

Др Ајила И. Дудаиш, доцент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
a.dudas@pf.uns.ac.rs

НАЧЕЛО СУПСИДИЈАРНОСТИ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТИ У СТВАРАЊУ КОМУНИТАРНОГ ПРАВА У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ*

Сажетак: Начело суисидијарности уведено је у примарне изворе права Европске уније Масџрихџским споразумом из 1992. године, као џишџи џравни основ надлежности комуниџарних орџана, у случајевима у којима не џосџоји искључива надлежности Заједнице, џј. када исџо џиџање може да буде уређено и комуниџарним акџима и џроисима земаља чланица. Начело суисидијарности се заснива на несџорно џравичној идеји да би џроблеме џрађана увек џребало решавати на нивоу који им је најближи. Оно омођуђава делање Заједнице у џиџањима у којима нема искључиву надлежности, уколико се циљ џредложене мере не може на задовољавајући начин џосџићи на нивоу држава чланица, а имајући у виду џен обим и очекиване ефекџе, ефикасније може џосџићи на нивоу Заједнице. Чак и ако џосџоји надлежности Заједнице џо овом основу, она је оџраничена начелом џроџорционалности, џрема којем орџани Уније мођу да џредузимају мере само у оквиру циљева уџврђених оснивачким уџворима.

Начело суисидијарности даје основа различџим џумачењима, џе џредсџавља џолиџон за сџално сучељавања суџроџсџављених сџавова Комисије и држава чланица. Међуџим, врло је мали број спорова (око двадесџак) џред Судом џравде Европске уније у којима је захџеван џонџиџај некоџ комуниџарноџ џравноџ акџа џозивом на неџосџојање надле-

* Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта бр. 179079 под називом *Биомедицина, зашџиџа живџине средине и џраво* који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

жности за његово усвајање по основу начела суицидијарности. Према досадашњој пракси, Суд не показује нарочитиу спремност да ионишијава комунишарне акције по овом основу.

Лисабонски споразум уводи неколико бишних новина у вези са начелом суицидијарности и пропорционалности. Јасно разликује постојање надлежности од њене примене, и начело суицидијарности везује за пошње. Прошколо о примени начела суицидијарности и пропорционалности, прило Амстердамском споразуму који је Лисабонски споразум преузео, уврђује поштуак у којем се народним скуиштинама држава чланица мора омоћућити изјашњавање о томе да ли су испуњени услови за примену начела суицидијарности, уколико Комисија надлежности за предузимање неке мере заснива на њему.

Време ће показати да ли ће нова правила о примени начела суицидијарности повећати сарадњу Комисије и држава чланица и приближити њихове ставове о постојању надлежности Заједнице по овом основу у конкретним случајевима.

Ово ишање добија посебан значај у области заштите живоине средине, у вези са којом се намећу изазови који се иешко могу адекватно санирати искључиво на нивоу држава чланица, и у којој је надлежности тошово увек подељена између Заједнице и држава чланица. Досадашња пракса је, међушим, показала да уврђивање постојања надлежности Уније да предузима мере неопходне ради заштите живоине средине показује извесну меру произвољности. Нова правила Уговора о Евројској унији и Прошкола о суицидијарности ову вршу дилеме по природи ствари не могу да оиклоне, али је за очекивати да ће макар створити ефикаснији механизам за уједначавање ставова Уније и држава чланица о њима.

Кључне речи: заштитна живоине средине, право Евројске уније, начело суицидијарности и пропорционалности

Уводне напомене

Правно уређење заштите животне средине у Евројској унији заснива се на неколико начела, која су мањим делом утврђена Уговором о Евројској унији, а већим делом Уговором о функционисању Евројске уније.¹

¹ Лисавонски уговор од 2007. године изменио је структуру оснивачких уговора Заједнице. Он се заправо састоји из два уговора, Уговора о Евројској унији (у даљем тексту: УЕУ) и Уговора о функционисању Евројске уније (у даљем тексту: УФЕУ), чијим ступањем на снагу 2009. године престали су да важе претходни оснивачки уговори. Вид. чл. 191. ст. 2. УФЕУ.

Начела заштите животне средине у праву Европске уније² у доктрини се традиционално деле на она која се тичу тзв. политике заштите животне средине³, тј. начела која пројектују циљеве којима треба тежити правном заштитом животне средине (начело одрживог развоја и начело високог степена заштите), и она која се односе на имплементацију претходних, на тзв. начела спровођења заштите животне средине. У потоњу групу спадају начело предострожности, начело превентивног деловања, начело отклањања еколошке штете на извору њеног настанка и начело „загађивач плаћа“⁴.

У контексту начела заштите животне средине у Европској унији истичу се и начело супсидијарности и пропорционалности, као и начело интегрисаности, која су општа начела стварања и примене комунитарног права, али се сходно примењују и на област заштите животне средине.⁵ Најзад, једним од начела заштите животне средине сматра се и начело информисања и учешћа јавности, које није утврђено оснивачким уговорима, али произилази из садржине секундарних извора права.⁶

У овом раду је предмет анализе начело супсидијарности и пропорционалности у функцији утврђивања постојања правног основа примене надлежности комунитарних органа ради усвајања и предузимања мере ради заштите животне средине.

О начелу супсидијарности и пропорционалности

Начело супсидијарности је уведено у примарне изворе права Европске уније Мастрихтским споразумом из 1992. године⁷, с циљем да се обу-

² Детаљније о начелима заштите животне средине у праву Европске уније вид. Даница Попов, Начела заштите животне средине у документима Уједињених Нација, Европске уније и Закона о заштити животне средине Републике Србије, *Зборник радова њравној факултетеџа у Новом Саду*, 2/2013, 131-146; Бојан Тубић, Правна начела у области заштите животне средине у Европској унији, *Зборник радова њравној факултетеџа у Новом Саду*, 1/2012, 491-506; Бојан Тубић, Право на информисање о животној средини у међународним правним актима, *Зборник радова њравној факултетеџа у Новом Саду*, бр. 2/2013, 343-363; Атила Дудаш, Начела политике заштите животне средине у праву Европске уније, *Зборник радова њравној факултетеџа у Новом Саду*, 2/2013, 377-390; итд.

³ Вид. Ludvig Krämer, *EU Environmental Law*, 7th edition, Sweet & Maxwell, London 2012, у преводу на мађарски језик: *Az Európai Unió környezeti joga*, Dialóg Campus Kiadó 2012, 33-38.

⁴ *Ibid.*, 39-52.

⁵ *Ibid.*, 39-46.

⁶ Вид. Александра Чавошки, *Основи еколошкој њрава Евројске уније*, Службени гласник – Правни факултет Универзитета Унион, Београд 2007, 21.

⁷ Тачније, начело супсидијарности је у оснивачки уговор унето 1987. године Јединственим европским актом у нешто другачијем смислу и формулацији, у чл. 130г ст. 4., у контексту заштите животне средине. Мастрихтским споразумом је ова одредба укинута, јер је питање супсидијарности постало уређено у чл. 5 на начелном нивоу. Вид. Krämer, 41.

здају федералистичке струје у Заједници.⁸ Оно представља правни основ да Заједница предузима мере у случајевима када не постоји њена искључива надлежност, тј. када исто питање може да буде уређено и комунитарним актима и прописима земаља чланица.⁹ У суштини, по овом основу Заједница може да усвоји одређени пропис, само ако, због обима и дејства предложене акције, њени циљеви не би у довољној мери могли да буду остварени мерама држава чланица.¹⁰ Граница између ситуација у којима Заједница може да дела на основу начела супсидијарности и, када то не може да чини, прилично је нејасна.¹¹ Ова нејасност није уклоњена ни Лисабонским споразумом, само је ублажена. Лисабонски споразум суштински мења одредбе оснивачких уговора о начелу супсидијарности, пре свега у погледу поступка усаглашавања ставова Комисије и држава чланица о постојању правног основа примене надлежности Заједнице по основу начела супсидијарности, те је неопходно посебно анализирати и тумачити ово начело у периоду пре и после ступања на снагу Лисабонског споразума, као и осврнути се на релевантну праксу Суда правде Европске уније.

Начело супсидијарности пре Лисабонског споразума

Уговор о оснивању Европске заједнице, с изменама из Мастрихтског споразума, у чл. 5. уређује начело супсидијарности и пропорционалности. Најпре, прокламује да ће Заједница делати у оквиру надлежности пренетих на њу оснивачким уговором и циљева утврђених тим уговором.¹² Овим се потврђује да Заједница има ограничену надлежност: може да дела само у областима у којима су на њу пренете надлежности, тј. у којима има искључиву законодавну надлежност.¹³ Право одређење начела супсидијарности следи у другом ставу члана 5, који прописује да у областима у којима Заједница нема искључиву надлежност, може да предузима мере, у складу са начелом супсидијарности, само и уколико се њихови циљеви не могу на задовољавајући начин остварити мерама држава чланица, а боље би се остварили мерама Заједнице, имајући у виду њихов обим и очекивана дејства.¹⁴ Начело супсидијарности је стога мерило утврђивања постојања надлежности Заједнице у оним областима у којима не постоји њена ис-

⁸ Вид. Paul Craig, Gráinne de Búrca, *EU Law*, 5th edition, Oxford University Press, Oxford 2011, 94.

⁹ Вид. Родољуб Етински *et al*, *Основи права Евројске уније*, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад 2010, 49.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Вид. чл. 5. ст. 1 Уговора о оснивању Европске заједнице.

¹³ Вид. P. Craig, G. de Búrca, 94.

¹⁴ Вид. чл. 5. ст. 2 Уговора о оснивању Европске заједнице.

кључива надлежност, тј. у којима се надлежности Заједнице и држава чланица преклапају.¹⁵ Чак и ако постоји надлежност Заједнице по основу начела супсидијарности, према ставу трећем, ниједна мера Заједнице усвојена по овом основу не сме да пређе оквира који су неопходни за постизање циљева оснивачког уговора.¹⁶ Ово је заправо начело пропорционалности које ограничава примену начела супсидијарности.

Упркос томе што Уговор о оснивању Европске заједнице изричито прописује да се начело супсидијарности примењује у областима у којима Заједница нема искључиву надлежност, оно се узимало у обзир и у областима у којима ју је имала, због тога што Уговор у пре-лисабонској редакцији није имао јасне критеријуме за утврђивање искључивих надлежности Заједнице.¹⁷ По правилу је Комисија имала шире тумачење искључивих надлежности Заједнице, док државе чланице уже.¹⁸

Начело супсидијарности има три компоненте:

- Заједница може да предузме меру само ако се њен циљ не може на задовољавајући начин постићи на нивоу држава чланица;
- под условом да Заједница може успешније да оствари тај циљ имајући у виду обим и очекивана дејства мере;
- при чему не сме да прекорачи оквира неопходне за остварење циљева утврђених оснивачким уговором.

Утврђивање испуњености прва два услова остварује се применом метода који је Комисија означила као тест упоредне ефикасности (*test of comparative efficiency*)¹⁹, док трећи елемент подразумева примену начела пропорционалности.²⁰

Прецизирање садржине начела супсидијарности је у периоду после усвајања Мастрихтског споразума у неколико наврата било предмет комунитарних аката. Тако је Међуинституционалним споразумом о поступцима имплементације начела супсидијарности од 1993. године предвиђено да у стварању комунитарног права сва три легислативна органа Уније морају да узимају у обзир ово начело, што је потврђено и Протоколом о примени начела супсидијарности и пропорционалности, додатком Амстердамском споразуму из 1997. године, који уређује поступак усаглашавања ставова Комисије и држава чланица о постојању надлежности Заједнице по основу начела супсидијарности.²¹

¹⁵ Вид. Р. Етински *et al.*, 49.

¹⁶ Вид. чл. 5. ст. 3 Уговора о оснивању Европске заједнице.

¹⁷ Вид. Р. Craig, G. de Búrca, 94.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Вид. Саопштење Комисије Савету и Европском парламенту, Гласник Европске заједнице (Bulletin EC) 10/1992, 116.

²⁰ Вид. Р. Craig, G. de Búrca, 94.

²¹ Вид. Gráinne de Búrca, „Reappraising Subsidiarity’s Significance after Amsterdam“, *Jean Monet Working Paper 7/1999* (www.jeanmonetprogram.org, 6. јануар 2015).

Од његовог увођења у комунитарно право, начело супсидијарности је праћено сталном критиком да је готово немогуће установити *ex ante* мерила на основу којих би се утврдило да ли Заједница има надлежност у одговарајућој области, или би одређено питање требало уредити на нивоу држава чланица. Због међусобне функционалне повезаности области уређивања и због потребе развоја заједничког тржишта увек је могуће тврдити да је неопходна законодавна мера на нивоу Заједнице, иако може да буде очигледно да постоји више разлога да се дотично питање уреди на нивоу држава чланица, штавише можда чак и на нивоу регија или локалних самоуправа.²² Упркос томе, сматра се да је начело супсидијарности самим својим постојањем променило начин старања комунитарног права. У светлу овог начела, Комисија увек процењује да ли је комунитарна мера оправдана или се исти циљ може остварити и на нижем нивоу, а и у оним случајевима када је тест компаративне ефикасности потврдио целисходност комунитарне мере, легислативни органи су се знатно чешће одређивали за директиву, него за уредбу, остављајући више простора за легислативну делатност држава чланица.²³

Начело супсидијарности после Лисабонског споразума

Лисабонски споразум је задржао начело супсидијарности из Мастрихтског споразума, али разликује постојање надлежности и њену примену, при чему домен примене начела супсидијарности и пропорционалности ограничава на питање примене надлежности.²⁴

Уговор о Европској унији са изменама из Лисабонског споразума прописује да у складу са начелом супсидијарности, у областима које не спадају у њену искључиву надлежност, Унија ће да предузима мере само и уколико се циљеви предложене мере не могу на задовољавајући начин постићи од стране држава чланица, на централном, регионалном или локалном нивоу, већ би се оне боље могле остварити на нивоу Уније, имајући у виду обим или очекивани ефекат предложене мере. Уговор даље истиче да ће органи Уније примењивати начело супсидијарности према Протоколу о примени начела супсидијарности и пропорционалности и да ће народне скупштине држава чланица обезбедити поштовање овог начела у складу са поступком утврђеним у Протоколу.²⁵ Након утврђивања начина примене начела супсидијарности, Уговор прописује да, у складу са начелом про-

²² Вид. Antonio Estella, *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*, Oxford University Press, Oxford 2002, 113-114.

²³ Вид. P. Craig, G. de Búrca, 95.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Вид. чл. 5 ст. 3 УЕУ.

порционалности, садржина и форма мера предузетих од стране Уније морају да буду у оквирима неопходним за постизање циљева утврђених оснивачким уговорима. При томе ће органи Уније примењивати начело пропорционалности у складу са Протоколом.²⁶

Правила примене начела супсидијарности су, дакле, детаљније уређена Протоколом о примени начела супсидијарности и пропорционалности (Протокол о супсидијарности)²⁷ који је објављен 1997. године, као прилог Амстердамском споразуму, а касније преузет Лисабонским споразумом.²⁸ Одредбе Протокола о супсидијарности треба тумачити заједно са одредбама још једног прилога Лисабонском споразуму, Протокола о улози народних скупштина држава чланица у Европској унији.²⁹

Протокол о супсидијарности намеће обавезу Комисији да спроведе опсежне консултације пре предлагања законодавног акта.³⁰ Акт комисије којим се иницирају консултације мора да буде детаљно образложен да би се могло проценити да ли су испуњени услови начела супсидијарности. Мора да садржи податке на основу којих се могу проценити финансијски ефекти предложене мере, као и подаци на основу којих се може утврдити да ли би се њени циљеви боље могли остварити на нивоу Заједнице.³¹

Најзначајнија новина Лисабонског споразума, односно Протокола о супсидијарности, у погледу примене начела супсидијарности је појачана улога народних скупштина држава чланица у поступку утврђивања да ли органи Уније имају надлежност да предузму одређене мере по овом основу.³² Комисија мора у исто време, када шаље законодавни предлог осталим органима Уније, да исти пошаље и народним скупштинама држава чланица. Њима се морају доставити и резолуције Европског парламента и Савета поводом предлога Комисије.³³

Народна скупштина државе чланице или њен одговарајући дом (уколико је дво- или вишедомна) може у року од осам недеља да упути образложено мишљење председницима Комисије, Европског парламента и Са-

²⁶ Вид. чл. 5 ст. 4 УЕУ.

²⁷ Protocol (No 2) On the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality.

²⁸ Вид. Krämer, 41.

²⁹ Protocol (No 1) on the Role of National Parliaments in the European Union.

³⁰ Вид. чл. 2 Протокола о супсидијарности.

³¹ Вид. чл. 5 Протокола о супсидијарности.

³² Вид. P. Craig, G. de Búrca, 96.

Детаљније о поступку покојем се утврђује да ли Заједница може да предузме неку меру позивом на начело супсидијарности в. Нада Дебељачки, „Начело супсидијарности у заштити животне средине у праву Европске уније“, *Климатске промене : љравни и економски изазови* (ур. Стеван Лилић), Правни факултет у Београду – Центар за издаваштво и публикације, Београд 2011, 195-203, на стр. 198-200.

³³ Вид. чл. 4 Протокола о супсидијарности.

вета који треба да садржи разлоге због којих сматра да се предложена мера не може предузети по основу супсидијарности.³⁴ Комисија, Европски парламент и Савет имају обавезу да образложено мишљење државе чланице узму у разматрање.³⁵ Посебне правне последице има негативан став већег броја држава чланица. Уколико народне скупштине више држава чланица, које укупно представљају једну трећину гласова у Европском парламенту, заузму став да нису испуњени услови супсидијарности, Комисија има обавезу да преиспита свој законодавни предлог.³⁶ По преиспитивању своје одлуке, Комисија слободно одлучује о томе да ли ће се и даље држати свог иницијалног предлога, изменити или повући га, али је дужна да своју одлуку образложи.³⁷ Осим тога, уколико у редовном законодавном поступку народне скупштине држава чланица које располажу најмање обичном већином гласова сматрају да је законодавни предлог противан начелу супсидијарности, Комисија мора да преиспита свој предлог. Не мора да га измени, нити да одустане од њега, али у том случају мора да да образложено мишљење. Европски парламент већином датих гласова или Савет већином од најмање 55% укупног броја чланова може да заузме став да предлог Комисије није у складу са начелом супсидијарности, те га више неће разматрати.³⁸

Важно је нагласити да ову значајну улогу народне скупштине држава чланица имају само у погледу супсидијарности, а не и погледу пропорционалности, тј. њихово образложено мишљење може да се односи само на супсидијарност. Овакво решење Протокола није најсрећније, јер је тешко раздвојити ова два начела, и не постоји ваљан разлог зашто државе чланице не би могле да заузму став у погледу пропорционалности, када то могу да чине у вези са супсидијарношћу.³⁹

Начело супсидијарности у пракси Суда правде Европске уније

Од увођења начела супсидијарности у комунитарно право било је врло мало поступака (нешто мање од двадесет случајева) пред Судом правде Европске уније по тужбама за поништај неког акта Европске уније позивом на непостојање надлежности због повреде правила о супсидијарности.⁴⁰ Међутим, број случајева у којима је питање супсидијарности, са про-

³⁴ Вид. чл. 6 Протокола о супсидијарности.

³⁵ Вид. чл. 7 ст. 1. Протокола о супсидијарности.

³⁶ Вид. чл. 7 ст. 2. Протокола о супсидијарности.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Вид. чл. 7 ст. 3. Протокола о супсидијарности.

³⁹ Вид. Steven Weatherill, „Better Competence Monitoring“, *European Law Review*, 30/2005, 23.

⁴⁰ Вид. P. Craig, G. de Búrca, 99.

цесно- или материјалноправних аспеката, заиста разматрано и у којима су изношени нови правни аргументи, није већи од десетак, имајући у виду да се у неким поступцима понављају наводи из других случајева, у неким је тужба очигледно била неоснована, док у неким нису предложени докази који би потврдили тврдњу о повреди начела супсидијарности.⁴¹ То значи да је у протекле две деценије од увођења начела супсидијарности усвојено неколико десетина хиљада комунитарних правних аката, од чега је само око десетак оспорено позивом на повреду супсидијарности.⁴² Другим речима, док се у просеку сваке друге године покреће само један поступак за поништај правног акта по овом основу, по другим основима више десетина месечно.⁴³ Чак и од ових десетак правих случајева судске контроле примене начела супсидијарности, у већини се тужби супротставио одређени број држава чланица, које су истицале да је оспоравани комунитарни акт усвојен поштујући начело супсидијарности. Стога треба у потпуности одбацити тезу да подношење тужбе за поништај због повреде начела супсидијарности од стране неке државе чланице представља израз општег мишљења других држава чланица. Такође, треба имати у виду да одређени број поступака нису покренуле државе чланице, већ субјекти приватног права, који нису добили никакву подршку од држава чланица, што наравно још не прејудуцира да им наводи о погрешној примени начела супсидијарности нису основани, али је свакако доказ да њихове ставове државе чланице званично нису подржале.⁴⁴

У оним малобројним случајевима у којима је Суд правде Европске уније одлучивао о правилној примени начела супсидијарности, Суд није показивао нарочиту спремност да комунитарне акте поништава по овом основу.⁴⁵ У неким одлукама су подносиоци тужбе истицали да је начело супсидијарности повређено из процедуралних разлога, док је у другима истицана погрешна примена начела. У првој групи се по свом значају истиче предмет Немачка против Европског парламента и Савета⁴⁶, у којем је Суд заузео становиште да дужност образложења акта не захтева од комунитарног органа да се изричито позове на начело супсидијарности, ако своју надлежност заснива на њему. Довољно је да се из образложења јасно види да је орган заједнице био убеђен да се циљеви предложене мере боље могу остварити на нивоу Заједнице.⁴⁷ Друга група случајева показује да је из мериторних раз-

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*, 100.

⁴⁵ *Ibid.*, 98.

⁴⁶ Вид. Случај бр. C-233/94 *Germany v European Parliament and Council*.

⁴⁷ Вид. P. Craig, G. de Búrca, 98.

лога још теже остварити поништај акта органа Заједнице, позивом на повреду начела супсидијарности. У овом смислу је еклатантан пример тужбе Уједињеног Краљевства против Савета због Директиве о радном времену⁴⁸. Уједињено Краљевство је сматрало да је Директива противна начелу супсидијарности, јер није доказано да би комунитарна мера имала јасне предности у односу на мере предузете на нивоу држава чланица. Суд је експлицитно одбио ову тврдњу, истакнувши да Савет сноси одговорност за усвајање минималних стандарда за побољшање здравља и безбедности људи, и ако Савет сматра потребним да се побољша постојећи ниво заштите и да се хармонизују прописи у овој области, уз задржавање стандарда који су већ постигнути, постизање овог циља претпоставља потребу предузимања мере на нивоу Заједнице, те се услов супсидијарности сматра испуњеним.⁴⁹

По усвајању Лисабонског споразума механизам правног санкционисања повреде начела супсидијарности добио је један нови елеменат. Обавеза Комисије да поступа по Протоколу о супсидијарности и да омогући народним скупштинама држава чланица да се изјасне да ли Заједница има надлежност по основу начела супсидијарности, непосредно је правно санкционисана, јер у случају да је повредила одредбе Протокола, држава чланице могу да поднесу Суду правде Европске уније тужбу ради поништаја по основу чл. 263 УФЕУ.⁵⁰ За очекивати је да ће ово појачати досадашњу судску контролу примене и тумачења начела супсидијарности. Сматра се да ако ће Суд наставити са оваквом благом контролом начела супсидијарности и даље нагињати према томе да не поништава акте комунитарних органа, биће предмет оправданих критика да својим ставом обесмишљава одредбе оснивачког уговора о начелу супсидијарности.⁵¹

Начело супсидијарности и заштита животне средине

Начело супсидијарности је опште правило примењиво на сваку комунитарну меру, укључујући и мере које се предузимају у области заштите животне средине.⁵² Штавише, може се рећи да је начело супсидијарности добило најснажнији правни значај управо у домену заштите животне средине, јер је то област у којој је подељена надлежност између Заједнице и држава чланица правило.⁵³ Оно је најпре уведено у комунитарно право

⁴⁸ Вид. Случај бр. C-84/94 *United Kingdom v Council*.

⁴⁹ Вид. P. Craig, G. de Búrca, 98.

⁵⁰ Вид. чл. 8 Протокола о супсидијарности.

⁵¹ Вид. P. Craig, G. de Búrca, 99.

⁵² Вид. Krämer, 41.

⁵³ Вид. Стеван Лилић, Мирјана Дреновак-Ивановић, *Еколошко право*, друго издање,

Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд 2014, 34.

1987. године у вези са материјом заштите животне средине, што је лако објаснити, јер су у области животне средине разлике у стандардима између земаља северне Европе и земаља јужне Европе биле најизразитије.⁵⁴

Постављање начела супсидијарности као општег основа делања Заједнице у областима, у којима има конкурентну надлежност са државама чланицама, имало је велики утицај на развој регулативе о заштити животне средине у Унији. С једне стране, готово одмах по усвајању Мастрихтског споразума јављају се бројне политичке иницијативе да се постојеће директиве у области заштите животне средине преиспитају у светлу начела супсидијарности, у вези са којима су државе чланице сматрале да им директиве намећу претерано велике финансијске обавезе. Овај тренд је посебно био изражен у домену заштите вода.⁵⁵ С друге стране, у преамбулама директива и уредаба усвојених после Мастрихтског споразума, којима се уређује неки сегмент заштите животне, редовно се истиче да се акт заснива на начелу супсидијарности.⁵⁶ Упркос томе, међутим, што би се разумно могло претпоставити да би свака мера усмерена на заштиту животне средине била боље остварена на нивоу Заједнице, пракса показује да ни ова област није поштеђена супротстављених ставова Уније и држава чланица на чијом нивоу би се предложена мера најефикасније могла остварити. Један од можда најбољих примера у овом погледу може се истаћи расправа вођена у Европском економском и социјалном одбору поводом предлога Директиве бр. 96/61 о интегралном спречавању и контроли загађења.⁵⁷ Одбор је разматрао аргументе за и против утврђивања јединствене дозвољене границе емисије за индустријска постројења на територији Уније и констатовао да исправно тумачење начела супсидијарности није у супротности са утврђивањем јединствених дозвољених граница емисије на нивоу Заједнице, јер се високи ниво заштите животне средине, један од циљева заштите животне средине према оснивачким уговору, може остварити само ако се границе дозвољених емисија утврђују комунитарним актима.⁵⁸ Међутим, осам чланова одбора, који су остали у мањини, заузели су дијаметрално супротан став. Сматрали су да је утврђивање граничних вредности дозвољених емисија на нивоу држава чланица у складу са исправним тумачењем начела супсидијарности и да се високи ниво заштите животне средине, прокламовани циљ оснивачког уговора, може остварити само утврђи-

⁵⁴ Вид. Александра Чавошки, *Правни и политички поредак Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник, Београд 2006, 123.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC), објављен у Службеном гласнику Европске уније бр. L257/1996.

⁵⁸ Вид. Krämer, 42.

вањем и поштовањем граничних вредности дозвољених емисија на националном нивоу.⁵⁹

Према томе, врло је изазован задатак утврдити општа правила на основу којих би се могло учинити вероватним да би се циљеви политике заштите животне средине ефикасније постигли на нивоу Заједнице. Државе чланице које имају развијену културу и сопствену политику заштите животне средине, као што су Данска, Холандија, Шведска, Аустрија и Немачка, с разлогом могу да сматрају да се мерама предузетим на нивоу држава чланица ефикасније чува животна средина.⁶⁰ С друге стране, у државама чланицама које немају тако развијену политику заштите животне средине, као што су Грчка, Португал, Италија, Шпанија и нове државе чланице, усвајање прописа којима је циљ заштита животне средине неретко представља обичну имплементацију комунитарних прописа.⁶¹ Стога се по правилу ефекат доношења и имплементације комунитарних прописа о заштити животне средине своди на обезбеђење да се у свим државама чланицама утврде минимални, јединствени стандарди заштите животне средине.⁶²

Закључна разматрања

Незаобилазно питање у вези са правним уређењем заштите животне средине у Европској унији је да ли ову област треба препустити државама чланицама или омогућити Заједници да она уреди што више питања. Чини се да се други приступ може бранити са више аргумената. Са загађењем река и мора, ваздуха, изазовима заштите животињских и биљних врста, проблемима које доносе климатске промене, заштитом озонског омотача, третманом отпада, не може се озбиљно ухватити у коштац само на нивоу држава чланица, због тога што се често еколошки проблем не може по својој природи санирати на територији или мерама само једне државе или би једна држава могла да их санира, али се санација не би могла остварити због пасивности неке друге државе чија би сарадња била неопходна.⁶³ Из ових разлога се циљеви заштите животне средине, утврђени чл. 191. Уговора о функционисању Европске уније, по правилу брже и ефикасније могу остварити мерама Заједнице.

Надлежност Европске уније да дела није спорна када је она изричито утврђена и спада у њену искључиву надлежност. Ситуација је међутим знатно деликатнија када се ради питању које на спада у њену искључиву

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

надлежност, већ у вези са којом има подељену надлежност са државама чланицама, што је готово увек случај у области заштити животне средине. Тада одговор на питање да ли Европска уније може да усвоји одговарајуће правне акте зависи од испуњености услова начела супсидијарности, које је у комунитарно право уведено Мастрихтским споразумом, као један од општих основа утврђивања постојања надлежности Заједнице. Начело супсидијарности се заснива на иначе неспорно правичној и звучној идеји да се проблеми грађана увек решавају на нивоу који им је најближи и да се одговарајуће мере предузимају на ширем, на нивоу Европске уније, само ако се циљеви предложене мере не могу ефикасно остварити на нижем нивоу.

Од свог увођења у комунитарно право, начело супсидијарности не престало трпи критике да је недовољно јасно и одређено⁶⁴, због чега даје основа за дијаметрално супротна тумачења. То је и Европски парламент уочио 1994. године и констатовао да су појмови у члану 5 оснивачког уговора намерно тако формулисани да буду неодређени, с циљем да повећају могућности дискреционе оцене органа Европске уније у стварању права.⁶⁵ Пред Судом правде Европске уније питање правилне примене начела супсидијарности разматрано је само у неких десетак случајева у протекле две деценије, у којима Суд није показивао нарочиту спремност да поништава акте Заједнице позивом на непостојање надлежности за њихово усвајање због погрешне примене начела супсидијарности.

Тензије између Заједнице и држава чланица поводом начела супсидијарности учиниле су неминовним да се државе чланице и формално укључе у процену постојања надлежности Заједнице по основу начела супсидијарности у поступку усвајања комунитарних аката. То је учињено Протоколом о примени начела супсидијарности и пропорционалности, једним од прилога Амстердамског споразума, који је Лисабонски споразум преузео и интегрисао у Уговор о Европској унији. Протокол обезбеђује право народним скупштинама држава чланица да се изјасне о постојању надлежности Заједнице по основу начела супсидијарности још у фази припремања легислативног предлога, али и обавезу Комисије да им обезбеди могућност изјашњавања. Ова обавеза Комисије је и непосредно правно санкционисана, установљавањем могућности контроле од стране Суда правде Европске уније.

Време ће показати да ли ће нови чл. 5 оснивачког уговора о начелу супсидијарности повећати ниво сарадње између Комисије и држава чланица и приближити њихове ставове о постојању надлежности Заједнице по овом основу у конкретним случајевима.

⁶⁴ Вид. А. Чавошки (2007), 19.

⁶⁵ Вид. Мишљење Европског парламент од 20. априла 1994. године, НЛ С 128/190, тачка 5.

Ово питање добија посебан значај у области заштите животне средине, у вези са којом се намећу изазови који се тешко могу адекватно санирати искључиво на нивоу држава чланица. Понекад, међутим, утврђивање постојања надлежности Уније да предузима мере неопходне ради заштите животне средине, према досадашњој пракси, показује извесну меру произвољности. Тако, на пример, зашто би Унија по основу начела супсидијарности требало да има надлежност за спречавање увоза крзна из земаља у којима је допуштена употреба одређених врста замки за дивљач које су забрањене у Унији, а не би требало да има надлежност за прописивање забране кориде (борбе са биковима), лова на лисице и борбе петлова. Или, пак, зашто би требало да има надлежност за прописивање дозвољене количине смога у ваздуху у урбаним срединама, а не би требало да је има за прописивање квалитета воде у јавним базенима.⁶⁶ Нова правила Уговора о Европској унији и Протокола о супсидијарности ову врсту дилеме по природи ствари не могу да отклоне, али је за очекивати да ће макар створити ефикаснији механизам за уједначавање ставова Уније и држава чланица о њима.

⁶⁶ Вид. Krämer, 44.

*Attila I. Dudás, Ph.D., Assistant Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

Subsidiarity and Proportionality in the Shaping of EU Law on the Protection of the Environment

***Abstract:** The principle of subsidiarity was introduced into the primary sources of EU law by the Maastricht Treaty in 1992, as a norm of general application, in order to determine whether the Union can take action in areas that do not fall under its exclusive competence, that is in areas that could be governed both by the acts of the EU and that of the member states. The principle of subsidiarity is based on the undisputedly appropriate idea that the citizens' needs ought to be addressed at the level closest to them. It allows the Union to take action if and insofar the objectives of the proposed measure cannot be sufficiently achieved by action of member states, taking into account its scale and expected effects, while they could clearly be achieved more efficiently by measures of the Union. Even if the conditions of the use of competence based on the principle of subsidiarity are met, it is limited by the principle of proportionality, according to which the institutions of the EU may take action only within the confines of the objectives laid out in the primary sources of EU law.*

In concrete cases, however, the principle of subsidiarity is as a rule subject to differing interpretations, creating a constant field for confronting standpoints of the Commission and that of the member states. Yet, the number of cases in which the Court of Justice has decided on the application of principle of subsidiarity is very small (around twenty) so far, in which the Court demonstrated that it will not lightly overturn an EU action on the ground that it is not in compliance with the principle of subsidiarity.

The Protocol on the Application of Principles of Subsidiarity and Proportionality, introduced by and attached to the Amsterdam Treaty, and taken over by the Lisbon Treaty, sets out a procedure in which the national assemblies of the member states gain right to give reasoned opinion as to why they consider that a legislative proposal of the Commission does not comply with subsidiarity, if the Commission grounds the exercise of competence on this principle.

It is yet to be seen whether the new rules on the application of subsidiarity will enhance the cooperation between the institution of EU and member states

and bring closer their, usually differing, opinions in concrete cases on the possibility of the Commission to use its competence based on subsidiarity.

This issue gains special relevance in the area of the protection of the environment, since environmental challenges could hardly be handled adequately solely by the actions of member states, hence Community action is usually required. Sometimes, however, determining the right of the EU institutions to use competence under subsidiarity demonstrates some degree of arbitrariness. The new rules of the Treaty on the European Union and the Protocol on subsidiarity cannot remove dilemmas of this kind, but it can be reasonably expected that they will create a more efficient mechanism for the approximation of opinions of the institutions of the EU and that of the member states.

Key words: *protection of environment, European Union law, subsidiarity and proportionality*

Датум пријема рада: 27.08.2015.