

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 3

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2013

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-431-8

Tiraž
500

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 3 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2013 (Beograd : Dosije studio). – 361 str. ; 24 cm. - (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 500.
– Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-431-8

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста]

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 203584268

NEKA INSTITUCIONALNA PITANJA REŽIMA UPRAVLJANJA HEMIKALIJAMA U EVROPSKOJ UNIJI

Apstrakt

Uspostavljanje efikasnog režima upravljanja hemikalijama predstavlja značajan ekološki i regulatorni izazov, imajući u vidu potencijalne štetne uticaje na životnu sredinu i zdravlje ljudi. Režim upravljanja hemikalijama u Evropskoj uniji značajno je transformisan prethodnih decenija, uz postepeni transfer nadležnosti na organe EU. Za obavljanje dela upravnih poslova u toj oblasti, 2008. godine je osnovana Evropska agencija za hemikalije (ECHA). U radu se preispituju najvažnija institucionalna rešenja postavljena relevantnom regulativom odnosno osobečnosti položaja Evropske agencije za hemikalije kao upravne organizacije u administrativnom sistemu EU. Kompleksna struktura agencije i njen odnos sa Evropskom komisijom odražava i eksperimentalne tendencije u pogledu organizacije upravljanja u EU i prenosa ovlašćenja za rešavanje u konkretnim situacijama i donošenje pravno obavezujućih odluka na agencije EU. Iskustva sa Evropskom agencijom za hemikalije će, u tom smislu, uticati na dalje formiranje sličnih upravnih organizacija, pravnu transformaciju i pronalaženja prominentnijeg mesta za agencije u institucionalnom mozaiku EU. Izučavanje ECHA je značajno i za razmatranje pravne transformacije upravljanja hemikalijama i implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije u procesu evropskih integracija.

Ključne reči: *Upravljanje hemikalijama. Regulativa REACH. Evropska agencija za hemikalije. Donošenje odluka. Upravno pravna ovlašćenja. Ekološko pravo Evropske unije.*

1. Uvodna razmatranja

Uspostavljanje efikasnog režima upravljanja hemikalijama predstavlja značajan ekološki i regulatorni izazov, imajući u vidu štetna odnosno potencijalna štetna dejstva mnogih hemikalija i njihovog (neadekvatnog) korišćenja. U tom smislu, efikasno upravljanje hemikalijama predstavlja imperativ svakog pravnog sistema koji teži visokom stepenu zaštite životne sredine i

* Marko Milenković, MA, LL.M, istraživač saradnik Instituta društvenih nauka u Beogradu i kandidat doktorskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (179059), koji podržava Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

zdravlja ljudi. U kontekstu evropskih integracija, tim prioritetima se pridodaju i nesmetan protok robe između država članica na jedinstvenom tržištu i održavanje kompetitivnosti privrede na globalnom nivou.¹ Regulativa u oblasti upravljanja hemikalijama čini samo deo od više stotina različitih akata, uključujući regulative, direktive i akte „mekog” prava u širokom polju regulacije ekološkog prava EU.² Najvažniji dokument u oblasti upravljanja hemikalijama, Regulativa o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničenju upotrebe hemijskih supstanci (REACH)³, usvojena je 2006 godine i predstavlja jedan od najkontroverznijih akata u istoriji evropskog prava, koji je privukao značajnu pažnju i izazvao široko raspravu tokom procesa usvajanja.⁴ Radi obavljanja dela upravnih poslova u vezi sa upravljanjem hemikalijama, u skladu sa Regulativom REACH, osnovana je Evropska agencija za hemikalije (ECHA), koja je počela sa radom 2008. godine.⁵

Ispitivanje institucionalnih oblika upravljanja hemikalijama na evropskom nivou je posebno interesantno za teoriju upravnog prava, imajući u vidu mnogobrojnost upravnih poslova i tradicionalnu opredeljenost država članica da zadržavaju implementaciju na nacionalnom nivou.⁶ Analize režima upravljanja hemikalijama otvaraju i značajna pitanja regulacije rizika, rasprave o načinima raspodele rizika, upravljanja njima i uloge države u celom

-
- 1 Ti ciljevi su prepoznati i u: European Commission, Strategy for a Future European Chemicals Policy, White Paper, COM(2001) 88 final, Brussels 2001.
 - 2 Za pregled zakonodavstva po oblastima videti: Dragoljub Todić, *Vodič kroz EU politike – životna sredina*, Evropski pokret, Beograd 2011; Aleksandra Čavoški, *Osnovi ekološkog prava Evropske unije*, Pravni fakultet Univerziteta „Union” – Službeni glasnik, Beograd 2007.
 - 3 Regulation (Ec) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency. Osim nje, osnove sistema uređuju i i još tri važna instrumenta u ovoj oblasti – Regulation (EC) No 1272/2008 on classification, labelling and packaging of substances and mixtures, amending and repealing Directives 67/548/EEC and 1999/45/EC, and amending Regulation (EC) No 1907/2006, L 353/1, Regulation (EU) No 528/2012 of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 concerning the making available on the market and use of biocidal products L 167, Regulation (EU) 649/2012 concerning the export and import of hazardous chemicals, L 201/60
 - 4 Uporediti: Elizabeth Fisher, „The ‘perfect storm’ of REACH: charting regulatory controversy in the age of information, sustainable development, and globalization”, *Journal of Risk Research*, Vol. 11, No. 4, str. 541–563; Bjorn Hansen and Mark Blainey, „Registration: The Cornerstone of REACH”, *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 17, No. 1, 2008, str. 107–125.
 - 5 Za detaljnu analizu nastanka ECHA i debata oko njenog položaja i ovlašćenja, kao i početnoj fazi rada videti: Maria Martens, „Executive power in the making: the establishment of the European Chemicals Agency”, u: Madalina Busuioc, Martijn Groenleer, Jarle Trondal (ur.), *The agency phenomenon in the European Union – Emergence, institutionalisation and everyday decision-making*, Manchester University Press, 2012, str. 42–61.
 - 6 Videti više: Marko Milenković, „Upravni poslovi u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji i podela nadležnosti sa državama članicama”, u: Mirjana Rašević, Milan Marković (ur.), *Pomeraćemo granice*, Institut društvenih nauka, Beograd 2012, str. 153–170.

procesu, legitimiteta institucija koje donose odluke, formulisanja problema rizika povezanih sa hemikalijama,⁷ koja prevazilaze okvire ove analize. Cilj rada je preispitivanje nekih od institucionalnih rešenja postavljenih Regulativom REACH, odnosno osobenosti položaja Evropske agencije za hemikalije kao upravne organizacije u administrativnom sistemu EU koja svojom kompleksnom strukturom odražava i svojevrsne eksperimentalne tendencije u upravljanju u EU, prevashodno u pogledu prirode odluka koje donosi. Pitanje položaja i institucionalnih rešenja neraskidivo je povezano sa proceduralnim ovlašćenjima i modeliranjem nadležnosti agencije, pa će u radu biti sagledavana institucionalna rešenja kao refleksije kompromisne postavke nadležnosti i njihovog obavljanja, kao i ograničene delegacije nadležnosti za donošenje pravnoobavezujućih odluka samoj agenciji.

2. Potreba za izgradnjom sistema upravljanja hemikalijama u nadnacionalnom poretku i razvoju REACH režima

Politika Evropske unije u oblasti upravljanja hemikalijama prošla je kroz različite faze, od 1967. kada je usvojen prvi akt u ovoj oblasti do usvajanja Regulative REACH 2006. godine.⁸ Pre uvođenja novog sistema postojale su dve kategorije hemikalija u prometu, jedna koja je podlegala tadašnjem sistemu notifikacije (prijava) i proceni sa njom povezanog rizika i druga kojoj je pripadao najveći broj hemikalija koje su stavljene na tržište pre uvođenja sistema notifikacije i procene.⁹ U skladu sa Regulativom EEC 793/93, koja se odnosi na postojeće hemikalije, proizvođači i uvoznici su bili dužni da prijave sve hemikalije Evropskom birou za hemikalije (ECB), koji je tada bio deo Zajedničkog naučnog centra (*Joint research centre*) – direktorata u okviru Evropske komisije, dok su značajnu ulogu u notifikaciji novih hemikalija i proceni

7 Videti više: Elizabeth Fisher, „The ‘perfect storm’ of REACH: charting regulatory controversy in the age of information, sustainable development, and globalization”, *Journal of Risk Research*, 11:4, str. 542–543.

8 Do usvajanja REACH, pravni okvir su činile: Council Regulation (EEC) 793/93 of 23 March 1993 on the evaluation and control of existing chemical substances, [1993] OJ L84/1, Council Directive 67/548/EEC of 27 June 1967 on the approximation of laws, regulations and administrative provisions relating to the classification, packaging and labelling of dangerous substances, [1967] OJ 196/1, Council Directive 1999/45/EC of 31 May 1999 on the approximation of laws, regulations and administrative provisions relating to the classification, packaging and labelling of dangerous preparations, [1999] OJ L200/1, Council Directive 76/769/EEC of 27 July 1976 on the approximation of laws, regulations and administrative provisions relating to restrictions on the marketing and use of certain dangerous substances and preparations, [1976] OJ L262/201.

9 Osim potencijalnih rizika koje je takav sistem predstavljao, on je, kako se ističe u literaturi, i favorizovao stare supstance u odnosu na nove zbog nepostojanja podjednako striktnih uslova. Videti detaljnije: Veerle Hayvaert, „The EU Chemicals Policy: Towards Inclusive Governance?”, u: Ellen Vos (ur.), *European Risk Governance: Its Science, Its Inclusiveness and Its Effectiveness*, CONNEX Report Series Nr 06, University of Mannheim, 2008, str. 187.

rizika imali nacionalni nadležni organi.¹⁰ Zamerke na tadašnji režim bile su brojne. Osim nesveobuhvatnosti, uključivale su i sporost i neefikasnost sistema u identifikaciji i proceni rizika i uvođenja mera za upravljanje rizikom,¹¹ kao i nedovoljne kapacitete ECB i njegov položaj u okviru Komisije.¹²

Regulativom REACH su u tom pogledu predviđeni obaveza registracije svih supstanci koje se stavljaju u promet, ali i prelazni rokovi za registraciju¹³ supstanci koje se nalaze na tržištu od stupanja na snagu akta do 2018. godine, što predstavlja tranzicioni rok od 12 godina, kao i 10 godina od početka rada agencije. To omogućava da specijalizovana agencija u narednom periodu prati institucionalni razvoj i domete implementacije režima. Regulativa REACH odgovornost za upravljanje rizicima koje predstavljaju supstance u velikoj meri prenosi na pravna i fizička lica koja proizvode, uvoze ili stavljaju na tržište ili koriste ove supstance, uz obavezu dostavljanja informacija o supstancama agenciji.¹⁴ Upravo stvaranje obaveze privatnim akterima da obezbede informacije, da vrše procene, da ih objavljuju i, pod određenim uslovima, dostavljaju drugim učesnicima okarakterisane su kao kontroverzne, s obzirom na to da kao takve nisu postojale ranije i da predstavljaju svojevrstu internalizaciju troškova u vezi sa upravljanjem hemikalijama.¹⁵ Nakon dostavljanja informacija može se pristupiti evaluaciji dosijea ukoliko je, zavisno od tipa supstance, takva procedura predviđena Regulativom kako bi se obezbedilo više informacija, ili ako agencija u saradnji sa državama članicama smatra da postoji osnova da supstanca predstavlja rizik za zdravlje ljudi i životnu sredinu.¹⁶ U fazi evaluacije, predviđeno je da nadležni organi država članica učestvuju u obradi pojedinačnih predmeta uz koordinativnu ulogu agencije.¹⁷ U skladu sa Regulativom, Komisija (a ne ECHA) donosi odluku o autorizaciji za stavljanje u promet i korišćenje samo ako se rizici koji proističu iz njihove upotrebe mogu adekvatno kontrolisati, ako je to moguće, ili ako je korišćenje opravdano iz socioekonomskih razloga a ne postoji odgovarajuća

10 Videti detaljno: Veerle Hayvaert, *ibid*, str 187-190.

11 Videti: Bjorn G. Hansen and Mark Blainey, „REACH: A Step Change in the Management of Chemicals”, *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 15, No. 3, 2006, str. 270.

12 Videti: Tanja Ehnert, *The European Chemicals Agency – Beyond the Scope of the Mero-ni Doctrine?*, teza odbranjena na Univerzitetu u Mastrohtu, Mastroht 2008, str. 29.

13 Detaljna razmatranja procedure registracije: Bjorn Hansen and Mark Blainey, „Registration: The Cornerstone of REACH”, *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 17, No. 1, 2008, str. 107–125.

14 Do 31. maja 2013 godine, kada je u skladu sa regulativom bio rok za dostavljanje dosijea o hemikalijama koje se proizvode ili uvoze u količinama između 100 i 1.000 tona godišnje, ECHA-i je 3.215 lica dostavilo 9.084 registracionih dosijea. Videti detaljnije: <http://echa.europa.eu/reach-2013/overview>.

15 Uporediti: Elizabeth Fisher, „The ‘perfect storm’ of REACH: charting regulatory controversy in the age of information, sustainable development, and globalization”, *Journal of Risk Research*, Vol. 11, No. 4, 2008, str. 548.

16 Uporediti: REACH invokacija tačka 20, članovi 40 i 41 REACH.

17 Uporediti: REACH članovi 45–48.

alternativa koja je tehnički i ekonomski dostupna.¹⁸ Režim upravljanja hemikalijama ustanovljen Regulativom REACH predviđa, dakle, veću ulogu i samostalnost agencije u inicijalnoj fazi registracije, dok se kontrola država članica (putem tela Agencije), odnosno same Komisije, povećava kako se prelazi u fazu evaluacije i, konačno, autorizacije i restrikcije hemikalija.¹⁹ Uspostavljeni kompleksni režim registracije, autorizacije i restrikcije hemikalija izvršio je značajan transfer nadležnosti na komunitarni nivo, uz manje učešće država članica (izuzimajući kontrolu putem učešća u telima Agencije i delimično u procesu evaluacije, i donošenje odluka od Komisije (uz komitološku kontrolu) pa je u tom smislu u literaturi i okarakterisan kao primer „regulatornog centralizma”,²⁰ naspram ranijeg režima u kojem su centralno mesto u pogledu notifikacije i procene rizika imali nacionalni organi.²¹

3. Položaj i struktura Evropske agencije za hemikalije

Agencija za hemikalije je telo Evropske unije i ima pravni subjektivitet, koji uživa u najširem obimu u svakoj državi članici, u skladu sa pravilima za pravna lica u toj članici. Agenciju predstavlja izvršni direktor.²² Na položaj i prava zaposlenih primenjuju se opšta pravila EU koja važe za zvaničnike i službenike EU. Zaposleni u agenciji su zvaničnici koje su Komisija ili države članice privremeno uputile u agenciju, kao i zaposleni angažovani na obavljanju poslova agencije. Agencija se finansira iz više izvora, kao što su budžet EU i naknade koje plaćaju fizička i pravna lica koja pokreću postupke pred agencijom. Regulativa REACH počiva na ideji da agencija, odnosno njeni zaposleni, treba da obavljaju tehničko-administrativne i naučne poslove bez angažovanja naučnih i tehničkih resursa država članica,²³ što je u izvesnoj meri kontradiktorno ideji na kojoj je ustrojena organizaciona struktura agencije čija tela uključuju stručnjake predstavnike država članica.

Organizacionu strukturu agencije, u skladu sa članom 76. REACH, čine upravni odbor, izvršni direktor i tri specijalizovana komiteta – Komitet za

18 Uporediti: član 61 REACH.

19 Uporediti: Marco Bronckers, Yves Van Gerven, „Legal remedies under the EC’s new chemicals legislation REACH: Testing a new model of European governance”, *Common Market Law Review*, Vol. 46, 2009, str. 1836.

20 Uporediti: Veerle Hayvaert, „The EU Chemicals Policy: Towards Inclusive Governance?”, u: Ellen Vos (ur.), *European Risk Governance: Its Science, Its Inclusiveness and Its Effectiveness*, CONNEX Report Series Nr 06, University of Mannheim, 2008, str 196; Maria Martens, “Executive power in the making: the establishment of the European Chemicals Agency “ u Madalina Busuioc, Martijn Groenleer, Jarle Trondal (ur.), *The agency phenomenon in the European Union - Emergence, institutionalisation and everyday decision-making*, Manchester University Press, 2012. str 42

21 Videti više: Veerle Hayvaert, *ibid*, str 188

22 Uporediti član 100 REACH regulative. Regulativom je takođe predviđena i shodna primena Protokola o privilegijama i imunitetima EU na agenciju.

23 Uporediti REACH invokacija tačka 98.

procenu rizika (u čijoj se nadležnosti nalazi priprema mišljenja agencije o evaluaciji, prijavi za autorizaciju, predlogu za restrikciju i predloga za klasifikaciju i obeležavanje (u skladu sa Regulativom 1272/2008) i sva druga pitanja koja se pojave kao rezultat primene regulative, u vezi sa rizicima za ljudsko zdravlje i životnu sredinu; Komitet za socioekonomsku analizu u čijoj je nadležnosti priprema mišljenja agencije o aplikaciji za autorizaciju, predlogu za restrikciju ili bilo koje drugo pitanje koje proističe iz primene regulative a odnosi se na socioekonomski uticaj potencijalnih legislativnih akcija koje se odnose na supstance; Komitet država članica koji je nadležan za rešavanje u situacijama kada se pojave razlike u mišljenjima o nacrtima odluka koje predlaže agencija ili država članica u vezi sa evaluacijom supstanci, koje predstavljaju razlog za brigu i koje podležu procesu autorizacije. Osim toga, u organizacionoj strukturi se nalaze još i Forum za razmenu informacija o sprovođenju propisa, čija je nadležnost koordinacija mreže nadležnih organa država članica, i Sekretarijat, koji se nalazi pod upravom izvršnog direktora i pruža tehničku, naučnu i administrativnu podršku komitetima i Forumu, koji obezbeđuje koordinaciju između njih i obavljanje poslova u vezi sa procedurama predregistracije, registracije i evaluacije, kao i pripremu odgovarajućih vodiča, održavanje baze podataka i obezbeđivanje informacija. Konačno, organizacionu strukturu čini i Odbor za žalbe koji odlučuje o žalbama na odluke Agencije (u onom ograničenom broju slučajeva u kome je agenciji dato u nadležnost donošenje odluka). Član o organizaciji Agencije takođe sadrži i odredbu da komiteti i Forum mogu u skladu sa potrebom tražiti savet u vezi sa naučnim ili etičkim pitanjem od „relevantnog ekspertskeg izvora”, čime je omogućeno i da se u okviru same agencije osnivaju odgovarajuća *ad hoc* ekspertska tela, odnosno grupe, kao što to redovno u svojoj praksi čini Evropska komisija.

Upravni odbor Agencije postavlja izvršnog direktora, usvaja izveštaj o radu agencije za prethodnu godinu, program rada agencije za narednu godinu, finalni budžet agencije, višegodišnji program rada i pravila procedure agencije, postavlja predsedavajućeg i članove Odbora za žalbe i Komiteta agencije. Čine ga po jedan predstavnik iz svake države članice i najviše šest predstavnika koje postavlja Komisija, uključujući najmanje tri predstavnika zainteresovanih strana koji nemaju pravo glasa, i dve osobe koje postavlja Evropski parlament. Predstavnike država članica postavlja Savet ministara nakon nominacije od država članica.

Članovi upravnog odbora se postavljaju na osnovu relevantnog iskustva i ekspertize u oblasti sigurnosti hemikalija ili regulacije hemikalija, u skladu sa kriterijumom da se među članovima odbora obezbedi relevantna ekspertiza i u pogledu opštih, pravnih i ekonomskih pitanja.²⁴

U skladu sa članom 83 Regulative REACH, agencijom upravlja izvršni direktor, za koga je propisana obaveza da obavlja dužnost u interesu EU, koji je pravni zastupnik agencije i odgovoran je za njeno svakodnevno funkcionisanje, upravljanje resursima, poštovanje rokova za usvajanje agencijskih

24 Uporediti član 79. REACH.

mišljenja, koordinaciju komiteta i Foruma, budžetska i kadrovka pitanja i druge poslove.²⁵ Izvršnog direktora postavlja Upravni odbor na osnovu liste kandidata koje predlaže Evropska komisija, a koja se sastavlja nakon poziva za iskazivanje interesa koji se objavljuje u „Službenom glasniku EU”. Direktor se, u skladu sa Regulativom, postavlja na osnovu stručnosti, dokazanog administrativnog i menadžerskih veština i relevantnog iskustva u upravljanju hemikalijama, a mandat mu traje pet godina. Pre postavljenja, kandidat izabran od Upravnog odbora ima dužnost da se obrati Evropskom parlamentu i odgovori na poslanička pitanja. Iz analize procedure izbora može se zaključiti da je Komisija uspela da zadrži veliki uticaj na izbor samog direktora sužavanjem izbora na listu kandidata koje sama predlaže, da je uloga Evropskog parlamenta samo simbolična i da, osim mogućnosti glasanja članova Upravnog odbora koji su izabrani od Parlamenta, nema većeg uticaja evropskih poslanika na ovo važno pitanje.

Sistem ustrojen Regulativom REACH takođe počiva na intenciji da dva komiteta u okviru Agencije – za procenu rizika i za socioekonomske analize, preuzmu ulogu naučnih komiteta koje Evropska komisija često koristi u različitim regulatornim režimima. S druge strane, osnivanje Komiteta država članica, kao organa Agencije, ima funkciju usaglašavanja nadležnih nacionalnih organa u pitanjima od važnosti za funkcionisanje režima, čime se naglašava jak međuvladin karakter agencije.²⁶ Izbor članova komiteta uređen je članom 85 Regulative i predviđa da svaka država članica može predložiti kandidate za članstvo u Komitetu za procenu rizika, nakon čega izvršni direktor sastavlja (javnu) listu nominovanih, među kojima Upravni odbor vrši izbor i postavljenje na osnovu iskustva u obavljanju poslova. Predviđeno je da u Komitet država članica bude imenovan po jedan predstavnik svake od država članica. Regulativa postavlja široko polje ekspertize kao kriterijum za izbor sastava komiteta, pa se u tom smislu omogućava da komiteti kooptiraju do pet dodatnih članova na osnovu njihove specifične kompetencije. Članovi Komiteta se postavljaju na period od tri godine, koji se može obnoviti. Članovi Upravnog odbora ne mogu biti i članovi Komiteta. Regulativom je predviđeno da će se članovi Komiteta starati da postoji adekvatna koordinacija između poslova koje obavlja agencija i nadležni organi država članica, što se pre svega odnosi na Komitet država članica i njegove članove. Regulativom je takođe predviđeno da članovi komiteta imaju podršku naučnih i tehničkih resursa koji su na raspolaganju u državama članicama i propisana je obaveza da država članica obezbedi podršku članovima koje je nominovala.²⁷ Na čelu svih komiteta nalaze se zaposleni u Agenciji, što se može smatrati značajnim korakom u obezbeđivanju zamišljenje centralne

25 U dužnosti izvršnog direktora takođe spadaju i izrada godišnjeg plana rada, budžeta, izveštaja o radu i drugih odluka koje usvaja upravni odbor. Za detaljnu listu poslova videti: član 83 REACH.

26 Uporediti: REACH invokacija, tačke 102 i 103.

27 Na državama članicama je takođe i obaveza da se uzdrže od davanja instrukcija kako članovima Komiteta za procenu rizika i Komiteta za socioekonomska pitanja, tako i njihovim naučnim i tehničkim savetnicima i ekspertima kada su takvi saveti nekompatibilni sa njihovim poslovima, odgovornostima i nezavisnošću agencije.

pozicije agencije u sprovođenju regulatornog režima. Regulativom je predviđeno da komiteti treba da učine sve što je moguće da se prilikom pripreme mišljenja postigne konsenzus, a ukoliko on nije moguć, mišljenje se sastoji od pozicije većine članova i njihovog obrazloženja, kao i manjinske pozicije ili pozicija, uključujući objašnjenja.²⁸ Analiza postojećih sastava komiteta pokazuje da većinu članova čine zaposleni u vladama država članica, najčešće iz samih nadležnih organa u oblasti upravljanja hemikalijama, kao i da nezavisni naučnici predstavljaju samo mali broj članova komiteta.²⁹

Upravni odbor imenuje tročlani odbor za žalbe na osnovu liste koju predlaže Evropska komisija nakon konkursa u „Službenom glasniku EU”, što je identičan mehanizam kao i za izbor članova komiteta u okviru agencije i pokazuje jak uticaj Komisije na kompoziciju tela u okviru Agencije. U skladu sa Regulativom, članovi odbora za žalbe ne mogu primati instrukcije i ne mogu obavljati druge funkcije u agenciji, a predviđeno je i izuzeće od odlučivanja u slučajevima sukoba interesa kao i kada su učestvovali u prethodnim fazama donošenja odluka protiv kojih je podneta žalba odboru.³⁰ Detaljne kvalifikacije članova odbora određene su regulativom Komisije 1238/2007 o pravilima za kvalifikacije članova Odbora za žalbe Evropske agencije za hemikalije. Taj akt predviđa postojanje pravnih i tehničkih kvalifikacija članova odbora, kao i to da se na čelu odbora nalazi osoba sa pravničkim kvalifikacijama. Članovi komiteta sa tehničkim kvalifikacijama u skladu sa regulativom treba da poseduju značajno profesionalno iskustvo u oblasti procena opasnosti, izloženosti ili upravljanja rizicima u pogledu ljudskog zdravlja, ekoloških rizika ili u povezanim poljima.³¹

U članu 75 Regulative REACH predviđa se i sprovođenje evaluacije rada ECHA do juna 2012. godine. U izveštaju je konstatovano da je ECHA ustanovila efikasnu organizacionu strukturu u posmatranom periodu i da je uspela da implementira najveći deo odgovornosti (poslova) predviđenih REACH i CLP regulativama, kao i drugim regulativama koje implementira.³²

3.1. Odnos agencije sa Evropskom komisijom i drugim telima Evropske unije

Odnos Evropske agencije za hemikalije i Evropske komisije posebno je značajan za analizu institucionalnih rešenja režima upravljanja hemikalijama, imajući u vidu da je, u konačnoj verziji REACH regulative, Komisija zadržala

28 Uporediti član 85 REACH.

29 Zabeleženi su i primeri da su manje države članice nominovale strane eksperte za članstvo u komitetima, poput Slovenije i Estonije. Videti: Price Waterhouse Coopers, *Final Report on the Review of the European Chemicals Agency*, Brussels 2012, str. 36–37.

30 Uporediti član 90 REACH.

31 Za proceduru, kvalifikacije članova kao i mogućnost izbora dodatnih članova žalbenog komiteta videti član 89 REACH i Commission Regulation (EC) No. 1238/2007 of 23 October 2007 on laying down rules on the qualifications of the members of the Board of Appeal of the European Chemicals Agency, OJ L280 / 10, 24. oktobar 2007.

32 Videti: Price Waterhouse Coopers, *Final Report on the Review of the European Chemicals Agency*, Brussels 2012, str. 5.

značajne upravne nadležnosti. To predstavlja refleksiju kontinuiranih težnji za očuvanjem ovlašćenja i smanjenjem obima transfera drugim telima EU. U skladu sa Regulativom, Agenciji je propisana obaveza da saraduje sa drugim organima Unije kako bi se ostvarila međusobna podrška u obavljanju delatnosti i izbeglo dupliranje obavljanja poslova, kako sa Evropskom komisijom, tako i sa druge dve agencije EU sa (delimičnim) regulatornim ovlašćenjima – Evropskom vlasti za bezbednost hrane (*European Food Safety Authority*) i Evropskom agencijom za lekove, kao i sa Evropskom agencijom za zdravlje i bezbednost na radu. Kada je reč o saradnji, Regulativom je predviđeno i usvajanje posebnih pravila u vezi sa upravljanjem hemikalijama koje se ispituju u pogledu korišćenja za ishranu.³³ Regulativa REACH sadrži i odredbe o rešavanju konflikta kada se mišljenja agencije i drugih tela EU koja obavljaju slične poslove, uključujući druge agencije, o zajedničkim pitanjima razlikuju. Ta pravila obavezuju agenciju na ranu identifikaciju potencijalnih uzroka konflikta, ostvarivanje kontakta sa drugim telima radi razmene relevantnih naučnih ili tehničkih informacija i identifikacije potencijalnih tehničkih detalja u vezi sa kojima postoji razilaženje. U slučaju fundamentalnih neslaganja/konflikta u pogledu naučnih i tehničkih pitanja između ECHA i druge agencije EU ili naučnog komiteta, predviđeno je da agencija i to telo zajednički rade na rešavanju konflikta ili da podnesu zajednički dokument Komisiji u kojem se razjašnjavaju naučni i/ili tehnički detalji konflikta.³⁴ To je važan mehanizam, imajući u vidu da različita (i brojna) stručna tela angažovana u upravnom sistemu EU mogu doći do različitih zaključaka, naročito u pitanjima regulacije rizika, kao i to da je Evropska komisija često u specifičnoj poziciji da donosi odluke na osnovu mišljenja i nakon stručne obrade drugih tela. U tom pogledu zajednički dokument koji objašnjava razlike u pristupima problemu može da bude osnova za donošenje diskrecione odluke u tom slučaju, ali se takođe otvara pitanje stavljanja Komisije u poziciju svojevrsnog arbitra u situacijama kada se pozicije razilaze u pogledu naučnih i tehničkih činjenica. Evropska komisija, kao telo sa administrativnim kapacitetima ograničenih profila, po pravilu ne zapošljava u većoj meri eksperte sa dovoljnim stepenom naučnih i tehničkih znanja, što predstavlja i jedan od razloga osnivanja agencija kao specifičnih centara ekspertize u određenim oblastima. U tom smislu, model upravljanja po kojem Komisija zadržava značajan obim nadležnosti za donošenje pravnoobavezujućih odluka koje se zasnivaju na procenama za koje nema sopstvene stručne kapacitete, suočava se sa dvostrukim izazovima. Prvi se odnose na sve one situacije u kojima Komisija donosi pravnoobavezujuće odluke protiv kojih se može pokrenuti postupak pred Sudom pravde EU a one predstavljaju isključivo „uobličavanje” i „formalizovanje” odluke koju su donela tela bez formalnih ovlašćenja. Drugi, mnogo veći izazov, predstavljaju pomenute situacije u kojima se Komisija, kao donosilac odluke za koje nema odgovarajuće naučne i stručne kapacitete, nalazi u situaciji *de facto* izbora između neusaglašenih stručnih pogleda na problem.

33 Uporediti član 110 REACH.

34 Uporediti član 95 REACH.

3.2. Odnos agencije sa mrežom nacionalnih nadležnih organa

Jedna od bitnijih funkcija agencije jeste i koordinacija mreže nacionalnih organa koja se odvija kroz telo u okviru agencije. Forum za razmenu informacija o sprovođenju propisa, u skladu sa članom 77, ima funkciju širenja dobrih praksi i skretanja pažnje na probleme na komunitarnom nivou, predlaganje, koordinaciju i evaluaciju harmonizovanih projekata za sprovođenje i zajedničkih inspekcija, koordinisanje razmene inspektora, identifikovanje strategija sprovođenja i najboljih praksi sprovođenja, razvijanje metoda i tehnika koje koriste lokalni inspektori, razvoj procedura za elektronsku razmenu informacija, saradnju sa industrijom i drugim zainteresovanim stranama, uključujući međunarodne organizacije, ispitivanje predloga za restrikciju supstanci radi savetovanja u vezi sa sprovođenjem restrikcije. Imajući u vidu složenost primene ekoloških standarda i načelo da pravo EU sprovode organi država članica, koordinacija napora u sprovođenju predstavlja najbolje moguće rešenje u situaciji izostanka inspeksijskih organa na komunitarnom nivou.³⁵ U skladu sa članom 86. Sve države članice postavljaju na trogodišnji mandate članove foruma na osnovu njihove uloge i iskustva u primeni zakonodavstva o hemikalijama. Članovi foruma održavaju kontakte sa nadležnim organima država članica. Poput Komiteta, i članovi Forumu mogu, da bi postigli relevantnost ekspertize, u svoj sastav kooptirati do pet članova.

Posebno interesantan aspekt funkcionisanja agencije predstavlja mogućnost participacije trećih država u radu njenih tela, o čemu odluku o pozivanju trećih zemalja za učešće u radu agencije donosi upravni odbor u saglasnosti sa relevantnim komitetom ili forumom.³⁶ To je učinjeno u slučaju Norveške, Islanda i Lihtenštajna, kao članica Evropskog ekonomskog prostora na koje se primenjuje ovaj deo *acquis*-a. Imajući u vidu iskustva učešća u mrežama Evropske agencije za zaštitu životne sredine, može se očekivati i potencijalno učešće zapadnobalkanskih država, ukoliko uskoro ne pristupe Evropskoj uniji, a prevashodno zbog preuzimanja većeg dela obaveza iz ekološkog *acquis*-a i opšte obaveze pravnih i fizičkih lica izvan EU koji stavljaju hemikalije u promet da podnose odgovarajuće prijave i ispune uslove registracije, kao i značaj tržišta EU za zemlje kandidate i potencijalne kandidate i postojeći i očekivani obim trgovinske razmene sa EU.³⁷

35 Evropska komisija ima veoma ograničene inspeksijske nadležnosti za sprovođenje ekoloških prava EU, koje se sastoje u asistiranju inspeksijskim organima država članica, odnosno njihovom nadzoru u pogledu dva pravna režima koja uređuju materiju supstanci koje oštećuju ozonski omotač i zaštitu životinja koje se koriste za eksperimentalne svrhe. O različitim modalitetima koji se mogu razvijati videti više: Marko Milenković, „Upravni poslovi u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji i podela nadležnosti sa državama članicama”, u: Mirjana Rašević, Milan Marković (ur.), *Pomeraćemo granice*, Institut društvenih nauka, Beograd 2012, str. 153–170.

36 Uporediti član 106 REACH.

37 Srbija je do 2012. godine značajan broj upravnih poslova u ovoj oblasti realizovala putem Agencije za hemikalije, koja je ukinuta u okviru (ograničene) deagencifikacije javne uprave. Videti detaljnije: Marko Milenković, „Upravni poslovi u oblasti upravljanja hemikalijama i evropske integracije”, u: Stevan Lilić (ur.), *Perspektive implementacije evrop-*

Osim toga, postoji mogućnost da predstavnici međunarodnih organizacija u oblasti upravljanja hemikalijama učestvuju u radu agencije u svojstvu posmatrača, kao i mogućnost ostvarivanja kontakata sa zainteresovanim stranama i njihovim organizacijama u dogovoru sa Komisijom.³⁸ Dodatni mehanizam koji predviđa Regulativa REACH predstavlja formiranje više foruma za razmenu informacija o supstancama (*Substance Information Exchange Forums*). Članice svakog foruma su potencijalni registranti, korisnici, treća lica koja su podnela informacije Agenciji i oni koji su podneli zahteve za registraciju. Ti forumi se osnivaju sa ciljem omogućavanja registracije i razmene informacije radi izbegavanja dupliranja izrade odgovarajućih studija i radi postizanja dogovora u vezi sa klasifikacijom i obeležavanjem supstanci kada postoje razlike između potencijalnih registranata.³⁹

4. Upravni poslovi ECHA i donošenje pojedinačnih odluka – neka institucionalna pitanja

Razlozi za osnivanje agencija na nivou EU su različiti. To su pre svega poveravanja određenih (ograničenih) stručnih poslova specijalizovanim organizacijama, ostvarivanje vremenski-prostorno ograničenih programa EU, neuvećavanje centralnog dela administracije EU uprkos rastu broja poslova i omogućavanje lakšeg formulisanja politika u mnogim oblastima uz pomoć ekspertskih organizacija.⁴⁰

Evropska agencija za hemikalije obavlja raznovrsne stručne i tehničke aktivnosti u sistemu upravljanja hemikalijama u vezi sa registracijom, evaluacijom, autorizacijom i restrikcijama prometa hemijskih supstanci u EU (u saradnji sa nadležnim organima država članica); informiše javnost i priprema stručne izveštaje i analize (uključujući ostvarivanje prava na pristup informacijama o opasnim supstancama); pomaže kompanijama u primeni Regulative REACH, ali i učestvuje u formiranju politika i donošenju akata obezbeđivanjem naučnih informacija u regulatornom procesu (delovanjem komiteta osnovanih u okviru agencije). U skladu sa članom 75. Regulative, Evropska agencija za hemikalije je ustanovljena sa ciljem da se bavi menadžmentom (da upravlja) i da, kako je formulisano, u nekim skućajevima obavlja tehničke, naučne i administrativne aspekte Regulative, da bi se u tim aspektima

skih standarda u pravni sistem Srbije, Beograd 2012, str. 317–335. Ukidanje Agencije za hemikalije naišlo je i na kritike Evropske komisije zbog nedostatka odgovarajućih struktura za obavljanje poslova upravljanja hemikalijama. Uporediti: European Commission, „Serbia 2013 Progress Report”, Brussels 16. oktobar 2013, str. 55.

38 Uporediti članove 107 i 108 REACH.

39 Videti detaljnije: član 29 REACH.

40 Videti između ostalog: Christopher Pollitt, *et. al.*, „Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 3, No. 3, 2001, str. 271–290; Rob Laking, „Agencies: Their Benefits and Risks”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, No. 4, 2005, str. 7–25; M. Everson, „Independent Agencies: Hierarchy Beaters?”, *European Law Journal*, Vol. 1, No. 2, 1995, str. 180–204.

obezbedila konzistencija na komunitarnom nivou.⁴¹ Sama nedovoljno jasna formulacija ukazuje na kompromisno rešenje za ustrojstvo agencije i njenih funkcija, lutanja Komisije u pogledu predlaganja režima i pronalaženja institucionalnog rešenja i težnje država članica da u konačnom obliku dobiju veću kontrolu u različitim vidovima učešća u donošenju relevantnih odluka. Regulatorna takođe naglašava važnost obezbeđivanja kooperacije između agencije i nadležnih organa država članica, kako bi se naučna mišljenja Komiteta za procenu rizika i Komiteta za socioekonomske analize zasnivala na najširoj mogućoj naučnoj i tehničkoj ekspertizi koja je dostupna u EU, kao da Komiteti treba da budu u stanju da koriste dodatnu ekspertizu u slučajevima kada je ona potrebna.⁴² Regulatorna REACH počiva na ideji da agencija, odnosno njeni zaposleni, treba da obavljaju tehničko-administrativne i naučne poslove bez angažovanja naučnih i tehničkih resursa država članica.⁴³

U skladu sa proklamovanim idejama Regulatorne REACH, Agencija treba da ima centralno mesto u obezbeđivanju da legislativni instrumenti i proces donošenja odluka o hemikalijama, kao i naučna osnova na kojima počivaju, imaju kredibilitet kod svih zainteresovanih strana i javnosti. Može se uočiti da je kredibilitet deo vrednosne postavke režima upravljanja hemikalijama i Agencije kao centralnog institucionalnog oblika za njegovo sprovođenje i da se u raspravama o agencijskom modelu organizacije evropske uprave isticao kao ključna odlika za opredeljenje da se (deo) stručnih i regulatornih poslova poveri (regulatornim) agencijama.⁴⁴ U tom smislu, u Regulatorni se ističe da je poverenje komunitarnih insitucija, država članica, opšte javnosti i svih zainteresovanih strana u agenciju od esencijalne važnosti, kao i da je zbog toga neophodno obezbediti njenu nezavisnost, visoke naučne, tehničke i regulatorne kapacitete, kao i transparentnost i efikasnost.⁴⁵ Uporedo sa tim, regulatorni režim mora da dođe do institucionalnih rešenja koja odražavaju težnje država članica da održe (značajan) stepen kontrole nad radom komunitarnih insitucija, kao i težnje drugih tela EU da održe balans, uz prevashodnu zainteresovanost Evropske komisije za zadržavanje (dela) izvršnih ovlašćenja i kontrolu vršenja delatnosti. S tim u vezi se i došlo do institucionalnog rešenja agencije u kome struktura organa oslikava višestrukost kontrole kako u kompoziciji komiteta, tako i u načinu predlaganja (nezavisnih) stručnjaka koji ih čine. Regulatorna promoviše harmonizovani pristup restrikcijama hemikalija na evropskom nivou, uz Agenciju kao koordinatora procedure, koja prikuplja podatke, postavlja izvestiocce za određene supstance, verifikuje usklađenost sa zahtevima relevantnih aneksa Regulatorne i priprema dosijea za restrikcije

41 Uporediti član 75 REACH.

42 Uporediti: REACH invokacija, tačka 104.

43 Uporediti REACH invokacija, tačka 98. Ipak, predviđeno je da se u proces evaluacije dosijea o supstancama koje dostavljaju registranti uključe nadležni nacionalni organi. Uporediti član 45.

44 Videti između ostalog: Giandomenico Majone, „The regulatory state and its legitimacy problems”, *West European Politics*, Vol. 22, No.1, 1999, str. 1–24.

45 Uporediti: REACH invokacija, tačka 95.

određenih supstanci.⁴⁶ Svakako, plodotvornost takvih rešenja biće moguće ispitati tek nakon značajnog perioda rada same organizacije i uz primenu adekvatnih kvalitativnih metoda.⁴⁷

Specifičnost režima REACH predstavlja činjenica da ECHA donosi i određeni broj odluka koji nisu samo savetodavnog karaktera ili ne predstavljaju stručnu obradu i pripremu odluke Evropskoj komisiji, već stvaraju obaveze za adresate i konsekventno se protiv njih mogu koristiti pravni lekovi. U prvom stepenu, moguće je podneti žalbu Odboru za žalbe u samoj Agenciji, a zatim i tražiti i sudsku zaštitu pred Sudom prve instance, odnosno Sudom pravde Evropske unije.⁴⁸ To su odluke koje se odnose na: 1. postavljanje uslova za rukovanje hemikalijama kada je reč o supstancama koje se proizvode i uvoze za upotrebu u istraživačkim procesima a izuzete su od obaveze registracije (član 9, stav 4 REACH), 2. produženje roka od pet godina za izuzimanje od obaveze registracije supstanci koje se proizvode ili uvoze za upotrebu u istraživačkim procesima (član 9, stav 7 REACH), 3. odluku o odbijanju zahteva za registraciju (član 21, stav 2 REACH); 4. dozvolu za pristup informacijama sadržanim u registracionom dosijeju drugog registranta u vezi sa hemikalijom (radi izbegavanja vršenja dodatnih testiranja na životinjama) (član 27, stav 6 REACH); 5. odluku o tome koji od potencijalnih registranata ili korisnika će izraditi studiju kako bi se pribavile potrebne informacije o supstanci kada nijedno od lica nije prethodno izradilo studiju (radi izbegavanja vršenja dodatnih testiranja na životinjama) (član 30, stav 2 REACH), odnosno dozvolu za pristup informacijama sadržanim u studiji o hemikaliji, koju je izradio drugi registrant ili korisnik (član 30 stav 3 REACH); 6. odluku agencije nakon izvršene evaluacije dosijea (član 51). Protiv svih tih odluka pravna i fizička lica na koja se odluka odnosi ali i lica na koja odluka može uticati mogu da ulože žalbu Odboru za žalbe. Žalba se podnosi Agenciji u roku od tri meseca od notifikacije odluke ili od saznanja za odluku, ukoliko nije drugačije određeno Regulativom.⁴⁹ Žalba protiv tih odluka ima suspenzivno dejstvo. U skladu sa Regulativom REACH postoji mogućnost da izvršni direktor, nakon konsultacija sa predsedavajućim Odbora za žalbe, ukoliko smatra da postoje osnovi za žalbu, izmeni odluku protiv koje je podneta žalba

46 Ali uz naglašavanje da ta nadležnost agencije treba da pruži priliku Komisiji da odgovori na rizik koji predstavlja supstanca, čime norma odražava pristup zadržavanja ovlašćenja od strane Komisije naspm transfera na agenciju kao nezavisno telo.

47 Za prva ovakva i slična istraživanja videti više: Maria Martens, „Executive power in the making: the establishment of the European Chemicals Agency”, u: Madalina Busuioc, Martijn Groenleer, Jarle Trondal (ur.), *The agency phenomenon in the European Union – Emergence, institutionalisation and everyday decision-making*, Manchester University Press, 2012, str. 42–61; Price Waterhouse Coopers, *Final Report on the Review of the European Chemicals Agency*, Brussels 2012.

48 Detaljnu analizu pravne zaštite u pogledu odluka koje se donose na osnovu REACH režima videti: Marco Bronckers, Yves Van Gerven, „Legal remedies under the EC’s new chemicals legislation REACH: Testing a new model of European governance”, *Common Market law Review*, Vol. 46: 1823–1871, 2009

49 Uporediti član 92 REACH.

u roku od 30 dana od podnošenja. U suprotnom, predsjedavajući odbora u roku od 30 dana od podnošenja ispituje dopuštenost žalbe i upućuje je Odboru na razmatranje, uz mogućnost da organizuje usmenu raspravu. Protiv odluka Odbora za žalbe, kao i u situacijama u kojima nije bila moguća žalba, postoji mogućnost pokretanja postupka pred Sudom prve instance i Sudom pravde EU.

Delegiranje ovlašćenja agencijama se tokom godina pokazalo kao veoma problematično pitanje za evropske institucije i pod velikim uticajem pravnih shvatanja Evropskog suda pravde u slučajevima *Meroni*, koja su u izvesnoj meri kodifikovala ograničenja transfera nadležnosti nezavisnim telima i odredila značajna ograničenja u pogledu toga kakvi poslovi se mogu transferisati telima izvan klasičnog sistema institucija EU.⁵⁰ Zbog ograničenosti prostora nije moguće ulaziti u detaljnu analizu slučajeva *Meroni* i istoimene doktrine, ali treba istaći da su se slučajevi odnosili na pitanje delegacije ovlašćenja Visoke vlasti (*High authority*), kao organa tadašnje Evropske zajednice za uglj i čelik, za donošenje diskrecionih odluka na privatno pravno telo. I pored toga što su se slučajevi odnosili u suštini na subdelegaciju i odnos sa telom koje nije u institucionalnoj strukturi EU, pomenuta shvatanja suda ostavila su značajan uticaj na dalje formiranje rešenja u pogledu delegacije nadležnosti za donošenje odluka. Analizom tih sudskih odluka prepoznaju se sledeći kriterijumi za transfer ovlašćenja na (subordinirane) organe koje su izvan institucija EU: 1. Komisija ne može da delegira šira ovlašćenja nego što sama ima; 2. mogu da se delegiraju isključivo izvršna ovlašćenja; 3. ne mogu da se delegiraju diskreciona ovlašćenja; 4. vršenje delegiranih ovlašćenja se ne može izuzeti od uslova koji se inače moraju ispuniti kada bi bili direktno obavljani od Komisije, a naročito obaveze da se navedu razlozi za donetu odluku i postojanje sudske kontrole; 5. delegiranje ovlašćenja ostaje podložno uslovima koje postavlja Komisija i njenoj stalnoj superviziji; 6. ne sme se narušiti institucionalni balans između institucija EU.⁵¹ I pored velikog uticaja doktrine na formiranje agencija EU od sedamdesetih godina do danas i ograničenja njihovih ovlašćenja, u nekoliko slučajeva se ipak otišlo dalje u pogledu mogućnosti donošenja pravnoobavezujućih individualnih odluka, to su Kancelarija za raznovrsnost sorti (*Community Plant Variety Office*) i ECHA, kao i Kancelarija za harmonizaciju unutrašnjeg tržišta (u oblasti patenata), kojima je na raspolaganju ograničena mogućnost donošenja diskrecionih odluka u skladu sa relevantnim pravnim aktima, a takve individualne odluke često zahtevaju sprovođenje eksperimenata i prikupljanje informacija u dugotrajnim i kompleksnim procedurama koje zahtevaju naučni doprinos.⁵² Ipak, smatra se da odluke Kancelarije za harmonizaciju unutrašnjeg tržišta ne izlaze iz okvira

50 C 9/56 i C 10/56, *Meroni vs. ECSC High Authority* (1958).

51 Videti više: Ellen Vos, „Agencies and the European Union“, u: Tom Zwart, Lue Verhey (ur.), *Agencies in European and Comparative Perspective*, Intersentia, 2003, str. 130.

52 Videti: Hofmann C.H.Herwig, Alessandro Morini, „Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through 'agencification'“, *European Law Review*, Vol. 37, No. 4, 2012, 426.

doktrine Meroni s obzirom na to da se donose na osnovu strogo određenih kriterijuma.⁵³ Više autora ističe da su, donošenjem Regulative REACH, EU i države članice kreirale agenciju čija su ovlašćenja samo u izvesnoj meri kompatibilna sa doktrinom Meroni⁵⁴ ili da agencije „guraju u zonu donošenja diskrecionih odluka”.⁵⁵ S druge strane, značajno uključenje država članica u donošenje odluka u telima agencije (pre svega u Komitetu država članica) može se smatrati korisnim sa stanovišta odgovornosti i kontrole rada agencije.⁵⁶ Na taj način ECHA predstavlja i značajan primer transformacije izvršne funkcije na nivou EU i načina na koji se angažuju stručni kapaciteti agencija.

Umesto zaključka

Evropska agencija za hemikalije je značajna za analizu transformacije upravljanja u Evropi iz više razloga, a pre svega zbog raznovrsnosti i brojnosti upravnih poslova koji su joj povereni, kao i visokog stepena naučne i stručne ekspertize koja je potrebna za njihovo obavljanje. Imajući u vidu njenu ulogu u donošenju opštih pravila, rešavanju upravnih stvari, ali i drugim poslovima informativnog i evidencionog karaktera, ona je svakako značajan primer institucionalnog oblika na supranacionalnom nivou na kome se mogu testirati sve mogućnosti takve vrste organizovanja uprave.

Regulativa REACH počiva na ideji da agencija, odnosno njeni zaposleni, treba da obavljaju tehničko-administrativne i naučne poslove bez angažovanja naučnih i tehničkih resursa država članica, kao i da pomažu Evropskoj komisiji u procesu donošenja odluka stručnom obradom predmeta. Evropska komisija, kao telo sa administrativnim kapacitetima ograničenih profila, po pravilu ne zapošljava u većoj meri eksperte sa dovoljnim stepenom naučnih i tehničkih znanja, što predstavlja i jedan od razloga osnivanja agencija kao centara ekspertize u određenim oblastima. Uočava se izvestan nesklad između načelnog opredeljenja da se države članice ne obrađuju pojedinačne predmete već da se koriste nadležni organi i njihovi postojeći, ali svakako neujednačeni potencijali kada je to potrebno u radu specijalizovanih komiteta. Iz tog razloga, kreirana su institucionalna rešenja koja odražavaju težnje država članica da održe (značajan) stepen kontrole nad radom komunitarnih institucija, kao i težnje drugih tela EU da održe balans, uz prevashodnu zain-

53 Tanja Ehnert, *The European Chemicals Agency – Beyond the Scope of the Meroni Doctrine?*, teza odbranjena na Univerzitetu u Maastrichtu, Maastricht 2008, str. 40–41.

54 *Ibid.*, str. 64.

55 Daniel Keleman, Giandomenico Majone, „Managing Europeanization – The European Agencies”, u: John Peterson, Michael Shackleton (ur.), *Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2011, str. 225.

56 Uporediti: Marco Bronckers, Yves Van Gerven, „Legal remedies under the EC’s new chemicals legislation REACH: Testing a new model of European governance”, *Common Market Law Review*, Vol. 46, str. 1829.

teresovanost Evropske komisije da zadrži (deo) izvršnih ovlašćenja i kontrolu vršenja delatnosti. Iz tih razloga, struktura organa oslikava višestrukost kontrole rada agencije.

Od izuzetnog značaja za sagledavanje transformacije upravljanja u EU je odnos ECHA sa Evropskom komisijom, koja se prema postojećem režimu nalazi u specifičnoj poziciji donosioca odluka na osnovu mišljenja i nakon stručne obrade koje vrši drugo telo. U tom smislu, model upravljanja prema kojem Komisija zadržava značajan obim nadležnosti za donošenje pravnoobavezujućih odluka koje se zasnivaju na procenama za koje nema sopstvene stručne kapacitete, predstavlja dalji izazov za istraživanja legitimiteta donošenja odluka u Evropskoj uniji.

Konačno, model umrežavanja nacionalnih nadležnih organa kroz Forum za razmenu informacija posebno je značajan za našu teoriju upravnog prava, imajući u vidu (neizvesne) perspektive integracije Srbije i drugih zapadno-balkanskih država u Evropsku uniju i potencijal koji ti vidovi saradnje mogu imati za implementaciju evropskog zakonodavstva u državama koje sprovode harmonizaciju, ali ostaju izvan punopravnog članstva ili ga još uvek nisu ostvarile.

Iskustva agencije u značajnoj meri uticati na dalje formiranje (političkog) raspoloženja za pravnu transformaciju i pronalaženje prominentnijeg mesta za (nezavisne) (regulatorne) agencije u institucionalnom mozaiku Evropske unije. U tom smislu baš Evropska agencija za hemikalije zaslužuje dalju pažnju akademske zajednice radi sagledavanja domašaja složenih modela i interakcije komunitarne uprave i država članica.

*Marko Milenković MA, LL.M.**

SOME INSTITUTIONAL ASPECTS OF CHEMICALS MANAGEMENT IN THE EUROPEAN UNION

Summary

Chemicals management is a significant regulatory challenge due to potential harm to environment and human health related to chemicals exposure. European Chemicals Agency (ECHA) was established in 2008 as to perform a part of administrative tasks in the chemicals management. The article examines institutional aspects the regulatory regime and specificities of ECHA position in the administrative system of the EU, whose composition reflects experimentalist tendencies in regard to power of agencies to adopt legally binding deci-

* Marko Milenković, Junior research fellow, Institute of Social Sciences Belgrade. PhD candidate at the University of Belgrade, Faculty of Law. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development.

sions. ECHA experience with implementation of regulatory regime is expected to influence further development of similar agencies, legal transformation and search for more suitable position of agencies in the EU institutional setting. Examination of ECHA arrangements is also significant for the research into legal transformation of chemicals management and implementation of European standards in Serbian legal system.

Key words: Chemicals management. REACH Regulation. European Chemicals Agency. Decision making. Administrative powers. European Environmental Law.