државе чланице не желе да прихвате обавезујуће законске прописе, из културних (образовање) или економских разлога (економска политика, здравство), ОМК нуди могућност да се расправља о овим областима, без обавезе да се било шта промени.

У почетним годинама, Комисија је користила ову технику за развој и координацију у областима које нису биле комунитаризоване али су биле блиске онима које јесу. Тако је 70-их година 20. века, Комисија промовисала систематске консултације између влада држава чланица о еколошким питањима, и на крају је ЈЕА увео формалну надлежност у области екологије. Слично се десило и са координацијом макроекономских политика, као и у областима као што су истраживање и развој или поједини аспекти образовне политике. Координација политика је тада замишљена као механизам преласка надлежности са националног нивоа на ниво ЕУ. Међутим, координација политика може дати и

<sup>177</sup> Alex Warleigh, Ralf Drachenberg, „Policy Making in the European Union“, *op.cit.*, p. 218.

други пример, користи се као техника да се постигне боља пракса у одсуству централизованих режима политике. Кроз усвајање Лисабонске стратегије и увођење ОМК, може се видети да овај приступ оцењивања и поређења одређених политика, није више прелазни механизам, већ представља издвојен модел креирања политике.<sup>178</sup> На примеру политике запошљавања илуструју се позитивни ефекти овог модела. Суштина примене ОМК у овој области јесте упоређивање искустава прилагођавања националних и локалних тржишта рада. Циљ није да се успостави заједнички оквир, већ да се размењују искуства и да се подстакне ширење најбоље праксе. Мишел Цини тврди да се нови модели управљања користе као допуна уобичајеним инструментима или као замена за њих у областима али и да су ефикаснији када се користе паралелно.<sup>179</sup>

И на крају, треба поменути и пети и последњи модел према класификацији Хелен Валас (Helen Wallace) - модел интензивне међувладине сарадње. Кроз историју ЕУ било је примера сарадње које су зависиле од узајамног односа националних јавних политика, и са релативно мало ангажовања институција ЕУ.<sup>180</sup> То се односи на питања која су осетљива за државе чланице. Неке владе држава чланица су спремне да се посвете одређеном проблему али сматрају да тај проблем још није сазрео да се нађе на агенди ЕУ. Некада су на овај начин креиране монетарна и спољна политика а и данас можемо у овим областима видети елементе интензивне међувладине сарадње. Пример за то су Пакт стабилности и раста из 2003. године и Европска одбрамбена агенција из 2004. године.<sup>181</sup> Такође, Шенгенски споразум припадао је овој категорији све до 1997. године кад је постао саставни део Уговора из Амстердама. Владе држава чланица ове осетљиве области политике сврставају у удружене режиме, али користећи такве институционалне форме над којим оне задржавају значајну контролу.

---

178 Helen Wallace, „An Institutional Anatomy and Five Policy Modes“, *op.cit.*, p. 86.

179 Alex Warleigh, Ralf Drachenberg, „Policy Making in the European Union“, *op.cit.*, p. 223.

180 Helen Wallace, „An Institutional Anatomy and Five Policy Modes“, *op.cit.*, p. 87.

181 *Ibid.*, p. 88.

## СПРОВОЂЕЊЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ЕУ

Можемо разликовати две групе актера који учествују у процесу спровођења и примене јавних политика у ЕУ: прву групу чине јавни актери (европски, национални и субнационални), док другу групу представљају приватни актери (појединци, фирме и групе).<sup>182</sup> Карактер политичког система ЕУ (систем управљања на више нивоа MLG) један је од разлога због којих се поменуте групе актера суочавају са проблемима у имплементацији јавних политика.

Извршна овлашћења била су најпре у надлежности Савета који је почетком 60-их година био претрпан послом. То је уједно био и разлог за пренос извршних овлашћења на новостворене међувладине комитете у којима је и Комисија имала своје представника. Ови догађаји представљају увод у „комитологију“ која упорно опстаје и почетком 21. века.<sup>183</sup> Комитологија се први пут појавила у пољопривредном сектору. Комисија је по слову Уговора, овлашћена у надзору над спровођењем али су национални актери односно националне административне структуре добиле задатак да у пракси спроводе јавне политике. Члан 4 Уговора о Европској унији у ставу 3, недвосмислено указује на то ко има надлежност у спровођењу јавних политика „државе чланице ће предузети све одговарајуће мере, било опште или посебне, како би осигурале испуњавање обавеза које проистичу из Уговора или из аката институција Уније“.<sup>184</sup>

За спровођење јавних политика у ЕУ, иницијални корак представља уношење правних и институционалних услова које проистичу из јавних политика на нивоу ЕУ, у национални правни поредак.<sup>185</sup> Процес спровођења чине три фазе: правна имплементација, практична примена, надзор над применом.<sup>186</sup>

---

182 Dionyssis Dimitrakopoulos, Jeremy Richardson, „Implementing EU Public Policy“, *op. cit.*, p. 342.

183 Piotr Tosiek, *Comitology Implementation of EU Policies – Democratic Intergovernmentalism?*, p.1. <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/026.pdf> 09.11.2015.

184 European Union - Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights, *op.cit.*, p. 19.

185 Јелена Тодоровић Лазић, „Имплементација јавних политика ЕУ“, *Политичка ревија*, Бр.4, Институт за политичке студије, Београд, 2015, стр. 113.

186 John McCormik, *Environmental Policy in the European Union*, Palgrave, New York, 2001, p. 135.

Прву фазу одликују три димензије: усвајање тражене мере у дефинисаном временском року, транспозиција, њена компатибилност са европским прописом, и његова тачна интеграција у национални регулаторни оквир.<sup>187</sup> У другој фази закони се примењују и спроводе.<sup>188</sup> Трећа фаза представља онај део процеса спровођења у коме Комисија, Судови и остали надлежни актери проверавају да ли се закони адекватно примењују.<sup>189</sup>

Регулативе и одредбе Уговора разликују се у односу на директиве на основу начина примене. Регулативе и одредбе Уговора директно се примењују у државама чланицама на начин који је прописан.<sup>190</sup> Када је реч о директивама, оне обавезују у погледу циља који треба остварити, али је државама чланицама остављен је избор одговарајућих правних инструмената како би се дефинисани циљ и постигао.

Улога националних политичко-административно-судских структура у спровођењу јавних политика у ЕУ је вишеструка.<sup>191</sup> Оне обављају транспозицију (преношење) европских закона у национално законодавство али имају и различита овлашћења и инструменте које могу употребити у процесу спровођења а то су: финансијски инструменти, људски ресурси, казне и инструменти подстицајног усмеравања. Националне структуре судова формално су одговорне за контролу процеса спровођења. Од националних политичко-административно-судских структура зависи хоће ли процес спровођења бити успешан јер се контрола овог процеса налази управо у њиховим рукама.

Садржај директиве, као и правни систем државе чланице, утичу на то како ће изгледати процес транспозиције, да ли ће бити формално усвајање потпуно новог закона у националном парламенту или прилагођавања постојећих закона. Може се

---

187 Christoph Knill, Jale Tosun, *Governance Institutions and Policy Implementation in the European Union*, in: Jeremy Richardson (ed.), *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU*, Oxford University Press, London, 2012, p. 311.

188 Већину закона спроводе државе чланице, док се неке политике непосредно примењују на нивоу ЕУ преко Комисије и ЕЦБ.

189 Јелена Тодоровић Лазич, „Имплементација јавних политика ЕУ“, *op.cit.*, стр. 114.

190 *Ibid.*

191 Dionyssi Dimitrakopoulos, Jeremy Richardson, „Implementing EU Public Policy“, *op.cit.*, p. 346.

догодити да национално законодавство у потпуности покрива захтеве које поставља директива, у тој ситуацији, држава не мора да усваја нови закон. Поштовања временског рока представља један од важних фактора. У свакој директиви наводи се временски рок у коме је држава дужна да изврши транспозицију. Тај период се креће од три месеца до три године (понекад и дуже), али најчешће је две године. Иако се на први поглед чини да је период довољно дуг, у више од половине свих случајева, рок за транспозицију не буде испуњен. Бројне студије дошле су до закључака који фактори утичу на време у коме се изврши транспозиција директиве: „директиве које прописују више мера које треба предузети траже више времена за транспозицију; директиве које дају државама више опција захтевају више времена; државе са лошим административним капацитетима спорије су у транспозицији од оних са ефикасном администрацијом; државама у којима се постојеће законодавство значајно разликује од предложених мера у директиви, потребно је више времена од оних који имају слична законска решења или које немају уопште законе у тој области“.<sup>192</sup>

Транспозиција прописа у предвиђеном временском року јесте неопходан али не и довољан услов за успешну транспозицију. Чак и ако је транспозиција извршена у предвиђеном року, често се дешава да нису уграђене све одредбе у националне законе или су придодате и неке одредбе које нису компатибилне са циљевима европског прописа.

Упркос томе што су текстови европских прописа опширни, они најчешће не садрже све детаље неопходне за спровођење. Комисија је та која формулише извршне мере (одлуке заспровођење). Приметно је да након Јединственог европског акта, све већи број директива садржи клаузулу која обавезује државе чланице да пре формалног усвајања, пошаљу нацрте националних закона којима се врши транспозиција европских прописа. Овлашћене службе Комисије проверавају усклађеност националних закона са одговарајућим европским прописом. Комисија, радећи заједно са државама чланицама, доноси одлуке које су потребне за спровођење.<sup>193</sup> Комитологија

192 Christoph Knill, „Implementation“, *op.cit.*, p. 342.

193 Јелена Тодоровић Лазић, „Имплементација јавних политика ЕУ“, *op.cit.*, стр. 116.



представља систем комитета (има их око 250) у којима представници држава чланица, заједно са представницима Комисије, расправљају и надгледају одлуке за спровођење.<sup>194</sup> Евиденција о гласању показује да комитети скоро увек подржавају предлоге Комисије.

Табела 2: Отворени случајеви у пет проблематичних сектора примене политике заштите животне средине ЕУ

	Укупно	Процена утицаја	Природа	Отпад	Вода	Ваздух	Остало
Некомуникација	59	0	3	8	9	31	8
Неслагање	120	27	29	28	20	8	8
Лоша примена	945	153	446	136	113	66	31
Укупно	1124	180	478	172	142	105	47

Извор: European Commission, DG ENV, Situation 19/10/2004

Друга фаза спровођења односи се на практичну примену, тј. у којој мери европски закони доводе до тражених прилагођавања у националној регулаторној пракси.<sup>195</sup> Успешна практична примена значи да се субјекти који су прописом обухваћени понашају у складу са захтевима које он поставља (*compliance of addressees*).<sup>196</sup>

194 Dionyssi Dimitrakopoulos, Jeremy Richardson, „Implementing EU Public Policy“, *op.cit.*, p. 343.

195 Christoph Knill, Andrea Lenschow, „Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy“, *Journal of European Public Policy*, Taylor & Francis Group, Vol.5, No.4, 1998, pp. 595–614.

196 Christoph Knill, Jale Tosun, *Governance Institutions and Policy Implementation in the European Union*, *op.cit.*, p. 312.

Неки аутори сматрају да спровођење представља несавршен процес из неколико разлога: а) несавршена формулација политике на нивоу ЕУ; б) несавршена транспозиција закона; в) несавршена операционализација (мере заспровођење) на националном нивоу; г) несавршене институције; д) фактор културе; њ) несавршен надзор над спровођењем.<sup>197</sup>

Процес формулације директиве важан је, не само за разумевање њеног садржаја, већ и због тога што проблеми са спровођењем, могу да буду повезани са процесом одлучивања на нивоу ЕУ. Постоји више проблема у транспозицији. Дешава се да државе чланице дословно ископирају законске текстове у националне правне инструменте. Извори проблема са транспозицијом су бројни и разноврсни. Комисија сматра да се кашњење у транспозицији дешава услед проблема које проистичу из административних структура чланица. Проблеми постоје и у фази спровођења. Приликом компаративне анализе спровођења европских прописа, откривају се очигледни проблеми у погледу институционалних капацитета. Многи аутори тврде да је спровођење јавних политика у ЕУ условљено институционалним аранжманима у државама чланицама. Када је реч о „преношењу и практичној примени политике заштите животне средине Великој Британији и Немачкој, показало се да онда када је ЕУ политика у супротности домаћим административним аранжманима - домаће институције се опиру променама, чиме се повећава исход неефикасног спровођења.“<sup>198</sup> Насупрот томе, када су европски захтеви усклађени са постојећим институционалним аранжманима, већа је вероватноћа ефикасног спровођења.<sup>199</sup> Британска и немачка индустрија обилују структурним различитостима тако да, иако постоји заједничка договорена политика, морају се користити другачије методе и инструменте приликом спровођења.<sup>200</sup>

197 Dionyssi Dimitrakopoulos, Jeremy Richardson, „Implementing EU Public Policy“, *op.cit.*, p. 351.

198 Јелена Тодоровић Лазић, „Имплементација јавних политика ЕУ“, *op.cit.*, стр. 123.

199 Christoph Knill, Andrea Lenschow, „Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy“, *op.cit.*, p. 610.

200 Dionyssi Dimitrakopoulos, Jeremy Richardson, „Implementing EU Public Policy“, *op.cit.*, p. 353.

Анализа културних предуслова важна је за предвиђање исхода процеса спровођења. Проблеми у спровођењу европских прописа међу јужним државама чланицама, често се приписују утицају њихових политичких култура. То су културе које одликује непоштовање политичког и правног ауторитета, што је у супротности са темељима на којима се заснивају јавне политике у ЕУ. Међутим, треба бити опрезан када се користи фактор политичке културе као једини фактор објашњења.

Субнационални актери (регионалне и локалне власти), заједно са регулаторним извршним агенцијама, обављају огроман део посла прилоком спровођења јавних политика (националне здравствене регулаторне агенције обезбеђују примену прописа из домена здравља). Комисија подстиче сарадњу између регулаторних агенција које су укључене у спровођење јавних политика ЕУ. Пример сарадње представља ИМПЕЛ (Мрежа ЕУ за имплементацију и примену Закона о заштити животне средине) који је настао 1992. године и окупља представнике Комисије и еколошке власти држава чланица.<sup>201</sup>

Трећа фаза спровођења односи се на мониторинг (надзор) над спровођењем јавних политика у ЕУ. У Унији постоји сложен систем за праћење спровођења законодавства, при чему се издвајају два механизма: надзор преко Комисије и преко судова. У првом механизму, Комисија може да покрене прекршајни поступак против било које државе чланице која неадекватно спроводи законе. Код другог, национални судови могу затражити од Суда правде савет о свим предметима који укључују примену европског законодавства кроз мишљење о претходној одлуци.

Комисија је надлежна да надгледа примену европских закона.<sup>202</sup> Државе чланице имају обавезу да обавесте Комисију о транспозицији законодавства ЕУ кроз електронску базу података. Када је рок за транспозицију Директиве на истеку, Комисија може погледом у базу да провери која држава није извршила транспозицију. Процес у коме Комисија утврђује неадекватну транспозицију нешто је сложенији. Комисија анализира текстове националних закона и проверава њихову

---

201 John McCormik, *Environmental Policy in the European Union*, op.cit., p. 149.

202 European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights*, op.cit., p. 161.

усклађеност са европским законима.<sup>203</sup> Када се ради о практичној примени закона, Комисија се ослања на спремност држава чланица и агенција за спровођење да са њом размењују информације. Иако у многим областима јавних политика Комисија има овлашћење да директно надзире примену законодавства у државама чланицама - као што су политика рибарства или регионална политика, у неким политикама као што је политика заштите животне средине, то није случај.

Комисија позива појединце и организације да пријаве проблеме који се дешавају током спровођења. Неке области су више склоне оваквим пријавама од других. У области унутрашњег тржишта пријаве долазе из компанија које верују да држава чланица поставља препреке слободном тржишту. У области животне средине многе притужбе долазе од забринутих грађана и еколошких невладиних организација које примећују кршење европских еколошких закона. Комисија даје предност оним пријавама у којима се указује на кршење основне четири слободе унутрашњег тржишта или које указују на директну и непосредну опасност по здравље и безбедност грађана у случају неадекватног спровођења неких еколошких прописа.<sup>204</sup>

Кад Комисија одлучи да настави испитивање жалбе, она започиње поступак који се састоји од следећих корака: 1) она шаље писмо формалног обавештења држави чланици у коме представља резултате своје истраге и тражи од државе чланице мишљење по том питању; 2) уколико није задовољна одговором, шаље образложено мишљење, у коме детаљно наводи шта треба да се уради како би се исправиле грешке и у ком временском периоду то мора да се уради; у овом делу Комисија и држава могу да започну преговоре који могу довести до споразума; 3) уколико држава чланица и поред свега, не жели да прихвати захтеве Комисије, случај се формално упућује Суду правде; 4) Суд правде најпре формално треба да потврди постојање прекршаја; 5) држава чланица дужна је да поштује одлуку Суда правде; 6) у случају да држава не испоштује одлуку, Комисија може да започне судски спор на основу члана 260 УФЕУ у коме

203 Генерални директорат за животну средину надгледа спровођење неке од еколошких директива. Запошљава тим од 35 адвоката који анализирају одговарајуће националне законе упоређују их са одредбама европских прописа.

204 Јелена Тодоровић Лазић, „Имплементација јавних политика ЕУ“, *op.cit.*, стр. 118.

тражи од Суда правде да изрекне новчане казне за сваки дан који држава чланица не испуњава своје обавезе.<sup>205</sup>

Национални судови представљају други механизам за праћење примене европских закона. Имајући у виду принципе супрематије европског права и његовог директног дејства на национално законодавство, судови у државама чланицама су дужни да примењују европско право директно у одговарајућим случајевима и да прогласе национално законодавство неважећим ако се нађе у сукобу са европским. Овај други механизам има неколико предности у односу на покретање прекршајног поступка пред Судом правде: брже се решавају проблеми, велики број националних судова чини их приступачнијим и пресуде се лакше спроводе. Постоје случајеви у којима национални судови нису сигурни и у тим ситуацијама треба тражити савет од Суда правде што им формално омогућује члан 260 УФЕУ.<sup>206</sup> Пораст броја затраженог претходног мишљења последњих година може се приписати већем обиму законодавства, као и порасту броја држава чланица.

Не треба занемарити ни улогу коју имају грађани и бројна удружења у спровођењу јавних политика. Грађани, компаније и многобројне групе, спроводе директно јавне политике. У политици конкуренције, фирме се спајају, добијају државну помоћ, на основу европских прописа док се у политици јавних набавки, фирме надмећу за јавне набавке које морају бити додељене на основу европских правила.<sup>207</sup>

Спровођење представља озбиљан изазов за Европску унију, будући да дизајнирање ефикасне јавне политике не значи пуно уколико не постоји одговарајући капацитет да се она успешно спроводи. Побољшање овог процеса представља саставни део агенде ЕУ. Комисија је 2001. године објавила Белу књигу о европском управљању (*White Paper on European Governance*), у којој се истиче да је „пуна усаглашеност са европским прописима од пресудног значаја, не само због унутрашњег тржишта, већ и због јачања кредибилитета Уније“.<sup>208</sup>

205 European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights, op.cit.*, p. 162.

206 *Ibid.*

207 Јелена Тодоровић Лазич, „Имплементација јавних политика ЕУ“, *op.cit.*, стр. 120.

208 Commission, *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final.

## Европске агенције

Имајући у виду висок степен експертског знања потребног за спровођење законодавства, ЕУ је успоставила специјализована тела, која се називају агенције и која имају различите улоге у процесу спровођења. Од 1975. године, када су основане прве две агенције - Европски центар за развој стручног усавршавања (*European Centre for the Development of Vocational Training-CEDEFOP*) и Европска фондација за побољшање животних и радних услова (*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions-EURO-FOUND*), успостављено је више од 30 агенција. Агенције су извршне организације које формира ЕУ да обезбеде техничко знање у различитим областима политике и помогну у координацији, спровођењу и праћењу политика.<sup>209</sup> Многе формулације се користе за европске агенције: неке су центри, фондације или канцеларије док се у званичним документима Савета, Комисије и Европског парламента оне помињу као сателитска тела, али се најчешће ослобљавају европским агенцијама. Класификација агенција и даље прати, сада већ избрисане разлике између три стуба политике ЕУ. Већина агенција спадају у категорију комунитарних<sup>210</sup> агенција, док је неколицина активна у заједничкој безбедносној политици и политици одбране или у полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима.

У оквиру поменутих агенција, приметне су разлике у надлежности, њиховој улози и величини. Најмања агенција, Институт за безбедносне студије има само 14 запослених, док ЕУРОПОЛ броји више од 500 чланова особља. 22 комунитарне агенције могу се поделити у четири групе. Прва група агенција настоји да подстакне социјални дијалог. Пример је Агенција за безбедност и здравље на раду (*European Agency for Safety and Health at Work EU-OSHA*), која настоји да побољша услове рада разменом најбољих пракси, чинећи да предузећа постану свесна ризика на послу. Другу групу агенција чине тзв. центри за посматрања који прикупљају информације о конкретним

209 Giandomenico Majone, „The Credibility Crisis of Community Regulation“, *Journal of Common Market Studies*, Wiley library online, Vol.38, No.2, 2000, pp. 273-302.

210 Појам комунитарни односи се на области у којима Европска унија има искључиву надлежност попут пољопривреде, трговине, заштите потрошача.

темама. Европска агенција за заштиту животне средине - *European Environment Agency* (ЕЕА) прикупља информације о стању животне средине и чини те податке доступним за државе чланице, интересне групе и грађане. Трећа група агенција, које се називају извршне, фокусира на пружање специфичних услуга, као што је Европска фондација за обуку *European Training Foundation* (ETF), која помаже земљама у транзицији да ојачају људске ресурсе кроз образовање и тренинг. Регулаторне агенције чине четврту категорију агенција.<sup>211</sup> Од четири групе агенција, регулаторне агенције су најближе укључене у практичну примену јавних политика у ЕУ. Европска агенција за лекове - *European Medicines Agency* (ЕМА), процењује лекове пре него што могу да се нађу у промету на тржишту ЕУ, а Европска агенција за безбедност хране - *European Food Safety Authority* (EFSA) оцењује ризике у области хране и хране за животиње. По правилу, Комисија прати стручне савете од регулаторних агенција и користи их као основу за доношење одлука.

Регулаторне агенције нису јединствене и карактеристичне само за ЕУ, оне се могу наћи у било којој држави чланици. Ђандоменико Мајоне (Giandomenico Majone) наглашава предности постојања агенција; он тврди да агенције а посебно њихове мреже, могу имати важну улогу у подизању општег квалитета европске регулативе и смањењу имплементационог дефицита.<sup>212</sup> Њихова имена указују на блиску сличност са националним панданима (одговарајуће националне агенције за безбедност хране као што је Агенција Велике Британије за стандарде хране). Иако се националне и европске агенције баве истим темама и сарађују интензивно, постоје две значајне разлике међу њима: националне агенције су обично укључене у активно праћење спровођења законодавства у одређеној области. Агенција за безбедност хране шаље инспекторе у ресторане, фабрике да се увере да кувари прате сигурносне процедуре и протоколе. Европске агенције једва да су укључене у такве активности. Оне могу повремено да се придруже националним агенцијама да се упознају са праксом

---

211 Damien Gerardin, Rodolphe Munoz, Nicolas Petit, *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, 2005, p. 25-43.

212 Giandomenico Majone, „The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization“, *Governance*, Blackwell Publishers, Vol. 15, No.3, 2002, pp. 375-392.

надзора, али то није њихов основни задатак. Друга разлика се односи на надлежности агенција. Док националне регулаторне агенције уживају аутономна овлашћења у одлучивању, нпр. да одобравају рекламирање одређеног фармацеутског производа, регулаторне европске агенције имају само саветодавна овлашћења. Формално доношење одлука остаје увек у рукама једне од званичних европских институција: то је најчешће Комисија, често уз помоћ одговарајућег комитета. Постоје само три агенције које имају аутономију одлучивања (Агенција за хармонизацију унутрашњег тржишта - *Office for Harmonisation in the Internal Market* (ОНИМ), Агенција за разноврсност биљних врста - *Community Plant Variety Office* (CPVO) и Европска агенција за безбедност авио саобраћаја - *European Aviation Safety Agency* (EASA), али само у мери у којој су строго техничке одлуке за спровођење (као што је упис права интелектуалне својине над биљним врстама у Агенцији за разноврсност биљних врста). Недостатак дискреционог одлучивања за агенције може се приписати тзв. Мерони доктрини, која сматра да агенције никада не треба да буду укључене у доношење политичких одлука које подразумевају одмеравање различитих интереса.<sup>213</sup>

Регулаторним агенцијама на нивоу ЕУ недостаје регулаторна моћ коју имају многе од њихових националних колега. Ово није само последица Мерони доктрине, већ и тога што државе чланице нису биле одушевљене преношењем регулаторне власти на европски ниво, јер би то умањило и овлашћења националних регулаторних агенција, као и немогућности националних влада да контролишу европске агенције. У 2008. години, Комисија се сукобила са државама чланицама око мандата који треба дати новој Европској агенцији регулатора телекомуникација (*Body of European Regulators for Electronic Communications* (BEREC)). Према свом оригиналном предлогу, Комисија би имала право да самостално спроводи отварање тржишта телекомуникација, ако држава чланица није успела да то учини. Међутим, државе чланице успротивиле су се оваквом предлогу. Половина чланова нове агенције биће

213 Merijn Chamon, „The Empowerment of Agencies Under the Meroni Doctrine and Article 114 TFEU: Comment on United Kingdom v. Parliament and Council (Short-Selling) and the Proposed Single Resolution Mechanism“, *The European Law Review*, Sweet and Maxwell, Vol. 39, No.3, 2014, pp. 380-403.



запослени из националних регулаторних агенција, који би требало да се сложе са Комисијом, пре него што се одлучи о мерама које ће се против одређене државе чланице предузети. Као што је случај са успостављањем комитологије, организација и делокруг агенција одражавају намерно балансирање моћи између наднационалних и националних актера. Стварање агенција није пратио кохерентан административни поступак, оне представљају тренутни одговор на новонастале околности, уместо јасног циља побољшања процеса спровођења.<sup>214</sup> Мерони доктрина јасно наводи да институције „не могу да додељују овлашћења агенцијама, која су различита од оних које су оне саме добиле Уговором“.<sup>215</sup> С обзиром да се надлежност за спровођење европског законодавства налази код држава чланица, није могуће да институције одлучују о преносу надлежности имплементације на агенције. Ту одлуку могу донети само државе чланице.

---

214 Damien Geradin, Nicolas Petit, „The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform“, *Jean Monnet Working Paper*, No.4, 2004, p. 40.

215 Giandomenico Majone, „The Credibility Crisis of Community Regulation“, *op.cit.*, p. 285.

# **III**

## **ЕВОЛУЦИЈА ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕУ - УСПЕСИ И ИЗАЗОВИ**



## НАСТАНАК ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕУ

Политика заштите животне средине на нивоу Заједнице пре 1973. године, постојала је само у траговима. Данас она представља политику која се најбрже развија. Први закон о животној средини усвојен је 1959. године, док се Први акциони програм за животну средину појавио 1973. године, међутим, тек потписивањем Јединственог европског акта 1987. године, заштита животне средине је формално призната као део надлежности Заједнице. Анализирајући почетну фазу у развоју политике заштите животне средине, примећује се да је већина законодавних активности била усмерена на питања као што су квалитет ваздуха и воде, управљање отпадом и контрола хемикалија; нешто касније свестрано су укључени и проблеми заштити дивљих животиња, питање енергије, контроле генетски модификованих организама, промовисање органске пољопривреде, управљање рибарством, као и одлучно и активно учешће у борби против глобалног загревања.

Све јавне политике су испреплетене и узајамно повезане. Ставови и поступци актера политике у једној области, неизбежно утичу на одлуке у другим јавним политикама. Можда више него друге јавне политике, политика заштите животне средине истовремено утиче на остале политике али важи и обрнуто - већина политика утиче на њу. Везе су најочигледније са политикама које се односе на индустрију, привреду, пољопривреду, енергетику, транспорт, водоснабдевање, канализацију, урбани и рурални развој, здравствену заштиту, али има утицај и на политику образовања, сиромаштво и становање. Док се за формалне актере из времена настанка Заједница и првих деценија развоја, може претпоставити да нису у потпуности схватили какве су потенцијалне еколошке последице домаће политике, од средине 80-их година расте свест о важности еколошких проблема. Као пример за то наводи се одлука Европског савета из 1985. године у којој се каже да политика заштите животне средине треба да буде „суштинска компонента економске, индустријске, пољопривредне и социјалне политике коју спроводи Заједница и државе чланице“, и признања да је „кохерентна акција

потребна за заштиту животне средине.<sup>216</sup> Политика заштите животне средине једна је од четири јавне политике (остале су заштита потрошача, култура и здравље) која је формално призната као саставни део свих јавних политика у ЕУ.

Када говоримо о политици заштите животне средине као једној од успешнијих јавних политика у ЕУ, неопходно је одговорити на два питања: како се одвијао њен еволутивни пут од појединачних мера до значајног места на дневном реду, и који су чиниоци томе пресудно допринели, све то у циљу темељног разумевања развоја ове политике.

Римски уговор којим је основана Европска економска заједница није садржао одредбе о заштити животне средине. Идеја држава оснивача била је „устостављање заједничког тржишта у коме нема препрека кретању робе, услуга, људи и капитала.“<sup>217</sup> Поједини аутори сматрају да постоје најмање два члана Римског уговора која показују да су оснивачи имали далекосежније амбиције него што је стварање заједничког тржишта.<sup>218</sup> Ради се о члановима 2 и 36. Члан 2 позива на „уравнотежен развој економских активности, пораст стабилности, убрзани раст животног стандарда“.<sup>219</sup> Члан 36 се нешто јасније може повезати са заштитом животне средине - „оправдано је да се ограничи увоз, извоз или транзит робе на основу јавног морала, јавне безбедности, заштите здравља и живота људи, животиња или биљака, заштите националног блага које поседује уметничку, историјску или археолошку вредност.“<sup>220</sup> Оба ова члана, на изванредан начин, носе обавезу заштите животне средине. Будући да није било експлицитних, формалних законских одредаба које подржавају акцију Заједнице у домену политике заштите животне средине, активности су се водиле у складу са расположивим општим одредбама и то само у мери у којој је директно повезана са циљем економске хармонизације.

---

216 John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 4.

217 [http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf), p. 4.

218 Eckard Rehbinder, Richard Stewart, *Environmental Protection Policy*, Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience, European University Institute, Firenze, Vol.2, 1985, p. 21.

219 [http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf), p. 4.

220 *Ibid.*, p. 15.

Упркос недостатку кохерентног оквира, Савет је усвојио неколико прописа из области политике заштите животне средине пре Првог акционог програма за заштиту животне средине (ЕАП). Током 1967. године први пут је донета директива на основу члана 100 Римског уговора која се односи на питање заштите животне средине, тачније, ова директива успоставља јединствени систем класификације, означавања и паковања опасних материја.<sup>221</sup> Три године касније донете су још две директиве: директива која регулише дозвољени ниво буке и директива којом се ограничава емисија гасова из моторних возила. Током 1972. године, донете су још три директиве за које се може рећи да имају елементе заштите животне средине, од којих се две односе на пољопривреду а трећа на регулисање емисије из моторних возила која користе дизел горива.<sup>222</sup>

Прописи у области заштите животне средине нису потпуно изостали током првих 15 година од настанка Заједнице, може се рећи да им је више недостајао кохерентан оквир. Биланс представља скуп од девет директива и једна регулатива које су усвојене у том периоду; међутим, оне су имале споредну улогу зарад остваривања, претежно, економских циљева.<sup>223</sup> Ово се може потврдити чињеницом да су све еколошке директиве (са изузетком оних које се односе на пољопривреду), усвојене на основу члана 100, па се зато оне тумаче као хармонизација мера у вези са оснивањем или функционисањем заједничког тржишта.

---

221 Philip M. Hildebrand, „The European Community’s Environmental Policy, 1957 to 1992: From Incidental Measures to an International Regime?” in: Andrew Jordan, (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005, p. 23.

222 *Ibid.*

223 *Ibid.*, p. 20.



## ПОЛИТИКА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ ДО ЈЕДИНСТВЕНОГ ЕВРОПСКОГ АКТА (ЈЕА)

Париски самит на коме су се окупили шефови држава или влада шест држава оснивача Заједнице, заједно са представницима три нове чланице (Велика Британија, Данска и Република Ирска), одржан је октобра 1972. године. Њиме се обележава почетак друге фазе у развоју политике заштите животне средине.<sup>224</sup> У закључцима са Самита, институције Заједнице се позивају да направе оквир за настанак заједничке политике заштите животне средине до краја јула 1973. године. Комисија је сачинила „Програм мера у циљу заштите животне средине у Заједници“ на основу кога је Савет усвојио Први акциони програм за заштиту животне средине (ЕАП), новембра 1973. године. Према овом Програму, циљ политике заштите животне средине јесте „побољшање квалитета и услова живота целокупног становништва Заједнице током наредне две године“.<sup>225</sup>

Савет је формулисао 11 принципа политике заштите животне средине чијим би се поштовањем испунио претходно широко постављени циљ. Међу овим принципима, три заслужују посебну пажњу: неопходност превентивне акције, истицање принципа да трошак спречавања и отклањања загађења сноси загађивач и на крају, неопходно је утврдити начин деловања „који треба да буде одговарајући у зависности од врсте загађења као и географског подручја на коме је оно настало“.<sup>226</sup> Поменути принципи касније ће бити уграђени у темељ заједничке политике заштите животне средине.

Убрзо након Првог ЕАП-а, уследио је Други акциони програм за заштиту животне средине који је усвојен крајем 1976. године. Овај програм био је обухватнији од Првог и односио се на период 1977-1981. Паралелно са његовим усвајањем, објављен је први извештај Комисије о стању

224 John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 47.

225 Philip M. Hildebrand, „The European Community’s Environmental Policy, 1957 to 1992: From Incidental Measures to an International Regime?“ *op.cit.*, p. 24.

226 Levente Borzsák, *The Impact of Environmental Concerns on the Public Enforcement Mechanism under EU law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2011, p. 114.



животне средине у Заједници. Посебан акценат стављен је на јачање превентивне природе комунитарних политика. Што се тиче мера за смањење загађења, Други ЕАП наглашава мере против загађења воде. Пре усвајање Трећег ЕАП-а, Други је продужен за годину и по. То се догодило због проблема институционалне транзиције изазване приступањем Грчке и унапређења Службе за заштиту потрошача и заштиту животне средине у Генерални директорат за животну средину, заштиту потрошача и нуклеарну безбедност.

Континуитет у развоју политике заштите животне средине омогућио је Трећи акциони програм 1982-1986. Од претходних се разликује по инсистирању „да се спроведе свеобухватна стратегија која би омогућила укључивање еколошког приступа у неке друге јавне политике попут пољопривреде, енергетике, индустрије и транспорта“.<sup>227</sup>

Поред интеграције еколошке димензије у друге политике, овај програм је ојачао превентивни карактер јавних политика ЕУ. Направљена је листа актуелних приоритета, у распону од загађења атмосфере, преко третмана опасних хемијских супстанци, до управљања отпадом. На крају, Трећи ЕАП је укључивао обавезу Комисије да размотри одређене еколошке процене приликом израде својих предлога, као што је обавеза процене трошкова и користи од предвиђених активности.<sup>228</sup>

Све поменуте новине до којих је довео Трећи ЕАП водиле су ка видљивом порасту броја усвојених закона о животnoj средини. Између фебруара 1983. и доношења Јединственог европског акта тј. до краја 1985. године, усвојено је преко 40 директива, 8 одлука и 10 регулатива које се односе, у мањој или већој мери на заштиту животне средине. Преговори о Четвртом ЕАП-у били су увелико у току 1985. године, али је постало јасно да ће посебно поглавље о животnoj средини постати саставни део ЈЕА.

Средином 80-их година прошлог века, Комисија није имала формалне надлежности да се бави многим проблемима животне средине. Неки аутори су тврдили да се у области

---

227 Philip M. Hildebrand, „The European Community’s Environmental Policy, 1957 to 1992: From Incidental Measures to an International Regime?“ *op.cit.*, p. 25.

228 *Ibid.*, p. 26.

заштите животне средине ради у „сивој зони“.<sup>229</sup> Послератна Европа је несумњиво имала за циљ привредни раст пре него бригу о питању заштите животне средине, међутим, степен деградације животне средине у тим годинама још није достигао данашње димензије.

У Сједињеним Америчким Државама, Агенција за заштиту животне средине основана је 1970. године, паралелно са усвајањем Акта о чистом ваздуху и Закона о чистој води из 1972. године.<sup>230</sup> У Савезној Републици Немачкој, Вили Брант укључио је заштиту животне средине у своју изборну платформу 1969. Нешто касније, као канцелар, у октобру 1971. године, покренуо је званичну политику заштите животне средине. Француска је отишла даље, постала је прва европска земља која је успоставила министарство за заштиту животне средине. Коначно, у лето 1972. године, Уједињене нације (УН) сазвале су Стокхолмску конференцију о човековој околини и обиму штете од киселих киша у великом броју шведских језера. Ова конференција је успела под вођством Мориса Стронга (Maurice Strong) а као резултат имала је оснивање Програма Уједињених нација за заштиту животне средине (УНЕП).<sup>231</sup>

У контексту новонастале међународне осетљивости према еколошким темама, Француска је искористила прилику током председавања Саветом да промовише Први ЕАП. Савезна Република Немачка и Холандија биле су међу највећим заговорницима заједничке политике заштите животне средине. Зато не чуди да су немачки и холандски индустријски лобији били најгласнији у инсистирању на једнаким економским трошковима заштите животне средине кроз подршку усвајању заједничких стандарда.

Подстицај за настанак Првог ЕАП-а је у суштини троструки: пораст забринутости међу чланицама о односу животне средине и трговинске дисторзије; владе држава чланица осетиле су потребу да иницирају кохерентан одговор на све већи политички притисак на заштиту животне средине,

---

229 *Ibid.*

230 *Ibid.*, p. 27.

231 Daniel Bodansky, „The History of the Global Climate Change Regime“ in: Urs Luterbacher, Detlef F. Sprinz, (eds.), *International Relations and Global Climate Change*, The MIT Press, Cambridge, 2001, p. 23.

како на националном, тако и на међународном нивоу; с обзиром на транснационалне последице загађења, било је потребно наћи решења на наднационалном нивоу.

У годинама након усвајања Првог ЕАП-а, може се идентификовати још један фактор који је утицао на политику заштите животне средине - еколошке катастрофе које су се догодиле у Фликсбороу (Flixborough) 1974. и Севезу (Seveso) 1976. године. Обе катастрофе показале су очигледну злоупотребу животне средине коју су извеле петрохемијска и друге индустрије, и указале на неопходност даљег јачање постојећих принципа заштите животне средине.<sup>232</sup> Потпуно супротан ефекат на политику заштите животне средине, оставиле су нафтне кризе – у овим случајевима резултат је било привремено успоравање.

Политика заштите животне средине до 1985. године може се окарактерисати као „реакциона“<sup>233</sup>; она се развијала и мењала у складу са тренутним економским, политичким и друштвеним околностима те можемо рећи да због тога има одређене предности и недостатке. Најистакнутија предност јесте флексибилност, могућност да се брзо реагује на новонасталу ситуацију. Несумњиво, недостатак је био што се у овим условима, заштита животне средине налазила у подређеном положају у односу на економске циљеве.

Филип Хилдебранд (Philip Hildebrand) идентификовао је нешто више од 20 директива као најважније делове европског законодавства у области заштите животне средине у периоду 1973-1985. Све ове директиве могу се груписати у шест различитих целина према области којом се баве: 1. вода, 2. ваздух, 3. бука, 4. отпад, 5. емисије, 6. нафтни инциденти.<sup>234</sup> Поред тога, постоје многобројне друге директиве које се не уклапају ни у једну од ових група: Директива Севезо, Директива о хемикалијама, Директива о птицама и њиховим стаништима. Без обзира на чињеницу да су институције Заједнице биле ангажоване у усвајању аката из домена животне средине,

---

232 Esther Versluis, Mendeltje van Keulen, Paul Stephenson, *Analyzing the European Union Policy Process*, Palgrave Macmillan, London, 2011, p. 190.

233 Philip M. Hildebrand, „The European Community’s Environmental Policy, 1957 to 1992: From Incidental Measures to an International Regime?“ *op.cit.*, p. 29.

234 *Ibid.*, p. 30.

на нивоу Заједнице није постојала надлежности за заштиту животне средине, па се наставило са коришћењем чланова 100 и 235 Римског уговора.<sup>235</sup>

---

235 John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 49.



## ПРОДУБЉИВАЊЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ У ОБЛАСТИ ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ-ЈЕДИНСТВЕНИ ЕВРОПСКИ АКТ (ЈЕА) И УГОВОР ИЗ МАСТРИХТА

Иако је главни циљ који су поставили творци Јединственог европског акта - стварање заједничког тржишта тј. уклањање свих препрека слободном кретању робе, људи, услуга и капитала до краја 1992. године, може се рећи да је ЈЕА имао вишеструки утицај на даљи развој политике заштите животне средине. Џон Мекормик (John McCormick) сматра да је ЈЕА утицао четвороструко на политику заштите животне средине.<sup>236</sup>

Прво, овај Уговор је одговорио на недостатак јасног правног основа за политику заштите животне средине додавањем нове главе 7 са насловом Животна средина. У члану 130 ЈЕА, каже се да је циљ Заједнице у погледу животне средине, очување, заштита и побољшање квалитета животне средине, уз нагласак на очување здравља људи и рационално коришћење природних богатстава.<sup>237</sup> Принцип превентивне акције остаје у првом плану, заједно са принципом отклањања еколошке штете на месту настанка и правила да загађивач плаћа. И оно најважније, захтев да се води рачуна о животној средини мора бити саставни део било које јавне политике Заједнице.

Друго, ЈЕА утицао је на политику заштите животне средине кроз увођење одлучивања квалификованом већином о законодавним предлозима из овог домена (члан 130 став 2).<sup>238</sup> Пре 1987. године, одлучивање на основу чланова 100 и 235, било је искључиво једногласно. Након ЈЕА, усвајају се директиве квалификованом већином и оне постављају минималне стандарде државама чланицама у погледу заштите животне средине, док им се оставља могућност да имају строжије стандарде само у мери у којој то не ремети функционисање заједничког тржишта.

<sup>236</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>237</sup> [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties\\_establishing\\_the\\_european\\_communities\\_single\\_european\\_act\\_en.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_en.pdf). p. 345.

<sup>238</sup> *Ibid.*

Трећа линија утицаја односи се на промењену улогу Комисије. Након што су интереси за заштиту животне средине много јасније и чвршће изражени, Генерални директорат у оквиру Комисије задужен за екологију престаје да буде запостављени актер у бриселској машинерији већ полако добија на значају.

И на крају, имајући у виду да су надлежности Заједнице у сегменту животне средине чвршће дефинисане, акценат се ставља на улогу објективних и поузданих научних и техничких података као основе за ефикасну политику заштите животне средине. То је водило настанку Европске агенције за заштиту животне средине која је почела са радом 1993. године.

Из шире перспективе, преношење експлицитних овлашћења у области животне средине представља прекретницу у процесу европских интеграција јер ојачава међусобне везе између друштвеног, еколошког и економског аспекта у циљу завршетка пројекта јединственог тржишта.<sup>239</sup>

Ступање на снагу ЈЕА убрзало је доношење Четвртог ЕАП-а за период 1987-1992. Он почива на истим принципима које су претходни програми успоставили али уводе се неки нови у погледу управљања природним богатствима, земљом, морском обалом и планинским подручјима.<sup>240</sup>

ЈЕА је кодификовао многе принципе који се могу наћи у ранијим стратешким документима. Као и код Трећег ЕАП, Четврти претпоставља усклађеност између циљева унутрашњег тржишта и заштите животне средине. Четврти ЕАП означава даље промене у приступу политици заштите животне средине. Препознати су недостаци ранијих приступа (тј. политике квалитета, оријентација емисија). Четврти ЕАП предлаже интегрисан приступ питању заштите животне средине. Као једно од његових суштинских обележја издваја се смањење енергије и материјалних ресурса како би токови отпада били сведени на минимум. Четврти ЕАП започео је расправу о секторском приступу, анализирајући утицај стратешких привредних грана на животну средину. По први пут, најављена је процена нових подстицајних инструмената, као што су порези, субвенције или дозволе за емисију.

239 John McCormick, *Environmental Policy in the European Union, op.cit.*, p. 58.

240 *Ibid.*

Ова промена се често карактерише као промена парадигме од „трговинске оријентације“ до „оквира одрживог развоја“. Одрживи развој постепено је постао нормативна референца за политику заштите животне средине у ЕУ од почетка 90-тих. Нови приступ који одражава појаву теорија еколошке модернизације,<sup>241</sup> нашао је званично одобрење у четвртог ЕАП (1987-1992). Постало је јасно да крај осамдесетих година двадесетог века представља плодан период у сегменту заштите животне средине, што потврђује значајан раст од преко 200 законских мера у односу на 1987. годину.<sup>242</sup> Истовремено, очигледан је све већи број прекршајних поступака започетих од стране Комисије против држава чланица<sup>243</sup> што је усмерило пажњу на ефикасност у процесу спровођења.

Извештај Радне групе за унутрашње тржиште и заштиту животне средине (1989. године), недвосмислено је предложио увођење еколошке таксе. Даблинска декларација Европског савета из јуна 1990. године, позвала је Комисију да припреми допис о економским инструментима. У наредним годинама, урађено је неколико студија о економским, социјалним и еколошким утицајима нових инструмената. Пилот пројекат за нови приступ – порез на угљен-диоксид (CO<sub>2</sub>), предложен је у мају 1992. године.

У периоду између две ревизије Оснивачких уговора (ЈЕА и Уговор из Мастрихта), Комисија добија већу улогу у међународним преговорима и активно помаже преговоре и нацрт међународних споразума у области заштите животне средине. Тако је Комисија учествовала у дискусијама на форумима попут Светске конференције о климатским променама 1990. године, Конференцији УН о животној средини и развоју 1992. године у Рио де Жанеиру (Самит о Земљи).<sup>244</sup>

---

241 Arthur Mol, Gert Spaargaren, „Ecological modernisation theory in debate: a review“, *Environmental politics*, Vol.9, No.1, Taylor & Francis, Abingdon, 2000, pp. 17-49.

242 Andrew Jordan „The implementation of EU environmental policy; a policy problem without a political solution?“, *Environment and Planning C: Government and Policy*, SAGE Publishing, Vol.17, 1999, pp. 69-90.

243 Christoph Demmke, „Towards effective environmental regulation: Innovative approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy“, *Jean Monnet Working Paper*, Vol.5, No.1, 2000, p. 8.

244 John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, op.cit., p. 280.



Још једна новина везана за животну средину јесте оснивање фондова за финансирање еколошких пројеката преко Комисије. Најстарији фонд таквог типа је *Community Operations Concerning the Environment* (COE) који је покренут 1984. и односио се на финансирање пројеката у циљу развоја нових технологија. Њега је наследио 1988. године *Actions by the Community Relating to the Environment* (ACE), а затим и – *Actions by the Community for Nature* (ACNAT) 1990. године који је био усредсређен на очување станишта и угрожених врста. Сви ови фондови замењени су 1992. године јединственим *LIFE* програмом (*L'Instrument Financier pour l'Environnement*) који је имао за циљ одрживи развој, нове чисте технологије, одлагање отпада и заштиту станишта.<sup>245</sup>

Како је питање заштите животне средине добијало на важности, тако је растао број интересних група у Бриселу које су се бавиле еколошким темама. Њихов број је увећан у великој мери након усвајања ЈЕА. Европска еколошка канцеларија, Пријатељи Земље, Саобраћајна и еколошка федерација, само су неке од међународних групација које су отвориле представништва у Бриселу током 80-тих и почетком 90-тих година прошлог века. Паралелно са тим, појавиле су се и групе које представљају индустрију као што су Веће европске хемијске индустрије, Европска федерација за управљање отпадом итд.<sup>246</sup>

Крајем 80-их, Комисија је почела да истражује нове инструменте политике заштите животне средине, са циљем да се олакша укључивање приватних актера у спровођење политике заштите животне средине. У том периоду може се уочити усвајање иновативних мера, укључујући и оне које се односе на еко-обележавање, јавни приступ информацијама о животној средини, процену утицаја на животну средину.<sup>247</sup>

Уговор из Мастрихта ојачао је посвећеност заштити животне средине тако што се у члану 2 каже да одрживи развој мора бити у складу са животном средином. У члану Б који

---

245 *Ibid.*, p. 59.

246 *Ibid.*, p. 60.

247 Charlotte Burns, „The European Parliament: The European Union's Environmental Champion?“, in: Andrew Jordan, (eds.), *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005, p. 91.

припада заједничким одредбама, истиче се да „економски и друштвени развој мора бити уравнотежен и одржив“.<sup>248</sup> Будући да комплетна Брундтландова дефиниција одрживог развоја<sup>249</sup> није унета у Уговор, неки поборници заштите животне средине тврдили су да тај члан има само симболичну улогу<sup>250</sup> али не може се рећи да је занемарљив. Томе говори у прилог да се у оквиру дела Уговора посвећеног заштити животне средине каже да је циљ ове политике висок ниво заштите, који почива на принципу предострожности, као и осталим принципима утврђеним у ЈЕА.<sup>251</sup>

Уговор из Мастрихта двоструко јача улогу Европског парламента у области заштите животне средине: кроз успостављање процедуре саодлучивања у којој он има једнаку улогу као и Савет, и кроз проширење броја области у којима Савет усваја законе о животној средини, користећи квалификовану већину уместо једногласности. Ово је позитиван корак из најмање два разлога. Прво, ЕП је традиционално више бринуо о животној средини од Савета<sup>252</sup>; и друго, шира примена квалификоване већине, барем у теорији, значи да ће се стандарди у оквиру политике заштите животне средине лакше договорити. Међутим, процедура сарадње остала је правило за политику заштите животне средине, а једногласност је и даље неопходна у Савету у питањима првенствено фискалне природе: коришћење земљишта (са изузетком управљања отпадом и „мере опште природе“), управљање водним ресурсима и одлукама које се тичу државе чланице, избор извора енергије и структуре снабдевања енергијом.

Уговор из Мастрихта обухватио је и неке од кључних принципа политике заштите животне средине као што је принцип „превентивног деловања“, са идејом да би штета по животну средину требало да буде исправљена на извору -

248 [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_on\\_european\\_union/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf). p.7.

249 Брундтландов извештај дефинише одрживи развој као „развој који задовољава потребе садашњих генерација без угрожавања могућности будућих генерација да задовоље своје потребе“. [http://www.unece.org/oes/nutshell/2004-2005/focus\\_sustainable\\_development.html](http://www.unece.org/oes/nutshell/2004-2005/focus_sustainable_development.html).

250 [http://europa.eu/eulaw/decisionmaking/treaties/pdf/treaty\\_on\\_european\\_union/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](http://europa.eu/eulaw/decisionmaking/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf). pp. 7-8.

251 John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, op.cit., p. 79.

252 Andrew Blowers, Pieter Glasbergen, *Environmental Policy in an International Context: Prospects for Environmental Change*, Butterworth Heinemann, Burlington, 1996, p. 118.

„загађивач плаћа”; Уговор је потврдио постојање надлежности ЕУ за спољне послове у овој области, иако је дели са државама чланицама.

Принцип субсидијарности игра важну улогу у области заштите животне средине, у којој је надлежност подељена између ЕУ и држава чланица. То значи да државе чланице имају примарну одговорност за заштиту животне средине, а ЕУ може деловати „само у мери у којој државе чланице не могу остварити циљеве”, већ „они могу бити боље остварени на нивоу Уније” (члан 5 УФЕУ).<sup>253</sup> У пракси, овај принцип је често био „политички тумачен” као средство блокирања прописа ЕУ у појединим областима које су осетљиве.

У многим аспектима, политика заштите животне средине ЕУ достигла је зрелост 1993. године, што је последица промене руководства у Комисији, и потребе да се припреми предстојеће проширење на исток. Осим тога, успостављање јединственог тржишта и заједничке валуте, утицало је на новонасталу ЕУ да у први план истури „мека питања“ са којима се европски гласачи могу идентификовати.

Пети ЕАП ступио је на снагу 1. јануара 1993. године, а успостављена је законодавна агенда за наредне деценије. Он има корене чврсто усидрене у концепту одрживог развоја и ширем концепту заједничке одговорности. Он поставља циљеве, активности и временске оквире усмерене према централном циљу на начин на који то није учињено у претходним програмима. Пети ЕАП покушава да направи равнотежу између човекове тежње ка економском и социјалном бољитку и свести о ограничениости природних ресурса.

Пети ЕАП (1993-2000) у први план истиче одрживи развој, који дефинише као „континуирани економски и друштвени развој без штете по животну средину и природне ресурсе“.<sup>254</sup> У њему се наглашава неопходност поновне употребе и рециклаже, рационализација производње и потрошње енергије, као и промена потрошње и образаца понашања. У фокусу се налазе проблеми трансевропских димензија (климатске

<sup>253</sup> John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 83.

<sup>254</sup> Christian Hey, „EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies“, in: Stefan Scheuer, (ed.), *EU Environmental Policy Handbook A Critical Analysis of EU Environmental Legislation Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau (EEB), 2005, p. 23.

промене, претње биодиверзитету, загађење воде, погоршање урбане средине, погоршање у приобалним зонама, отпад) и истиче пет сектора којима треба посветити посебну пажњу: индустрија, енергетика, саобраћај, пољопривреда и туризам.<sup>255</sup>

Међу најзанимљивијим иновативним елементима Петог ЕАП-а су: одрживи развој у складу са дефиницијом Брундтландовог извештаја. Нагласак је на новим инструментима, посебно на онима који су тржишно оријентисани попут фискалних подстицаја или добровољних инструмената, који јачају интересе произвођача и потрошача у одлучивању о еколошким питањима. Нови приступ узима у обзир кључну улогу невладиних актера али и локалних, односно, регионалних власти.

На нови приступ Комисије, државе чланице нису одговориле потпуно благонаклоно, напротив, неколико држава чланица промовисало је агенду која се заснива углавном на конкурентности индустрије и децентрализацији политике заштите животне средине што је у извесном смислу контрадикторно иновативним решењима које је изнедрио Пети ЕАП. Предлог да се уведе порез на CO<sub>2</sub> одбачен је 1994. године, након дуготрајних преговора. Појавило се и неколико других иницијатива за реформе али је дошло до застоја због снажног противљења појединих индустрија, неких Генералних директората у оквиру Комисије, као и неколико држава чланица.

Државе чланице су на Пети ЕАП реаговале захтевима да се поново национализује политика заштите животне средине, у складу са принципом супсидијарности. На иницијативу Немачке и Велике Британије, формирана је експертска група која би анализирала могућности да се промене прописи који намећу велике трошкове индустријском сектору. Тзв. Молитор-група бавила се детаљним прегледом законодавства у домену заштите животне средине и изразила незадовољство појединим законима, посебно оним који се односе на заштиту вода (Директива о води за пиће), отпада (принцип близине или промоција поновне употребе система) и процесног права (Директива о процени утицаја на животну средину).<sup>256</sup>

<sup>255</sup> *Ibid.*

<sup>256</sup> Christian Hey, „EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies“, *op.cit.*

Бројни су разлози који су довели до застоја у развоју политике заштите животне средине:

- Током овог периода, постало је очигледно да је Комисија претерано оптимистична, за разлику од држава чланица које нису биле спремне да прате промену парадигме.
- Економска криза и тешкоће у ратификацији Уговора из Маастрихта, допринели су да Комисија не наваљује са промоцијом иновативних предлога. Осим тога, значајан отпор новим идејама Комисије пружиле су и државе чланице али и интересне групе - посебно оне који би требало да сnose трошкове новог приступа. У извештајима Комисије се наводи да се „структурне промене у домену политике заштите животне средине одвијају парцијално и споро“.<sup>257</sup>
- У једној од земаља која је виђена за лидера - Немачкој, промењен је редослед приоритета будући да је услед уједињења, висока стопа незапослености постала проблем број један.

---

p. 24.

<sup>257</sup> *Ibid.*

## ПОЛИТИКА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ ИЗМЕЂУ УГОВОРА ИЗ АМСТЕРДАМА И УГОВОРА ИЗ НИЦЕ

Уговор из Амстердама који је ступио на снагу у мају 1999. године имао је мање ефекте по политику заштите животне средине него ЈЕА или Уговор из Мастрихта, али ни он није био без значаја. Одлуке које се доносе у складу са чланом 130ц биле су до тада предмет одлучивања у поступку сарадње, али оне одлуке о приближавању закона који се односе на унутрашње тржиште у складу са чланом 100а биле су предмет саодлучивања, што доводи до потенцијалне колизије чланова који дају правни основ за деловање у домену заштите животне средине. Уговор из Амстердама елиминише поступак сарадње, смањујући могућност колизије. Што је важније, он издваја принцип одрживог развоја као срце уговора. Одрживи развој и заштита животне средине додати су у преамбулу први пут, тамо где Уговор из Мастрихта спомиње „одржив и неинфлаторни раст уз поштовање животне средине“, члан 2 у преамбули је преформулисан тако да је један од циљева „хармоничан, уравнотежен и одржив развој економских активности“.<sup>258</sup> Истовремено, нови члан 3ц (члан 6 у ренумерацији) каже да „захтеви за заштиту животне средине морају бити интегрисани у дефиницији и имплементацији свих политика Заједнице и активностима које су наведене у члану 3“.<sup>259</sup> Значајније од ових промена, биле су нормативне промене, посебно у начину на који Комисија приступа политици заштите животне средине. Треба поменути шест промена.

Прво, Сантерова (Jacques Santer) Комисија (1995-1999) ставља нагласак на консолидацију постојећих активности више него на покретање нових иницијатива. Док је крајем 70-их усвојено чак 80-90% еколошких закона, почетком 90-их проценат је пао на 40-50%. Од 306 прописа усвојених у периоду 1995-1999. године, 72% представљају измене и допуне

---

258 [http://europa.eu/eulaw/decisionmaking/treaties/pdf/treaty\\_on\\_european\\_union/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](http://europa.eu/eulaw/decisionmaking/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf). pp. 11-12.

259 Simon Marsden, *Strategic Environmental Assessment in International and European Law: A Practitioner's Guide*, Routledge, London, 2012, p. 167.

постојећих закона.<sup>260</sup> Истовремено, забележен је пораст броја усвојених Зелених и Белих књига (*Green and White Papers*), од којих су прве замишљене да подстакну расправу о питањима заштите животне средине, а друге да прикажу политичке ставове. Комисија је усвојила скоро 50 акционих планова и 35 мера усмерених ка иницирању јавне расправе. У области заштите животне средине, предложене су само две нове законодавне иницијативе, док је Комисија предложила јавну дебату о постизању споразума са индустријом, коришћењу зелених такси и дажбина, потреби да се побољша процес спровођења, о отпаду и рециклажи.

Друга промена се може означити као повећање свести у оквиру Комисије о потреби да се осигура координација између Генералних директората који су заинтересовани за питања животне средине. Ефекат принципа интегрисања захтева за заштиту животне средине са осталим политикама, био је обавезивање Комисије да осигура да се законски предлози подвргну бројним расправама пре слања Савету и Европском парламенту. То је често водило дуготрајним разговорима које укључују Генерални директорат за животну средину, кабинете заинтересованих комесара, званичнике из других заинтересованих директората, КОРЕПЕР, представнике држава чланица у радним групама у Савету, представнике Парламента и његових одбора, чланове Економског и социјалног комитета, Комитета региона, националне бирократе, Европски зелени форум, као и представнике индустрије и еколошких НВО. У покушају да побољша интеграцију политике, 1996. године, Генерални директорат за животну средину покренуо је реорганизацију у циљу ефикасније унутрашње координације.

Трећа промена је повезана са спровођењем прописа који припадају политици заштите животне средине. Наиме, Комисија је била веома забринута због проблема у вези са спровођењем. Случајеви неимплементације, непридржавања, делимичног поштовања и погрешне примене били су очигледни. Услед недостатка овлашћења за спровођења, као и њене потребе да се ослони на државе чланице и контролна тела (као што су еколошке НВО и грађани), Комисија је 1992. године подржала оснивање ИМПЕЛ-а. На тај начин националне извршне

---

260 John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, op.cit., p. 63.

власти шаљу представнике на неформалне полугодишње састанке којима председава Генерални директорат за животну средину и држава чланица која председава ЕУ. Циљ је да се побољша примена подстицањем размене информација и искустава и побољшањем комуникације између Комисије и држава чланица.<sup>261</sup> Међутим, све док Комисија не добије већу моћ да обавезе националне владе да пренесу законе ЕУ у национално законодавство, да пажљиво прати примену закона ЕУ и да примора релевантне националне и локалне власти да примењују законе, проблеми са имплементацијом остају.

Четврта промена повезана је са разликама у квалитету животне средине али и са националним законодавним решењима па тако проблеми заштите животне средине још више постају изражени након повећања броја чланица Уније. Приступ „Европе у више брзина“ присутан је у области заштите животне средине - неке државе чланице биле су заговорници чвршће регулативе док друге нису. Равнотежа се померила у корист ових првих када су се 1995. године Аустрија, Финска и Шведска, земље са строжијим националним прописима и развијенијом политиком заштите животне средине, придружиле ЕУ. Процес прилагођавања предвиђен је у извесној мери у кооперативним програмима усмереним на помоћ потенцијалним чланицама ЕУ, државама централне и источне Европе (ЦИЕ) које пролазе кроз транзицију. На пример, PHARE програм настао је 1989. године за пружање економске помоћи Пољској и Мађарској, али се проширио на готово све земље ЦИЕ. Његова компонента заштите животне средине је у почетку била реактивна како би се усмерила пажња на проучавање специфичних проблема и помоћ да се успоставе стандарди и прописи, али након тога, и на активности везане за примену еколошких прописа. У првих пет година (1990-1995) потрошено је око 430 милиона екија на животну средину и пројекте у домену нуклеарне безбедности. У међувремену, Кохезиони фонд - основан 1994. године помогао је Грчкој, Португалији, Шпанији и Републици Ирској, да надокнаде трошкове због усвајања ригорознијих прописа из домена заштите животне средине, а 1998. године буџет овог фонда, порастао је на скоро 3 милијарде екија. Животна средина представља кључни елемент у програму

261 Јелена Тодоровић Лазић, „Имплементација јавних политика ЕУ“, *op.cit.*, стр. 117.



Агенда 2000 из 1997. године, који има за циљ промовисање раста и конкуренције, уз истовремено јачање и реформу јавних политика у ЕУ, и наглашава потребу да се помогне кандидатима за чланство да усвоје европске законе из домена заштите животне средине.

Пета промена у приступу Комисије, односи се на нову процену инструмената који се користе у политици заштите животне средине. Следећи модел држава чланица, политика заштите животне средине ЕУ је до тада била фокусирана, углавном, на приступ „руковођење и командовање“ (*command and control*), који поставља јединствене стандарде, прописује методе којима треба да се испуне стандарди.<sup>262</sup> Према томе, ЕУ поставља ограничене емисије из друмских, моторних и постројења за сагоревање, граничне вредности за испуштања опасних материја у воду, ограничења у погледу нивоа буке из машина. У последњих неколико година, дошло је до преокрета и на нивоу Уније и на нивоу држава чланица. Инхерентни проблеми који настају као последица приступа „руковођења и командовања“ - као што су економска неефикасност која произилази из намећања једнообразних стандарда комбинују се са забринутостју око погоршања економских проблема као што су незапосленост, као и са потребом да ЕУ постане конкурентнија на глобалном тржишту. Све до 1997. године ЕУ је фокусирана на ограничавање емисије моторних возила, смањење садржаја сумпора у гориву, и подстицање клизне скале смањења емисија сумпор диоксида (SO<sub>2</sub>) и азотних оксида.

Средином 90-их година двадесетог века, ЕУ развија глобалне одговоре на повезане проблеме што се огледа у доношењу закона као што су Директива о интегрисаном спречавању и контроли загађења (96/61), Оквирна директива о квалитету ваздуха (96/62), предлог за Директиву о водама који је објављен 1997. године, рад на стратегији против киселих киша 1996. године, преиспитивање политике хемикалија које је почело 1998. године. Ове иницијативе сугеришу да се политика ЕУ кретала ка интегрисаном приступу управљању животном средином.

---

262 Jonathan Golub, *New Instruments for Environmental Policy in the EU*, Routledge, London, 1998, p. 2.

Нови приступ у управљању животном средином у пракси је познат као „процедурализација“ релевантних еколошких обавеза.<sup>263</sup> То заправо значи веће коришћење оквирних директива и хоризонталних мера, које нису усмерене само на природне ресурсе већ и на унакрсна питања као што су Закон о процени утицаја на животну средину и јавни приступ информацијама.<sup>264</sup> Релевантни примери за то су Директива о интегрисаном спречавању и контроли загађења, Оквирна директива о квалитету ваздуха и Оквирна директива о водама. Занимљиво је да се диференцијација одвија не само у државама чланицама или по регионима, већ често на нивоу појединачних предузећа. Ово се постиже кроз диференциране шеме дозвола, које су основане у складу са Директивом о интегрисаном спречавању и контроли загађења, или путем позивања на тзв. инструменте нове политике заштите животне средине (НЕПИС). Ово последње је одговор на потребе за ефикаснијим методама примене Закона о животној средини и обухватају тржишне инструменте, добровољне споразуме, еко-етикете и друге инструменте који се ослањају на добровољно учешће привредних субјеката или потрошача.<sup>265</sup>

---

263 Andrew Jordan, Rüdiger Wurzel, Anthony Zito, Lars Brückner, „European governance and the transfer of ‘new’ environmental policy instruments (NEPIs) in the European Union“, *Public Administration*, Blackwell Publishing, Oxford, Vol. 81, No.3, 2003, pp. 555–574.

264 Andrea Lenschow, *Environmental Policy Integration*, Earthscan, London, 2002, p. 22.

265 Andrew Jordan, Rüdiger Wurzel, Anthony Zito, *‘New’ Instruments of Environmental Governance: National Experiences and Prospects*, Frank Cass, London, 2003.



## ПОЛИТИКА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ НАКОН УГОВОРА ИЗ НИЦЕ

За разлику од ЈЕА и Уговора из Мастрихта, који су суштински мењали правила за израду закона Европске уније у области животне средине<sup>266</sup>, нови споразум је направио само низ мањих измена. Међутим, то може имати значајне индиректне ефекте на динамику политике заштите животне средине. Нови споразум је договорен и потписан у децембру 2000. године на Самиту ЕУ, након деветомесечне међувладине конференције. Зашто је ЕУ кренула у још једну рунду преговора тако брзо након ратификације Уговора из Амстердама? Једноставан одговор је да он није успео да реши важна питања како би се обезбедило ефикасно функционисање ЕУ услед скорашњег великог проширења.

Уговор из Амстердама није изазвао суштинску промену у домену креирања политике заштите животне средине, али је ојачао посвећеност достизању одрживог развоја и интеграцији политике заштите животне средине.<sup>267</sup> Пре Уговора из Нице, политика заштите животне средине била је предмет одлучивања квалификованом већином, осим у пет специфичних области.<sup>268</sup> Једна од тих области, еколошко опорезивање, постала је најпопуларнији кандидат за реформу. Комисији, која је дуго прижељкивала да државе чланице почну да експериментишу са новим (нерегулаторним) инструментима, пружиле су подршку и неке државе чланице попут Аустрије, Белгије, Данске и Холандије. Међутим, иницијатива је замрла због оштрог противљења Велике Британије, Шведске и Републике Ирске. Уместо тога, државе су договориле Декларацију у прилогу новог споразума. У кратком року, деблокиран је застој у Савету за животну средину (Шпанија је нарочито користила правило једногласности да стави вето на енергетски порез). Ограничене промене су се догодиле у три од преостале четири области које

266 Albert Weale, „Environmental Rules and Rule-Making in the EU“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol.3, No.4, 1996, pp. 594–611.

267 Andrew Jordan, Andrea Lenschow, „Greening the European Union: What Can Be Learned from the Leaders of EU Environmental Policy?“, *European Environment*, Edward Elgar Cheltenham, 2000, p. 5.

268 Andrew Jordan, „Step Change or Stasis? EC Environmental Policy after the Amsterdam Summit“, *Environmental Politics*, Taylor & Francis Group, Vol.7, No.1, 1998, pp. 227–236.

су још увек предмет једногласног одлучивања на основу члана 175 (коришћење земљишта, планирања и воде).

Након Уговора из Нице, уводе се многи нови подстицајни инструменти у оквиру политике заштите животне средине који претпостављају успостављање одговорности произвођача. Њима се регулишу токови рециклирања за неке врсте отпада (Директива о моторним возилима (2000/53), Директива о стратешкој процени утицаја на животну средину (2001/42), Директива о одговорности према животној средини (2004/35), Директива о трговини емисијама CO<sub>2</sub> (2003/87)). Усвајају се и нови процедурални закони или ревизије постојећих закона који јачају права цивилног друштва, посебно три стуба из Архуса: слобода информисања, право учешћа јавности и приступ правди (Директиве 2003/4, 2003/35 и предлог Директиве 2003/624). Осим тога, креирање јавних политика на нивоу ЕУ постало је у већој мери партиципативно, позивајући еколошке невладине организације да учествују у одборима, стручним мрежама и бројним процесима консултовања, што све заједно представља противтежу утицајном лобирању коју врши индустрија на свим нивоима.

Главне европске еколошке групе осудиле су Уговор из Нице као неуспех за политику заштите животне средине.<sup>269</sup> Посебно су биле обесхрабрене због немогућности да се прошири одлучивање квалификованом већином, верујући да ће нове државе чланице са релативно неразвијеним политикама заштите животне средине, спутати Унију у покушајима развоја амбициозније политике. Уговор из Нице је ступио на снагу 2003. године али је у домену заштите животне средине готово неизмењен. Он је обележио улазак у фазу у којој ову политику карактеришу значајни изазови. За почетак, то се поклопило са припремама за велико проширење и последично повећање државних актера са 15 на 27.

Политика заштите животне средине након Уговора из Нице у великој мери следи континуитет развојних трендова који су настали током претходне деценије. Европски савет

---

269 Andrew Jordan, Jenny Fairbrass, „European Union Environmental Policy after the Nice Summit“, in: Andrew Jordan, (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005, p. 45.

1998. године у Кардифу (Процес из Кардифа<sup>270</sup>), Гетерборшка стратегија одрживог развоја ЕУ и Шести ЕАП (2002-2012), ставили су акценат на одрживи развој и интегрисани приступ заштити животне средине. Ипак, након усвајања Лисабонске стратегије 2000. године, постало је јасно да је прави изазов у том тренутку био да се оде изван реторике и пронађу конкретни начини да се помире лисабонски циљеви конкурентности и економског раста, са заштитом животне средине. Бела књига Европске комисије о европском управљању, утицала је на законодавни развој у области политике заштите животне средине, и истовремено је подстакла иницијативе у циљу промоције ефикаснијег дијалога са цивилним друштвом.<sup>271</sup>

После пропалог Уговора о Уставу, Лисабонски уговор је коначно ступио на снагу 1. децембра 2009. Лисабонски уговор представља скуп амандмана на два главна уговора који регулишу ЕУ: Уговор о Европској унији (УЕУ) и Уговор о оснивању Европске заједнице. Други је добио ново име - Уговор о функционисању ЕУ (УФЕУ). Члан 6 Уговора о Европској заједници је сада члан 11 УФЕУ и остаје непромењен. Међутим, претходни члан 2 Уговора о Европској заједници укинут је и замењен чланом 3 УЕУ. Нови члан је донекле систематичнији зато што сада, уместо позива на „одрживи развој економских активности“, каже се „да Унија одрживи развој Европе, заснива на уравнотеженом економском расту и стабилности цена, високо конкурентној тржишној привреди, у циљу пуне запослености и друштвеном напретку, као и високом нивоу заштите и унапређења квалитета животне средине.“<sup>272</sup> Поред тога, укључена је одговорност ЕУ у глобалном окружењу као што члан 3 даље каже: „у својим односима са државама света, Унија ће допринети миру, безбедности, одрживом развоју планете Земље.“<sup>273</sup> Овај Уговор даје јак мандат ЕУ да настави ка циљу одрживог развоја, не само у Европи, већ шире.

Значајно је и то што Лисабонски уговор енергетску политику формално сврстава у област заједничке надлежности

270 Процес из Кардифа је осмишљен да се уведе хоризонтални приступ политици заштите животне средине њеним укључивањем у све политике Заједнице.

271 Commission, *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final.

272 European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights*, op.cit., p. 17.

273 *Ibid.*

између Уније и држава чланица, са сопственим специфичним поглављем. Међутим, остаје кључни услов да мере усвојене у складу са новим Уговором „неће утицати на право државе чланице да одреди услове за експлоатацију својих енергетских ресурса, њен избор између различитих извора енергије и општу структуру њеног снабдевања енергијом“ (члан 194 став 2).<sup>274</sup> То би могло ограничити простор за амбициозне европске иницијативе у енергетској политици, укључујући и оне које су повезане са циљевима заштите животне средине.

Процедура саодлучивања постала је позната као редован законодавни поступак ступањем на снагу Лисабонског уговора (члан 294 УФЕУ). Лисабонски уговор повећава опсег политика у којима ЕП има овлашћења саодлучивања, укључујући и пољопривреду и рибарство. Иако је ЕП традиционално подржавао политику заштите животне средине, његове ставове о пољопривреди су у великој мери обојиле пољопривредне заједнице и лобистичке групе. Лисабонски уговор је елиминисао разлику између обавезних (укључујући и расходе за пољопривреду) и необавезних расхода чиме је по први пут проширен утицај Европског парламента на цео буџет.

Данас, корпус политике заштите животне средине практично се састоји од два елемента: оно што традиционално припада области животне средине (загађење ваздуха и воде) и других сродних политика (нпр. транспортна политика). Два елемента неминовно се преклапају, и оба су неопходна за постизање уравнотеженог и одрживог развоја економских активности.

Широко постављени циљеви политике заштите животне средине као што је наведено у члановима 191-193 (бивши чланови 174-176), омогућавају Унији да делује у свим сегментима политике заштите животне средине. Међутим, јасно је да ова надлежност није искључива и да се дели са државама чланицама. У пракси, обим интервенције у политици заштите животне средине је ограничен помоћу два фактора:

- први фактор је принцип супсидијарности, који ограничава деловање на нивоу ЕУ, у оним областима у којима то може бити ефикаснија на националном или

---

<sup>274</sup> *Ibid.*, p. 135.

регионалном нивоу. Принцип је први пут уведен због политике заштите животне средине у ЈЕА, а касније се односи на све комунитарне политике;

- други фактор који ограничава обим политике заштите животне средине јесте захтев за останак једногласности, уместо квалификоване већине, у областима које већина држава чланица посматра као посебно осетљиве. Примери за то су „зелено“ опорезивање, управљање водним ресурсима, планирање у градовима и селима, као и поједини аспекти енергетске политике.

За разлику од претходних програма, Шести ЕАП има тематски и стратешки приступ питањима заштите животне средине. Он садржи нове циљеве и рокове, и неколико директних референци на конкретне законске предлоге. Шести ЕАП предвиђа формулисање седам тематских стратегија које покривају земљу, море, пестициде, квалитет ваздуха, урбано окружење, одрживо коришћење природних ресурса и рециклажу.<sup>275</sup> Ове тематске стратегије су разрађене у периоду 2002-2006, и означиле су другачији приступ развоју политике заштите животне средине ЕУ.

Шести ЕАП не дели амбициозне циљеве својих претходника. Полазна тачка је то што тзв. „стални проблеми животне средине“, као што су климатске промене, губитак биодиверзитета или прекомерна потрошња ресурса, захтевају шири приступ. Политичка стратегија овог програма је да одложи потенцијално спорне и контроверзне политичке одлуке за касније фазе или да се оне избегну ослањајући се на кооперативни приступ у креирању политике заштите животне средине (кооперативни приступ односи се на сарадњу са индустријом - интегрисана производња, добровољни споразуми, сарадња са стручним форумима држава чланица). Евидентно је да нови приступ управљања јача улогу приватног и јавног актера који поседује знање и техничке вештине. Поред тога, Комисија мења своју улогу од иницијатора закона до менаџера у политичким процесима.<sup>276</sup>

<sup>275</sup> Susan Baker, *Sustainable Development*, Routledge, London, 2006, p. 143.

<sup>276</sup> Christian Hey, „EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies“, *op.cit.*, p. 27.



Шести ЕАП идентификовао је циљеве и приоритете ЕУ у периоду 2002-2012 кроз четири тематске области: климатске промене; природа и биодиверзитет; животна средина и здравље; и природни ресурси и отпад. Законодавне мере и стратегије у области биодиверзитета и заштите природе довеле су до занимљивих догађаја у области заштите мора и одрживог коришћења морских ресурса. Као последица Шестог ЕАП уследило је усвајање Уредбе REACH 1907/2006 која обезбеђује обиман и инклузивни режим према хемијским супстанцама у Европи, и намеће специфичне обавезе, регистрацију, евалуацију и ауторизацију захтева за производњом и увозом.

Климатске промене су такође једна од области политике заштите животне средине у којој је интеракција између европског и међународног нивоа најочигледнија. Пошто се првобитно појавила као подршка дешавањима на међународном нивоу, европска политика у области климатских промена убрзо је добила значајан број законодавних мера усмерених на смањење емисије у различитим секторима и областима политике, укључујући индустрију, транспорт, енергију и грађевински сектор. Усвајање климатског и енергетског пакета ЕУ и посвећеност циљевима 20-20-20 (који се односе на смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште, побољшање енергетске ефикасности, као и количину енергије пореклом из обновљивих извора), наглашава амбициозни став ЕУ у овом контексту.

## СЕДМИ АКЦИОНИ ПРОГРАМ ЗА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ (ЕАП)

Шести Акциони програм за животну средину (ЕАП) завршен је у јулу 2012. године, али се многе мере и акције које су покренуте у оквиру тог програма и даље спроводе. У завршној процени Шестог ЕАП-а закључено је да је програм „донео одређене користи за област животне средине и обезбедио свеобухватно стратешко усмерење за политику заштите животне средине“.<sup>277</sup> Упркос овим достигнућима, неодрживи трендови и даље су присутни у четири приоритетне области: климатске промене; природа и биодиверзитет; животна средина, здравље и квалитет живота; природни ресурси и отпад.

Коначна процена Шестог ЕАП-а указала је на неке недостатке. Зато остваривање циљева утврђених у Седмом ЕАП-у захтева пуну посвећеност држава чланица и релевантних институција Уније.

Акције за остваривање приоритетних циљева Седмог ЕАП-а требало би спроводити на различитим нивоима управљања, у складу с начелом супсидијарности. Транспарентно ангажовање невладиних актера је изузетно важно како би се осигурао успех Седмог ЕАП-а.

Постоји значајан простор за смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште и повећање енергетске и ресурсне ефикасности у Унији. То ће олакшати притисак на животну средину и довести до повећања конкурентности и радних места кроз уштеде трошкова захваљујући побољшаној ефикасности, комерцијализацији иновација и бољем управљању ресурсима. Да би се овај потенцијал могао остварити, свеобухватнија политика Уније о климатским променама треба да препозна да сви сектори економије морају допринети борби против климатских промена.

Политика ЕУ у области заштите животне средине треба да настави да се ослања на солидну базу знања и треба да обезбеди да се докази на којима се заснива креирање политике,

---

277 <http://ec.europa.eu/environment/action-programme/> 22.01.2019.

укључујући случајеве у којима се примењује принцип предострожности, могу боље разумети на свим нивоима.

Циљеви политике заштите животне средине и климатске политике треба да буду подржани адекватним инвестицијама, а средства треба да се троше ефикасније у складу са тим циљевима. Интеграција политике заштите животне средине у све релевантне области политике је неопходна како би се смањили притисци на животну средину који су резултат политика и активности других сектора.

Многи еколошки изазови су глобални и могу се у потпуности решити само кроз свеобухватни глобални приступ, док други еколошки изазови имају јаку регионалну димензију. То захтева сарадњу са партнерским земљама, укључујући суседне земље. Седми ЕАП треба да подржи спровођење обавеза на међународном нивоу, преузетих на Конференцији Уједињених нација о одрживом развоју 2012. године чији је циљ трансформација глобалне економије у инклузивну и зелену економију.

Одговарајућа комбинација инструмената омогућила би предузећима и потрошачима да боље разумеју утицај својих активности на животну средину. Такви политички инструменти укључују економске подстицаје, тржишне инструменте, захтеве за информацијама, као и добровољне алате и мере за допуну законодавних оквира и за укључивање заинтересованих актера на различитим нивоима.

Седми ЕАП односи се на период до 31. децембра 2020. године и има следеће приоритетне циљеве: да заштити, очува и унапреди природни капитал Уније; да претвори Унију у ресурсно ефикасну, зелену и конкурентну економију с ниским уделом угљен-диоксида; да заштити грађане Уније од притисака и ризика везаних за животну средину и здравље; да максимизира користи од еколошког законодавства Уније побољшањем имплементације; да обезбеди инвестиција за политику заштите животне средине и климатску политику; да побољша интеграцију политике заштите животне средине и усклађеност политика; да допринесе јачању одрживости градова у Унији; да повећа ефикасност Уније у решавању међународних питања везаних за животну средину и климу.

Седми ЕАП заснива се на принципима предострожности, превентивног деловања и исправљања загађења на извору и на принципу загађивач плаћа. Он треба да допринесе високом нивоу заштите животне средине и побољшању квалитета живота и благостања грађана. Релевантне институције Уније и државе чланице су одговорне за предузимање одговарајућих мера, у циљу остваривања приоритетних циљева утврђених у Седмом ЕАП-у.

Комисија треба да осигура да се имплементација релевантних елемената Седмог ЕАП-а прати у контексту редовног процеса мониторинга Стратегије Европа 2020. Овај процес ће бити заснован на индикаторима Европске агенције за животну средину о стању животне средине, као и на индикаторима који се користе за праћење напретка у постизању постојећег законодавства и циљева везаних за животну средину и климу, као што су климатски и енергетски циљеви, циљеви биодиверзитета и ефикасност.

Комисија је, такође, задужена да спроведе евалуацију Седмог ЕАП-а. Та процена ће се заснивати, између осталог, на извештају Европске агенције за животну средину о стању животне средине. Комисија ће поднети извештај на основу ове оцене Европском парламенту и Савету. У светлу те евалуације и других релевантних развојних политика, Комисија ће, ако је потребно, благовремено представити предлог за Осми ЕАП.



## АКТЕРИ И КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕУ

Најпре треба поменути незаобилазне формалне актере који учествују у процесима креирања политике заштите животне средине у ЕУ. То су: Европски савет, Комисија, државе чланице, Савет, ЕП и Суд правде. Европски савет поставља опште циљеве; Комисија предлаже нацрте прописа и заједно са националним администрацијама држава чланица, надгледа њихово спровођење; министри задужени за заштиту животне средине који седе у Савету за заштиту животне средине заједно са Европским парламентом, усвајају законодавне прописе а Суд правде осигурава да они буду у складу са циљевима Оснивачких уговора.<sup>278</sup> Џон Мекормик (John McCormick) тврди да су формални актери који имају највише утицаја у овој фази: јединице Генералног директората Комисије, где се предлози формулишу и стручњаци из сектора индустрије са којима Комисија ради на изради предлога. Насупрот томе, најмање утицаја имају ЕП и националне агенције за спровођење.<sup>279</sup>

Било је неколико прилика, посебно током 80-тих и 90-тих година двадесетог века када су изјаве и декларације Европског савета, суштински утицале на правац развоја политике заштите животне средине. Европски савет одржан у Штутгарту јуна 1983. године, не само да је играо важну улогу креирању европског одговора на ацидификацију (закишељавање), него се и завршни документ са овог Самита, изричито позивао на јачање активности против загађења ваздуха, самим тим, утицао је и на креирање Директива о загађењу ваздуха које су усвојене наредних година.<sup>280</sup> Закључак Самита у Бриселу из 1985. године био је да заштита животне средине може да допринесе побољшању економског раста, уколико постане саставни део економске, индустријске, пољопривредне и социјалне политике које спроводи Заједница, што је добило своју формалну потврду у ЈЕА. Европски савет је током 90-их година скренуо пажњу и на проблем глобалног загревања, који је постао једно од најважнијих спорних питања у преговорима између ЕУ и САД.

<sup>278</sup> John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, op.cit., p. 95.

<sup>279</sup> *Ibid.*

<sup>280</sup> *Ibid.*, p. 97.

Снага Комисије лежи у монополу који има на предлагање и формулисање нових закона, али поред тога, она има кључну позицију брокера интереса и форума за размену идеја, као и посредника између држава чланица и различитих институција ЕУ.<sup>281</sup> Комисија је присутна током целокупног процеса креирања и спровођења политике заштите животне средине. Током креирања законодавних одлука, Комисија је укључена као иницијатор предлога, у фази одлучивања као посредник који у сваком тренутку може повићи предлог. Комисија је одговорна и за обезбеђење примене закона, у сарадњи са националном или регионалним властима, које су задужене за практичну примену.<sup>282</sup> У раној фази формулисања политике, Генерални директорат за животну средину носи највећу одговорност али зависи и од подршке других Генералних директората, пре него што се предлог пребаци Савету и Европском парламенту на разматрање. Генерални директорат за заштиту животне средине представља део Комисије који је надлежан за иницирање већине прописа који припадају домену политике заштите животне средине. Он је настао 1973. као део Директората за индустријске послове - служба за животну средину и заштиту потрошача, а статус посебног Генералног директората добио је 1981. Његов унутрашњи изглед промењен је 1989. године као одговор на повећање обима посла, а 1995. године заштита потрошача и цивилна заштита су се преселиле у друге директорате (заштита потрошача у новоосновани директорат, док је цивилна заштита прешла у Директорат за запошљавање, социјалну политику и индустријске односе). У организационом смислу, састављен је од пет дирекција: дирекција А која се бави општим и међународним пословима, дирекција Б која се бави политиком интеграције, дирекција Ц која се бави нуклеарном безбедношћу и цивилном заштитом, дирекција Д која се бави квалитетом животне средине и природним ресурсима, и на крају дирекција Е која се бави индустријом и животном средином.<sup>283</sup> Фебруара 2010. године,

---

281 Thomas Christiansen, „The European executive between continuity and change“, in: Jeremy Richardson (eds.), *European Union-Power and policy making*, Routledge, London and New York, 2006, p. 308.

282 Andrea Lenschow, „Environmental Policy-Contending Dynamics of Policy Change“, in: Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack, (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press Oxford, 2005, p. 312.

283 John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 101.

одељења које се односе на климатске промене одвојила су се из овог директората и формиран је Генерални директорат за климатске промене.

Треба поменути и остале Генералне директорате (ГД) који су активно укључени у политику заштите животне средине:

- ГД за пољопривреду (бави се утицајем пољопривреде на животну средину, руралним развојем, шумарством, органском и еколошком пољопривредом);
- ГД за енергију и транспорт (углавном се бави питањима као што су снабдевање горивом, енергетско тржиште, трансевропске енергетске мреже, а кад је реч о повезаности транспорта и заштите животне средине, бави се еколошким стандардима за транспорт, трансевропским транспортним мрежама али и питањима као што су емисије и превоз опасног отпада);
- ГД за рибарство (очување и управљање морским ресурсима, као и споразуми са нечланицама).

Процес формулисања законодавног предлога у оквиру политике заштите животне средине укључује следеће актере: Комисија, Генерални директорати, национални стручњаци, представници индустрије и представници еколошких невладиних организација (НВО).

Све почиње од документа који садржи образложење и додатне информације о теми која се налази у седишту законодавног предлога (*background position* или *discussion paper*); затим, на предлогу раде техничке службе у оквиру заинтересованих ГД-а; следе састанци са националним стручњацима у датој области а онда и састанци са представницима индустрије, невладиних организација и осталим заинтересованим странама; након тога, предлог се шаље у правну службу како би се проверила усклађеност са Оснивачким уговорима и врше се консултације између различитих служби; потом се предлог шаље у Генерални секретаријат Комисије а затим и у кабинете заинтересованих Комесара како би чланови кабинета задужени за заштиту



животне средине размотрили још једном предлог; и на крају, предлог се убацује се на дневни ред Комисије.<sup>284</sup>

На почетку процеса креирања политике заштите животне средине, Генерални директорат за животну средину обавља консултације са представницима многих грана индустрије. Они играју важну улогу у формулисању предлога имајући у виду да представљају заједнице са специфичним интересима, они шаљу стручњаке који могу одговорити на детаљне техничке садржаје предлога, али такође, имају интерес у преговорима с обзиром да су активно укључене у спровођење каснијег законодавства и сnose велики део директних трошкова који произилазе из тог предлога. Неколико десетина индустријских федерација има седиште у Бриселу међутим, постоје и многе које имају седиште у другим деловима Уније. Међу њима, најпознатије су: Европско веће хемијске индустрије, Европска асоцијација за заштиту усева, Унија националних добављача воде, Европска асоцијација нафтне индустрије, Европска асоцијација произвођача аутомобила.

Седам еколошких НВО бројчано су најмасовније организације које заступају интересе животне средине на европском нивоу: Европска канцеларија за заштиту животне средине (*European Environmental Bureau* - ЕЕБ), Пријатељи Земље (*Friends of Earth*), Гринпис (*Greenpeace*), Светски фонд за природу (*World Wildlife Fund for Nature* - WWF), Мрежа климатске акције (*Climate Alliance Network* - CAN), Европска федерација за транспорт и животну средину (*Transport and Environment* - T&E). Европска канцеларија за заштиту животне средине има најдужу историју у Бриселу. Настала је 1974. године а данас има преко 132 организације у 24 државе Европе. Остале организације су настале касније и имају значајно мањи број чланова. Активности ових организација уочљиве су у фази формулисања политике. Тада оне делују као групе за притисак, групе за мобилизацију јавности али и као „think tanks“, нудећи експертизу и детаљне информације о одређеној теми.<sup>285</sup> Проблем са којим се суочавају поменуте организације јесте заједничка перцепција, унутар, и изван

---

284 *Ibid.*, p. 110.

285 Andrea Lenschow, „Environmental Policy-Contending Dynamics of Policy Change“, *op.cit.*, p. 308.

Комисије, да се техничка стручност НВО не може мерити са стручношћу представника индустријских група, и да им недостаје способност да разговарају о реалним трошковима конкретних законодавних решења.<sup>286</sup>

Када је реч о Савету као актеру који учествује у креирању политике заштите животне средине, њега првенствено карактерише сегментираност. Генерални секретаријат Савета и мрежа комитета у оквиру Савета, прате секторски приступ. На први поглед, Савет за животну средину карактерише један велики расцеп, између држава које су лидери и оних који касне у домену заштите животне средине. Међу лидерима налазе се богате северне земље попут Немачке, Холандије, Шведске и Данске, док су међу онима које касне углавном, сиромашније, јужне државе попут Грчке, Шпаније, Португалије, као и нове државе чланице. Поменуте државе разликују се у својим регулаторним филозофијама и стиловима. Њихове владе расправљају не само о нивоу стандарда заштите, већ и о врстама политичких инструмената које користе. Све државе чланице имају право да подносе предлоге за дневни ред Савета на ад хок основи. Данска често користи ову опцију како би се посветила пажња актуелним питањима из области заштите животне средине која игра важну улогу у данском политичком хабитусу.<sup>287</sup>

Актери који учествују у усвајању еколошких закона су Савет, ЕП, ЕЕСК, Комитет региона. Овај процес почиње у Генералном секретаријату Савета, потом се предлог шаље Европском парламенту, ЕЕСК, Комитету региона како би се добило мишљење, а након тога иде на расправу код сталних представника држава чланица (у КОРЕПЕР), а касније и у релевантне националне владине агенције као и радне групе за заштиту животне средине; на крају, ЕП и Савет за животну средину усвајају предлог и он постаје закон.<sup>288</sup>

Европски парламент дуго је био млађи је партнер у процесу доношења одлука; његова законодавна моћ током година је

286 John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 118.

287 Duncan Liefferink, Mikael Skou Andersen, „Strategies of the ‘Green’ Member States in EU Environmental Policy-making“, in: Andrew Jordan, (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005, p. 55.

288 John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 110.

расла постепено. У почетку, утицај Европског парламента на законе био је ограничен на процедуру консултација у којој је давао необавезујуће коментаре Савету, укључујући и предлоге о животној средини, нуклеарној енергији, пољопривреди и транспорту. ЈЕА уводи процедуру сарадње, што је омогућило Европском парламенту да игра активнију улогу, тако му је дато право на друго читање о питањима која се односе на унутрашње тржиште, социјалну политику и економску и социјалну кохезију, као и могућност да одбије став Савета апсолутном већином. Уговор из Мастрихта предвиђа процедуру саодлучивања у којој ЕП добија право на треће читање закона у одређеним областима заштите животне средине. Уговор из Амстердама предвиђа укидање поступка сарадње, тако да ЕП и Савет ефективно постају козаконодавци.

## ИНСТРУМЕНТИ И ПРИМЕНА ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕУ

Политика заштите животне средине у ЕУ еволуирала је у великој мери, ако се за референтну тачку узме 1973. година и појављивање Првог ЕАП-а. Од тада је усвојено неколико стотина правних аката који се баве питањима животне средине. У почетним годинама, многи инструменти су били усмерени на специфичне проблеме животне средине. Пошто ниједан инструмент не може пружити решења за све проблеме, њихов спектар постепено се проширио. Данас, политика заштите животне средине комбинује различите инструменте:

- традиционални регулаторни инструменти, понекад означени као „мере команде и контроле“ (стандарди емисије, забрана токсичних супстанци);
- тржишно усмерени инструменти (еколошке таксе и шеме трговања емисијама);
- подизање свести (етикете за енергетску ефикасност, комуникационе кампање).<sup>289</sup>

Регулаторни инструменти представљају прописе у којима циљеве прописује државе, а затим их спроводе јавни и приватни актери. Као што је већ поменуто, иако Европска уније није држава, креатори политике заштите животне средине, ослањали су се доста на регулацију у прошлости. Бандоменико Мајоне сматра да се ЕУ може препознати као регулаторна држава, ако је судећи по укупном броју закона који су усвојени у области заштите животне средине почевши од касних 60-их година двадесетог века, реч је о цифри од око хиљаду прописа.<sup>290</sup>

Тржишно оријентисани инструменти „утичу на процене трошкова алтернативне акције“.<sup>291</sup> Еколошке таксе и шеме

289 Christian Hey, „EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies“, *op.cit.*, p. 20.

290 Anthony Zito, Andrew Jordan, Rüdiger Wurzel, „Escaping the regulatory state? Issues of policy instruments in the EU Environmental Policy Context“, Paper prepared for the 6th ECPR Annual Conference in Reykavik, Iceland, 2011.

291 Jean-Philippe Barde, „Economic instruments in environmental policy: lessons from the OECD experience and their relevance to developing economies“, *OECD Development Centre*, Paris, 1994, p. 17.

трговања емисијема представљају релевантне тржишне инструменте у области заштите животне средине. Међутим, правила доношења одлука у ЕУ захтевају једногласност за предлоге пореских закона којима припадају и еколошке таксе. Ово институционално правило ствара веома висок праг за доношење одлуке о еколошким порезима, тако да не постоји ниједна еколошка такса усвојена на нивоу ЕУ, већ се она разликује од државе до државе чланице.

Када је реч о правним инструментима, право ЕУ комбинује примарно (Уговори) и секундарно законодавство (регулативе, директиве, одлуке). Регулативе доносе сет правила које државе чланице морају једнообразно да спроводе. На пример, 2007. године усвојена је тзв. REACH регулатива која захтева регистрацију, процену, одобрење и ограничење хемикалија у јединственом тржишту. ЕУ чешће користи директиве које обавезују државе чланице у погледу циља који треба постићи док државама остављају флексибилност у томе како да те циљеве остваре. Директиве могу имати различите рокове на основу разлика у националним условима. Многи закони о загађењу ваздуха су по својој форми директиве. Одлуке су обавезујући акти којима се од државе, правног или физичког лица, захтева да делују, да престану да раде нешто, или им се додељују специфична права (одобрење генетски модификованих усева и захтеви за извештавање као и размена података о загађењу). Приликом избора инструмената, ЕУ наставља да фаворизује „мере команде и контроле“, али се ослања и на неке од тржишно усмерених инструмената - посебно шеме трговања емисијама (ЕТС) за смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште.

Спровођење прописа представља тростепени процес. Најпре се закони преносе или инкорпорирају у национално законодавство. У овом делу процеса важно је да национални административни и законодавни оквир допушта достизање циљева предвиђених ЕУ законима. Други корак односи се на практичну примену. Државе чланице морају да омогуће административну и техничку инфраструктуру како би се побољшао квалитет заштите животне средине. Оне морају редовно да извештавају Комисију о предузетим мерама. На

крају овог процеса имамо посматрање примене и ефеката закона у пракси.<sup>292</sup>

Крајем 1999. године, регулативе су чиниле само 30% усвојених закона у домену заштите животне средине, док су директиве чиниле готово 42%, међу којима су неки од најважнијих закона у области животне средине. С обзиром да се директиве не примењују директно у државама чланицама, оне морају да договоре додатне мере за спровођење, у року који је обично дат у директиви. Први корак је усвајање националног прописа, он мора бити објављен у службеном владином документу тако да свако на кога се односи пропис односи буде упознат са њеним садржајем и циљевима, а Комисија мора бити обавештена о акцијама које држава чланица планира да предузме. Након усвајања Директиве, Комисија шаље формално писмо државама чланицама у којима их подсећа на рок за њену транспозицију у национално законодавство. Три месеца пре истека рока, Комисија шаље друго писмо државама које нису послале обавештење о траспозицији. У случају када рок истекне без повратне информације државе чланице, Комисија може да покрене прекршајни поступак против државе на основу члана 226.<sup>293</sup>

Кен Колинс и Дејвид Ерншо (Ken Collins, David Earnshaw) посматрали су неке од тешкоћа до којих долази у транспозицији директива – 1) концепти који се налази у многим директивама различито се дефинишу у државама чланицама, 2) регионални и локални политичко-административни системи разликују се међу државама чланицама.<sup>294</sup>

Брзина којом државе чланице спроводе прописе резултат је комбинације политичке воље и способности, укључујући и степен институционалног поклапања. Да би државе чланице испуниле своје обавезе, Комисија игра важну улогу у надгледању. Подаци о спровођењу долазе из више извора, укључујући и извештавање државе чланице, затим,

292 John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 135.

293 *Ibid.*

294 Регионалне владе имају већу аутономију у Италији, Белгији и Шпанији него што је случај у Великој Британији или Француској.

Ken Collins, David Earnshaw, „The Implementation and Enforcement of European Community Environment Legislation“, *Environmental Politics*, Taylor & Francis, Vol.1, No.4, 1992, p. 217.

Европску агенцију за животну средину, или жалбе које подносе невладине групе и појединци. Током 2011. године, Комисији је стигло 3.115 нових жалби у вези са лошим спровођењем јавних политика у ЕУ. Жалбе у вези са политиком заштите животне средине представља највећу групу (604).<sup>295</sup>

Уколико дође до покретања прекршајног поступка, први корак чине неформални разговори Комисије са државом чланицом. Комисија може бити задовољна одговором, у том случају процес се завршава, у супротном, Комисија шаље формално обавештење држави, тражећи званични одговор. Ако одговор сматра незадовољавајућим, Комисија формулише образложено мишљење, наводећи своју позицију и позива на побољшање, у складу са специфичним захтевима. Ако држава чланица у мишљењу Комисије не испуњава ове захтеве, Комисија може упутити питање Суду правде, који издаје пресуду.<sup>296</sup> Државама чланицама за које се утврди да се не понашају у складу са пресудом, могу бити изречене финансијске казне. Само мали број прекршајних поступака пролази кроз све фазе које могу трајати, готово четири године. Просечно трајање једног случаја заштите животне средине пред Судом правде је око две године.<sup>297</sup> Главна улога Суда правде у области заштите животне средине огледа се у процесу примене и спровођења ЕУ закона. Суд правде учествује у прекршајном поступку који покреће Комисија против државе чланице.<sup>298</sup>

Област заштите животне средине имала је највећи број отворених случајева пред Судом правде - 272 (20% од укупног броја). У већину прекршајних поступака укључене су Шпанија (27), Италија (25) и Грчка (19), мада се и остале чланице нађу понекад на „оптуженичкој клупи“; Комисија је 2012. године покренула поступке против 24 од 27 држава чланица због тога што нису извршиле транспозицију Директиве о енергетској ефикасности грађевинских објеката. Парадоксално, до 2012.

---

295 European Commission, Report from the Commission 29th Annual Report on monitoring the application of EU law, [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual\\_report\\_29/sg\\_annual\\_report\\_monitoring\\_eu\\_law\\_121130.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_29/sg_annual_report_monitoring_eu_law_121130.pdf).

296 John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 137.

297 Ludwig Krämer, „Environmental judgments by the Court of Justice and their duration“, *Research papers in law*, No.4, College of Europe, 2008.

298 *Ibid.*

године, финансијске казне су издате у само пет случајева у области заштите животне средине: Грчка (1997), Шпанија (2001), Француска (2007) и Република Ирска (два пута 2012).<sup>299</sup>

Годишњи извештај о примени права ЕУ показао је последњих неколико година да су повреде права чешће у области политике заштите животне средине у односу на било коју другу област европског права.<sup>300</sup> Данска редовно има најбољи проценат у спровођењу еколошких закона, услед високог нивоа еколошке свести, како јавности, тако и владе.

---

299 Шпанија је 2003. године морала да плати годишњу казну од 624.150 евра за сваки проценат одступања од предвиђених вредности које одређују квалитет континенталних вода за купање. Henrik Selin, Stacy Van Deveer, „EU Environmental Policy Making and Implementation: Changing Processes and Mixed Outcomes“, Paper presented at the 14th Biennial Conference of the European Union Studies Association, Boston, March 2015, p. 11.

300 John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 141.





# ДОСАДАШЊИ РЕЗУЛТАТИ ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕУ

## Политика заштите вода

Сектор вода представља једну од области која је прва обухваћена политиком заштите животне средине, регулише је више од 25 директива и одлука. Први талас законодавства догодио се у периоду од 1975. до 1980. године, што је резултирало великим бројем прописа који су утврдили стандарде квалитета за поједине врсте вода (површинске воде, морске воде, вода за купање и воде за пиће), док су истовремено, успоставили контролу емисија и граничне вредности емисије за посебне намене воде у виду Директиве о опасним материјама и Директиве о подземним водама. Ове директиве су углавном засноване на Првом ЕАП-у. Овакав приступ довео је до фрагментираности закона о водама, а касније и до великих проблема у спровођењу.

Други талас законодавства у овом сектору, у периоду од 1980. до 1991. године, био је мање свеобухватан. Треба поменути два нова инструмената: Директива о третману нитрата градских отпадних вода, као и Директива о опасним супстанцама. Због овог шаренила прописа, током 90-их година прошлог века, припремљена је ревизија политике вода што је и реализовано Оквирном директивом о водама 2000/60. Не само да је ова Директива довела до укидања шест претходних директива, већ је обезбедила основу за наредне законодавне иницијативе.

Листу важећих прописа ЕУ који се односе на заштиту и управљање водама чини 67 директива.<sup>301</sup> На основу предмета које регулишу, могу се поделити на: „прописе којима се регулише питање емисије опасних супстанци у површинске воде, прописе којима се утврђују циљеви квалитета вода, прописе којима се регулише третман отпадних вода у градовима,

301 [http://eurlex.europa.eu/search.html?textScope=ti&qid=1445855406805&DB\\_TYPE\\_OF\\_ACT=directive&DTS\\_DOM=EU\\_LAW&typeOfActStatus=DIRECTIVE&type=advanced&lang=en&andText0=water&SUBDOM\\_INIT=LEGISLATION&DTS\\_SUBDOM=LEGISLATION](http://eurlex.europa.eu/search.html?textScope=ti&qid=1445855406805&DB_TYPE_OF_ACT=directive&DTS_DOM=EU_LAW&typeOfActStatus=DIRECTIVE&type=advanced&lang=en&andText0=water&SUBDOM_INIT=LEGISLATION&DTS_SUBDOM=LEGISLATION).

прописе у области заштите река, заштите подземних вода, заштита мора од загађивања<sup>302</sup>.

Када је реч о проблемима са спровођењем, неки аутори тврде да је стање катастрофално.<sup>303</sup> Ниједна од директива о заштити вода не примењује се у потпуности нити су остварени циљеви у прописаном року.<sup>304</sup> Суд правде прогласио је 13 држава чланица кривим због непоштовања Директиве о заштити вода у периоду 1998-2004.

Оквирна директива о водама има за циљ да заштити физички и биолошки интегритет свих водених екосистема и самим тим поставља основе за кретање у правцу одрживог коришћења воде. Општи циљ ове Директиве је „добар статус“ за све воде до децембра 2015. За површинске воде, „добар статус“ подразумева добро еколошко и хемијско стање.<sup>305</sup> Еколошко стање одређују биолошки, хидро-морфолошки и физичко-хемијски квалитет елемената. Добро хемијско стање је одређено постојећим стандардима квалитета површинских вода, и даље треба развијати ново законодавство којим би се упоставили стандарди за релевантне загађиваче на нивоу ЕУ, као и стандарди за националне или регионалне загађиваче. За подземне воде, добар статус одређује добро квантитативно и добро хемијско стање. Добро квантитативно стање се постиже када је апстракција мања од природне допуне док се добар хемијски статус постиже када се испуне постојећи стандарди квалитета, нпр. када нитрати и пестициди, немају значајне негативне утицаје на површинске воде или зависне копнене екосистеме и омогућавају снабдевање исправном водом за пиће.<sup>306</sup>

---

302 Драгољуб Тодић, *Водич кроз политике ЕУ-Животна средина*, Европски покрет у Србији, 2010, стр. 129.

303 Stefan Scheuer, „Setting the objectives, targets and timetables: Sectoral legislation –Water“ in: Stefan Scheuer, (ed.), *EU Environmental Policy Handbook A Critical Analysis of EU Environmental Legislation Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau (EEB), 2005, p. 131.

304 Christoph Demmke, „Towards effective environmental regulation: Innovative approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy“, *op.cit.*, p. 8.

305 Stefan Scheuer, „Setting the objectives, targets and timetables: Sectoral legislation -Water“, *op.cit.*, p. 132.

306 *Ibid.*, p. 133.

## Политика заштите ваздуха

Законодавство које се односи на загађење ваздуха, бави се двама странама истог новчића: емисијама загађујућих материја и квалитетом ваздуха. Док је већина актуелног законодавства заштите ваздуха формулисана током 90-их година прошлог века, загађење ваздуха присутно је као тема у политичким расправама много дуже. Различити аспекти овог проблема доспевали су наизменично у средиште пажње. Изражена забринутост око загађење ваздуха доспела је на дневни ред кроз проблем закишељавања (ацидификације) скандинавских језера и река који је откривен крајем 60-тих, а током 80-тих година расте забринутост око утицаја загађења ваздуха на киселост шумског земљишта. Од 90-тих година, дебата је снажно усмерена на штету по здравље људи насталу загађењем ваздуха, нарочито у погледу квалитета ваздуха у градовима.

Законодавство у области загађења ваздуха до сада је било релативно ефикасно. Током последњих неколико деценија смањена је емисија штетних материја и побољшан квалитет ваздуха. Међутим, борба против загађења ваздуха представља и даље велики изазов. Ниво тропосферског озона и прашине (АМ), налази се међу питањима која су значајна за здравље људи и утицај на екосистеме, посебно ако имамо у виду све више доступних доказа о негативним ефектима по здравље изазване овим загађујућим материјама. Ацидификација и даље преовладава као проблем европских шума и слатководних система.

У области заштите ваздуха, истичу се две директиве: Оквирна директива о квалитету ваздуха 1996/62 и Директива о ограничењима националних емисија 2001/81.<sup>307</sup> Директива о квалитету ваздуха прописује минималне стандарде за заштиту здравља и животне средине при чему је усмерена на остваривању два циља:

- „дефинисати и успоставити циљеве за квалитет ваздуха у Заједници како би се избегли, спречили или смањили штетни ефекти по здравље људи и животну средину у целини;

307 Драгољуб Тодић, *Водич кроз политике ЕУ-Животна средина, op.cit.*, стр. 169.

- очување квалитета ваздуха где је добро а побољшање у другим случајевима<sup>308</sup>.

ЕУ је накнадно усвојила четири „ћерке директиве“ о квалитету ваздуха, покривши тиме свих 12 загађивача (1999., 2000., 2002. и 2004.). Прва Директива 1999/30 поставља граничне вредности за сумпор-диоксид, азотне оксиде, суспендоване честице и олово у ваздуху. Друга Директива 2000/69/, поставља по први пут граничне вредности за бензен и угљен-моноксид. Ово је посебно важно јер представља увођење стандарда квалитета ваздуха за канцерогене загађиваче попут бензена где се не може дефинисати безбедан праг. Трећа директива 2002/3, односи се на озон и утврђује необавезујуће циљне вредности озона у ваздуху који треба постићи до 2010. године. Четврта Директива 2004/107, такође, поставља необавезујуће циљне вредности за арсен, кадмијум, никл и полицикличне ароматичне угљоводонике, као и прецизирање нивоа за живу. Све поменуте директиве захтевају израду планова за смањење загађења које треба да донесу државе чланице. Директива о процени и управљању квалитетом амбијенталног ваздуха којом су интегрисани сви до тада важећи прописи о квалитету амбијенталног ваздуха, усвојена је 2008. године.

Треба поменути и тематску стратегију о загађивању ваздуха која је усвојена 2005. године која поставља циљеве за смањење појединих загађујућих материја и потврђује да се питање квалитета ваздуха мора укључити у све релевантне политике.<sup>309</sup> Поред тога, стратегија предлаже мере за испуњавање дефинисаних циљева до 2020. године.

Из мноштва прописа, можемо издвојити и оне који се односе на ограничење емисија из стационарних постројења, затим прописе којим се регулишу поједина питања везана за гасове са ефектом стаклене баште, загађивање ваздуха из мобилних извора, и прописе који се односе на размену информација.<sup>310</sup>

Шеме трговине емисијама Европске уније (ЕУ ЕТС) базирају се на Директиви која је усвојена 2003. а ступила на снагу 2005. године која омогућава трговину дозволама за

308 *Ibid.*

309 *Ibid.*, стр. 152-153.

310 *Ibid.*, стр. 172-184.

емисију CO<sub>2</sub>. Званичници ЕУ посматрају ЕУ ЕТС као камен темељац и перјаницу климатске политике ЕУ.

## Управљање отпадом

Током 2012. године, 27 држава чланица Европске уније, одбацило је 2.5 милијарди тона отпада, од чега је 4% опасан отпад.<sup>311</sup> Иако је укупна производња отпада у Европи опала за 6% у апсолутном износу, а за 8% по особи између 2004. и 2012. године, удео опасног отпада забележио је повећање.<sup>312</sup> Пет главних токова отпада чине: отпад који настаје у производњи (26%), отпад из рударства (29%), отпад од изградње и отпад од рушења (22%), чврсти отпад из градова (14%), и отпад у пољопривреди и шумарству чији је проценат тешко прецизно израчунати. Генерисање отпада наставља да расте практично свуда у ЕУ. 1960. године, производња отпада у Европи била је око 200 кг по становнику годишње, док данас она износи близу 500 кг. Поступање са отпадом у државама ЕУ разликује се али постоје неке заједничке карактеристике. Најзаступљеније је одлагање отпада на депоније (49%), затим спаљивање (18%) и рециклажа (33%).<sup>313</sup>

Већина домаћег отпада се, или спаљује или баца на депоније. Међутим, и депоније и спаљивање стварају штету за животну средину. Одлагање отпада на депоније представља важну активност за процес контаминације: у просеку, 65% комуналног отпада у ЕУ (190 милиона тона у 1995. години) и даље стоји на депонијама. Отпадне воде са депонија могу да контаминирају околну земљиште, као и подземне или површинске воде. Оно што посебно брине, јесте то што се у прошлости отпад одлагао без усклађивања са минималним сетом техничких услова које је поставила Директива о депонијама. Неке врсте градског отпада су доста упадљиве - електрична и електронска опрема (1998. године створено је 6 милиона тона отпада електричне и електронске опреме што чини 4% комуналног отпада<sup>314</sup>).

311 [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Waste\\_statistics/hr](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Waste_statistics/hr)

312 <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5180394/8-25032014-AP-EN.PDF/a266b63d-3fb3-4b27-8a97-4dcc44c600e1?version=1.0>.

313 Драгољуб Тодић, *Водич кроз политике ЕУ-Животна средина, op.cit.*, стр. 272.

314 <http://www.ereciklaza.com/vesti/elektronski-otpad-15/>

Интензивније активности у циљу регулисања управљања отпадом Заједница је започела још у периоду 1973-1976. током спровођења Првог ЕАП када су и усвојени први прописи из ове области - Директива о управљању отпадним уљима 75/439.<sup>315</sup> Прописи који регулишу ову област спадају данас међу најбројније. Треба напоменути да је приликом доношења прописа у области управљања отпадом неопходно водити рачуна и о другим прописима који се односе на заштиту земљишта, воде, природе као и неких других сектора попут шумарства, пољопривреде.

Стратегија ЕУ за управљање отпадом је први пут усвојена у виду саопштења Комисије 1989. а ревидирана 1996. године. Поред тога, Акциони програми у области заштите животне средине, нарочито Шести ЕАП, заједно са тематским стратегијама о управљању отпадом и превенцији и рециклажи отпада, садрже елементе актуелног приступа управљању отпадом.

Тематска стратегија о превенцији и рециклажи отпада (2005.) предвиђа, између осталог, да се анализира и процени политика ЕУ у области отпада, да се поједностави правни оквир, дефинишу циљеви и инструменти помоћу којих ће се унапредити управљање отпадом, да се утврде минимални стандарди за рециклажу.<sup>316</sup>

Прописе у области отпада можемо поделити на четири групе: општи прописи о отпаду, прописи о отпаду који настаје као резултат потрошачких активности, прописи о одлагању опасног отпада и прописи о специфичним токовима отпада. Међу општим прописима издвајају се: Директива о отпаду 2008/98, Директива о спаљивању отпада 2000/76, Директива о депонијама 99/31, Уредба о кретању отпада 1013/2006.<sup>317</sup> У категорији прописа о отпаду који настаје као резултат потрошачких активности налазе се: Директива о амбалажи и амбалажном отпаду 94/62, Директива о одлагању полихлорованих бифенила (РСВ) и полихлорованих терфенила (РСТ) 96/59, Директива 2006/66 која замењује и допуњује Директиву о батеријама и акумулаторима 91/157, Директива о

---

315 Драгољуб Тодић, *Водич кроз политике ЕУ-Животна средина, op.cit.*, стр. 272.

316 *Ibid.*, стр. 275.

317 *Ibid.*, стр. 286.

одлагању отпадног уља 75/439, Директива о отпаду електричне и електронске опреме 2002/96.<sup>318</sup>

Међу прописима о одлагању опасног отпада налазе се и Одлука о закључивању Конвенције о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању 93/98, Директива о опасном отпаду 91/689.<sup>319</sup> У категорији специфичних токова отпада важни су следећи прописи: Директива о управљању отпадом из екстрактивне индустрије 2006/21, Директива о заштити животне средине а посебно земљишта, при коришћењу отпадног муља у пољопривреди 86/278, Директива о отпаду из индустрије у којој се користи титан-диоксид 78/176.<sup>320</sup>

Практично сви прописи који се односе на отпад у ЕУ захтевају од држава чланица да успоставе и редовно разматрају планове управљања отпадом. Неки од ових планова односе се на опште управљање, други се баве прикупљањем отпада или прилагођавањем постојећих депонија захтевима ЕУ. Без обзира да ли државе чланице усвоје националне планове, или их препусте регионалним или локалним властима, важно је да цела територија држава чланица буде покривена плановима за управљањем отпадом.

### Очување дивље флоре и фауне

Појам биодиверзитета користи се да опише добробит и функционисање екосистема и на тај начин представља тест одрживости животне средине. Оно што изненађује јесте недостатак основних информација за овај индикатор, па тако можемо говорити само о броју одређених врста птица или природих резервата. Притисак на станишта представља последицу пораста популације и интензивне индустријализације. Средином 70-их година прошлог века, Европа је почела да планира стратегију заштите биодиверзитета, али са ограниченим успехом. Недовољна интегрисаност питања заштите природе у друге политике, допринела је неуспеху ове политике. Већу пажњу неопходно је посветити стратешком приступу управљању дивљом

318 *Ibid.*, стр. 294.

319 *Ibid.*, стр. 297

320 *Ibid.*, стр. 279.



флором и фауном као и интеграцији политике биодиверзитета са пољопривредном политиком, рибарством, шумарством, енергетиком, саобраћајем и туризмом.<sup>321</sup>

Први ЕАП не спомиње проблеме очувања природе, у мањој мери они се могу пронаћи у Другом. Ова политика базира се на два кључна законска прописа: Директива о заштити дивљих птица 79/409 (која је замењена и допуњена директивом 2009/147) и Директива о заштити природних станишта 92/43.<sup>322</sup> Током раних 80-их, Заједница је постала потписница неколико кључних међународних докумената о заштити природе, почевши од 1979. године и Бернске конвенције о европским дивљим врстама и стаништима. Највећи број прописа ЕУ о биодиверзитету настао је на основу Конвенције о међународној трговини угроженим врстама флоре и фауне (*CITES Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*), који је ступио на снагу 1975. године.<sup>323</sup> Комисија је 1988. године предложила нову Директиву о заштити природних и полу-природних станишта. Од сваке државе чланице се тражи да идентификује места од европског значаја, тзв. специјалне области конзервације. Према Директиви о птицама, државе чланице су дужне да класификују тзв. места посебне заштите која су слична специјалним местима конзервације и могу се понекад и преклапати. Места идентификована по двама директивама чине Натура 2000, мрежу заштићених подручја Европске уније.

Поред ових прописа, политика очувања природе и биодиверзитета укључује неколико одлука Парламента из 1982. и 1983. године о финансирању неколико мањих пројеката. Корак даље отишло се 1984. године, када је усвојена прва у низу одлука која се односила на период 1984-1987, друга је усвојена 1987. и односи се на период 1987-1991, обезбеђујући укупно 30 милиона екија. У међувремену, заштита станишта у Медитерану и северним европским поморским регијама, укључена је у циљеве програма МЕДСПА (1986-91) и НОРСПА (1989-91).<sup>324</sup> Више новца дошло је из ЛИДЕР програма који

---

321 John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, op.cit., p. 237.

322 *Ibid.*, p. 238

323 *Ibid.*

324 *Ibid.*, p. 239.

је успостављен 1991. године у циљу побољшања развојног потенцијала руралних подручја; неколико пројеката за враћање диверзитета кроз заштиту и увођење аутохтоних врста. Као подршка пројектима у складу са Директивом о заштити станишта, настао је нови фонд за природу 1991. године - Акције Заједнице за природу (ACNAT) али га је готово одмах наследио LIFE (финансијски инструмент за животну средину), много амбициознији инструмент који је донео 400 милиона екија између 1992. и 1995. године.<sup>325</sup> Обновљен је 1996. године стварањем LIFE 2 инструмента, који је издвојио 450 милиона екија између 1996. и 1999. године.<sup>326</sup> Од 1999. године, по први пут омогућава финансирање пројеката у источноевропским земљама.<sup>327</sup>

Спровођење Директиве о птицама било је лоше у неколико држава чланица. То је довело до спорова против Француске и Шведске пред Судом правде. Исто тако, спровођење Директиве о стаништима озбиљно је каснило у појединим регионима и државама чланицама. Као резултат неодговарајућег спровођења, Комисија је издала упозорење јула 1999. године да регионална средства из структурних фондова могу бити повучена из оних држава чланица где је примена Директива о птицама и стаништима изразито лоша.<sup>328</sup>

## Климатске промене

Политика заштите животне средине ЕУ помогла је у елиминисању или смањењу употребе преко 200 стратосферских супстанци које оштећују озонски омотач; постоје различите и понекад значајне редукације у другим емисијама, укључујући сумпор-диоксид, азотне оксиде, амонијак, бензен, угљен-моноксид, олово, живу. Ипак, неке државе чланице прекорачују националне циљеве поменутих емисија и многи осетљиви екосистеми бивају тако угрожени.<sup>329</sup>

325 *Ibid.*

326 Драгољуб Тодић, *Водич кроз политике ЕУ-Животна средина, op.cit.*, стр. 250-251.

327 John McCormick, *Environmental Policy in the European Union, op.cit.*, p. 243.

328 Rosanna Micciché, „Environmental Liability - first step towards Making the polluters pay“, in: Stefan Scheuer, (ed.), *EU Environmental Policy Handbook A Critical Analysis of EU Environmental Legislation Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau (EEB), 2005, p. 199.

329 Henrik Selin, Stacy Van Deveer, „EU Environmental Policy Making and Implementation:

Преговори о смањењу супстанци које оштећују озонски омотач резултирали су међународним уговором који је постигнут релативно брзо, при чему је ЕУ одиграла кључну улогу. Глобална производња ових супстанци до средине 90-их опала је за 80-90% од свог максимума.<sup>330</sup> У другом случају - преговори о смањењу гасова који доводе до глобалног загревања били су доста тежи и контроверзнији. ЕУ је кренула са скромним дневним редом у периоду 1988-1992, али је касније постала одлучна у томе да игра водећу улогу у постизању међународног споразума о смањењу емисија. Контроверза је настала због неслагања међу њеним државама чланицама о томе како да постигну договор о смањењу емисија у својим државама али и по питању тога како да изврше притисак да се значајне промене одвијају и у другим земљама, посебно у Сједињеним Америчким Државама.

Када је реч о ублажавању климатских промена, ЕУ је смањила емисију штетних гасова са ефектом стаклене баште за око 19% у периоду 1990-2013, а на путу је да испуни три циља за 2020. годину: 20% смањења емисије гасова стаклене баште испод нивоа из 1990. године, 20% финалне употребе енергије из обновљивих извора, и побољшање енергетске ефикасности за 20% у поређењу са 2007. годином. У 2014. години ЕУ је поставила нове циљеве за 2030. годину - 40% смањење емисије гасова који доводе до ефекта стаклене баште, заједно са 27% производње обновљивих извора енергије и побољшање енергетске уштеде. У ЕУ28 емисија гасова који доводе до ефекта стаклене баште у 2014. години, била је значајно нижа по глави становника него у већини других индустријализованих земаља - мање од половине оних у САД док је емисија неких држава чланица нижа од Кине.

Кјото протокол из 1997. године представља важан корак у правцу ограничавања емисије 6 гасова са ефектом стаклене баште: угљен диоксида (CO<sub>2</sub>), метана (CH<sub>4</sub>), азотних оксида (N<sub>2</sub>O), водоникфлуороугљоводоника (HFCs), перфлуороугљоводоника (PFCs), хексафлуорида (SF<sub>6</sub>). Особеност Кјото протокола је и то што је утврдио три основна

---

Changing Processes and Mixed Outcomes“, *op.cit.*, p. 15.

330 European Environment Agency, *Europe's Environment: The Second Assessment*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1998.

механизма за остваривање постављених циљева: заједничко спровођење (*joint implementation*), механизам чистог развоја (*clean development mechanism*) и трговину емисијама (*emissions trading*).<sup>331</sup> Поједина питања која се односе на гасове са ефектом стаклене баште, регулисана су и другим законодавним прописима међу којима треба поменути: Директива којом се утврђује шема трговине дозволама за емисију гасова са ефектом стаклене баште у оквиру Заједнице 2003/87, и Уредба о супстанцама које оштећују озонски омотач 2037/2000.<sup>332</sup>

---

331 Драгољуб Тодић, *Водич кроз политике ЕУ-Животна средина, op.cit.*, стр. 159.

332 *Ibid.*, стр. 175.



## ПОЛИТИКА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕУ – НАЈНОВИЈИ РЕЗУЛТАТИ

Превазилажење јаза између онога што је одлучено и оног што се у стварности заиста и спроведе, има велики значај, како за грађане, тако и за привредне субјекте. *Преглед спровођења политике заштите животне средине ЕУ (Environmental Implementation Review 2019)* има за циљ побољшање имплементације тако што ће се означити узроци који доводе до пропуста у спровођењу и примени али и системске препреке интеграцији политике заштите животне средине у остале јавне политике у ЕУ.<sup>333</sup> Овај документ мапира главне изазове за сваку државу чланицу, али и истиче постојеће добре праксе. Први *Преглед спровођења политике животне средине у ЕУ* усвојен је у фебруару 2017. године.<sup>334</sup> Почевши од тада, многе државе чланице су организовале националне дијалоге о приоритетним темама које су назначене у извештајима који се односе на њихову земљу. У ове дијалоге укључене су регионалне и локалне власти али и сви остали заинтересовани актери. Убрзо након усвајања првог *Прегледа*, покренут је инструмент ТАИЕХ-ЕИР (Environmental Implementation Review) Peer to Peer, како би се олакшало учење међу државама чланицама, регионима и општинама како би се побољшала пракса спровођења политике заштите животне средине ЕУ. *Преглед спровођења политике заштите животне средине* омогућава бољу усклађеност са ЕУ законима који се односе на заштиту животне средине тако што се бави основним узроцима лошег спровођења и промовисањем ефикасније примене поменутих закона. *Преглед* илуструје какав је статус спровођења прописа у области заштите животне средине затечен јануара 2019. године и има за циљ да подстакне сарадњу између јавних власти и заинтересованих страна, како би се пронашла решења по мери за отклањање идентификованих недостатака. Извештаји о појединачним

333 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- *Environmental Implementation Review 2019: A Europe that protects its citizens and enhances their quality of life*, COM(2019) 149 final, [http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/eir\\_2019.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/eir_2019.pdf)

334 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - *The EU Environmental Implementation Review: Common challenges and how to combine efforts to deliver better results*, COM/2017/063 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52017DC0063>

државама чланицама из 2019. године покривају и неколико нових тема у односу на 2017. годину. Они представљају одговор на повратне информације које су добијене од држава чланица, Европског парламента, Економског и социјалног комитета, Комитета региона и многих других заинтересованих страна.

Транзиција од линеарне ка кружној економији пружа прилику за трансформацију економије и њене одрживости, што значи прелазак на модел где се производи, материјали и ресурси, одржавају и користе што је дуже могуће. Превенција и управљање отпадом представљају основни чинилац кружне економије, с обзиром да, истовремено, помажу у спречавању негативног утицаја отпада на животну средину и здравље људи, и усмеравају га на ефикасну употребу. Од 2017. године Комисија спроводи *Акциони план циркуларне економије*, који укључује и објављивање *Стратегије ЕУ за пластику у кружној економији* у оквиру пакета циркуларне економије за 2018. и усвајање измена и допуна законодавства о отпаду. Нови документ - *Комуникација о одрживој био-економији за Европу* објављена је у октобру 2018. године, с циљем јачања веза између економије, друштва и животне средине. Предлог да се смањи утицај одређене пластике на животну средину, додатно илуструје заједничке напоре у ЕУ да се ефикасније позабави еколошким проблемима везаним за производњу и одлагање пластике. На нивоу ЕУ, стопе рециклирања су се повећале са 43.7% у 2014. на 46.4% у 2017. години, а количина комуналног отпада на депонијама смањила се за 20.6% у периоду између 2013. и 2017.<sup>335</sup> Међутим, ситуација се доста разликује међу државама чланицама. Обавезе које се односе на третман отпада још увек нису у потпуности испуњене, уз велике разлике у учинку унутар ЕУ. За оне државе чланице које су изложене ризику да не испуне своје циљеве за 2020. годину у погледу рециклирања комуналног отпада, Комисија је представила извештаје о раном упозорењу.

Политички оквир за кружну економију је ојачан од 2017. године. Међутим, неколико држава чланица требало би боље да спроводе принципе кружне економије у различитим областима,

---

335 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- *Environmental Implementation Review 2019: A Europe that protects its citizens and enhances their quality of life*, op.cit., стр.2.

на пример у погледу уштеде воде и енергије, спречавања отпада, рециклирања материјала. Превенција отпада остаје важан изазов у свим државама чланицама, укључујући оне са високим стопама рециклирања. Шест држава чланица производе најмање двоструко више комуналног отпада по становнику него држава чланица са најмањом количином отпада.<sup>336</sup> Поред тога, просечна производња комуналног отпада у ЕУ се повећала од 2014. године: само девет држава чланица смањило је своју производњу отпада по глави становника између 2014. и 2016. године.<sup>337</sup>

Према подацима који су достављени Комисији, само неколико држава чланица је већ достигло циљ рециклирања комуналног отпада од 50% до 2020. године.<sup>338</sup> Постоји простор за увођење нових економских инструмената (нпр. порези на депоније, шеме „плаћам колико бацам“), како би се учинило привлачнијим поновно коришћење и рециклирање. Број депонија које нису у складу са захтевима Директиве о депонијама и даље оставља разлог за забринутост.

Словенија показује да се политика кружне економије и управљање отпадом могу обавити у кратким временским оквирима. Свеобухватна стратегија циркуларности стимулисала је одвојено сакупљање и рециклирање, уз значајну помоћ фондова ЕУ. Данска представља добар пример отворене сарадње како би се промовисала кружна економија. Процент малих и средњих предузећа који нуде зелене производе или услуге већи је од просека ЕУ. Француска је усвојила амбициозан план за кружну економију током 2018. године, са планираним активностима које имају за циљ смањење коришћења ресурса за 30% до 2030. године. Поставила је још један, рекло би се можда чак и преамбициозан циљ - 100% рециклирања пластике до 2025. године, уз стварање 300.000 нових зелених радних места.

Многи екосистеми, већ су се променили због глобалног загревања и изложени су ризику због промене климатских

336 Аустрија, Кипар, Данска, Немачка, Луксембург и Малта

337 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- *Environmental Implementation Review 2019: A Europe that protects its citizens and enhances their quality of life*, op.cit., стр.3.

338 Аустрија, Белгија, Холандија, Немачка и Словенија



услова. Стратешка дугорочна визија Комисије за просперитетну, модерну, конкурентну и климатски неутралну економију, потврђује преданост Европе вођењу глобалне климатске акције и претпоставља да се може постићи нулта емисије гасова са ефектом стаклене баште до 2050. године. Током 2018. године, ЕУ је усвојила законе чији је циљ смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште за најмање 40% до 2030. године, у односу на 1990. годину. По први пут, оквир ЕУ покрива и емисије са земљишта. Када се ЕУ законодавство у потпуности спроведе, процењује се да ће смањење емисија достићи око 45% до 2030. године.

До краја 2018. године, државе чланице су имале обавезу да поднесу нацрт националних енергетских и климатских планова, нацрт националних програма контроле загађења ваздуха и планова за обрачунавање емисија и уклањања гасова са ефектом стаклене баште из коришћења земљишта, промене намене земљишта као и планове у области шумарства. Ови планови би могли да буду добри примери како повезати секторске политике, као што су пољопривреда-природа-вода и транспорт-ваздух-здравље, у циљу решавања заједничких изазова.

Постоји висок степен спровођења климатског законодавства широм ЕУ и постоје велики изгледи да се циљеви за 2020. годину остваре. Од октобра 2018. године, двадесет и пет држава чланица је развило Националне стратегије за адаптацију, уз континуиране напоре у преостале три државе чланице како би и оне завршиле своје. Стратегија ЕУ за Дунавски регион ставља посебан нагласак на адаптацију на екстремне временске прилике и представља важну платформу за подстицање сарадње између Аустрије, Бугарске, Хрватске, Чешке, Немачке, Мађарске, Румуније и Словачке у заједничком мониторингу и управљању поплавама.

ЕУ је развила свеобухватан систем правила која се односе на природу, биодиверзитет, заштиту земљишта и мора који су кључни за постизање циљева заустављања губитка биодиверзитета и услуга екосистема које предвиђа *Стратегије биолошке разноликости до 2020. године*. Постизање повољног статуса заштићених врста и станишта захтева пуну примену

Директива о стаништима и птицама. Мрежа Натура 2000 наставља да се шири у морским подручјима, а ЕУ је већ постигла циљ за 2020. годину - 10% обалних и морских подручја покривено је заштићеним подручјима. Напредак је постигнут и на усвајању неопходних мера очувања, као што су планови управљања локалитетима, иако они још увек покривају само 70% подручја Натура 2000. Још увек су потребни велики напори како би се осигурало спровођење.

Доступне информације показују да су морски и копнени екосистеми, као и земљиште, и даље под утицајем неприкладних пољопривредних пракси, напуштања земљишта, климатских промена, развоја инфраструктуре, урбаног ширења, загађења ваздуха, земљишта и воде. Решавање овако широког спектра притисака, захтева између осталог, ефикасну интеграцију циљева биодиверзитета у друге јавне политике, посебно оне које се односе на финансирање и промовисање дијалога између актера.

Губитак биодиверзитета у ЕУ се наставља, чак и ако је постигнут одређени напредак на локалном нивоу. Упркос одређеном напретку од 2017. године у вези са завршетком и управљањем подручјима Натура 2000, већина држава чланица мора убрзати напоре за довршење својих мрежа, посебно у морском окружењу. Потребни су бољи капацитети у националним администрацијама и адекватно финансирање како би се спречило погоршање стања. Неке државе чланице нису усвојиле национално законодавство у складу са Уредбом о инвазивним страним врстама и/или нису правовремено обавестиле Комисију о мерама искорењивања.<sup>339</sup>

У Румунији, треба поменути LIFE пројекат „Повежите Карпате“. Ове локације представљају подручја где се врсте попут медведа и вукова могу кретати без ризика да буду ловљене или случајно убијене. Пројекат је допуњен са неколико активности за побољшање административних капацитета, као и укључивање локалних актера. Кипар је једна од земаља са напредном имплементацијом Уредбе о дрвној грађи ЕУ. Упркос својој малој величини, држава је извршила више

339 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- *Environmental Implementation Review 2019: A Europe that protects its citizens and enhances their quality of life*, op.cit., стр.6.

провера домаћих и страних дрвопрерађивача него било која друга држава чланица. 100% националних оператера је прошло обуку о својим законским обавезама, а казне које се примењују за кршење су међу највишима у ЕУ.

Квалитет ваздуха у Европи се побољшао током последњих деценија, захваљујући заједничким напорима ЕУ, националних, регионалних и локалних власти. Од 2000. године емисије главних загађивача ваздуха смањене између 10% и 70%, у зависности од загађивача. Међутим, у већини држава чланица, квалитет живота грађана и даље је отежан јер се концентрација одређених загађивача ваздуха налази изнад стандарда које има ЕУ за квалитет ваздуха. Ситуација је посебно озбиљна у урбаним подручјима, где живи већина Европљана.

Комисија је 2018. године објавила Комуникацију - *Европа која штити: Чист ваздух за све*, у којој су наведене мере које су на располагању државама чланицама у борби против загађења ваздуха. Државе чланице су почеле да састављају своје националне програме контроле загађења ваздуха.

Као део напора да се ухвати у коштац са загађењем буком, ЕУ је утврдила заједнички приступ за спречавање или смањење штетних ефеката изложености буки. Овај приступ се заснива на коришћењу заједничких метода за мапирање буке, пружању информација јавности и усвајању акционих планова по мери на локалном нивоу.

Осамнаест држава чланица и даље треба да убрза смањење емисија азотних оксида и концентрације азотног диоксида даљим смањењем емисија у транспорту, посебно у урбаним подручјима.<sup>340</sup> Ово може укључити и циљана ограничења за приступ возилима у градским подручјима или фискалне подстицаје. Тамо где постоје прекорачења, Комисија је покренула случајеве кршења, укључујући упућивање неколико држава чланица Суду правде Европске уније.

У петнаест држава чланица ЕУ потребно је убрзати смањење честица (ПМ2.5 и ПМ10), између осталог промовисањем чистије производње енергије и ефикасног

---

340 *Ibid.*, стр.7.

даљинског грејања. С тим у вези, постоји неколико нерешених случајева кршења. Неке од држава чланица упућене су Суду правде ЕУ због стално високих нивоа честица (PM10), а Суд је већ одлучио у два случаја. Смањење емисија амонијака, у шест држава чланица захтева смањење емисија из пољопривреде. Ово се може постићи увођењем пољопривредних техника са ниским емисијама, укључујући и управљање сточарством и ђубривом.

Од 2017. године, државе чланице и Комисија учествовале су у низу дијалога фокусираних на квалитет ваздуха. До краја 2018. године организовано је шест таквих дијалога у циљу решавања специфичних изазова у Чешкој Републици, Мађарској, Републици Ирској, Луксембургу, Словачкој и Шпанији. Ови напори су допуњени организацијом тематских радионица уз подршку механизма TAIEХ-EIR Peer to Peer. Када је реч о доброј пракси, треба поменути LIFE пројекат „Малополска Регион“ у Пољској, који пружа подршку и саветодавне услуге за спровођење мера које се баве озбиљним загађењем ваздуха у том региону.

Загађење од индустријских активности може негативно утицати како на људе, тако и на животну средину. Кроз свеобухватан приступ - који предвиђа Директива о индустријским емисијама – Европска унија има за циљ да осигура висок ниво заштите људског здравља и животне средине, уз истовремено јачање иновација и конкурентности. Директива утврђује главне принципе за издавање дозвола и контролу постројења на основу интегрисаног приступа и примене најбољих расположивих техника за постизање високог нивоа заштите животне средине, узимајући у обзир трошкове и користи.

Загађење ваздуха и/или воде у вези са емисијама из постројења у енергетском сектору представља главни извор загађења за једанаест држава чланица ЕУ.<sup>341</sup> За седам земаља, емисије из сектора интензивног узгоја живине и свиња представљају највећи део емисија. Штавише, тренутна ситуација у две државе чланице у вези са емисијама загађивача ваздуха из фабрика гвожђа и челика изазива озбиљну

341 Бугарска, Чешка Република, Естонија, Финска, Грчка, Република Ирска, Португалија, Румунија, Словачка и Велика Британија

забринутост. Емисије које настају као резултат активности третирања отпада и даље представљају проблем у три државе чланице.

Политика заштите воде у ЕУ има значајан потенцијал за ублажавање климатских промена, под условом да се сада предузму делотворне мере. Комисија је закључила да су се знање и извештавање о Оквирној директиви о водама значајно побољшали. Она је узела у обзир резултате ЕУ конференције о водама из 2018. године у Бечу, која је омогућила свим заинтересованим странама и државама чланицама да обезбеде информације о примени ЕУ законодавства о водама.

На основу друге генерације планова држава чланица за управљања речним сливовима, Комисија је оценила усклађеност са циљевима Оквирне директиве о водама и закључила да се она постепено повећава. Међутим, пут ка потпуној усклађености са циљевима Оквирне директиве о водама до 2027. године, у овој фази изгледа као тешко остварив.

Државе чланице ће имати користи од веће укључености свих релевантних актера на тржишту и цивилног друштва како би осигурале ефикасније спровођење начела загађивач плаћа. Иако је одређени број држава чланица предузео добре мере, укључујући инвестиције, побољшање квалитета воде ће и даље захтевати одређено време за многе речне сливове. Док је већина подземних вода постигла добар статус, мање од половине површинских вода је у добром стању. Градске отпадне воде се још увек не третирају као што би требало. Напредак зависи од тога да ли државе чланице дају приоритет инвестицијама за градска постројења за пречишћавање отпадних вода. Загађење воде од нитрата узроковано интензивном пољопривредном праксом смањило се у Европи у последње две деценије. Међутим, упркос овом позитивном општем тренду, загађење нитратима и даље изазивају проблеме у многим државама чланицама, будући да се притисак пољопривреде на квалитет воде још увек повећава у неким областима.

Луксембург и Португалија су недавно постигли задовољавајући ниво усклађености са захтевима Директиве о третману градских отпадних вода, упркос потешкоћама у прошлости. То су добри примери како одлучне јавне

инвестиције које се баве питањима усклађености могу смањити еколошке ризике и заштитити грађане у свакодневном животу.

Прописи о регистрацији, евалуацији, ауторизацији и ограничавању хемикалија (REACH) као и прописи о класификацији, обележавању и паковању супстанци и смеша (CLP) представљају најважније прописе у овој области. Јун 2018. године, био је крајњи рок за регистрацију последње серије супстанци према REACH - у, тј. оне произведене или увезене у једној тони или више. То значи да је ова Директива тек у потпуности почела да се примењује 2018. године, а први извештај о спровођењу очекује се током 2021. године. Европска агенција за хемикалије редовно спроводи циљане провере усклађености да би се досијеи о регистрацији ускладили са захтевима за информације.

Италија користи мрежу Европске комисије за предузетништво у циљу побољшања свести о улогама и обавезама у оквиру REACH -а, што представља посебан изазов с обзиром на велики број микро и малих и средњих предузећа у хемијском сектору у овој земљи. Холандска влада припрема Националну агенду за безбедност хемикалија, иницијативу осмишљену да промовише безбедне материјале и производе који могу да замене опасне хемикалије.

Финансијски подстицаји и економски инструменти нуде ефикасан начин за остваривање циљева политике заштите животне средине. Извештаји држава чланица пружају нам увид у анализу пореза на животну средину, постепено укидање субвенција које штете животној средини и зелене јавне набавке. Наменско финансирање је често неопходно за постизање еколошких циљева. Таква средства могу доћи из ЕУ али и из националних јавних фондова, као и из кредита Европске инвестиционе банке и националних банака.

Однос пореза на животну средину према БДП-у варира од 1.7% до 4%.<sup>342</sup> Неколико држава чланица увело је порезе везане за животну средину у 2017. години. Међутим, пореске олакшице за приватну употребу службених аутомобила и

---

342 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- *Environmental Implementation Review 2019: A Europe that protects its citizens and enhances their quality of life*, op.cit., стр.11.

даље постоје у појединим државама чланицама, што отежава напредак у решавању загушења у саобраћају и загађења ваздуха. У неким државама чланицама постоји проблем са ефективним коришћењем фондова ЕУ, понекад узрокованим недовољним капацитетима администрација.<sup>343</sup>

Порез на депонију у Великој Британији почео је да даје видљиве резултате у погледу смањења депонија. Тренутно један од највиших пореза у Европи, ефективно је смањено одлагање отпада, чиме је максимизирано рециклирање сувих материјала и отпада од хране. Аустрија је успоставила платформу и службу за помоћ како би олакшала размену искустава између службеника који се баве зеленим јавним набавкама на различитим нивоима власти. Пољска има накнаду за отпадне воде, чији се приход користи за улагања у заштиту животне средине. У Шведској су 2018. године уведени порези на хемикалије, ваздушни саобраћај као и систем индексације еколошких пореза. Хрватска има накнаду за јавну корист од шума, која захтева од компанија да финансијски допринесе управљању шумама.

ЕУ је посвећена јачању закона у области политике заштите животне средине и њиховој примени на глобалном нивоу, између осталог и подршком процесу глобалног Пакта за животну средину, који је усвојила Генерална скупштина Уједињених нација (УН) у мају 2018. године. Париски споразум о климатским променама од пресудног је значаја, и Комисија и државе чланице активно раде на његовој потпуној имплементацији. Поред тога, као део својих међународних обавеза и у светлу глобалне природе еколошких изазова, ЕУ је посвећена заштити животне средине и у партнерским земљама кроз механизме међународне сарадње и развоја.

Добра имплементација политике заштите животне средине у ЕУ је од суштинског значаја за постизање циљева одрживог развоја договорених 2015. године. То се посебно односи на циљеве заштите водених екосистема од загађења и одрживог коришћења воде, одрживе потрошње и производње, заштите морских екосистема. Да би се ухватили у коштац са недостацима у спровођењу политике заштите животне средине

---

343 *Ibid.*, стр.12.

ЕУ, кључно је имати ефикасне институције и побољшати кохерентност политика, као и стимулирати сарадњу са више заинтересованих страна. Циљеви одрживог развоја, такође, стимулишу интеграцију јер повезују политику заштите животне средине, социјалну и економску политику, у кохерентан оквир. Многе државе чланице још увек треба да потпишу и ратификују, један или више мултилатералних споразума о заштити животне средине.

Квалитет јавне управе држава чланица има значајан утицај на резултате јавних политика у ЕУ. Према студији из 2018. године, квалитет јавних услуга у некој држави корелира са степеном поверења у јавну управу. *Преглед спровођења политике заштите животне средине за 2017. годину* идентификовао је низ заједничких узрока недостатака у имплементацији у вези са управљањем.

Што се тиче напретка који је остварен од 2017. године, важни су стандарди за транспарентност, учешће јавности и приступ правосуђу који су постављени Архуском конвенцијом али они још нису у потпуности остварени широм ЕУ. Уредба о управљању енергетском унијом и климатским акцијама ступила је на снагу у децембру 2018. године и значајно ће ојачати интеграцију између енергетске, климатске и политике заштите животне средине, посебно са обавезом држава чланица да припреме националне енергетске и климатске планове. Потреба за решавањем питања еколошког криминала, посебно дивљих животиња и трговине отпадом, препозната је као приоритет у оквиру политике ЕУ против организованог криминала за период 2018-2021.

Повећана транспарентност јасно доприноси успешнијој имплементацији. Државе чланице требало би да више искористе дигиталне могућности како би побољшале транспарентност информисањем јавности о стварном стању животне средине на локалном, односно, регионалном нивоу. Упркос општем тренду напретка, државе чланице и даље морају да побољшају приступ информацијама о животној средини, посебно просторним подацима и услугама (Директива о приступу информацијама о животној средини и Директива о јавном сектору). Двадесет шест држава чланица требало би да побољшају примену Директиве о одговорности за заштиту животне средине у



једној или више области: финансијска сигурност, усмеравање и прикупљање и објављивање информација о штетама по животну средину.

Остваривање циљева које поставља политика заштите животне средине ЕУ не зависи само од примене закона, већ захтева и да се питања заштите животне средине интегрише у друге политике. Може се илустровати примером Заједничке пољопривредне политике. Ова политика може значајно допринети еколошким и климатским циљевима, као што су заустављање губитка биодиверзитета, смањење деградације земљишта и тла, осигурање квалитета воде, смањење емисија амонијака, те управљање и смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште. Недавне реформе Заједничке пољопривредне политике донеле су обећавајуће промене у смислу побољшања усклађености.

Политика и закони које доносе различити органи у различитим секторима требају бити кохерентни и засновани на заједничкој логици, научним доказима и доброј употреби доступних технологија.

Поред тога, међусекторски састанци на политичком нивоу (нпр. заједнички састанци формација Савета) и заједнички пројектни тимови пружају средства за идентификацију, анализу и решавање проблема слабе интеграције. Учење од колега („вршњака“) показало се као важан инструмент у побољшању спровођења политике заштите животне средине. Инструмент TAIEХ-EIR Peer to Peer добро је прихваћен од стране националних органа који спроводе политку заштите животне средине. Током 2018. године, све државе чланице биле су укључене у најмање један такав пројекат (19 пројеката је извршено током 2018. године).<sup>344</sup>

У неколико држава чланица приметан је недовољан број запослених у сектору заштите животне средине и овај недостатак капацитета и ресурса утиче на њихову способност да спроведу ову политику. Две државе чланице још увек треба да доврше усвајање ревидиране Директиве о процени утицаја на животну средину у национално право.<sup>345</sup>

---

344 *Ibid.*, стр.15.

345 Немачка и Литванија

Интеграција еколошких циљева са другим циљевима често је слаба и то има негативне ефекте и на спровођење. Боља интеграција ових циљева у фази креирања политике, од суштинског је значаја за успех сваке од релевантних области политике. Тренутни напредак у стварној имплементацији је сувише спор и боља интеграција може бити кључна за промене. Ситуација се може побољшати само ако се брига о животној средини узме у обзир приликом креирања јавних политика са значајним утицајем на животну средину, као што су енергетика, транспорт и пољопривреда.

Извештаји држава чланица су јасно указали да неефикасност јавне управе представља још један важан узрок за лошу имплементацију. Комисија се већ бави квалитетом јавне управе и управљања у контексту Европског семестра, кроз структурне и инвестиционе фондове, програм подршке структурним реформама и посебне инструменте.

Имплементација политике заштите животне средине зависи од активног ангажовања великог броја заинтересованих страна, јавних и приватних, од доносилаца одлука до грађана, предузећа и индустрије. Такав широк спектар заинтересованих страна може се активирати само уколико им се релевантне информације учине доступним. Транспарентност информација релевантних за животну средину надилази законске обавезе: то је предуслов за ефикасну сарадњу.



## БИБЛИОГРАФИЈА

Baker, Susan Kousis, Maria, Richardson, Dick, Young, Stephen, *The politics of sustainable development Theory, policy and practice within the European Union*, Routledge, London, 2005.

Baker, Susan, Kousis, Maria, Richardson, Dick, Young, Stephen, „Introduction: The theory and practice of sustainable development in EU perspective“, in: Baker, Susan, Kousis, Maria, Richardson, Dick, Young, Stephen, (eds.), *The politics of sustainable development Theory, policy and practice within the European Union*, Routledge, London, 2005.

Baker, Susan, *Sustainable Development*, Routledge, London, 2006.

Barde, Jean-Philippe, „Economic instruments in environmental policy: lessons from the OECD experience and their relevance to developing economies“, *OECD Development Centre*, Paris, 1994.

Baumgartner, Frank R., Leech, Beth L., *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton University Press, Princeton, 1998.

Beyers, Jan, „Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organisations“, *West European Politics*, Taylor & Francis, Vol.31, No. 6, 2008, pp. 1188–1211.

Birkland, Thomas, *An Introduction to Public Policy Process*, M.E. Sharpe, Armonk New York, 2005.

Blowers, Andrew, Glasbergen, Pieter, *Environmental Policy in an International Context: Prospects for Environmental Change*, Butterworth Heinemann, Burlington, 1996.

Bodansky, Daniel, „The History of the Global Climate Change Regime“ in: Luterbacher, Urs, Sprinz, Detlef F., (eds.), *International Relations and Global Climate Change*, The MIT Press, Cambridge, 2001.

Boessen, Sandra, Maarse, Hans, „A Ban on Tobacco Advertising: The Role of Interest Groups“, in: David Coen, Jeremy Richardson (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

Börzel, Tanja, Risse, Thomas, „Who is Afraid of a European Federation. How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System“, in: Christian Joerges, Yves Meny, Joseph Weiler, (eds.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, European University Institute, Florence, 2000, pp. 45-59.

Borzák, Levente, *The Impact of Environmental Concerns on the Public Enforcement Mechanism under EU law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2011.

Bulmer, Simon, Lequesne, Christian, *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

Bulmer, Simon, Burch, Martin, „The Europeanisation of Central Government: The UK and Germany in Historical Institutional Perspective“, in: Schneider, Gerald, Aspinwall, Mark, (eds.), *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester University Press, Manchester, 2001.

Burns, Charlotte, „The European Parliament: The European Union’s Environmental Champion?“, in: *Environmental Policy in the European Union*, Jordan, Andrew, (ed.), Earthscan, London, 2005.

Chamon, Merijn, „The Empowerment of Agencies Under the Meroni Doctrine and Article 114 TFEU: Comment on United Kingdom v. Parliament and Council (Short-Selling) and the Proposed Single Resolution Mechanism“, *The European Law Review*, Sweet and Maxwell, Vol. 39, No.3, 2014, pp. 380-403.

Christiansen, Thomas, „The European executive between continuity and change“, in: Richardson, Jeremy, (eds.), *European Union-Power and policy making*, Routledge, London and New York, 2006.

Cinni, Michelle, Borragan, Nieves Perez-Solorzano, *European Union politics*, Oxford University Press, 2009.

Coen, David, „The evolution of the large firm as a political actor in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, Vol.4, No.1, 1997.

Coen, David, Richardson, Jeremy, *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

Coen, David, Thatcher, Mark, *Utilities Reform in Europe*, Nova Science Publishers, New York, 2001.

Cogen, Marc, *An Introduction to European Intergovernmental Organizations*, Ashgate, Farnham, 2015.

Collins, Ken, Earnshaw, David, „The Implementation and Enforcement of European Community Environment Legislation“, *Environmental Politics*, Taylor & Francis, Vol.1, No.4, 1992, pp. 213-249.

Craft, Michael, Furlong, Scott, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Press, Washington DC, 2010.

Demmke, Christoph, „Towards effective environmental regulation: Innovative approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy“, *Jean Monnet Working Paper*, Vol.5, No.1, 2000.

Dimitrakopoulos, Dionyssi, Richardson, Jeremy, „Implementing EU Public Policy“ in: Richardson, Jeremy, (ed.), *European Union-Power and Policy-Making*, London, Routledge, 2001.

Dye, Thomas, *Understanding Public Policy*, Prentis Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2002.

Eising, Rainer, „Interest groups in EU policy making“, *Living Reviews in European Governance*, Vol.3, No.4, Connecting Excellence on European Governance (CONNEX) and New Modes of Governance (NEWGOV), 2008.

Eising, Rainer, „Multilevel Governance and Business Interests in the European Union“, *Governance*, Vol.17, No.2, Blackwell Publishing, 2004, pp. 211–245.

Eising, Rainer, „The access of business interests to EU political institutions: Towards elite pluralism?“, *Journal of European Public Policy*, Vol.14, No.3 , 2007.

Eising, Rainer, Lehringer, Sonja, „Interest groups and the European Union“, in: Cinni, Michelle, Borrigan, Nieves Perez-Solorzano, (eds.), *European Union politics*, Oxford University Press, 2009.

European Environment Agency, *Europe's Environment: The Second Assessment*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1998.

European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010.

Falkner, Gerda, „Corporatism, Pluralism and European integration: The impact on national interest intermediation“, Paper for presentation at the 6<sup>th</sup> Biennial International Conference of the European Community Studies Associations, Pittsburgh

Geradin, Damien, Petit, Nicolas, „The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform“, *Jean Monnet Working Paper*, No.4, 2004.

Gerardin, Damien, Munoz, Rodolphe, Petit, Nicolas, *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, 2005.

Gerston, Larry, *Public Policy Making-Process and Principles*, M.E. Sharpe, Armonk New York, 1997.

Golub, Jonathan, *New Instruments for Environmental Policy in the EU*, Routledge, London, 1998.

Greenwood, Justin, *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2005

Gueguen, Daniel, *European Lobbying*, Europolitics, Brussels, 2007.

Héritier, Adrienne, Knill, Christoph, „Differential Responses to European Policies: A Comparison“ in: Héritier, Adrienne, Knill, Christoph, Lehmkuhl, Dirk, Kerwer, Dieter, Teutsch, Michael, Douillet, Anne-Cécile, (eds.), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, MD Rowman and Littlefield, Lanham, 2001.

Héritier, Adrienne, Knill, Christoph, Lehmkuhl, Dirk, Kerwer, Dieter, Teutsch, Michael, Douillet, Anne-Cécile, *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, MD Rowman and Littlefield, Lanham, 2001.

Hey, Christian, „EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies“, in: Scheuer, Stefan, (ed.), *EU Environmental Policy Handbook A Critical Analysis of EU Environmental Legislation Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau (EEB), 2005.

Hildebrand, Philip M., „The European Community’s Environmental Policy, 1957 to 1992: From Incidental Measures to an International Regime?“ in: Jordan, Andrew, (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005.

Hille, Peter, Knill, Christoph, „It’s the Bureaucracy, Stupid’ The Implementation of the Acquis Communautaire in EU Candidate Countries 1999–2003“, *European Union Politics*, Vol.7, No.4, SAGE Publications, 2006, pp. 531-552.

Hix, Simon, *The Political system of the European Union*, Mackmillan Press LTD, London, 2005.

Hobolt, Sara, „When Europe matters: The impact of political information on voting behaviour in EU referendums“, *Journal of elections, public opinion and parties*, Taylor & Francis Group, Vol.15, No.1, 2005, pp. 85-109.

Holzinger, Katharina, Knill, Christoph, *Environmental Policy Convergence in Europe The Impact of International Institutions and Trade*, Cambridge University press, Cambridge, 2008.

Holzinger, Katharina, Knill, Christoph, Sommerer, Thomas, *Is There Convergence of National Environmental Policies? An Analysis of Policy Outputs in 24 OECD Countries*, *Environmental Politics*, Vol.20, No.1, 2011, pp. 20-41.

Joerges, Christian, Meny, Yves, Weiler, Joseph, *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, European University Institute, Florence, 2000.

Jordan, Andrew „Step Change or Stasis? EC Environmental Policy after the Amsterdam Summit“, *Environmental Politics*, Taylor & Francis Group, Vol.7, No.1, 1998, pp. 227–236.

Jordan, Andrew, *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005.



Jordan, Andrew, *The Europeanization of British Environmental Policy-A Departmental Perspective*, Palgrave Macmillan, London, 2002.

Jordan, Andrew, „National Environmental Ministries: Managers or Ciphers of European Union Environmental Policy“, *Public Administration*, John Wiley & Sons Ltd, Vol.79, No.3, 2001, pp. 643–663.

Jordan, Andrew, „The implementation of EU environmental policy; a policy problem without a political solution?“, *Environment and Planning C: Government and Policy*, SAGE Publishing, Vol.17, 1999, pp. 69-90.

Jordan, Andrew, Fairbrass, Jenny, „European Union Environmental Policy after the Nice Summit“, in: Jordan, Andrew, (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005.

Jordan, Andrew, Lenschow, Andrea, „Greening the European Union: What Can Be Learned from the Leaders of EU Environmental Policy?“, *European Environment*, Edward Elgar Cheltenham, 2000, pp. 109–120.

Jordan, Andrew, Liefferink, Duncan, *Environmental Policy in Europe: The Europeanization of national environmental policy*, Routledge, London, 2004.

Jordan, Andrew, Liefferink, Duncan, Fairbrass, Jenny, „The Europeanization of national environmental policy: a comparative analysis“, in: Barry, John, Baxter, Brian, Dunphy, Richard, (eds.), *Europe Globalisation and Sustainable Development*, Routledge, London, 2004.

Jordan, Andrew, Wurzel, Rüdiger, Zito, Anthony, ‘New’ *Instruments of Environmental Governance: National Experiences and Prospects*, Frank Cass, London, 2003.

Jordan, Andrew, Wurzel, Rüdiger, Zito, Anthony, Brückner, Lars, „European governance and the transfer of ‘new’ environmental policy instruments (NEPIs) in the European Union“, *Public Administration*, Blackwell Publishing, Oxford, Vol. 81, No.3, 2003, pp. 555–574.

Keohane, Robert, Nye, Joseph, *Transnational Relations and World Politics*, MA Harvard University Press, Cambridge, 1972.

Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Pearson, 2010.

Knill, Christoph, „Implementation“, in: Richardson, Jeremy, (ed.), *European Union-Power and policy making*, Routledge, London and New York, 2006.

Knill, Christoph, Lenschow, Andrea, „Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy“, *Journal of European Public Policy*, Taylor & Francis Group, Vol.5, No.4, 1998.

Knill, Christoph, Lenschow, Andrea, „Introduction: New Approaches to Reach Effective Implementation Political Rhetoric or Sound Concepts?“ in: Knill, Christoph, Lenschow, Andrea, (eds.), *Implementing EU Environmental Policy-New Directions and Old Problems*, Manchester University Press, Manchester, 2000.

Knill, Christoph, Lenschow, Andrea, *Implementing EU Environmental Policy-New Directions and Old Problems*, Manchester University Press, Manchester, 2000.

Knill, Christoph, Tosun, Jale, „Governance Institutions and Policy Implementation in the European Union“, in: Richardson, Jeremy, (ed.), *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU*, Oxford University Press, London, 2012.

Knill, Christoph, Tosun, Jale, „Policy Making“, *Working Paper*, No.1, University of Konstanz, 2008.

Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varone, Frédéric, Hill, Michael, *Public Policy Analysis*, The Policy Press, University of Bristol, 2007.

Koepl, Peter, „The acceptance, relevance and dominance of lobbying the EU Commission: A survey of the EU Commission’s civil servants“, *Journal of Public Affairs*, Vol. 1, 2000.

Kohler-Koch, Beate, Eising, Rainer, *The transformation of governance in the European Union*, Routledge, London, New York, 2005.

Koppen, Ida J., „The Role of the European Court of Justice“, in: Jordan, Andrew, (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005.

Krämer, Ludwig, „Environmental judgments by the Court of Justice and their duration“, *Research papers in law*, No.4, College of Europe, 2008.

Lehmann, Wilhelm, „The European Parliament“, in: David Coen, Jeremy Richardson (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

Lenschow, Andrea, „Environmental Policy-Contending Dynamics of Policy Change“, in: Wallace, Helen, Wallace, William, Pollack, Mark A., (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press Oxford, 2005.

Lenschow, Andrea, „Transformation in European Environmental Governance“, in: Kohler-Koch, Beate, Eising, Rainer, (eds.), *The transformation of governance in the European Union*, Routledge, London, New York, 2005.

Lenschow, Andrea, *Environmental Policy Integration*, Earthscan, London, 2002.

Liefferink, Duncan, Andersen, Mikael Skou, „Strategies of the ‘Green’ Member States in EU Environmental Policy-making“, in: Jordan, Andrew (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005.

Liefferink, Duncan, Andersen, Mikael Skou, „Strategies of the green member states in EU environmental policy-making“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol.5, No.2, 1998, pp. 254-270.

Lindblom, Charles, „The science of muddling through“, *Public Administration Review*, Blackwell Publishing Vol. 19, No.2, 1959, pp. 79-88.

Luterbacher, Urs, Sprinz, Detlef F., *International Relations and Global Climate Change*, The MIT Press, Cambridge, 2001.

Mahoney, Christine, „The power of institutions. State and interest group activity in the European Union“, *European Union Politics*, Vol. 5, No.4, 2004.

Majone, Giandomenico, „The Credibility Crisis of Community Regulation“, *Journal of Common Market Studies*, Wiley library online, Vol.38, No.2, 2000, pp. 273-302.

Majone, Giandomenico, „The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization“, *Governance*, Blackwell Publishers, Vol.15, No.3, 2002, pp. 375-392.

Marsden, Simon, *Strategic Environmental Assessment in International and European Law: A Practitioner's Guide*, Routledge, London, 2012.

Mazey, Sonia, Richardson, Jeremy, „Interest groups and EU policy-making: Organisational logic and venue shopping“, in: Jeremy Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, New York, Routledge, 2006.

McCormick, John, *Environmental Policy in the European Union*, Palgrave, New York, 2001.

Micciché, Rosanna, „Environmental Liability - first step towards Making the polluters pay“, in: Scheuer, Stefan, (ed.), *EU Environmental Policy Handbook A Critical Analysis of EU Environmental Legislation Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau (EEB), 2005.

Mol, Arthur, Spaargaren, Gert, „Ecological modernisation theory in debate: a review“, *Environmental politics*, Vol.9, No.1, Taylor & Francis, Abingdon, 2000.

Muller, Pierre, *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 2009.

Newton, Ken, Van Deth, Jan, *Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

Nugent, Neill, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave, London, 1999.

Peters, Guy, *American Public Policy: Promise and Performance*, CQ Press, Washington DC, 2012.

Peterson, John, Shackleton, Michael, *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

Pollack, A, Mark, „The End of Creeping Competence? EU Policy-Making since Maastricht“, *Journal of Common Market Studies*, Vol.38. No.3, Blackwell Publishers, 2000, pp. 519-538.

Pollack, Mark A., „Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community“, *International Organization*, Cambridge University Press, Vol.51, No.1, 1997, pp. 99–134.

Pollack, Mark A., „Theorizing EU Policy-Making“ in: Wallace, Helen, Wallace, William, Pollack, Mark A., (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press Oxford, 2005.

Rehbinder, Eckard, Stewart, Richard, *Environmental Protection Policy-Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, European University Institute, Firenze, Vol.2, 1985.

Richardson, Jeremy, *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU*, Oxford University Press, London, 2012.

Richardson, Jeremy, *European Union-Power and policy making*, Routledge, London and New York, 2006.

Richardson, Jeremy, *European Union-Power and Policy-Making*, London, Routledge, 2001.

Scheuer, Stefan, „Setting the objectives, targets and timetables: Sectoral legislation –Water“ in: Scheuer, Stefan, (ed.), *EU Environmental Policy Handbook A Critical Analysis of EU Environmental Legislation Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau (EEB), 2005.

Scheuer, Stefan, *EU Environmental Policy Handbook A Critical Analysis of EU Environmental Legislation Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau (EEB), 2005.

Schneider, Gerald, Aspinwall, Mark, *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester University Press, Manchester, 2001.

Selin, Henrik, Deveer, Stacy Van, „EU Environmental Policy Making and Implementation: Changing Processes and Mixed Outcomes“, Paper presented at the 14th Biennial Conference of the European Union Studies Association, Boston, March 2015.

Sinnott, Richard, „European Public Opinion and the European Union: The Knowledge Gap“, *Working Paper* No.126, Barcelona, 1997.

Streeck, Wolfgang, „From national corporatism to transnational pluralism: european interest politics and the single market“, *Working Paper* No.164, 1991.

Theodoulou, Stella, Cahn, Matthew, *Public Policy-Essential Readings*, Prentis Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1995.

Tosiek, Piotr, *Comitology Implementation of EU Policies – Democratic Intergovernmentalism?*, (online) <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/026.pdf> 09.11.2015

Van Schendelen, Rinus, *More Machiavelli in Brussels - The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam University Press, 2010.

Versluis, Esther, Van Keulen, Mendeltje, Stephenson, Paul, *Analyzing the European Union Policy Process*, Palgrave Macmillan, London, 2011.

Wallace, Helen, „An Institutional Anatomy and Five Policy Modes“, in: Wallace, William Wallace, Helen, Pollack, Mark A. (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press Oxford, 2005.

Wallace, Helen, „Europeanization and globalization“, *New Political Economy*, Taylor & Francis, Vol.5, No.3, 2000, pp. 369-382.

Wallace, Helen, Wallace, William, Pollack, Mark A., *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press Oxford, 2005.

Warleigh, Alex, Drachenberg, Ralf, „Policy Making in the European Union“, in: Cinni, Michelle, Borragan, Nieves Perez-Solorzano (eds.), *European Union Politics*, Oxford University Press, 2009.

Weale, Albert, „Environmental Rules and Rule-Making in the EU“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol.3, No.4, 1996.

Zito, Anthony, Jordan, Andrew, Wurzel, Rüdiger, „Escaping the regulatory state? Issues of policy instruments in the EU Environmental Policy Context“, Paper prepared for the 6th ECPR Annual Conference in Reykavik, Iceland, 2011.

Ђорђевић, Снежана, *Анализе јавних политика*, Чигоја штампа, Београд, 2009.

Кнежевић Предић, Весна, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, Институт за политичке студије, Београд, 2001.

Лопандић, Душко, Јањевић, Милутин, *Уговор о Европској унији-од Рима до Мастрихта*, Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт економских наука, Европски покрет у Србији, Београд, 1995.

Прокопијевић, Мирослав, *Европска унија-Увод*, Службени гласник, Београд, 2009.

Тодић, Драгољуб, *Водич кроз политике ЕУ-Животна средина*, Европски покрет у Србији, 2010.

Тодоровић, Јелена, „Србија и политика условљавања Европске уније“, *Политичка ревија*, Бр.2, Институт за политичке студије, Београд, 2011, стр. 183-200.

Тодоровић, Јелена, *Еволуција одлучивања у оквиру Савета министара ЕУ*, магистарски рад, Београд, јул 2013.

Тодоровић, Лазић, Јелена, „Имплементација јавних политика ЕУ“, *Политичка ревија*, Бр.4, Институт за политичке студије, Београд, 2015, стр. 111-127.

## ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ И ДОКУМЕНТА

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- *Environmental Implementation Review 2019: A Europe that protects its citizens and enhances their quality of life*, COM(2019) 149 final

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - *The EU Environmental Implementation Review: Common challenges and how to combine efforts to deliver better results*, COM/2017/063 final

Directorate General for internal policies policy department: economic and scientific policy employment and social affairs, The Lisbon Strategy 2000–2010: An analysis and evaluation of the methods used and results achieved, [www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24270/20110718ATT24270EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24270/20110718ATT24270EN.pdf). (online) 02.07.2015.

European Commission, *Green Paper-A 2030 framework for climate and energy policies*, Brussels, 2013.

European Commission, Report from the Commission 29th Annual Report on monitoring the application of EU law, [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual\\_report\\_29/sg\\_annual\\_report\\_monitoring\\_eu\\_law\\_121130.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_29/sg_annual_report_monitoring_eu_law_121130.pdf). (online) 20.08.2015.

European Commission, Report from the Commission 29th Annual Report on monitoring the application of EU law, [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual\\_report\\_29/sg\\_annual\\_report\\_monitoring\\_eu\\_law\\_121130.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_29/sg_annual_report_monitoring_eu_law_121130.pdf).

European Commission, *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final

Green Paper - *Towards a European strategy for the security of energy supply* / COM/2000/0769 final <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:52000DC0769> (online) 10.02.2016.



[http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf) (online) 12.03.2015.

[http://ec.europa.eu/atwork/applyingeulaw/docs/annual\\_report\\_29/sg\\_annual\\_report\\_monitoring\\_eu\\_law\\_121130.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/applyingeulaw/docs/annual_report_29/sg_annual_report_monitoring_eu_law_121130.pdf) (online) 06.09.2015.

<http://ec.europa.eu/environment/action-programme/> 22.01.2019.

<http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/en.pdf>. (online) 14.10.2015.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5180394/8-25032014-AP-EN.PDF/a266b63d-3fb3-4b27-8a97-4dc-c44c600c1?version=1.0>. (online) 05.06.2015.

[http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Waste\\_statistics/hr](http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Waste_statistics/hr) 12.04.2017.

[http://eurlex.europa.eu/search.html?textScope=ti&qid=1445855406805&DB\\_TYPE\\_OF\\_ACT=directive&DTS\\_DOM=EU\\_LAW&typeOfActStatus=DIRECTIVE&type=advanced&lang=en&andText0=water&SUBDOM\\_INIT=LEGISLATION&DTS\\_SUBDOM=LEGISLATION](http://eurlex.europa.eu/search.html?textScope=ti&qid=1445855406805&DB_TYPE_OF_ACT=directive&DTS_DOM=EU_LAW&typeOfActStatus=DIRECTIVE&type=advanced&lang=en&andText0=water&SUBDOM_INIT=LEGISLATION&DTS_SUBDOM=LEGISLATION). (online) 30.10.2015.

[http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties\\_establishing\\_the\\_european\\_communities\\_single\\_european\\_act/treaties\\_establishing\\_the\\_european\\_communities\\_single\\_european\\_act\\_en.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_en.pdf), 12.03.2017.

[http://europa.eu/eulaw/decisionmaking/treaties/pdf/treaties\\_establishing\\_the\\_european\\_communities\\_single\\_european\\_act/treaties\\_establishing\\_the\\_european\\_communities\\_single\\_european\\_act\\_en.pdf](http://europa.eu/eulaw/decisionmaking/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_en.pdf). (online) 17.07.2015

[http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_on\\_european\\_union/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf). 14.10.2015.

[http://europa.eu/eulaw/decisionmaking/treaties/pdf/treaty\\_on\\_european\\_union/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](http://europa.eu/eulaw/decisionmaking/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf). (online) 15.10.2015.

<http://www.ereciklaza.com/vesti/elektronski-otpad-15/>  
15.08.2016.

[http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_en.pdf) (online) 12.10.2015.

## РЕГИСТАР ЛИЧНИХ ИМЕНА

### А

Рејнер Ајсинг (Rainer Eising) 63, 67, 71, 73, 173, 177, 178

Микел Ско Андерсен (Mikael Skou Andersen) 137, 178

### Б

Жан Филип Бард (Jean-Philippe Barde) 139, 171

Франк Баумгартнер (Frank R. Baumgartner) 29, 171

Шарлот Барнс (Charlotte Burns) 112, 172

Јан Бејерс (Jan Beyers) 68, 171

Сузан Бејкер (Susan Baker) 127, 171

Тања Берзел (Tanja Börzel) 54, 172

Томас Биркланд (Thomas Birkland) 15, 18, 21, 22, 23, 24, 36, 37, 41, 42, 44, 171

Ендру Бловерс (Andrew Blowers) 113, 171

Данијел Бодански (Daniel Bodansky) 105, 171

Левенте Боржак (Levente Borzsák) 103, 172

Ларс Брикнер (Lars Brückner) 121, 176

Сандра Бусе (Sandra Boessen) 74, 171

### В

Џозеф Вајлер (Joseph Weiler) 54, 172, 175

Хелен Валас (Helen Wallace) 50, 60, 76, 84, 134, 178, 180, 181

Вилијем Валас (William Wallace) 50, 60, 134, 178, 180, 181

Алекс Варлеј (Alex Warleigh) 75, 82, 83, 84, 181

Фредерик Варон (Frédéric Varone) 16, 17, 43, 177

Алберт Вејл (Albert Weale) 123, 182

Естер Верслеј (Esther Versluis) 106, 181

Џејмс Вилсон (James Wilson) 36

Ридигер Вурзел (Rüdiger Wurzel) 121, 139, 176, 182

## **Г**

Данијел Геген (Daniel Gueguen) 71, 174

Лери Герстон (Larry Gerston) 17, 22, 45, 174

Питер Гласберген (Pieter Glasbergen) 113, 171

Џонатан Голуб (Jonathan Golub) 120, 174

Џастин Гринвуд (Justin Greenwood) 63, 174

## **Д**

Томас Дај (Thomas Dye) 16, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 173

Кристоф Демк (Christoph Demmke) 111, 146, 173

Стејси ван Девер (Stacy Van Deveer) 143, 153, 181

Јан ван Дет (Jan Van Deth) 15, 179

Дионисис Димитракопулос (Dionyssis Dimitrakopoulos) 44, 85, 86, 88, 89, 173

Ралф Драхенберг (Ralf Drachenberg) 75, 82, 83, 84, 181

## **Ђ**

Снежана Ђорђевић 17, 19, 21, 22, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 182

## **Е**

Дејвид Ерншо (David Earnshaw) 141, 173

## **З**

Ентони Зито (Anthony Zito) 121, 139, 176, 182

## **И**

Дејвид Истон (David Easton) 17, 28

## **Ј**

Милутин Јањевић 55, 182

## **К**

Метју Кан (Matthew Cahn) 16, 25, 28, 29, 31, 181

Менделће ван Келен (Mendeltje van Keulen) 106, 181

Питер Кепл (Peter Koerpl) 72, 177

Питер Кнепфел (Peter Knoepfel) 16, 17, 43, 177  
Весна Кнежевић Предић 55, 77, 182  
Дејвид Коен (David Coen) 71, 73, 74, 171, 172, 173  
Кен Колинс (Ken Collins) 141, 173  
Мајкл Крафт (Michael Craft) 17, 18, 19, 23, 24, 25, 26, 27, 28,  
30, 35, 36, 173  
Лудвиг Кремер (Ludwig Krämer) 142, 178  
Томас Кристијансен (Thomas Christiansen) 134, 172

## Л

Корин Лару (Corinne Larrue) 16, 17, 43, 177  
Данкан Лејферинк (Duncan Liefferink) 137, 176, 178  
Вилхелм Леман (Wilhelm Lehmann) 73, 178  
Андреа Леншо (Andrea Lenschow) 88, 89, 121, 123, 134, 136,  
176, 177, 178  
Соња Лерингер (Sonja Lehringer) 63, 173  
Чарлс Линдблом (Charles Lindblom) 32, 178  
Бет Лич (Beth L. Leech) 29, 171  
Теодор Лови (Theodore Lowi) 35  
Душко Лопандић 55, 182  
Урс Лутербахер (Urs Luterbacher) 105, 171, 178

## М

Ѓандоменико Мајоне (Giandomenico Majone) 93, 94, 96, 179  
Гери Маркс (Gary T. Marx) 50  
Ханс Марс (Hans Maarse) 74, 171  
Симон Марсден (Simon Marsden) 117, 179  
Кристин Махони (Christine Mahoney) 72, 178  
Соња Мејзи (Sonia Mazey) 71, 72, 74, 179  
Ив Мени (Yves Meny) 54, 172, 175

Џон Мекормик (John McCormik) 85, 90, 179

Пјер Милер (Pierre Muller) 16, 179

Розана Мичише (Rosanna Miccichè) 153, 179

Артур Мол (Arthur Mol) 111, 179

Жан Моне (Jean Monnet) 53

Родолф Муњоз (Rodolphe Munoz) 94, 174

## **Н**

Кристоф Нил (Christoph Knill) 36, 68, 86, 87, 88, 89, 174, 175, 177

Нил Ницент (Neill Nugent) 55, 179

## **Њ**

Кен Њутон (Ken Newton) 15, 179

## **П**

Нивес Перез-Солорзано Бораган (Nieves Perez-Solorzano Borragan) 63, 75, 172, 173, 181

Гај Петерс (Guy Peters) 17, 179

Џон Петерсон (John Peterson) 73, 179

Марк Полак (Mark A. Pollack) 50, 52, 53, 60, 77, 134, 178, 180, 181

Мирослав Прокопијевић 57, 182

Никола Пти (Nicolas Petit) 94, 174

## **Р**

Екард Ребиндер (Eckard Reh binder) 100, 180

Томас Рис (Thomas Risse) 54, 172

Џереми Ричардсон (Jeremy Richardson) 44, 68, 71, 72, 73, 74, 85, 86, 88, 89, 134, 171, 172, 173, 177, 178, 179, 180

## **С**

Жак Сантер (Jacques Santer) 117

Енрик Селин (Henrik Selin) 143, 153, 181

Пол Стивенсон (Paul Stephenson) 106, 181

Ричард Стјуарт (Richard Stewart) 100, 180  
Волфганг Стрик (Wolfgang Streeck) 68, 181  
Ринус ван Схенделен (Rinus van Schendelen) 64, 181

## Т

Стела Теодулу (Stella Theodoulou) 16, 25, 28, 29, 31, 181  
Драгољуб Тодић 146, 147, 149, 150, 153, 155, 182  
Џејл Тосун (Jale Tosun) 36, 86, 88, 177  
Пјотр Тошек (Piotr Tosiek) 85, 181

## Ф

Џени Фербрас (Jenny Fairbrass) 124, 176  
Герда Фалкнер (Gerda Falkner) 68, 174  
Скот Фурлонг (Scott Furlong) 17, 18, 19, 23, 24, 25, 26, 27, 28,  
30, 35, 36, 173

## Х

Мереј Хамон (Merijn Chamon) 95, 172  
Кристијан Хеј (Christian Hey) 114, 115, 127, 139, 175  
Симон Хикс (Simon Hix) 51, 175  
Мајкл Хил (Michael Hill) 16, 17, 43, 177  
Филип Хилдебранд (Philip M. Hildebrand) 101, 103, 104, 106, 175  
Сара Хоболт (Sara Hobolt) 67, 175

## Ц

Мишел Цини (Michelle Cinni) 63, 75, 172, 173, 181

## Џ

Дамијен Џерардин (Damien Gerardin) 94, 714  
Ендрју Џордан (Andrew Jordan) 101, 111, 112, 121, 123, 124,  
137, 139, 172, 175, 176, 178, 182  
Кристијан Џорџес (Christian Joerges) 54, 172, 175

### **Ш**

Мајкл Шеклтон (Michael Shackleton) 73, 179

Стефан Шојер (Stefan Scheuer) 114, 146, 153, 175, 179, 180

Герт Шпаргарен (Gert Spaargaren) 111, 179

Детлеф Шпринц (Detlef F. Sprinz) 105, 171, 178



## РЕГИСТАР ПОЈМОВА

Актери 15,16,17,18,21,22,23,25,26,28,29,30,32,33,35,39,41,43,45,49,50,52,55,58,63,65,69,75,76,77,78,85,86,90,96,99,104,110,112,115,124,127,129,130,133,135,137,139,157,161,164

Акциони програм заштите животне средине (ЕАП) 101,103,104,105,106,110,111,114,115,125,127,128,129,130,131,139,145,150,152

Генерални директорат за животну средину 91,104,118,119,134,136

Директива 74,86,87,91,101,104,106,115,120,121,124,133,141,145,146,147,148,149,150,151,152,155,161,163,165,167

Државе чланице 49,50,51,52,53,54,55,56,57,59,61,67,70,72,75,76,79,82,83,84,85,86,87,89,90,91,94,95,96,99,113,114,115,116,118,119,123,124,126,131,133,137,140,141,142,148,151,152,153,157,158,160,161,162,163,164,166,167,168

Европска комисија (Комисија) 49,51,52,58,60,61,63,69,70,72,73,74,76,77,78,79,80,81,82,83,85,86,87,89,90,91,92,94,95,103,104,111,116,117,118,119,127,131,133,134,135,141,142,152,153,158,162,163,164,166,169

Европска централна банка (ЕЦБ) 55,62,75,86

Европски економски и социјални комитет (ЕЕСК) 55,69,74,79,137

Европски парламент (ЕП) 49,52,55,56,57,58,59,60,61,66,69,70,73,74,75,76,77,78,79,80,81,82,93,113,118,126,131,133,134,137,138,152,158

Инструменти 16,18,39,40,41,42,43,82,84,86,111,115,123,124,130,139,140,150,165

Јавне политике 15,16,17,18,19,21,24,25,26,27,28,29,30,31,32,34,35,39,40,43,44,45,51,56,62,69,72,74,75,76,85,90,92,99,100,104,109,157,161

Јединствени европски акт (ЈЕА) 59,76,83,104,109,110,111,112,113,117,123,127,133,138

Комитет региона 55,62,69,79,137

Креирање 18,19,21,22,23,24,25,26,27,28,29,30,31,32,33,39,40,

45,49,50,51,52,57,59,62,63,65,67,68,69,71,72,75,75,76,77,78,81,  
82,84,123,124,127,129,133,134,136,137,169

Лисабонски уговор 53,81,125,126

Одлучивање 19,22,26,31,32,49,52,55,56,57,59,75,77,78,79,81,  
89,95,109,113,115,117,123,124,126,134

Отворени метод координације (ОМК) 82,83,84

Политика заштите животне средине 91,99,100,103,106,114,115,  
117,120,123,124,139,153,157,168

Примена 16,24,26,31,32,43,45,58,59,82,83,84,85,86,88,89,90,  
91,92,94,113,118,119,121,134,139,140,141,142,143,153,157,160,  
163,164,166,167,168

Регулатива 56,86,94,101,104,119,140,141

Редован законодавни поступак 77,81,126

Савет министара (Савет) 52,55,56,57,58,59,60,61,65,73,74,75,  
76,77,78,79,80,81,82,83,85,93,101,103,105,113,118,123,124,131,  
133,134,137,138,168

Спровођење 16,18,19,22,24,27,29,33,39,43,44,45,50,58,62,63,  
85,86,87,88,89,90,91,92,93,94,95,96,111,112,118,130,133,134,  
136,140,141,142,143,145,146,150,153,155,157,160,161,163,164,  
165,166,167,168,169

Суд правде Европске уније (Суд правде) 52,55,60,61,62,91,  
133,142,146

Уговор из Мастрихта 62,109,111,112,113,117,138

Уговор о функционисању Европске уније (УФЕУ)  
61,91,92,114,125,126

Уредба 17,40,45,128,150,155,161,167

## БЕЛЕШКА О АУТОРУ

Јелена Тодоровић Лазић рођена је у Јагодини (Светозарево) 1982. године. Основне студије завршила је на Факултету политичких наука Универзитета у Београду. На истом факултету, завршила је и последипломске студије, одбраном магистарске тезе под називом *Еволуција одлучивања у Савету министара ЕУ*.

Од октобра 2008. године, запослена је Институту за политичке студије као истраживач где је била ангажована на два научноистраживачка пројекта - Друштвене претпоставке за изградњу демократских институција у Србији, као и на актуелном - Демократски и национални капацитети политичких институција у процесу међународних интеграција. Докторску дисертацију под називом *Утицај процеса приступања Европској унији на креирање еколошке политике у Србији*, одбранила је 2016. године на Факултету политичких наука у Београду. Аутор је више од 20 научних радова. Учествовала је на више националних и међународних конференција. Њене области интересовања су однос Србије и Европске уније, политика проширења ЕУ, евроскептицизам, јавне политике. Учесник је двогодишњег пројекта „Француско-српски односи у области дипломатије и медијског представљања: историјско искуство и савремени изазови“, који реализује Институт за политичке студије, заједно са Сорбоном Париз IV. Говори енглески и француски језик.

## РЕЦЕНЗИЈА МОНОГРАФИЈЕ

### Јавне политике у Европској унији- осврт на политику заштите животне средине

За монографију *Јавне политике у Европској унији-осрт на политику заштите животне средине* може се рећи да је оригинални рад у пољу политикологије. Она представља вредан допринос научној дескрипцији и систематизацији знања о јавним политикама у Европској унији са посебним освртом на политику заштите животне средине, једне од репрезентативних јавних политика у ЕУ.

Аутор монографије др Јелена Тодоровић Лазић у уводним деловима користи елементе епистемолошко-сазнајних и теоријских метода, путем којих термилошко –дефиницијски одређује значење јавне политике и бројне сродне појмове и феномене као што су политика, влада, процес одлучивања. Након тога, представљају се кључни актери, како формални тако и неформални и њихова улога у процесу креирања и имплементације јавних политика. Затим се приказују најзначајнији теоријски приступи који објашњавају природу креирања јавних политика и указује се на њихове предности и недостатке. У овом делу монографије ауторка говори о врстама јавних политика али и о инструментима које јавне политике имају на располагању како би се решио одређени проблем који се доживљава као јавни. Завршни део друге целине посвећен је анализи процеса имплементације јавних политика као једне од кључних фаза за оцену успешности неке јавне политике.

У другом делу монографије, ауторка се бави анализом јавних политика у ЕУ. Део започиње представљањем теоријских приступа проучавању јавних политика у Европској унији: управљање на више нивоа ( multi-level governance) и приступ компаративне политике. Приступ управљања на више нивоа појавио се као нова перспектива за анализирање европских јавних политика почетком 90-тих година према којој националне владе више нису доминантни играчи у

креирању европских јавних политика, већ делују заједно са субнационалним и наднационалним актерима. Компаративни приступ креирању јавних политика у ЕУ посматра у поређењу са креирањем јавних политика у државама чланицама. Ауторка потом прелази на представљање актера јавних политика у ЕУ при чему детаљно анализира улогу свих значајних актера ( институције, ЕУ, интересне групе, јавно мњење) при чему треба нагласити да се код институција наглашава њихова формална улога у креирању, док се код интересних група акценат ставља на стратегијама лобирања које оне користе како би приступиле кључним тачкама у оквиру поменутих институција. Након тога, ауторка објашњава моделе креирања јавних политика на нивоу ЕУ при чему се показује одлично познавање процеса доношења одлука у бриселској машинерији. Завршни део говори о имплементацији европских јавних политика. Посебно се истиче образложење имплементационог дефицита као преовлађујућег проблема у већини држава. На њега се логички надовезује део о Европским агенцијама и њиховом месту и улози у спровођењу јавних политика.

Трећа целина монографије обухвата историјски преглед настанка и развој политике заштите животне средине која данас представља једну од најобимнијих и најуспешнијих јавних политика у оквиру ЕУ. Еволуција еколошке политике представљена је кроз неколико фаза у периоду 1957-2018. које се поклапају са ревизијама Оснивачких уговора. Централно место заузима педантна и детаљна анализа процеса креирања политике заштите животне средине. У наставку су представљени досадашњи резултати политике заштите животне средине у домену неколико важних сектора: заштита воде и ваздуха, природних ресурса, климатских промена и одлагање отпада.

Упркос бројним посматрањима, извештајима и научним радовима о политици заштите животне средине у Европској унији, област је и даље добрим делом научно и систематски неистражена. Ова монографија кроз политиколошку призму пружа увид у комплетан процес креирања и реализацији ове политике у Европској унији. Резултати монографије се огледају у попуни појединих празнина, проналажењу иновација у постојећим моделима креирања, као и оцењивању стања и тенденција које су забележене у процесу креирања политике

заштите животне средина на нивоу државе које претендује на чланство у Европској унији. Ауторка овим радом показује да је теоријски компетентна, да анализу спровди пажљиво, као и да у детаље познаје материју који обрађује. Поред поменутог, треба нагласити да је рад изузетно писмен, са истанчаним осећајем за прецизну употребу теоријских појмова, тако да поред научног доприноса пружа и уживање у читању.

Редовни професор  
др Снежана Ђорђевић

## РЕЦЕНЗИЈА МОНОГРАФИЈЕ

### “Јавне политике у Европској унији – осврт на политику заштите животне средине”

аутор др Јелена Тодоровић Лазић

Монографија др Јелене Тодоровић Лазић “*Јавне политике у Европској унији – осврт на политику заштите животне средине*” представља резултат систематског рада и истраживања, проистеклог из успешно одбрађене докторске дисертације. Ова монографија се бави проблемима јавних политика у њиховом и теоријском и практичном смислу. У теоријском смислу имам у виду ту теоријску заснованост јавних политика која је условљена различитим теоријским приступима, док практични смисао обухвата детаљну и прецизну анализу процеса креирања и остваривања јавних политика генерално.

Систематичност ове монографије је видљива у конкретној структури рада и посебно у појединим одељцима који представљају једну врсту научних новитета. Други степен новитета и аутентичности ове монографије чине посебни делови, као што су одељци о актерима јавних политика и теоријским оквирима јавних политика. Посебан нагласак у овој рецензији стављам на одељак о теоријским оквирима јавних политика. Наиме, ауторка Јелена Тодоровић Лазић наводи у монографији девет теоријских оквира и о сваком од њих посвећује посебан поделака истражујући до појединости важност, предности и недостатке овог модела. Ови теоријски модели своју важност налазе управо у централном делу монографије, а то је део о јавним политикама у Европској унији и посебно у одељку о актерима креирања јавних политика у Унији. Ту је видљива вредност када ауторка анализира неформалне актере јавних политика у ЕУ – јавно мњење и политичку партиципацију, односно грађане као актере, као и утицај лобирања. Ауторка исправно закључује и то на основу конкретних података да је “систем ЕУ је у великој мери отворен

за интересне групе и оне имају тенденцију да се концентришу на питања из конкретне области или сектора индустрије. Разноврсност интересних група у ЕУ је резултат покушаја Комисије да активно стимулише настанак и активности ових група. На годишњем нивоу, Комисија троши приближно милијарду евра на подршку интересним групама на нивоу ЕУ. За њу, то представља начин да се повећа легитимност њених иницијатива”. Иако то на први поглед изгледа парадоксално, лобирање уједно значи фокусирање на конкретан друштвени проблем и својеврсни начин интеграције у разоткривању проблема и његовог могућег решења.

Следећа вредност ове монографије се налази у делу у ком се истражује имплементација јавних политика. Ауторка анализира две групе актера у овом процесу, тако да прву групу чине јавни актери (европски, национални и субнационални), док другу групу представљају приватни актери (појединци, фирме и групе).

И на крају, предмет монографије и самог истраживања, је политика заштите животне средине Европске уније. Ауторка истражује еколошку политику Уније, прво у историјском а онда у функционалном контексту, мерећи њену крајњу ефикасност имајући у виду пре свега ефикасност њених актера у креирању и имплементацији ове јавне политике. Овај део је богат детаљима из споразума ЕУ, као и детаљима из акционих програма заштите животне средине ЕУ, који показују планску и детаљну одлучност Уније ка решавању еколошких проблема. Ауторка је позиционирала и у центар ставила најмлађу јавну политику, политику заштите животне средине. Политика заштите животне средине ЕУ не само што је најмлађа већ и најконтроверзнија. Пре свега зато што она представља својеврсни интересни сукоб политике и економије који се налази у основи интегративног фактора Уније, односно у идеји слободног протока робе и капитала. Еколошка политика ову идеју, основни мотив Уније, ставља у границе виших друштвених и цивилизацијских интереса, интересима опставнка и контролисаног развоја. Ова монографија коју препоручујем за штампуу значајној мери употпуњује скроман научни фонд који се бави проучавањем животне средине,



као и у оном скупу наука и научних дисциплина које се са становишта својих предмета проучавања баве овим појавама.

Монографија “Јавне политике у Европској унији – осврт на политику заштите животне средине”, представља једно оригинално научно дело које се на системски начин бави истраживањем не само јавних политика уопште и теоријских праваца у анализи јавних политика, већ и једном специфичном и посебно младом јавном политиком – политиком заштите животне средине или еколошком политиком. У својој монографији Јелена Тодоровић Лазић истиче специфичност ове политике у контексту у којој се налази Европска унија са свим својим специфичностима, сумњама и проблемима. Те специфичности се огледају не само у начину на који се та политика и креира. Морам истаћи да је у питању једна врста дубинске анализе која у себи систематизује сазнања више наука, не само чисте политикологије већ и оних наука које са друштвеног становишта проучавају однос између друштва и природе, односно животне средине. Научни допринос је управо у откривању нових сазнања у области социјалне и политичке екологије, методологији креирања и одлучивањима у областима јавних политика и еколошке политике. Други научни допринос налази се у чињеници да је еколошка политика Европске уније, као јавна политика, прилично неистражена област у нашој научној и академској јавности те на овај начин и овом монографијом ствара се основа за још прецизније истраживање ове области. Ова монографија биће препоручена студентима Факултета политичких наука, као шира литература, на мастер програму Еколошка политика, где се ова врста јавне политике изучава.

У Београду,

проф. др Дарко Надић

22.1.2019.

Редовни професор Универзитета у Београду

Факултет политичких наука

Рецензија монографије: Др Јелена Тодоровић Лазић,

**Јавне политике у Европској унији- осврт на политику  
заштите животне средине**

Монографија Јелене Тодоровић Лазић, *Јавне политике у Европској Унији-осврт на политику заштите животне средине* представља оригиналну научну студију која проучава изразито актуелну тему из области јавних политика. Ауторка приступа теми из више углова и употребљава бројне методе, па се може уочити да поред претежно политиколошког угла посматрања развоја политике заштите животне средине у ЕУ, у самој монографији су присутни и методи других сродних наука. Из тог разлога, непоходно је истаћи да ова студија поседује и мултидисциплинарни карактер.

Ауторка у оквиру студије подробно анализира феномен јавних политика, његова бројна тумачења и значења што на својеврстан начин представља одличну полазну тачку за целисходну анализу јавних политика, као и повезане процесе њиховог креирања и имплементације. Ако јавне политике посматрамо као смишљене акције владе у циљу достизања одређених друштвених циљева, односно као сврсиходно деловање владе, можемо заључити да је ова монографија изразито значајна, пошто истражује једну од кључних јавних политика у савременом добу, а то је политика заштите животне средине или еколошка политика.

Др Тодоровић Лазић приступа овој политици свеобухватно, разматрајући не само владине актере који неизбежно учествују у процесу креирања и имплементације ове политике на нивоу ЕУ, већ и бројне друге чиниоце и елементе који такође имају активну ролу у формацији јавнополитичких решења у овој сфери. Ту се неизбежно сврставају интересне групе које ауторка анализира у раду, али поред тога се и наводе видови политичке партиципације преко којих грађани учествују у процесу доношења одлука.

У оквиру монографије, истиче се све мањи значај владиних актера у процесу одлучивања у сфери политике

заштите животне средине. Ауторка феномен еколошке политике у ЕУ посматра кроз призму управљања на више нивоа, где се у процес одлучивања укључују сви релевантни актери по вертикали политичког система.

Кроз историјски приступ, ауторка истражује политику заштите животне средине од њене ембрио фазе на нивоу Европске уније па све до данашњих дана. Прате се и маркирају све релевантне преломне тачке и генеза еколошке политике ЕУ. Мапирају се детаљно сви сигнификантни елементи у сфери заштите животне средине.

У овире студије, може се уочити да поред представљања конкретних јавнополитичких решења и њихових политичких и друштвених импликација, ауторка покушава да изнађе алтернативне моделе и предлаже потенцијалне иновације како би се достигли што виши стандарди у политици заштите животне средине. Ово је од изразите важности за Србију, која у оквиру приступања ЕУ мора да хармонизује и своју политику заштите животне средине са стандардима ЕУ.

На основу свега наведеног, може се закључити да је монографија др Јелене Тодровић Лазић важно штиво за јасније сагледавање политике заштите животне средине унутар Европске уније, а у ширем смислу и за истраживање јавних политика уопште. Ауторка на систематичан начин приступа истраживању ове изразито актуелне теме, а о оригиналности сведочи и чињеница да у Србији још увек није научно истражена ова област.

У Београду, 24. 01. 2019,  
Др Петар Матић,  
Научни сарадник,  
Институт за политичке студије

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

321.022(4-672EU)(0.034.2)

502.14(4-672EU)(0.034.2)

**ТОДОРОВИЋ Лазих, Јелена, 1982-**

Јавне политике у Европској унији [Електронски извор] : осврт на политику заштите животне средине / Јелена Тодоровић Лазих.  
- Београд : Институт за политичке студије, 2019 (Житиште : Ситопринт). - 1 електронски оптички диск (CD-ROM) ; 12 cm

Тираж 100. - Белешка о аутору: стр. 194. - Стр. 195-202: Рецензија монографије / Снежана Ђорђевић, Дарко Надић, Петар Магић.  
- Напомене и библиографске референце уз текст. - Регистри. - Библиографија.

ISBN 978-86-7419-309-9

а) Јавна политика -- Европска унија б) Животна средина -- Заштита  
-- Европска унија

COBISS.SR-ID 278745868

