

PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH STANDARDA
U PRAVNI SISTEM SRBIJE

Knjiga 5
Zbornik radova

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2015

**PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE EVROPSKIH STANDARDARDA
U PRAVNI SISTEM SRBIJE – KNJIGA 5**

Priredivač

Prof. dr Stevan Lilić

Izdavač

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje

Za izdavača

Prof. dr Sima Avramović, dekan

Urednik

Prof. dr Dragan M. Mitrović

Izdavanje zbornika pomoglo je
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

© Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2015

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovano, presnimavano ili prenošeno bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

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. 5 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2016 (Beograd : Službeni glasnik). – 357 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 150. – Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-600-8

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста] а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 222013964

POLOŽAJ I ULOGA EVROPSKE AGENCIJE ZA ŽIVOTNU SREDINU U UPRAVLJANJU ZAŠTITOM ŽIVOTNE SREDINE U EU

Apstrakt: Tokom njenog višedecenijskog postojanja, produbljivanjem integracija u okviru Evropske unije, države članice su poverile veći broj nadležnosti EU, što je, sa jedne strane, uvećalo broj poslova, a sa druge stvorilo potrebu za proširenjem EU administracije. U mnogim oblastima je rešenje pronađeno kroz formiranje specijalizovanih organizacija radi obavljanja konsultativnih, informativnih, i drugih poslova po ugledu na javne agencije u državama. U ovom poglavlju ispituje se položaj Evropske agencije za životnu sredinu koji je posebno interesantan s obzirom na to da je bio model za osnivanje kasnijih agencija tokom 1990-tih godina prošlog veka. Takođe, ispituje se i njena uloga u upravljanju zaštitom životne sredine u Evropskoj uniji, koja se iako predmet dugotrajnih debata zadržala na informativnoj, ali uz značajne mogućnosti uticaja na donošenje odluka u oblasti zaštite životne sredine. Naročita pažnja se posvećuje njenom odnosu sa Evropskom komisijom i tenzijama koje su postojale u pogledu usaglašavanja uloga koje EEA treba da obavlja u procesu upravljanja životnom sredinom. Takođe se obrađuje i pitanje referentne mreže kojom koordinira agencija. U poglavlju se sumarno ispituju i potencijali mreže kao relativno novog vida upravljanja politikom životne sredine u Evropi, imajući u vidu divergentne tendencije u pogledu podele nadležnosti između komunalnih i nacionalnih organa sa jedne, i potrebe kontinuirane i intenzivne saradnje i usaglašavanja praksi implementacije standarda, sa druge strane.

Ključne reči: Evropska agencija za životnu sredinu, agencifikacija, mreže, primena prava EU, upravljanje u EU.

* Dr Marko Milenković, naučni saradnik Instituta društvenih nauka u Beogradu. Rad je rezultat angažovanja na projektu „Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije“ (179059) koji na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu realizuje Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

Uvod¹

Razvoj i transformacija načina upravljanja u većini jurisdikcija, ali i na nadnacionalnom nivou, stvorili su brojne pravne i političke izazove za tradicionalne upravno-pravne sisteme. Javna uprava, kao i način na koji ona obavlja svoje poslove, doživela je veliku transformaciju u poslednjih trideset godina usled značajnih globalnih političkih, pravnih i ekonomskih promena. Važan aspekt upravnih reformi predstavlja široko rasprostranjeno korišćenje javnih agencija kao oblika organizacije uprave, u cilju obavljanja rastućeg broja poslova koji zahtevaju visok nivo specijalizovanih znanja. Tokom njenog više-decenijskog postojanja, produbljuvanjem integracija u okviru Evropske unije, države članice su poverile veći broj nadležnosti EU,² što je, sa jedne strane, uvećalo broj poslova, a sa druge stvorilo potrebu za kadrovskim proširenjem EU administracije. U mnogim oblastima je rešenje pronađeno kroz formiranje specijalizovanih organizacija radi obavljanja konsultativnih, informativnih, i drugih poslova po ugledu na agencije u nacionalnim državama.

Zaštita životne sredine predstavlja dinamičnu oblast delovanja javne uprave, uz primetan rast broja poslova koji proističu iz složenog sistema propisa u ovoj oblasti. Uz kontinuirano umnožavanje ekoloških propisa, usloznavanje procedura i razvoj okvira zaštite (ekoloških) ljudskih prava, uključujući pravo na informisanje o stanju životne sredine, pred savremene javne uprave postavlja se izazov kvalitetnog obavljanja delatnosti. Regulacija u oblasti životne sredine posebno je komplikovana. Ovo je, pre svega, posledica složenosti problematike i visokog nivoa raznovrsnih a specijalizovanih znanja koja su potrebna radi sagledavanja problema i iznalaženja adekvatnih alternativa koje mogu da zadovolje često nepomirljive ciljeve održivog razvoja. Savremeni upravni sistemi u cilju efikasnog obavljanja sve složenijih

1 Tekst predstavlja skraćenu i prerađenu verziju poglavlja „Položaj i uloga Evropske agencije za životnu sredinu“ u okviru doktorske disertacije „Javne agencije i zaštita životne sredine u pravu Evropske unije i u pravu Srbije“, odbranjene na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 2014 godine, u kome su određena pitanja iz ovog rada dodatno kontekstualizovana i elaborirana u okviru širih razmatranja tema upravljanja u oblasti životne sredine, donošenja odluka u EU, procesa agencifikacije, legitimiteta donošenja odluka od strane stručnih tela i uloge ekspertize u regulatornom procesu.

2 Za podelu nadležnosti u oblasti životne sredine videti: 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*, 2012, 153-170.

poslova u sve većoj meri koriste agencijski oblik organizacije i obavljanja poslova, a zaštita životne sredine predstavlja jednu od oblasti u kojima je agencijski model posebno raširen.

U poglavlju ispitujemo položaj Evropske agencije za životnu sredinu koji je posebno interesantan s obzirom na to da je bio model³ za osnivanje kasnijih agencija u onome što se označava kao drugi talas agencifikacije uprave Evropske unije (tokom 1990-tih godina).⁴ Takođe, ispituje se i njena uloga u upravljanju zaštitom životne sredine u Evropskoj uniji, koja se nakon političkih pregovora zadržala na informativnoj, ali uz značajne mogućnosti uticaja na donošenje odluka u oblasti zaštite životne sredine. Naročita pažnja se posvećuje njenom odnosu sa Evropskom komisijom i tenzijama koje su postojale u pogledu usaglašavanja uloga koje EEA treba da obavlja u procesu upravljanja životnom sredinom. Takođe se obrađuje i pitanje referentne mreže kojom koordinira agencija (*EIONET* mreža). U poglavlju se sumarno ispituju i potencijali mreže kao relativno novog vida upravljanja politikom životne sredine u EU, imajući u vidu divergentne tendencije u pogledu podele nadležnosti između komunitarnih i nacionalnih organa sa jedne, i potrebe kontinuirane i intenzivne saradnje i usaglašavanja praksi implementacije standarda, sa druge strane.

1. Osnivanje Evropske agencije za životnu sredinu (EEA)

Evropska agencija za zaštitu životne sredine (*EEA*) osnovana je Regulativom Saveta ministara⁵ 1990. godine, dok je sa radom započela 1994. godine,

- 3 Kelemen Daniel, Giandomenico Majone, „Managing Europeanization: The European Agencies,” in: Peterson John, Shackleton Michael (Eds.) *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2012., 219 - 240
- 4 O talasima agencifikacije Evropske unije i vrstama agencija videti više: Marko Milenković, *Javne agencije i zaštita životne sredine u pravu Evropske unije i u pravu Srbije*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014., 42-64.
- 5 Regulation 1210/1990, u vreme kada je usvojena Regulativa, nadležnost za usvajanje legislativnih akata u oblasti zaštite životne sredine imao je Savet, dok je Evropski parlament prema Single European Act imao samo konsultativnu ulogu u oblasti zaštite životne sredine. Regulativa je usled brojnih i obimnih promena kodifikovana 2009. Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment

nakon višegodišnjih sporova u vezi sa sedištem agencije za koje je na kraju određen Kopenhagen.⁶ Osnivanju agencije je prethodilo formiranje tzv. CORINE mreže 1986. godine, koja je imala za cilj razmenu informacija o stanju životne sredine između država članica i koju je koordinirala Evropska komisija, odnosno njen Direktorat za životnu sredinu.⁷ Pre EEA, najveći broj agencija osnovan je odlukama Saveta i Parlamenta, putem regulativa koje su za svoj pravni osnov imale nekadašnji član 308. Ugovora o Evropskoj zajednici, koji omogućava bližu saradnju država članica u određenim oblastima, odnosno ustanovljavanje odgovarajućih mera za implementaciju politika EU. Prvi izuzetak je bila upravo Evropska agencija za zaštitu životne sredine za čije je osnivanje kao pravni osnov poslužio član 175. Ugovora o Evropskoj Zajednici (EZ)⁸, koji reguliše pitanja zaštite životne sredine.⁹

Povodom usvajanja Regulative vođena je široka debata uz značajna neslaganja između institucija i država članica u pogledu uloge buduće agencije.¹⁰ Prvobitni predlog Regulative predviđao je, pored Agencije, i

Information and Observation Network (Codified version), OJ C 162, 25.6.2008, p. 86. Za ideje u vezi sa osnivanjem agencije i politički proces u tom trenutku videti više: Zito Anthony R., „European agencies as agents of governance and EU learning“, *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 8, 2009, 1229-1230.

- 6 U konkretnom slučaju, odabira lokacije Agencije za životnu sredinu samo tri od tadašnjih dvanaest članica Evropske zajednice nisu izrazile želju da kod njih bude sedište ove agencije. Na kraju je postignut politički dogovor da Kopenhagen bude sedište. O debati i početku rada videti više: Schout Adriaan, „The European Environment Agency (EEA): Heading toward maturity?“, in: Everson Michelle, Majone Giandomenico, Metcalfe Les, Schout Adriaan, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 1999., 79-173.
- 7 Videti: Diling Rasmus, „Improving implementation by networking: the role of the European Environment Agency“ in: Christoph Knill, Andrea Lenschow (Eds.), *Implementing EU environmental policy: new directions and old problems*, Manchester University Press, 2000., 69; Schout Adriaan, „The European Environment Agency (EEA): Heading toward maturity?“, in: Everson Michelle, Majone Giandomenico, Metcalfe Les, Schout Adriaan, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 1999., 79-173.
- 8 Sadašnji član 192 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.
- 9 Više o ugovornoj osnovi za osnivanje agencija videti: Marko Milenković, *Javne agencije i zaštita životne sredine u pravu Evropske unije i u pravu Srbije*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014., 42-72.
- 10 Videti Schout, A., „The European Environment Agency (EEA): Heading toward maturity?“, in Everson, M., G. Majone, L. Metcalfe and A. Schout, *The Role of Specialised*

formiranje Evropske mreže za monitoring i razmenu informacija (*European Environment Monitoring and Information Network*). Na taj način, Agencija bi dobila određene nadzorne nadležnosti, odnosno ulogu u koordiniranju mreže organa koji se bave nadzorom nad sprovođenjem propisa u oblasti zaštite životne sredine.¹¹ U Evropskom parlamentu su dodatno postojale inicijative da se ide u pravcu razvijanja (komunitarnog) inspektorata za životnu sredinu¹², ali se prilikom usvajanja Regulative od strane Saveta, došlo do opredeljenja za skromniju definiciju nadležnosti i prevashodno usmeravanje na prikupljanje i obradu informacija u domenu životne sredine.

Regulativom je takođe ustanovljena i *EIONET* mreža koja predstavlja partnerstvo Agencije i država članica. U svim državama postoje nacionalna nadležna tela (*national reference points*), koja koordiniraju dalje mreže u okviru država tako da se ukupan broj umreženih institucija procenjuje na oko 350, uz oko hiljadu involviranih eksperata.¹³ Kako predviđa regulativa, Agencija je otvorena za države koje nisu članice Zajednice (Unije), ali koje dele zajedničku brigu sa zajednicom i državama članicama u pogledu ciljeva agencije.¹⁴ Ugovor koji je osnova za zaključenje međunarodnih ugovora između Evropske unije i država članica sa trećim državama i međunarodnim organizacijama.¹⁵ Evropska agencija za zaštitu životne sredine danas ima 33 zemlje članice (28 članica EU, Island, Lihtenštajn, Norvešku, Švajcarsku i Tursku) i šest država sa kojima ostvaruje saradnju.¹⁶

Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission (Maastricht: EIPA), 1999, 79-173

- 11 Kasnije je osnovana Mreža Evropske unije za implementaciju i sprovođenje prava životne sredine (IMPEL)
- 12 Uporediti: Diane Ryland, „European Environment Agency“, *European Environmental Law Review*, 1994, 140. Za analizu zašto je monitoring izostao iz regulative videti: Bailey Patricia M., ‘The Changing Role of Environmental Agencies’, *European Energy and Environmental Law Review*, vol 6, no 5, 1997, 149-150.
- 13 Prema podacima: <http://www.eionet.europa.eu/>.
- 14 U skladu sa ugovorima koje agencija potpisuje sa državama na osnovu člana 300 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) – osnova za zaključenje međunarodnih ugovora između Evropske unije i država članica sa trećim državama i međunarodnim organizacijama.
- 15 Agencija je otvorena za zemlje koje nisu članice Zajednice (Unije), ali koje sa njom i državama članicama dele brigu za ciljeve Agencije.
- 16 Sve države Zapadnog Balkana – Albanija, Bosna i Hercegovina, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Crna Gora, Srbija i Kosovo (u skladu sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244/99).

2. Pravni položaj i struktura Agencije

U skladu sa članom 7. Regulative, *EEA* ima svojstvo pravnog lica koje uživa u najširem kapacitetu u skladu sa pravom država članica. Na čelu Agencije se nalazi Upravni odbor (*Management Board*), koji čine po jedan predstavnik svake države članice i dva predstavnika Komisije. Dodatno, Regulativom je omogućeno da po jednog predstavnika imaju i ostale zemlje koje učestvuju u radu Agencije, u skladu sa relevantnim propisima. Takođe, predviđeno je da i Parlament odredi dva člana koji su naučno kompetentni (*scientific personalities*, kako ih definiše Regulativa, prim. aut.), koji su posebno kvalifikovani u oblasti zaštite životne sredine i koji se biraju na osnovu doprinosa za koji se očekuje da će dati radu agencije. Svaki član odbora može biti predstavljen alternativnim članom. Ovakvo rešenje interesantno je iz najmanje tri razloga. Prvo, uviđa se da u ovom slučaju Komisija nije uspela u svojim višedecenijskim težnjama za ostvarivanjem uticaja i kontrole agencija, te da je uticaj država članica dominantan putem predstavljanja svake u upravljačkom telu Agencije, a samim tim i donošenju svih relevantnih odluka i usmeravanju njenog rada. Na taj način se klatno međuinstitucionalnog balansa pomerilo u korist Saveta, odnosno konsekvantno država članica, naspram Komisije kao komunitarnog organa. Druga specifičnost je mogućnost da i druge države članice Agencije imaju članstvo u njenom odboru, čime ona dodatno gubi karakter komunitarnog tela, a karakter međuvladine saradnje više dobija na značaju. Konačno, uloga Evropskog parlamenta, iako skromna u domenu upravljanja Agencijom¹⁷, specifična je s obzirom na to da se od njegovih predstavnika očekuje posebna ekspertiza u oblasti zaštite životne sredine, pa se sasvim simbolično, kao predstavnici demokratski izabranog organa, pojavljuju (naučno kompetentni) eksperti koji od njega dobijaju legitimitet za učešće u donošenju odluka i svojevrsnu kontrolu rada upravljačkog organa.¹⁸ Upravni odbor bira predsedavajućeg iz reda članova na period od tri godine.¹⁹ Upravni odbor bira tzv. Biro, kome može da delegira donošenje izvršnih

17 Izuzev mogućnosti budžetske kontrole.

18 Više o problemu legitimiteta donošenja odluka u Evropskoj uniji (u kontekstu debate o agencijama) videti: Marko Milenković, *Javne agencije i zaštita životne sredine u pravu Evropske unije i u pravu Srbije*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014., 73-98.

19 Svaki član odbora ima pravo glasa. Odluke se donose dvotrećinskom većinom glasova. Odbor donosi svoj poslovnik po kome radi.

odluka u skladu sa poslovníkom. Odbor usvaja višegodišnji program rada koji se bazira na prioriternim oblastima određenim u članu 3 Regulative (što će biti detaljno obrađeno u narednom podpoglavlju), a na osnovu predloga koji podnosi izvršni direktor Agencije, uz prethodno konsultovanje naučnog komiteta Agencije kao i mišljenja Komisije. Na taj način je plan rada izložen višestrukoj kontroli – političkoj kroz odbor, interinstitucionalnoj putem mišljenja Komisije i ekspertskoj putem konsultovanja naučnog odbora.

Agencijom rukovodi izvršni direktor koga bira Upravni odbor kome je i odgovoran, i čiji mandat traje pet godina uz mogućnost obnavljanja mandata.

Naučni komitet predstavlja stručno telo koje je zamišljeno kao pomoć Upravnom odboru i izvršnom direktoru, i daje mišljenje u slučajevima koji su predviđeni osnivačkom Regulativom ili u slučajevima kada je mišljenje zatraženo od strane Odbora ili izvršnog direktora. U skladu s regulativom (član 10) Naučni komitet čine članovi koji su posebno kvalifikovani u oblasti zaštite životne sredine, a bira ih Upravni odbor na period od četiri godine (uz mogućnost reizbora) uzimajući u obzir, između ostalog, i naučne oblasti koje treba da budu predstavljene u komitetu kako bi se asistralo Agenciji u svim oblastima njenih aktivnosti. Iz konkretnog rešenja za Naučni odbor *EEA* vidi se da članovi Odbora svoj legitimitet dobijaju od Upravnog odbora u kome su predstavljene države članice, kao i da postoje kriterijumi stručnosti koji dodatno legitimišu kompetentnost donošenja odluka. Imajući u vidu nespornan značaj koji mogu imati, regulativa predviđa da se mišljenja naučnog komiteta objavljuju. Ovo je posebno značajno imajući u vidu uticaj koji prikupljanje, a pogotovo obrada informacija, imaju u formiranju politike zaštite životne sredine, tj. samih normi u oblasti njene zaštite. To pruža dodatni legitimitet samog donošenja odluka, odnosno u ovom slučaju pripremanje informacije i njenu obradu za (političke) donosiocce odluka.²⁰

2.1.1. Odnos Agencije i Evropske komisije

Odnos Evropske agencije za zaštitu životne sredine i Evropske komisije tj. političko opredeljenje u pogledu funkcionalnog statusa Agencije najbolje je oslikano stavom 9. Invokacije Regulative 401/2009 koji glasi „Agencija treba da sarađuje sa postojećim strukturama na komunitarnom nivou kako bi se omogućilo Komisiji da obezbedi punu aplikaciju komunitarne legislative u domenu zaštite životne sredine.“ Na ovaj način je jasno iznet i stav u pogledu

20 O učešću eksperata u donošenju odluka više reći će biti u podpoglavlju o ulozi Agencije.

položaja i uloge Agencije, kao i njenog mesta u upravnom sistemu Unije. On odražava generalni stav Komisije (kao predlagača ovog akta i jednog od aktera interinstitucionalne dinamike) u pogledu položaja i poslova koje agencije obavljaju. Ipak, videćemo u narednoj analizi da je taj odnos višeslojan i da je tokom godina njenog postojanja odnos Agencije i Komisije odlikovala izrazita tenzija u pogledu sagledavanja njenog mandata i funkcije.

Kako ističe Zito, predlog za osnivanje *EEA* iznenadio je mnoge u Direktoratu za životnu sredinu 1989. godine. Inicijalnim predlogom je bilo predviđeno da se pored *EEA* osnuje i mreža za informacije i nadgledanje, s ciljem da se koordiniše usvajanje politika zaštite životne sredine na nacionalnom i nivou zajednice, procenjuje uticaj mera u oblasti životne sredine, obezbede metode za kreiranje modela i predviđanje kako da se podaci harmonizuju i čuvaju.²¹ Ovaj inicijalni predlog kasnije je dopunjen i predlozima parlamentaraca o uvođenju inspekcijskih nadležnosti za Agenciju, mada je takav model nailazio na neslaganje država članica i ambivalentan stav same Komisije. Prve procene uticaja *EEA* na upravljanje u EU, bile su usmerene i na odnos Agencije sa Komisijom, pa je u specijalnom izveštaju pripremljenom za Komisiju 1999. godine istaknuto da „Komisija treba da razjasni svoj odnos sa Evropskom agencijom za životnu sredinu, a naročito u pogledu osnovnih dužnosti agencije“. Istom prilikom je ocenjeno i da „sa adekvatnim resursima, *EEA* može igrati centralnu ulogu u obezbeđivanju toga da zahtevi zaštite životne sredine budu integrisani i u definiciju i implementaciju nadležnosti Unije“.²² Ovakvom zaključku prethodile su značajne tenzije u pogledu shvatanja uloga koje ima *EEA*, pa je tako sa strane Komisije dominirao stav da je *EEA* korisna za prikupljanje informacija²³, dok je rukovodstvo *EEA*, iako nije isticalo zahteve i ideje za novim nadležnostima, percipiralo svoju organizaciju više kao stručno telo za analizu podataka radi donošenja odluka.²⁴ Kako se ističe: „Tenzija između prikupljanja podataka i analize politika predstavlja lajtmotiv istorije *EEA*“²⁵.

21 Videti: Zito Anthony R., „European agencies as agents of governance and EU learning“, *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 8, 2009, 1229-1230.

22 Everson Michelle, Majone Giandomenico, Metcalfe Les, Schout Adriaan, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 1999., 17.

23 Videti više: Kreher Alexander (Ed.), *The New European Agencies – Conference Report*, European University Institute, Florence, 1996.

24 Jimenez Beltran Domingo, „The European Environmental Agency“ in: Kreher Alexander (Ed.), *The New European Agencies – Conference Report*, European University Institute, Florence, 1996, 29-41.

25 Martens Maria, „Voice or Loyalty? The Evolution of the European Environment Agency (EEA)“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, no. 4, 2010, 888.

3. Nadležnosti i uloga EEA

Uloge Evropske agencije za zaštitu životne sredine možemo sagledati kroz različite poslove koje obavlja, ali i svrhu koju one dobijaju u procesu regulacije. Ako se proces formiranja politika u Evropskoj uniji konceptualizuje u četiri faze – definisanje problema, formulisanje opcija (odn. specifikacija alternativa), odluka o politici i implementacija politike, primećuje se da većina evropskih agencija svoju glavnu ulogu ostvaruje u fazi implementaciji politika.²⁶ Ovo je naročito slučaj sa izvršnim agencijama EU.²⁷ Ipak, Evropska agencija za zaštitu životne sredine se izdvaja u grupi onih koje imaju uticaj i u fazi formiranja politika, odnosno njihovom formulisanju, iako bez formalnih ovlašćenja za donošenje odluka.²⁸

Evropska agencija za zaštitu životne sredine ima dve glavne funkcije: 1. obezbeđivanje objektivnih, pouzdanih i uporedivih informacija u oblasti zaštite životne sredine za Uniju i države članice, koje kasnije koriste institucije EU i članice, a čime im se omogućava preduzimanje mera za zaštitu životne sredine i procena rezultata tih merenja i obezbeđivanje da javnost bude na valjan način informisana o stanju životne sredine, kao i obezbeđivanje neophodne tehničke i naučne pomoći²⁹ (član 1 Regulative), 2. koordinisanje *EIONET* – Evropske mreže za praćenje i prikupljanje ekoloških informacija (*European environment information and observation network*).³⁰ Na taj način ona obezbeđuje monitoring, izveštavanje i umrežavanje. Kako ističe Kaspersen, *EEA* i nije bila zamišljena kao novi, paralelni sistem monitoringa i procene stanja životne sredine, već je intencija Regulative 1210/90(EEC) bila da se korišćenjem postojećih

26 Uporediti: Barbieri Dario, Edoardo Ongaro, „EU agencies: what is common and what is distinctive compared with national-level public agencies“, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, no.3, 2008, 397.

27 Više o izvršnim agencijama EU videti: Marko Milenković, *Javne agencije i zaštita životne sredine u pravu Evropske unije i u pravu Srbije*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014., 63-65.

28 Barbieri Dario, Edoardo Ongaro, „EU agencies: what is common and what is distinctive compared with national-level public agencies“, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, no.3, 2008, 397.

29 Na ovom mestu ukazujemo na dvostruku namenu informacija koje služe kako donosiocima odluka o životnoj sredini tako i informisanju građana.

30 Detaljna analiza uloge Agencije i razmatranje njene budućnosti u formiranju politike urađena je 2003. godine. Uporediti: Commission of the European Communities, Report From The Commission to the Council - Review of the European Environment Agency (EEA), Brussels, 22.12.2003, COM(2003) 800 final, 6-10, 18.

podataka radi na izgradnji i unapređenju postojećih kapaciteta i povezivanju partnera na različitim nivoima (lokalnom, nacionalnom i međunarodnom).³¹ Upravo na tragu ove ideje može se i sagledavati razvoj njenih funkcija kao i uloga u raznovrsnoj koordinaciji mreža nacionalnih nadležnih tela tj. svojevršno koordinisanje mreža već postojećih mreža (nacionalnih) institucija čija je nadležnost prikupljanje informacija o stanju životne sredine.³²

U skladu sa članom 2 Regulative, predviđeno je da će u svrhu postizanja cilja postavljenog u članu 1. zadaci Agencije biti: (a) da, u saradnji s državama članicama, uspostavi i koordiniše *EIONET* mrežu; (b) da pruži Zajednici (Uniji) i državama članicama objektivne informacije neophodne za oblikovanje i sprovođenje utemeljenih i efikasnih politika zaštite životne sredine; s tim ciljem, a posebno kako bi pružila Komisiji informacije koje su joj potrebne da bi bila u stanju da uspešno sprovede svoje zadatke identifikacije, pripreme i evaluacije mera i legislative u oblasti zaštite životne sredine; (v) da pomogne pri nadzoru mera zaštite životne sredine kroz odgovarajuće zahteve za izveštavanjem; (g) da savetuje pojedinačne države članice³³; (d) da prikuplja, sravnjuje i obrađuje podatke o stanju životne sredine, izrađuje ekspertske izveštaje o kvalitetu, osetljivosti i pritiscima na životnu sredinu na teritoriji Zajednice, ponudi jedinstvene kriterijume procene primene podataka o zaštiti životne sredine u državama članicama, kao i da nastavi da razvija i održava referentni centar za informacije o životnoj sredini. Predviđeno je da će Komisija koristiti te informacije pri obavljanju svog zadatka obezbeđivanja implementacije komunitarne legislative o zaštiti životne sredine;...³⁴.

31 Caspersen Ove, „The European Environment Agency“, *Global Environmental Change*, vol. 9, no. 1, 1999, 73.

32 Na taj način se dolazi do formiranja „umrežene mreža“ ili „mreže mreža“ organa koji saraduju ali postoje i deluju na različitim nivoima upravljanja, o čemu će više reči biti dalje u tekstu.

33 Pod uslovima propisanim Regulativom.

34 Ostale nadležnosti obuhvataju: (đ) da obezbedi da podaci o zaštiti životne sredine u Evropi budu uporedivi i, po potrebi, da ohrabri prikladnim sredstvima harmonizaciju metoda tih merenja; (e) da promoviše uvrštavanje evropskih informacija u oblasti životne sredine na međunarodnom planu u programe poput onih uspostavljenih od strane Ujedinjenih nacija i njenih specijalizovanih agencija; (ž) da objavljuje izveštaj o stanju, trendovima i predviđanjima o stanju životne sredine na svakih pet godina, upotpunjen izveštajima o indikatorima fokusiranim na specifična pitanja; (z) da stimuliše razvoj i primenu tehnika predviđanja stanja životne sredine tako da se adekvatne preventivne mere mogu preduzimati na vreme; (i) da stimuliše razvoj metoda za procenu štete po životnu sredinu i cenu preventivne zaštite i politika obnove;

Konačno, što je za odnos sa Komisijom posebno važno, članom 2. je predviđeno da Agencija: (lj) podržava Komisiju u procesu razmene informacija o razvoju metodologija za procenu stanja životne sredine i najboljih iskustava u tom pogledu; (m) pomaže Komisiji pri difuziji informacija o rezultatima relevantnih istraživanja životne sredine, u obliku koji može najbolje da koristi razvoju javnih politika. Ovo baca potpuni svetlo na odnos Komisije i Agencije i sugerise da je Agencija (iako tokom godina priznata kao partner) prevashodno u funkciji omogućavanja Komisiji da formira politiku. Opstanak takve definicije nakon dvadeset godina iskustva sa rezultatima rada Agencije i nekoliko promena regulative upućuje nas na to da je bazična ideja o odnosu Komisije i EEA i dalje na snazi.

Imajući u vidu široko postavljene domen rada EEA kao i kapacitete kojima raspolaže, postavlja se pitanje da li ona treba da bude „prosti” sakupljač i obrađivač informacija ili ekspertsko telo za formiranje i procenu domašaja politika? Ova dilema, koja se od početka pojavljivala u debati o njenom radu, ostala je delimično otvorena do danas.³⁵ Naglašavamo da je nemoguće razdvojiti prikupljanje podataka o stanju životne sredine od prikupljanja podataka koji su rezultati implementacija propisa u oblasti životne sredine. One su po svojoj prirodi često poklapaju. U tom smislu se EEA, hteli to njeni zaposleni ili ne, i bila to intencija EU zakonodavca ili ne, bavi praćenjem implementacije ekološkog zakonodavstva.³⁶

(j) da stimuliše razmenu informacija o najboljim raspoloživim tehnologijama za preventivu i redukciju nanošenja štete životnoj sredini; (k) da saraduje s telima i programima navedenim u članu 15. pre svega Zajednički istraživački centar i Eurostat (nap. aut.); (l) da obezbedi široku diseminaciju pouzdanih i uporedivih podataka o životnoj sredini, posebno o njenom stanju, opštoj javnosti i da, s tim ciljem, promovise upotrebu nove tehnologije telematike.

35 U izvesnoj meri divergentna viđenja uloge Agencije samo tri godine po njenom osnivanju mogu se videti iz izlaganja predstavnika Komisije i EEA. Uporediti: Kreher, Alexander (Ed.), *The EC Agencies between Community Institutions and Constituents: Autonomy, Control and Accountability – Conference Report*, European University Institute, Florence, 1998.; Kreher Alexander (Ed.), *The New European Agencies – Conference Report*, European University Institute, Florence, 1996. Skout je u svojoj detaljnoj analizi rada EEA 1999. godine upravo davanje komentara vezanih za politike označio kao predmet tenzije između Direktorata i Komisije Schout Adriaan, „The European Environment Agency (EEA): Heading toward maturity?“, in: Everson Michelle, Majone Giandomenico, Metcalfe Les, Schout Adriaan, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 1999., 85.

36 Martens je u svom istraživanju nailazila na tvrdnje zaposlenih u EEA da se ne bave procenom sprovođenja zakonodavstva već da Komisiji obezbeđuju podatke koje služe

Videli smo da regulativa uz član 2. predviđa da je nadležnost *EEA* da pruži Zajednici (Uniji) i državama članicama objektivne informacije neophodne za oblikovanje i sprovođenje utemeljenih i efikasnih politika zaštite životne sredine, a posebno kako bi pružila Komisiji informacije koje su joj potrebne da bi bila u stanju da uspešno sprovede svoje zadatke identifikacije, pripreme i evaluacije mera i legislative u oblasti zaštite životne sredine. Kako se ističe, „ova formulacija je dovoljno opšta, kako bi bilo nejasno da li agencija može direktno da utiče na formulisanje politike, na primer kroz poređenje alternativnih predloga regulatornih mera“.³⁷ Kako primećuje Zito, više stručnih izveštaja o radu *EEA* ukazivalo je na činjenicu da je potrebno proširiti poslove *EEA* i omogućiti njen uticaj na formiranje politika, kao i da izmenama regulative iz 1999. godine formulacija uloge Agencije nije dramatično promenjena, dok je naglašena uloga pribavljanja objektivnih informacija neophodnih za oblikovanje i sprovođenje valjanih (*sound*) i efikasnih politika zaštite životne sredine, što je, prema ovom autoru, dalo povoda da se razume da *EEA* nije samo skupljač podataka već i da ima eksplicitnu ulogu u formiranju politika.³⁸ Kako ističu Kelemen i Majone: „Politički kompromis proizveo je institucionalni dizajn koji karakterišu nesigurne nadležnosti, nerešeni konflikti i neuspeh da se izađe na kraj sa ozbiljnim problemima implementacije politike zaštite životne sredine EU.“ Ovi autori čak i dalje konstatuju da je „kompromis u vezi

toj svrsi, ipak navodi: „Rečima jednog od njih: 'Mogli bismo da kažemo da tragamo za podacima koje možemo da iskoristimo u izveštajima o stanju životne sredine u jednom širem smislu, dok Komisija traga za podacima koje može da iskoristi kako bi procenila poštovanje pravila. U suštini, to su često isti podaci. I oni se integrišu u sisteme podataka kojima mi operišemo (iz intervjua održanog 22.10.2007. godine).‘“ Martens Maria, „Voice or Loyalty? The Evolution of the European Environment Agency (EEA)“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, no. 4, 2010, 891.

37 Kelemen Daniel, Giandomenico Majone, „Managing Europeanization: The European Agencies,“ in: Peterson John, Shackleton Michael (Eds.) *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2012., 230.

38 Videti: Zito Anthony R., „European agencies as agents of governance and EU learning“, *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 8, 2009, 1234-1235. Pitanjem proširenja funkcija Agencije posebno se bavio Diling. Prema nama dostupnim podacima, Diling je jedini autor koji je iz pravne perspektive obrađivao temu Evropske agencije za životnu sredinu u okviru doktorske disertacije. Videti više: Diling Rasmus „Transnational law and environmental governance: new directions for the independent European Environment Agency : a strategic transnational concept“, *European University Institute*, Firenca, 2012. (dostupan sažetak disertacije) videti: <http://www.eui.eu/seminarsandevents/index.aspx?eventid=89330>.

sa kreiranjem *EEA* ustanovio model koji je bio grubi okvir za buduće predloge za osnivanje agencija... veći broj najvažnijih elemenata dizajna *EEA* repliciran je kod drugih agencija.“³⁹ Iz tog razloga *EEA* ima širi značaj za proučavanje transformacije upravljanja u Evropskoj uniji, potencijala ali i domašaja koje ovaj model upravnog organizovanja ima ili može imati u budućnosti.

4. Evropska agencija za životnu sredinu i mreže nacionalnih agencija

Studije upravljanja u Evropskoj uniji veliku pažnju poklanjaju (regulatornim) mrežama⁴⁰, kao modalitetu upravljanja u okviru kojeg na manje ili više formalan način u regulatornim procesu dolazi do umrežavanja i zajedničkog učešća institucija Evropske unije, nacionalnih nadležnih organa ali i eksperata, predstavnika privrede, udruženja građana i drugih zainteresovanih strana. Izraz „mreža” se često koristi za opisivanje različitih klastera (skupina) aktera koji su povezani u političkom, društvenom i ekonomskom životu.⁴¹ Ove mreže se po svom ustrojstvu i nadležnostima značajno razlikuju i razvijene su za veliki broj sektora.⁴² Levi Faur mreže definiše na sledeći način: „Mreža je set relativno stabilnih odnosa, nehijerarhijske i nezavisne prirode, koje povezuju mnoštvo aktera. Za razliku od agencija. Mreže najčešće nemaju principala ili

39 Kelemen Daniel, Giandomenico Majone, „Managing Europeanization: The European Agencies,” in: Peterson John, Shackleton Michael (Eds.) *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2012., 230-231.

40 Za pregled literature koja proučava različite koncepcije „mreža” videti: Chiti Edoardo, „Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies”, *European Law Journal*, vol. 10, no. 4, 2004, 425-431. Za analizu mreža u upravljanju u Evropi i vezu sa agencijama videti: Dehousse Renaud, „Regulation by Networks: The role of European Agencies”, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no.2, 1997, 246-261.

41 Peterson John, *Policy Networks*, Political Science Series - Institute for Advanced Studies Vienna, 2003., 1.

42 Kao i u slučaju agencija, javljaju se problem terminološke prirode u pogledu naziva tela koja obavljaju funkcije (regulatornih) mreža. Tako je Levi Faur u svojoj studiji o 51 regulatornoj mreži u EU identifikovao samo 19 (38%) koje su nedvosmisleno imale „mreža” u svom nazivu. Devet su se nazivale „komiteti”, sedam „grupa” a četiri „forum”. Uporediti: Levi-Faur David, „Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space”, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 816.

administrativne i nezavisne finansijske kapacitete. Njihova pravila za donošenje odluka su fleksibilna i neformalna, a članstvo je na dobrovoljnoj bazi.⁴³

Evropske regulatorne mreže smatraju se i glavnim upravljačkim instrumentom za neformalnu koordinaciju javne regulacije na Evropskom nivou kroz koordinaciju nacionalnih regulatora i obezbeđivanja valjane implementacije, razvijanje najboljih praksi i procedura.⁴⁴ Neke okupljaju samo nadležne nacionalne organe pod pokroviteljstvom odgovarajuće agencije na nivou Evropske unije ili Komisije, dok neke uključuju i druge zainteresovane strane. Ključni aspekt delovanja mreža kao oblika obavljanja upravnih (ali i regulatornih) poslova predstavlja koordinacija aktivnosti država članica, a neretko, kao u slučaju *EEA* i *EIONET* mreže, tu koordinaciju vrši relevantna agencija na nivou EU. Kako ističe Šapiro, koordinacija aktivnosti država članica koje omogućavaju agencije često se približava pravnoj harmonizaciji,⁴⁵ pa se u kontekstu različitih oblika regulacije prisutnih u Evropskoj uniji, on može posmatrati i kao veoma efikasan, s obzirom na to da ne zahteva formalno usvajanje pravila u proceduri koju predviđa ugovor dok istovremeno garantuje visok stepen participacije svih relevantnih aktera i zainteresovanih strana. Tako se, primera radi, kroz *IMPEL* mrežu (The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) koordinišu aktivnosti u pogledu implementacije prava, a naročito inspekcijski nadzor.⁴⁶

EEA ima značajnu koordinativnu ulogu kroz okupljanje nacionalnih tela (po organizacionoj strukturi i imenu često-agencija) koja deluju kao nacionalna referentna tela u oblasti zaštite životne sredine. Zanimljivo je da po svojoj prirodi nacionalna tela često u današnje vreme predstavljaju svojevrstne mreže brojnih drugih nacionalnih organa (na nižem nivou), pa samim tim možemo razmatrati i pitanje postojanja umreženih mreža ("mreže mreža") i saradnje različitih vrsta aktera u procesima regulacije i implementacije ekološkog zakonodavstva.

43 Levi-Faur David, „Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space“, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 813.

44 Maggetti Martino, Gilardi Fabrizio, „The policy-making structure of European regulatory networks and the domestic adoption of standards“, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 830.

45 Shapiro Martin, „Independant agencies“ in: Paul Craig, Grainne de Burca (Eds.) *The Evolution of EU Law*, second edition, Oxford university press, Oxford, 2011., 116.

46 Više o različitim evropskim mrežama u domenu životne sredine videti: Marko Milenković, *Javne agencije i zaštita životne sredine u pravu Evropske unije i u pravu Srbije*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014., 155-157.

4.1. Položaj i uloga EIONET mreže

EIONET mreža je ustanovljena osnivačkom Regulativom *EEA* kao mreža za prikupljanje podataka o stanju životne sredine koju koordiniše *EEA*. Kao što smo već naveli, nastanku *EEA* i *EIONET* mreže prethodilo je formiranje mreže prethodnice još 1985. godine – *CORINE* čiji je rad koordinirala Evropska Komisija. Ipak, prevladalo je opredeljenje za osnivanje agencije kojoj će biti povereni poslovi prikupljanja i obrade informacija i mreže koja bi bila vezana za nju – potez koji će, kako se kasnije pokazalo, uticati na način organizovanja upravnih poslova u EU.⁴⁷ Majone je još 1997. isticao da su tadašnje nove agencije kreirane na takav način da su saradnja i umrežavanje neizbežni, a da upravo usmerenost na saradnju, pored uske uloge kakva je za agenciju definisana (ovom slučaju *EEA*) može da se pokaže kao korist, te da „timski rad“ može doprineti kredibilnom posvećivanju (*credible commitment*) koji je ovaj autor promovisao i kao važan motiv za osnivanje agencija.⁴⁸

U skladu sa članom 4. regulative *EIONET* mrežu čine: (a) glavni delovi nacionalnih mreža za informacije; (b) nacionalne fokalne tačke⁴⁹ (*national focal points*) i (v) tematski centri (*topic centres*). Prema odredbama ovog člana, države članice obaveštavaju agenciju o glavnim sastavnim elementima njihovih nacionalnih mreža za informacije, naročito u prioritetnim oblastima, uključujući bilo koju instituciju koja prema oceni država članica može doprineti radu agencije, uzimajući u obzir potrebu da se ostvari maksimalna geografska pokrivenost. Države članice su dužne da, u skladu sa prilikama, sarađuju sa agencijom i doprinose radu Evropske mreže za informacije i opservaciju u skladu sa planom rada agencije putem prikupljanja, sabiranja i analiziranja podataka na nacionalnom nivou. Države

47 Više o *CORINE* mreži i nastanku *EEA* i *EIONET* videti: Schout Adriaan, „The European Environment Agency (EEA): Heading toward maturity?“, in: Everson Michelle, Majone Giandomenico, Metcalfe Les, Schout Adriaan, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 1999., 88-89.

48 Majone Giandomenico, „The new European agencies: regulation by information“, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no. 2, 1997, 272.

49 Nacionalne fokalne tačke zadužene su za koordinaciju mreža nacionalnih referentnih centara, i prema dostupnim podacima okupljaju uupno hiljadu eksperata u preko 350 nacionalnih institucija odnosno tela koje se bave informacijama o životnoj sredini.

članice se takođe mogu udružiti radi saradnje u ovim aktivnostima na transnacionalnom nivou. Države članice u skladu sa regulativom mogu da među institucijama koje čine delove njihovih mreža za informacije, ali i drugim institucijama, odrede instituciju koja će predstavljati nacionalnu fokalnu tačku⁵⁰, zaduženu za koordinaciju i/ili transmisiju informacija (sakupljenih na nacionalnom nivou) agenciji i institucijama i telima koje čine deo mreže, uključujući tematske centre.⁵¹

Tematski centri se osnivaju odlukom Upravnog odbora Agencije na period koji ne može biti duži od pojedinačnog višegodišnjeg programa rada Agencije, ali je njihov rad moguće odlukom Odbora produžiti za novi period. Razdeljivanje posebnih zadataka centrima predviđa se višegodišnjim planom rada Agencije. Konačno, članom 4. je predviđeno i da Agencija periodično preispituje komponente mreže i da se promene u strukturi mogu vršiti na osnovu odluke Upravnog odbora Agencije. Na taj način su stvoreni uslovi da se odgovori na institucionalne transformacije na nivou država članica, odnosno promene njihovih nadležnih organa koji obavljaju poslove u ovoj oblasti. U skladu sa članom 5. Regulative, Agencija može sa institucijama i telima koja su članovi mreže postići sporazum o neophodnim aranžmanima, naročito ugovorima, radi uspešnog sprovođenja zadataka koje im može poveriti.⁵²

Konačno, u kontekstu ispitivanja oblika upravljanja u Evropskoj uniji *EIONET* mreža je posebno interesantna, i zbog toga što je konstitutisana osnivačkom regulativom agencije i zbog toga što u praksi omogućava da se sagleda proces umrežavanja nacionalnih organa koji su, već i sami, složeni sistemi koji umrežavaju raznovrsne nacionalne institucije i centre ekspertize.

50 Lista nacionalnih fokalnih tački dostupna je na: <http://www.eea.europa.eu/about-us/countries-and-eionet/list-of-members-of-the-nfp-eionet-group>.

51 U okviru *EIONET*, a u skladu sa Regulativom, funkcioniše i šest tematskih centara koji pokrivaju oblasti vazduha i klimatskih promena, biloške raznovrsnosti, uticaja, podložnosti i adaptaciji na klimatske promene, vodu, upotrebu zemljišta i informacije o prostoru, kao i analize i održivo korišćenje i proizvodnju. Videti detaljnije: <http://www.eionet.europa.eu/>

52 U kontekstu odredbi UFEU (član 192) da finansiranje sprovođenja politike životne sredine vrše države članice, ovo je važna odredba pošto omogućava da se putem agencije finansira vršenje monitoringa u državama članicama, ali takođe i državama sa kojima se ostvaruje saradnja. Tako je, primera radi, kroz IPA programe finansirana i izgradnja infrastrukture za monitoring emisija zagađujućih materija u Srbiji.

4.2. Potencijali razvoja nadležnosti agencija u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji – da li mreže predstavljaju budućnost?⁵³

U strateškim dokumentima Evropske komisije su u više navrata razmatrani načini organizacije obavljanja upravnih poslova i primene prava Evropske unije. Kao alternative su razmatrane različite varijante eksternalizacije poslova putem njihovog poveravanja agencijama, mrežama nacionalnih organa⁵⁴ ili ugovaranja sa spoljnim izvršiocima.⁵⁵ Ova rešenja mogu se posmatrati kao alternative, ali i kao modaliteti koji se međusobno dopunjuju. *EEA* je dobar primer za to i u literaturi je i apostrofirana kao dokaz da agencija može saradivati sa mrežama i „preuzeti karakteristike mreže“.⁵⁶ Nalazi ispitivanja većeg broja regulatornih režima ukazuju na trend agencifikacije upravljana u EU, ali i paralelnog institucionalizovanja zavisnih mreža pod okriljem Komisije ili agencija.⁵⁷

Ipak, u kontekstu naše analize moramo se vratiti potencijalima mreža za bolju implementaciju komunitarnog prava. Ako se prihvate kao čvorišta transnacionalnih mreža inspektora, kako ističu Kading i Verluis, EU agencije mogu igrati važnu ulogu u premošćavanju tzv. implementacionog jaza i na taj način omogućiti funkcionisanje zajedničkog tržišta.⁵⁸

-
- 53 Za detaljna razmatranja potencijala mreža u upravljanju zaštitom životne sredine u EU videti: Marko Milenković, *Javne agencije i zaštita životne sredine u pravu Evropske unije i u pravu Srbije*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014., 157-162
- 54 2001. godine Evropska komisija je uvidela potencijale koje ima umrežavanje nacionalnih nadležnih tela za upravljanje komunitarnim programima od strane nacionalnih tela u: *Communication from the Commission on the management of Community programmes by the network of national agencies* COM (2001) 648 final, navedeno prema: Vos Ellen, „European agencies and the Composite EU Executive“, in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014.
- 55 European Commission, *European governance*, White paper, Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428 final.
- 56 Levi-Faur David, „Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space“, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 825.
- 57 Ipak, Levi-Faur primećuje i nastanak dve hibridne organizacije „umrežene agencije“ i „agencifikovane mreže“. Videti detaljno: Levi-Faur David, „Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space“, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 811-813.
- 58 Kaeding Michael, Verluis Esther, „EU Agencies as a Solution to Pan-European Implementation Problem“ in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European*

Kako ističe Zito, „*EEA* predstavlja otelotvorenje „upravljanja putem mreža“ (*network governance*) u kome decentralizovane mreže zamenjuju *top-down* mehanizme upravljanja društvom od strane države“.⁵⁹ I zaista, može se reći da za razliku od klasičnog *command-control* sistema⁶⁰ (naredbi i kontrole), ovo predstavlja interesantnu alternativu. Možemo reći čak i nužnu alternativu u situaciji kada: 1. Sprovođenje komunitanog prava nije moguće od strane komunitarne institucije/institucija (kakva bi bila moćnija *EEA*), 2. Nije moguće postojanje inspektorata (kakva je mogla biti *EEA*) i 3. Pravno najefektivnije sredstvo za sprovođenje zakonodavstva predstavlja tužba od strane Komisije protiv države članice za neimplementiranje komunitarnih akata koja je, iako korišćen, spor i politički osetljiv instrument.

Sve prethodno navedene mane, ograničenja, ali i prakse upotrebe mreža nameću pitanje da li su one samo dopuna agencijskom modelu? Imajući u vidu složenost političkog sistema Unije i odnosa koji postoji između EU i država članica, kao i stalne „borbe“ koja postoji u pogledu prenosa nadležnosti i obavljanja poslova, postavlja se i pitanje daljeg odnosa na relaciji Komisija – evropske agencije – nacionalne agencije (umrežene ili neumrežene). Ovo pitanje je posebno interesantno i značajno u oblasti zaštite životne sredine, zbog rastućeg broja propisa, prekograničnog uticaja aktivnosti koje utiču na životnu sredinu i suprotstavljenih tendencija u pogledu podele odgovornosti za implementaciju propisa. Kao što ističe Egeberg, implementacija politika Unije od strane nacionalnih vlada čini ove politike veoma izloženim političkim kretanjima na nacionalnom nivou kao i pojedinačnim administrativnim tradicijama.⁶¹ Učešće nacionalnih agencija u mrežama koje su posvećene

Agencies in between Institutions and Member States, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 84. IMPEL mreža, koju nismo posebno analizirali u ovom poglavlju, kao i u kontekstu kodifikacije preporuka u pogledu obavljanja ekološkog inspeksijskog nadzora, dobar je primer i može služiti za izučavanje modela saradnje kroz mreže i izvan okvira ovog pojedinačnog regulatornog režima.

59 Zito Anthony R., „European agencies as agents of governance and EU learning“, *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 8, 2009, 1230.

60 Više o *command control* sistemu u ekološkom pravu EU videti: Lee Maria, *EU Environmental law, Challenges, Change and Decision-making*, Hart Publishing, Oxford, 2005.

61 Egeberg na ovom mestu upućuje na veći broj istraživanja koja dolaze do ovakvih zaključaka. Videti: Egeberg Morten, „Balancing Autonomy and Accountability: Enduring Tensions in the European Commission's Development“ in: Morten Egeberg (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, 2006., 45.

specifičnim pitanjima i vođenje od strane Komisije ili EU agencije, može se protumačiti kao dalji korak u izgradnji administracije EU na više nivoa (*multi-level union administration*), a učešćem ovih upravnih organizacija umesto pojedinaca postiže se i viši nivo regularnosti i institucionalizacije odnosa među različitim nivoima u procesu upravljanja.⁶² Upravo takvo razvijanje uprave na više nivoa čini se najprikladnijim u promenjivoj klimi evropskih integracija.

Zaključne napomene

Fenomen agencifikacije sagledavamo kao široko rasprostranjen i često izabiran metod odgovaranja na izazov povećanja broja i tipova upravnih poslova, za koje se s razvojem tržišta i nivoa integracije, porastom potrebe za regulacijom različitih domena društvenog života, kao i u kontekstu supranacionalnih integracija, tokom poslednjih decenija ispostavilo da zahtevaju specijalizovana znanja, često usko povezana s naučnom ekspertizom, koja tradicionalno nisu deo standardnog obrazovanja zaposlenih u administraciji. Uviđa se i pojava osnivanja nacionalnih tela pod uticajem evropskih direktiva, nakon čega ta tela služe za implementaciju pravnih režima kao i za učešće u oblikovanju regulatornih režima, sa Komisijom kao čvorištem tih mreža. Na taj način dolazi se do situacije u kojoj nacionalne agencije igraju ulogu ne samo na nacionalnom već i na evropskom nivou.⁶³ Uključenje u mreže treba posmatrati i kao deo procesa evropeizacije zemalja Zapadnog Balkana. U kontekstu dugog procesa sticanja formalnog članstva u Evropskoj uniji, mogućnost da nacionalne administracije i/ili relevantna (nezavisna) (stručna) tela učestvuju u radu različitih mreža može veoma doprineti ostvarenju pravnih reformi, razvijanju ali i održavanju kapaciteta javnih uprava i voditi kao višem

62 Dodatno, „imajući u vidu oslonjenost na nacionalni nivo u pogledu implementacije propisa i uticaj koji političke promene i lokalna administrativna kultura imaju na ovaj proces, za Evropsku komisiju je korisna mogućnost oslanjanja na tela koja imaju određeni prostor za samostalno delovanje“. Egeberg Morten, „Europe’s Executive Branch of Government in the Melting Pot: an Overview“, in: Morten Egeberg (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, 2006., 9-10.

63 Uporediti: Egeberg Morten, „Balancing Autonomy and Accountability: Enduring Tensions in the European Commission’s Development“ in: Morten Egeberg (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, 2006., 45

nivou implementacije evropskih standarda. Dodatno, u konkretnom slučaju *EEA* i mreže koju ona koordiniše, puno članstvo u Agenciji i mreži može se ostvariti i bez pristupanja Evropskoj uniji, što je za izgradnju sistema zaštite životne sredine država-kandidata značajno u kontekstu neizvesnosti integracije i zamora proširenjem.

Pored problema i prirode regulatornog procesa u ovoj oblasti, ključni izazov predstavljaju sprovođenje propisa i nadzor nad sprovođenjem od strane uprave. U oblasti zaštite životne sredine nadležnosti za inspekcijski nadzor se nalaze na nivou država članica EU, ali se povremeno pojavljuju inicijative za izmenu ovakvog rešenja. Iako se primena prava tradicionalno zadržava kao domen država članica, legislativne inicijative u prošlosti, pozicija Komisije u poslednje vreme, ali i sporadično testiranje drugačijih modaliteta inspekcijskog nadzora (npr. kroz nadzor sprovođenja nadzora, ali i kroz usvajanje zajedničkih smernica za postupanje nacionalnih organa) uviđa se značajan potencijal za debatu o budućim načinima unapređenja sprovođenja komunitarnog prava životne sredine, uključujući agencijski inspekcijski nadzor.

U pogledu razvoja administrativnih kapaciteta za implementaciju rastućeg broja propisa ističu se dva povezana procesa, sa jedne strane agencifikacija evropske administracije, a sa druge decentralizacija implementacije određenih poslova putem razvoja mreža nacionalnih organa koji obavljaju kako poslove iz domena nacionalnog zakonodavstva tako i primene evropskih propisa, odnosno obavljanja poslova koje bi u drugačijem modelu primene propisa obavljala centralizovana administracija. Otud potencijal koji evropske agencije imaju da postanu sedišta mreža. S obzirom na proteklo vreme, ovakvi vidovi fleksibilnije organizacije obavljanja poslova, odnosno upravne saradnje nadležnih tela, privlače sve veću pažnju teorije i ukazuju na svoju korisnost. Ako Evropsku agenciju za životnu sredinu sagledamo na taj način videćemo da je ona, iako u procesu nastanka ostavljena bez nadležnosti poput inspekcijskih, koje su se u tom trenutku pokazale kao krupan korak u integraciji država članica, vremenom preuzela funkciju nadzora u oblasti zaštite životne sredine kroz konstantno praćenje stanja i ostvarivanje funkcije obezbeđivanja informacija za građane i donosiocce odluka.

Odnos Komisije i *EEA* i dalje ostaje interesantan za analizu pre svega kroz razmatranje partnerstva i međusobno dopunjavanja aktivnosti, odnosno kroz shvatanje da je Agencija (iako tokom godina priznata kao partner Komisije) prevashodno u funkciji omogućavanja Komisiji da formira politiku. Ovakva postavka funkcije u regulativi dvadeset godina nakon početka rada Agencije

i posle nekoliko promena regulative, upućuje da bazična ideja o odnosu Komisije i *EEA* i dalje na snazi.

Deluje da je agencijski model na nivou Evropske unije dostigao maksimalan mogući nivo nezavisnosti i našao mesto u obavljanju izvršnih funkcija. Iako bez jasne ugovorne osnove on sada već predstavlja bitan element ustavne/upravne/institucionalne tradicije Unije, sa izgrađenim i relativno zaokruženim modelom za svoju kontrolu. Donošenje odluka kako u pojedinačnim slučajevima, tako i opštim, iako prisutno u praksi i znatno legitimnije i sa mogućnošću pravne kontrole nakon Ugovora iz Lisabona, i dalje predstavlja kontroveržno pitanje upravljanja u Evropi. Konačno, pitanje obavljanja inspeksijskog nadzora u novonastalom sistemu integrisane uprave i dalje opstaje kao otvoreno pitanje uz mogućnosti stvaranja širih komunitarnih nadležnosti, potencijalno i za agencije. Imajući sve to u vidu, moramo oceniti da smo skeptični u pogledu mogućnosti proširivanja nadležnosti postojeće agencije u oblasti životne sredine ili kreiranja nove a moćnije. U prilog tome ide i opredeljenje da se za sektor hemikalija kreira posebna upravna organizacija sa (limitiranim) regulatornim ovlašćenjima, ali i opsegom delovanja.⁶⁴ Iz svega navedenog zaključujemo i da je koncept mreže i njegov dalji razvoj značajan za buduća ispitivanja oblika upravljanja u EU, a naročito u ovoj oblasti, te da predviđamo i njegov dalji procvat u narednom periodu, gledajući, pri tome, na agencije i mreže kao na komplementarne, a nikako suprotstavljene modele upravne saradnje.

64 Videti više: Milenković Marko, „Upravni poslovi u oblasti upravljanja hemikalijama i evropske integracije“, u: Stevan Lilić (ur.) *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2012., 317-335.

Marko Milenković*

POSITION AND ROLE OF THE EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY IN THE EU ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

Summary

Deepening of the European integration has led to increased conferral of competences from the member states to the European Union. This has resulted in both increase of administrative activities and need to increase the public administration of the Union. In many areas these new responsibilities were tasked to newly form specialized organizations to perform consultative, informative and other activities as their counterparts on national level. In the chapter we analyze the position of the European Environmental Agency as its model has been used for setting further agencies from 90es. EEA role in Environmental governance in the EU is also examined including the reasons for keeping it mostly as information provider which is nevertheless indispensable in decision making process. The attention is given to relation between the agency and the European Commission and the tensions that existed over the role of the agency in its first years. The chapter then explores the potentials of relevant networks in the field of environment protection to meet the growing demand for cooperation and coordination in environmental governance.

Key words: European Environmental Agency, agencification, networks, EU law implementation, EU governance.

* Marko Milenković MA, LL.M, PhD, research fellow at the Institute of Social Sciences Belgrade. 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 of the Republic of Serbia.