



# PRIRUČNIK

za narodne poslanike i poslanice

---

## ŽIVOTNA SREDINA U PROCESU PRIDRUŽIVANJA EVROPSKOJ UNIJI

---

Autori: Zoran Sretić · Milica Vojić Marković  
Tanja Petrović · Milka Gvozdenović

---

Beograd, 2015. godina

# Sadržaj

Proces pridruživanja Srbije Evropskoj uniji u oblasti životne sredine . . . . .	4
Uvod . . . . .	4
1. Pristupni pregovori i politika zaštite životne sredine. . . . .	7
Kriterijumi članstva i Poglavlje 27 (životna sredina i klimatske promene). . . . .	7
Načela na kojima su zasnovani pregovori o članstvu Srbije u EU, predmet pregovora i postupak. . . . .	10
Predmet pregovora u Poglavlju 27 . . . . .	12
Faze pregovora i postupak . . . . .	19
2. Ciljevi i principi politike životne sredine Unije i načelo funkcionisanja unutrašnjeg tržišta . . . . .	21
3. Pregled najznačajnijih pregovaračkih pitanja u Poglavlju 27 . . . . .	29
Sektor voda . . . . .	31
Sektor upravljanja otpadom . . . . .	37
Sektor prevencije i kontrole industrijskog zagađenja . . . . .	40
4. Ključni izazovi u Poglavlju 27 . . . . .	44
Zakonodavni izazov . . . . .	44
Institucionalni izazov . . . . .	45
Ekonomski izazov. . . . .	46
5. Umesto zaključka (NEAS pristup i sledeći koraci) . . . . .	48
Životna sredina i Narodna skupština Republike Srbije . . . . .	51
Hronologija važnih događaja za oblast životne sredine – donošenje propisa . . . . .	51
Život zakona nakon usvajanja . . . . .	53
Delovanje narodnih poslanika . . . . .	55
Iskustvo narodne poslanice. . . . .	57
Poglavlje 27 - Zaštita životne sredine. . . . .	58



Mehanizmi učešća civilnog sektora u procesima donošenja odluka vezanih za životnu sredinu . . .	60
Uvod . . . . .	60
Osnovna načela učešća civilnog sektora u procesima donošenja odluka vezanih za životnu sredinu	61
Pravni okvir učešća civilnog društva u procesima donošenja odluka vezanih za životnu sredinu . . .	63
Smernice Vlade Srbije za saradnju sa civilnim društvom . . . . .	64
Učešće ODC u nacionalnim savetima . . . . .	66
Uključivanje OCD u radne grupe za strategije i zakone . . . . .	67
Zelena stolica . . . . .	67
SEKO . . . . .	67
Forum za životnu sredinu i klimu . . . . .	68
Zeleni savet . . . . .	68
Nacionalni forum za zaštitu prirode . . . . .	69
Zaključci i preporuke . . . . .	69
Reference . . . . .	71
Biografije autora . . . . .	72



# Proces pridruživanja Srbije Evropskoj uniji u oblasti životne sredine

Zoran Sretić

## Uvod

Evropski savet je na Vidovdan (28. juna) 2013. godine doneo odluku o početku pristupnih pregovora sa Republikom Srbijom.<sup>1</sup> Pregovori o pristupanju Srbije Evropskoj uniji (EU) zvanično su otvoreni 21. januara 2014. godine na prvoj Međuvladinoj konferenciji na kojoj su pregovaračke strane saopštile svoje uvodne izjave.<sup>2</sup> Srbije je istakla svoju nameru da postane članica i korake koje planira da u tom smislu preduzme, a Unija definisala uslove pod kojima je spremna da o svojem proširenju pregovara. U formalnom smislu predmet pregovora je zaključenje *Ugovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji (EU)*. U sadržinskom smislu pregovori između Srbije, EU i država članica treba da definišu **kada će i pod kojim uslovima** Srbija postati članica Unije. Kriterijumi članstva su sadržani u tzv. pravnim tekovinama Unije (fr. *acquis*) koji predstavljaju zbir načela i vrednosti na kojima je EU zasnovana i politika i propisa koje Unija u skladu sa svojim nadležnostima usvaja i (u saradnji sa članicama) sprovodi i primenjuje. Vremenski neodređena priroda pregovora čiji napredak zavisi od ocene napretka države kandidata, s jedne strane i spremnosti Unije da primi novu članicu, s druge strane, impresivna ekonomska i politička snaga Evropske unije i unapred definisani uslovi članstva, upućuje na opšte prihvaćen zaključak da suštinskih pregovora i nema. Naime, članstvom u Uniji država prihvata obavezu sprovođenja prava EU na svojoj teritoriji u celosti i njegovu nadređenost nad nacionalnim pravom.<sup>3</sup>

U vezi sa ovakvim stavom mogu se istaći dve primedbe. Prvo, na tehničkom nivou, iako zahtevi iz propisa EU koje država kandidat preuzima nisu predmet pogađanja, pregovori se vode o *modalitetima, uslovima i vremenskim okvirima* u kojima će važeća pravila EU početi da se *sprovode i primenjuju* u punoj meri u novoj članici.<sup>4</sup> Naime, Sporazum o pristupanju (Sporazum) kao primarni izvor prava EU ima jaču pravnu snagu od propisa EU koje usvajaju njene institucije (tzv. sekundarni izvori prava). Nadređenost Sporazuma ostalim propisima EU daje moć ovom aktu da bude platforma za prilagođavanje države pristupni-

1 V. istorijat najvažniji datuma u odnosima Srbije i EU na <http://www.seio.gov.rs/srbija-i-eu/istorijat.115.html>

2 Preuzmi tekstove uvodnih izjava Srbije i EU na <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.894.html>

3 Branko Budimir i Vladimir Međak, *Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji* (ISAC, Beograd 2010) str. 62.

4 Ibid.

ce zahtevima iz EU zakonodavstva. Vremenske i predmetne *adaptacije* odredbi propisa EU čine okosnicu pregovora. One će uticati na distribucija tereta finansiranja troškova za dostizanje zahteva iz EU propisa između države, njenih građana i EU (i njenih poreskih obveznika). Jednom usaglašene postaju sastavni deo Sporazuma i pravnih tekovina EU. Stoga, politička, tehnička i finansijska bremenitost pojedinih obaveza iz domena Poglavlja 27 i s njima srazmerna težina „odbrane” pregovaračkog zahteva za održivim vremenskim i predmetnim prelagođavanjem baca drugačije svetlo na pregovore.

Drugo, **konačan cilj pregovora jeste članstvo**; da li, kada i pod kojim uslovima će

ono nastupiti jeste okosnica ovog procesa, i u tom smislu predstavljaju suštinske pregovore, politički proces *per excellence*. **Tehničko ispunjavanje zahteva iz članstva je neophodan, ali ne i dovoljan uslov za članstvo.** Konačnu odluku o članstvu donose države članice Unije i građani Srbije. Srbija je u *Uvodnoj izjavi* istakla cilj da postane članica Evropske unije početkom 2021. odnosno sa *početkom narednog budžetskog perioda EU*.<sup>5</sup> To jeste najvažnija izjava i pregovarački zahtev koji je Srbija istakla, koji treba da argumentovano brani i prema kojem bi trebalo da se ravnaju pregovaračke pozicije po pojedinačnim poglavljima, kao i zakonodavni planovi i planovi jačanja administrativnih i pravosudnih kapaciteta. Dok pišemo ove redove politički proces ubeđivanja EU i država članica i njenih građana je u toku, na formalnoj i neformalnoj razini. To jesu suštinski pregovori, bez obzira na kojem forumu ili u kojem formatu se vode. Iako će se tekst držati formalne dimenzije pregovora definisane *Pregovaračkim okvirom*<sup>6</sup>, čitalac ne treba da izgubi svest o važnost različitih formi kontakata pregovaračkih strana i subjektivnog aspekta pregovaračkog procesa.

U EU blizu 90% komunalnih otpadnih voda prolazi kroz tretman koji prethodi ispuštanju u vodotokove i blizu 100% čvrstog otpada prikuplja i u većini slučajeva odlaze na deponije koje su usaglašene sa zahtevima EU propisa. U Srbiji tek nešto manje od 10% komunalnih otpadnih voda prolaze kroz nekakav vid tretmana pre ispuštanja dok tek oko 15% čvrstog komunalnog otpada odlazi na deponije usaglašene sa EU zahtevima. U Srbiji je stopa reciklaže čvrstog komunalnog otpada 4% a u Uniji preko 40%. Konačno stopa izloženosti stanovništva azotnim oksidima NO<sub>x</sub> je 35% *per capita* viša nego u EU, i 5,5 puta veća kada govorimo o emisijama sumpordioksida SO<sub>2</sub>.

<sup>5</sup> *Uvodna izjava Republike Srbije na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Srbije Evropskoj uniji* (Brisel, 21. januar 2014.) stav 33. Tekst Uvodne izjave je dostupan na <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.894.html>

<sup>6</sup> *Pregovarački okvir* je naslov dela uvodne izjave EU, odnosno *Opšte pozicije Evropske unije* iznete na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Srbije EU održanoj 21. januara 2014. Pored Pregovaračkog okvira, Opšta pozicija EU sadrži i prvi deo pod naslovom *Uvodna izjava EU o pristupnim pregovorima*. Za potrebe ovog teksta autor će ceo dokument imenovati prema naslovu drugog dela dokumenta, tj. Pregovarački okvir. Tekst pregovaračkog okvira je dostupan na <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.894.html>



Politički<sup>7</sup> i zakonodavni okvir zaštite životne sredine EU koji danas poznajemo razvijan je preko četiri decenije.<sup>8</sup> Legislativa EU stoji iza 80% nacionalnih mera u ovoj oblasti.<sup>9</sup> Te decenije iskustva, politika i mera Unije pretočene su u pregovaračko Poglavlje 27. One proizvode efekte na terenu.<sup>10</sup> Istovremeno, one su deo šireg političko-ekonomskog i geografskog konteksta Unije u vezi sa kojim se sam pregovarački proces odvija. Tekst pred vama nastoji da pomogne u navigaciji u okeanu informacija koje pregovarački proces neprestano proizvodi, naročito u kontekstu Poglavlja 27. Prvi deo teksta biće posvećen Pregovaračkom okviru, njegovim načelima, sadržinom i fazama, sa posebnim osvrtom ka specifičnosti pregovora u Poglavlju 27. Drugi deo biće posvećen temeljima na kojima se zasniva politika zaštite životne sredine. Naročita pažnja će biti posvećena njenim vezama sa načelima funkcionisanja unutrašnjeg tržišta i slobodne konkurencije. Razlog za ovaj pristup je u činjenici što će ova veza rukovoditi način na koji će sama EU i države članice postavljati prema pregovaračkim pozicijama Srbije. U trećem delu biće pokriveni najosetljiviji sektori unutar Poglavlja 27 sa osvrtom na ključne propise i zahteve koji će biti predmet pregovaračkog procesa. Fokus teksta će biti na sprovođenju EU propisa i na sektorima koji predstavljaju najveći finansijski izazov.<sup>11</sup> Četvrti deo će biti posvećen izazovima koje preuzimanje obaveza iz Poglavlja 27 donosi: zakonodavni, institucionalni i finansijski. Na kraju biće ukazano na okvirne ciljeve *Nacionalne strategije Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine* (u daljem tekstu: NEAS)<sup>12</sup> sledeće planske korake u pregovaračkom procesu i izneti određene ocene i zaključke.

---

7 Osim kada je to posebno naglašeno u tekstu izraz „politika/politički“ koristimo u smislu engleske reči „policy“, koju u najširem smislu shvatamo kao niz planskih aktivnosti koje određeni entitet usvaja u određenoj oblasti (v. *The Oxford Dictionary of Modern English*, OUP 1983).

8 Začetak sistemskog bavljenja politikom životne sredine unutar Unije vezuje se za deklaraciju Pariskog samita šefova država i vlada članica Unije/EEZ 1972 i za usvajanje Prvog akcionog programa za životnu sredinu (First Environmental Action Programme) 1973. godine od strane Saveta.

9 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme COM (2007) 225 Final, str. 3.

10 *Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine*, Beograd, decembar 2011, str. 9).

11 O dostignutom stepenu i planovima za prenošenje EU zakonodavstva (formalne usklađenosti) čitalac može saznati iz teksta Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU (2014 - 2018) str. 756-852 koji može da se preuzme na <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.734.html>

12 Tekst NEAS (proširena verzija) je dostupan <http://www.misp-serbia.rs/.../EAS-Strategija-SRP-FINAL.pdf>

# 1. Pristupni pregovori i politika zaštite životne sredine

## Kriterijumi članstva i Poglavlje 27 (životna sredina i klimatske promene)

Prijem novih članica u postojeću međunarodnu organizaciju sprovodi se prema zahtevima ugovora o njihovom osnivanju.<sup>13</sup> EU je razvila praksu uslovljavanja članstva proverom ispunjenosti vrednosti i kriterijuma na kojoj je ova integracija zasnovana.<sup>14</sup> Unija je zasnovana na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije i vladavine prava, poštovanju ljudskih prava i prava manjina koje su zajedničke svim državama čija društva su zasnovana na solidarnosti, tolerancije, pravdi, nediskriminaciji i jednakosti žena i muškaraca (član 2. Ugovora o EU). „Svaka evropska zemlja koja je odana vrednostima iz člana 2 i koja je posvećena njihovoj promociji može podneti zahtev za članstvo u EU.“ Pod ovim uslovima i uverenjem da Srbija baštini pomenute vrednosti Evropski savet je odlučio da otvori pregovore o pristupanju sa Srbijom.<sup>15</sup> Međutim, pored ovog opšteg zahteva, pri donošenju odluke o zahtevu evropske države za prijem u Uniju, uzimaju se u obzir i uslovi podobnosti (eng. *conditions of eligibility*) koji su usaglašeni na Evropskom savetu.<sup>16</sup>

Koji su kriterijumi članstva i u koju kategoriju kriterijuma spada Poglavlje 27?

Kako je definisano odlukom Evropskog saveta iz Kopenhagena 1993. godine do članstva u EU može doći kada „država pokaže da je u mogućnosti da preuzme obaveze iz članstva zadovoljavajući ekonomske i političke kriterijume“.<sup>17</sup>

Prema tome, nova država članica mora ispuniti sledeće kriterijume:

- Politički: stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje manjina;
- Ekonomski: postojanje funkcionalne tržišne ekonomije i kapacitet da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim silama unutar Unije;
- Prihvatanje tekovina EU (fr. *acquis*): kapacitet da preuzme obaveze iz članstva, uključujući usvajanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Vojin Dimitrijević i dr., *Osnovi međunarodnog javnog prava* (Beogradski centar za ljudska prava, 2005) str. 115.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Stav 21. Pregovaračkog okvira (v. fusnotu 6).

<sup>16</sup> V. član 49. Ugovora o Evropskoj uniji. Preuzmi tekst Ugovora na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

<sup>17</sup> Zaključak Evropskog saveta u Kopenhagenu iz juna 1993 (Kopenhagenski kriterijumi). Navod prema *Saopštenju Evropske komisije Evropskom parlamentu i Savetu „Mišljenje Evropske komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji“* COM(2011) 668, str. 3.

<sup>18</sup> Ibid. Pored ovih zahteva, Evropski Savet je 1999. urvrđio dodatni kriterijume u okviru tzv. Procesu stabilizacije i pridruživanja za države Zapadnog Balkana, koji se uglavnom odnose na regionalnu saradnju i dobrosusedske odnose (v. stav 23. Pregovaračkog okvira EU). Za Srbiju važi specifičan kriterijum koji se odnosi na vidljivo i održivo unapređenje odnosa sa Kosovom (UNSCR 1244/1999) koje će dovesti do sveobuhvatne normalizacije koji bi bio postignut „u formi pravno obavezujućeg sporazuma do kraja pristupnih pregovora





U Poglavlju 27 zastupljeno je približno jedna trećina svih tekovina EU. Iskustva posledenjih talasa proširenja pokazuje da je pregovarački proces u Poglavlju 27 najizazovniji zbog značajnog zaostatka u pogledu standarda zaštite životne sredine u odnosu na EU.

Preuzimanje obaveza iz članstva podrazumeva prenošenje svih pravila EU (tzv. tekovina, prevod fr. reči *acquis*) i kapacitet za njihovo sprovođenje i primenu. Ta pravila su podeljena u 35 politika, odnosno pregovaračkih poglavlja. Poglavlje 27 (životna sredina i klimatske promene), prema tome, spada u jedno od 35 pregovaračkih oblasti u okviru kojih Unija prati napredovanje Srbije u ispunjavanju trećeg kriterijuma iz Kopenhagena (preuzimanje obaveza iz članstva). Međutim, nisu sva pregovaračka

poglavlja jednako zahtevna. U Poglavlju 27 zastupljeno je približno jedna trećina svih tekovina EU.<sup>19</sup> Iskustva posledenjih talasa proširenja pokazuje da je pregovarački proces u Poglavlju 27 najizazovniji zbog značajnog zaostatka u pogledu standarda zaštite životne sredine u odnosu na EU.<sup>20</sup>

Koja je procena EU u pogledu vremena potrebnog Srbiji da preuzme obaveze iz Poglavlja 27?

Srbija je, uzimajući u obzir ove procene Unije, na otvaranju pregovora saopštila je naš cilj...

*...da Republika Srbija bude u potpunosti spremna da preuzme obaveze iz članstva do kraja 2018. godine, kako bi mogla da postane članica Evropske unije početkom narednog budžetskog perioda EU.*

Prema oceni EU iznetoj na otvaranju pregovora Srbija je sposobna da preuzme obaveze iz članstva u srednjem roku za većinu pravnih tekovina.<sup>21</sup> Kada govorimo o Poglavlju 27 procena Evropske komisije je da će Srbiji biti neophodna značajna finansijska ulaganja i dodatni napor za jačanje administrativnih kapaciteta kako bi određena pitanja bila rešena u srednjem roku. Međutim,

„potpuna usaglašenost sa pravnim tekovinama EU moguća je tek dugoročno i zahteva povećani nivo investicija”.<sup>22</sup>

Srbija je, uzimajući u obzir ove procene Unije, na otvaranju pregovora saopštila je naš cilj...

*...da Republika Srbija bude u potpunosti spremna da preuzme obaveze iz članstva do kraja 2018. godine, kako bi mogla da postane članica Evropske unije početkom narednog budžetskog perioda EU.*<sup>23</sup>

Srbije“ (v. stav 23. Pregovaračkog okvira). Konačno, u stavu 28. Pregovaračkog okvira EU predviđen je kriterijum koji je vezan za samu Uniju i njen kapacitet da prihvati novu državu članicu (tzv. kriterijum apsorpcije). U vezi sa poslednjim, procena Evropske komisije je da članstvo Srbije u EU može imati ograničen uticaj na politike EU „i neće imati uticaj na kapacitete Unije da održi i produbi svoj razvoj“ (COM(2011) 668, str. 13, v. fusnotu br. 17).

19 NEAS, str. 19.

20 Ibid. str. 10.

21 Pregovarački okvir, stav 14.

22 Saopštenje Evropske komisije Evropskom parlamentu i Savetu, *Mišljenje Evropske komisije na zahtev Republike Srbije za prijem u članstvo EU* COM(2011) 668 str. 12.

23 Uvodna izjava Republike Srbije na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Srbije Evropskoj uniji (Brisel, 21. januar 2014.) stav 33.



Srbija je, međutim, najavila da će u toku pregovora zahtevati prelazne periode i onim sektorima u kojima neće biti u mogućnosti da sprovede zahteve iz tekovina na dan članstva.<sup>24</sup> Ova najava nije u kontradikciji sa prethodnim navodom. Nema sumnje da je Srbija imala u vidu Poglavlje 27, pomenutu ocenu Evropske komisije i iskustvo pređašnjih proširenja, gde su prelazni periodi odobravani u oblastima tekovina u kojima su tranzicione ekonomije imale teškoća.

U političkom smislu je važno da Srbija bude prepoznata kao članica u raspravama o narednom Višegodišnjem finansijskom okviru Unije (2021-2027).

Ovo su važne izjave Srbije. Pre svega ona izražava ambiciju koja je zasnovana na zajedničkoj proceni kapaciteta državne administracije i dosadašnjeg napretka EU i Srbije i uzima u obzir iskustva prethodnog proširenja. One su uzele u obzir nesmetanu primenu Prelaznog sporazuma i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i višegodišnje iskustvo Srbije u sistemskom pristupu usklađivanju zakonodavstva kroz Nacionalni plan integracija iz 2008. godine (NPI) i Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina (NPAA) koji je nasledio NPI 2013. godine kao višegodišnji plan preuzimanja obaveza iz članstva.

**U političkom smislu je važno da Srbija bude prepoznata kao članica u raspravama o narednom Višegodišnjem finansijskom okviru Unije (2021-2027).** Stoga, je Srbija vremenski cilj definisala pragmatično jer sa 2021. godinom počinje novi finansijski period Unije. Naime „finansijska koverta” za Srbiju u Kohezionom fondu iz kojeg se finansiraju infrastrukturni projekti je predmet pristupnih pregovora. Istovremeno, dogovori postignuti u okviru pristupnih pregovora se ugrađuju u budžetske planove same Unije, što je unutrašnji proces same EU. Članstvo u EU na početku narednog budžetskog perioda podrazumeva raniji pristup dogovorenoj „finansijskoj koverti” za Srbiju u Kohezionom i drugim fondovima Unije. Ovo je važno za bržu i finansijski pristupačniju izgradnju komunalne „ekološke“ infrastrukture.

Ovo je važna poruka i ka unutra. Ona nosi sa sobom političku odgovornost. Stoga ona mora biti prisutnija u javnom diskursu, u prioritetima, politikama, planovima i merama države, Vlade, celokupne administracije (uključujući i pokrajinski i lokalni nivo), privrede, civilnog sektora i društva u celini. Konačno, ovo je važna poruka za Narodnu skupštinu Republike Srbije koja kao zakonodavna vlast ima mogućnost da nadzire, kontroliše, prati i kritikuje tempo i način ostvarivanja ovog cilja od strane Vlade. Narodni poslanici, takođe, i u meri u kojoj je to u skladu sa njihovim političkim uverenjem mogu informisano da promovišu ovu ambiciju naročito u kontekstu Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje kojeg čine poslanici Narodne skupštine Republike Srbije i Evropskog parlamenta koji je osnovan članom 125. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>24</sup> Ibid. stav 30.



# Načela na kojima su zasnovani pregovori o članstvu Srbije u EU, predmet pregovora i postupak

*Pregovarački okvir* je dokument Saveta ministara EU u kojem je EU definisala načela kojim će se rukovoditi u pregovaračkom procesu, predmet pregovora i postupak.

## **Rukovodeća načela pregovora (eng. *principles governing the negotiations*)**

Pregovarački proces se rukovodi određenim principima koji određuje osnovu na kojoj su pregovori zasnovani, prirodu pregovaračkog procesa, uslove pod kojima su pregovori otvoreni i pod kojima će biti nastavljeni, kriterijume po kojima će se meriti napredak Srbije ka članstvu.

Pod kojim uslovom su otvoreni pregovori?

Prethodno su već pomenute vrednosti na kojima se zasniva Unija koji su sadržani u članu 2 Ugovora o EU. Na tim vrednostima se zasniva i Pregovarački okvir. S tim u vezi je i osnovni princip od kojeg zavisi nastavak i budući napredak u pregovorima. Naime, polazište na kojem su pregovori sa Srbijom otvoreni je procena da „Srbija poštuje vrednosti na kojima se Unija zasniva [...] i posvećena je njihovom promovisanju“, odnosno na poštovanju ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavini prava i ljudskih i manjinskih prava.<sup>25</sup> „Pregovori se takođe otvaraju na osnovu toga što je Srbija postigla visok stepen usaglašenosti sa kriterijumima za članstvo“ naročito sa političkim kriterijumima i uslovima iz Proces stabilizacije i pridruživanja i u skladu sa očekivanjem Unije da će Srbija nastaviti rad ka punom poštovanju tih kriterijuma i uslova.<sup>26</sup>

Na kojim načelima će biti zasnovan pregovarački proces?

U vezi sa pomenutim pretpostavkama definisana su sledeća polazišta pregovora:

- **Pregovori su otvoreni na osnovu poštovanja vrednosti Unije od strane Srbije.** U slučaju ozbiljnog i kontinuiranog kršenja njenih vrednosti Unija može suspendovati pregovore i definisati uslove pod kojima se oni mogu nastaviti;<sup>27</sup>
- **Trajanje pregovora nije unapred određeno i njegovi rezultati ne mogu biti unapred garantovani** (eng. *open-ended*). Pregovori su zasnovani na postignućima Srbije u sprovođenju kriterijuma iz članstva (eng. *merits*);<sup>28</sup>
- **Napredak u pregovorima biće rukovođen napretkom Srbije u ispunjavanju Kopenhagenskih kriterijuma,** nastavkom sprovođenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i napretkom u rešavanju slabosti identifikovanih u Mišljenju Evropske komisije na zahtev Srbije za prijem u EU. Takođe, biće praćena posvećenost dobrosusedskim

<sup>25</sup> Pregovarački okvir, stav 21.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid. stavovi 21 i 22.

<sup>28</sup> Ibid. stavovi 19 i 20.

odnosima, unapređenju odnosa sa Kosovom (UNSCR 1244/1999), rešavanju graničnih sporova sa susedima u skladu sa Poveljom UN;<sup>29</sup>

- **Mora biti obezbeđena ravnoteža napretka između različitih pregovaračkih poglavlja (načelo ravnoteže).** U slučaju da napredak u poglavljima *Pravosuđe i osnovna prava* (Poglavljje 23) i *Pravda sloboda i sigurnost* (Poglavljje 24) i *Poglavljju 35* (Normalizacija sa Kosovom UNSCR 1244/1999) zaostaje za napretkom u ostalim poglavljima Komisija može na svoju inicijativu ili na zahtev jedne trećine država članica predložiti zadržavanje svojih preporuka za otvaranje ili zatvaranje drugih pregovaračkih poglavlja. Savet EU kvalifikovanom većinom može odlučiti da prihvati predlog i definisati uslove za nastavak pregovora;<sup>30</sup>
- **Srbija mora postepeno usaglasiti svoje politike prema trećim državama i stavove unutar međunarodnih organizacija sa usvojenim pozicijama EU i država članica;**<sup>31</sup>
- **Srbija mora prihvatiti rezultate drugih pregovora o pristupanju;**<sup>32</sup>
- **Brzina proširenja mora uzeti u obzir kapacitete Unije da apsorbuje nove članice.**<sup>33</sup>

Uzimajući u obzir načelo ravnoteže može se zaključiti da napredak Srbije u preuzimanju politika i mera EU iz Poglavlja 27 neće biti jedino odlučujući za njegovo otvaranje i zatvaranje. To svakako može otežati održivo planiranje finansiranja institucionalnih reformi i reformi javnih komunalnih preduzeća, izgradnju komunalne infrastrukture i politike prema operaterima. Neizvesnost otežava kreiranje taktike pregovaranja prelaznih perioda za zahteve iz direktiva koje iziskuju značajna finansijska izdvajanja, naročito onih za koje je potrebno oslanjanje na strukturne fondove EU poput sektora upravljanja vodama i upravljanja komunalnim otpadom koje će Srbija moći koristiti tek nakon članstva. Konačno, planiranje investicionih ulaganja od strane industrijskih operatera je otežano bez jasnog horizonta članstva. Pri tome, dodatni otežavajući faktor je odsustvo autoriteta državne politike i ambicije da se sprovede važeće zakonodavstvo koje nalaže prilagođavanje industrije zahtevima zaštite životne sredine počev od 2004. godine.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Ibid. stav. 23.

<sup>30</sup> Ibid. stavovi 24 i 25.

<sup>31</sup> Ibid. stav. 26.

<sup>32</sup> Ibid. stav. 27.

<sup>33</sup> Ibid. stav. 28.

<sup>34</sup> *Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja* usvojen je 2004. godine. Poslednjom izmenom iz 2014. godine, rok za prilagođavanje industrije je pomeren sa 2015. godine na 2020. godinu. Iako, se pomeranje može opravdati partikularnim ekonomskim razlozima, ukupne posledice odlaganja u pogledu troškova zagađenja po širu zajednicu, retko su faktor političkog odlučivanja.



## Predmet pregovora u Poglavlju 27

O čemu se ne pregovara?

Materiju pregovora u Poglavlju 27 čini pravo životne sredine EU. To pravo je sadržano u osnivačkim ugovorima koji definišu nadležnost Unije i načela kojim se rukovodi njena politika<sup>35</sup>, aktima (direktive, uredbe i odluke)<sup>36</sup> usvojenim od strane njenih institucija EU, presudama Suda pravde EU i međunarodnim ugovorima u kojima je Unija strana ugovornica i koji obavezuju države članice.<sup>37</sup> Pristupanje međunarodnoj organizaciji, bile to Ujedinjene nacije, Svetska trgovinska organizacija, ili EU implicira prihvatanje vrednosti i pravila članstva koja obavezuju sve njene članice, saglasnost tela organizacije i/ili samih članica. Otuda i sama sadržina pravila Unije u oblasti životne sredine nisu predmet pregovora.<sup>38</sup> Srbija, prema tome, mora da prihvati prava i obaveze sadržana u propisima Unije zajedno sa njenim institucionalnim poretkom onako kako ona glase na dan pristupanja.<sup>39</sup> Drugim rečima, Srbija mora da u potpunosti usaglasila svoje zakonodavstvo sa tekovinama Unije.

Pored, formalnog usaglašavanja zakonodavstva, „pristupanje podrazumeva blagovremeno i delotvorno sprovođenje *tekovina*, uključujući i njihovu primenu“.<sup>40</sup> U svim oblastima tekovina EU Srbija mora da obezbedi jačanje institucija, kapaciteta upravljanja i administrativni i pravosudni sistem radi delotvornog sprovođenja tekovina Unije.<sup>41</sup> U zavisnosti od slučaja, institucionalni aparat Srbije mora biti kadar da delotvorno sprovodi pravila Unije „blagovremeno pre samog pristupanja“.<sup>42</sup>

**Možemo zaključiti da država kandidat ne pregovara o sadržini obaveza iz propisa EU niti o svojoj spremnosti da ih prihvati.** Spremnost za primenu pravila EU se podrazumeva. Ovaj zaključak se odnosi na pregovore u celini, bez obzira na pregovaračko poglavlje.<sup>43</sup>

O čemu se može pregovarati?

Pregovori se vode o uslovima i vremenskim okvirima u kojima će važeća pravila EU početi da se sprovode i primenjuju u punoj meri u novoj članici.<sup>44</sup> Na državi kandidatu je da definiše kako i kada će usvojiti tekovine EU.<sup>45</sup> Drugim rečima, u okviru pregovaračkog procesa EU zapravo očekuje **garancije od Srbije u vezi sa vremenskim rokom i načinom na koji će biti obezbeđen potpun prenos (eng. *transposition*), sprovođenje (eng. *implementa-***

35 V. naročito član 3 Ugovora o Evropskoj uniji i članove 11 i 191(2). Ugovora o funkcionisanju EU.

36 Susan Wolf and Neil Stanley, *Wolf & Stanley on Environmental Law* (5th edition Routledge New York 2010), 76.

37 Susan Wolf and Neil Stanley, *Wolf & Stanley on Environmental Law* (5th edition Routledge New York 2010), 14.

38 V. [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm) pristupljeno 18. aprila 2015.

39 Pregovarački okvir, stav 31.

40 Ibid.

41 Ibid. stav 37.

42 Ibid.

43 V. sl. *Proces pregovaranja o pristupanju EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja u Srbiji* (GIZ, Beograd, 2013) str. 9.

44 V. [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm) pristupljeno 18. aprila 2015.

45 V. [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm) pristupljeno 18. aprila 2015.



**tion) i delotvorna primena (eng. *effective enforcement*) tekovina EU.<sup>46</sup> Podrazumeva se da je pravilo da puna usaglašenost u sva tri aspekta mora nastupiti pre članstva.**

Međutim, u opravdanim situacijama može biti ugovoreno progresivno i fazno dostizanje potpune usaglašenosti nakon stupanja u članstvo (eng. *full compliance*) za određene zahteve iz propisa EU. Naime, Pregovarački okvir prihvata mogućnost da preuzimanje prava i obaveza može zahtevati „specifično prilagođavanje [Srbije] tekovinama i izuzetno stvoriti potrebu za prelaznim merama koje moraju biti definisane u toku pregovora o pristupanju (prev. i navodi aut.)”.<sup>47</sup> Specifično prilagođavanje će biti dogovoreno na osnovu načela, kriterijuma i parametara koji su inherentni samim pravilima EU i uzimajući u obzir specifičnosti Srbije.<sup>48</sup> Prethodna proširenja pokazuju da se najveći broj prelaznih prilagođavanja ugovara u okviru Poglavlja 27. Takođe u tom poglavlju su ugovarani i najduži prelazni aranžmani. Razlog za to ne leži u posebnoj važnosti ovog poglavlja u odnosu na druge već u prepoznavanju činjenice da države kandidati čije su ekonomije u tranziciji imaju značajne probleme u dostizanju zahteva iz tekovina u životnoj sredini. Velika finansijska izdvajanja bila su neophodna za prilagođavanje komunalne infrastrukture i industrijskih postrojenja određenim zahtevima u direktivama EU.

Pregovori se vode o uslovima i vremenskim okvirima u kojima će važeća pravila EU početi da se sprovedu i primenjuju u punoj meri u novoj članici. Na državi kandidatu je da definiše kako i kada će usvojiti tekovine EU.

Pod kojim uslovima je Unija spremna da prihvati zahteve za vremenskim prilagođavanjem?

Unija može prihvatiti zahtev Srbije za prelaznim merama pod sledećim uslovima:

- zahtev mora biti ograničen kako vremenski tako i u pogledu domašaja;
- zahtev mora biti praćen planom sa jasno definisanim fazama primene tekovine;
- u oblastima koje su povezane sa funkcionisanjem tržišta Unije, mere moraju biti sprovedene brzo, a tranzicioni periodi moraju biti kratki i malobrojni;
- prelazni aranžman ne sme podrazumevati izmene pravila i politika Unije, ometati njihovo adekvatno funkcionisanje i dovoditi do značajnih poremećaja konkurencije; i
- u slučaju da prilagođavanje zahteva značajne napore, uključujući velika finansijska izdvajanja, odgovarajući prelazni aranžmani mogu biti predviđeni kao sastavni deo kontinuiranog, detaljnog i finansijski podržanog plana usaglašavanja.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Pregovarački okvir, stav 33. Originalni prevod sa engleskog izostavlja ključnu reč „specific” te se u ovom slučaju autor oslonio na sopstveni prevod. Tekst originala na engleskom glasi: „Serbia’s acceptance of the rights and obligations arising from the *acquis* may necessitate **specific** adaptations to the *acquis* and may, exceptionally, give rise to transitional measures which must be defined during the accession negotiations.”

<sup>48</sup> Ibid. stav 33.

<sup>49</sup> Pregovarački okvir, stav 33.





Koja su predmetna ograničenja vremenskih prilagođavanja (domašaj rokova)?

Fokus u javnom diskursu je najčešće na vremenskoj dimenziji prelaznih perioda. Jednako važan aspekt prelaznih rokova je njihov predmet. Prelazni period tj. njegov domašaj je predmetno i prostorno ograničen.

U formalnom smislu predmet **prelaznog perioda se odnosi samo na određen zahtev, ali ne na sve obaveze iz konkretnog propisa Unije**. To znači da prenos direktiva mora biti potpun pre članstva, dok će Ugovorom o pristupanju biti definisana određena vremenska i predmetna odstupanja/izuzeća samo u odnosu na sprovođenje konkretno imenovane odredbe tekovina. Takođe, prelazni period se ne može odnositi na institucionalno prilagođavanje zahtevima propisa već se na određena infrastrukturna prilagođavanja neophodna radi dostizanje određenog nivoa ekoloških usluga i/ili *standarda kvaliteta životne sredine*.<sup>50</sup> To znači da će Srbija morati da uspostavi sistem za održivo i trajno finansiranje politike zaštite životne sredine i administrativne kapacitete za potpuno i integrisano sprovođenje, monitoring i primenu pravnih tekovina u Poglavlju 27 u kratkoročnom i srednjoročnom periodu (svakako pre članstva).

Predmetna ograničenja se odnose na faktički domašaj prelaznog perioda. Npr. prelazna izuzeća za zahteve iz Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama će se pregovarati po principu „postrojenje po postrojenje”. Drugim rečima, **pored vremenske dimenzije prelazni aranžman će biti ograničen i brojem postrojenja koja će uživati vremensko izuzeće**. Ta postrojenja će biti direktno imenovana u samom Sporazumu o pristupanju, dok će ostala postrojenja morati da se usaglase sa tekovinama pre članstva ili da budu zatvorena trajno ili privremeno do usaglašavanja. Pri tome, **nove investicije i nova postrojenja (ili postojeća postrojenja koja su u međuvremenu pretrpela značajne rekonstrukcije) moraju dostići usaglašenost sa tekovinama pre članstva**.<sup>51</sup> Šta spada u *novo*, a šta u *postojeće* postrojenja regulišu definicije i kriterijumi samih direktiva. S jedne strane, Srbija ne bi trebalo da dopušta ulaganja u izgradnju novih ili projekte za rekonstrukciju postojećih postrojenja čije ekološke performanse ne bi garantovale, barem, usaglašenost sa standardima EU propisa, koje bi otežavale ili značajno podizale troškove dostizanje i unapređenje standarda kvaliteta životne sredine, i/ili proizvodile ekološke štete koje prevazilaze korist od same investicije. Ne uzimanje u obzir predmetnog ograničenja na vreme može imati značajne ekonomske štete po operatere.

Prelazni rokovi u pravnom smislu predstavljaju određeno, odstupanje/derogaciju u odnosu na utvrđeno pravilo EU propisa koja su utvrđena međunarodnim ugovorom koji ima

<sup>50</sup> Dostizanje određenog nivoa ekoloških usluga je najčešće povezano sa dostizanjem određenog standarda kvaliteta konkretnog medija. Npr. vreme potrebno za uspostavljanje infrastrukture za prikupljanje i tretman otpadnih voda u skladu sa konkretnim odredbama Direktive o komunalnim otpadnim vodama, može biti povezano sa vremenom potrebnim za dostizanje određenog kvaliteta površinskih i podzemnih voda prema Okvirnoj direktivi o vodama. U tom slučaju može biti neophodno zahtevati vremensko prilagođavanje u oba slučaja s obzirom na povezanost dva procesa.

<sup>51</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the Candidate Countries in Central and Eastern Europe on Accession Strategies for Environment: Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate Countries in Central and Eastern Europe COM (98)294, str. 9.

status jednak sa osnivačkim ugovorima Unije. U tom smislu ona su ograničena na Srbiju, međutim, tako ugovorena odstupanja su u obavezi da poštuju sve države članice.<sup>52</sup> Određeni prelazni periodi, ipak, mogu imati i posebnu geografsku dimenziju. Npr. ukoliko prelazni period za usaglašavanje proizvoda za zahtevima EU su ograničenije su praćena geografskim ograničenjem koji zahteva da takav proizvod može biti stavljan samo na tržište Srbije (ponekad praćen i deklaracijom da je proizvod neusaglašen).

Šta još može biti predmet pregovora?

Pregovori se vode o preuzimanju *prava* i obaveza iz članstva. Iako u praksi obavezama država iz članstva odgovaraju prava građana iz članstva, postoje i određena prava koje države pregovaraju za sebe. S tim u vezi, predmet „diskusije“ je finansijski okvir (koliko će nova država članica davati i primati iz budžeta EU) iako ne u okviru samog Poglavlja 27. Primera radi Bugarskoj je u finansijskom periodu 2007-13 alocirano 6,9 milijardi evra iz fondova regionalne i kohezije politike a za 2014-20 7,6 milijardi.<sup>53</sup> Značajan deo ovih sredstava može biti usmeren na premrežavanje Srbije komunalnom infrastrukturom usaglašenom sa direktivama EU u Poglavlju 27 nakon članstva. Srbija može zahtevati i unošenje određenih prirodnih vrsta u propise EU o zaštiti prirode ili bilo koje prilagođavanje neekonomске prirode koje je povezano sa nekim ciljem zaštite životne sredine.<sup>54</sup> Takođe, posebni tranzicioni aranžmani mogu biti ugovoreni za prilagođavanje postojećih članica na proširenje, ali se takvi zahtevi ne očekuju u Poglavlju 27, iako nisu isključeni (npr. uobičajni su prelazni periodi do pune primene sloboda kretanja radne snage, slobodu kretanja kapitala u domenu nepokretnosti i sl.).<sup>55</sup>

Primera radi Bugarskoj je u finansijskom periodu 2007-13 alocirano 6,9 milijardi evra iz fondova regionalne i kohezije politike, a za 2014-20 7,6 milijardi. Značajan deo ovih sredstava može biti usmeren na premrežavanje Srbije komunalnom infrastrukturom usaglašenom sa direktivama EU u Poglavlju 27 nakon članstva.

Koji faktori mogu uticati na (ne)dobijanje i dužinu prelaznog perioda?

Pored dužine pregovaračkog procesa koji po sebi može uticati ne neophodnost konkretnog zahteva za prelaznim periodom, i uverljivost planova koji potkrepljuju zahtev, postoje i drugi faktori koji opredeljuju dužinu prelaznih rokova i teškoće za njegovo dobijanje na prvom mestu. **Osnovni faktor je povezanost zahteva iz EU propisa sa ciljevima funkcionisanja unutrašnjeg tržišta Unije. Što je ta veza bliža mogućnost dobijanja prelaznog perioda je manja, a njegovo trajanje kraće a domašaj uži.**

<sup>52</sup> Ovo je ujedno i razlog zašto države članice mogu odbiti zahtev kandidata za odobravanjem prelaznog perioda.

<sup>53</sup> V. European Commission, Regional Policy [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/available-budget/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/) pristupljeno 31. maja 2015.

<sup>54</sup> Sam Ugovor o funkcionisanju EU predviđa zaštitnu klauzulu koji daje pravo državi članici da preduzme privremene mere zaštite životne sredine „neekonomskih razloga“ koja odstupa od mere hramonizacije koju je usvojila Unija (v. član 191. stav 2. podstav 2. Ugovora o funkcionisanju EU).

<sup>55</sup> Ibid.





Propisi EU koji regulišu standarde koji se odnose na ekološke performanse proizvoda i standarde koji se odnose na industrijske procese imaju takvu vezu. **U načelu prelazni periodi se ne odobravaju za stavljanje neusaglašenih proizvoda na tržište EU** jer bi to bilo suprotno načelu jednakih uslova konkurencije na unutrašnjem tržištu (eng. *level playing field*). Drugim rečima, prelazni period bi omogućio nelojalnu konkurenciju proizvoda čiji proizvodni troškovi nisu uključili i troškove usaglašavanja sa zahtevima EU propisa u odnosu na proizvode koji to jesu. Iz sličnog razloga **prelazni periodi se ne odobravaju za nove investicije** jer bi to izazvalo distorziju konkurencije na unutrašnjem tržištu.

Uočljiva tendencija da se odobravaju sve kraći prelazni periodi za industriju. Više je mogućih razloga za takav razvoj. Pre svega operateri iz država koje su kasnije pristupale su već imali vremena da usaglase svoja postrojenja sa zahtevima EU. Takođe, klimatske promene su na vrhu agende EU spoljne politike. Konačno, tržište električne energije je liberalizovano, a slobodna konkurencija ja zasnovana na ekološkim performansama konkurenata.

S druge strane, **iskustvo prethodnih pristupanja ukazuje na spremnost Unije da prihvati prelazne periode za postojeća industrijska postrojenja** neophodno za njihovo prilagođavanje konkretnim zahtevima tekovina EU. Međutim, prelazni periodi za postrojenja su po sebi vid odstupanja od načela „zagađivač plaća” na kojem se temelji EU zakonodavstvo. S obzirom da se ti zahtevi odnose na investicije u tehnologije proizvodnih procesa od strane proizvođača proizvoda ili usluga koji se takmiče na zajed-

ničkom tržištu nerazumno je očekivati preduge prelazne periode. Takođe, odnos dobiti od smanjenja emisija zbog otklanjanja štete u životnoj sredini može značajno premašivati troškove investiranja u usaglašene tehnologije. **Negativan odnos troškova i dobiti može biti razlog za njegovo izuzimanje sa liste izuzetih postrojenja ili za njegovo postepeno isključenje** (eng. *phase-out*). **Uočljiva tendencija da se odobravaju sve kraći prelazni periodi za industriju (v. tabelu 1). Više je mogućih razloga za takav razvoj. Pre svega operateri iz država koje su kasnije pristupale su već imali vremena da usaglase svoja postrojenja sa zahtevima EU. Takođe, klimatske promene su na vrhu agende EU spoljne politike. Konačno, tržište električne energije je liberalizovano a slobodna konkurencija ja zasnovana na ekološkim performansama konkurenata.** Stoga, će EU očekivati od Srbije da već u pretpristupnom periodu podstiče investicije industrije u usaglašavanje sa zahtevima iz EU propisa. Drugim rečima, od Srbije će se očekivati da ima autonomnu politiku životne sredine vođenu javnim interesom (i integrisanu u energetska i industrijsku politiku), a ne isključivo partikularnim interesima samo jednog (iako važnog) činioca - industrije. Uz protek vremena u pregovorima<sup>56</sup>, to je dodatni faktor koji će uticati na skraćivanje prelaznih perioda, i na broj postrojenja koji će biti izuzeti u odnosu na ono što bi bili eventualni zahtevi industrije. Ipak, bilo bi „fer” priznati da su „prelazni periodi”

<sup>56</sup> Naime, od industrije će se očekivati da ima planove za usaglašavanje poslovanja do članstva EU, gde bi samo u izuzetnim slučajevima postrojenja dobijala vremensko izuzeće nakon članstva.

za industriju počeli da teku, još sa usvajanjem *Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja* 2004. godine.

**Srbija može da očekuje najduže periode prilagođavanja u oblasti upravljanja vodama i upravljanja komunalnim otpadom** (v. tabelu 1). U skladu sa načelom potpunog povraćaja troškova (eng. *full cost recovery*), troškovi usaglašavanja sa direktivama u ovoj oblasti u državama članicama u najvećem delu padaju na domaćinstva kao glavne korisnike usluga. Takođe, usluge prikupljanje i tretman komunalnih otpadnih voda, snabdevanjem vodom za piće, i upravljanja komunalnim otpadom su oblasti koje zahtevaju ekonomiju obima i čije izuzimanje od sila slobodne konkurenciji može dovesti do optimalnijih rezultata za korisnike.<sup>57</sup> Međutim, primanja domaćinstva nisu dovoljno visoka da bi se iz naknada za usluge finansirale kapitalne investicije za dostizanje nivoa ekoloških performansi komunalnih usluga koje zahtevaju direktive i operativni troškovi upravljanja izgrađenim sistemima. Stoga će znatan deo kapitalnih troškova neminovno biti pokrivan iz strukturnih fondova Unije nakon pristupanja.

Evropska komisija će u pregovaračkom procesu štititi interese poreskih obveznika Unije i zahtevaće da Srbija ponovo razmotri pregovaračku poziciju ukoliko smatra da je zahtev za prelaznim periodom nerazumno dug odnosno ukoliko nije obrazložen uverljivim planom finansiranja. Prelazni periodi se u načelu odobravaju za period neophodan da se realizuje kapitalni deo troškova sprovođenja (ne i operativni troškovi koji treba da se finansira iz naknada za isporučenu komunalnu uslugu). Stoga, „nerazumno dug” rok u prevodu na *briselski* jezik može značiti prelaznu meru koja se proteže u više od dva budžetska perioda Unije.<sup>58</sup> Takođe, imajući u vidu prekogranične efekte zagađenja, neke države članice mogu biti zainteresovane za brže usaglašavanje Srbije.

Konačno, **Evropska komisija i države članice neće ignorisati rezultate prethodnih pregovora** i može se rukovoditi nepisanim pravilom ravnopravnosti u tretmanu država kandidata.

Imajući u vidu gore navedeno, **autor je mišljenja da prelazni periodi „neće biti dobro ispregovarani”** jer neće odgovarati očekivanjima svih zainteresovanih strana ni po osnovu vremena ni po osnovu domašaja. „Naknadna pamet” će uvek „znati bolje” jer će procenjivati prošlost sa više informacija u odnosu na ono što znamo danas. Realno sagledavanje dometa onoga što Srbija zaista može da očekuje od prelaznih aranžmana može pokrenuti zainteresovane strane da pre nego što postave velika očekivanja pred pregovarače sagledaju sopstvene planove radi predupređenja neprijatnih iznenađenja. Međutim, najduži rok nije ujedno i najbolji rok. Ugovoren rok prilagođavanja može biti „dobar posao” za industriju, a dugoročno loš za društvo u celini. Naime, rokovi za prilagođavanje postro-

<sup>57</sup> Hans Vedder, *Competition Law and Environmental Protection in Europe: Towards Sustainability?* (Europa Law Publishing, Groningen, 2003) str. 31, 39, 46; Richard Whish and David Bailey, *Competition Law* (OUP, 2012) str. 10.

<sup>58</sup> S druge strane, stvar je pregovaračke taktike sa kojom „prvom ponudom“ će Srbija izaći. Logična pretpostavka bi bila da će svaka prva ponuda Srbije biti skraćivana.



jenja znači produžavanje posledica po zdravlje ljudi (povećana smrtnost, uvećani troškovi zdravstvene zaštite itd.) vrednost imovine (npr. nepokretnosti, poljoprivrednog zemljišta) i neracionalna utrošak prirodnih resursa i energije, koji bi mogao biti izbegnut. **Otuda je neophodno pogoditi ravnotežu između ekonomskih interesa očuvanja privrednih i energetske potencijala i interesa smanjenja ekonomske štete od neadekvatnih ekoloških performansi društva.**

Tabela 1: Prelazni periodi novih zemalja članica

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 - 2024
Direktiva o tretmanu komunalnih otpadnih vodama	Malta															
	Litvanija															
	Češka, Estonija															
	Kipar															
	Slovenija, Slovačka, Mađarska, Letonija, Poljska															
					Bugarska											
					Rumunija											
											Hrvatska (2024)					
Direktiva o vodi za piće	Malta															
	Estonija															
	Letonija															
					Rumunija											
Direktiva o deponijama	Let.															
	Estonija															
	Poljska															
					Rumunija											
					Bugarska											
											Hrvatska (2019)					
Dir. o ind. emisijama (Poglavlje 3, bivša Dir. o velikim ložištima)	Češka															
	Estonija, Litvanija															
	Poljska															
					Rumunija											
											Hrvatska					
Dir. o ind. emisijama (BAT zahtevi, bivši IPPC)	Poljska, Letonija															
	Slovenija, Slovačka															
					Bugarska											
					Rumunija											
											Hrvatska					
Prelazni periodi																

## Faze pregovora i postupak

Pregovori se vode sa državama članicama EU u formi Međuvladine konferencije. Priroda procesa proširenja kao i pregovora je otvorena bez definisanih rokova (eng. *open-ended*), i zasnovana na politici uslovljavanja. Pored ispunjavanja kriterijuma iz članstva uslov za prijem u EU je saglasnost svih država članica. Put do te saglasnosti je isprekidan različitim fazama od kojeg svaka zahteva konsenzus država članica.

### Analitički pregled (skrining)

Srbija je u ovom trenutku „prošla” analitički pregled evropskog zakonodavstva i usaglašenosti domaćeg zakonodavstva i prakse sa propisima EU (eng. *screening*) u svim pregovaračkim poglavljima. Cilj analitičkog pregleda je da ustanovi razlike između zakonodavstva kandidata i EU. Proces je trajao od septembra 2013. do marta 2015. godine. Na osnovu informacija koje je stekla, Evropska komisija će sačiniti *analitičke izveštaje* (eng. *screening reports*), prezentovati ih državama članicama sa preporukama Savetu o narednim koracima. Preporuke Savetu mogu biti dvojake:

- da Savet otvori pregovore u pregovaračkom poglavlju; ili
- da Savet usvoji tzv. merila za otvaranje pregovaračkog poglavlja definisana u preporuci (eng. *opening benchmarks*).

Savet može modifikovati preporuku Komisije, tako što će predvideti merilo sam, ukoliko ga Komisija nije predložila ili tako što će dodati određene kriterijume na predloženo merilo Komisije. Merila za otvaranja obično sadrže zahtev da država kandidat usvoji određene strategije ili akcione planove za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina, uspostavljanje određenih institucionalnih kapaciteta ili strategije finansiranja politike, usvoji neku meru ili zakon itd. Tek kada se Savet uveri, na osnovu izveštaja Komisije, da je merilo ispunjeno pozvaće Srbiju da predstavi svoju pregovaračku poziciju za pregovaračko poglavlje.

U ovom trenutku izveštaj za Poglavlje 27 nije završen i očekuje se da ga Evropska komisija predstavi državama članicama u septembru u radnim telima Saveta EU.

### Otvaranje pregovora u pregovaračkom poglavlju i tok pregovora

Nakon predstavljanja pregovaračke pozicije Komisija će podneti Savetu nacrt Zajedničke pozicije Evropske unije (eng. *Draft European Union Common Position*). Komisija može predložiti privremeno zatvaranje Poglavlja 27 ukoliko je nivo usaglašenosti dovoljan ili će predložiti merila za zatvaranje, što je verovatniji scenario. Takođe, Komisija će zatražiti dodatna pojašnjenja i analize ukoliko u vezi sa pregovaračkim zahtevima za prelazne periode ili druge zahteve za specifičnim prilagođavanjima pravnim tekovinama. Na bazi predloga Komisije Savet će konsenzusom odlučiti o otvaranju pregovora na Međuvladinoj konferenciji, a ukoliko nema predloga merila za zatvaranje, izuzetno Savet može istovremeno privremeno zatvoriti pregovaračko poglavlje.



Međutim, u slučaju da je usaglašeno merilo za zatvaranje Poglavlje 27 će biti privremeno zatvoreno na Međuvladinoj konferenciji ukoliko se sve države članice saglase sa napretkom kandidata.

### Zatvaranje pregovora

Pregovori su okončani tek kada se postignu dogovori u svim pregovaračkim poglavljima i nakon što ih potvri Evropski savet. Nakon što se sva poglavlja privremeno zatvore Komisija će sačiniti poseban izveštaj o spremnosti države kandidata da preuzme obeveze iz članstva i predložiće zaključenje pristupnih pregovora Savetu. Nakon što Savet prihvati predlog, Međuvladina konferencija formalno konstatuje okončanje pregovora. Privremeno zatvaranje podrazumeva da može u svakom trenutku biti ponovo otvoreno, ukoliko država članica ne sprovede određena obećanja, ili ako je to neophodno zbog novog propisa usvojenog na nivou EU.

### Zaključenje Sporazuma o pristupanju

Rezultati pregovora u Poglavlju 27 sa dogovorenim prelaznim aranžmanima i eventualnim adaptacijama pravnih tekovina biće uključeni u tekst Sporazuma koji će utvrditi datum pristupanja i druge uslove članstva. Nakon što prođe unutrašnji postupak Unije za usvajanje teksta, Sporazum će biti potpisan od predstavnika države pristupnice i predstavnika svih država članica.

### Ratifikacija

Period između zaključenja Sporazuma i datuma pristupanja koji je u njemu definisan predviđen je za okončanje postupka ratifikacije u državama članicama i države koja pristupa. Članstvo stupa na snagu na datum utvrđen Sporazumom pod uslovom da su postupci ratifikacije u svim članicama okončani.

## 2. Ciljevi i principi politike životne sredine Unije i načelo funkcionisanja unutrašnjeg tržišta

Koji su ciljevi politike životne sredine EU?

Opšti ciljevi EU u ovoj oblasti definisani su u članu 191. Ugovora o funkcionisanju EU (bivši član 174). Svrha politike EU je postizanje visokog nivoa zaštite životne sredine ostvarivanjem sledećih prioriteta:

- očuvanje, zaštita i unapređenje kvaliteta životne sredine;
- zaštita zdravlja ljudi;
- odgovorno i racionalno korišćenje prirodnih resursa;
- promovisanje mera na međunarodnom nivou koje doprinose rešavanju regionalnih i globalnih problema životne sredine, a naročito borbu protiv klimatskih promena.<sup>59</sup>

Osim u pogledu klimatskih promena ovi ciljevi su prvi put definisani Jedinstvenim evropskim aktom (*Single European Act*) iz 1986. godine kojim su reformisani osnivački ugovori. Proces uspostavljanja unutrašnjeg tržišta kao prostora bez formalnih i fizičkih barijera za kretanje faktora proizvodnje (ljudi, robe, usluga i kapitala) na teritoriji Unije shvaćen je kao sredstvo za ostvarivanje održivog razvoja i visokog nivoa zaštite i unapređenja kvaliteta životne sredine, a ne kao samostalan cilj.<sup>60</sup> U suštini reforma osnivačkih ugovora je normirala ono što je politika (šefovi država članica i Vlada Evropske ekonomske zajednice na Pariskom samitu 1972. godine) već deklarirala kao funkciju Unije i zajedničkog tržišta i razradila *Prvim akcionim programom za životnu sredinu* iz 1973. godine.<sup>61</sup> Prema Deklaraciji Pariskog samita Evropske ekonomske zajednice, „ekonomska ekspanzija nije sama sebi cilj [...] [već] treba da rezultira unapređenju kvaliteta života i standard življenja [...] [gde će] posebna pažnja biti posvećena nematerijalnim vrednostima i zaštiti životne sredine”.<sup>62</sup>

Ciljeve iz Ugovora EU ostvaruje kroz akcione programe koji periodično definišu glavne pravce delovanja koji se operacionalizuju kroz propise i njihovo sprovođenje. *Sedmi akcioni program za životnu sredinu do 2020*<sup>63</sup> zaključuje da „napredak i zdrava životna sredina zavise od inovativne i cirkularne ekonomije gde se ništa ne odbacuje, koja održivo upravlja prirodnim resursima i štiti, vrednuje i obnavlja biodiverzitet na način koji jača otpornost našeg društva.”<sup>64</sup> Kao tri glavne prioritete do 2020. Unija je predviđa:

<sup>59</sup> Borba protiv klimatskih promena je kao poseban cilj Unije uveden reformom osnivačkih ugovora u Lisabonu 2009. godine, odnosno Ugovorom o funkcionisanju EU (Lisabonski ugovor) koji je zamenio Ugovor o osnivanju Evropske zajednice (Ugovor iz Maastrichta).

<sup>60</sup> V. član 2. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (Ugovor iz Maastrichta).

<sup>61</sup> *First Environmental Action Programme* [1973] OJ C 112/1.

<sup>62</sup> Navod prema Susan Wolf & Neil Stanley, *Wolf & Stanley on Environmental Law* (Routledge, 2011) str. 100.

<sup>63</sup> Odluka br. 1386/2013/EU o Generalnom akcionom program za životnu sredinu do 2020 „Živeti dobro u okviru granica naše planete”.

<sup>64</sup> Ibid. Annex, tačka 1.





- zaštitu, očuvanje i unapređenje prirodnog kapitala Unije;
- pretvaranje Unije u zelenu, konkurentnu nisko-karbonsku ekonomiju (eng. low-carbon economy) koja je resursno efikasna (eng. resource-efficient); i
- zaštita građana Unije od pritisaka iz životne sredine i rizika po zdravlje i blagostanje.

Ključna paradigma tri poslednja akciona programa EU je raskidanje veze između rasta ekonomije, s jedne strane, i neodržive potrošnje resursa i zavisnosti od fosilnih goriva, sa druge strane.

Koja su načela politike životne sredine EU?

Praktična politika zaštite životne sredine EU se rukovodi sledećim načelima:

- načelo integralnosti (član 11. Ugovora o funkcionisanju EU);
- načelom predostrožnosti (član 191)
- načelom prevencije i načelom otklanjanja štete u životnoj sredini na njenom izvoru (član 191); i
- načelom „zagađivač plaća“ (član 191).

Član 11. Ugovora nalaže uključivanje ciljeva zaštite životne sredine u definisanju i sprovođenju svih politika i aktivnosti EU naročito uzimajući u obzir ostvarivanje održivog razvoja.<sup>65</sup> **Načelo integralnosti**, prema tome, određuje vrednosni okvir odlučivanja i delovanja u kojem politike Unije (industrijska politika, transportna politika, politika energetike, koheziona politika, Zajednička poljoprivredna politika i dr.) kratkoročno, srednjoročno i dugoročno prihvataju najpovoljnije opcije po životnu sredinu, očuvanja zdravlja, prirodnih resursa i borbe protiv klimatskih promena. Ovaj princip zahteva uključivanje aspekta životne sredine u sve razvojne politike kako bi se izbegli kontradiktorni ciljevi i negativne dugoročne posledice izbora napravljenih bez potrebnih informacija.<sup>66</sup>

**Načelo predostrožnosti** je povezano sa pitanjem procene rizika kod donošenja odluka u uslovima nepostojanja pune naučne pouzdanosti.<sup>67</sup> „Gde postoji pretnja ozbiljne i nepovratne štete, nedostatak pune naučne pouzdanosti neće biti uzet kao osnov za odlaganje [...] mere za sprečavanje degradacije životne sredine.“<sup>68</sup> U odsustvu direktnih naučnih dokaza može postojati dovoljno informacija o postojanju potencijalno negativnih efekata čije nastupanje bi dovelo do neprihvatljivo visokih troškova koje bi trebalo izbeći.<sup>69</sup> Ukoliko postoji značajna prednost stupanja u akciju u poređenju sa mogućim posledicama u njenom odsustvu intervencija Unije/države može biti opravdana čak i ako ne postoji dovoljno naučnih dokaza o postojanju rizika.<sup>70</sup> U kojoj meri je neki rizik, iako nedokazan, prihvatljiv

<sup>65</sup> Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS“, broj 135/04 i 36/09) usvaja isto načelo u članu 9. stavu 1. tački 1. koje obavezuje državne organe, organe Autonomne Pokrajine i organe lokalne samouprave da „obezbeđuju integraciju zaštite i unapređenja životne sredine u sve sektorske politike, sprovođenjem međusobno usaglašenih planova i programa i primenom propisa kroz sistem dozvola, tehničkih i drugih standarda i normativa.“

<sup>66</sup> Stuart Bell & Donald McGillivray, *Environmental Law* (OUP, 2006) str. 61.

<sup>67</sup> Maria Lee, *EU Environmental Law – Challenges, Change and Decision Making* (Hart Publishing, 2005) 97.

<sup>68</sup> COM (2000) 1 on the Precautionary Principle (European Commission, 2000); v. isto Načelo 15. Rio Deklaracije o životnoj sredini i razvoju (1992) dostupno na: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>

<sup>69</sup> Stuart Bell & Donald McGillivray, *Environmental Law* (OUP, 2006) str. 60.

<sup>70</sup> V. Case T-70/99 *Alpharama Inc v Council* [2002] ECR II-3495, stav 413.



za zajednicu je političko pitanje.<sup>71</sup> Ovo načelo daje uputstvo donosiocima odluke prilikom balansiranja između ekonomskog interesa slobodnog protoka proizvoda i investicija i interesa zaštite zdravlja, prirodnih resursa i okoline. Klasičan primer primene ovog načela je Direktiva 2001/18/EZ o namernom ispuštanju genetički modifikovanih organizama (GMO) u životnu sredinu. Sastavni deo postupka po prijavi za odobrenje GMO proizvoda je procena rizika po životnu sredinu (eng. *environmental risk assessment*) koja se zasniva na načelu predostrožnosti. Takođe, sastavni deo postupka je i tzv. politička procena rizika.<sup>72</sup> Naime, u postupak odlučivanja uključen je i „regulatorni komitet“ u koji čine predstavnici država članica. Ukoliko komitet usvoji negativnu odluku u pogledu zahteva ona se upućuje Savetu ministara na odlučivanje. Tek ukoliko Savet ne uspe da formira kvalifikovanu većinu bilo negativnu ili pozitivnu, konačnu odluku o zahtevu donosi Komisija. Ukoliko Komisija odobri zahtev država članica može unilateralno na svojoj teritoriji sprečiti korišćenje GMO proizvoda koji je odobren na osnovu posebne zaštitne klauzule.

Načelo „zagađivač plaća“ stavlja primarnu odgovornost za štetu i finansiranje sprečavanja zagađenja na zagađivača.

Za razliku od principa predostrožnosti koji rukovodi odlukama u uslovima neizvesnosti **načelo prevencije** operiše sa naučno potvrđenim rizicima.<sup>73</sup> Načelo promoviše sprečavanje štete u životnoj sredini kao alternativu remedijaciji već nastale štete.<sup>74</sup> Drugim rečima, ovo zahteva regulatorni pristup koji deluje na izvoru/uzroku nastajanja ekoloških problema kako bi ih sprečio. Identifikacija potencijalnih rizika i problema u ranoj fazi izrade planiranja i projekovanja kroz prikupljanje informacija o mogućim značajnim uticajima na okolinu u postupcima odlučivanja u skladu sa direktivama o strateškoj proceni uticaja planova i proceni uticaja projekata je jedan od vidova primene ovog načela.<sup>75</sup> Pored toga ovo načelo se operacionalizuje kroz direktve koje uvode tehničke standarde koji zahtevaju otklanjanje ili zamenu određenih faktora zagađenja i energetske neefikasnosti industrijskih procesa i proizvoda alternativnim materijalima, proizvodima ili tehnologijama i povoljnijim tehničkim rešenjima sa boljim ekološkim performansama.

Konačno na zagađivaču je da finansira troškove uvođenja tehnoloških i proizvodnih standarda, dostizanja standarda kvaliteta životne sredine, troškove otklanjanja ekološke štete i administrativne troškove izdavanja dozvola, monitoringa i drugih procedura. U suprotnom ove troškove će snostiti društvo u celini kroz različite forme „eksternalija“ tj. ekološke štete i neefikasnosti (troškovi lečenja, preuranjena smrtnost, umanjena vrednost poljoprivrednog zemljišta, oštećeni usevi, ugrožena izvorišta čiste vode, prekomerno trošenje energije i resursa itd.). **Načelo „zagađivač plaća“** stavlja primarnu odgovornost za štetu i finansiranje sprečavanja zagađenja na zagađivača. Drugim rečima, ovaj princip je ekonom-

71 Stuart Bell & Donald McGillivray, *Environmental Law* (OUP, 2006) str. 74.

72 Maria Lee, *EU Environmental Law – Challenges, Change and Decision Making* (Hart Publishing, 2005) str. 243-244.

73 Nicolas De Sadeller, *Environmental Principles From Political Slogans to Legal Rules* (OUP, 2002) str. 91.

74 Stuart Bell & Donald McGillivray, *Environmental Law* (OUP, 2006) str. 61.

75 Svakako, i načelo predostrožnosti može imati ulogu u proceni rizika projekata.



Od srpske privrede će se očekivati da sama preuzme odgovornost za troškove sprovođenja politike životne sredine koje se usvajaju i sprovode na nivou EU.

sko pravilo putem kojeg propisi treba da obezbede „internalizaciju eksternalije“ tako što će troškovi sprovođenja mera (prevencije, eliminacije ili smanjenje emisija, otklanjanja posledica zagađenja ili neprihvatljivih rizika) biti ugrađeni u cenu proizvoda.<sup>76</sup> Ovo načelo se reflektuje kroz većinu mera Unije. Direktiva 2004/35/EZ o odgovornosti za štetu u životnoj sredini danas predstavlja klasičan instrument ovog principa. Takođe, pravila o produženoj odgovornosti proizvođača za proizvod u okviru politike upravljanja otpadom primer je preventivne dimenzije ovo načela. U kontekstu pristupnih pregovora, pak, ovo načelo će imati značajnu ulogu.

Od srpske privrede će se očekivati da sama preuzme odgovornost za troškove sprovođenja politike životne sredine koje se usvajaju i sprovode na nivou EU.

Načela ne mogu neposredno ustavnoljavati prava i obaveze. Ipak, njihov uticaj na definisanje i legitimaciju pravila koja to mogu značajan je u pravu EU. Takođe, ona pomažu u tumačenju pravila EU u naročito složenim slučajevima. „Načela životne sredine unose racionalnost u sve komplikovaniji pravni svet.“<sup>77</sup> Konačno, u kontekstu pregovora o članstvu ona mogu imati korektivan uticaj na odluke o dužini i obimu prelaznih aranžmana.

Koji su regulatorni mehanizmi zastupljeni u pravu životne sredine EU?

Prethodno su definisana ključna načela koja su ugrađena u politike i regulatorne mehanizme zaštite životne sredine Unije. Sami regulatorni mehanizmi u pravu životne sredine se dele na tzv. **režime prethodne kontrole** i režime **naknadne kontrole**.<sup>78</sup> Prvi režim postavlja pitanje da li će aktivnost biti dozvoljena pre nego što je započeta, dok se drugi odnosi na pitanje ekoloških performansi aktivnosti kada je ona već u toku.<sup>79</sup> Pored aktivnosti ova pravila se mogu odnositi i na režim stavljanja na tržište proizvoda.

Režim prethodne kontrole može sprečiti aktivnost ili stavljanje na tržište proizvoda ili usluge ukoliko nisu zadovoljeni određeni standardi zaštite životne sredine. S druge strane, putem praćenja/monitoringa započete aktivnosti mogu biti naknadno zaustavljene ili modifikovane u zavisnosti od performansi i promene politike. Isto tako, određeni proizvodi mogu biti povučeni iz upotrebe i sa tržišta kako bi bili zamenjeni ekološki prihvatljivijim ili naknadno zabranjeni ukoliko se putem novih saznanja identifikuje do tad nepoznati rizici. Prema tome dva režima se međusobno dopunjuju. Štaviše, nekada jedan regulatorni instrument ima mešovitu prirodu, kombinujući prethodnu sa naknadnom kontrolom. Naime, tendencija pava EU je da se jednim instrumentom prate performanse aktivnosti, postrojenja ili proizvoda kroz čitav njihov životni vek dok se odgovornost sve vreme vezuje za njihovog operatera/proizvođača.

<sup>76</sup> Susan Wolf and Neil Stanley, *Wolf and Stanley on Environmental Law* (Routledge, 2011) p. 17.

<sup>77</sup> Maria Lee, *EU Environmental Law – Challenges, Change and Decision Making* (Hart Publishing, 2005) str. 7.

<sup>78</sup> Stuart Bell & Donald McGillivray, *Environmental Law* (OUP, 2006) str. 240-241.

<sup>79</sup> Ibid.

Tako npr. Direktiva 2010/75/EU o industrijskim emisijama zabranjuje puštanje u rad industrijske instalacije koja nema dovolu za rad koja je izdata u skladu sa postupkom i zahtevima direktive. Uslovi iz dozvole se odnose na zabranu ili ograničenje određenih emisija zagađujućih materija u vazduh, vode i zemljište, energetska efikasnost, upravljanje otpadom planovima vezanim za industrijske udese itd. Istovremeno, direktiva zahteva da rad dozvoljene instalacije bude praćen. Rad postrojenja može biti naknadno privremeno ili trajno zaustavljen ukoliko uslovi iz dozvole nisu poštovani. Takođe, uslovi iz dozvole mogu biti naknadno promenjeni sa promenom politike (npr. uvođenjem strožih standarda u odnosu na one koji su važili u vreme izdavanja dozvole). Na kraju i sam postupak prestanka rada i dekomisije postrojenja mora biti dozvoljen, usaglašen sa određenim zahtevima i praćen.

U okviru Poglavlja 27 EU propisuje standarde, kvalitet ambijentalnog vazduha, površinskih i podzemnih voda, prirodnih staništa, i izloženosti buci.

Regulatorni mehanizmi i standardi zaštite životne sredine u pravu EU

Standardi zaštite životne sredine su alati regularornih mehanizama.<sup>80</sup> Oni daju orijentir merama i pojedinačnim odlukama koje služe ostvarivanju ciljeve politika zbog kojih su regulatorni mehanizmi uvedeni. Istovremeno, oni sažimaju načela politike prava EU (prevenciju, predostrožnost i načelo zagađivač plaća). Pravo EU poznaje sledeće standarde životne sredine:

1. standarde kvaliteta životne sredine;
2. standarde emisija;
3. standarde (proizvodnih) procesa/postupaka; i
4. standarde proizvoda.<sup>81</sup>

**Standardi kvaliteta životne sredine** određuju poželjno stanje određenog dela životne sredine izražen kroz određene parametre, biološke, hemijske, ekološke itd. koji se definiše na nivou Unije. Ovi standardi se fokusiraju na kapacitet određenog medija životne sredine da primi i izdrži određene količine dejstva (vazduh, voda, zemljište, prirodno stanište) ili na stepen izloženosti određene zaštićene grupe (npr. nivo izloženosti stanovništva buci, vibracijama, jonizujućim i nejonizujućim zračenjima, itd). Ovi standardi definišu nivo zagađenja koji ne sme biti prekoračen u određenom prostoru/mediju ili vrednosti koje treba dostići ukoliko su prekoračene. Drugim rečima, oni uspostavljaju mete koje treba zadovoljiti na određenom referentnom prostoru. U okviru Poglavlja 27 EU propisuje standarde, kvalitet ambijentalnog vazduha, površinskih i podzemnih voda, prirodnih staništa, i izloženosti buci. EU nema jedinstvene standarde kvaliteta zemljišta (iako postoji predlog EU propisa), ali posredno utiče na njegov kvalitet naročito putem standarda za proizvodne procese. Dok se standardi kvaliteta orijentišu na prostor ili objekt zaštite izložen dejstvima

<sup>80</sup> Ibid. 243.

<sup>81</sup> Stuart Bell & Donald McGillivray, *Environmental Law* (OUP, 2006) str. 243-246; slični Nicolas De Sadeller, *Environmental Principles From Political Slogans to Legal Rules* (OUP, 2002) str. 28.



postoje i posebni zahtevi koji se odnose na ono što se emituje ili ispušta iz izvora zagađenja (**standardi emisija**). To su propisane granične vrednosti emisija koje se izražavaju u formi zahteva za redukcijom (ne)dozvoljenih koncentracija zagađujućih materija koji se emituju ili ispuštaju u vazduh, vodu ili zemljište iz pojedinačnih izvora. **Standardi (proizvodnih) procesa ili postupaka** definišu ekološke i energetske performanse industrijskih operacija (industrijske instalacije, deponije, spalionice, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda itd). Zahtev Direktive 91/271/EEZ o tretmanu komunalnih otpadnih voda da otpadne vode pre ispuštanja prođu postupak sekundarnog tretmana je primer takvog standarda. Takođe ovi standardi se često formulišu posmatrano u odnosu na standarde emisija. Zahtev za uvođenjem najboljih dostupnih tehnika (eng. best available techniques - BAT)<sup>82</sup> iz Direktive o industrijskim emisijama je tipičan primer procesnog standarda koji se u praksi pretače u set zahteva za eliminacijom ili smanjenjem emisija koje se tim tehnikama postižu. Konačno **standardi proizvoda** definišu ekološke karakteristike koje se kontrolišu kod proizvoda koji se stavljaju na tržište. Npr. zahtevi da ambalaža bude dizajnirana tako da može biti ponovno upotrebljena ili reciklirana ili da proizvod postigne određen nivo energetske efikasnosti predstavljaju takve primere.

Troškovi uvođenja procesnih i proizvodnih standarda snose operateri, a posredno potrošači kroz cenu krajnjeg proizvoda ili usluge, što je u skladu sa načelima „zagađivač plaća“ i „pun povraćaj cene“ ekološke usluge. Istovremeno putem pomenutih standarda se deluje na potencijalne izvore rizika, njihovim eliminacijom ili njihovim značajnim smanjenjem (prevencija i predostrožnost). Zajedno, procesni, proizvodni i standardi emisija predstavljaju instrumente za dostizanje i unapređenje standarda kvaliteta životne sredine.

Štaviše, procesni standardi i standardi emisija podređeni su standardima kvaliteta životne sredine. Naime, kumulativni efekat različitih izvora emisija na određenom prostoru može zahtevati korigovanje težine zahteva u odnosu na individualne izvore zagađenja. Tako npr. *Okvira direktiva o vodama 2000/60/EZ* može zahtevati da država članica zahteva od operatera da primene dodatne mere ukoliko samo primena procesnog standarda nije dovoljna da bi se dostigao dobar status vode u određenoj zoni. Takođe *Direktiva 2010/75/EU* o industrijskim emisijama nalaže primenu dodatnih mera ukoliko samo primenom BAT u određenom postrojenju nije dovoljno da bi se postigli standardi kvaliteta životne sredine koji važe u njegovoj okolini. S druge strane, minimalni procesni standardi važe i u slučaju kada standardi kvaliteta životne sredine ne bi bili dovedeni u pitanje slabijim tehnološkim performansama postrojenja.

---

<sup>82</sup> V. fusnotu br. 130.

## Zašto se standardi zaštite životne sredine usvajaju na nivou EU?

Unija deli nadležnost sa državama članicama u politici životne sredine. Jednom kada EU interveniše u oblasti podeljene nadležnosti (eng. *shared competence*) usvajanjem mere (direktive, uredbe ili odluke) države članice mogu intervenirati u meri u kojoj ne zalaze u polje „zauzete“ EU propisom.<sup>83</sup> Međutim, u skladu sa načelom subsidiarnosti Unija ima pravo da interveniše u domenu podeljene nadležnosti samo ukoliko ciljeve poverene politike može ostvariti efektivnije od država članica.<sup>84</sup> Načelo subsidiarnosti, prema tome, nije instrument decentralizacije određene politike već kriterijum određivanja najoptimalnijeg nivoa upravljanja. Politika zaštite životne sredine se zasniva na načelu prevencije i na zahtevu da se šteta u životnoj sredini primarno otklanja na njenom izvoru.<sup>85</sup> Stoga deluje paradoksalno da većina nacionalnih mera u oblasti životne sredine ima *komunitarno* poreklo (osnov u EU propisu).<sup>86</sup>

Međutim, za razliku od zagađenja dejstvo zakona je ograničeno na teritoriju države. Bez intervencije na nadnacionalnom nivou lokalni regulator verovatno ne bi odoleo izazovu ohrabivanja „izvoza zagađenja“, npr. tako što bi zahtevao od operatera da grade visoke dimnjake ili dopuštao ispuštanje optadnih materija u vode nizvodno od svojih naselja ugrožavajući vodotok u susednoj državi.<sup>87</sup> Prekogračni karakter problema jeste jedan od osnova za nadnacionalnu intervenciju. Ipak, EU je intervenisala u ovoj oblasti i pre nego što joj je izmenama osnivačkih ugovora izričito prenet nadležnost koju danas deli sa državama članicama.<sup>88</sup> Takođe, neki ekološki problemi su prevashodno lokalnog karaktera, pa Unija ipak interveniše i kod takvih pitanja (npr. buka u životnoj sredini).

Dominantan razlog zašto se standardi zaštite životne sredine utvrđuju pretežno na nivou EU ekonomske je prirode.<sup>89</sup> *Jedinstveno tržište* i slobodna konkurencija su temelj evropske integracije. Unutrašnje tržište je prostor bez unutrašnjih granica u kojem je zajamčena sloboda kretanja faktora proizvodnje i poslovnog nastanjivanja.<sup>90</sup> Doktrina slobodnog tržišta zasniva se na načelu nemešanja javnog regulatora u tržišne odnose zbog pretpostavke da tržišni mehanizam ponude i tražnje u većini slučajeva najefikasnije usmerava resurse.<sup>91</sup> Ipak, različit nivo zaštite životne sredine u državama članicama može ometati slobodnu konkurenciju. Naime, operater koji je suočen sa strožim lokalnim zahtevima zaštite životne sredi-

83 Susan Wolf and Neil Stanley, *Wolf and Stanley on Environmental Law* (Routledge, 2011) p. 75.

84 Član 5. Ugovora o Evropskoj uniji. V. opširnije o načelu subsidiarnosti na: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0017\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_en.htm)

85 V. član 191. Stav. 2. Ugovora o funkcionisanju EU.

86 V. fusnotu br. 9.

87 Maria Lee, *EU Environmental Law – challenges, change and decision-making* (Hart Publishing, 2005), str. 10.

88 Direktna nadležnost u oblasti životne sredine je prvi put uvedena izmenama Rimskog ugovora (Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici) putem Jedinstvenog evropskog akta (*Single European Act*) iz 1986. Direktna nadležnost u oblasti borbe protiv klimatskih promena uvedena je Lisabonskim ugovorom 2009. godine. Do 1986. EU je mere u oblasti životne sredine usvajala na osnovu člana 100a Ugovora o EEZ koji je ovlašćivao Zajednicu da usaglašava nacionalne propise radi otklanjanja smetnji u funkcionisanju unutrašnjeg tržišta (danas član 114. Ugovora o funkcionisanju EU) i na osnovu člana 308. (sada član 352. Ugovora o funkcionisanju EU) koji je davao mogućnost Uniji da interveniše kad je to neophodno radi postizanja ciljeva Ugovora a Ugovor “nije obezbedio neophodna ovlašćenja” u drugim odredbama.

89 Ibid. str. 2.

90 V. član 26. stav 2. Ugovora o funkcionisanju EU.

91 Piet Jan Slot and Angus Johnston, *An Introduction to Competition Law* (Hart Publishing, 2006) str. 1.





ne može biti izložen konkurenciji operatera iz druge države članice koja takve zahteve nije uvela. U takvoj situaciji tržište bi davalo prednost operateru čija je proizvodnja jeftinija zbog nižih troškova proizvodnje. Tržište ne isporučuje najoptimalniji rezultat jer cena proizvoda ne odražava ekološke troškove, te je alokacija resursa neefikasna (eng. *market failure*).<sup>92</sup> To

Utvrđivanjem minimalnih standarda zaštite životne sredine na nivou EU ostvaruje se načelo jednakih uslova za takmičenje na jedinstvenom tržištu (eng. *level playing field*) uz prihvatljivo smanjenje negativnih posledica po okolinu, zdravlje ljudi i prirodne resurse. Uspostavljanje zajedničkog tržišta, prema tome, nije cilj po sebi već pragmatično sredstvo za unapređenje standarda životne sredine.

može izazvati jednostranu intervenciju države da ukloni „tržišni bag“. Država ima opciju ili da odustane od strože zaštite kako bi izjednačio uslove konkurencije za lokalnog operatera ili da zaštiti lokalnu proizvodnju ograničenjem slobodnog protoka robe iz države sa nižim standardima zaštite pozivanjem na nacionalni standard. Prva situacija nije prihvatljiva sa stanovišta interesa zaštite životne sredine jer povećava troškove za društvo kroz štetu u životnoj sredini (situacija koja se u teoriji naziva „trka ka dnu“ ili eng. *race to the bottom*). S druge strane, izolacija nacionalnog tržišta ide direktno protiv funkcionisanja unutrašnjeg tržišta kao jedinstvenog prostora koji nije fragmentiran nacionalnim granicama.

Kao ilustraciju ove logike ukazujemo na primer iz preambule Direktive 78/659/EEZ<sup>93</sup> koja je usvojena pre nego što je Ugovorom uvedena direktna nadležnost u ovoj oblasti:

„...razlike između zahteva ... u različitim državama članicama u pogledu kvaliteta voda koje su podobne da podržavaju život slatkovodnih riba može stvoriti nejednake uslove konkurencija i prema tome direktno uticati na funkcionisanje zajedničkog tržišta.”

Unija se stara za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta i može usvajati instrumente harmonizacije nacionalnih mera, naročito kada razlike između nacionalnih pravila stvaraju barijere slobodnom kretanju robe i usluga.<sup>94</sup> Stoga je prepuštanje Uniji da definiše *harmonizovane* standarde zaštite životne sredine najčešće najoptimalnije rešenje. Utvrđivanjem minimalnih standarda zaštite životne sredine na nivou EU ostvaruje se načelo jednakih uslova za takmičenje na jedinstvenom tržištu (eng. *level playing field*) uz prihvatljivo smanjenje negativnih posledica po okolinu, zdravlje ljudi i prirodne resurse. Uspostavljanje zajedničkog tržišta, prema tome, nije cilj po sebi već pragmatično sredstvo za unapređenje standarda životne sredine.

<sup>92</sup> Nicolas De Sadeller, *Environmental Principles From Political Slogans to Legal Rules* (OUP, 2002) str. 21.

<sup>93</sup> Direktive 78/659/EEZ od 18. jula 1978. o kvalitetu slatkih voda koje zahtevaju zaštitu ili unapređenje kako bi podržavale riblji svet.

<sup>94</sup> V. npr. član 115. Ugovora o funkcionisanju EU.

### 3. Pregled najznačajnijih pregovaračkih pitanja u Poglavlju 27

Usvajanje pravnih tekovina Unije podrazumeva prenošenje, sprovođenje i primenu zajedničkih pravila, standarda i politika koje čine celinu prava EU pre sticanja statusa članice. Pored **prenošenja** zakonodavstva od države kandidata se očekuje da obezbedi institucionalne i budžetske pretpostavke neophodne za **sprovođenje** propisa EU i administrativni i pravosudne kapacitete da propise pravilno primeni. Pri tome, Ugovor o funkcionisanju EU izričito zahteva od država članica da „obezbeđuju finansiranje i izvršavanje politika u oblasti životne sredine”.<sup>95</sup> Prema tome, uspostavljanje sistema za finansiranje politike dostizanja, očuvanja i unapređenja standard životne sredine i integrisanja ciljeva politike u druge sektorske politike (prostorno planiranje, energetika, transport, industrija, poljoprivreda, itd.) predstavlja obavezu iz članstva. Otuda se od država kandidata očekuje da uspostave mehanizam finansiranja preuzimanja i sprovođenja politika koje proizilaze iz pravnih tekovina Unije u oblasti životne sredine i borbe protiv klimatskih promena.<sup>96</sup> Takođe, iako se politika i standardi u većini slučajeva definišu na nivou EU najzastupljeniji instrument usaglašavanja nacionalnih politika u Poglavlju 27 su direktive. Drugim rečima, iako su standardi definisani centralno forma i metod njihovog ostvarivanja prepušten je članici. Kao posledica toga, institucionalni, administrativni i finansijski aranžmani putem kojih će neka direktiva biti sprovedena i primenjena prepušteni su državi koja pristupa.<sup>97</sup> U skladu sa tim, država koja pristupa može prepustiti značajne aspekte sprovođenja regionalnim i lokalnim vlastima, ali istovremeno odgovara za održivost takve decentralizacije u odnosu ostvarivost ciljeva propisa EU.

Najveći pregovarački izazov biće, prema tome, kako definisati uverljive planove implementacije direktiva koji treba da obuhvate administrativnu i ekonomsku dimenziju, odnosno kratkoročne, srednjoročne i dugoročne mere i aktivnosti za dostizanje pune usaglašenosti sa standardima životne sredine iz EU propisa. *Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine* (NEAS)<sup>98</sup> usvojena oktobra 2011. godine je identifikovala vode, otpad i industrijsko zagađenja kao sektore u kojima će Srbija imati najveće pregovaračke izazove.<sup>99</sup> Ukupni troškovi sprovođenja su procenjeni na 10,6 milijardi evra prema cenama iz 2010. godine do kraja 2030. godine,<sup>100</sup> ili oko 1400 evra po glavi stanovnika (v. sliku 1).<sup>101</sup> Od toga na sektor voda odlazi 5,6 milijardi evra, upravljanje otpadom

<sup>95</sup> Član 192. stav 4. Ugovora o funkcionisanju EU.

<sup>96</sup> Vladimir Ateljević, Zoran Sretić, Siniša Mitrović, Prvoslav Plavšić, *Izazovi evropskih integracija u oblastima zaštite životne sredine i održivog razvoja lokalnih zajednica* (PALGO, 2011), str. 61.

<sup>97</sup> Vladimir Ateljević, Zoran Sretić, Siniša Mitrović, Prvoslav Plavšić, *Izazovi evropskih integracija u oblastima zaštite životne sredine i održivog razvoja lokalnih zajednica* (PALGO, 2011), str. 34.

<sup>98</sup> National Environmental Approximation Strategy of the Republic of Serbia.

<sup>99</sup> NEAS, str. 10.

<sup>100</sup> Troškovi aproksimacije su diskontovani po stopi od 5%.

<sup>101</sup> NEAS, str. 24.

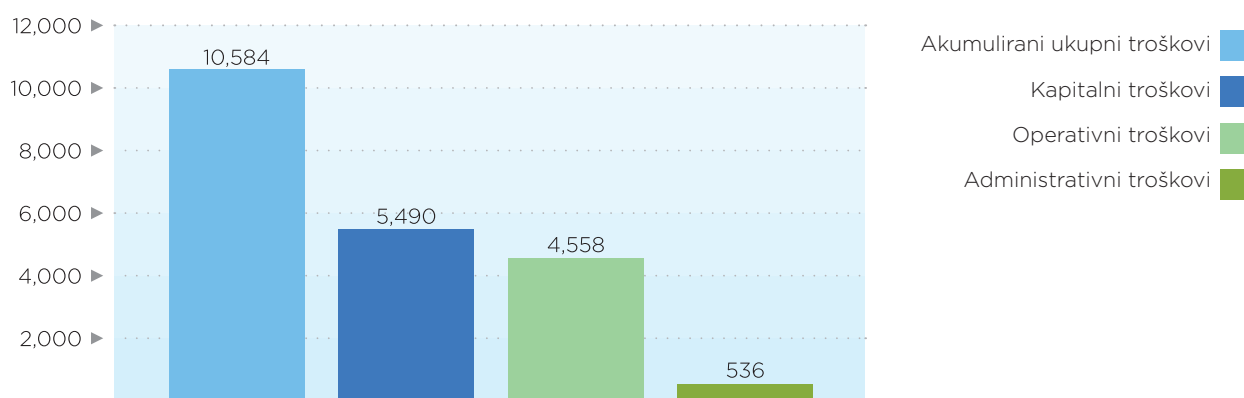




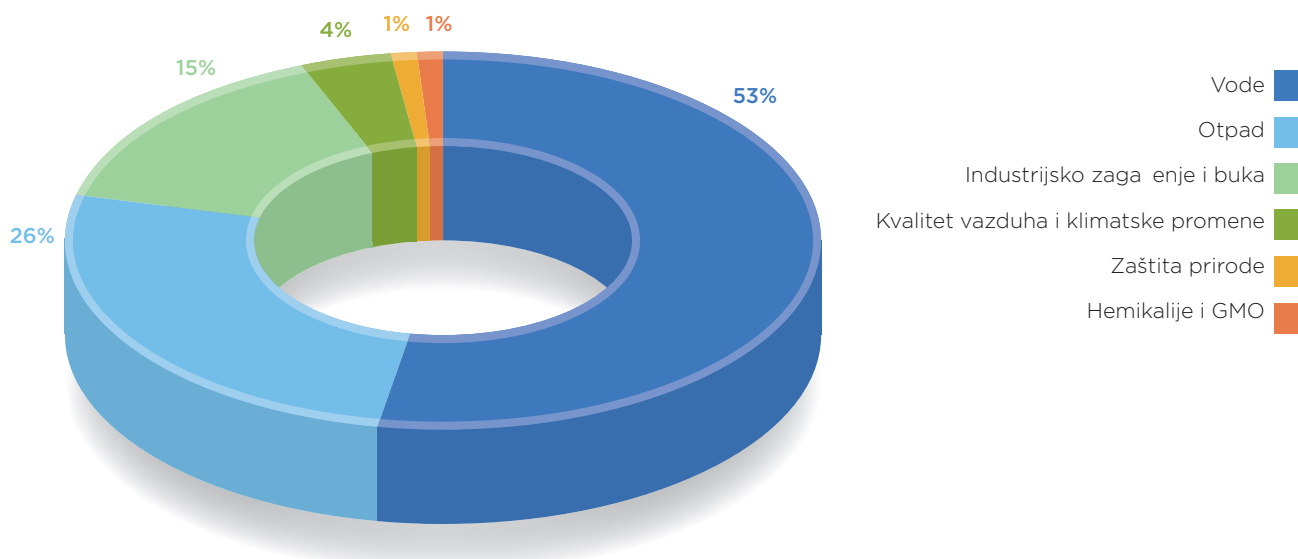
Najveći pregovarački izazov biće kako definisati uverljive planove implementacije direktiva koji treba da obuhvate administrativnu i ekonomsku dimenziju, odnosno kratkoročne, srednjoročne i dugoročne mere i aktivnosti za dostizanje pune usaglašenosti sa standardima životne sredine iz EU propisa. Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine (NEAS) usvojena oktobra 2011. godine je identifikovala vode, otpad i industrijsko zagađenje kao sektore u kojima će Srbija imati najveće pregovaračke izazove.

2,8 milijardi i na industrijsko zagađenje oko 1,3 milijarde (v. sliku 2).<sup>102</sup> Pri tome, kapitalni troškovi su procenjeni na 5,5 milijardi evra, operativni troškovi na 4,6 milijardi evra, a administrativni troškovi na 536 miliona (v. sliku 1).<sup>103</sup>

Ove cifre treba uzeti (kao što NEAS i sugeriše) kao procene zasnovane na najboljim dostupnim informacijama iz 2011. godine koja je uključivala analizu statusu komunalne infrastrukture, uporednih iskustava u drugim državama itd. Takođe, fokus NEAS



Slika 1: Troškovi aproksimacije u milionima evra diskontovani po stopi od 5%



Slika 2: Raspodela troškova po sektorima

<sup>102</sup> NEAS, str. 25.

<sup>103</sup> NEAS, str. 26.

analize troškova je bio na direktivama koje zahtevaju najveća finansijska ulaganja.<sup>104</sup> Nove procene će biti dostupne nakon što Srbija razvije implementacione planove po pojedinačnim direktivama i uspostavi robusniji sistem izdavanja integrisanih dozvola i monitoringa industrijskih aktivnosti (jer će tada biti dostupnije informacije sa terena). Konačno, određeni aspekti upravljanja životnom sredinom nisu regulisani EU propisima tako da ukupni troškovi politike prevazilaze troškove sprovođenja propisa EU.<sup>105</sup> Međutim, za potrebe ovog teksta one ukazuju na razmere izazova koje Srbiju očekuju u pregovaračkom procesu. Ujedno ti podaci predstavljaju solidnu osnovu za prioritetizaciju politika u ovoj oblasti.<sup>106</sup> Na narednim stranicama biće obrađene neke od najznačajnijih zahteva iz tekovina i pregovaračkih izazova.

## Sektor voda

Standardi kvaliteta životne sredina, granične vrednosti emisija i kombinovani pristup

Okvirna direktiva o vodama 2000/60/EC je osnovni instrument politike EU u ovoj oblasti. Ona definiše ciljeve zaštite životne sredine u sektoru voda i utvrđuje postupke planiranja upravljanja vodama. Planiranje uključuje praćenje, procenu i analizu pritiska i uticaja na površinske i podzemne vode i pripremu i sprovođenje šestogodišnjih planova za upravljanje rečnim slivovima koji se sprovode radi dostizanja dobrog (*hemijskog i ekološkog*) statusa površinskih i podzemnih voda do kraja 2015. godine.<sup>107</sup> Takođe, ukoliko je dobar status ili bolji (npr. visok ekološki status) dostignut direktiva predviđa pravilo sprečavanja pogoršanja statusa (eng. *no further deterioration*). Inovacija direktive je da pritisci na površinske i podzemne vode nisu regulisani u skladu sa administrativnim i političkim granicama već prema prirodnoj hidrološkoj jedinici, tj. rečnom basenu.

Kao regulatorni instrument ova direktiva primenjuje tzv. *kombinovani pristup* u primeni standarda kvaliteta životne sredine<sup>108</sup> koji su na snazi na određenom delu rečnog sliva i primeni standarda emisija kojim se regulišu izvori zagađenja (uključujući i difuzne izvore kao poljoprivredne aktivnosti) i industrijski procesi. U svakom slučaju, primeniće se onaj pristup koji zahteva strožu meru.<sup>109</sup> Npr. kada je u pitanju regulisanje emisija zagađuju-

104 U sektoru voda u pitanju su Direktiva 91/271/EEZ o komunalnim otpadnim vodama, Direktiva 98/83/EZ o vodi za piće i Direktiva 91/676/EEC o zaštiti voda od zagađenja nitratima poreklom od poljoprivrednih aktivnosti. U sektoru otpada u pitanju su direktive koje obuhvataju pretežno otpad komunalnog porekla (Direktiva 1999/31/EZ o deponijama, direktive koje regulišu određene tokove otpada kao što je ambalažni, elektronski otpad i elektronska oprema i baterije). U sektoru industrije u pitanju su troškovi usaglašavanja postrojenja (termoelektrana i toplana) na zahteve iz Direktive 2010/75 o industrijskim emisijama koji se odnose na velika ložišta (eng. *large combustion plants*). Troškovi procenjeni samo za ove direktive su oko 8,7 milijardi evra (NEAS, str. 25).

105 Npr. EU propisi u sektoru voda ne obuhvataju mere povezane sa irigacijom, nestašicama i sušama, niti određuju nivo zaštite od rizika poplava koji je dostupan za imovinu i pojedince.

106 Poplave iz 2014. godine zahtevaju prioritetizacije infrastrukturnih zahvata na rečnim slivovima u pravcu zaštite od voda.

107 Ciljevi dostizanja dobrog statusa koje zahteva Okvirna direktiva precizirani su kroz standarde kvaliteta koje definišu Direktivu 2008/105/EZ o standardima kvaliteta životne sredine u politici za vode, kada su u pitanju hemijski status površinskih voda i u Direktivi 2006/118/EZ o zaštiti podzemnih voda od zagađenja i pogoršanja kada je u pitanju hemijski status podzemnih voda. Pored ovih direktiva specifične zahteve kvaliteta predviđa i Direktiva 2006/7/EC o vodama za kupanje.

108 Vidi prethodnu fusnotu.

109 *Handbook for Implementation of EU Environmental Legislation*, str. 620. Dostupno na <http://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/pdf/handbook/handbook.htm>



Direktive koje regulišu određene procese koji izazivaju zagađenja predstavljaju najveći izazov za sprovođenje jer zahtevaju infrastrukturne zahvate.

ćih materija u vode putem dozvole za rad industrijskog postrojenja uslovi iz dozvole će predvideti strože mere u odnosu na one utvrđene u skladu sa BAT standardom ukoliko je to neophodno za postizanje važećeg standarda kvaliteta životne sredine.<sup>110</sup> U

skladu sa tim, države članice u svojim programima moraju usaglašavati politiku dozvola i druge mere kojim se utvrđuju granične vrednosti emisija pojedinačnih izvora sa standardima kvaliteta prijemnih voda kako bi se ograničio kumulativni efekat pojedinačnih izvora. Takođe, one moraju utvrditi mere kojim će se regulisati difuzni izvori zagađenja poput mera koje zahteva kontrolu zagađenja od poljoprivrednih aktivnosti (Dir. 91/676/EEZ).

### Procesni standardi

EU je u oblasti voda intervenisala i u segmentu regulisanja zagađujućih aktivnosti. Direktive koje regulišu određene procese koji izazivaju zagađenja predstavljaju najveći izazov za sprovođenje jer zahtevaju infrastrukturne zahvate. Pored toga, Unija je regulisala minimalne zahteve kvaliteta vode za ljudsku upotrebu čime posredno reguliše postrojenja za snabdevanje vode za piće i proizvodnju hrane. U pitanju su sledeće direktive:

1. Direktiva 91/271/EEZ o tretmanu komunalnih otpadnih voda;
2. Direktiva 91/676/EEZ o zaštiti voda od zagađenja izazvanog nitratima od poljoprivrednih aktivnosti; i
3. Direktiva 98/83/EZ o kvalitetu vode namenjene ljudskoj potrošnji.

Takođe, trebalo bi naglasiti da je ispuštanje otpadnih voda iz industrijskih postrojenja dominantno regulisano Direktivom 2010/75/EU o industrijskim emisijama, što zahteva koordinaciju u primeni njenih zahteva i zahteva iz Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda.

### Direktiva 91/271/EEZ o tretmanu komunalnih otpadnih voda

Ova direktiva reguliše prikupljanje, tretman i ispuštanje komunalnih otpadnih voda, kao i tretman otpadnih voda iz određenih industrijskih sektora. Ona zahteva da država članica obezbedi da bilo koja aglomeracija sa ekvivalentnom populacije većim od 2000 stanovnika obezbedi sistem za prikupljanje i tretman otpadnih voda. Pored toga direktiva uspostavlja sledeće zahteve:

- uvođenje najmanje sekundarnog tretmana komunalnih otpadnih voda i definisanje graničnih vrednosti emisija postrojenja za tretman otpadnih voda različitih veličina;
- utvrđivanje zona koje su osetljive na eutrofikaciju gde se zahtevaju strože granične vrednosti emisija;
- 

<sup>110</sup> V. član 18. Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama. Takođe, vidi detaljnije o kombinovanom pristupu prethodni naslov *Regulatorni mehanizmi i standardi zaštite životne sredine u pravu EU*.

- uvodi specifične zahteve za emisije biorazgradivih industrijskih otpadnih voda koje nisu ispuštene u postrojenja za tretman komunalnih otpadnih voda pre ispuštanja u prijemne vode.

Od 2,5 miliona domaćinstava tek 1,3 miliona je povezano javnom kanalizacijom, a od 365 miliona kubnih metara otpadnih voda ispuštenih u vodotokove 2009. godine samo 51 milion je prethodno tretirano (uglavnom primarni tretman).

Nedovoljna stopa pokrivenosti naselja sa sistemima za prikupljanje otpadnih voda, nepostojanje postrojenja za prečišćavanje i loše održavanje postojeće mreže glavni su izvor neusaglašenosti sa zahtevima direktive. Od 2,5 miliona domaćinstava tek 1,3 miliona je povezano javnom kanalizacijom, a od 365 miliona kubnih metara otpadnih voda ispuštenih u vodotokove 2009. godine samo 51 milion je prethodno tretirano (uglavnom primarni tretman). Poređenja radi, prema pokazateljima u period 2006-2010, 93% stanovništva EU je bilo povezano sistemom za prikupljanje otpadnih voda, a 87% je tretirano pre ispuštanja u vodotokove.<sup>111</sup> Takođe, u državama centralne i istočne Evrope procenat prečišćavanja prema procenama iz 2001. godine kretao od 33% do 77%,<sup>112</sup> dok je u Srbiji 2009. godine bio 10% najčešće ispod minimalnog zahteva direktive (sekundarni tretman). Najveći gradovi Beograd i Novi Sad svoje otpadne vode ispuštaju direktno u reke. Procena NEAS je da je neophodno 3,3 milijarde evra<sup>113</sup> (ili 5,526 milijardi u nominalnim vrednostima) da bi se premostio infrastrukturni jaz između zahteva direktive i postojećeg stanja.<sup>114</sup>

Nekoliko pitanja u vezi sa direktivom mogu biti predmet ugovaranja prelaznih perioda. Pre svega, prilagođavanje Srbiji zahtevima iz člana 3 (povezivanje naselja sa sistemima prikupljanja), člana 4 (povezivanje naselja sa postrojenjima za sekundarni ili ekvivalentan tretman otpadnih voda) i člana 5 (stroži zahtevi tretmana pre ispuštanja u osetljive zone). Takođe, zahtev iz člana 13. koji se odnose na prethodni tretman biorazgradivih otpadnih voda koje se ispuštaju direktno u vodotokove može biti osetljiv za prehrambenu industriju, koje bi već danas trebalo da definiše planove prilagođavanja (klanice, pivare, mlekare, proizvođače alkoholnih i bezalkoholnih pića, stočne hrane, itd.).<sup>115</sup> Pored ovih pitanja, biće potrebno napraviti i određene izbore, kao što je utvrđivanje osetljivih zona u skladu sa kriterijumima iz Aneksa II Direktive gde će performanse prethodnog tretmana biti strože i samim time skuplje. Postoji i alternativna opcija iz člana 5. stav 8. da se cela teritorija Srbije proglasi osetljivom (eng. *blanket approach*), što bi podrazumevalo i veće investicije.<sup>116</sup> Takođe, kako od uvođenja ovih sistema može zavisiti dostizanje standard kvaliteta životne sredine verovatno će biti neophodno dogovoriti vremensko odlaganje dostizanja dobrog statusa voda u skladu sa članom 4 Okvirne direktive o vodama.<sup>117</sup>

<sup>111</sup> NEAS, str. 24.

<sup>112</sup> Commission of the European Communities, *The Challenge of Environmental Financing in the Candidate Countries* (COM(2001)304).

<sup>113</sup> Navedeno prema diskontovanoj stopi od 5%.

<sup>114</sup> NEAS, str. 78.

<sup>115</sup> V. Aneks III Direktive.

<sup>116</sup> Postoji pritisak na Srbiju da primeni „blanket“ pristup imajući u vidu uticaj zagađenja nitrogenom Crnog mora. Postoje i alternativna mišljenja, da bi bilo dovoljno primeniti mere uklanjanja nitrogena u aglomeracijama preko 100.000 stanovnika što bi pokrilo oko 4 miliona stanovnika ovim zahtevom, ili preko 75% ukupno ispuštenih količina otpadnih voda u Dunav. Pri tome ova pokrivenost bi se povećavala sa očekivanim porastom stanovništva u gradovima.

<sup>117</sup> Budući da Okvirna direktiva u članu 4. stav 4. sama predviđa mogućnost vremenske derogacije u slučaju teškoća u dostizanju cilje-



Prema optimističnom scenariju iz NEAS 2033. godina je uzeta kao dostižna za zahteve Direktive u vezi sa aglomeracijama.<sup>118</sup> U međuvremenu, ipak, nije bilo značajnijeg napretka u izgradnji infrastrukture i u jačanju sistema finansiranja, prihodi domaćinstva kao faktor planiranja održivog finansiranja nisu rasli, a eventualna šteta posle poplava 2014. tek treba da bude uzeta u obzir. Međutim, NEAS je fleksibilan dokument koji je utvrdio metodologiju planiranja na strateškom nivou i predvideo izradu specifičnog plana implementacije ove direktive (eng. *Directive Specific Implementation Plan* – DSIP) kao operativni planski dokument prilagođen pregovorima. DSIP će kao fleksibilan instrument pružiti detaljnije informacije za formulisanje pregovaračkih zahteva.<sup>119</sup> Takođe, u međuvremenu se očekuje utvrđivanje plana upravljanja slivom Dunava. Stoga je gotovo sigurno da će ova procena pretrpeti modifikaciju. Konačno, kako Pregovarački okvir definiše, u slučaju da prilagođavanje Srbije pravnoj tekovini koja zahteva velika finansijska izdvajanja, odgovarajući prelazni aranžmani mogu biti predviđeni samo kao sastavni deo kontinuiranog, detaljnog i finansijski podržanog plana usaglašavanja iza kog stoji posvećenost (eng. *commitment*) države. DSIP će pružiti informativnu osnovu za definisanje takvog plana koji će omogućiti zatvaranje pregovora.

Direktiva 91/676/EEZ o zaštiti voda od zagađenja izazvanog nitratima od poljoprivrednih aktivnosti (Nitratna direktiva)

Nitratna direktiva zahteva od države članice da identifikuje površinske i podzemne vode koje su izložene zagađenju ili riziku zagađenja od poljoprivrednih aktivnosti, odnosno podzemne vode kada je nivo nitrata dostiže 50mg/l, i površinske vode koje su eutroficirane ili pod rizikom eutrofikacije. Država mora definisati *ranjive zone*, tj. zemljište koje ističe u vode koje su identifikovane. Alternativno, ona može definisati akcioni program za celu teritoriju, umesto identifikacije ranjivih zona (*blanket pristup*). Takođe, država mora usvojiti *kodeks dobre poljoprivredne prakse* koja obuhvata sledeće *dobrovoljne* mere:

- ograničenje perioda kada nitrogena đubriva mogu biti primenjena;
- ograničenje uslova pod kojima đubriva mogu biti upotrebljena npr. na strmom zemljištu, zemljištu pokrivenom snegom ili blizu vodotoka itd.
- zahtevi za minimalnim kapacitetima skladištenja stajskog đubriva
- rotacija kultura, pokrivanje zemljišta zimi, i kulturne koje vezuju i sprečavaju oticanje nitrata u toku vlažnih perioda.

Međutim, farmeri sa područja ranjivih zona *moraju* primenjivati mere iz kodeksa kao i dodatne mere ograničenja primene mineralnih i organskih đubriva koji sadrže nitrogen i stajskog đubriva.

---

va kvaliteta voda, moguće je da će ovaj aranžman biti regulisan unutar mehanizma same direktive bez potrebe definisanja odstupanja u Sporazumu o pristupanju.

<sup>118</sup> NEAS, str. 79.

<sup>119</sup> NEAS, str. 11.



Upotreba đubriva u Srbiji je relativno niska u poređenju sa EU te je i zagađenje nitratima poljoprivrednog porekla generalno manja. Međutim, upravljanje stajskim đubrivom i kontrola prakse i na malim i na velikim farmama je slaba. Stoga su neophodne kapitalne investicije procenjen na oko 800 miliona evra (900 miliona uključujući i operativne troškove), naročito u vezi sa izgradnjom kapaciteta za skladištenje stajskog đubriva.<sup>120</sup> Procena NEAS je da bi usaglašenost sa zahtevima direktive mogla biti postignuta 2025. godine. Međutim, konačna procena i pregovarački zahtev će biti definisan kroz izradu DSIP za ovu direktivu.

U skladu sa članom 3. Nitratne direktive Srbija će biti u obavezi da ustanovi ranjive zone na nitrate (eng. Nitrate Vulnerable Zones). Imajući u vidu uticaj eutrofikacije na Crno more, može se očekivati pritisak na Srbiju da primeni *blanket* pristup, što podrazumeva strože mere smanjenja nitrogena, obaveznost kodeksa na celoj njenoj teritoriji i duži period implementacije Direktive. Imajući u vidu trenutnu strukturu proizvodnje kojom dominiraju male farme ovakav pristup može biti težak za sprovođenje. Pri tome, treba uzeti u obzir da će primena režima Direktive o industrijskom zagađenju i Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda (što uključuje i prehrambenu industriju) smanjiti rizike eutrofikacije u određenim zonama. Sa tendencijom povećanja investicija u poljoprivredu i promenom strukture proizvodnje, odnosno pojavom većih farmi koje će biti regulisane sa dva gore pomenuta režima određene podzemne i površinske vode ne bi bile izložene riziku eutrofikacije u smislu kriterijuma Aneksa I Direktive. Drugim rečima, sofisticiranijim pristupom, koji podrazumeva identifikaciju ranjivih zona i fokus na implementaciji režima kontrole industrijskog zagađenja, mogao bi se izbeći scenario dvostrukog regulisanja što je rizik *blanket* pristupa.

### Direktiva 98/83/EZ o kvalitetu vode namenjene ljudskoj potrošnji

Ova direktiva definiše standard kvaliteta koje treba da zadovolji voda za piće, gde se 48 mikrobioloških, hemijskih i drugih parametara moraju redovno nadzirati i testirati. Ukoliko parametri nisu postignuti država članica mora preduzeti korektivne mere kako bi što je moguće pre povratio zahtevan kvalitet. Relevantna tačka na kojoj se kvalitet utvrđuje je slavina.<sup>121</sup> Drugim rečima, iako ne reguliše direktno proces proizvodnje vode za piće direktiva putem standarda kvaliteta posredno utiče na performanse koje postrojenja za snabdevanje vodom za piće i mreža moraju postići.

Prema podacima Instituta za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut” kvalitet vode u periodu 1997-2007. nije zadovoljavao neki od hemijskih i mikrobioloških parametara u između 40% i 50% sistema za snabdevanje vodom za piće, što je posledica gomilanja godina odsustva kapitalnog održavanja.<sup>122</sup> Tek 68% populacije je pokriveno uslugom snabdevanja prečišćenom vodom za piće, dok je u EU27 taj procenat 100%.<sup>123</sup> Veliki problem predstavlja

<sup>120</sup> NEAS, str. 11 i 77

<sup>121</sup> V. član 6. Direktive.

<sup>122</sup> Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut”, *Zdravlje stanovnika Srbije analitička studija 1997-2007* (2008).

<sup>123</sup> NEAS, str. 24.



i zagađenost vode arsenom u Vojvodini.<sup>124</sup> Stoga, je neophodna rekonstrukcija postojećih sistema snabdevanja i prečišćavanja i izgradnja novih sistema.

Prema NEAS troškovi sprovođenja zahteva dostižu 1,3 milijarde evra do 2030. godine<sup>125</sup> ili nominalno oko 2,1 milijarde evra. Srbija će verovatno razmotriti pregovarački zahtev za prelaznim periodom za dostizanje kvaliteta u postojećim sistemima za snabdevanjem. Ipak treba uzeti u obzir da bi investicije u ovaj aspekt javnog zdravlja trebalo da budu prioritet i u godinama pre članstva. Takođe, kada su u pitanju problemi sa prisustvom arsena postoji mogućnost da se unutar sistema same Direktive zahtevaju određene vremenske derogacije (član 9) u odnosu na hemijske parametre kvaliteta u Aneksu I.

Direktiva	Ciljana godina implementacije	Nominalni kapitalni troškovi	Nominalni operativni troškovi	Ukupni nominalni troškovi	Ukupni troškovi diskontovani prema stopi 5%
Direktiva o tretmanu komunalnih otpadnih voda	2030. godina	3.177 milijardi evra	2.248	5.526	3.204
Direktiva o vodi za piće	2030. godina	1.323	787	2.109	1.275
Nitratna direktiva	2025. godina	819	669	1.488	928
Administrativni troškovi					146
					5.552

NAPOMENA: navedene godine predstavljaju naoptimističniji scenario definisan 2011. godine i ne prejudiciraju pregovarački zahtev.

<sup>124</sup> NEAS, str. 75.

<sup>125</sup> Diskontovano prema stopi 5%.



# Sektor upravljanja otpadom

## Pregled najvažnijih standarda

Propisi EU u ovoj oblasti su organizovani u tri grupe: okvirno zakonodavstvo; propisi koji regulišu operacije tretmana otpada; o propisi koji regulišu posebne tokove otpada.

Okvirno zakonodavstvo čini:

- Okvirna direktiva o otpadu (2008/98/EZ), koja uključuje odredbe iz nekadašnje Direktive o opasnom otpadu (91/698/EEZ), otpadnim uljima (75/439/EEZ) i bio-otpad i definiše okvirne ciljeve politike, načela vršenja operacija upravljanja otpadom planiranje upravljanja i sistem dozvola i registracija operatera uključenih u poslove upravljanja otpadom (procesni standardi u najširem smislu);
- Uredba (EZ) br. 1013/2006 o isporuci otpada (reguliše režim prekograničnog kretanje otpada u i van EU).

Propisi koji regulišu operacije tretmana otpada (procesni standardi):

- Direktiva o deponijama (1999/31/EZ);
- Direktiva o industrijskom zagađenju (2010/75/EU) koja je preuzela materiju bivše Direktive o spaljivanju otpada (2000/76/EZ) i uvela postrojenja za spaljivanje otpada u režim ove direktive. Pored toga ova direktiva sadrži generalni zahtev da izbor najbolje dostupne tehnike (BAT) za kategorije postrojenja i sama dozvola za rad u individualnom slučaju uzme u obzir faktor stvaranja otpada.

Propisi koji regulišu posebne tokove otpada:

- Direktiva o otpadnom mulju (86/278/EEZ);
- Direktiva o ambalaži i ambalažnom otpadu (94/62/EZ);
- Direktiva o kraju životnog veka vozila (2000/53/EZ);
- Direktiva o elektronskom otpadu i elektronskoj opremi (WEEE Direktiva 2002/96/EZ);
- Direktiva o rudarskom otpadu (2006/21/EZ); itd.

Okvirna direktiva, Direktiva o deponijama i Direktiva o ambalaži i ambalažnom otpadu su posebno teške i skupe za preuzimanje i sprovođenje u Srbiji.

Okvirna direktiva, Direktiva o deponijama i Direktiva o ambalaži i ambalažnom otpadu su posebno teške i skupe za preuzimanje i sprovođenje u Srbiji.

Troškovi aproksimacije:	Kapitalni troškovi	Operativni troškovi	Administrativni troškovi	Ukupni troškovi
Sektor otpada	0.555 milijardi evra	2.071	0.171	<b>2.795</b>

NAPOMENA: troškovi su diskontovani prema stopi od 5%.



**Okvirna direktiva** nameće širok krug obaveza uključujući:

- uvođenje sistema autorizacije (dozvole i registracije) operatera angažovanih u operacijama upravljanja otpada i zabrana rukovanja otpadom od strane neautorizovanih lica;
- načelo odgovornosti proizvođača (eng. *Extended Producer Responsibility*) – odnosno zahtev da proizvođači otpada finansiraju operaciju upravljanja otpadom tako što će sami biti autorizovani ili će obezbediti da njihovim otpadom rukuju operateri koji su autorizovani;
- pripremu i sprovođenje planova upravljanja otpadom sa ciljem uspostavljanja adekvatne mreže kapaciteta za upravljanje i odlaganje otpada i pripremu i sprovođenje programa prevencije nastanka otpada; i
- specifične obaveze vezane za upravljanje opasnim otpadom i otpadnim uljima.

Za države koje su zavisne od odlaganja na deponije posebno teška je obaveza progresivne redukcije mase biorazgradivog komunalnog otpada koji može biti odlagan na deponije. Država članica je u obavezi da skrene sa deponija 65% mase biorazgradivog otpada u odnosu na ukupnu masu komunalnog otpada koja je odlagana 1995. godine.

Prilikom sprovođenja ovih obaveza države članice su u obavezi da primene načelo hijerarhije upravljanja otpadom, po kojem je bezbedno odlaganje otpada na deponije ili spaljivanje poslednja opcija, a prevencija nastanka otpada najpoželjnija i prva opcija ili alternativno reciklaža i ponovna upotreba otpada kroz proizvodnju energije. Opšti cilj je uspostavljanje društva koje efikasno iskorišćava resurse (eng. *resource efficient society*).

Pored toga, **Direktiva o deponijama** nameće niz ograničenja za korišćenje deponije kao opcije odlaganja otpada kroz nametanje skupih procesnih standarda što podrazumeva:

- primenu tehničkih zahteva zaštite životne sredine za tri klase deponija (opasan, neopasan i inertan otpad);
- zabrana odlaganja otpada bez prethodnog tretmana;
- uspostavljanje kriterijuma prihvatljivosti otpada za svaku klasu deponija;
- specifikacija uslova za dozvolu za rad deponija koja uključuje preduzimanje mera nakon njenog zatvaranja (eng. *aftercare*) i obezbeđenje finansijskih garancija za ceo vek njenog funkcionisanja.

Za države koje su zavisne od odlaganja na deponije posebno teška je obaveza progresivne redukcije mase biorazgradivog komunalnog otpada koji može biti odlagan na deponije. Država članica je u obavezi da skrene sa deponija 65% mase biorazgradivog otpada u odnosu na ukupnu masu komunalnog otpada koja je odlagana 1995. godine. Prema tome, nizom zahteva odlaganje na deponije postaje skuplja opcija čime se podstiče traganje za efikasnijim alternativama u skladu sa hijerarhijom upravljanja.

Direktiva o ambalaži i ambalažnom otpadu je mešovite prirode. Ona definiše suštinske zahteve koje ambalaža kao proizvod mora da ispuni da bi bila stavljena na tržište (npr. po-

dobnost za reciklažu). Međutim, posebno težak zahtev je uspostavljanje sistema za prikupljanje, povraćaj i ponovnu upotrebu ambalaže kako bi se postigla stopa reciklaža od 55 do 80% ukupne mase ambalažnog otpada. Direktiva utvrđuje i specifične ciljeve reciklaže po materijalima: 60% za staklo, karton i papir; 50% za metale; 22,5% za plastiku; i 15% za drvo.

## Upravljanje otpadom i pregovarački proces

Sličan infrastrukturni zaostatak kao u sektoru voda postoji i u sektoru upravljanja otpadom. Ipak, kako je 80% populacije povezano na sistem prikupljanja komunalnog otpada<sup>126</sup> to jeste napredak u odnosu na procenu iz 2009. godine kada je pokrivenost bila 60%.<sup>127</sup> U tom smislu Strategija upravljanja otpadom 2010-2019. će najverovatnije ostvariti cilj dostizanja pokrivenosti prikupljanja od 90% do 2020. godine. Međutim, Srbija u ovom trenutku ima 7 usaglašenih regionalnih centara za upravljanje otpadom sa EU propisima i 2 lokalne sanitatne deponije. Tek negde oko 20% populacije je pokriveno infrastrukturom za odlaganje otpada usaglašenom sa zahtevima Direktive o deponijama. Pored toga postoji oko 160 registrovanih nesanitarnih deponija i preko 3,5 hiljade smetlišta koje je neophodno zaminiti usaglašenim sistemima, zatvoriti i sanirati. Srbija nema spalionice otpada ili sisteme za mehanički i biološki tretman (MBT) kao nešto atraktivnija opcija prema načelu hijerarhije upravljanja, a primarna separacija, reciklaža i korišćenje otpada za proizvodnju energije je i dalje neiskorišćen potencijal.<sup>128</sup> *Nacionalna strategija upravljanja otpadom* je predvidela sledeće ciljeve:

- operativne deponije usaglašene sa propisima EU koje će pokriti 90% populacije do kraja 2019. godine;
- smanjenje odlaganja biorazgradivog otpada na deponije u skladu sa zahtevima Direktive o otpadu do kraja 2025. godine;
- dostizanje ciljeva ponovnog iskorišćavanja i reciklaže u skladu sa zahtevima EU propisa do kraja 2024. godine;
- uspostavljanje kapaciteta za upravljanje opasnim otpadom do kraja 2014; i
- ostvarivanje punog povraćaja troškova (eng. full cost recovery) za prikupljanje i upravljanje komunalnim otpadom do 2022. godine

Prema NEAS, vrednost kapitalnih investicija za uspostavljanje sistema za upravljanje čvrstim komunalnim čvrstim otpadom su procenjene na 555 miliona evra. Međutim, operativni troškovi sistema su značajni, 2.075 milijarde evra uz administrativne troškove koji

I sektor voda i sektor otpada svoje operativne troškove za prikupljanje i tretman komunalnih otpadnih voda i otpada u načelu treba da pokriju od naknada od korisnika (tj. iz prihoda domaćinstava). Stoga je održivosti finansijskog višesektorskog planiranja jedan od izazova u pregovaračkom procesu, kako prihodi domaćinstava ne bi bili zarobljeni za potrebe samo jedne oblasti upravljanja životnom sredinom.

<sup>126</sup> Commission Communication, *Serbia 2014 Progress Report* (COM(2014) 700 Final) str. 56.

<sup>127</sup> NEAS, str. 24.

<sup>128</sup> NEAS, str. 79.



iznose 171 milion. I sektor voda i sektor otpada svoje operativne troškove za prikupljanje i tretman komunalnih otpadnih voda i otpada u načelu treba da pokriju od naknada od korisnika (tj. iz prihoda domaćinstava). Stoga je održivosti finansijskog višesektorskog planiranja jedan od izazova u pregovaračkom procesu, kako prihodi domaćinstava ne bi bili zarobljeni za potrebe samo jedne oblasti upravljanja životnom sredinom.

Otuda će kao i u slučaju Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda, projekcija troškova i rokova dostizanja pune usaglašenosti biti korigovana DSIP-ovima za Direktivu o deponijama i za direktive koje regulišu posebne tokove otpada. Pri tome, politika Unije može u međuvremenu biti korigovana tako što će uvesti ambicioznije ciljeve prevencije, ponovne upotrebe, reciklaže i ponovnog iskorišćavanja u odnosu na trenutno važeće ciljeve. Otuda su mudre najave revizije Nacionalne strategije upravljanja otpadom koja će veći akcenat staviti na primarnu separaciju, kompostiranje, uspostavljanju tržišta reciklažnog materijala, i druge tehnološke opcije koje će Srbiju učiniti manje zavisnim od deponija kao osnovnog rešenja. Konačno, posebno će biti važno obratiti pažnju na Direktivu o rudarskom otpadu koja je u ovom trenutku pomalo ispod radara i rešavanje pitanja komunalnog mulja, ostataka životinja i sl.

## Sektor prevencije i kontrole industrijskog zagađenja

### Pregled najvažnijih standarda

Osnovni instrument politike EU u oblasti kontrole industrijskog zagađenja je Direktiva 2010/75/EU o industrijskim emisijama (eng. *Industrial Emission Directive* – IED) koja je nasledila čuvenu IPPC direktivu 2008/1/EC (eng. *Industrial Pollution Prevention and Control*) i kodifikovala pravo u ovom sektoru.<sup>129</sup> IED se zasniva na integrisanom industrijskim aktivnostima i životnoj sredini. **Integrisan pristup** IED podrazumeva sistem izdavanja dozvola za rad postrojenja koji uzima u obzir njegov ukupan uticaj na životnu sredinu u celini, na mesto partikularne regulacije uticaja na vodu, vazduh, zemljište, prirodne resurse, stanovništvo itd. Drugim rečima dozvola izdata u skladu sa IED pokriva emisije u vazduh, vodu i zemljište, generisanje otpada, upotrebu sirovina, energetska efikasnost, buku, prevenciju incidenata, i obnovu lokacije nakon zatvaranja postrojenja.<sup>130</sup> Regulatorni metod kojim se ovaj pristup ostvaruje sastoji se od objedinjene procedure za izdavanje integrisane dozvole za rad postrojenja. U okviru postupka nadležni organ analizira sve potencijalne uticaje određenog postrojenja na okolinu i definiše tehnološke i tehničke performanse koje ono mora zadovoljiti kako bi zagađenje bilo sprečeno ili minimizirano.<sup>131</sup> Pored, prethodne kontrole, IED predviđa obavezu naknadnog praćenja rada postrojenja i poštovanja uslova iz dozvole, kao i reviziju uslova, npr. u slučaju promene u važećim standardima kvaliteta životne sredine.

<sup>129</sup> U svoje okrilje je preuzela Direktivu 2001/81/EZ o velikim ložištima (eng. *Large Combustion Plants* – LCP), Direktivu o spaljivanju otpada (2000/76/EZ) itd.

<sup>130</sup> V. <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/legislation.htm>

<sup>131</sup> Vladimir Ateljević, Zoran Sretić, Siniša Mitrović, Prvoslav Plavšić, *Izazovi evropskih integracija u oblastima zaštite životne sredine i održivog razvoja lokalnih zajednica* (PALGO, 2011), str. 52.

Granične vrednosti emisija iz dozvole se baziraju na standardu **najboljih dostupnih tehnika** (eng. *Best Available Techniques – BAT*).<sup>132</sup> *BAT zaključci* (dokumenti koji sadrže informacije o nivoima emisija koji se vezuju za najbolju dostupnu tehniku) predstavljaju referencu za formulisanje uslova iz dozvole.<sup>133</sup> Takođe, već je pomenuto da će nadležni organ pored BAT graničnih vrednosti definisati dodatne uslove ukoliko su neophodni za usaglašavanje performansi postrojenja sa važećim standardom kvaliteta životne sredine na određenoj lokaciji.<sup>134</sup>

S druge strane, IED predviđa određena odstupanja (**elemente fleksibilnosti**) koja daju organu diskreciono pravo da definiše blaže granične vrednosti u dozvoli ukoliko bi granične vrednosti bazirane na BAT zaključcima iziskivale neproporcionalno visoke troškove u odnosu na potencijalne ekološke koristi uzimajući u obzir stanje životne sredine na geografskoj lokaciji ili tehničke karakteristike instalacije. Takođe, Poglavlje III IED koje reguliše velika ložišta sadrži posebne elemente fleksibilnosti za blaže granične vrednosti emisije za NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub> i pepeo iz postojećih postrojenja (prelazni nacionalni plan iz člana 32. i izuzeće zbog ograničenog radnog veka iz člana 33). Međutim bilo koji režim fleksibilnosti ne može ići na uštrb važećeg standarda kvaliteta životne sredine koji važi na lokaciji u pitanju. IED, prirodno, ima važne veze sa dostizanjem standarda kvaliteta vazduha (CAFE Direktiva 2008/50/EZ), vode (Okvirna direktiva za vode 2000/60/EZ), ciljevima upravljanja otpadom i borbom protiv klimatskih promena (Direktiva 2003/87/EC o šemi za trgovinu emisijama gasova staklene bašte).

Sektori industrije i postrojenja koja su obuhvaćena IED režimom su definisana u Aneksu I (energetika, proizvodnja i prerada metala, hemijska industrija, industrija minerala, upravljanje otpadom, prehrambena industrija, itd).

## Sektor industrije i pregovarački proces

Već je ukazano na bliskost veze između filozofije unutrašnjeg tržišta i slobodne konkurencije sa politikom zaštite životne sredine. Načelo jednakih uslova konkurencije (eng. *level playing field*) na prostoru jedinstvenog tržišta se u politici životne sredine sprovodi kroz definisanje zajedničkog standarda koje *eksternalije internalizuju* u troškove proizvodnje, odnosno u konačnoj ceni proizvoda. IED u ovom slučaju uvodi standarde koji se odnose na ekološke performanse postrojenja čiji operateri plasiraju proizvode ili usluge na tržištu Unije. S tim u vezi, ukazano je da bliskost ciljeva unutrašnjeg tržišta sa obavezom direktive čije odlaganje je predmet pregovaračkog zahteva utiče na mogućnost dobijanja prelaznog perioda, njegovu dužinu i domašaj.

<sup>132</sup> **Najbolje dostupne tehnike (BAT)** – najdelotvornije i najmodernije faze u razvoju aktivnosti i načinu njihovog obavljanja koje omogućavaju pogodniju primenu određenih tehnika za zadovoljavanje graničnih vrednosti emisija, propisanih u cilju sprečavanja ili, ako to nije izvodljivo, u cilju smanjenja emisija i uticaja na životnu sredinu u celini. **Najbolja** – najefikasniji učinak u postizanju visokog nivoa opšteg nivoa zaštite životne sredine. **Dostupna** – tehnika razvijena do stepena koji omogućava primenu u određenom sektoru industrije pod ekonomski i tehnički prihvatljivim uslovima, uključujući troškove i koristi, ako je pod uobičajenim uslovima dostupna operateru. **Tehnika** – način na koje je postrojenje projektovano, izgrađeno, održavano, na koji funkcioniše i stavlja se van pogona ili zatvara, uključujući i tehnologiju koja se koristi.

<sup>133</sup> V. <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/legislation.htm>

<sup>134</sup> V. član 18 IED.





Ukupni procenjeni troškovi prilagođavanja u ovom sektoru su procenjeni na 1.540 milijardi evra (kapitalne investicije 1.101 milijarda, operativni troškovi 344 miliona i administrativni troškovi 93 miliona) za period 2011-2030. godine.<sup>135</sup> Najveći segment potrebnih investicija se odnosi na zahteve Direktive 2000/81/EZ o velikim ložištima (uvođenje elektrostatičkih filtera, odsumporavanje, smanjenje zagađenja NOx u termoelektranama i troškovi prilagođavanja toplana)<sup>136</sup> i na remedijaciju istorijske štete.<sup>137</sup> Pored troškova u ovom sektoru, industrija će snositi i najveći teret prilagođavanja standardima kvaliteta vazduha i zahtevima borbe protiv klimatskih promena (dodatnih 452 miliona evra).<sup>138</sup> U skladu sa načelom „zagađivač plaća” teret finansiranja prilagođavanja standardima u ovoj oblasti snosiće industrija. Šire makroekonomske konsekvence će se osetiti u sektoru energetike jer će se troškovi prilagođavanja termoelektrana i toplana zahtevima Poglavlja 3 IED (koji sadrži modifikovana pravila bivše Direktiva 2001/80/EZ o velikim ložištima) reflektovati na cenu struje i usluge grejanja (internalizacija eksternalija).<sup>139</sup> S druge strane, gubitak nepriлагоđavanja ili kašnjenja u prilagođavanju može biti „nepredviđeno” povlačenje određenih energetske i industrijskih kapaciteta sa tržišta, nekonkurentnost i štetu na životnoj sredini.

Troškovi aproksimacije:	Kapitalni troškovi	Operativni troškovi	Administrativni troškovi	Ukupni troškovi
Industrijsko zagađenje	1.101 milijarda evra	344	93	<b>1.540</b>

NAPOMENA: troškovi su diskontovani prema stopi od 5%.

<sup>135</sup> NEAS, str. 25; Kao što je rečeno za prethodne sektore, preciznije procene će biti moguće kada budu dostupne informacije o planiranim investicijama od samih operatera postrojenja koji će biti sastavni deo DSIP za IED. Informacije će biti dostupnije kroz informacije stečene u postupku izdavanja integrisanih dozvola u skladu sa Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja.

<sup>136</sup> Ukidanjem Direktive o velikim ložištima sa usvajanjem IED njeni modifikovani (sada stroži) zahtevi graničnih emisija (sumpor, NOx i pepeo) su preneti u Poglavlje 3 IED.

<sup>137</sup> NEAS, str. 67.

<sup>138</sup> NEAS, str. 25; Kada je u pitanju sprovođenje klimatskog paketa propisa u vreme kada je pisan NEAS nisu bili dovoljno poznati parametri za procenu troškova sprovođenja, pre svega, Direktive 2009/29/EZ o izmenama Direktive 2003/87/EZ o šemi trgovine emisijama GHG. Troškovi kupovine prava za emitovanje GHG npr. mogu varirati prema cenama koje jedinice emisije postignu na tržištu. Takođe, industrija će morati da se prilagodi zahtevima Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda (članovi 11 i 13) i politici upravljanja otpadom i energetske efikasnosti (kod IED postrojenja ovo je trošak povezan sa uvođenjem BAT). Poljoprivredni sektor (velike farme, klanice, itd.) će imati dodatne troškove u vezi sa zahtevima Nitrarne direktive.

<sup>139</sup> NEAS, str. 68.



Ipak, industrija u Srbiji ima vremenski prostor od najmanje 5-6 godina (eng. *window of opportunity*) koji može iskoristiti kako bi svoja postrojenja dovele na BAT nivo pre članstva.<sup>140</sup> Takođe, određena neprilagođena energetska postrojenja bi mogla uživati produžen rad direktno po osnovu derogacije iz člana 33. IED (klauzula izuzeća zbog ograničenog radnog veka) do 31. decembra 2023. godine, ukoliko bi Srbija postala članica pre toga. Ipak, vremenski period do članstva treba doslovno shvatiti kao „prelazni period” za prilagođavanje celokupne industrije, jer će prelazne mere (ukoliko budu ugovorene) biti višestruko ograničene:

- na postojeća postrojenja imenovana u Sporazumu;
- vremenski;
- i u odnosu na konkretan zahtev iz EU propisa.

Naime, pregovori o prelaznim aranžmanima za IED će se voditi u skladu sa dosadašnjom praksom proširenja, postrojenje po postrojenje (eng. *installation by installation*). Takođe, prelazni periodi se ne odobravaju za nove investicije što može uključivati i postojeća postrojenja koja su u međuvremenu značajno rekonstruisana. Biće izuzetno teško dobiti prelazne periode duže od 5 godina zbog pravila o distorziji konkurencije iz Pregovaračkog okvira. Konačno, fokus može biti ograničen na zahteve IED koji se odnosi na određene strateške sektore kao što je energetika i specifične zahteve iz direktive (Poglavlje 3) ali ne i na celokupan BAT režim direktive (Poglavlje 2). S tim u vezi, ne bi trebalo ispustiti iz pregovaračke strategije druge zahteve IED i industrijske sektore, naročito prehrambenu industriju. Sektor hrane je naročito regulisan. Pored IED, na ovaj sektor se odnose zahtevi u sektoru voda (Direktiva o tretmanu komunalnih otpadnih voda i član 13, Nitratna direktiva) i propisi iz Poglavlja 12 (naročito segment dobrobiti životinja i rešavanje pitanja otpada životinjskog porekla) koji će takođe zahtevati značajne i pravovremene investicije u prilagođavanje.

Konačno, iako nije deo sektora industrijskog zagađenja, postrojenja u IED režimu su pokrivena i režimom trgovine emisijama gasova staklene bašte (Direktiva 2003/87/EZ) čija će treća faza 2013-2020. biti okončana kada Srbija bude na pragu članstva prema optimističnom scenariju. Posebna pažnja pregovaračke strukture će biti posvećena pravovremenom prilagođavanju industrije zavisne od energije iz fosilnih goriva ovom aspektu politike EU. To će možda zahtevati i ugovaranje specifičnog prilagođavanja Direktivi 2003/87/EZ za meko prizemljenje industrije (eng. *soft landing*).

---

<sup>140</sup> Stav Evropskog saveta je da narednog proširenja neće biti pre 2020. godine.



## 4. Ključni izazovi u Poglavlju 27

NEAS je identifikovao tri ključna izazova u preuzimanju obaveza iz Poglavlja 27:

1. zakonodavni izazov;
2. institucionalni izazov; i
3. ekonomski izazov.

### Zakonodavni izazov

Zakonodavna aktivnost EU u ovoj oblasti je robusna. Pri tome, u pitanju su propisi često tehničke prirode čije preuzimanje zahteva kombinovanje znanja pravnika, ekonomiste i inženjera. Iako je srpsko zakonodavstvo prenelo načela politike EU iz člana 191. Ugovora o funkcionisanju EU i u značajnom delu zahteve iz većine sektora (npr. horizontalno zakonodavstvo, sektor otpada, sektor vazduha, buka, hemikalije, zaštita prirode i u određenom segment industrijsko zagađenje i vode) nedostaju određena „meka” znanja i „politička vizija”. Pre svega utisak je da je prenošenje EU propisa vršeno bez prethodne analize adekvatnih institucionalnih aranžmana za njihovo sprovođenje i primenu, promišljenog načina finansiranja, i odsustvo analize troškova i dobiti. Npr. Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja je usvojen 2004. godine a do danas je izdato 11 integrisanih dozvola, iako je procena da u Srbiji ima oko 200 IED postrojenja. Takođe, nakon usvajanja propisa, nedovoljno se analiziraju njihovi efekti, da li su efikasni, da li ima višestruke regulacije, da li propisi dovode do poboljšanja ekoloških performansi društva, doprinose unapređenju kvaliteta životne sredine, da li su smanjene ili izbegnute štete, itd. Takođe, pozitivni efekti politika i kada ih ima nisu pristupni u javnosti što utiče na opšteprisutni skepticizam u pogledu autoriteta samih propisa. Nedovoljno stateško pozicioniranje ove oblasti kod političkih donosilaca odluka uslovalo je nestabilnost administrativne strukture i nestalnost u finansiranju implementacije politika.<sup>141</sup> Posledica ovakvog pristupa je odsustvo same politike i dugoročnog strateškog pravca u ovoj oblasti koja prevazilazi mandate jedne Vlade. Politički rizik se odražava na autoritet, pravnu sigurnost i delotvornost zakonodavne politike. Takođe uočljiv je praktičan zaostatak u odnosu projekcije strateških dokumenata usvojenih u prethodnom periodu, uključujući i sam NEAS. NEAS je predvideo 2014. godine kada će biti dostignuta puna usaglašenost zakonodavstva, međutim od njegov usvajanja 2011. pomaci su bili neznatni. Takođe, trebalo bi jačati kapacitet administracije da prati promena propisa na nivou EU i upozotava javnost i operatere na značaj pravovremenog prilagođavanja tim promenama.

<sup>141</sup> Ministarstvo je od samostalnog resora u više saziva vlade postajala jedno od nadležnosti ministarstava sa više portfelja, međusobno suprotstavljenih (energetika, rudarstvo, poljoprivreda, itd. kao veliki zagađivači sa resorom životne sredine koji treba da ih kontroliše). Takođe, Agencija za hemikalije i Fond za zaštitu životne sredine su uvedeni 2010. godine i ubrzo su ukinuti nakon što su već postali operativni, što je pored zastoja u sprovođenju propisa u oblasti hemikalija i zastoju u finansiranju projekata u oblasti životne sredine uslovalo i odliv kadrova u privatni sektor.

## Institucionalni izazov

Institucionalni izazov je velik. Zbog specifične prirode zakonodavstva njegovo sprovođenje zahteva obučene profesionalce na svim relevantnim nivoima i različitim profila, od akademije, do inženjera, pravnika eksperata za pravo životne sredine, ekonomista i ekologa. Postoji apsolutna potreba da država izgradi inspektorate na centralnom i regionalnom nivou sa adekvatnim resursima, ovlašćenjima i sistemom kazni.<sup>142</sup> Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, u čijem okviru funkcioniše Agencija za zaštitu životne sredine i Direkcija za vode, pokriva većinu nadležnosti iz pravnih tekovina. Ministarstvo zdravlja je odgovorno za vodu za piće, a Ministarstvo unutrašnjih poslova za domen civilne zaštite. Nadležnost za implementaciju klimatske politike je u načelu u rukama resornog ministarstva, ali bez konkretnih regulatornih instrumenata za sprovođenje pravnih tekovina koje tek treba preuzeti. Takođe, Srbija je u značajnoj meri decentralizovala sprovođenje politike poveravanjem poslova iz svoje nadležnosti AP Vojvodini i jedinicama lokalne samouprave, naročito u domenu strateške procene uticaja, procene uticaja projekata i kod izdavanja dozvola za određena IED postrojenja ukoliko se objekti nalaze na teritoriji AP Vojvodina, odnosno ukoliko je jedinica lokalne samouprave nadležna za izdavanje građevinske dozvole.

Nakon usvajanja propisa, nedovoljno se analiziraju njihovi efekti, da li su efikasni, da li ima višestruke regulacije, da li propisi dovode do poboljšanja ekoloških performansi društva, doprinose unapređenju kvaliteta životne sredine, da li su smanjene ili izbegnute štete, itd.

Pravne tekovine EU, ne sprečavaju da nedležnosti za sprovođenje pravnih tekovina Unije budu podeljene između više institucija i više nivoa vlasti. Lokalnim, regionalnim vlastima može biti poverena nadležnost za izdavanje dozvola za emisije u vazduh, vodu, ili zemljište i monitoring.<sup>143</sup> Međutim, podela nadležnosti mora biti jasna, a delotvorno sprovođenje ciljeva direktiva mora biti obezbeđena na celoj teritoriji države da bi se decentralizacija smatrala održivom.

NEAS je procenio da će za potrebe administrativnih troškova biti neophodno 536 miliona evra u periodu 2011-2030. (povećanje kadrova, zarade zaposlenih, obuke, opremanje objekata, oprema za laboratorije, izrade studija itd). Međutim, da bi se jačanje kapaciteta sprovelo neophodno je obezbediti stabilnost institucija i kontinuirano, stabilno i namensko finansiranje politike, kroz primenu načela „zagađivač plaća” i punog povraćaja troškova (eng. *full cost recovery*) ekoloških usluga (upravljanja otpadom, snabdevanje vodom i prikupljanje i tretman otpadnih voda). Integrisanom pristupu životnoj sredini bi odgovaralo uspostavljanje profesionalne, nezavisne regulatorne agencije kakve postoje u mnogim državama članicama EU, ili bolje definisanu koordinaciju između resora, naročito u domenu izdavanja

<sup>142</sup> European Commission, *Main administrative structures required for implementing the acquis in Chapter 27 – Environment and climate change* (2013) str. 1

<sup>143</sup> Ibid.



dozvola i izbegavanja višestruke regulacije. Prva opcija je možda skuplja sa stanovišta administrativnih troškova, ali bi efikasnijim sprovođenjem propisa koristi od prevencije eksternija bile veće, a rizik „regulatorne otmice“ (eng. *regulatory capture*) bio manji.<sup>144</sup> Druga opcija je kratkoročno jeftinija, ali se postavlja pitanje, da li u sadašnjem kontekstu u kojem se prilagođavanje privrednih sektora EU propisima vidi kao trošak, a ne kao investicija, moguće uspostaviti integrisan pristup politici životne sredine? U oba slučaja da bi institucionalni „setup“ proizvodio rezultate neophodno je uspostavljanje određene političke filozofije koja će prepoznati problem životne sredine kao deo procesa izgradnje konkurentne privrede, a ne kao posao koji treba „odraditi“ za potrebe pristupanja Uniji.

## Ekonomski izazov

Ekonomski izazov aproksimacije u Poglavlju 27 je enorman. U Srbiji se blizu 90% komunalnih i industrijskih otpadnih voda ispušta bez prethodne obrade (direktno ili putem kanalizacionog sistema) u reke.<sup>145</sup> Najveći gradovi Novi Sad, Beograd i Niš nemaju sistem za preradu komunalnih otpadnih voda. Poređenja radi ta stopa se pre pristupanja država CIE kretala od 33 do 77%.<sup>146</sup> Takođe, pokrivenost stanovništva usaglašenim sistemima upravljanja otpadom je niska, negde oko 20%. Stopa reciklaže čvrstog komunalnog otpada je 4% dok je u Uniji preko 40%. Konačno stopa izloženosti stanovništva azotnim oksidima je 35% per capita viša nego u EU, i 5,5 puta veća kada govorimo o emisijama sumpor dioksida.<sup>147</sup> Ovi podaci ukazuju na drastično zaostajanje komunalne i energetske infrastrukture za nivoom ekoloških usluga i performansi u EU. Evropska komisija je procenjivala da je za usaglašavanje država Centralne i Istočne Evrope (CIE) u Poglavlju 27 potrebno ulaganje na nivou 2 do 3% BDP.<sup>148</sup> Uzimajući u obzir stanje infrastrukture i troškove koje su države prethodnih talasa proširenja imale NEAS je procenio ukupne troškove Srbije (kapitalne, operativne i administrativne) na 10,6 milijardi evra za period 2011-2030.<sup>149</sup>

Operativni troškovi čine važan deo strukture ukupnih troškova, oko 4,6 milijardi evra.<sup>150</sup> Ipak, operativni deo troškova neće moći da se finansira iz međunarodnih izvora (EU fondova, donacija ili međunarodnih finansijskih institucija) već, u skladu sa primenom načela „zagađivač plaća“ i načela punog povraćaja troškova, iz privatnih izvora, naknada za korišćenje usluga i budžeta.<sup>151</sup> Drugim rečima, biće neophodno dodatno finansiranje iz domaćih izvora i progresivno i održivo uspostavljanje tarifa za korisnike usluga koje će pokrivati operativne troškove komunalne infrastrukture nakon što se kapitalne investicije okončaju. Do tog mo-

144 „Regulatory capture“ je termin koji označava situaciju kada organ kroz javnu politiku zastupa partikularni interes nekog sektora industrije na štetu opšteg interesa.

145 Agencija za zaštitu životne sredine – Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine, *Environment in Serbia – an indicator based review* (Beograd, 2007) str. 26 i 99-100.

146 Commission of the European Communities, *The Challenge of Environmental Financing in the Candidate Countries* (COM(2001)304)

147 NEAS, str. 9.

148 Commission of the European Communities, *The Challenge of Environmental Financing in the Candidate Countries* (COM(2001)304) str. 4.

149 NEAS, str. 24, prema diskontovanoj stopi od 5%.

150 Ibid.

151 NEAS, str. 9.

menta neophodno je finansirati kapitalne troškove, odnosno gradnju infrastrukture u skladu sa zahtevima direktiva. Strateški pristup NEAS podrazumeva da se teret kapitalnih investicija premosti kroz maksimalizaciju apsorpcije besplatnog novca (tj. EU fondova) u pretpristupnoj i fazi nakon pristupa, tako da „pik” kapitalnih investicija bude u godini uoči i u prvim godinama članstva u EU. U međuvremenu bi prosečna ekonomska snaga domaćinstava dovoljno ojačala da može da *priušti* (eng. *afford*) finansiranje operativnih troškova izgrađene komunalne infrastrukture iz sopstvenih prihoda. Drugim rečima, funkcija strukturnih fondova EU u skladu sa NEAS pristupom je da nadomesti nemogućnost finansiranja gradnje infrastrukture iz redovnih izvora (prihoda domaćinstva kao glavnog korisnika) u prelaznom periodu.

Operativni deo troškova neće moći da se finansira iz međunarodnih izvora (EU fondova, donacija ili međunarodnih finansijskih institucija) već, u skladu sa primenom načela „zagađivač plaća” i načela punog povraćaja troškova, iz privatnih izvora, naknada za korišćenje usluga i budžeta.

Međutim, koristi od ovakvih investicija se često zanemaruju. Niski standardi zaštite životne sredine i prekomerno odlaganje uvođenja zahteva iz pravnih tekovina implicira skrivene troškove čije izračunavanje se zanemaruje. Takav poimanje ekonomije je neodrživo, kratkovidno i pogubno. Glavne koristi od investicija u primeni pravnih tekovina su:

- izbegnute štete po život (smanjena smrtnost);
- izbegnuta šteta po zdravlje (smanjen morbiditet);
- izbegnuta šteta na imovini i poljoprivrednoj proizvodnji;
- koristi od unapređenog ekosistema (v. tabelu dole)

Konačno, ovde govorimo o dugoročnim investicijama u javnu infrastrukturu, podizanju konkurentnosti ekonomije kako bi mogla da izdrži pritisak slobodne konkurencije na unutrašnjem tržištu (ekonomski kriterijum članstva) i uvođenju novih tržišta (zelena ekonomija). Drugim rečima, u pitanju su ulaganja u podizanje opšteg bogatstva srpskog društva i kvaliteta uslova života.

Rezultati analize troškova i dobiti sprovođenja EU propisa iz NEAS		
Sektor	Troškovi	Dobiti
Vode	5.552	7.891
Otpad	2.796	2.705
Vazduh i industrijsko zagađenje	1.992	14.737
Svi ostali sektori	244	Nisu monetizovani u NEAS
<b>Ukupni troškovi i koristi</b>	<b>10.584</b>	<b>25.333 milijardi evra</b>

**NAPOMENA:** Koristi su monetizovane za period 2011-2030. godina.





## 5. Umesto zaključka (NEAS pristup i sledeći koraci)

Srbija je tokom septembra i novembra 2014. godine prošla fazu analitičkog pregleda zakonodavstva Unije i predstavljanja stepena usaglašenosti domaćeg zakonodavstva sa pravom EU u Poglavlju 27. U ovom trenutku (maj 2015) Evropska komisija analizira podatke koje je Srbija dostavila u toku bilateralne faze analitičkog pregleda kako bi sastavila izveštaj i predložila Savetu naredne korake u pregovaračkom procesu. Izvesno je da je Srbija značajno napredovala kada je u pitanju formalna usaglašenost sa propisima EU. Međutim, činjenica je da Srbija zaostaje infrastrukturno za zahtevima iz EU propisa, da nema uspostavljenu institucionalnu stabilnost i trajan i održiv sistem finansiranja. Ukratko, nedostaje dugoročna filozofija politike životne sredine.

Ipak, Srbija je oktobra 2011. usvojila Nacionalnu strategiju za aproksimaciju u oblasti životne sredine (NEAS), planski dokument koji je specifičan u odnosu na druge takve dokumente jer je isključivo posvećen preuzimanju pravnih tekovina Unije u Poglavlju 27 i pregovorima o pristupanju Srbije u EU. Iako, od tog trenutka Srbija nije beležila značajnije pomake u prenošenju i sprovođenju, i određene projekcije iz NEAS nisu ostvarene, strateški pravac i metodološki pristup je i dalje aktuelan.

Koliko je usmeravanje resursa na uspostavljanje kapaciteta prihvatanja besplatnog novca važni ukazuju uporedni primeri Bugarske, Rumunije i Poljske. Rumuniji i Bugarskoj je iz Kohezionog fonda za period 2007-13. alocirano €19,7 milijardi, odnosno €6,9. Međutim, iskorišćenost do januara 2012. godine u Rumuniji je bila 4% a u Bugarskoj 19%.<sup>152</sup> S druge strane Poljska je uspela da prihvati 92% svoje alokacije u istom periodu koja je iznosila €59,5 milijardi.<sup>153</sup> Štednja ne sme biti izgovor za odsustvo alokacije domaćih izvora za finansiranje projekata iz pretpristupnih fondova i zapošljavanje i obuku i dobro plaćanje kadrova koji će obezbediti visoku stopu iskorišćenosti besplatnih para EU nakon pristupanja.

Na toj pretpostavci NEAS je uspostavio metodološki okvir za buduće finansijsko planiranje i podršku u donošenju odluka. Ovo je važno istaći, budući da ekonomske procene koje je NEAS izneo 2011. mogu biti korigovane, i parametri promenjeni,<sup>154</sup> ali ustanovljen metod zasnovan na *načelu pristupačnosti*<sup>155</sup> (eng. *affordability*), i gore navedene okvirne politike, ostaju na snazi kao razuman pristup. Stoga je NEAS predvideo izradu posebnih planova

<sup>152</sup> Euroactiv, Romania, Bulgaria have 'missed opportunity' to use EU funds (3. septembar 2012.) <http://www.euractiv.com/priorities/france-laments-romania-bulgaria-news-514574> pristupljeno 31. maja 2015.

<sup>153</sup> V. Insideeuropa <http://insideeuropa.eu/taxonomy/term/35> pristupljeno 31. maja 2015.

<sup>154</sup> Npr. NEAS je svoje procene zasnivao na 2019. godini kao referentnoj godini članstva za potrebe planiranja finansijskog aspekta strategije. Takođe, procene su se zasnivale na stopi rasta BDP od 5% i rastu prihoda domaćinstava, odnosno pristupačnosti (*affordability*), što se nije dogodilo, te su potrebne korekcije procena za potrebe izrade pregovaračke pozicije.

<sup>155</sup> Načelo pristupačnosti je ekonomska metoda koje međunarodne finansijske institucije koriste za procenu isplativosti investicije. Npr. uobičajena stopa pristupačnosti za investicije u prikupljanje i tretman otpadnih voda je 4% od prihoda domaćinstva, odnosno 1,5% za prikupljanje i tretman otpada. Što su prihodi domaćinstva veći to je pristupačnost investicije veća i obrnuto. Politika maksimizacija apsorpcije EU fondova ima za cilj da da nedomesti razliku između pristupačnosti i pune naknade troškova usluga ukoliko ona postoji.



za implementaciju pojedinačnih direktiva (*Directive Specific Implementation Plans*) koje će pružiti neophodne informacije pregovaračkoj strukturi za potrebe pregovora, naročito za usaglašavanje prelaznih perioda sa EU.<sup>156</sup> Takođe, izrada DSIPova je u skladu sa zahtevom Pregovaračkog okvira jer spremnost Unije da odobri prelazne mere zavisi od potkrepljenosti zahteva sa kontinuiranim, detaljnim i finansijski podržanim planovima.<sup>157</sup>

Međutim, jasno je da će Srbija morati uspostaviti institucionalni i finansijski mehanizam da bi se „stvari” istinski pokrenule u ovoj oblasti. Drugim rečima, političke odluke moraju biti donete i konsenzus oko njih uspostavljen. Resursi su ograničeni, ali i dalje mogu da se usmeravaju u prioritete i kapacitete koje (bi) društvo (trebalo da) smatra važnim. Istovremeno, to znači i žrtvovanje određenih prioriteta koji kratkoročno deluju oportuno ali srednjoročno i dugoročno traće ljudske i prirodne resurse srpskog društva.

Politička kultura održivog razvoja istinski integrisana u ljude, a ne u dokumente, mogla bi biti vodilja svih naših političkih činilaca.

Srbija zaostaje infrastrukturno za zahtevima iz EU propisa, da nema uspostavljenu institucionalnu stabilnost i trajan i održiv sistem finansiranja.

Koliko je usmeravanje resursa na uspostavljanje kapaciteta prihvatanja besplatnog novca važni ukazuju uporedni primeri Bugarske, Rumunije i Poljske. Rumuniji i Bugarskoj je iz Kohezionog fonda za period 2007-13. alocirano €19,7 milijardi, odnosno €6,9. Međutim, iskorišćenost do januara 2012. godine u Rumuniji je bila 4% a u Bugarskoj 19%. S druge strane Poljska je uspela da prihvati 92% svoje alokacije u istom periodu koja je iznosila €59,5 milijardi. Štednja ne sme biti izgovor za odsustvo alokacije domaćih izvora za sufinansiranje projekata iz prepristupnih fondova i zapošljavanje i obuku i dobro plaćanje kadrova koji će obezbediti visoku stopu iskorišćenosti besplatnih para EU nakon pristupanja.

<sup>156</sup> NEAS, str. 9 i 15.

<sup>157</sup> Pregovarački okvir, tačka 33; Izrada DSIPova je planirana za period 2015/16. Oni su pregovarački instrument za obrazlaganje pregovaračkih zahteva za prelaznim merama.



NEAS je ustanovio tri pragmatične politike za uspješno pregovaranje i zatvaranje Poglavlja 27:

**DOMAĆE ZAKONODAVSTVO TREBA DA ODRAŽAVA ZAHTEVE PRAVNIH TEKOVINA UNIJE; NI MANJE NI VIŠE (eng. *no less, no more*)**

- pristupiće se uvođenju dodatnih zahteva i strožeg standarda u odnosu na tekovine, samo ukoliko to nije u suprotnosti sa pravom EU i kada je to opravdano i ekonomski i ekološki. Drugim rečima, pristup nalaže izbegavanje „pozlaćivanja” (eng. *gold plating*) koje izaziva dodatne troškove sprovođenja;

**MAKSIMALIZACIJA ISKORIŠĆENOSTI BESPLATNOG NOVCA (novca iz fondova EU i bilateralnih donacija)**

– drugim rečima, neophodna je uravnotežena ekonomska politika koja će minimizirati potrebu za intervencijom iz budžeta. Pristup podrazumeva uspostavljanje odgovarajućih kapaciteta za apsorpciju sredstava iz pretpristupnih i strukturnih fondova Unije. Takođe, pristup znači da prioritet mora biti otklanjanje uskih grla za infrastrukturne projekte, reformisanje javnih komunalnih preduzeća kako bi poslovali u skladu sa ekonomijom obima, i stvaranje ambijenta podsticajnog za privatno investiranje; i

**USREDOTOČENJE OGRANIČENIH RESURSA NA SPROVOĐENJA TEKOVINE EU**

– rad na usklađivanju i sprovođenju pravnih tekovina EU treba da ima apsolutni prioritet u odnosu na druge nacionalne agende; finansijski i ljudski resursi moraju biti preraspoređeni u skladu sa ovim pristupom, naročito imajući u vidu mere ograničenja budžetske potrošnje i zapošljavanja ljudstva.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> NEAS, str. 9-10.

# Životna sredina i Narodna skupština Republike Srbije

*Milica Vojić Marković*

Jasno određena politika prema zaštiti životne sredine i mnogo aktivniji odnos prema zaštiti životne sredine postaju sve veća potreba svakog savremenog društva. Vrlo je važno, istovremeno i vrlo teško, naći pravu meru između potrebe za privrednim i ekonomskim razvojem i potrebe da se zaštiti životna sredina.

Oblast zaštite životne sredine u EU je važna tema više od trideset godina, u okviru koje su doneti strogi i primenljivi zakoni na svim nivoima vlasti:

- formirana administracija koja je po stručnosti i efikasnosti na visokom nivou;
- primena zakona se ne dovodi u pitanje jer formirani mehanizmi ne zavise od političke volje;
- i, na kraju, ali nikako najmanje važno, podignuta osetljivost i svest građana koliko su pitanja zaštite životne sredine važna za njihov svakodnevni život i koliko su oni sami moćni da doprinesu, ne samo opštem boljitku u ovoj oblasti, nego i odlukama koje se donose u njihovo ime.

Održivi razvoj i zaštita životne sredine su među najvažnijim temama EU i ona je u ovoj oblasti planirala da dostigne vrlo visoke ciljeve do 2020. godine.

Naravno, nije mi bila namera da činjenicama koje sam iznela prikazem stanje u EU savršenim, potpuno sam svesna koliko nedostataka ima u tom uređenom sistemu, ali je ova konstatacija prosto proizašla iz poređenja sa situacijom u oblasti zaštite životne sredine u Srbiji.

---

## Hronologija važnih događaja za oblast životne sredine – donošenje propisa

U Srbiji je zaštita životne sredine tema koja je počela stidljivo da se pojavljuje u poslednjih petnaestak godina, a oblast je počela da se zakonski uređuje od 2004. godine (ako se ne računa jedan pokušaj tog tipa devedesetih godina, ali je u tom zakonu bilo veoma malo elemenata savremenog uređenja sistema). Naravno, da bi se oblast uredila i da bi se njom upravljalo potrebno je uspostaviti zakone koji su najvažniji instrument upravljanja jednom oblašću.

Ovde ću dodati sasvim kratku hronologiju zakonodavne aktivnosti RS u oblasti zaštite životne sredine i vrlo jednostavnu analizu istih i počecu, naravno, od najvažnijeg zakona u jednoj državi, od Ustava (2006. godine).



Održivi razvoj i zaštita životne sredine su među najvažnijim temama EU i ona je u ovoj oblasti planirala da dostigne vrlo visoke ciljeve do 2020. godine.

Ustav Republike Srbije u čl. 74. utvrđuje pravo svakog građanina na zdravu životnu sredinu i na pravovremenu i punu obaveštenost o njenom stanju.

Dalje odredbe Ustava utvrđuju odgovornost Republike, autonomne pokrajine za zaštitu zaštite životne sredine i određuje ovlašćenja za upravljanje zaštitom životne sredine na republičkom, pokrajinskom i na nivou lokalne samouprave.

Tokom 2004. godine doneto je nekoliko sistemskih i važnih zakona iz ove oblasti poput Zakona o zaštiti životne sredine, koji je najvažniji pravni akt u ovoj oblasti i koji je 2009. godine pretrpeo izmene i dopune; zatim Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine, Zakon o upravljanju otpadom.

Ustav Republike Srbije u čl. 74. utvrđuje pravo svakog građanina na zdravu životnu sredinu i na pravovremenu i punu obaveštenost o njenom stanju.

Te godine je uspostavljen Fond za zaštitu životne sredine, nastao kao rezultat načela „zagađivač plaća“. Fond je, zapravo jako dobar ekonomski mehanizam za vraćanje novca zagađivača u zaštitu životne sredine. On je to poznato mesto gde se nalazi novac zagađivača namenjen zaštiti životne sredine i taj novac se, prema jasnim kriterijumima transparentno troši.

Ovaj Fond je zaživeo, ali je onda njegov koncept pogrešno shvaćen, pojavile su se sumnje u trošenje novca, na osnovu kojih ga je tadašnja Vlada 2012. godine ugasila. To je bila potpuno pogrešna odluka na koju su narodni poslanici uporno i argumentovano ukazivali tokom plenarnog zasedanja i sednice Odbora za zaštitu životne sredine u Skupštini, ali, nažalost, zbog potpunog nepoznavanja sistema zaštite, Fond je ukinut i za ove tri godine sistemu zaštite životne sredine naneta je ogromna šteta: sredstva

Odmah je postalo jasno da su tehnički i stručni kapaciteti državne, a naročito lokalne, administracije preslabi za primenu i kontrolu primene zakona, a naročito za brzo i efikasno donošenje podzakonskih akata, bez kojih zakoni nisu mogli ni da se primenjuju u punom kapacitetu.

od zagađivača su se slivala, ali kako su trošena, gde su išla, to ne može da se sazna. Pokazalo se da bez ovako uspostavljenog Fonda sistem uopšte ne može da funkcioniše efikasno.

Sada se ponovo najavljuje osnivanje istog, pod drugim imenom, ali šteta više ne može da se popravi.

# Život zakona nakon usvajanja

No, problem je, kao i uvek u Srbiji, nastao kada su zakoni trebali da se primenjuju i „zažive“.

Odmah je postalo jasno da su tehnički i stručni kapaciteti državne, a naročito lokalne, administracije preslabi za primenu i kontrolu primene zakona, a naročito za brzo i efikasno donošenje podzakonskih akata, bez kojih zakoni nisu mogli ni da se primenjuju u punom kapacitetu. (Primer: Zakon o zaštiti prirode, gde su službe uspele da urade samo dva pravilnika, pa zakon nije mogao da se primenjuje.)

Moram da zastanem ovog trenutka i da se setim, a tada sam bila narodna poslanica i članica Odbora za zaštitu životne sredine, koliko smo tada u skupštinskoj raspravi insistirali da se skrate rokovi za izradu pojedinih akata, potpuno svesni da nema pune primene zakona sve dok sva dokumenta ne budu doneta... U tome smo i uspeali. Uspeli smo u tom nastojanju, ali očigledno nismo u realnom životu, jer ni do današnjeg dana nisu doneta sva podzakonska akta za ovu grupu zakona.

Uz ovaj problem, išla je i nedovoljna procena o obavezama koje se nameću subjektima na koje se zakon odnosi i to se naročito odnosi na grupu zakona donetih 2009. godine: Zakon o zaštiti od jonizujućeg zračenja, Zakon o zaštiti od nejonizujućeg zračenja, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o zaštiti od buke, Zakon o upravljanju otpadom.

Uloga narodnih poslanika je upravo u domenu primene zakona naročito važna i ta kontrola se postiže na više načina.

Kada se ovako pobroje Zakoni iz oblasti životne sredine jasno je da jeste postignut vidan napredak u donošenju zakona, ali je ostala jasna praznina zbog kašnjenja ili nedonošenja odgovarajućih podzakonskih akata. Nekako se činilo da je najvažnije doneti zakone. I tada sam, kao narodna poslanica, zastupala mišljenje da je najvažnija primena, dakle život tih zakona u stvarnom životu svakog građanina.

Uloga narodnih poslanika je upravo u domenu primene zakona naročito važna i ta kontrola se postiže na više načina. Jedan od njih je institut javnih postavljanja pitanja ministru na sednici Narodne skupštine, gde građani mogu da čuju i o problemu koji je nastao i kakve su posledice koje su nastale, koliko one koštaju i šta će preduzeti da se problem reši.

Drugi vidan institut koji poslanici imaju jeste sazivanje posebne sednice na neku određenu, aktuelnu temu. Koliko je ta mogućnost realna u odnosu na shvatanja onih koji vode parlament jasno je ako kažem da se Odbor za zaštitu životne sredine, kojim sam predsedavala, dva puta pisanim putem obraćao predsedniku Narodne skupštine Republike Srbije tražeći da se na otvorenoj sednici parlamenta raspravlja o stanju životne sredine u Srbiji, nakon što je ovaj Odbor detaljno, deo po deo, razmotrio i usvojio Izveštaje o radu Agencije za zaštitu životne sredine, a teme su bile, recimo, i zagađenje Zajače, Bora, aktiviranje pepelišta kod Obrenovca i enormno zagađenje vazduha u tom gradu!



Uopšte govoreći, iz desetogodišnjeg iskustva, mogu da kažem da je za formiranje svesti građana koliko je zaštita životne sredine važna tema, za sve nas, jako važno da parlament ozbiljno i odgovorno raspravlja o ovim temama.

Naravno, uvek je bilo moguće pisanim putem tražiti od resornog ministra (ili ministara, jer zbog nedostatka jasne vizije i opredeljenja za kontinuet jednog resornog ministarstva oblast zaštite životne sredine delila se na dva pa i više ministarstava), odgovor na neko pitanje od interesa za građane, ali se, po mom mišljenju, gubila mogućnost da građani javno budu obavешteni i šta je ministarstvo odgovorilo.

Uopšte govoreći, iz desetogodišnjeg iskustva, mogu da kažem da je za formiranje svesti građana koliko je zaštita životne sredine važna tema, za sve nas, jako važno da parlament ozbiljno i odgovorno raspravlja o ovim temama. Kada je u pitanju usvajanje zakona iz ove oblasti u parlamentu jako je važno da se što više narodnih poslanika uključi u raspravu, sa različitim argumentima i konceptima (primer: kada je Vlada 2012. godine predložila ukidanje Fonda za zaštitu životne sredine, poslanici, nažalost, samo opozicije – to ističem jer smatram da je ovo tema koja mora da bude važna i za sve one na vlasti – su predlagali različite opcije kako bi Fond opstao – da ostane posebno pravno lice, da bude budžetski fond, itd) i da se nađe optimalno rešenje. Kada to kažem ne mogu da ne kažem još dve stvari. Prvo, da bi se više poslanika uključilo u raspravu bilo je potrebno skrenuti im pažnju koliko je ova oblast važna i, naravno, dati im potrebna znanja za to. Uloga civilnog društva tu je bila od presudnog značaja! Formiranje neformalne „Zelene poslaničke grupe“ je bilo dragocen korak da se formira veći broj poslanika koje ova oblast zanima i koji je prate, napravljena je ta „kritična masa“ onih koji će se ozbiljno baviti temom i koji će je na samoj sednici predstavljati javnosti. Svesna uloge narodnih poslanika da obaveste građane o aktuelnim i važnim temama i da im objasne njihovu ulogu u kre-

Formiranje neformalne „Zelene poslaničke grupe“ je bilo dragocen korak da se formira veći broj poslanika koje ova oblast zanima i koji je prate, napravljena je ta „kritična masa“ onih koji će se ozbiljno baviti temom i koji će je na samoj sednici predstavljati javnosti.

iranju državne politike po pitanjima zaštite životne sredine, kao predsednica Odbora za zaštitu životne sredine sam se trudila da sednice Odbora, a naročito kada su pravljene tzv. „javna slušanja“ obezbedim TV prenos, što sam postigla samo u dva slučaja i oba puta je to izazvalo vrlo pozitivne reakcije građana.



# Delovanje narodnih poslanika

Sa druge strane, a u Srbiji nekako tako ide, jedan korak napred, jedan nazad, zakoni u oblasti zaštite životne sredine, na dnevni red sednica parlamenta su dolazili i u „pake-tu“. Šta to znači? Pa u okviru jedne tačke dnevnog reda, u okviru vremena predviđenog za raspravu o jednom zakonu, raspravljalo se recimo o devet, petnaest ili čak sedamanest zakona! Koliko su onda narodni poslanici mogli ukazati na nedostatke i buduće probleme kada se zakon nađe u prime-ni, nije teško zaključiti!

Naravno, uz sve što sam navela, uvek ostaje da se na predlog zakona deluje amandma-nima, mada sve vladajuće većine nisu bile sklone da ih prihvataju, naročito ne one koji suštinski menjaju njihove namere.

Delovanje narodnih poslanika na unapređenju stanja u oblasti zaštite životne sredine vrlo je značajno kod usvajanja budžeta i rebalansa budžeta. Kako se na taj način neka insti-tucija, poput Agencije za zaštitu životne sredine koja treba da radi monitoring stanja životne sredine u Srbiji, (a država mora da ima jasne i precizne podatke o stanju životne sre-dine i radi pregovora sa EU o Poglavlju 27), može ograničiti u svom radu, važno je istaći da su se poslanici koji su radili u pomenutom Odboru, zaista zajednički i po kriterijumima prioriteta principijelno zalagali za pravedniju raspodelu uvek ograničenih sredstava, kako se ne bi ukidala recimo konkretno mesta za merenje zagađenja vazduha.

Narodni poslanici sami, ili više njih imaju pravo da Narodnoj skupštini Republike Srbije podnose predloge zakona i to pravo, kada je u pitanju oblast o kojoj govorim, jesmo koristili (primer: Predlog zakona o zabrani eksploatacije nikla, Predlog zakona o zabrani GMO u Sr-biji – dve poslaničke grupe su podnele zakon na tu temu). Iako se na prvi pogled čini da ovo nisu zakoni iz ove oblasti, moje mišljenje je da jesu, jer oblast jeste izuzetno kompleksna i dodiruje se i prepliće sa drugim oblastima, i zato mora da se deluje multisektorski – ali o tome ću malo kasnije.

Delovanje narodnih poslani-ka na unapređenju stanja u oblasti zaštite životne sredi-ne vrlo je značajno kod usva-janja budžeta i rebalansa budžeta.

Narodni poslanici sami, ili više njih imaju pravo da Na-rodnoj skupštini Republike Srbije podnose predloge za-kona.



# Iskustvo iz Odbora za zaštitu životne sredine

Čini mi se da je najveći kvalitet rada Odbora dolazio od toga što su se na zajedničkim sednicama nalazili i razgovarali narodni poslanici, ministri i administracija, predstavnici lokalnih samouprava i javnih preduzeća i civilni sektor.

Zbog toga što je manje vidljiv, jer, rekla sam već, nije bilo moguće obezbediti prenos, rad u Odboru za zaštitu životne sredine nije bio ni manje intenzivan, ni manje kvalitetan. Kao predsednica Odbora jako brzo sam prihvatila saradnju sa organizacijama civilnog sektora iz ove oblasti i to je dalo novu energiju radu Odbora i zaista, na delu, suštinski, a ne formalno se pokazao kvalitet usvajanja „Arhuske konvencije“. Uspostavljena je „Zelena stolica“ što je

u praksi značilo da je na svakoj sednici Odbora bio prisutan predstavnik civilnog društva, a o izboru tog ko će da ih predstavlja dogovarao se sam civilni sektor. Vrlo aktivno su uzimali učešće prilikom usvajanja izveštaja o stanju životne sredine, tromesečnih izveštaja o radu ministara (imali smo sreću pa smo ih imali dva), u iznošenju problema i predlozima za njihovo rešenje, o predlozima zakona, o amandmanima, pomagali su nam pišući amandmane, u obeležavanju važnih datuma, u izlaganjima na javnim slušanjima, u edukaciji narodnih poslanika, zapravo u svim poslovima Odbora.

Kao jednu od najvećih bitaka za ovo o čemu govorim navešću borbu da Odbora za zaštitu životne sredine ostane poseban odbor sa jasnim delokrugom rada u poslovniku Narodne skupštine Republike Srbije jer je i to u jednom trenutku bilo u pitanju.

Čini mi se da je najveći kvalitet rada Odbora dolazio od toga što su se na zajedničkim sednicama nalazili i razgovarali narodni poslanici, ministri i administracija, predstavnici lokalnih samouprava i javnih preduzeća i civilni sektor. Svi smo bili, recimo, zatečeni činjenicom da iako bi trebalo da sarađuju, da imaju multisektorski pristup u rešavanju problema, predstavnici države prvi put raz-

menjuju informacije tu na toj sednici. Kada smo to uočili, onda nam je postao princip da na sednice pozivamo i predstavnike najvećih zagađivača poput TE „Obrenovac“ ili RTB Bor, predstavnike lokalnih samouprava i da uz ove ranije navedene učesnike razgovaramo o stanju naše životne sredine, problemima, rešenjima i rokovima.

Predstavnici Odbora su se trudili da učestvuju na javnim skupovima, tribinama, suočavanjima, mitinzima, TV i radio emisijama, dakle svuda gde su mogli da govore koliko je oblast zaštite životne sredine važna i koliko svi zajedno moramo da budemo fokusirani na nju.

Kao jednu od najvećih bitaka za ovo o čemu govorim navešću borbu da Odbora za zaštitu životne sredine ostane poseban odbor sa jasnim delokrugom rada u poslovniku Narodne skupštine Republike Srbije jer je i to u jednom trenutku bilo u pitanju.

## Iskustvo narodne poslanice

Iskustvo narodne poslanice me, takođe, upućuje na to da proces usvajanja zakona, koji je vrlo zahtevan, složen i pretpostavlja određene procedure, koje se najčešće voljno ili nesvesno, preskoče, nije dobar i da narodni poslanici moraju da ukazuju na tu činjenicu.

Kada se analiziraju naši zakoni iz oblasti zaštite životne sredine, a postoje ozbiljne, ekspertске analize, uočava se da pre usvajanja zakona nedostaju ozbiljne analize stanja, retko se utvrdi prava mogućnost i potreba države za oblast koju zakon treba da reguliše i stanje administracije na republičkom i lokalnom nivou koja treba da iznese materiju koju reguliše zakon, pa se onda dešava da su nam za-

konske odredbe, a često i celi zakoni potpuno neprimenjivi (najbolji primer za to, na žalost, Zakon o upravljanju otpadom!). Zapravo, u praksi se pokaže upravo ono na šta poslanici upozoravaju – mnogobrojne odredbe zakona, jednostavno, nisu primenljive za stepen upravljanja životnom sredinom na kome se Srbija nalazi. Na sve navedene probleme, dolazi, već pominjan – usvajanje „seta zakona“, a onda se dešava da se vrlo često donose izmene i dopune zakona (primer: taj paket od devet predloga zakona iz oblasti zaštite životne sredine na jednoj sednici Narodne skupštine Republike Srbije 2009. godine). Taj manir da se u parlamentu donose „paketi zakona“ očigledno nije dobar. On, niti štedi vreme, kako se često obrazlaže ovakav način pravljenja dnevnog reda parlamenta, niti doprinosi da zakon bude kvalitetan i da odgovara našoj realnosti, jer nema vremena, uprkos dobroj volji i znanju poslanika, da se ozbiljno razgovara o njemu, da se ukaže na problematična mesta i da se ponude bolja rešenja. Kada se još ima u vidu da „zbog brzine i hitnosti donošenja zakona“ izostane javna rasprava, a bilo je primera, ili se ona samo formalno sprovede, što je najčešći slučaj, onda ima mnogo problema sa primenom takvih zakona.

Kada se još ima u vidu da „zbog brzine i hitnosti donošenja zakona“ izostane javna rasprava, a bilo je primera, ili se ona samo formalno sprovede, što je najčešći slučaj, onda ima mnogo problema sa primenom takvih zakona.

Kako to, vrlo plastično izgleda u parlamentu? Ovlašćeni predstavnik parlamentarne grupe ima 20 minuta u kojima treba da govori o, recimo, tih devet zakona, a bilo je prilike da bude 17 zakona. To znači da ima nešto više od dva minuta da kaže svoja zapažanja o nekom vrlo ozbiljnom zakonu, koji se ne tiče samo naše, nego i budućih generacija. Ako recimo ne znate šta je apsurd, ovo je dobar primer za to.

A da ne govorim o utisku građana Srbije koji bi trebalo da poveruju u činjenicu da je zaštita životne sredine jedna od prioritetnih oblasti u svakoj ozbiljnoj državi, pa, valjda, i u Srbiji!!!

Takođe, veliki problem koji poslanici uočavaju jeste činjenica da su zakoni neusklađeni jer očigledno, još uvek dominira amaterski pristup u izradi predloga zakona i da ministarstva ne sarađuju. Nedovoljna koordinacija između zakona iz oblasti zaštite životne sredi-



ne (čak i između njih!) i drugih zakona koji uređuju druge oblasti, naravno srodne, jer ne postoje tako jasne granice u životu kako ih vide ministarstva; zatim, nejasne ili izukrštane nadležnosti, zatim preklapanje nadležnosti institucija (koje često dovode do apsurdna; primer: Zakonom o nadležnostima Autonomne pokrajine Vojvodine skinut je stepen zaštite Nacionalnog parka „Fruška gora“, ili Zakon o legalizaciji objekata) – sve su to problemi koji se jasno uočavaju kada zakoni počnu da se primenjuju.

Hoću i da ukažem na nedovoljno učešće javnosti u donošenju odluka koje se tiču ove oblasti. Smatrala sam da je dovoljno da u Narodnoj skupštini Republike Srbije usvojimo Konvenciju o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu u pitanju životne sredine, tzv. „Arhusku konvenciju“ kojom se ova oblast reguliše i da će stvari doći na svoje.

Ipak, moram jasno da kažem, postupak dobijanja informacija iz oblasti životne sredine i učešće javnosti u donošenju odluka koje se tiču ove oblasti nije na zadovoljavajućem nivou – čak ni jedan broj zakona, baš iz ove oblasti, ne reguliše materiju učešća javnosti u postupcima od značaja za životnu sredinu. Samim tim, učešće javnosti ostaje samo lepa fraza, samo puka forma.

Uz sve navedeno, vrlo je primetno da se u ovoj oblasti radi sporo. Kako već kasnimo, tek se desetak godina bavimo ovom oblašću, dok se recimo u zemljama EU ovakvi zakoni primenjuju više od trideset godina, moramo da budemo mnogo prilježniji i mnogo ozbiljniji, kako bismo mogli da usvojimo iste standarde u ovoj oblasti. Najbolji primer za to su dva zakona: Zakon o upravljanju otpadom i Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, uz sve prateće dokumente, kojima je Srbija tek dodirnula problem, dok se u EU već ozbiljno bave realizacijom ciljeva o tretmanu otpada ili opasnog otpada.

## Poglavlje 27 - Zaštita životne sredine

Moram da pomenem da je Srbija usvojila Nacionalnu strategiju za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju, jedan od najvažnijih dokumenata u procesu usaglašavanja Poglavlja 27 – Zaštita životne sredine.

Ovaj dokument se bavi pitanjima kompleksnosti svih elemenata koji se odnose na primenu propisa u oblasti zaštite životne sredine, kao i obezbeđivanjem osnova za pregovore o pristupanju u vezi sa Poglavljem 27.

Pored toga Strategija u sebi nosi i sve izazove koje će proces pridruživanja postaviti pred Srbiju i njeno zakonodavstvo, uključujući i odgovore na nedostatke sadašnjih pravnih procedura, na novu organizaciju rada institucija nadležnih za ovu oblast, kao i na problem prevazilaženja nedostatka finansija, s obzirom da je procena da će Srbiji biti potrebno 10,5 milijardi evra za primenu svega što podrazumeva Poglavlje 27 (najveće stavke su troškovi

sektora voda 5,6 milijardi, upravljanja otpadom 2,8 milijarde, kao i rešavanje problema industrijskog zagađenja 1,3 milijarde evra).

Kada su pitanju Pregovori, Vlada Srbije ne govori mnogo o tome koliko je ovaj proces kada se radi o Poglavlju 27 – Zaštita životne sredine zahtevan (i stručno i tehnički, a naročito finansijski) i kompleksan, pa u javnosti ostaje utisak da ova oblast nije tako težak zalogaj i da će Srbija relativno lako zatvoriti ovu temu. Ne, takvo razmišljanje je jako pogrešno.

Oblast zaštite životne sredine je jedno od najzahtevnijih poglavlja u pregovorima sa EU: jedna trećina ukupnog EU zakonodavstva se odnosi na životnu sredinu.

Materiju Poglavlja 27 čini pre svega preuzimanje preko 200 raznih akata EU (horizontalno zakonodavstvo i klimatske promene, kvalitet vode i vazduha, upravljanje otpadom, zaštita prirode, kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima, hemikalije, buka) kao i primena svih tih akata uz obezbeđivanje finansijskih mehanizama za njihovu održivost.

Moram da naglasim i činjenicu da je mišljenje Evropske komisije o Napretku Republike Srbije iz 2011. godine sadržavalo i ocenu da je „Zaštita životne sredine oblast u kojoj će Srbija morati da uloži najviše napora za potpuno postizanje evropskih standarda“.

Najvažnije je razumeti da cilj celog procesa nije da se samo slepo izvršavaju obaveze. Cilj je zapravo unapređenje stanja i kvaliteta životne sredine, očuvanje biodiverziteta i zdravlja ljudi.

Moram da pomenem da je Srbija usvojila Nacionalnu strategiju za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju, jedan od najvažnijih dokumenata u procesu usaglašavanja Poglavlja 27 – Zaštita životne sredine.

Oblast zaštite životne sredine je jedno od najzahtevnijih poglavlja u pregovorima sa EU: jedna trećina ukupnog EU zakonodavstva se odnosi na životnu sredinu.

Cilj je zapravo unapređenje stanja i kvaliteta životne sredine, očuvanje biodiverziteta i zdravlja ljudi.



# Mehanizmi učesća civilnog sektora u procesima donošenja odluka vezanih za životnu sredinu

*Mladi istraživači Srbije - Milka Gvozdenović i Tanja Petrović*

---

## Uvod

Daleke 1810. godine engleski pesnik Vijilam Vordsvort (Wiliam Wordsworth), zaljubljenik u prirodu svoga kraja, je napisao da jezera na severozapadu Engleske predstavljaju nacionalno bogatstvo koje treba čuvati. On je rekao da „svako ko ima oko da zapazi i srce da uživa treba da bude uključen u odlučivanje o zaštiti jezera“.

Njegove reči su bile inspiracija brojnim naučnicima da se intenzivnije angažuju na zaštiti prirode i zaštiti životne sredine.

Od tog davnog vremena, kada je industrijska revolucija bila u jeku, do danas pitanje zaštite životne sredine je stalno aktuelno. Za većinu stanovnika planete Zemlje, pitanje zaštite živote sredine je prevashodno bitno zbog direktne veze zagađenja sa pogoršanjem zdravlja.

Sa demokratizacijom društva, stvaranjem novih institucija, promenama u načinu donošenja odluka i pre svega unapređenjem načina komunikacije, stvorili su se uslovi da svaki građanin bude informisan, da bude pitan i da učestvuje u procesima donošenja odluka.

Organizacije civilnog društva u procesima donošenja odluka imaju veoma bitnu ulogu i kao predstavnici građana, i kao stručnjaci, i kao kritičari ili saradnici donosiocima odluka.



# Osnovna načela učešća civilnog sektora u procesima donošenja odluka vezanih za životnu sredinu

Učešće javnosti u procesima donošenja odluka je politički princip, ili praksa, koji se može smatrati jednim od ljudskih prava. Pri tome, pod javnošću se podrazumevaju fizička ili pravna lica, kao i organizacije ili grupe građana.

Poslednjih godina učešće organizacija civilnog društva (OCD) se posmatra kao jedan od ključnih segmenata u rešavanju problema životne sredine i stimulanju održivog razvoja. Uključivanjem OCD u procese donošenja odluka povećava se transparentnost i odgovornost. Samim tim postiže se demokratičnost procesa donošenja odluka što je bitno za dobro upravljanje životnom sredinom.

Postoji nekoliko nivoa uključivanja OCD u procese donošenja odluka:

- Informisanje je najniži nivo učešća. Na ovom nivou grupe, ili pojedinci, dobijaju informaciju o aktivnostima bez mogućnosti da na njih utiču.
- Konsultovanje je tip učešća javnosti u kome zainteresovane strane dobijaju informaciju o aktivnosti, projektu, planu i slično i zahteva se njihovo mišljenje. Mišljenja se razmatraju, ali u finalu ne moraju biti usvojena.
- Zajedničko odlučivanje je proces u kome su zainteresovani uključeni u proces donošenja odluka. Oni bivaju pozvani da prouče zadatak i okruženje, učestvuju u diskusijama i donošenju odluka.
- Zajedničko delovanje podrazumeva da se odluka donese uz učešće zainteresovanih strana, a potom u saradnji sa njima i primeni.
- Podrška interesima zajednica ili OCD je na samom vrhu piramide. Na ovom nivou lokalno stanovništvo ili OCD postavljaju ciljeve, a uloga institucija i stručnjaka je da podrže primenu ovih ciljeva.

Učešće OCD u procesima donošenja odluka je dosta složeno, posebno ako govorimo o višim nivoima uključivanja. Veoma je bitno da učestvovanje u procesima donošenja odluka daje rezultat. Postoje različiti načini kako OCD mogu da doprinesu procesu donošenja odluka vezanih za životnu sredinu.



Navešćemo nekoliko primera:

- Javno zastupanje – OCD pokreću pitanja koja se tiču interesa i potreba određene korisničke grupe, gledišta ili opšteg javnog interesa koji još nije pokriven zakonima ili drugim dokumentima, instrumentima ili merama.
- Informisanje i podizanje svesti – OCD sa javnim vlastima dele otkrića do kojih su došle, uključuju i predstavljaju članove, korisnike i ključne grupe građana, i deluju kao kanali kojima se dolazi do građana; slušaju, reaguju i informišu.
- Stručno savetovanje – stručnjaci iz OCD sa znanjem o određenoj temi igraju ključnu ulogu u procesima donošenja odluka vezanih za zaštitu životne sredine. Analize i istraživanja stručnjaka su veoma bitan izvor informacija za donosioce odluka.
- Putem inovacija – OCD imaju bitnu ulogu u razvoju novih rešenja i pristupa kao i u pokazivanju kako se oni mogu uneti u planove, programe, projekte i drugo.

Učešće javnosti i pristup informacijama o životnoj sredini je utemeljeno u ustavu Republike Srbije i u brojnim zakonima, međunarodnim sporazumima i direktivama Evropske Unije.

Za većinu OCD učestvovanje u procesima donošenja odluka predstavlja jedan od načina da ostvare svoje ciljeve, nezavisno od toga o kom aspektu zaštite životne sredine se radi. Stručnjaci navode da postoji pet razloga koji motivišu ljude da učestvuju u procesima donošenja odluka, a to su:

- BLIZINA - ljudi koji žive, rade ili provode slobodno vreme u području na koje će odluka imati uticaj.
- EKONOMSKI INTERES – ljudi čiji posao, troškovi života, vrednost nekretnine i slično mogu biti pod uticajem odluke.
- DRUŠTVENE PROMENE – odluka će izazvati promene u društvu, a ljudi koji će biti pod uticajem odluke žele da budu uključeni u proces.
- VREDNOSTI – ljudi koji imaju moralne, religijske ili političke motivacije i stavove, a odluka će uticati na ono u šta veruju.
- ZAKONSKA OBAVEZA – ljudi koji su po zakonu obavezni da učestvuju u procesu.

Učešće javnosti u procesima donošenja odluka je od „principa koji treba poštovati” došlo do nivoa „obaveze koju treba ispuniti”. U nastavku su navedene pravne osnove za uključivanje javnosti kao i neki primeri iz Srbije.

# Pravni okvir učešća civilnog društva u procesima donošenja odluka vezanih za životnu sredinu

Učešće javnosti je jedan od „ekoloških principa“ i utemeljeno je u Rio Deklaraciji. Princip 10. Rio Deklaracije o životnoj sredini i razvoju glasi:

„Problemi životne sredine najbolje se rešavaju uz učešće svih zainteresovanih građana na odgovarajućem nivou. Na nacionalnom nivou, svaki pojedinac mora imati odgovarajući pristup informacijama o životnoj sredini, koje su u posedu javnih organa, uključujući informacije o opasnim materijama i aktivnostima u njihovoj zajednici, i mogućnost da učestvuje u postupku donošenja odluka. Države će podržavati i podsticati svest i učešće javnosti kroz obezbeđenje široke dostupnosti informacijama. Delotvoran pristup sudskim i administrativnim postupcima, uključujući obeštećenje i sanaciju, biće obezbeđen”.

UČEŠĆE JAVNOSTI I PRISTUP INFORMACIJAMA O ŽIVOTNOJ SREDINI JE UTEMELJENO U USTAVU REPUBLIKE SRBIJE I U BROJNIM ZAKONIMA, MEĐUNARODNIM SPORAZUMIMA I DIREKTIVAMA EVROPSKE UNIJE.

Odredbama člana 74. Ustava Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/06), definisano je da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju, da je svako, a posebno Republika Srbija i autonomna pokrajina, odgovoran za zaštitu životne sredine, kao i to da je svako dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu.

U nacionalnom zakonodavstvu Republike Srbije, opšte pravo pristupa informacijama je najopširnije definisano u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

U članu 4. tog zakona se propisuje: „Smatra se da opravdani interes javnosti da zna [...] postoji uvek kada se radi o informacijama kojima raspolaže organ vlasti koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine”.

Pravo na pristup informacijama je takođe uspostavljeno i drugim zakonskim aktima kojima se uređuju pitanja iz oblasti životne sredine, kao što su Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o hemikalijama, Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja, Zakon o biocidnim proizvodima, Zakon o zaštiti prirode itd.

Učešće javnosti u donošenju odluka o posebnim aktivnostima je uređeno Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.

Procedure kojima se regulišu javni uvid, prezentacija i rasprava o studijama o proceni uticaja na životnu sredinu su navedene u odgovarajućim pravilnicima. Postoje takođe stan-



dardi i uputstva koji se odnose na kvalitet relevantnih informacija i procedure za kontrolu načina na koji se nadležni organi odnose prema mišljenju javnosti. Na dokumente koji se smatraju poslovnom, službenom ili državnom tajnom ne odnosi se obaveza stavljanja na raspolaganje javnosti, a time se ne sprečava objavljivanje podataka o emisijama, rizicima od udesa, rezultatima praćenja i inspekcijskom nadzoru.

Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija), predstavlja jedan od najnaprednijih međunarodnih ugovora koji se tiču životne sredine, definiše pravac održivog razvoja i jača osnovne demokratske principe.

Fundamentalno pitanje koje Arhuska konvencija reguliše jeste pitanje prava čoveka na adekvatnu životnu sredinu, to jest prava čoveka da živi u sredini koja obezbeđuje zdravlje i dobrobit.

Konvencija takođe obavezuje da se takva životna sredina čuva i unapređuje.

Kao međunarodni instrument zaštite životne sredine ova konvencija sadrži tri grupe pravila koja se odnose na:

- pravo građana na dostupnost informacija;
- pravo građana da učestvuju u donošenju odluka o životnoj sredini;
- prava na pravnu zaštitu u slučaju kada su prethodna dva prava povređena.

Pokrenuta pod pokroviteljstvom Ujedinjenih nacija, kao ambiciozni poduhvat u smislu demokratizacije na polju životne sredine, konvencija predstavlja značajan pomak u razvoju međunarodnog prava u ovoj oblasti.

Srbija je potpisala i ratifikovala Arhusku konvenciju, a saradnja sa udruženjima i sa javnošću je od ključne važnosti za njenu primenu. U Srbiji su osnovana i uspešno rade četiti Arhus centra (Kragujevac, Niš, Novi Sad i Subotica).

## Smernice Vlade Srbije za saradnju sa civilnim društvom

Na osnovu člana 43. stav 3. Zakona o Vladi („Službeni glasnik RS”, br. 55/05, 71/05–ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 -US, 72/12, 7/14 –US i 44/14), a u vezi sa članom 61. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07 i 95/10), na predlog Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlada je donela Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa.

U dokumentu se navodi i sledeće:

„Svrha Smernica je usmeravanje rada organa državne uprave u pogledu uključivanja organizacija civilnog društva u postupke pripreme, donošenja i praćenja primene propisa, radi obezbeđivanja njihove delotvorne i efikasne primene. Osnovni ciljevi Smernica su dalje unapređenje učešća organizacija civilnog društva u procesima pripreme, donošenja

i praćenja primene propisa kojima se uređuju pitanja i zauzimaju stavovi od javnog interesa. Na ovaj način stvaraju se uslovi za bolje razumevanje potreba i načina učešća civilnog društva u procesima donošenja propisa od strane organa državne uprave, pa tako i za postizanje optimalne javnosti, povećanje delotvornosti, efikasnosti i ekonomičnosti njihovog rada. Krajnji cilj je unapređenje odnosa sa organizacijama civilnog društva u demokratskom procesu, kao i podsticanje njihove aktivnije uloge u javnom životu.

Učešćem organizacija civilnog društva u procesima pripreme, donošenja i primene propisa povećava se njihova preciznost i razumljivost, pozitivni efekti koje proizvode, olakšava se njihovo sprovođenje i smanjuju troškovi organa koji ih sprovode i subjekata na koje se primenjuju”.

Preporučuje se da se, pored organa državne uprave, i organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave u procesu donošenja propisa pridržavaju načela navedenih u Smernicama.

## Dosadašnja iskustva organizacija civilnog društva i postojeći mehanizmi u procesima donošenja odluka

Videli smo da postoje različiti nivoi uključivanja OCD u procese donošenja odluka. Za svaki nivo postoje brojni metodi ili mehanizmi uključivanja.

Nivo uključivanja javnosti: INFORMISANJE

Mogući metodi/mehanizmi: Deljenje informacija sa OCD putem *on-line* platformi (*web site, facebook, twitter*); organizovanje informativnih sastanaka; dan otvorenih vrata; informacije u medijima (TV, radio, novine); postavljanje informacija na oglasnim tablama i slično.

Nivo uključivanja javnosti: KONSULTOVANJE

Mogući metodi/mehanizmi: Istraživanje putem upitnika; telefonska istraživanja; fokus grupe; javni forumi; konsultativni sastanci; studijska putovanja;

Nivo uključivanja javnosti: ZEJEDNIČKO ODLUČIVANJE

Mogući metodi/mehanizmi: Tematske radne grupe; formiranje savetodavnih odbora u kojima OCD imaju svoje predstavnike;

Nivo uključivanja javnosti: ZAJEDNIČKO DELOVANJE

Mogući metodi/mehanizmi: Volonterski programi; krizne grupe za incidente u životnoj sredini;

Nivo uključivanja javnosti: PODRŠKA INTERESIMA ZAJEDNICE ILI OCD



Mogući metodi/mehanizmi: Finansijski programi koji podržavaju inicijative OCD; savetodavna podrška građanskim inicijativama;

Učešće javnosti u donošenju odluka u Srbiji još uvek je nedovoljno razvijeno i veoma često se odbacuje zbog predrasuda. U nastavku teksta nalazi se pregled najčešćih predrasuda i njima suprostavljenih stavova.

PREDRASUDA	ISTINA
Osnaživanje lokalnog stanovništva za donošenje odluka dovodi do gubitka kontrole donosioca odluka.	Uključivanje javnosti povećava kredibilitet donosioca odluka i dovodi do toga da lokalno stanovništvo daje veću podršku aktivnostima.
OCD nemaju dovoljno znanja i iskustva koje je potrebno da se shvati problematika i metodi zaštite životne sredine.	OCD poseduje ogromno znanje koje treba iskoristiti. Veoma često se dešava da OCD, a ne donosioc odluka, prepozna problem, identifikuje potrebe i preporuči aktivnosti.
Učešće javnosti oduzima vreme i košta mnogo!	Dobro planirano učešće javnosti će ubrzati proces donošenja odluka i dugoročno je veoma isplativo.
Svi projekti i procesi za uključivanje javnosti su isti.	Ne, pravi procesi učešća javnosti su prilagođeni lokalnoj sredini, zainteresovanim stranama, temama i slično.
Učešće javnosti treba da donese rezultate odmah.	Učešće javnosti podrazumeva i izgradnju kapaciteta, ulaganja u procese koji će kasnije doneti rezultate.

U nastavku navedeno je nekoliko primera mehanizama učešća OCD u Srbiji u procesima donošenja odluka vezanih za životnu sredinu.

## Učešće ODC u nacionalnim savetima

U poslednjih desetak godina organizacije koje se bave životnom sredinom su imale priliku da budu zvanično uključene (odlukom Vlade Republike Srbije) u savetodavna tela. Jedan primer je Savet za održivi razvoj Republike Srbije, koji je formiran nakon usvajanja Strategije održivog razvoja Republike Srbije.

U Savetu su svoje predstavnike imale tri organizacije civilnog društva: Mladi istraživači Srbije, Smart kolektiv i Ženski autonomni centar. OCD su učestvovala na sednicama Saveta, učestvovala u diskusijama i planiranju i saradivale sa timom koji je bio zadužen za sprovođenje strategije.

Položaj i uticaj OCD je mogao da bude unapređen, ovaj savet je bio prilika da se uspostave standardi, ali je nakon završetka projekta i personalnih promena timu došlo je potpune obustave aktivnosti i rad Saveta je prekinut.

Slično se dogodilo i sa drugim nacionalnim savetodavnim telima.

Ovaj mehanizam uključivanja OCD u proces donošenja odluka ima veliki značaj i zbog toga što Vlada Republike Srbije imenuje članove.



## Uključivanje OCD u radne grupe za strategije i zakone

Ovaj mehanizam uključivanja OCD u proces donošenja odluka ima velike prednosti za sve: organizacije su od početka u mogućnosti da daju svoj doprinos, informacija o procesu je dostupna ne samo učesnicima radne grupe već i široj javnosti, izbegavaju se nesporazumi i sukobi, OCD unose „iskustvo i mišljenje sa terena i iz života”, štedi se vreme i novac.

Iako nije u potpunosti „razrađen”, ovaj mehanizam je korišćen više puta u procesima pisanja strateških dokumenata i zakona vezanih za životnu sredinu u Srbiji. Neki od primera su: Strategija održivog razvoja Republike Srbije, Akcioni plan strategije obrazovanja za održivi razvoj, kao i aktuelni (tokom 2015. godine) Nacrt Zakona o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini.

## Zelena stolica

„Zelena stolica” je mehanizam koji omogućava učešće OCDa radu Odbora za zaštitu životne sredine Narodne skupštine Republike Srbije.

Za sada, ovo je jedini institucionalni mehanizam u Republici Srbiji, što znači da je uspostavljen odlukom Odbora za zaštitu životne sredine u skladu sa poslovnikom o radu Odbora i gledano u najširem smislu omogućava građanima, posredstvom predstvanika OCD, učešće u procesima donošenja zakona koji uređuju oblast životne sredine.

Oko mehanizma „Zelena stolica” okupljena je mreža od 40 organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom životne sredine, različitih oblasti rada, interesovanja i kapaciteta. Na osnovu poziva za sednicu Odbora i dnevnog reda, delegiraju se po dva predstvanika OCD koji aktivno učestvuju u radu. Kratkim izveštajem delegirani predstvanici OCD obaveštavaju svoje kolege iz mreže kao i širu zainteresovanu javnost o toku sednice i diskutovanim temama.

Ovaj inovativni mehanizam pruža OCD direktan uvid u rad Odbora, ali i nameće veliku odgovornost jer pruža mogućnost za argumentovano, stručno i konstruktivno uključivanje u procese donošenja zakona. Sa druge strane, verujemo da učešće OCD čini donete odluke kvalitetnijim i transparentnijim, a obezbeđuje i širu podršku javnosti što ima direktnog uticaja na njihovu bolju primenu.

## SEKO

Sektorske organizacije civilnog društva (SEKO) predstavljaju mehanizam saradnje civilnog društva i javnog sektora prilikom planiranja i korišćenja sredstava iz međunarodne razvojne pomoći. Nastajanje SEKO mehanizma inicirala je Kancelarija za evropske integracije 2011. godine. U SEKO mehanizam do sada se uključilo 418 organizacija civilnog društva iz cele Srbije, i pokrivaju 10 različitih oblasti. Mladi istraživači Srbije koordiniraju rad SEKO za životnu sredinu.



Ovu saradnju civilnog društva i javnog sektora koordinira Kancelarija za evropske integracije. Cilj SEKO mehanizma je uspostavljanje dugoročnog partnerstva javnog i civilnog sektora u oblasti planiranja, programiranja, praćenja i izveštavanja o međunarodnoj razvojnoj pomoći.

## Forum za životnu sredinu i klimu

Osnivanje Foruma za životnu sredinu, koji postoji više od petnaest godina, inicirala je Evropska komisija. Forum je namenjen dijalogu OCD iz zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u EU sa donosiocima odluka na nacionalnom nivou u Evropskoj komisiji. Forum je međunarodnog karaktera, a od 2005. godine su uključene i organizacije iz Srbije.

U radu Foruma, koji se odvija u okviru projekata koje podržava Evropska komisija, trenutno učestvuju Mladi istraživači Srbije, CEKOR i Ambasadori održivog razvoja i životne sredine. Tokom godine organizuje se niz aktivnosti koje imaju za cilj jačanje učešća javnosti u procesu približavanja i ulaska u EU, u oblasti životne sredine i klimatskih promena. Jednom godišnje organizuju se sastanci u Briselu gde OCD imaju priliku da razmene mišljenja sa Evropskom komisijom i najčešće na sastancima učestvuje i Evropski komesar za životnu sredinu.

Ovaj mehanizam, iako je iniciran od strane Evropske komisije i u neku ruku od nje zavisi, predstavlja veoma značajnu mogućnost organizacijama da učestvuju u procesima donošenja odluka na regionalnom nivou (Zapadni Balkan i Turska) i budu deo dijaloga sa Evropskom komisijom.

## Zeleni savet

Zeleni savet je institucionalni mehanizam za unapređenje životne sredine na nivou lokalne samouprave. Kroz rad Zelenog saveta lokalna samouprava uspostavlja dugoročnu, i na jasnim pravilima zasnovanu, saradnju sa civilnim društvom i građanima koji su zainteresovani za rešavanje problema i uspešnu primenu evropskih standarda u oblasti životne sredine.

Problemi sa kojima se lokalne zajednice suočavaju prevazilaze administrativne kapacitete i mogućnosti lokalne samouprave i zbog toga je neophodno da se i drugi zainteresovani akteri uključe u proces kreiranja i primene politike životne sredine. Mehanizam Zelenih saveta nudi dugoročna i praktična rešenja i zasniva se na principima javnosti rada lokalne samouprave, podele odgovornosti i građanske participacije u kreiranju i sprovođenju politike životne sredine.

Inicijativa za uspostavljanje savetodavnog tela koje će, u procesu donošenja odluka, povezivati lokalnu samoupravu i zainteresovanu javnost pokrenuta je 2010. godine. Arhus centar iz Kragujevca je, uz pomoć OEBS-a, izradio prve modele odluka za osnivanje Saveta, a inicijativu je podržala Stalna konferencija gradova i opština.

U okviru projekta Beogradske otvorene škole, UNEKOOP i partnerskih organizacija osnovano je pet Saveta za zaštitu i unapređenje životne sredine u Batočini, Trsteniku, Paraćinu, Vranju i Kraljevu.

## Nacionalni forum za zaštitu prirode

Nacionalni forum za zaštitu prirode okuplja oko 80 članova i članica iz institucija, organizacija civilnog društva, akademskih institucija i privrede. Forum je započeo sa radom u decembru 2014. godine.

Cilj Nacionalnog foruma je da se podstakne dijalog između sektora koji imaju ključni uticaj i ulogu u zaštiti prirode, prvenstveno poljoprivrede, lovstva i ribarstva.

Ovaj mehanizam saradnje u procesima donošenja odluka su pokrenule OCD na osnovu identifikovane potrebe da se pojača dijalog u zaštiti prirode i da se kroz direktan dijalog dođe do što boljih mera u zaštiti prirode.

Veoma bitna komponenta Nacionalnog foruma je i isticanje rodne ravnopravnosti, jednakih mogućnosti i volonterizma.

## Zaključci i preporuke

Prednosti uključivanja javnosti u procese donošenja odluka su brojne, ali postoje i brojni problemi.

Jedna od suštinskih prednosti je da je proces donošenja odluka, uz učešće javnosti, transparentniji i kreativniji, a njime se osigurava veće poštovanje odluka, odnosno odgovorniji odnos građana prema primeni odluka u čijem donošenju su učestvovali.

Prikupljanjem podataka i analizom tokom pripreme prvog nacionalnog izveštaja o primeni Arhuske konvencije navedeni su brojni problem, a i same organizacije civilnog društva su tokom dugogodišnjeg rada iskusile mnoge. Neki od najčešćih problema su:

- Državni organi nemaju usaglašena pravila i praksu koji se primenjuju u domenu konsultovanja javnosti (na primer, predstavljanje zakona ili strategija u medijima se u nekim slučajevima svrstava u „učešće javnosti”), što ukazuje na suštinsko nerazumevanje tog pojma.
- Javnost u Republici Srbiji obično ne učestvuje u javnim raspravama, a razlog tome je što javnost uglavnom ne razume pozive koji podrazumevaju javni uvid ili učešće javnosti u raspravi, osim u konkretnim slučajevima kada su ugrožena svojinska prava.



- Nepostojanje tradicije učešća javnosti u procesima donošenja odluka na koju bi se mogli osloniti tokom kreiranja mehanizama koji bi to omogućili, a često je i odsustvo volje nadležnih organa da se zakonom definisane procedure sprovedu efikasno i transparentno.
- Glavni problem nisu samo zakonski propisi, pa ni svest građana, već vrlo često i nedostatak elementarnih uslova (odgovarajućeg prostora, opreme, komunikacija, mreža, finansijskih sredstava) za rad udruženja građana, što ih onemogućava da okupljaju zainteresovane građane, da ih edukuju o određenim problemima zaštite životne sredine kako bi mogli kvalifikovano da učestvuju u javnim raspravama.
- Stvaranje uslova za delovanje udruženja kao zainteresovanih strana (jačanje kapaciteta udruženja) ne može biti samo problematika pojedinih donatora. Neophodno je da to bude osmišljena politika, na nacionalnom i naročito na lokalnom nivou, koja će kreirati uslove za delovanje udruženja građana kao zainteresovanih strana u procesima odlučivanja, od najranijih faza pa do primene strateških i drugih dokumenata, propisa, politika, programa i planova.

Kako sada stvari stoje, javnost se uključuje prekasno, u trenutku kada su projekti već odobreni, a njihovo sprovođenje u toku. Dešavalo se da je bilo pokušaja da se ostvaruju prava preko organa vlasti koji nisu nadležni za zaštitu životne sredine u tim konkretnim slučajevima.

Sa druge strane, javnost nekada učestvuje u (često ispolitizovanim) raspravama tokom kampanje koje se pokreću isključivo sa ciljem da se spreči sprovođenje nekog projekta u delo.

Netolerancija, nespremnost na dijalog, nedovoljna stručnost da bi se obavljala sopstvena uloga i nepoverenje u institucije su očigledni.

Za većinu navedenih problema moguće je pronaći veoma jednostavna rešenja. Neke od glavnih preporuka za unapređenje stanja su:

- Građanima je potrebna obuka o tome kako mogu da učestvuju u procesima donošenja odluka vezanih za životnu sredinu!
- Dobro pripremljen program učešća javnosti je ključ uspeha.
- Uključivanje javnosti podrazumeva da učestvuju i oni koji nisu previše aktivni u društvu. Prilikom treba dati svim građanima i udruženjima građana.
- Ne treba žuriti - uključivanje javnosti zahteva vreme i druge resurse.

---

## Reference

1. Aarhuska konvencija UNECE website <http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>
2. Aarhus centar južna i istočna Srbija <http://aarhuscentarjis.rs/>
3. Aarhus centar Kragujevac: Primena Arhuske konvencije u Republici Srbiji, modeli pravnih akata za jedinice lokalne samouprave u cilju primene Arhuske konvencije. Kragujevac, 2010.
4. Aarhus centar Novi Sad <http://aarhusns.rs/>
5. Aarhus centar Subotica <http://www.aarhussu.rs/arhuska-konvencija.html>
6. Ekoregistar <http://www.ekoregistar.sepa.gov.rs/>
7. Jelena Tomičević, Ivana Bjedov, Margaret A. Shannonand Dragica Obratov-Petković (2012). Understanding Linkages Between Public Participation and Management of Protected Areas – Case Study of Serbia, TheBiosphere
8. Kakabadze E.: Governence and public participation in protected areas. Maj, 2011.
9. Mladi istraživači Srbije, Učešće javnosti u zaštiti prirode-primeri dobre prakse iz zemalja Evropske unije. Beograd, 2014.
10. Regionalni centar za životnu sredinu: Pravo na adekvatnu životnu sredinu. Beograd, 2001.
11. Regionalni centar za životnu sredinu: Učešće javnosti u procesu donošenja odluka o životnoj sredini-studije slučaja. Beograd, 2006.
12. Regionalni centar za životnu sredinu: Vodič kroz praktičnu primenu arhuske konvencije i mali ekološki rečnik. Beograd, 2004.
13. Regionalni centar za životnu sredinu: Vodič kroz propise o učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima zaštite životne sredine. Beograd, 2006.
14. Strategija za primenu konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine - Aarhuska konvencija (dostupna na sajtu Vlade Republike Srbije).
15. TACSO: OCD i učešće građana. Sarajevo, 2011.
16. Walton A. Gomei M. and Di Carlo G. 2013. STAKEHOLDER ENGAGEMENT. Participatory Approaches for the Planning and Development of Marine Protected Areas. World Wide Fund for Nature and NOAA—National Marine Sanctuary Program.
17. Zelena inicijativa, Centar modernih veština: Rezultati istraživanja lokalnih samouprava o procesu donošenja i primene odluka o upravljanju otpadom. Beograd 2012.



## Biografije autora

**Zoran Sretić** je stručnjak za pravo Evropske unije (EU), pravo životne sredine, pravo konkurencije EU, pravo intelektualne svojine i pravila unutrašnjeg tržišta EU. Trenutno rukovodi Grupom za životnu sredinu, poljoprivredu i ruralni razvoj u Kancelariji za evropske integracije gde prati aktivnosti Vlade i pruža stručnu pomoć državnim organima u procesu pristupanja EU u relevantnim oblastima. Jedna od njegovih glavnih nadležnosti jeste savetovanje Pregovaračke strukture Srbije za vođenje pregovora o pristupanju, kao i pružanje pravnih analiza vladinih politika i mera u vezi sa pravom životne sredine EU, pravom intelektualne svojine i režimom unutrašnjeg tržišta, uključujući nesmetanu implementaciju trgovinskih odredbi i odredbi u vezi sa konkurencijom iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju zaključenom između Srbije i EU. Zoran je stekao titulu mastera prava u oblasti konkurencije na Univerzitetu Kraljica Meri u Londonu, kao i titulu magistra prava na međunarodnim magistrarskim studijama Evropskog centra za mir i razvoj Univerziteta za mir Ujedinjenih nacija. Redovno objavljuje stručne tekstove u oblasti prava životne sredine EU, prava konkurencije i unutrašnjeg tržišta EU, zaštite prava intelektualne svojine u domaćoj stručnoj periodici.

**Milica Vojić Marković** je rođena 1959. godine u Valjevu, gde je završila osnovnu i srednju školu. Filozofski fakultet je završila u Beogradu. Aktivno se bavi politikom od 1991. godine. Bila je narodna poslanica od 2004. do 2014. godine. U sva četiri poslanička mandata aktivno se bavila temom zaštite životne sredine i bila članica Odbora za zaštitu životne sredine, a u periodu 2012-2014. godine je bila i predsednica istog tela. Iskreno veruje u saradnju različitih ljudi okupljenih oko istog cilja!

**Tanja Petrović** je biohemičarka, izvršna direktorka Mladih istraživača Srbije. Najveći deo svog profesionalnog rada je provela u civilnom sektoru, radeći na zaštiti životne sredine. Inicirala je i koordinisala brojne aktivnosti uključivanja javnosti u programe i procese donošenja odluka. Posедуje veliko iskustvo u uspostavljanju dijaloga, saradnji sa institucijama i umrežavanju civilnog društva. Predstavljala je organizacije koje se bave životnom sredinom u procesima na nacionalnom i međunarodnom nivou. Aktivna je na podizanju kapaciteta organizacija i institucija za razumevanje procesa donošenja odluka kroz treninge, seminare, konferencije i različite oblike saradnje.

**Milka Gvozdenović** je biološkinja, koordinatorka programa zaštite životne sredine u Mladim istraživačima Srbije. Tokom svog rada imala je brojne obuke o međunarodnim sporazumima iz oblasti životne sredine, učestvovala je na brojnim konferencijama i sastancima vezanim za implementaciju međunarodnih sporazuma. Značajan deo svog rada posvećuje jačanju učešća javnosti u procesu donošenja odluka, kroz edukaciju, komunikaciju i uspostavljanje mehanizama. Autor je i ko-autor brojnih publikacija i kurseva o učešću javnosti u zaštiti prirode.







[www.zelenidijalog.rs](http://www.zelenidijalog.rs)

[facebook: ZelenaPoslanickaGrupa](https://www.facebook.com/ZelenaPoslanickaGrupa)

[twitter: @zelenapg](https://twitter.com/zelenapg)

Objavlivanje ove publikacije omogućio je  
Balkanski fond za demokratiju

**B | T | D** The Balkan Trust  
for Democracy



Centar  
Modernih  
Veština (CMV)



Beogradski fond za političku izuzetnost  
Belgrade Fund for Political Excellence