

*Др Аиџила Дудаиш, асисџенџ
Универзиџеџ у Новом Саду
Правни факулџеџ у Новом Саду*

НАЧЕЛА ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ*

Сажеџак: *Широки дијайазон дирекџива и уредаба Евроџске уније којима је циљ зашџиџиџа живоџне средине заснива се на неколико основних начела, која се џтрадиционално деле на начела џолиџиџке зашџиџиџе живоџне средине и начела сџровођења зашџиџиџе живоџне средине. У џреџходну џруџу сџадају начело одрживоџ развоја и начело високоџ сџеџена зашџиџиџе, док у џоџоњу начело суџсидијарносџи и џроџорционалносџи, начело инџџеџисаносџи, начело џредосџрожносџи, начело џревенџивноџ деловања, начело оџклањања еколошџе шџеџе на извору џеноџ насџанка и начело „заџађивач џлаћа“.*

У овом раду су џредмеџ анализе само начела џолиџиџке зашџиџиџе живоџне средине, џџ. начело одрживоџ развоја и начело високоџ сџеџена зашџиџиџе живоџне средине.

Садржина начела одрживоџ развоја није уџврђена у џримарним и се-кундарним џравним изворима Евроџске уније, већ у џолиџиџким акџиџа међународне и комуниџарне џриродџ. Дефинише се као развој којим се задовољавају џоџребе садашње џенераџије, без уџрожавања сџособносџи будућих џоколења да задовоље соџсџивене џоџребе. Основни џроблем у џумачењу овоџ начела налази се у уџврђивању мџрила на основу којеџ се џоједине делайносџи квалификују као облиџи развоја којима се уџрожава или не уџрожава сџособносџи будућих џенераџија да задовоље своје џоџребе, као и у џројекџији џоџреба будућих џоколења.

Ни начело високоџ сџеџена зашџиџиџе живоџне средине није једносџавније за џумачење. Једини елеменџи за уџврђивање џеџове садржине, који се чи-

* Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта бр. 179079 под називом *Био-медиџина, зашџиџиџа живоџне средине и џраво* који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

не неспорним и оштрије усвојеним, су да се овај стандард не односи на највиши могући ниво заштите уопште и да се, као мерило утврђивања високог степена животне средине, узму стандарди земаља које имају развијену заштитну животне средине, како чланица Европске уније, тако и оних које то нису.

Највећа слабост оба начела, која им одузима постојећу сву правну садржину, је и могућност нејасне и правне санкционисања, је да осим еколошких елемената садрже и економске и социјалне. Аутор смањеног стандарда усвојен у доктрини да би се уклањањем или релативизовањем значаја њихових економских и социјалних компоненти, односно јачањем еколошке компоненте, начело одрживог развоја и начело високог степена заштите животне средине могла да постану правила са нејасном правном санкцијом, тј. могућношћу да Суд правде Европске уније попусти директиву или уредбу органа Уније која није у складу са њима.

Кључне речи: заштитна животне средине, право Европске уније, одрживи развој, висок степен заштите животне средине, пољопривредна животне средине

Уводне напомене

Европска унија је усвојила бројне директиве и уредбе којима се уређују поједини сегменти заштите животне средине, као што су заштита вода, ваздуха, земљишта, заштита од буке, правила о одлагању обичног и опасног отпада, правила против климатских промена и смањења озонског омотача, итд.¹

Сви ови инструменти који имају различите предмете и методе уређивања заснивају се на неколико основних начела, која су мањим делом уређена Уговором о Европској унији, а већим делом Уговором о функционисању Европске уније². У Уговору о Европској унији је међу циљевима оснивања Заједнице заштита животне средине декларисана у вези са успостављањем унутрашњег тржишта. Прописано је да Унија ради на одрживом развоју Европе, који почива на уравнотеженом економском расту и стабилности цена, високо конкурентној социјалној тржишној привреди, чији је циљ пуна запосленост и друштвени напредак, као и висок ниво заштите и побољшање квалитета животне средине.³ Према томе, потреба

¹ В. детаљније Јожеф САЛМА, *Смернице и уредбе Европске уније о заштити животне средине*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 2/2011, стр. 29-44.

² Лисавонски уговор од 2007. године се заправо састоји из два уговора, Уговора о Европској унији (у даљем тексту: УЕУ) и Уговора о функционисању Европске уније (у даљем тексту: УФЕУ). Њиховим ступањем на снагу 2009. године више не важе претходни оснивачки уговори Уније.

³ В. чл. 3. ст. 3. УЕУ.

побољшања животне средине у Уговору о Европској унији не сматра се самосталним начелом, већ само једном компонентом интегралног начела о одрживом развоју. О централном месту начела одрживог развоја говори и чињеница да је оно посебно истакнуто и у Преамбули Уговора.⁴

Права номенклатура циљева политике заштите животне средине даје се у Уговору о функционисању Европске уније. У њему је прописано да политика заштите животне средине Европске уније доприноси очувању, заштити и побољшању квалитета животне средине, заштити здравља људи, обзиром и рационалном коришћењу природних ресурса, као и решавању регионалних или глобалних проблема животне средине, а нарочито подстицању мера у борби против климатских промена.⁵ У наставку се истиче да се ови циљеви остварују имајући у виду начело предострожности, начело превентивног деловања, начело према којем се еколошка штета првенствено отклања на извору њеног настанка, као и начело „загађивач плаћа“.⁶

Сва ова начела се у доктрини традиционално деле на она која се тичу тзв. политике заштите животне средине⁷, 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“⁸. У овом контексту се истичу и начело супсидијарности и пропорционалности, као и начело интегрисаности, која се сходно примењују и на област заштите животне средине.⁹

Сматра се у доктрини да начела заштите животне средине у праву Европске уније не представљају хијерархијски систем, већ да органи Уније треба да настоје да у одговарајућој мери остваре свако начело. У случају сукоба између остваривања различитих циљева, органи Уније треба да нађу компромисно решење. Најчешћи, а може се рећи и стални полигон сукоба представља инхерентна супротност између циља успостављања и унапређења унутрашњег тржишта, што подразумева потребу што лакшег и

⁴ В. ст. 9. Преамбуле УЕУ.

⁵ В. чл. 191. ст. 1. УФЕУ.

⁶ В. чл. 191. ст. 2. УФЕУ.

⁷ В. 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, стр. 33-38.

⁸ В. KRÄMER, *EU Environmental Law*, нав. дело, стр. 39-52.

⁹ В. KRÄMER, *EU Environmental Law*, нав. дело, стр. 39-46.

бржег пуштања у промет производа, с једне, и начела предострожности, према којем произвођач је дужан да испита могуће штетне ефекте производа на животну средину пре његовог пуштања у промет.¹⁰

У овом раду се разматрају само начела политике животне средине у изворима права Европске уније, тј. начело одрживог развоја и начело заштите животне средине на високом нивоу.

Начело одрживог развоја

Концепт одрживог развоја (*sustainable development*) је у право Европске уније уведен Уговором из Амстердама¹¹, који је задржан и у важећим уговорима.¹² Претечу начела одрживог развоја представља концепт одрживог раста (*sustainable growth*), који је међу циљеве настанка Европске заједнице унет Уговором из Маастрихта.¹³ При томе је важно истаћи да садржина стандарда одрживог развоја, нити стандарда одрживог раста, није дефинисана у овим актима. Оба концепта се у садржинском смислу надовезују на извештај *ad hoc* Светске комисије УН о животnoj средини и развоју (*World Commission on Environment and Development*) од 1987. године (тзв. Брунтланд комисија) под називом *Наша заједничка будућност* (*Our Common Future*). У Извештају се наглашава нужност поспешивања економског развоја, при чему се истиче да развој мора да буде „одржив“. Концепт одрживог развоја је у овом документу дефинисан као развој који задовољава потребе садашњости, али не угрожава способност будућних поколења да задовоље сопствене потребе.¹⁴

У доктрини се истиче да ни после тридесетак година ово одређење одрживог развоја није добило јасно значење.¹⁵ Штавише, неки сматрају да га је уопште немогуће одредити у позитивном смислу, већ само у негативном, у смислу да политика привредног раста, која нема у виду интересе заштите животне средине, сигурно не може да буде у складу са концептом одрживог развоја.¹⁶ На политичком нивоу дефинисања овог појма, Европска унија учинила је управо ову грешку – заштиту животне средине није истакла као један од циљева Европске уније.¹⁷ Наиме у Лисабонској стратегији, усвоје-

¹⁰ В. у истом смислу KRÄMER, *EU Environmental Law*, нав. дело, стр. 33.

¹¹ В. KRÄMER, *EU Environmental Law*, нав. дело, стр. 34.

¹² В. Преамбулу и чл. 3. УЕУ и чл. 11. УФЕУ.

¹³ В. чл. 2. Уговора о оснивању Европске економске заједнице измењен Уговором из Маастрихта од 1992. године.

¹⁴ В. т. 3.27. Извештаја *Наша заједничка будућност*. Текст Извештаја је доступан на <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> (приступ страници 14. маја 2013. године).

¹⁵ В. KRÄMER, *EU Environmental Law*, нав. дело, стр. 34.

¹⁶ В. Patricia BIRNIE, Alan BOYLE, *International Law & the Environment*, 2nd edition, Oxford, 2002, стр. 45; Maria LEE, *EU Environmental Law*, Oxford-Portland, 2005, стр. 25.

¹⁷ В. KRÄMER, *EU Environmental Law*, нав. дело, стр. 34.

ној на Европском савету одржаном у Лисабону 2000. године, као циљ Европске уније утврђено је да у периоду од наредних десет година постане најконкурентнија и најдинамичнија привреда света заснована на знању, која је способна да оствари одрживи економски раст с највећом стопом запослености, као и снажну економску и социјалну кохезију. Европски савет у Гетеборгу је 2001. године покушао да отклони овај недостатак Лисабонске Стратегије, допунивши циљеве Уније и потребом заштите животне средине. У Гетеборгу је констатовано да је основни циљ оснивачких уговора Европске заједнице постизање одрживог развоја – развоја који задовољава потребе садашње генерације, али без угрожавања задовољавања потреба будућих, да се Европски савет слаже са стратегијом одрживог развоја, којом се допуњава Лисабонска стратегија.¹⁸ Након Гетеборгске декларације одрживи развој постаје готово незаобилазни принцип сваког акта органа Уније начелне природе, при чему су учињени покушаји подробнијег одређивања његове садржине. Тако је већ 2002. године у Преамбули Шестог акционог програма о заштити животне средине утврђено да је предуслов одрживог развоја обзриво искоришћавање природних ресурса и заштита екосистема на глобалном нивоу, у складу са економским благостањем и уравнотеженим друштвеним развојем. Као циљ Акционог програма истиче се висок ниво заштите животне средине и људског здравља, као и опште побољшање животне средине и квалитета живота, што је израз приоритета еколошке компоненте у оквиру концепта одрживог развоја.¹⁹

После два саопштења Комисије из 2005. године²⁰, која су се тичала питања одрживог развоја, Европски Савет је 2006. године коначно усвојио Саопштење о стратегији одрживог развоја. У њему се као циљеви одрживог развоја истичу заштита животне средине, друштвена једнакост и кохезија, економско благостање и међународни ангажман Европске уније.²¹ У Саопштењу се наводе десет основних начела²² и седам изазова²³ на које

¹⁸ В. т. 19-20. Закључака Председништва Европског савета у Гетеборгу од 15-16. јуна 2001. године. Наведено према KRÄMER, *EU Environmental Law*, нав. дело, стр. 34-35, фн. 35.

¹⁹ В. т. 6. и 7. Преамбуле Одлуке Европског парламента и Савета о утврђивању Шестог Акционог програма Европске уније у области животне средине.

²⁰ В. Саопштење бр. COM (2005) 37 и Саопштење COM (2005) 218.

²¹ В. Саопштење Европског савета бр. 10917/06 на <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10917.en06.pdf> (приступ страници 14. маја 2013. године).

²² То су унапређење и заштита основних људских права, међугенерациска солидарност, отворено и демократско друштво, учешће грађана у одлучивању, учешће привредних субјеката и друштвених партнера у поспешивању социјалног дијалога, кохерентност политике и управљања, интегрисаност политика, употреба највише доступног знања, начело предострожности и начело „загађивач“ плаћа. В. Саопштење бр. 10917/06, стр. 4-5.

²³ То су климатске промене и чисти извори енергије, одржив транспорт, одржива погрошња и произвођа, очување и управљање природним ресурсима, јавно здравље, друшт-

Унија треба да нађе одговор, док се његови закључци могу сматрати изјавама политичке природе, без правне операционализације. Сматра се да се под плаштом концепта одрживог развоја заправо још увек примењује Лисабонска стратегија, без измена усвојених у Гетеборгу годину дана касније, јер институције Европске уније само привидно раде на заустављању тенденција које не служе одрживом развоју, с једне стране.²⁴ С друге стране, концепт одрживог развоја није прецизније и потпуније одређен ни у секундарним изворима комунитарног права.²⁵ Ретки су примери покушаја дефинисања овог појма. Тако је, на пример, у једној уредби²⁶ прописано да одрживи развој подразумева побољшање животног стандарда и благостања људи у границама капацитета екосистема, при чему треба сачувати природне ресурсе и биолошку разноврсност за садашња и будућа поколења.²⁷ Оваква правна операционализација концепта одрживог развоја се сматра готово непримењивом у пракси.²⁸

Основни проблем у вези са концептом одрживог развоја је, као што је досадашња анализа показала, утврђивање тога који се развој сматра одрживим. Најочигледнији пример на којем се може показати порозност покушаја квалификовања одређене делатности одрживом свакако је привредна употреба нуклеарне енергије. Искоришћавање нуклеарне енергије у привредне сврхе подразумева потребу одлагања радиоактивног отпада, што до данашњег дана није адекватно решено. Радиоактивни отпад ће још хиљадама годинама представљати извор потенцијалне опасности за будуће генерације, те се привредна употреба нуклеарне енергије, према опште усвојеном концепту одрживог развоја, не би могла сматрати одрживом. Готово сличан парадокс се може показати на примеру постепеног и све интензивнијег загађивања подземних вода, нестанка појединих животињских и биљних врста, урбанизације и развоја путне мреже, итд.²⁹

У покушају утврђивања мерила одрживог развоја, Савет је крајем 2003. године објавио списак одређених индикатора. Од 14 индикатора одрживог развоја само се три тичу животне средине: испуштање гасова у ат-

вена инклузија, демографски изазови и миграције, глобално сиромаштво и изазови одрживог развоја. В. Саопштење бр. 10917/06, стр. 4-5.

²⁴ В. KRÄMER, *EU Environmental Law*, нав. дело, стр. 35.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Уредба бр. 2493/2000 Европског парламента и Савета о мерама које поспешују инкорпорацију захтева заштите животне средине у развојне пројекте земаља у развоју, доступна на http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod! DocNumber&lg=en&type_doc=Regulation&an_doc=2000&nu_doc=2493 (приступ страници 14. маја 2013. године).

²⁷ В. чл. 2 Уредбе бр. 2493/2000.

²⁸ В. KRÄMER, *EU Environmental Law*, нав. дело, стр. 35.

²⁹ *Ibidem*.

мосферу који стварају ефекат стаклене баште, енергетска ефикасност привредних делатности и обим саобраћаја.³⁰

Применивши донекле другачије методе, Статистички завод Комисије (*Eurostat*) је у једној својој публикацији из 2002. године утврдио укупно 63 различита показатеља (друштвених, привредних и институционалних, али и показатеља у вези са животном средином) на основу којих се може извршити оцена у којој мери се остварује концепт одрживог развоја. Показатељи у вези са стањем животне средине тичу се, према резултатима истраживања, енергетске ефикасности, ефикасности у коришћењу природних ресурса, коришћења вода и земљишта, транспорта, органске производње и заштите биолошке разноврсности.³¹

Противуречна и нејасна употреба синтагме „одрживи развој“ доводи до недоследности у њеном тумачењу у пракси Комисије. Она добија одређено значење само у вези са неком конкретном делатношћу или граном привреде (тако, говори се о одрживом саобраћају, одрживом туризму, одрживој употреби енергије и вода, одрживом регионалном развоју, одрживој производњи и потрошњи, итд.) с циљем да добију неку позитивну еколошку конотацију. На овај начин настоји се дати нека садржина идеји „одрживости“, која међутим касније губи суштинска одређења, јер постаје синоним за позитивни, жељени раст, чиме губи сваку садржину која се односи на заштиту животне средине.³²

Најзад, изазов у покушају нормативног одређења садржине одрживог развоја представља и пројектовање потреба будућих генерација, јер оне треба да буду ограничавајући фактор развоја у садашњости. Стога, одредбе Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније о одрживом развоју углавном служе за одређивање оквира политичког делања и не представљају правни концепт који би се ефикасно могао применити у пракси.³³

Начело високог степена заштите животне средине

У Уговору о Европској унији међу циљевима Заједнице, између осталог, истиче се висок степен заштите животне средине.³⁴ Готово идентична формулација налази се и у Уговору о функционисању Европске уније, у

³⁰ В. Закључке Савета бр. 15875/03 о структурним индикаторима на: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/79649.pdf (приступ страници 14. маја 2013. године).

³¹ В. публикацију Животна средина и енергија (*Environment and Energy*) Статистичког завода Комисије бр. 2/2002, 8. тема, Luxembourg, 2002.

³² В. KRÄMER, *EU Environmental Law*, нав. дело, стр. 36.

³³ *Ibidem*.

³⁴ В. чл. 3. ст. 3. УЕУ.

којем је прописано да је циљ политике заштите животне средине Уније високи степен њене заштите, имајући у виду различитости стања у којима се поједине регије Заједнице налазе.³⁵ Начело високог степена заштите животне средине истиче се и у одредбама о мерама хармонизације права у Заједници. Уговором о функционисању Европске уније прописано је да Комисија у предлозима легислативних мера ради хармонизације права у области заштите животне средине узима за полазну основу потребу заштите на високом нивоу, с нарочитим обзиром на нова развојна достигнућа заснованих на научно верификованим чињеницама.³⁶

Ни у једном уговору, међутим, није ближе одређено шта би требало подразумевати под заштитом високог степена. Сасвим сигурно то не може да буде апсолутно највиши ниво остварив у складу са стањем технолошких достигнућа.³⁷ Стога се предлаже да се као највиши ниво заштите животне средине у Унији сматрају стандарди земаља чланица које имају најстрожа правила у овој области (као што су Данска, Холандија, Шведска, Финска, Аустрија и Немачка, на пример)³⁸, при чему би у обзир требало узети и стандарде других развијених земаља, које нису чланице Уније, али имају општепознато високо развијен систем заштите животне средине (као што су на пример Швајцарска и Норвешка).³⁹

Упућивање на потребу остваривања високог степена заштите животне средине у Унији би требало да спречи усвајање мера од стране органа Уније којима је једини циљ да утврде тзв. „најмањи заједнички именуитељ“ заштите животне средине, који би као скромнији ниво заштите животне средине био примењиван на целој територији Уније, а чланице које имају више стандарде би могле да одступе од јединствених правила и да на националном нивоу усвоје строжа правила.⁴⁰ Правила Уговора о функционисању Европске уније о заштити животне средине налажу да се узму у обзир и интереси регија које су заостале на плану заштите животне средине,

³⁵ В. чл. 191. ст. 2. УФЕУ.

³⁶ В. чл. 114. ст. 3. УФЕУ.

³⁷ Овакво тумачење начела високог степена заштите животне средине потврдио је и Суд правде Европске уније. В. случај C-284/95 *Safety Hi-Tech Srl v. S & T. Srl*.

³⁸ В. Бојан Тубић, *Правна начела у областии зашћићие живоћине средине у Евројској унији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1/2012, стр. 491-506, на стр. 496.

³⁹ В. KRÄMER, *EU Environmental Law*, нав. дело, стр. 37.

⁴⁰ *Ibidem*.

Према чл. 193. УФЕУ државе чланице Европске уније могу да примењују, односно да усвоје строжа национална правила о заштити животне средине. Она једино морају да буду у складу са мерама заштите животне средине усвојеним на нивоу заједнице и држава чланица која примењује или усваја другачија (строжа) правила о заштити животне средине мора о томе да обавести Комисију.

јер би претерано висок ниво заштите на територији целе Уније њих довео у тежак положај.⁴¹

По већинском ставу доктрине, обавеза високог степена заштите животне средине не може се принудно остварити у поступцима пред Судом правде Европске уније. Образложење овог става се, с једне стране, налази у садржини чл. 3. Уговора о европској унији (у којем је међу циљевима Уније прописан и високи степен заштите животне средине) и чл. 191. Уговора о функционисању Европске уније (у којем се у вези са мерама и политиком заштите животне средине налаже њена заштита на високом нивоу). Сматра се да ове одредбе уређују политику заштите животне средине као целину, те се не односе на појединачне мере усвојене у оквиру ње. С друге стране, имајући у виду да је као циљ политике заштите животне средине одређена њена заштита на високом нивоу, свако би могао да тврди да појединачна мера помаже остварењу тог циља, при чему видљиви и мерљиви ефекти могу да изостану.⁴² Чак и они који сматрају да ове одредбе уговора имају правну садржину која се и принудно може остварити, уколико је то потребно, углавном долазе до истог закључка о практичној немогућности примене у пракси, јер институције Уније имају широка дискрециона овлашћења у тумачењу синтагме „високи степен заштите животне средине“.⁴³

За разлику од чл. 3. Уговора о европској унији и чл. 191 Уговора о функционисању Европске уније, који се односе на политику заштите животне средине у целини, у чл. 114. потоњег уговора налаже се Комисији да у својим нормативним предлозима узима у обзир и захтев високог степена заштите животне средине. Ова одредба се односи на појединачне правне инструменте, а не на политику заштите животне средине у целини. Стога се сматра да уколико Комисија у свом предлогу није узела у обзир потребу заштите животне средине на високом нивоу, Европски парламент би требало да има право да Суду правде Европске Уније поднесе против ње тужбу за поништај, тј. тужбу ради утврђивања законитости њених правних аката.⁴⁴ Неки, међутим, истичу да се предлог Комисије у складу са чл. 114. Уговора о функционисању Европске уније не може сматрати „актом“ који може да буде предмет тужбе за поништај, те овај члан не би требало да ужива непосредну правну заштиту у поступцима пред Судом правде.⁴⁵

⁴¹ В. KRÄMER, *EU Environmental Law*, нав. дело, стр. 37.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ В. Astrid EPINEY, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, 2. Auflage, Carl Heymanns Verlag, Köln-Berlin-München, 2005, стр. 98.

⁴⁴ Овакав закључак произилази из чл. 293. и 294. УФЕУ. В. у истом смислу KRÄMER, *EU Environmental Law*, нав. дело, стр. 37.

⁴⁵ В. Jan JANS, Hans VEDDER, *European Environmental Law*, 3rd edition, Europa Law Publishing, Groningen, 2008.

У сваком случају, поништај аката Комисије којима се не тежи заштити животне средине на високом нивоу је за сада само теоријска могућност, јер Европски парламент још ниједном није поднео против Комисије тужбу ове врсте. Разлог томе је сигурно између осталог и немогућност прецизнијег утврђивања значења „високог степена“ заштите животне средине.⁴⁶ Изгледа да је једини могући вид санкционисања предлагања или усвајања мера на нивоу Европске уније које не испуњавају стандард високог степена заштите животне средине да државе чланице, којима не одговара ниво заштите животне средине остварен комунитарним мерама, на националном плану усвоје и примењују строже мере. Сасвим је реално очекивање да што је нижи ниво заштите животне средине којем одређени комунитарни инструмент тежи, све ће бити јачи интерес држава које имају високе стандарде заштите животне средине да га не примењују, већ да усвоје строже стандарде заштите животне средине на националном нивоу.⁴⁷

Остала начела политике животне средине у праву Европске уније

Поред начела одрживог развоја и начела високог степена заштите животне средине, на уобличавање политике заштите животне средине мањим делом утичу и нека друга начела наведена у одредбама Уговора о функционисању Европске уније посвећеним заштити животне средине.⁴⁸ То су очување, заштита и побољшање квалитета животне средине; заштита здравља људи; мудро и рационално коришћење природних ресурса и подстицање међународних мера за решавање регионалних или глобалних проблема, нарочито проблема климатских промена. Њихов опис доктрина оцењује прилично опширним, те суштински много не доприносе прецизнијем утврђивању садржине политике животне средине.⁴⁹ Тако, на пример, мерама за заштиту здравља људи могу да се остварују, не само интереси заштите животне средине, већ и циљеви у вези са функционисањем унутрашњег тржишта, пољопривреде, заштите потрошача, заштите јавног здравља итд, због чега је готово немогуће утврдити допринос неке мере која је заснована на идеји заштите здравља остварењу циљева политике заштите животне средине. Затим, израз „природни ресурси“ није сасвим јасан, али се претпоставља да се односи на управљање скупом свих ресурса у природи: животињског и биљног света, шума, минерала, ваздуха, тла, нафте, природних гасова, хемијских супстанци, итд. На употребу ових ресурса могу да

⁴⁶ В. KRÄMER, *EU Environmental Law*, нав. дело, стр. 37.

⁴⁷ В. KRÄMER, *EU Environmental Law*, нав. дело, стр. 38.

⁴⁸ В. чл. 191. ст. 1. УФЕУ.

⁴⁹ В. KRÄMER, *EU Environmental Law*, нав. дело, стр. 38.

буду усмерене разноврсне мере Уније, које не морају да имају за циљ заштиту животне средине.⁵⁰

Закључна разматрања

У раду су анализирана начела политике заштите животне средине, од којих се по свом значају посебно издвајају два: начело одрживог развоја и начело високог степена заштите животне средине. Анализа је показала да нормативна садржина ни једног од њих још увек није добила своју коначну контуру у доктрини.

Најзначајнији изазов у тумачењу начела одрживог развоја, основног начела политике заштите животне средине, је у установљавању мерила на основу којих ће се одређена делатност сматрати одрживом. Према већинском ставу доктрине требало би изградити јединствени концепт начела одрживог развоја, који би био примењив на све делатности. То се може постићи само ако се одржив развој дефинише као захтев очувања природних ресурса, односно спречавања њиховог пропадања у мери која ће будућим генерацијама онемогућити њихово искоришћавање. Уколико се овај концепт покуша интегрално тумачити имајући у виду његове све три главне компоненте, еколошки, економски и социјални развој, он ће много изгубити на правној прецизности, те и практичној примењивости. Стога би концепт одрживог развоја требало свести искључиво на своју еколошку димензију.⁵¹ Има и другачијих ставова у доктрини: неки истичу да правна садржина концепта одрживог развоја треба да обухвата и економску и социјалну димензију.⁵² Чак и ако би овим ограничењем концепт одрживог развоја добио јаснију правну садржину, не би био више од неке смернице, односно руководног начела.⁵³

Друго основно начело политике заштите животне средине, начело високог степена заштите животне средине, не сме да буде тумачено у смислу „највише“ заштите животне средине, што би подразумевало узимање у обзир, осим еколошких, и политичких и економских чинилаца.⁵⁴ Међутим, и

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ В. на пример, Winfried LANG; Harald HOHMANN, Astrid EPINEY, *Konzept der Nachhaltigen Entwicklung*, Stämpfli, Bern, 1999, стр. 52-53; Astrid EPINEY, Martin SCHEYLI, *Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts*, Nomos, Baden-Baden, 1998, стр. 76; KAHN, *Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umweltrechts*, in: Bauer, H./Czybulka, D./Kahl, W./Vosskuhle, A. (eds.), *Umwelt, Wirtschaft und Recht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2002, стр. 111; CASPAR, *Klimaschutz und Verfassungsrecht*, in: Koch, H.-J./Caspar, J. (eds.), *Klimaschutz im Recht*, Nomos, Baden-Baden, 1997, стр. 367, 381.

⁵² В. на пример Peter SIEBEN, *Was bedeutet Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff?*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, бр. 10/2003, стр. 1173.

⁵³ В. KRÄMER, *EU Environmental Law*, нав. дело, стр. 37.

⁵⁴ В. Ludvig KRÄMER, *Das „hohe Schutzniveau“ für die Umwelt im EG-Vertrag - Industrielle Norm oder politische Vorgabe?*, *Zeitschrift für Umweltrecht*, бр. 9/1997, стр. 303.

уз евентуални покушај сужавања значења овог начела искључиво на еколошку перспективу, остаје отворено питање на основу ког критеријума би се утврђивало да ли одређени комунитарни правни инструмент на довољно високом степену штити животну средину, а који не испуњава овај стандард. Зато се као мерило високог степена заштите животне средине предлаже пример земље или региона са развијеним стандардима заштите животне средине, из Европске уније или ван ње.⁵⁵ Правна природа овог начела потврђена је и у пракси Суда правде Европске уније, при чему Суд додуше указује на врло широки распон његових могућих значења и дискрециона овлашћења органа Уније у његовом тумачењу.⁵⁶ Из образложења пресуде произилази да није довољно да органи Уније тврде да су својим мерама остварили високи степен заштите животне средине, већ треба да докажу да је тај ниво заиста и постигнут.⁵⁷

⁵⁵ В. ЕРИНЕУ, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, нав. дело, стр. 99.

⁵⁶ В. случај C-284/95 *Safety Hi-Tech Srl v. S & T. Srl*.

⁵⁷ В. случај C-284/95 *Safety Hi-Tech Srl v. S & T. Srl*. т. 38 и даље.

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

Principles of Environmental Policy in the Law of the European Union

Abstract: *The wide range of directives and regulations of the European Union on the protection of environment is based on several principles, traditionally divided into two groups: the principles of environmental policy and the principles of implementation of measures aiming to protect the environment. The former are the principles of sustainable development and high protection of the environment, while the latter the principle of subsidiarity and proportionality, principle of environmental integration, precautionary principle, principle of prevention, the principle of rectification of environmental damage at its source and the “polluter pays” principle.*

In this paper the subject of analysis are only the principles of environmental policy. The content of the notion of sustainable development is not outlined in the primary and secondary sources of EU law, but in political acts of international and community origin. It is defined as development that meets the needs of present generations without compromising the ability of future generations to meet their own needs. The basic problem in the interpretation of this concept is to identify standards based on which given activities may be considered as development compromising the ability of future generations to meet their needs and to project such potential needs.

The principle of high level of protection of the environment is not easier to interpret either. The elements of its content that seems to be undisputed and generally recognized is that it should not to be interpreted as the highest possible level of protection, on the one hand, and that it should be determined according to standards adopted by countries that have more developed environmental protection, preferably, but not necessarily members of the European Union, on the other.

The greatest insufficiency of both principles, which virtually compromises their legal nature and hence hinders implementation of direct legal sanctions, is that they, besides ecological, comprise economic and social considerations as well.

The author approves the standpoint adopted in literature that by elimination of economic and social considerations from notions of sustainable development and high level protection of the environment, or at least by a decrease in their importance, and a strengthening of ecological considerations, these principle might become legal rules with direct legal sanctions, i.e. the Court of Justice might annul directives and regulations not in compliance with them.

Key words: *protection of environment, European Union law, sustainable development, high protection of environment, environmental policy*