

Priredili:
Dr Predrag Jelenković
Mr Ljiljana Jelenković

***Životna sredina
u dokumentima
Evropske unije***

Niš, 2012.

Dr Predrag Jelenković

Mr Ljiljana Jelenković

**ŽIVOTNA SREDINA U DOKUMENTIMA
EVROPSKE UNIJE**

Recenzenti:

Prof. dr Zoran Šapurić, Univerzitet " American College"
Skopje

Saša Miljković, Počasni konzul Republike Francuske u
Nišu

Izdavač:

MRCN, Obrenovićeva 38 Niš

Za izdavača:

Mladen Velojić, direktor

Lektor:

Nataša Ilić

Tehnički saradnik:

www.milosgrozdanovic.com

Dizajn korica:

Nikola Lukić

Tiraž:

300

Štampa:

PD „GRAFOVID“ doo Niš

ISBN 978-86-910483-6-5

Recenzija

Priručnik „Životna sredina u dokumentima Evropske unije“ mr Ljiljane Jelenković i dr Predraga Jelenkovića daje temeljan osvrt na delovanje i aktivnosti Evropske unije u oblasti životne sredine, odnosno zaštite i unapređivanja životne sredine u Uniji. Imajući u vidu da je Evropska unija najveća nadnacionalna organizacija u svetu, da ima veoma visoke standarde u oblasti životne sredine i da posvećuje ogromnu pažnju unapređivanju i zaštiti životne sredine, aktuelnost problematike je permanentna. Evropska unija problematiku životne sredine smatra bitnim preduslovom za zaštitu zdravlja svojih građana i za njihov kvalitetan život. Isto tako, poseban značaj ovom radu daju aspiracije Republike Srbije za punopravno članstvo u Uniji i obaveze koje treba da ispuni na putu ka Uniji u oblasti životne sredine.

Sam priručnik daje solidan prikaz aktivnosti Evropske unije u okviru životne sredine, kao i institucija koje kreiraju, usvajaju i implementiraju politku, strategije i legislativu Unije u okviru životne sredine. U uvodnom delu autori daju iscrpan pregled istorijata nastajanja

i razvoja Evropske unije, koji omogućava dalju razradu problematike životne sredine. Potom se opisuje struktura Evropske unije i njene institucije koje imaju kompetencije u oblasti životne sredine, a posebno Evropski parlament, Savet ministara, Evropska komisija i Evropski savet, kao i agencije koje imaju kompetencije u ovoj oblasti. Sledеći deo obrađuje ciljeve i načela politike EU u oblasti životne sredine, zatim se analiziraju aktivnosti Saveta Evrope kao organizacije koja tesno sarađuje sa Evropskom unijom u mnogim oblastima, između kojih i u oblasti životne sredine. Pritom se ne zaboravlja sistem za eko-menadžment i proveru, kao bitan element aktivnosti Unije u upravljanju životnom sredinom. Međunarodno ekološko pravo, kao specijalizovana grana opшteg međunarodnog prava, elaborira najvažnije međunarodne akte i konvencije. Imajući u vidu da su ljudska prava sve više povezana sa zaštitom životne sredine, da se ova takozvana treća generacija ljudskih prava sve više razvija i da je neophodan uslov za transparentno, odnosno javno usvajanje odluka i akata u oblasti životne sredine, autor uspešno uočava veliki značaj ovih prava. Savremena Evropska unija je decentralizovana unija sa jakim kompetencijama regiona i zato je dobro što

se obrađuje regionalni aspekt upravljanja životnom sredinom.

U priručniku se ukazuje na tesnu povezanost životne sredine i održivog razvoja, što je jedna od osnovnih karakteristika svih aktivnosti Evropske unije u oblasti životne sredine. Isto tako, veoma detaljno se prikazuju i finansijski instrumenti Unije, koji se primenjuju u zaštiti i unapređivanju životne sredine, a posebno instrument prepristupne pomoći IPA (Instrument for Pre-Accession assistance). Ukazuje se i na ogroman značaj finansiranja različitih aktivnosti u oblasti životne sredine u zemljama Evropske unije, kao i u zemljama aspirantima za članstvo u Uniji. Putem grafičkih prikaza na veoma plastičan način se prikazuju odredjene aktivnosti Unije.

Imajući u vidu izneseno može se zaključiti da priručnik na veoma uspešan način obrađuje i analizira problematiku životne sredine u Evropskoj uniji, koja iz dana u dan dobija sve veći značaj, te preporučujem njegovo publikovanje.

Prof. dr Zoran Šapurić
Univerzitet „American College“ Skopje

Priručnik „Životna sredina u dokumentima Evropske unije“ mr Ljiljane Jelenković i dr Predraga Jelenkovića predstavlja doprinos u oblasti koja u poslednjih nekoliko godina beleži razvojnu tendenciju u Srbiji. Autori nas na jednostavan i jasan način upoznaju sa kompleksnom materijom politike Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine.

U svetlu očekivanja mišljenja Evropske komisije o spremnosti za status kandidata za članstvo u EU, priručnik pokazuje značaj koji EU daje oblasti životne sredine. Naime, propisi iz ove oblasti regulišu raznovrsne aspekte, od onih koji čine svakodnevni život građana (kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, očuvanje biodiverziteta...), do složenih pitanja industrijskog razvoja (zelene tehnologije, alternativni izvori energije, genetski modifikovani organizmi i sl.).

Ovo je ujedno jedna od oblasti u kojoj se prati napredak Srbije u približavanju evropskim standardima i jedna od pregovaračkih tema za pristupanje EU. Evropska komisija u Izveštaju o napretku za 2010. godinu ocenjuje da je Srbija ostvarila umereni napredak u ispunjavanju evropskih standarda u domenu zaštite životne sredine i da je potrebno jačati kapacitete za primenu zakona i propisa u ovoj oblasti.

Ravnoteža između sprovođenja politike zaštite životne sredine i razvoja, kreiranja i zaokruživanja zajedničkog, jedinstvenog tržišta i efekta koji bi pojačani industrijski razvoj i slobodna konkurenca, te želja za napretkom, mogla imati po životnu sredinu, predstavlja nit koja je ozvaničena u Jedinstvenom evropskom aktu koji je stupio na snagu 1987. godine, a kojim se i zaokružuje zajedničko tržište. Od ovog Ugovora pa do danas predviđa se da EU u pripremi i sprovođenju aktivnosti u oblasti životne sredine uzme u obzir i raspoloživa naučna i tehnička saznanja, stanje životne sredine u različitim regionima, potencijalne koristi i troškove preduzimanja mera i odsustva preduzimanja mera i ekonomski i društveni razvoj EU u celini. Takav pristup u kreiranju i sprovođenju ove politike, kao i njen obim i troškovi usklađivanja predstavljaju pravi izazov za državu koja se priprema za članstvo.

U tom smislu, priručnik predstavlja i obimnu i sveobuhvatnu studiju koja se može posmatrati i kao udžbenik za ovu oblast, budući da omogućava da shvatimo složenost i povezanost politike zaštite životne sredine sa celokupnim razvojem društva i privrede, nagoveštavajući da sličan dugotrajan proces očekuje našu zemlju i da je potrebno da se suočimo sa činje-

Životna sredina u dokumentima Evropske unije

nicom da nas očekuje težak posao oko usvajanja i potpunog sproveđenja ove politike.

Saša Miljković,
Počasni konzul Republike Francuske u Nišu

SADRŽAJ

Uvod.....	13
Struktura Evropske unije.....	17
Evropski parlament.....	18
Savet evropske unije (Savet ministara).....	21
Evropska komisija.....	22
Evropski savet.....	24
Sud pravde evropskih zajednica.....	26
Institucije EU nadležne za kreiranje i sprovođenje politike i prava životne sredine.....	28
Evropska agencija za životnu sredinu (EEA).....	29
Evropska agencija za rekonstrukciju.....	30
KARDS Program pomoći Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju.....	32
IPA Program.....	33
Ciljevi i načela politike EU u oblasti životne sredine.....	36

Savet Evrope.....	39
Zaštita životne sredine u okviru Saveta Evrope..	51
Vrsta pravnih akata EU.....	54
Struktura legislative EU u oblasti životne sredine.	58
Zakonodavstvo EU o zaštiti životne sredine.....	59
Akcioni program EU u oblasti životne sredine.....	68
Strategija EU u oblasti održivog razvoja.....	70
Slistem EU za eko menadžment i proveru (EMAS).....	76
Istorija EMAS-a.....	77
Ciljevi EMAS-a.....	79
Međunarodno ekološko pravo kao specijalizovana grana opšteg međunarodnog prava.....	81
Uticaj međunarodnog ekološkog prava na nacionalna ekološka zakonodavstva.....	82
Uloga međunarodnih organizacija u daljem razvoju ekološkog prava.....	83
Ekonomski komisija UN za Evropu (UNECE)....	85

Međunarodni pravni okvir za učešće javnosti u procesu donošenja odluka u oblasti zaštite životne sredine.....	89
Upravljanje zaštitom životne sredine na regionalnom nivou.....	91
Ljudska prava i zaštita životne sredine.....	97
Pravo na adekvatnu životnu sredinu.....	101
Skraćenice.....	102
Literatura.....	104

UVOD

Evropska unija (EU) je međuvladina i nadnacionalna unija dvadeset sedam evropskih država. Unija svoje korene vodi od Evropske ekonomske zajednice, osnovane Rimskim ugovorom 1957. godine od strane šest evropskih država. Od tada se Evropska zajednica proširila pridruživanjem novih država članica. Ova zajednica je оформљена pod sadašnjim imenom Ugovorom o Evropskoj uniji (Mastihtski ugovor) 1992. godine. Mnogi aspekti EU postojali su i pre potpisivanja ovog ugovora, preko raznih organizacija оформљених 50-ih godina dvadesetog veka. Lisabonskim sporazumom потписаним у decembru 2007. godine предвиђена је измена садашњих споразума како би се кориговале политичке и правне структуре Европске уније. Процес ратификације Lisabonskog споразума завршен је у новембру 2009. године.

Evropska unija ствара јединствено тржиште путем система закона који се примењује у свим државама чланicама, што гарантује слободан проток људи, роба, услуга и капитала. Она задржава једночику трговинску политику, пољопривредну политику и политику у области рибарства и регионалног развоја. 1999. године

Evropska unija je uvela zajedničku valutu evro, koju je do sada usvojilo 13 država članica.

Političke aktivnosti Evropske unije ispoljavaju se u mnogim sferama, od politike zdravstva i ekonomske politike do inostranih poslova i odbrane. Kontrola pasoša na graničnim prelazima država članica je ukinuta Šengenskim sporazumom. U zavisnosti od razvijenosti svake zemlje ponaosob, organizacija Evropske unije se razlikuje u različitim oblastima.

EU je definisana kao:

FEDERACIJA	KONFEDERACIJA	MEĐUNARODNA ORGANIZACIJA
<ul style="list-style-type: none">• monetarni odnosi• poljoprivreda• trgovina• zaštita životne sredine	<ul style="list-style-type: none">• socijalna politika• ekonomska politika• zaštita potrošača• unutrašnja politika	<ul style="list-style-type: none">• spoljna politika

Evropska unija je najmoćnija regionalna organizacija koja trenutno postoji u svetu. Kao što se iz prethodnog može videti, u nekim oblastima gde su države članice svoj suverenitet prepustile Evropskoj uniji, može se reći da je Evropska unija

federacija ili konfederacija. Unija nema pravo da prenesti dodatna ovlašćenja drugih članica na sebe bez dopuštenja određene članice. Isto tako, određeni broj članica rukovodi samostalno svojim politikama od nacionalnog interesa, kao što su inostrani poslovi, odbrana ili valuta.

Zahvaljujući ovakvom ustrojstvu, Evropska unija se ne može definisati ni kao internacionalna organizacija, ni kao konfederacija ili federacija. Moglo bi se reći da je sui generis celina.

Glavna oblast na kojoj EU počiva je jedinstveno tržište koje se bazira na 4 osnove:

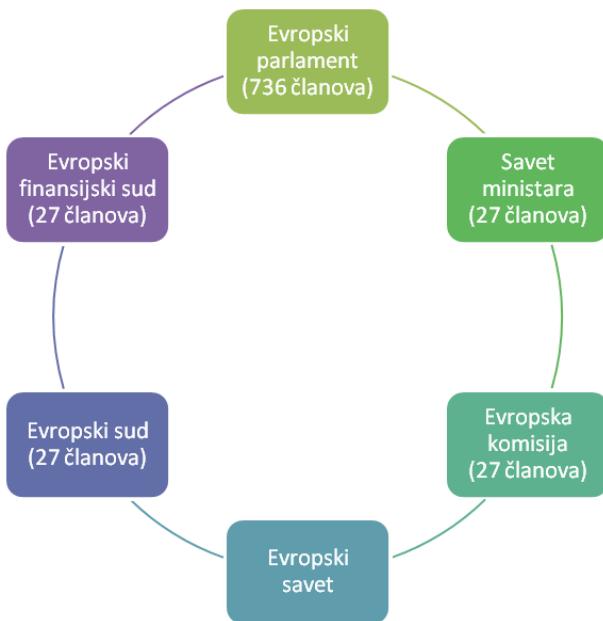


Pravnu osnovu Evropske unije čine ugovori između njenih članica. Oni su donošeni tokom godina. Prvi takav ugovor je Ugovor iz Pariza (1951. godine), kojim je oformljena Evropska zajednica za ugalj i čelik između šest evropskih zemalja. Ovaj ugovor je istekao pre donošenja docnijih ugovora. Sa druge strane, Rimski ugovor (1957. godine) i dalje traje. Posle njega je donesen Mastrihtski ugovor (1992. godine), koji je Evropsku uniju konstituisao pod tim imenom. Najviše amandmana na Rimski ugovor ticalo se pristupa 10 novih članica 1. maja 2004. godine.

Članice EU nedavno su se dogovorile oko teksta Ustava koji će, ako se ratificuje od strane članica, postati prvi zvanični ustav EU, zamenjujući sve dotadašnje ugovore.

Struktura Evropske unije

Evropska unija ima nekoliko institucija:



Evropski parlament

Evropski parlament predstavlja jednu polovinu zakonodavstva Evropske unije a čine ga neposredno izabrani predstavnici građana zemalja EU, tako da ova institucija daje Uniji demokratski legitimitet i dodatno deetatizuje Evropsku uniju. Od 1979. godine poslanici Evropskog parlamenta biraju se na novu izbornih sistema svake od država članica EU, a njihov mandat traje pet godina (trenutno 736, a uskoro će biti 750 poslanika). Iako se poslanici biraju po državnom ključu, oni se organizuju po političkim grupama a ne po državljanstvu, što Evropski parlament čini međunarodnom institucijom izraženog nadnacionalnog karaktera. Svaka država članica ima određeni broj poslanika, koji se u nekim slučajevima biraju po nacionalnim izbornim jedinicama. Parlament i Savet Evropske unije zajedno usvajaju zakone u skoro svim oblastima po redovnoj zakonodavnoj proceduri. Ovo se takođe odnosi i na budžet Evropske unije. Konačno, Evropska komisija odgovara Evropskom parlamentu, a potrebno joj je i njegovo odobrenje za imenovanje, kao što mora i da podnosi izveštaje Parlamentu. Predsednik Evropskog parlamenta predstavlja Parlament.

Predsednika i potpredsednika Parlamenta biraju poslanici na svake dve i po godine. Sedište Evropskog parlamenta nalazi se u Strazburu.

Evropski parlament je centralno mesto za raspravu o svim značajnim pitanjima u EU, gde se susreću, prepliću i promovišu nacionalni stavovi zemalja članica u pogledu kreiranja politika unutar Unije. Ovaj organ EU ima:

zakonodavna ovlašćenja

- učestvuje u predlaganju i usvajanju propisa EU

budžetska ovlašćenja

- raspravlja o predloženom budžetu i može ga odbiti, što celu proceduru usvajanja vraća na početak

kontrolna ovlašćenja

- donosi odluke
- učestvuje u izboru organa i dr.

Komitet za životnu sredinu, kao radno telo u okviru Evropskog parlamenta, formiran je 1973. godine i to je dvanaesti komitet od kako je Evropski parlament počeo sa radom 1952. godine. Članstvo u komitetu je povećano sa početnih 36 čla-

nova i njegova nadležnost je vremenom proširena na pitanja zaštite potrošača, odnosno bezbednosti hrane i javnog zdravlja. U skladu sa tim, naziv ovog tela danas je Komitet za životnu sredinu, javno zdravlje i bezbednost hrane i broji preko 65 članova (sa 62 zamene)¹ i različitih političkih grupacija: evropske narodne partije i evropske demokrate, socijalistička grupa, savez liberala i demokrata, zeleni i slobodni evropski savez, evropska ujedinjena levica i nordijska zelena levica, nezavisni i demokratska grupa itd.

¹

Izvor:<http://www.europarl.europa.eu/activitis/committees/membersCom.do?language=en&body=ENVI>

Savet Evropske unije (Savet ministara)

Savet Evropske unije ili Savet ministara EU predstavlja najvažnije telo EU koje ima zakonodavne i izvršne nadležnosti.

Savet Evropske unije (Savet ministara) čini drugu polovinu zakonodavstva Evropske unije. Čine ga ministri iz svake države članice, a u zavisnosti od problema kojim se bavi, sastaje se u drugačijem sastavu. I pored različitog sastava, smatra se jednim telom. Pored zakonodavne uloge, Savet Evropske unije ima i izvršne funkcije po pitanju zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

U Savetu se odluke donose jednoglasno ili kvalifikovanom većinom (glas države je određen s obzirom na broj stanovnika). Sastanci Saveta se održavaju redovno jednom mesečno, a po potrebi organizuju se i vanredna zasedanja, kao i nezvanični sastanci na kojima se ne donose odluke (nazivaju se Gimnik sastanci po imenu nemačkog dvorca u kome je održan prvi ovakav sastanak u aprilu 1974. godine).

Evropska komisija

Evropska komisija je izvršno telo i odgovorna je za zakonske inicijative i svakodnevno upravljanje Evropskom unijom. Trenutno je čini 27 evropskih komesara za različita polja delovanja, po jedan iz svake države. Predsednika i članove Evropske komisije predlaže Evropski savet. Imenovanje predsednika i članova Komisije mora da odobri Evropski parlament.

Evropska komisija je najvažnija izvršna institucija EU. Ona ima ovlašćenja da pokreće inicijative, da priprema odluke Saveta EU i da ih sprovodi po usvajanju, da nadzire primenu odluka i drugih propisa na teritoriji država članica EU. Evropska komisija takođe obezbeđuje sprovođenje osnivačkih ugovora i ostvarivanje interesa EU.

Svaka država članica ima po jednog predstavnika u Evropskoj komisiji, koji su nezavisni u svom radu. Oblasti nadležnosti komesara su: saobraćaj i energetika, konkurenčija, poljoprivreda, seoski razvoj i vodoprivreda, privreda i informatičko društvo, unutrašnje tržište, poreska politika i carinska unija, istraživanje, ekonomска и monetarna pitanja, razvoj i humanitarna pomoć, proširenje, spoljni poslovi, trgovina, zaštita zdrav-

lja i potrošača, regionalna politika, obrazovanje i kultura, budžet, pravosuđe i unutrašnji poslovi, zapošljavanje i socijalna pitanja.

U okviru Komisije deluje poseban direktorat za životnu sredinu koji ima ulogu da inicira i priprema novu legislativu u oblasti životne sredine, kao i da obezbedi da se dogovorene mere primene u državama članicama. Sedište direktorata je u Briselu i preko 500 zaposlenih² je podeljeno u osam organizacionih jedinica:



² Izvor:http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/dg_environment.pdf

Evropski savet

Političko vođstvo Evropske unije je Evropski savet, koji se obično sastaje četiri puta godišnje. Njega čini jedan predstavnik po državi (ili šef države ili šef vlade), uz predsednika Evropskog saveta i predsednika Evropske komisije. Predstavnici država članica pomažu njeni ministri inostranih poslova. Evropski savet koristi svoju vodeću ulogu da reši sporove između država članica i institucija Evropske unije i da se reše političke krize i neslaganja zbog kontroverznih pitanja i politika. Evropski savet ne treba poistovećivati sa Savetom Evrope, međunarodnom organizacijom nezavisnom od Evropske unije.

Evropski savet prema Ugovoru o EU (1992. godine) daje smernice potrebne za razvoj EU i određuje opšte političke ciljeve EU. Evropski savet u pravnom smislu nije telo EU, već sastanak na najvišem nivou predstavnika država članica (samit EU). Pojam Evropski savet nastao je dugogodišnjom praksom međudržavnog dogovaranja, a prvi put je zvanično pomenut u Jedinstvenom evropskom aktu³ (Single European Act – SEA).

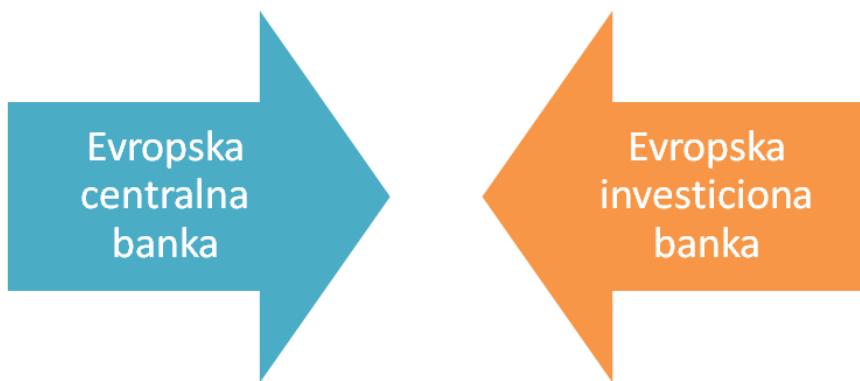
³ Jedinstveni evropski akt (Single European Act) usvojen je 1987. godine.

Predsednici vlada ili država članica EU sastaju se najmanje dva puta godišnje kako bi razmotrili sva pitanja od značaja za EU. Na sastancima Evropskog saveta razmatraju se ključna pitanja od interesa za spoljnu, bezbednosnu i unutrašnju politiku EU, a zaključci se potom objavljaju u vidu saopštenja i imaju ulogu smernica za rad institucija EU.

Sud pravde Evropskih zajednica

Sud pravde Evropskih zajednica jedini je ovlašćeni tumač odredbi osnivačkih ugovora EU. Sud je nadležan za primenu prava Zajednice i za tumačenje odredbi prava EU. Sud može odlučivati u slučajevima koje podnose države članice, institucije Zajednice, kao pravna i fizička lica. U postupku pretvodnog tumačenja prava Zajednice, koji se pokreće na zahtev suda države članice, Sud obezbeđuje jedinstveno tumačenje prava Zajednice. Sud pravde Evropskih zajednica ima 25 sudiјa i 8 nezavisnih advokata. Sedište Suda je u Luksemburgu.

U EU postoji i nekoliko finansijskih tela:



Postoji još mnogo tela zaduženih za sprovođenje ob-jektivne politike i pravde. To su tzv. **agencije Evropske unije**.

Evropska unija nema zvanični glavni grad, a sedišta njenih institucija nalaze se u nekoliko različitih gradova:



Institucije EU nadležne za kreiranje i sprovođenje politike i prava životne sredine

Kreiranje i sprovođenje politike i prava EU u oblasti životne sredine u nadležnosti je nekoliko različitih institucija:

Institucije EU

- Evropski parlament
- Savet ministara
- Evropska komisija
- Evropski savet
- Evropski sud
- Evropski finansijski sud

Finansijska tela EU

- Evropska centralna banka
- Evropska investiciona banka

Agencije EU

- Evropska agencija za životnu sredinu
- Statistički zavod evropskih zajednica
- druge agencije

Evropska agencija za životnu sredinu (EEA)

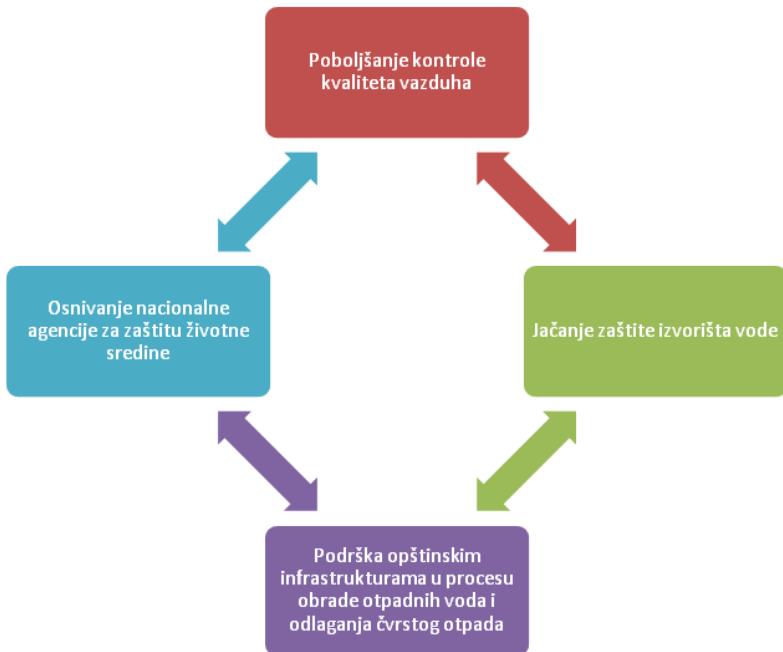
Agencija je osnovana 1990. godine i njena uloga je da podrži održivi razvoj i postigne značajan i merljiv napredak u očuvanju životne sredine u Evropi, pružajući važne i pouzdane informacije institucijama koje kreiraju politiku i donose odluke, ali u najširoj javnosti. EEA je započela sa radom 1994. godine. Sedište joj je u Danskoj (Kopenhagen). Agencija je otvorena prema državama koje nisu članice EU ali dele brigu za životnu sredinu, kao što su Island, Lihtenštajn i Norveška, koje su članice od osnivanja. EEA zapošljava oko 100 ljudi i raspolaže godišnjim budžetom od 25 miliona evra.

Evropska agencija za rekonstrukciju

Evropska agencija za rekonstrukciju je osnovana februara 2000. godine sa sedištem u Solunu i operativnim centrima u Beogradu, Podgorici i Prištini. Organizovana je kao nezavisna agencija EU čiji rad nadziru Evropski savet i Evropski parlament. Osnovni zadaci Evropske agencije bili su: neposredno sprovođenje obnove i razvoja privrede, uspostavljanje temelja za razvoj tržišne privrede i jačanje privatnog preduzetništva, kao i podrška razvoju demokratije, ljudskih prava i pravne države. U nadležnosti Evropske agencije bile su teritorije Srbije, Crne Gore, a od decembra 2001. godine i teritorija Republike Makedonije.

Za zaštitu životne sredine Agencija je finansirala oko 40 miliona evra. Npr., na teritoriji Srbije u 2006. godini uloženo je 3 miliona za:

Životna sredina u dokumentima Evropske Unije



KARDS – Program pomoći Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju

Pomoć EU namenjena zemljama zapadnog Balkana ostvarivala se i u okviru programa KARDS (CARDS). Svrha ovog programa bila je pružanje podrške pomenutim zemljama u procesu stabilizacije i pridruživanja. On je bio usmeren na ekonomsku obnovu, demokratsku stabilizaciju, modernizaciju državne uprave, pomirenje i povratak izbeglih i internu raseđenih lica i unapređivanje regionalne saradnje (npr. za period od 2001. do 2006. godine, Evropska unija je u okviru programa KARDS izdvojila 4,65 milijardi evra pomoći za zemlje zapadnog Balkana).

IPA program

Instrument pretpripravne pomoći IPA (Instrument for Pre-Accession assistance) novi je instrument pomoći za razdoblje 2007 – 2013. koji zamjenjuje dosadašnje programe CARDS (Program pomoći Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju), PHARE (Program pomoći Zajednice zemljama centralne i istočne Europe), ISPA (Instrument strukturne politike za pretpripravnu pomoć) i SAPARD (Prepripravni program usmeren na ruralni razvoj, napredak u poljoprivredi i pripremu države kandidata za korišćenje sredstava iz fondova zajedničke poljoprivredne politike).

Program IPA uspostavljen je Uredbom Veća br. 1085/2006, a 12. juna 2007. godine donesena je Uredba Komisije br. 718/2007 o spovođenju Uredbe Veća EU o uspostavljanju IPA programa. Uredbom Komisije br. 80/2010 od 28. 01. 2010. menja se i dopunjuje Uredba Komisije br. 718/2007.

Finansijska vrednost programa IPA za sedmogodišnji period iznosi 11,468 milijardi evra.

Osnovni ciljevi programa IPA su pomoć državama kandidatima i državama potencijalnim kandidatima u njihovom

usklađivanju i sprovođenju pravne regulative EU i priprema za korišćenje strukturnih fondova.

Ovaj jedinstveni prepristupni instrument za pomoć u prepristupnom periodu razlikuje dve grupe zemalja:

Države sa statusom potencijalnog kandidata za članstvo u Uniji

- Albanija
- Bosna i Hercegovina
- Crna Gora
- Srbija*

Države sa statusom kandidata za članstvo u Evropskoj uniji

- Hrvatska
- Makedonija

*Na sednici Evropskog saveta koja je održana 08. i 09. 12. 2011. godine, između ostalog je objavljen i sadržaj tačke 16. zaključka Evropskog saveta po kome će Srbija do marta 2012. godine dobiti status kandidata ako se Savet do tada uveri da Srbija „pokazuje uverljivu posvećenost i da je postigla napredak u implementaciji dogovora postignutih u dijalogu (sa Prištinom), kao i da je postigla sporazum o sveobuhvatnoj regionalnoj saradnji.“

Životna sredina u dokumentima Evropske Unije

U slučaju država kandidata za članstvo, Evropska unija uz navedene oblike podrške osigurava i sredstva koja finansiraju projekte potpunog usklađivanja nacionalnih zakona s pravnom regulativom Unije, pune primene usklađenog zakonodavstva, kao i pripreme korisnika programa za sprovođenje kohezijske i poljoprivredne politike Unije.

Program IPA sastoji se od sledećih pet komponenti:

IPA I	IPA II	IPA III	IPA IV	IPA V
•jačanje kapaciteta i izgradnja institucija	•prekogranična saradnja	•regionalni razvoj	•razvoj ljudskih potencijala	•ruralni razvoj

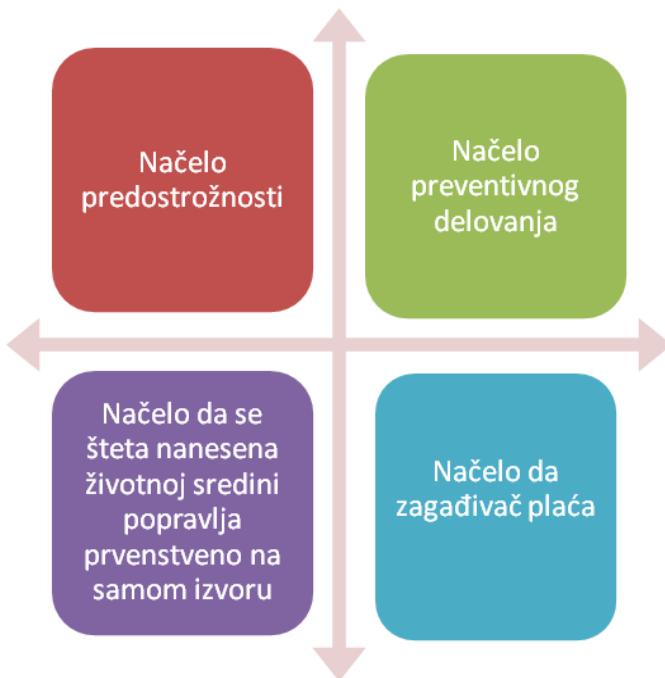
Ciljevi i načela politike EU u oblasti životne sredine

Ciljevi Evropske unije u području zaštite životne sredine utvrđeni su članom 174. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, koji propisuje da je ova organizacija predana postizanju sledećih ciljeva:

Ciljevi EU u oblasti zaštite životne sredine

Očuvanje, zaštitia i poboljšanje kvaliteta životne sredine	Zaštita ljudskog zdravlja	Racionalno korišćenje prirodnih bogatstava	Unapređenje mera na međunarodnom nivou, za rešavajuće regionalnih ili svetskih problema u oblasti životne sredine
--	---------------------------	--	---

Politika koju Zajednica sprovodi na području životne sredine usmerena je prema postizanju visokog nivoa zaštite, uz uvažavanje raznolikih uslova u različitim regionima Zajednice. Ona se temelji na sledećim načelima:



Pored odredbi člana 174, za razumevanje ciljeva i smisla načela politike EU u oblasti životne sredine treba imati u vidu i odredbe članova 2, 3. i 6. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice.

U članu 2. Ugovora formulisan je opšti cilj Zajednice na sledeći način:

„Zajednica ima za cilj da, uspostavljanjem zajedničkog tržišta, kao i ekonomske i monetarne unije i sproveđenjem zajedničkih politika ili aktivnosti predviđenih članovima 3 i 4, unapređuje skladan, uravnotežen i trajan privredni razvoj u celoj Zajednici, visok stepen zaposlenosti i socijalne zaštite, jednakosti između muškaraca i žena, trajan i neinflatorni rast, visok nivo konkurentnosti i usklađenosti ekonomskih rezultata, **visok nivo zaštite kao i poboljšanja kvaliteta životne sredine**, podizanja nivoa i kvaliteta života, privrednu i društvenu povezanost i solidarnost između država članica.“

U članu 3. eksplicitno se utvrđuje da delatnosti Zajednice obuhvataju i politiku u oblasti zaštite životne sredine.

Propisana je i obaveza da zaštita životne sredine mora biti integrisana u obrazovanje i sproveđenje politika i aktivnosti Zajednice koje se pored zaštite životne sredine navode u članu 3, a posebno s ciljem podsticanja trajnog razvoja, što je istaknuto u članu 6.

Savet Evrope

Savet Evrope – CoE (Council of Europe) je regional-na međunarodna organizacija evropskih zemalja, čije se sedište nalazi u Palati Evrope u Strazburu.

Svrha Saveta Evrope ogleda se u ostvarenju osnovnih ličnih i demokratskih prava i sloboda u Evropi, a najvažniji akti su donošenje Evropske konvencije o ljudskim pravima 1950. (European Convention on Human Rights) i uspostavljanje Evropskog suda za ljudska prava 1998. (European Court of Human Rights), kao stalnog sistema pravne zaštite (Protokol br. 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima). Savet Evrope ima 47 članica koje su istovremeno i potpisnice Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Iako je organizacija nadnacionalnog i evropskog karaktera, Savet Evrope ne pripada institucijama Evropske unije i nije Evropski savet. Članstvo u Savetu Evrope nije uslovljeno članstvom u Evropskoj uniji, mada je svih 27 zemalja Evropske unije učlanjeno u Savet Evrope.

Pored članica, Savet Evrope i Evropsku uniju povezuje ideja o ujedinjenoj Evropi, a u Nacrtu Evropskog ustava nagla-

šeno je da prava i slobode Evropske konvencije o ljudskim pravima čine sastavni deo najvišeg evropskog pravnog akta (Evropski ustav, čl. 9).

U okviru Saveta Evrope nadležnost je podeljena između šest osnovnih institucija u koje spadaju:



Parlamentarna skupština i Kongres su savetodavna tela koja daju mišljenja i preporuke neobavezujućeg karaktera. **Komitet ministara** odlučuje o funkcionisanju Saveta i pitanji-

ma od interesa svih članica Saveta i sastavljen je od ministara inostranih poslova svih zemalja članica. **Generalni sekretar i Sekretarijat** se pretežno staraju o tekućim administrativnim i finansijskim aktivnostima. **Komesar za ljudska prava** ima право nadzora nad stanjem ljudskih prava u državama Saveta Evrope, a **Evropski sud za ljudska prava** vrši sudsку funkciju.

Osnovni ciljevi Saveta Evrope su:



Unapređenje parlamentarne demokratije

Poštovanje ljudskih prava

Uspostavljanje vladavine prava

Radi ostvarenja osnovnih ciljeva, pod okriljem Saveta Evrope od 1949. godine zaključeno je više od 200 međunarodnih ugovora o ljudskim i socijalnim pravima, medijima, slobodi izražavanja, obrazovanju, kulturi, kulturnom identitetu, kulturnoj različitosti, sportu, lokalnoj samoupravi, zdravstvu, pravnoj, regionalnoj i državnoj saradnji.

Potpisivanjem Evropske konvencije o ljudskim pravima i 13 pratećih protokola, utvrđeni su standardi zaštite i mehanizmi praktične primene ljudskih prava širom Evrope. U slučaju da nadležni organi država ugovornica ne poštuju prava garantovana Konvencijom, predviđena je mogućnost zaštite pred Evropskim sudom za ljudska prava, a tužena strana je država čiji organi ne poštuju obaveze preuzete ratifikovanjem Konvencije. Ujednačavanje pravne i socijalne prakse posebno je značajno za demokratizaciju društva i uspostavljanje vladavine prava u postkomunističkim zemljama istočne i centralne Evrope.

Osnivački akt Saveta Evrope je Statut Saveta Evrope, potpisani u Londonu 5. maja 1949. godine, od strane predstavnika 10 evropskih država: Belgije, Danske, Irske, Italije, Francuske, Luksemburga, Holandije, Švedske, Norveške i Velike Britanije.

Posredstvom Saveta Evrope nastala su prva zvanična obeležja ujedinjene Evrope: zastava, Dan Evrope i evropska himna.

Tokom 1955. godine usvojeno je rešenje jedinstvene evropske zastave sa 12 kružno raspoređenih žutih zvezdica na tamnoplavoj površini. Dan osnivanja Saveta Evrope, 5. maj, postao je 1964. godine, na proslavi petnaestogodišnjice postojanja, Dan Evrope, a 1972. godine Oda radosti iz Devete simfonije Ludviga van Betovena poslužila je kao osnov evropske himne.

Evropska unija je preuzela idejno rešenje zastave, ali je promenila Dan Evrope u 9. maj.

Srbija, kao pravni naslednik Srbije i Crne Gore, primljena je u Savet Evrope 03. aprila 2003. godine.

S obzirom da su i EU i Savet Evrope predstavnici, organizovani kroz delegate, u sledećoj tabeli paralelno je dat prikaz njihove organizacije:

Evropska unija

- Evropski parlament
- sedište Strazbur
- poslanike biraju građani na direktnim izborima
- poslanici sede prema političkoj orientaciji: zeleni, socijaldemokrati, liberali, itd.

Savet Evrope

- Parlamentarna skupština
- sedište Strazbur
- poslanike delegiraju parlamenti država članica
- poslanici sede po abecednom redu

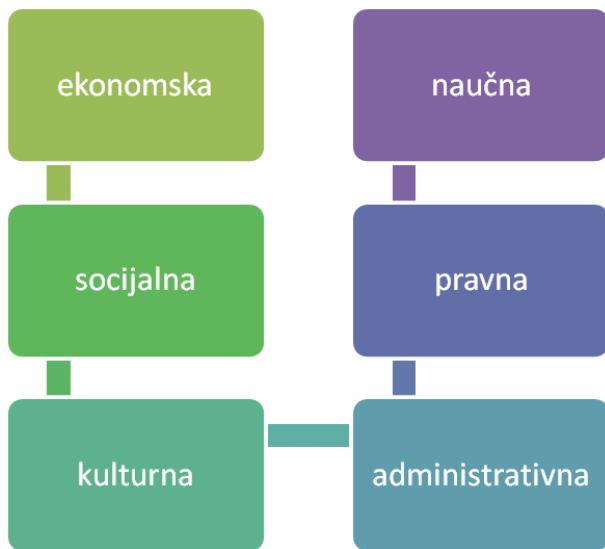
U skoro svim oblastima života, sem vojnih poslova i odbrane (koji su članom 1 d. Statuta Evrope isključeni iz njegove nadležnosti), Savet Evrope je razvio značajne aktivnosti i doneo veliki broj dokumenata. Tome treba dodati da je Savet Evrope praktično postao sveevropska organizacija i da su njegove aktivnosti uglavnom komplementarne sa aktivnostima drugih evropskih regionalnih organizacija (posebno Evropske unije i OEBS-a – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju).

Životna sredina u dokumentima Evropske Unije

Ciljevi i nadležnosti Saveta Evrope određeni su na relativno uopšten način poglavljem 1 Statuta. Član 1 Statuta određuje da je cilj Saveta Evrope:



Oblasti aktivnosti nabrojane su u tački b. istog člana i to kao:



Sredstva za ostvarenje postavljenih ciljeva su:



U okviru ovako održivih ciljeva Savet Evrope je na II samitu šefova država ili vlada u oktobru 1997. odredio nove prioritete za aktivnosti država članica ove organizacije. To su:

demokratija i
ljudska prava

socijalna kohezija

sigurnost građana

demokratske
vrednosti i
kulturna
raznolikost

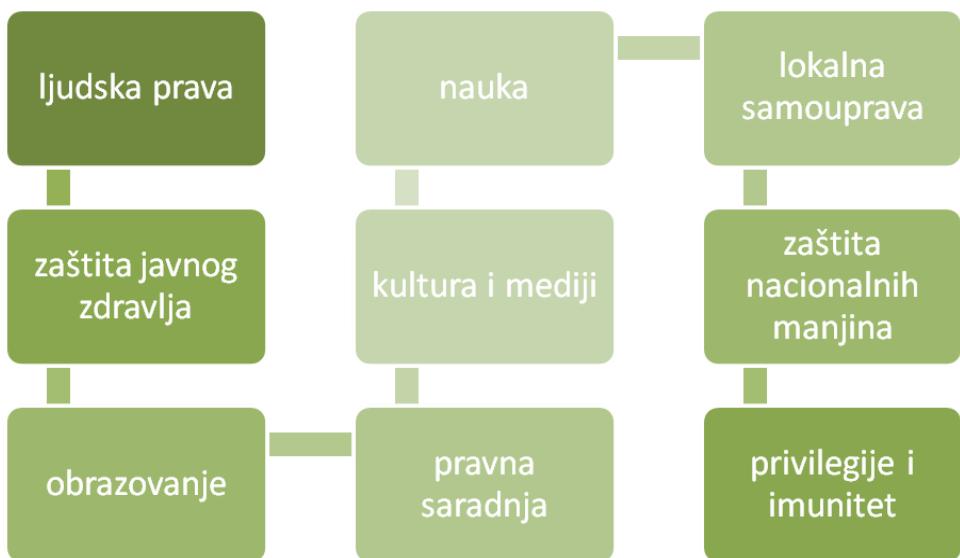
strukturalne
reforme i
sprovođenje
Akcionog plana

Uz njih, devet socijalnih oblasti označeno je prioritetskim za saradnju i to su:



Pod okriljem Saveta Evrope do sada je usvojeno oko 160 konvencija i drugih ugovornih akata iz različitih oblasti, što govori o izuzetno intenzivnoj aktivnosti ove organizacije u

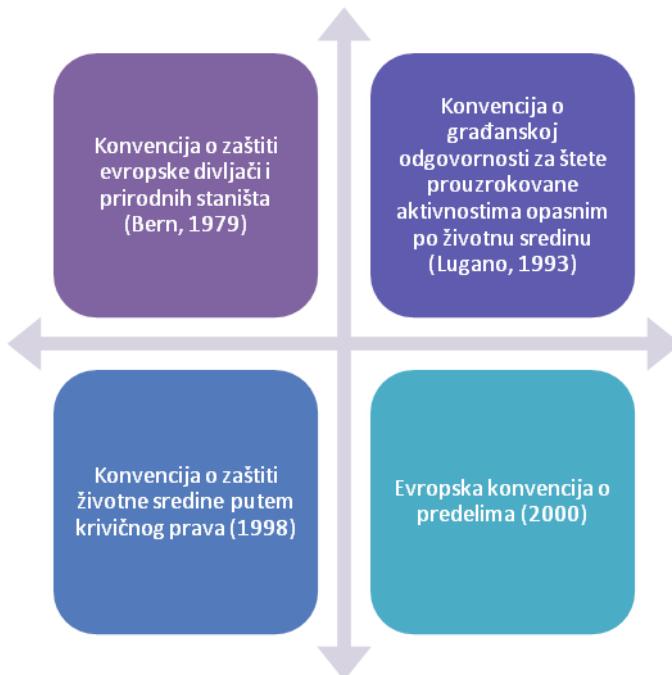
oblasti ugovornog regulisanja pojedinih pitanja od zajedničkog interesa za države članice.⁴ U ta pitanja spadaju:



⁴ Mada postoji jedan broj izuzetaka, treba imati u vidu da su konvencije Saveta Evrope najčešće konvencije zatvorenog tipa, što znači da strane ugovornice mogu postati samo države članice Saveta Evrope. Inače, pravni osnov za zaključivanje konvencija je član 15 Statuta, kojim je ova aktivnost stavljena u nadležnost Komiteta ministara. U skladu sa članom 20 Statuta za usvajanje konvencija traži se dvotrećinska većina predstavnika, odnosno većina onih koji su ovlašćeni da glasaju. Tekst konvencije je konačan kada ga usvoji Komitet ministara koji utvrđuje i datum od kada je konvencija otvorena za potpisivanje.

Zaštita životne sredine u okviru Saveta Evrope

U oblasti životne sredine do sada su zaključene četiri konvencije koje se, prema metodologiji ove organizacije, svrstavaju u kategoriju konvencija koje se odnose na zaštitu životne sredine. To su:



Zaštita životinja predmet je posebne pažnje u okviru Saveta Evrope, a najznačajnijim se smatraju sledećih pet konvencija:

Evropska konvencija o zaštiti životinja za vreme međunarodnog transporta
(Pariz, 1968)

Evropska konvencija o zaštiti kičmenjaka koji se koriste u eksperimentalne i druge naučne svrhe (Strazbur, 1986)

Evropska konvencija o zaštiti životinja kućnih ljubimaca
(Strazbur, 1987)

Evropska konvencija o zaštiti životinja koje se uzgajaju na poljoprivrednim gospodinstvima (Strazbur, 1976, ETS No. 87) sa protokolom (Strazbur, 1992)

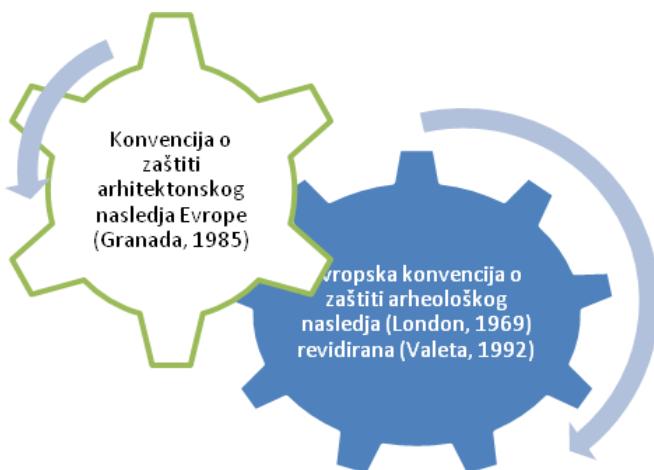
Evropska konvencija o zaštiti životinja za klanje (1979)

Pored većeg broja konvencija iz oblasti javnog zdravlja, koje se odnose na krajnje uskostručna medicinska pitanja, čini se da su u oblasti životne sredine posebno interesantni Evropski sporazum o ograničavanju upotrebe određenih vrsta deterdženata u sredstvima za pranje (Strazbur, 1968)⁵ sa dopunskim protokolom iz 1983. godine (ETS No. 115).

⁵ ETS No. 64 – Ovaj sporazum je u UNEP-ovom registru međunarodnih ugovora svrstan u međunarodne ugovore u oblasti životne sredine. *Register, op. cit. p. 87.*

Ovim sporazumom se nastoji osigurati kontrola za-gađivanja pijaće vode, ne samo sa stanovišta ljudkih potreba nego sa stanovišta zaštite prirode uopšte. Strane ugovornice su obavezne da usvoje zakonodavne i druge mere kako bi se proizvodima za pranje ili čišćenje, koji su štetni za životnu sredinu, zabranio pristup tržištu.

U oblasti kulture zaključeno je nekoliko konvencija, od kojih su dve najznačajnije za oblast životne sredine:



Vrste pravnih akata EU

Evropska unija sprovodi pravnu regulativu putem akata koje donose njeni organi. Oni imaju pravo da donose tri vrste obavezujućih akata:



Do sada je u domenu regulisanja zaštite životne sredine EU najčešće koristila uputstva, a znatno ređe uredbe.

Uputstva su kao legislativni akti za regulisanje odnosa u domenu zaštite čovekove sredine dosada daleko više odgovarala državama članicama EU. Na ovakav stav ih je navodio sam karakter ovih pravnih instrumenata. Prema članu 189 Ugovora o osnivanju EEZ, legislativni akti se razlikuju po načinu njihovog sprovodenja. Iako su sve tri vrste obavezujuće, uredbe su u celini i neposredno primenjive u svim državama članicama. Uputstva su obavezujuća samo kada je reč o rezultatu koji treba postići, ali ne i kada se radi o načinu kako da se

on postigne. To se prepušta nacionalnim službama pojedinih država. Najzad, odluke su u potpunosti obavezujuće samo u odnosu na onoga kome su upućene.

Jedan od razloga češćeg korišćenja uputstava bile su i odredbe Ugovora o osnivanju EEZ, koje su davale pravnu osnovu za **učešće EU u delatnostima u domenu zaštite čovekove sredine**. Do donošenja Jedinstvenog evropskog akta, EU (tada EEZ) svoje odluke iz domena čovekove sredine donosila je na osnovu članova 100 i 235 Ugovora o osnivanju EEZ. U prvom od pomenuta dva člana pominju se samo uputstva, a ne daje se Komisiji mogućnost da donosi i uredbe.

Interesantno je, međutim, da se sa tom praksom uglavnom nastavilo i posle usvajanja SEA. Pomenuti akt (članovi 100a. i 130s.) ne sprečava Komisiju da u domenu zaštite čovekove sredine pored uputstava koristi i uredbe. One su zbog toga zaista nešto češće korišćene⁶, ali su uputstva i dalje ostala

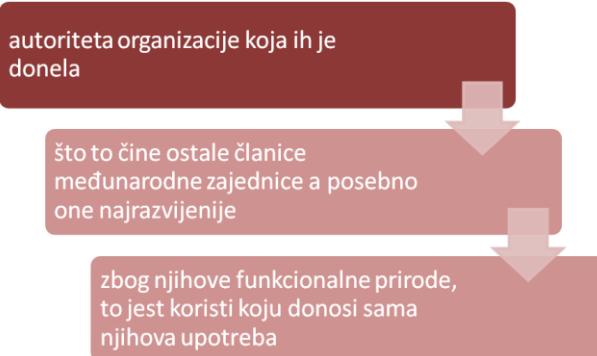
⁶ Videti detaljnije dokumentaciju koja se objavljuje u European Community Environment Legislation. U ovoj seriji su publikovane odluke EU koje se tiču zaštite čovekove sredine u različitim domenima. *Office of Official Publications of the EU, Luxembourg, 1992.*

najčešće upotrebljavano sredstvo. U celini gledano, u dosadašnjoj praksi EU uredbe su najčešće upotrebljavane radi sprovođenja u delo pojedinih međunarodnih ugovora čija je jedna od strana strana EU, ili u cilju pristupanja nekim drugim značajnim međunarodnim aranžmanima; dakle, pre svega, u odnosima EU sa spoljnjim svetom.

Pored navedenih akata obavezujuće prirode, organi EU mogu da donose i formalno-pravno neobavezne. To su:



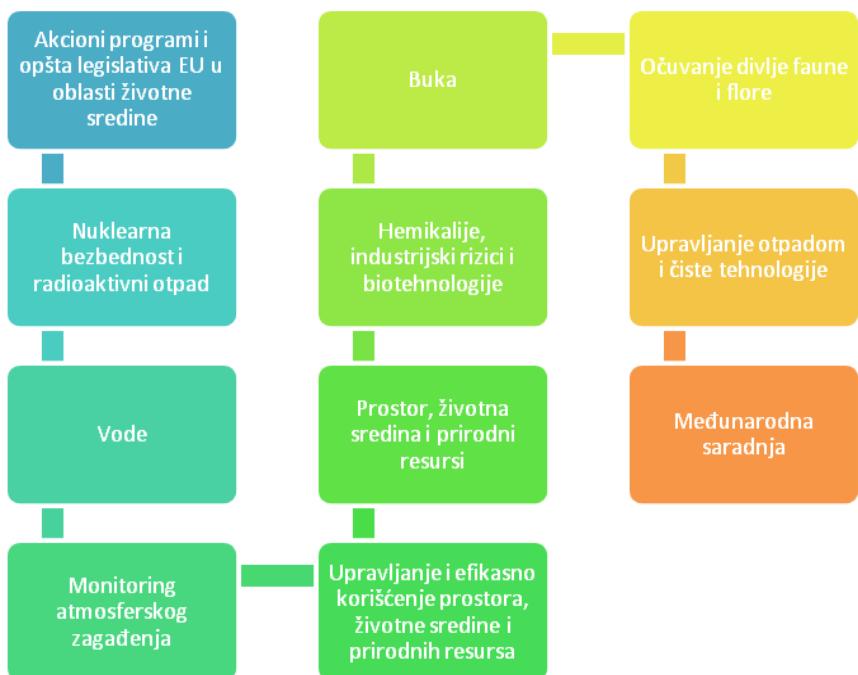
Iako su ova tri instrumenta sa formalno-pravne tačke gledišta neobavezujuća, ne znači da ih treba potcenjivati kada je reč o sveukupnom delovanju EU u domenu o kome je ovde reč. Nama, i formalno-pravno neobavezajuće norme mogu da imaju veliki značaj ne samo u domenu zaštite čovekove sredine već i u drugim oblastima, u zavisnosti od situacije i subjekta koji ih donosi. Kada je reč o zaštiti čovekove sredine ovu činjenicu najbolje dokazuju formalno-pravno neobavezni ekološki standardi koje donose pojedine međunarodne organizacije⁷. Ovakvi standardi se primenjuju pre svega zbog:



⁷ Videti detaljnije o značaju ekoloških standarda, uključujući tu i one formalno-pravno neobavezajućeg karaktera, kod: Contini, P., Sand, P., *Methods to Expedite Environment Protection: International Ecostandards*, *American Journal of International Law*, Vol.66, No.1, 1972, p. 37–59.

Struktura legislative EU u oblasti životne sredine

Strukturisanje legislative EU u oblasti životne sredine moguće je izvršiti na više načina. Najprepoznatljiviji način jeste prema kriterijumu predmeta regulisanja, odnosno oblasti na koju se odnosi. Tako imamo sledeće grupe:

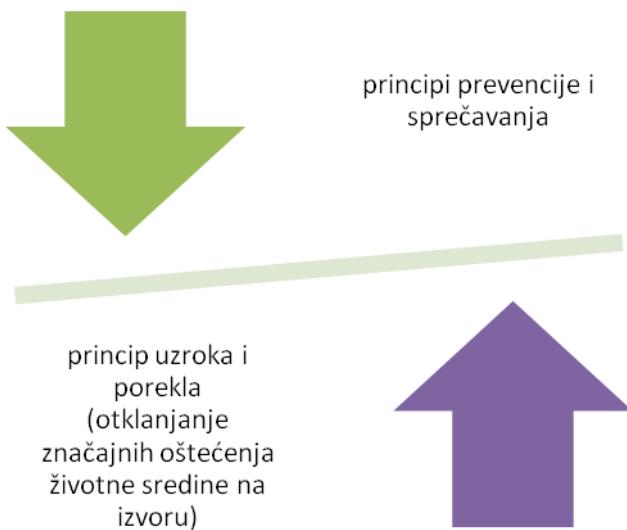


Zakonodavstvo Evropske unije o zaštiti životne sredine

Pravo Evropske unije je najkompleksnije u domenu međunarodnog prava zaštite životne sredine. Evropska ekonomска zajednica (EEZ) je osnovana Rimskim ugovorom iz 1957. godine u kome nije bila obuhvaćena zaštita životne sredine. Na ekološke probleme države članice reagovale su na nacionalnom nivou. U okviru EEZ oživljava se interes za ekološku problematiku u vreme održavanja prve Konferencije UN o zaštiti životne sredine u Stokholmu 1972. godine. Evropska zajednica je bila kritikovana zbog davanja prioriteta trgovini i ekonomskom razvoju u odnosu na životnu sredinu. Neposredno nakon toga na Samitu EZ održanom u Parizu od Komisije je zatraženo da razradi akcioni program zaštite životne sredine.⁸

⁸ Zdravković dr Dušan, Radukić mr Snežana, *Nacionalni sistem održivog razvoja i zaštite životne sredine u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Pelikan print, Niš, 2006., str.37

Evropska zajednica dobija nadležnost za životnu sredinu tek revizijom Ugovora i stupanjem na snagu Jedinstvenog evropskog akta 1987. godine. Tada su utvrđene smernice koje su već bile u praksi:



Prema Jedinstvenom evropskom aktu, najvažniji instrument uključivanja zaštite životne sredine u ostale oblasti

politike je kontrola izdržljivosti životne sredine. Predviđen je jedinstveni upravni postupak planiranja privrednih objekata radi ispitivanja njihovog delovanja na ljudе, biljni i životinjski svet i životnu sredinu.

Pažnju je privukla studija koja je posebno upozoravala na povećanje opterećenosti životne sredine na unutrašnjem tržištu, pre svega povećanjem saobraćaja, na osnovu koje je 1989. godine Komisija naložila hitno donošenje politika u oblasti životne sredine. Ugovorima o Evropskoj uniji zaključenim 1992. godine u Maastrichtu i 1997. godine u Amsterdamu data su velika ovlašćenja ovoj integraciji u oblasti zaštite i unapređenja životne sredine. Ovim ugovorima ona je obavezna da podstiče uravnotežen i trajni privredni i društveni razvoj uz uvažavanje životne sredine.⁹

Pravna regulativa EU vrlo je obimna zbog prenošenja značajnih ovlašćenja sa nivoa država članica na nivo Unije, tj. na nadnacionalni nivo. „Smatra se da EU ima najveća ovlašćenja upravo u domenu zaštite životne sredine, gde pored vr-

⁹ Zdravković dr Dušan, Radukić mr Snežana, *Nacionalni sistem održivog razvoja i zaštite životne sredine u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Pelikan print, Niš, 2006., str.39

šenja unutrašnjih nadležnosti, deluje i kao međunarodni subjekt u zaključivanju međunarodnih ugovora i ostvarivanju drugih vidova saradnje. Na ovaj način uspostavljena su dva pravna sistema koji egzistiraju uporedo – na nivou Unije i na nacionalnom nivou država članica. Sistem Unije je autonoman u obimu prenetih ovlašćenja od strane država članica, dok su one samostalne u nadležnostima koje su zadržale. Podrazumeva se da u ovakvoj konstelaciji odnosa mora da postoji visok nivo saradnje i pomoći u sprovođenju propisa.^{“10}

Ugovorom iz Maastrichta konačno je načelno omogućeno donošenje većinskih odluka (umesto postupka jednoglasnosti) i veće učešće Evropskog parlamenta, a time i njegovog odbora za životnu sredinu, u ekološkoj politici EU. Od Amsterdamskog ugovora važi postupak saodlučivanja Saveta ministara i Evropskog parlamenta, pri čemu se u važnim oblastima kao što je ekološki porez i dalje zahteva jednoglasnost u Savetu. U tom

¹⁰ Ivanjac, Miroslava, *Pravni instrumenti politike zaštite životne sredine*, zbornik radova Privreda i životna sredina – ekonomski i ekološka međuzavisnost, redaktor dr Božidar Milenović, Fakultet zaštite na radu, Niš 1999, str. 154

pogledu ništa nije promenjeno ni Ugovorom iz Nice 2000. godine.

Efikasnost ekoloških zakona EU suštinski zavisi od sadejstva država članica. U cilju striktne primene ekoloških zakona EZ, Komisija je 1997. godine prvi put preporučila, da se preko Evropskog suda pravde uvedu novčane kazne. Kako su države članice ipak ispunjavale svoje obaveze, postupci su obustavljeni. Međutim, sprovodjene ekoloških zakona EZ ostaje važna tema zajedničke ekološke politike, tako da komisija redovno podnosi izveštaje o primeni ekoloških zakona i pokreće odgovarajuće postupke pred Evropskim sudom pravde.¹¹

Pored zakonodavstva, Komisija sve više polaže pažnju na druge mere, kao što su privredni instrumenti i instrumenti poreske politike, kao i na mere u oblasti informisanja i obrazovanja. Od 1990. godine, raspravlja se o uvođenju energetskog (CO_2) poreza i o poreskoj reformi kojom treba da se postigne

¹¹ Zdravković dr Dušan, Radukić mr Snežana, *Nacionalni sistem održivog razvoja i zaštite životne sredine u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Pelikan print, Niš, 2006., str.40

preraspodela poreskog opterećenja sa faktora rada na upotrebu i zagađivanje životnih resursa. Druga inicijativa Komisije se odnosi na ekološku odgovornost kojoj se želi postaviti zajednički okvir. U okviru ekološke politike EZ dolazi do finansijskog unapređenja investicija kojima je cilj poboljšanje životne sredine putem regionalne, strukturne i kohezione politike, kao i putem instrumenata finansiranja zaštite životne sredine. Takođe, došlo je i do sklapanja dobrovoljnih sporazuma (npr. od 1993. godine proizvodima ispitanim na odgovarajući način dodeljuje se Evropski ekološki simbol; od 1995. godine, nakon ekološke kontrole, eko-znak mogu da dobiju i preduzeća).

U pogledu proširivanja članstva, zakonodavstvo EU o životnoj sredini postavlja mnoge izazove kandidatima. Pravno nasleđe EU je veoma obimno, kompleksno i skupo, a problemi u životnoj sredini su mnogo značajniji u zemljama kandidatima nego u zemljama članicama. Zbog takve situacije, odredbom iz juna 1999. godine ustavljen je poseban fond ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession – Instrument za strukturalne politike pre pristupanja). Sredstva iz ovog fonda su od 2000. godine raspoloživa zemljama kandidatima za skupe investicione projekte u oblasti zaštite životne sredine radi us-

kladijanja zakonodavstva, naročito sa AIR okvirnom Direktivom iz 1996. godine (efekti osiromašenja ozona), Direktivom integrativnog sprečavanja i kontrole zagađenja iz 1996. godine (tretman vode za piće i prečišćavanja), itd.

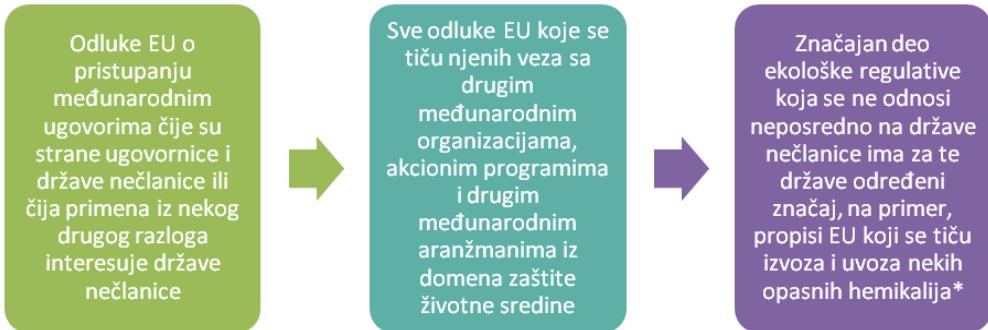
Stanje životne sredine u zemljama centralne i istočne Evrope ocenjeno je kao veoma loše. Kod proširenja Evropske unije pristupanjem ovih država veća je opasnost za životnu sredinu od prethodnih proširenja, pa se od država kandidata zahteva unošenje čitavog zakonodavstva Unije iz oblasti zaštite životne sredine u njihovo nacionalno zakonodavstvo, što podrazumeva prelazne izuzetke za neke od zemalja koje sada pristupaju.

Evropska unija mora da prihvati odgovornost u pogledu ekološke politike i u spoljnim odnosima da bi postupala u skladu sa ekološkim normama u svim oblastima delovanja. EU je ugovorni partner u različitim sporazumima o zaštiti životne sredine. Njeni sporazumi sa trećim državama ili grupama zemalja redovno sadrže klauzule o zaštiti životne sredine.

Postavlja se pitanje da li će promene kojima teži Komisija uspeti da ostvare ekološki prihvatljiv privredni razvoj.

Zato je potrebno izvršiti ekološku reformu poreskih sistema. U tom pogledu jedva da ima napretka. Pored toga, sve jače naglašeni princip subsidijarnosti možda preti nacionalnim, odnosno regionalnim omekšavanjem ekoloških normi EU. Napredak u ekološkoj politici EU biće uključivanje ekološke dimenzije u druge oblasti politike, koja je propisana Jedinstvenim evropskim aktom, a zatim precizirana u Ugovoru iz Amsterdama. Da bi ekološko-politički interesi bili uzeti u obzir u svim merama, Evropska komisija je 1993. godine u svim generalnim direkcijama postavila odgovornog službenika, a 1994. godine osnovala je Opšti ekološki konsultacioni forum i postavila za cilj sprovođenje akcionog plana uvođenja ekološke uprave (1997–2000). Ekološko-politički izazovi u sasvim novoj dimenziji čekaju EU u pogledu proširenja na Istok. Zemlje kandidati imaju zadatak da preuzmu celokupno ekološko zakonodavstvo EU, da ga primene i izgrade odgovarajuće strukture uprave.

Ekološka regulativa EU sadrži i odredbe koje se tiču saradnje sa državama nečlanicama i drugim međunarodnim organizacijama. Tu posebno spadaju sledeći slučajevi:



*Vukasović, Vid, *Nadležnost Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine*, zbornik radova Zaštita životne sredine u međunarodnom i unutrašnjem pravu – izbor najznačajnijih izvora prava, Ministarstvo zdravlja i zaštite životne okoline Republike Srbije, Uprava za zaštitu životne okoline, Beograd 2001, str. 41

S obzirom na značaj dosadašnjih usvojenih zakona za približavanje zakonodavstvu i politici EU o životnoj sredini u Srbiji, treba naglasiti da su u njihovim odredbama sadržani osnovni elementi, veliki broj direktiva, preporuka i pravila Saveta EU.¹²

¹² Zdravković dr Dušan, Radukić mr Snežana, *Nacionalni sistem održivog razvoja i zaštite životne sredine u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Pelikan print, Niš, 2006., str.42-43.

Akcioni programi EU u oblasti životne sredine¹³

Akcioni programi EU u oblasti životne sredine predstavljaju dokumente koji na najširi način utvrđuju politiku EU u ovoj oblasti. Početak njihovog donošenja podudara se sa prvim pokušajima EU da se problemima životne sredine pozabavi na sistematski način. Njima su definisani osnovni polazni stavovi u pogledu procene stanja u pojedinim sektorima relevantnim za životnu sredinu i utvrđeni ciljevi, principi, prioriteti i instrumenti neophodni za ostvarivanje ciljeva. Sadržaj akcionih programa odslikava razvoj politike EU u ovoj oblasti, uključujući i razvoj pitanja nadležnosti ove organizacije u domenu životne sredine, kao i druge elemente politike EU od značaja za životnu sredinu. Do sada je doneto šest akcionih programa koji su se odnosili na određene vremenske periode:

¹³Dragoljub Todić, *Ekološki menadžment u uslovima globalizacije*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008., str. 293-295.

Životna sredina u dokumentima Evropske Unije

Prvi akcioni plan donet je za period od 1973. do 1976. godine

Četvrti akcioni plan se odnosio na period od 1987. do 1992. godine

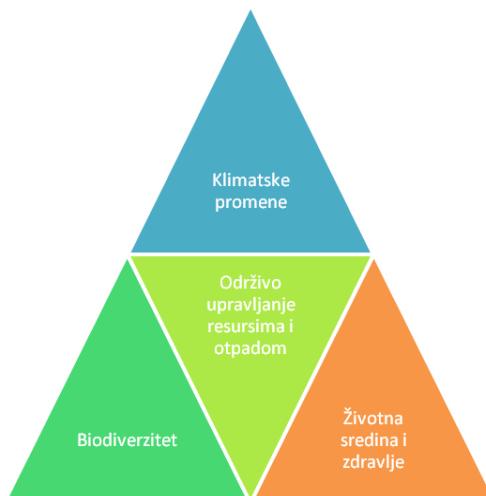
Drugi akcioni plan se odnosio na period od 1978. do 1981. godine

Peti akcioni plan se odnosio na period od 1993. do 2000. godine

Treći akcioni plan se odnosio za period 1982. do 1986. godine

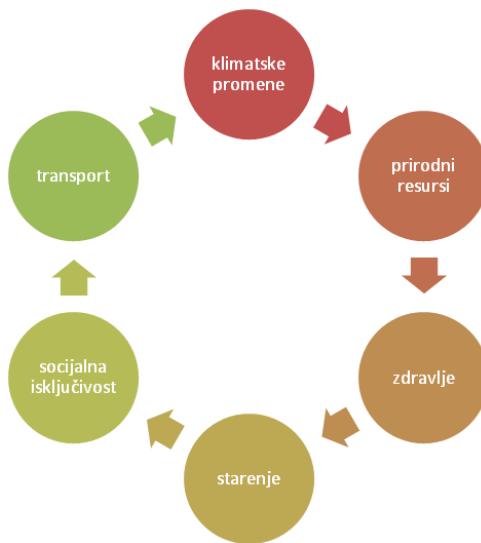
Šesti akcioni program od 2000. do 2010. godine

Šesti akcioni program odnosi se na četiri prioritetna područja akcije. To su:



Strategija EU u oblasti održivog razvoja¹⁴

Ključnim dokumentom kojim je ustanovljen strateški okvir politike EU u oblasti održivog razvoja smatra se dokument „Održiva Evropa za bolji svet: Strategija Evropske unije za održivi razvoj“ (2001)¹⁵. U dokumentu je identifikovano šest oblasti u kojima je potrebno preduzeti mere:



¹⁴ Dragoljub Todić, *Ekološki menadžment u uslovima globalizacije*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008., str. 295-296.

¹⁵ „A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development“, http://eur-lex.europa.eu/LexUriSrv/site/en/com/2001/com2001_0264en01.pdf.

Mere koje su utvrđene u vezi sa trendovima u ovim oblastima preispitane su 2005. godine.

Prvi dugoročni specifični cilj strategije je sprečavanje klimatskih promena i realizacija ciljeva utvrđenih Kjoto protokolom¹⁶, odnosno smanjenje emisije gasova sa efektom stak-

¹⁶ Protokol je otvoren za potpisivanje u japanskom gradu Kjotu u organizaciji Konvencije Ujedinjenih nacija za klimatske promene (UNFCCC) 11. decembra 1997. godine. Za njegovo stupanje na snagu bilo je potrebno da ga ratifikuje najmanje 55 država i da države koje su ratifikovale Protokol čine najmanje 55% zagađivača. To se dogodilo 16. februara 2005. godine kada je Rusija ratifikovala Protokol. Srbija je prihvatile Kjoto protokol 24. septembra 2007. godine.

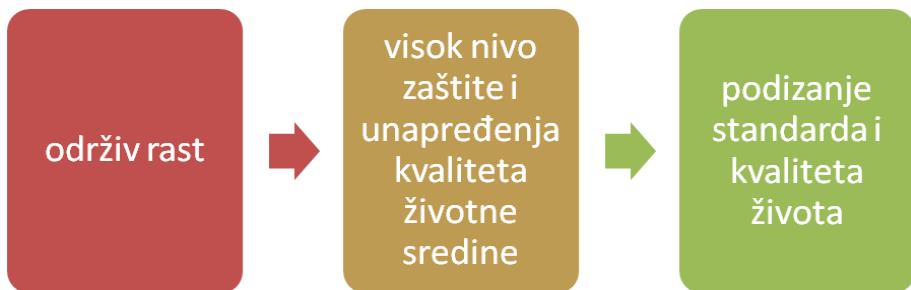
Protokolom se smanjuje ispuštanje šest gasova koji izazivaju efekat staklene baštne: ugljen-dioksida, metana, azot-dioksida, fluorouglovodonika, perfluorouglovodonika i heksafluorida. U poslednjih nekoliko decenija povećala se koncentracija ovih gasova u atmosferi zbog korišćenja fosilnih goriva u industriji, saobraćaju itd, što je doprinelo globalnom zagrevanju i klimatskim promenama. Sjedinjene Američke Države i neke manje države odbile su da ratifikuju Protokol iz Kjota. Greenpeace smatra da je protokol postavio previše skromne ciljeve kojima se neće postići veći pomaci. – *Iz Vikipedije, slobodne enciklopedije*

lene bašte za 1% godišnje do 2020. godine, a u odnosu na nivo iz 1990. godine. Planirano je da EU izvrši pritisak na značajnije industrijski razvijene zemlje u pogledu njihovog ispunjavanja obaveza iz Kjoto protokola.

Drugi dugoročni cilj je smanjenje negativnih efekata transporta i regionalnih dispariteta. Jedan od ciljeva je i mnogo odgovornije upravljanje prirodnim resursima tako što bi se prekinula povezanost između ekonomskog rasta i korišćenja resursa i zaustavio gubitak diverziteta do 2010. godine. U tom smislu EU preduzima mere radi unapređivanja održive proizvodnje i potrošnje i obezbeđivanja efektivne zaštite biodiverziteta, naročito kroz projekat NATURA 2000. U vezi sa sprečavanjem pretnji javnom zdravlju nastoje se ostvariti ciljevi u oblasti bezbednosti i kvaliteta hrane, odnosno uklanjanja pretnji koje potiču od hemikalija. Takođe, naglašava se značaj preduzimanja mera u vezi sa epidemijama i otpornošću na antibiotike, naročito priprema za moguću pandemiju HIV/AIDS-a. U delu koji se odnosi na borbu protiv socijalne isključivosti i siromaštva predlažu se mere vezane za aktivno starenje, integraciju migranata, unapređivanje stanja u oblasti porodice i polne jednakosti.

U Strategiji se snažno naglašava potreba obezbeđivanja konzistentnosti politika u različitim oblastima. Tako se insistira na tome da cene moraju odražavati troškove životne sredine i socijalne troškove, što bi trebalo da rezultira time da se na tržištu pojavljuju proizvodi i usluge koji manje zagađuju životnu sredinu i koji stvaraju pretpostavke za promenu ponašanja potrošača. Planira se povećanje investiranja u naučne i tehnološke inovacije i naglašava da Okvirni program EU u oblasti istraživanja i tehničkog razvoja mora da bude više fokusiran na održivi razvoj. Proklamuje se potreba bolje komunikacije između poslovnog sektora i javnosti i naglašava važnost sistematskog dijaloga sa potrošačima. U delu Strategije koji se odnosi na spoljne odnose insistira se na većem doprinosu EU ostvarivanju ciljeva održivog razvoja u ostalim delovima sveta. U vezi sa ovim 2002. godine je usvojena posebna strategija „U susret globalnom partnerstvu za održivi razvoj“.

Uvođenjem novih članova u Ugovore o EU kao osnovni zadaci EU navode se i:



Na osnovu Ugovora iz Maastrichta dopunjeno novim članovima, ističu se sledeći glavni ciljevi politike EU u oblasti zaštite životne sredine:



*u cilju rešavanja problema u domenu zaštite životne sredine, kako na regionalnom tako i na svetskom nivou. Posebno je istaknuto da će se pri tom voditi računa o načelu prevencije i uzimati u obzir posebne karakteristike pojedinih regiona i potrebe privrednog i socijalnog razvoja.¹⁷

¹⁷ Vukasović, Vid, *Nadležnost Evropske Unije u oblasti zaštite životne sredine*, zbornik radova Zaštita životne sredine u međunarodnom i unutrašnjem pravu – izbor najznačajnijih izvora prava, Ministarstvo zdravlja i zaštite životne okoline Republike Srbije, Uprava za zaštitu životne okoline, Beograd 2001, str. 30

Sistem Evropske unije za eko-menadžment i proveru (EMAS)¹⁸

Sistem Evropske unije za eko-menadžment i proveru (EMAS – ECO-MANAGEMENT AND AUDIT SCHEME) je dobrovoljni sistem za organizacije koje su voljne da se obavežu na procenu i unapređivanje njihovog funkcionisanja sa stvarišta kriterijuma životne sredine. Sistem je prvobitno ustavljen u aprilu 1995. godine za učešće pojedinih kompanija i bio je ograničen na kompanije u industrijskom sektoru. Sistem je revidiran 2001. godine, kada je usvojeno Pravilo Evropskog parlamenta i Saveta br.761/2001/EC, čime je primena EMAS-a otvorena za sve ekonomski sektore uključujući javne i privatne usluge, lokalne vlasti, itd.

¹⁸ Dragoljub Todić, *Ekološki menadžment u uslovima globalizacije*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008., str. 296-302.

Istorija EMAS-a¹⁹

Datum	Dešavanje
29. Juni 1993.	Pravilo Saveta 1836/93 kojim se stvara šema eko-mandžmenta i provere, otvorena za sve kompanije industrijskog sektora koje žele da učestvuju a deluju u Evropskoj uniji i Evropskom ekonomskom području.
1993–1995.	Ustanovljava se struktura za sprovođenje šeme (nadležna i akreditaciona tela).
April 1995.	EMAS se otvara za učešće kompanija iz proizvodnog sektora.
1996.	Komisija priznaje standarde EN ISO 14000 kao korak u pravcu učešća u EMAS-u.
1997.	Otpočeo je proces konsultacija za preispitivanje EMAS-a.

¹⁹ Dragoljub Todić, *Ekološki menadžment u uslovima globalizacije*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008., str. 303.

Oktobar 1998.	Komisija je prezentovala predlog za reviziju EMAS-a, koji je nakon toga ušao u različite procedure radi usvajanja.
Mart 2001.	Ustanovljen je EMAS – II usvajanjem novih pravila EMAS-a od strane Saveta i Evropskog parlamenta.
Septembar 2001.	Komisija usvaja dokumente – tehnička uputstva za primenu šeme.

Ciljevi EMAS-a²⁰

Vrlo su široko postavljeni ciljevi eko-menadžment sistema EU. Prema odredbama člana 1 EMAS pravila, ciljevi ovog sistema su promovisanje stalnih unapređenja učinaka aktivnosti organizacija u životnoj sredini, odnosno u vezi sa životnom sredinom. To se ostvaruje na različite načine:

- 1) Putem ustanovljenja i sprovođenja sistema upravljanja u oblasti životne sredine od strane organizacija, kako je određeno Aneksom I uz EMAS pravilo.
- 2) Putem sistematske, objektivne i periodične procene učinaka takvih sistema, kako je opisano Aneksom I uz EMAS pravilo.
- 3) Putem pravila o informisanju javnosti o rezultatima takvih aktivnosti u životnoj sredini i otvaranja dijaloga sa javnošću i drugim zainteresovanim stranama.

²⁰ Dragoljub Todić, *Ekološki menadžment u uslovima globalizacije*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008., str. 304-305.

4) Putem aktivnog uključivanja zaposlenih u organizaciju i potrebnu početničku i naprednu obuku koja će učiniti mogućim aktivno učešće u ustanovljavanju i sprovođenju sistema upravljanja u oblasti životne sredine od strane organizacija, kako je to određeno Aneksom I uz EMAS pravilo. Takođe, predstavnici zaposlenih treba da budu uključeni onda kada se to traži.

Međunarodno ekološko pravo kao specijalizovana grana opštег међunarodnog prava²¹

Tokom poslednje tri decenije međunarodno ekološko pravo je postalo jedna od dinamičnijih i najrazvijenijih grana opštег међunarodnog prava. Tačka prekretnica u međunarodnoj akciji životne sredine bilo je održavanje Konferencije UN o čovekovoj sredini u Štokholmu 1972. godine. Posle nje je došlo do ubrzanog pravnog regulisanja zaštite životne sredine na globalnom, regionalnom, subregionalnom i bilateralnom planu, zaključivanjem međunarodnih ugovora, usvajanjem akata deklaratorne prirode (akcionih planova i slično), i na druge načine.

Osnovni principi uneti u Deklaraciju usvojenu na Štokholmskoj konferenciji dalje su razrađivani u mnogim dokumentima, obično tokom dugih i komplikovanih pregovora u kojima su pored država učestvovali i vladine i nevladine organizacije.

²¹ Grupa autora, *Priručnik za učešće javnosti u odlučivanju o životnoj sredini*, REC, Beograd, 2000.

Uticaj međunarodnog ekološkog prava na nacionalna ekološka zakonodavstva²²

Važno je istaći da je međunarodno ekološko pravo izvršilo jak uticaj na nacionalna ekološka zakonodavstva. Prihvatajući međunarodno ekološko pravo države su ga unosile u svoja zakonodavstva, pa zbog toga međunarodno pravno regulisanje treba uvek imati na umu kao jedan od glavnih izvora ekološkog prava uopšte, a posebno kad je u pitanju učešće javnosti koje se odnosi na zaštitu životne sredine. Jedan od najboljih primera ovog uticaja je Arhuska konvencija.²³ Ovome treba dodati da je međunarodno ekološko pravo koje se razvilo na univerzalnom planu izvršilo jak uticaj na razvoj ne samo regionalnog ekološkog prava nego i na rad regionalnih i sub-regionalnih organizacija, kako vladinog tako i nevladinog karaktera.

²² Grupa autora, *Priručnik za učešće javnosti u odlučivanju o životnoj sredini*, REC, Beograd, 2000.

²³ Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu u oblastima koje se tiču životne sredine usvojena je 25. juna 1998. godine, na Četvrtoj ministarskoj konferenciji „Životna sredina za Evropu“, održanoj u danskom gradu Arhusu pod pokroviteljstvom UNECE.

Uloga međunarodnih organizacija u daljem razvoju ekološkog prava²⁴

Međunarodne organizacije igraju veoma značajnu ulogu u razvoju ekološkog prava na svim nivoima, od globalnog do lokalnog. Dovoljno je spomenuti, kad je reč o globalnom planu, UNEP (Program UN za životnu sredinu), OECD (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj), WHO (Svetska zdravstvena organizacija), ILO (Organizacija za izradu i nadgledanje međunarodnih standarda), WMO (Svetska meteoroška organizacija) i razne druge specijalizovane agencije UN, koje igraju izuzetno značajnu ulogu u razvoju kako međunarodne ekološke saradnje tako i u razvoju međunarodnog ekološkog prava. Značajnu ulogu imaju i regionalne vladine i nevladine organizacije i drugi institucionalni aranžmani. Na opštitevropskom planu kao primer dovoljno je spomenuti ECE (Ekonomski komisija Evrope), EU i OEBS. U okviru pomenutih

²⁴ Grupa autora, *Priručnik za učešće javnosti u odlučivanju o životnoj sredini*, REC, Beograd, 2000.

organizacija pokrenut je Environment for Europe Process (u okviru koga je usvojen Environmental Action Plan – EAP). Pri tome je važno istaći da je posebna pažnja u okviru pomenutog plana posvećena zemljama istočne i srednje Europe.

Od institucionalnih aranžmana u području istočne i srednje Europe posebno je važno istaći aktivnosti REC-a (Regionalni centar za životnu sredinu), čiji su ugled i uloga porasli dobrim delom zahvaljujući i ulozi tokom priprema za donošenje Arhuske konvencije.

Ekonomска комисија УН за Европу (UNECE)²⁵

Aktivnosti UNECE-a od značaja za zaštitu životne sredine započete su u sektoru transporta i to sa Evropskim sporazumom koji se tiče međunarodnog drumskog transporta opasnih roba (ADR) 1957. godine. Zatim su usledile ostale aktivnosti, od kojih posebno valja pomenuti one u vezi sa Sporazumom o usvajanju uniformnih tehničkih propisa za vozila, njihovu opremu i delove, 1989. godine, Konvencijom o građanskoj odgovornosti za štete nastale za vreme drumskog transporta opasnih roba, transportom železnice i unutrašnjim plovnim putevima, itd. Značajan događaj u aktivnosti UNECE-a u oblasti životne sredine zbio se 1971. godine kada je formiran forum za saradnju Istok-Zapad pod nazivom „Viši vladini službenici za

²⁵ United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) – jedna od pet regionalnih ekonomskih komisija UN koje su direktno vezane za ECOSOC i zadužene su za koordinaciju i realizaciju određenih aktivnosti u ekonomskoj i socijalnoj oblasti u regionima za koje su formirane. UNECE je osnovana 1947. godine sa prevashodnim mandatom da pruži pomoć u obnovi posleratne Evrope i jačanju ekonomskih veza evropskih država, sa sedištem u Ženevi. Obuhvata region od 55 država.

pitanja životne sredine“, kasnije reorganizovan u Komitet za politiku životne sredine.

Proces „Životna sredina za Evropu“ predstavlja jedan od glavnih političkih okvira saradnje u oblasti zaštite životne sredine u Evropi, koja se velikim delom odvija pod okriljem Ekonomskog komiteta UN za Evropu. U cilju formulisanja adekvatne politike životne sredine i praćenja realizacije dogovorenih mera, on okuplja nadležne ministre (i organe nadležne za životnu sredinu), organizacije i institucije u ovoj oblasti, nevladine organizacije svih država regionalnog karaktera, itd. U ovom procesu međunarodne saradnje posebna je uloga Komiteta ECE za politiku životne sredine. Ona se sastoji u pripremi dokumenata za konferencije koje se održavaju, posebno ministarske, pripremi međunarodnih ugovora koji se zaključuju u okviru ovog procesa, davanju inicijativa i preporuka u različitim oblastima relevantnim za životnu sredinu, itd.

Ministarski sasatanci procesa „Životna sredina za Evropu“ okupljaju predstavnike 56 evropskih država, SAD, Kanade, druge države OECD-a koje nisu u ovom regionu i predstavnike Evropske unije i OECD-a. Pored njih na ovim konferencijama učestvuju i najznačajnije međunarodne vladine organizacije: UNEP, UNCTAD (Konferencija UN o trgovini i raz-

voju), WHO/EURO, UNDPSCD (Konferencija UN o indikatorima održivog razvoja sa okvirom i metodologijom), WB (Svetска banka), IMF (Internacionalni monetarni fond), EBRD (Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj), NATO (Severnoatlantski savez), Savet Evrope, Biro Rasmanske konvencije i druge, kao i najznačajnije međunarodne nevladine organizacije: Koalicija nevladinih organizacija u životnoj sredini (ENGO-C), Prijatelji zemlje (FOE), Međunarodna privredna komora (ICC), Međunarodni savet za pravo životne sredine (ICEL), Međunarodna mreža za menadžment u životnoj sredini (INEM), Regionalni centar za životnu sredinu (REC), Svetska unija za očuvanje prirode (IUCN), Svetski fond za prirodu (WWF), Svetski poslovni savet za održivi razvoj (GLOBE) i druge.

Za upravljanje u oblasti zaštite životne sredine UNECE je naročito značajan forum, imajući u vidu aktivnosti u oblasti pravnog regulisanja pojedinih pitanja od značaja za države članice. O tome svedoče brojni pravni dokumenti koji su usvojeni u okviru UNECE-a, ili je UNECE učestvovao u njima i to u

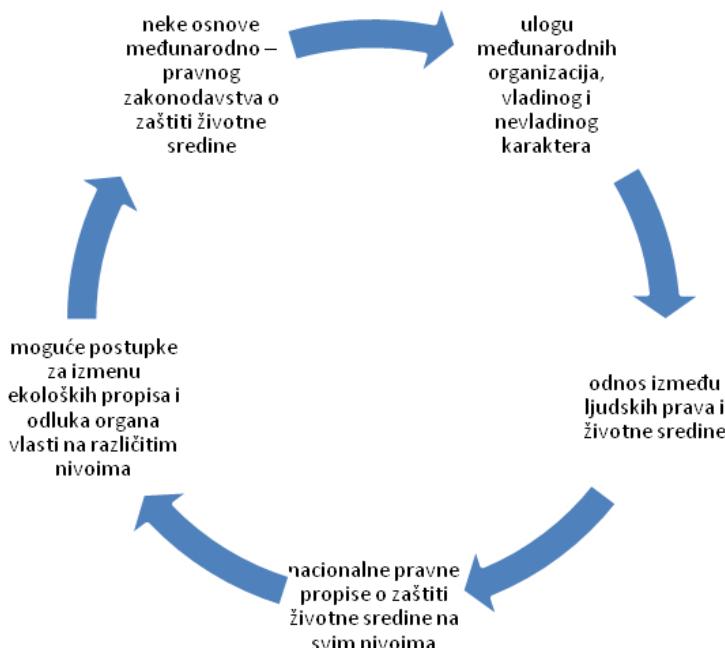
skoro svim oblastima: od transporta²⁶, trgovine, politike standardizacije, poljoprivrede, šumarstva, energije ljudskih naselja, statistike, do životne sredine.²⁷

²⁶ U domenu transporta ECE je koordinirao aktivnosti oko utvrđivanja i donošenja preko pedeset sporazuma i konvencija kojima se povećava bezbednost međunarodnog saobraćaja, utvrđuju pravila zaštite životne sredine u domenu saobraćaja, usaglašavaju nacionalna pravila u ovoj oblasti, itd.

²⁷ Dragoljub Todić, *Ekološki menadžment u uslovima globalizacije*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008., str. 273-277.

Međunarodni pravni okvir za učešće javnosti u procesu donošenja odluka u oblasti zaštite životne sredine

Za bolje razumevanje pravnog okvira za javno učešće u lokalnim, nacionalnim i međunarodnim procesima odlučivanja, treba znati:



Zaštita čovekove sredine je već po samoj svojoj prirodi dobrim delom vezana za međunarodne odnose. Prirodni procesi ne poštuju političke, ekonomске i druge granice, pa je i za zaštitu životne sredine često neophodna međunarodna saradnja. Još početkom ovog veka pojavili su se prvi slučajevi potrebe da se na međunarodnom planu reguliše zaštita životne sredine, ali to se dešavalo na bilateralnom planu i u izuzetnim slučajevima. Šira akcija je započeta tek sredinom šezdesetih godina, kada su naučna istraživanja pokazala da je životna sredina u toj meri ugrožena da moraju da se preduzmu odlučnije mere na širem, pa i globalnom planu. Ovu akciju je pratilo kako pravno regulisanje tako i sve veća aktivnost međunarodnih organizacija i drugih tela.

Upravljanje zaštitom životne sredine na regionalnom nivou

Sa stanovišta zaštite životne sredine, politika regionalnog razvoja može imati pozitivne i negativne uticaje. Pozitivni uticaji ili poboljšanja kvaliteta životne sredine uključuju promovisanje efektnije upotrebe resursa, smanjenje gustine naseljenosti u gusto naseljenim oblastima, povećanje značaja zaštite životne sredine u manje urbanim i industrijskim oblastima, omogućavanje periferijama da rešavaju probleme zagađenja, pomaganje firmama da usvoje standarde zaštite životne sredine i pomoćne aktivnosti koje sprečavaju zagađenje ruralnih oblasti. Negativno gledište se odnosi na identifikovanje uticaja regionalnog razvoja sa neželjenim efektima, kao što je direktno finansiranje aktivnosti koje zagađuju životnu sredinu, geografska rasprostranjenost aktivnosti koje vode do veće potrošnje energije, jačanje transportnih veza između periferije i centra i uticaj na smanjenje efikasnosti u radu centralnih urbanih regiona.

U grupi zemalja članica EU samo nekoliko zemalja ima urađene procene pozitivnih i negativnih uticaja regionalne poli-

like na životnu sredinu, tako da praksa integriranja regionalne politike i politike zaštite životne sredine predstavlja relativno nov fenomen. Na osnovu pregleda OECD-a (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj), Velika Britanija i Francuska imaju urađene procene, mada ove studije nisu kompletne i više su kvalitativne nego što su kvantitativne. Takođe, studija na regionalnom nivou je otkrila značajnu nekonzistentnost pristupa ekološke procene u engleskim regionima, pa čak i između procena organa koji su primili identične savete. U praksi, samo nekoliko zemalja ima formalnu inicijativu za integraciju zaštite životne sredine i razvoja, dok Nemačka i Holandija nemaju nikakve razvijene forme regionalne politike zaštite životne sredine. U većini slučajeva podsticaj za političku interakciju između sektora privrede i životne sredine potiče od inicijativa donosioca ekološke politike, kao što su usvajanje novih planova zaštite životne sredine i uspostavljanje ili razvoj centralnih administrativnih struktura u vezi sa zaštitom životne sredine.²⁸

²⁸ Zdravković dr Dušan, Radukić mr Snežana, *Nacionalni sistem održivog razvoja i zaštite životne sredine u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Pelikan print, Niš, 2006., str. 47-48.

U nekim slučajevima održavanje i poboljšanje kvaliteta životne sredine okarakterisano je kao fundamentalna komponenta regionalne politike, posebno u programima smanjenja zagađenja urbanih i industrijskih oblasti. Poboljšanje uslova u okruženju za privlačenje (i zadržavanje) kompanija i domaćih investicija rezultiralo je uključivanjem ovih uslova unutar programa razvoja u nizu zemalja. Smatra se da će se ovaj trend nastaviti u budućnosti, posebno u starijim industrijalizovanim regionima zemalja u tranziciji. Međutim, ovaj pristup „preduslova za razvoj“ ima reaktivnu formu, jer postoji odgovornost za štetu u životnoj sredini prouzrokovana finansijskom podrškom za razvoj koja je odobrena ranije. Nastanak zagađenja kao posledica negativnog uticaja na životnu sredinu podrazumeva preuzimanje mera uklanjanja posledica koje se realizuju kroz konkretnе programe. Čak bi i potpuno pravolinjski pristup, koji bi poboljšao lokaciju budžetskih sredstava u cilju zaštite životne sredine i ciljeva koji su u osnovi mera ekonomske politike, fokusirajući se na unapređenje životne sredine, bio dopuna uobičajenoj razvojnoj orijentaciji.

U nekim evropskim zemljama planirani su mehanizmi koji omogućavaju subvencionisanje projekata kroz regionalnu politiku, susretanjem regionalnog kriterijuma i kriterijuma zaštite životne sredine. Na primer, preferirani tretman za projekte koji unapređuju životnu sredinu i koriste procenu zaštite životne sredine na projektnom i strategijskom nivou. „Aktivna promocija projekata koji unapređuju kvalitet životne sredine vrši se u Grčkoj, gde se odobrava pomoć turističkim investicionim projektima samo u oblastima gde su ekološki kapaciteti prevaziđeni. Šire posmatrano, Austrija, Francuska, Grčka, Italija i Portugal daju prioritet projektima koji uključuju kontrolu zađenja ili uštedu energije. Interesantno je da u Švajcarskoj, na granici sa EU, prioritet za pomoć u planinskim oblastima imaju postrojenja za odlaganje otpada, male fabrike koje koriste obnovljive izvore energije, a zatim transportna sredstva i fabrike za proizvodnju veštačkog snega. S obzirom na tehnološka poboljšanja, pomoć može biti odobrena projektima posebno povezanim sa razvojem čistih tehnologija koje ostvaruju uštede energije, kao što se desilo u Austriji i Belgiji sa tehnološkim inovacionim centrima uspostavljenim u nižim subvencijama.

onisanim regionima Austrije koji su se zatim specijalizovali za razvoj čistih tehnologija.“²⁹

Tehnika procene uticaja na životnu sredinu predstavlja jedan praktični pokušaj da se integrišu faktori zaštite životne sredine u regionalnu politiku. Međutim, procena uticaja na životnu sredinu je ograničeni instrument jer se pomoću njega efekti po životnu sredinu ne mogu u potpunosti evaluirati, a pritom se najveća pažnja poklanja kratkoročnim efektima. Dugoročni i indirektni efekti treba da budu procenjeni pomoću širih tehnika, kao što je strateška procena životne sredine ili kao opšta metodologija koja uzima u obzir razvoj. Ova strateška procena razmatra posledice niza akcija pre procesa planiranja, omogućava donosiocima odluka da izaberu najadekvatniju aktivnost zaštite životne sredine i društveno-ekonomsku osnovu i vrši minimiziranje svih ostalih uticaja. U praksi, ova procena može imati nekoliko formi:

²⁹ Clement, K., Bachtler, J., „European Union perspectives on the integration of environmental protection and economic development“, *Integrating Environment and Economy: Strategies for Local and Regional Government*, Routledge, London 2000, p. 30

sektorsku

- transportni planovi
- energetska politika

prostornu

- procenjujući ekonomske programe ili razvojne planove postavljene na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou

indirektnu

- procenjivanje inicijativa sa stanovišta životne sredine za programe istraživanja i razvoja ili planova za privatizaciju javnog sektora

Unutar EU pokušalo se sa razvojem formi strateške procene zaštite životne sredine koje bi trebalo primeniti, pored ostalog, na programe strukturnih fondova. XI generalni direktorat Evropske komisije 1991. godine pripremio je interni predlog za plansku direktivu, ali brojne države članice su se uspešno suprotstavile njegovoj realizaciji.³⁰

³⁰ Zdravković dr Dušan, Radukić mr Snežana, *Nacionalni sistem održivog razvoja i zaštite životne sredine u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Pelikan print, Niš, 2006., str. 48-49.

Ljudska prava i zaštita životne sredine³¹

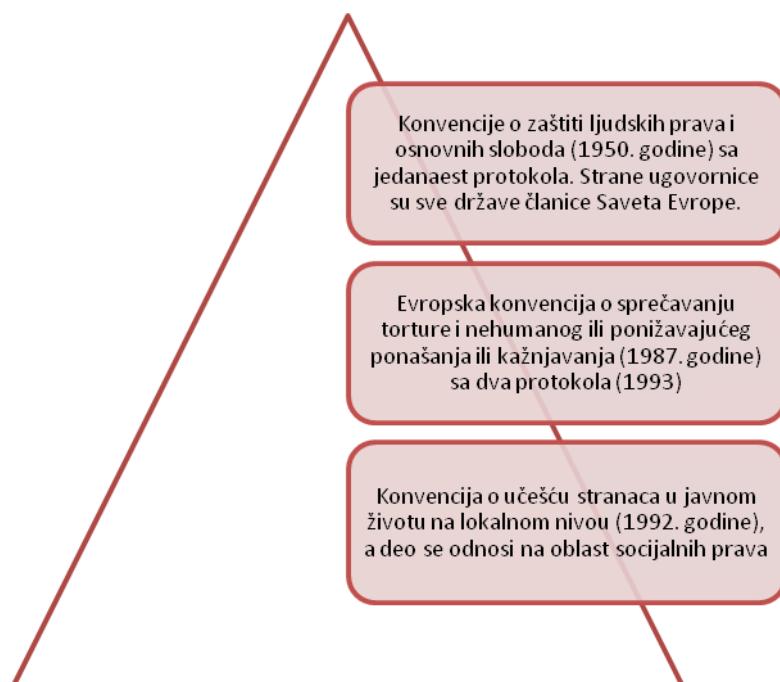
Može se reći da svi značajniji međunarodni pravni instrumenti koji se odnose na oblast ljudskih prava mogu biti od uticaja na ostvarivanje određenih prava iz oblasti zaštite životne sredine. Ovo posebno od kako je pravo na adekvatnu životnu sredinu priznato kao jedno od ljudskih prava³² i imajući u vidu značaj aktivnosti Saveta Evrope u oblasti ljudskih prava. Zato se pri analizi aktivnosti Saveta Evrope u oblasti životne sredine moraju uzeti u obzir i aktivnosti koje se odnose na domen zaštite ljudskih prava.

Ineresantno je da u dokumentima Saveta Evrope u oblasti ljudskih prava, pravo na adekvatnu životnu sredinu nije eksplisitno formulisano kao ljudsko pravo. Međutim, čitav niz

³¹ Dragoljub Todić, *Ekološki menadžment u uslovima globalizacije*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008., str. 281-282.

³² Za detaljnije o odnosu ljudskih prava i životne sredine videti „Human Rights and Environment“, Final Report of the Special Rapporteur, Sub – Commission on Protection of Minorities, ECOSOC Commission on Human Rights, Doc, E/CN. 4 Sub. 2/1994./9 (6. July 1994).

ljudskih prava koje je Savet Evrope utvrdio u svojim dokumentima i o čijem se ostvarivanju stara, ima implikacije i direktne veze sa pravom na (zdravu) životnu sredinu. Savet Evrope je u ovoj oblasti doneo veći broj konvencija, među kojima su osnovne:



Konvencija o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskih bića u vezi sa primenom biologije i medicine (1997. godine)³³ predstavlja jedan od novijih dokumenata ove organizacije koji ima direktnе implikacije na razumevanje koncepta ljudskih prava u kontekstu savremenog razvoja i korišćenja biomedicinе. Na taj način su i pojedini aspekti zaštite životne sredine, posebno oni koji se tiču biološke sigurnosti, genetskog inženjeringu i sl., stavljeni u okvir etičkih dilema i zaštite ljudskih prava uopšte.

Opšti cilj Konvencije je „zaštita dostojanstva i identiteta svih ljudskih bića, ... i poštovanje integriteta i drugih prava i osnovnih sloboda u vezi sa primenom biologije i medicine“ (čl.1). U skladu sa tim, Konvencija razrađuje više pravila koja se odnose na pristanak osobe na kojoj se vrši intervencija u oblasti zdravstva (deo II), zaštitu privatnog života i prava na informaciju (deo III), postupanje sa ljudskim genomom (deo IV), naučna istraživanja (deo V), itd.

³³ ETS No. 164. Konvenciju je potpisalo 22 države: Danska, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Island, Italija, Letonija, Litvaniјa, Luksemburg, Moldavija, Holandija, Norveška, Portugal, Rumunija, Rusija, San Marino, Slovačka, Slovenija, Španija, Švedska, Bivša jugoslovenska republika Makedonija i Turska.

Poseban doprinos razvoju ideja i ciljeva utvrđenih Konvencijom predstavlja Dodatni protokol o zabrani kloniranja ljudskih bića (Pariz, 1998, ETS 168) kojim se na izričit način zabranjuje „bilo kakva intervencija kojom se stvara ljudsko biće genetički identično drugom ljudskom biću, bilo živom ili mrtvom“ (čl.1).

U suštini, uživanje svih ljudskih prava usko je povezano sa zaštitom životne sredine. To pre svega važi za ljudska prava na život i zdravlje, ali i za sva druga ljudska prava, na socijalnom, ekonomskom, kulturnom i političkom planu. Sva ona mogu biti u punoj meri zaštićena jedino u zdravoj životnoj sredini; ako je životna sredina zagađena u većoj meri ili u slučaju ekstremnih zagađenja, uživanje ljudskih prava postaje praktično nemoguće. Ekološki aspekt zaštite ljudskih prava bio je jedan od glavnih razloga uvođenja koncepta održivog razvoja. Ekonomski razvoj, kao i razvoj nauke i tehnologije, moraju da budu ekološki zasnovani. To je preduslov kako za zaštitu životne sredine tako i za dalje unapređenje ljudskih prava, pa samim tim i značajan činilac u procesu dalje izgradnje demokratskih institucija.

Pravo na adekvatnu životnu sredinu³⁴

Pored toga što nesumnjivo postoji međuzavisnost između zaštite životne sredine i svih ljudskih prava, pojavilo se i novo ljudsko pravo – pravo na adekvatnu životnu sredinu. Ovo pravo je uneto u više međunarodnih pravnih dokumenata kako obavezujućeg tako i deklaratornog karaktera, a postoji i u pojedinih nacionalnim zakonodavstvima. Arhuska konvencija na primer spada u najznačajnije novije međunarodne ugovore u koje je ovo pravo uneto. Tako se u njenom prvom članu kaže da se ona donosi u cilju da se doprinese zaštiti prava „svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija da žive u životnoj sredini adekvatnoj za zdravlje i blagostanje“.

³⁴ Grupa autora, *Priručnik za učešće javnosti u odlučivanju o životnoj sredini*, REC, Beograd, 2000.

SKRAĆENICE

ADR – Sporazum o međunarodnom drumskom transportu opasnih roba

CARDS – Program pomoći zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju

EAP – Akcioni plan za životnu sredinu

EBRD – Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj

ECE – Ekonomска komisija Evrope

ECOSOC – Organ UN za koordinaciju ekonomskih, socijalnih i agencija za zapošljavanje

EEA – Evropska agencija za životnu sredinu

EEP – Asocijacija 17 evropskih časopisa o životnoj sredini

EEZ – Evropska ekonomска zajednica

EMAS – Sistem EU za eko-menadžment i proveru

ENGO-C – Koalicija NVO o životnoj sredini

EU – Evropska unija

FOE – Prijatelji zemlje

GLOBE – Svetski poslovni savet za održivi razvoj

HIV/AIDS – Virus humane imunodeficijencije/Sindrom stečene imunodeficijencije

ICC – Međunarodna privredna komora

ICEL – Međunarodni savet za pravo životne sredine

ILO – Organizacija za izradu i nadgledanje međunarodnih standarda

IMF – Internacionalni monetarni fond

INEM - Međunarodna mreža za menadžment u životnoj sredini

IPA – Instrument prepristupne pomoći

ISO – Internacionalna organizacija za standardizaciju

ISPA – Instrument strukturne politike za prepristupnu pomoć

IUCN – Svetska unija za očuvanje prirode

NATO – Severnoatlantski savez

NVO – Nevladine organizacije

OEBS – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

OECD – Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

PHARE – Program pomoći zajednice zemljama centralne i istočne Evrope

REC – Regionalni centar za životnu sredinu

SAPARD – Prepristupni program usmeren na ruralni razvoj, napredak u poljoprivredi i pripremu države kandidata za korišćenje sredstava iz fondova zajedničke poljoprivredne politike

SEA – Jedinstveni evropski akt

UN – Ujedinjene nacije

UNCTAD – Konferencija UN o trgovini i razvoju

UNDPSCD - Organizacija UN za procenu indikatora održivog razvoja

UNECE – Ekonomска komisija UN za Evropu

UNEP – Program UN za životnu sredinu

WB – Svetska banka

WHO – Svetska zdravstvena organizacija

WMO – Svetska meteorološka organizacija

WWF – Svetski fond za prirodu

LITERATURA

1. Clement, K., Bachtler, J. - „European Union perspectives on the integration of environmental protection and economic development”, *Integrating Environment and Economy: Strategies for Local and Regional Government*, Routledge, London, 2000.
2. Grupa autora, *Priručnik za učešće javnosti u odlučivanju o životnoj sredini*, REC, Beograd, 2000.
3. Ivanjac Miroslava, *Pravni instrumenti politike zaštite životne sredine*, zbornik radova Privreda i životna sredina – ekonomska i ekološka međuzavisnost, redaktor dr Božidar Milenović, Fakultet zaštite na radu, Niš, 1999.
4. Todić Dragoljub, *Ekološki menadžment u uslovima globalizacije*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008.
5. Vukasović Vid, *Nadležnost Evropske Unije u oblasti zaštite životne sredine*, zbornik radova Zaštita životne sredine u međunarodnom i unutrašnjom pravu – izbor najznačajnijih izvora prava, Ministarstvo zdravlja i zaštite životne okoline Republike Srbije Uprava za zaštitu životne okoline, Beograd, 2001.
6. Zdravković dr Dušan, Radukić mr Snežana, *Nacionalni sistem održivog razvoja i zaštite životne sredine u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Pelikan print, Niš, 2006.

KORISNE INTERNET ADRESE:

[http://eur-lex.europa.eu
/LexUriSrv/site/en/com/2001/com2001_0264en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriSrv/site/en/com/2001/com2001_0264en01.pdf)

[http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/dg
environment.pdf](http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/dg_environment.pdf)

[http://www.europarl.europa.eu/activitis/committees/membersCo
m.do?language=en&body=ENVI](http://www.europarl.europa.eu/activitis/committees/membersCom.do?language=en&body=ENVI)

<http://europa.eu.int>

<http://ec.europa.eu/environment/pubs/emas/>

<http://www.unece.org/env/>