

*Марко М. Вујић\**

*Факултет политичких наука*

## **РЕАЛНОСТ И ИЗАЗОВ ПОГЛАВЉА 27 У ПРЕГОВОРИМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

### **Сажетак**

*Република Србија од децембра 2015. године налази се у преговорима о усклађивању свог законодавства са правним тековинама Европске уније. Правне тековине ЕУ су подељене на 35 поглавља која се разликују по комплексности, али и важности за ЕУ. Циљ овог рада је да покаже значај преговора о усклађивању са правним тековинама из Поглавља 27 које се односи на заштиту животне средине. Рад је подељен на четири целине. У првом делу је приказано шта политика животне средине представља за ЕУ, и на који начин се спроводи Седми акциони план заштите животне средине. Други део рада посвећен је анализи Поглавља 27 европског законодавства и стратегија Републике Србије за усвајање ових правних тековина. Трећи део рада фокусиран је на финансијске и административне захтеве, кроз призму апроксимације у области заштите животне средине Републике Србије. У четвртном делу рада је извршена анализа студије случаја Суда правде ЕУ која се односи на питање заштите животне средине што омогућава да се у пракси сагледа колика је важност овог поглавља.*

*Кључне речи: Животна средина, Европско законодавство, усклађивање, апроксимација, Поглавље 27*

---

\* Сарадник демонстратор и докторанд на Факултету политичких наука, Универзитета у Београду.

## 1. ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ОКВИРУ ЕУ - УВОДНА РАЗМАТРАЊА

**Е**вропска унија (у даљем тексту ЕУ) поседује највише стандарде на свету када је у питању политика заштите животне средине. Ови стандарди развијали су се деценијама кроз многобројне акте, акционе планове и данас представљају најобухватније модерне норме када је у питању заштита животне средине.<sup>1</sup> Непосредно након прве Конференције Уједињених нација о човековој животној средини, (Стокхолм, 1972. године) на самиту Европске заједнице у Паризу, годину дана касније, комисији је наложено да разради први Акциони програм заштите животне средине. Након тога уследило је шест акционих програма заштите животне средине Европске уније, закључно са актуелним седмим по реду, донетим 2014. године. Поступним проширењем ЕУ високи стандарди заштите животне средине пренесени су на велики део европског континента, а напори ЕУ допринели су јачој међународној обавези борбе против климатских промена, очувања озонског омотача, и целокупног биодиверзитета.

Када је у питању подела надлежности у области животне средине треба нагласити да су оне мешовите природе тј. подељене су између држава чланица и ЕУ. Надлежност ЕУ у овој области ограничена је са два кључна чиниоца: принципом субвенционисаности и захтевом да се за одређена, нарочито осетљива питања, и даље тражи једногласност уместо већинске подршке држава чланица у Савету министара („зелени“ порези, неки аспекти управљања водним ресурсима, просторног планирања, енергетске политике, итд).<sup>2</sup> Разлог за мешовити принцип надлежности је у чињеници да су одређена питања у области заштите животне средине од изразитих националних интереса и специфичности, да као и у другим важним политикама државе чланице нису вољне да у потпуности пренесу надлежности на наднационалне институције ЕУ.

Поред оснивачких уговора, директива, регулатива и одлука, које спадају у европско законодавство, најважнији документ у области животне средине, а који представља водич за Европску политику заштите животне средине до 2020. године је Седми акци-

1) Анита Волф-Нидермајер, „Еколошка политика“, *Европа од А до Ш – приручник за европску интеграцију*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2004, стр. 61-62.

2) Драгољуб Тодић, *Водич кроз ЕУ политике – Животна средина*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011, стр. 28.

они програм заштите животне средине (енг. *The 7th Environment Action Programme* - ЕАР). Овај програм је заједничка стратегија за будуће акције ЕУ и држава чланица које деле одговорност за његово спровођење. Поменути ЕАР успоставља девет приоритетних циљева које је потребно остварити до 2020. године:<sup>3</sup>

- заштита, чување и повећање природног капитала ЕУ;
- претварање ЕУ у ресурсно ефикасну, зелену и конкурентну економију са ниским нивоом емисије штетних гасова;
- заштитити грађане ЕУ од притисака и опасности за њихово здравље и благостање повезаних са животном средином;
- максимизација користи од европског законодавства у области животне средине кроз бољу имплементацију;
- повећање знања о животној средини кроз доказе и знање;
- осигурање инвестиција у животну средину и климатску политику и решавање трошкова;
- боља интеграција питања животне средине у друге области и осигуравање кохерентности при стварању нових политика;
- направити да градови ЕУ буду одрживији;
- да помогне да ЕУ ефикасније обрати пажњу на међународну животну средину и климатске промене.

Конкретно овим документом државе чланице су се усагласиле да ће ЕУ „постићи смањење емисије штетних гасова минимално за 20% до 2020. године; осигурати да се до 2020. године 20% потрошње енергије добија из обновљиве енергије; и постићи смањење потрошње примарне енергије за 20%.“<sup>4</sup>

Оно што се не сме занемарити је да ЕУ ни у једном моменту није желела конзервацију животне средине, чиме би се успорио економски раст Уније (раније заједнице), већ је као један од основних циљева (наведених у члану 2. Уговора о Европској унији), предвиђено је да ће она, „подстицати привредни и друштвени развој као и остварење усклађеног и одрживог развоја.“<sup>5</sup>

Институционално посматрано, државе чланице и надлежне институције ЕУ одговорне су за предузимање одговарајућих

3) Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013. on a General Union Environment Action Programme to 2020 „Living well, within the limits of our planet“ (Text with EEA relevance), *Official Journal of the European Union*, Brisel, 28.12.2013 (član 2)

4) Исто, преамбула део 10.

5) Stuart Bell, Donald Mc Gillivray, Ole Pedersen, *Environmental Law*; Oxford, 2006, pp. 64-79.

мера како би се осигурало испуњавање приоритетних циљева постављених у ЕАР. Европска комисија (у даљем тексту ЕК) је најважнији орган када је у питању заштита животне средине и она осигурава праћење спровођења релевантних елемената ЕАР кроз редовни процес праћења у оквиру стратегије Европа 2020. Такође, ЕК спроводи евалуацију спровођења ЕАР и по потреби правремено представља предлог Осмог ЕАР како би се избегао дисконтинуитет.<sup>6</sup>

Европски парламент (у даљем тексту ЕП) има Стални комитет за животну средину, јавно здравље и исправност хране који се бави класичним легислативним и буџетским питањима у наведеној области. Савет ЕУ у једном од својих формата заседа као Савет за животну средину. Главни задаци Савета ЕУ у овој области су заштита животне средине, исправно коришћење природних ресурса, заштита људског здравља, а посебну пажњу обраћа на међународна питања у области климатских промена.<sup>7</sup>

Поред ових главних институција, животном средином се бави и Европски економски и социјални комитет, Комитет региона, Европска инвестициона банка и Европска агенција за заштиту животне средине. Последња представља, неполитичку, специјализовану, агенцију ЕУ чији је задатак да омогући тачне и независне информације у области животне средине. Ова агенција је главни извор информација за све актере који учествују у развијању, усвајању, имплементацији и евалуацији политике заштите животне средине. У Републици Србији је основана слична агенција која се зове Агенција за заштиту животне средине, а делује као орган у саставу Министарства пољопривреде и заштите животне средине.

## 2. ПРОЦЕС РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПОГЛАВЉА 27

Учестала дебата од оснивања Европске уније је има ли она универзалне критеријуме за све будуће чланице, или су они варирали и варирају од државе до државе. Помешаност субјективних утисака, и општих прокламованих форми можда је најбоље помирити ставом да је у највећој мери ниво критеријума за чланство у ЕУ растао самим развојем ЕУ. Првобитно највећи степен утицаја имао је географски положај и политички поредак унутар самих

6) Детаљније о раду Европске комисије у: Весна Кнежевић-Пређић, *Како делује правни поредак Европске Уније?*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001, стр. 11-15.

7) Опширније о раду Савета Европе и његовим форматима у: Мирослав Прокопијевић, *Европска унија – увод*, Службени гласник, Београд, 2005, стр. 36-43.

држава, будући да је све до краја осамдесетих година прошлог века било незамисливо да би иједна земља источног блока могла уопште аплицирати за чланство у Европској заједници. Међутим, великим политичким променама управо поменутих година, све већи број држава задовољавао је формалне критеријуме, географског присуства на европском континенту, и новог демократског уређења. Стога ЕУ је све више пажње у процесу новог чланства обраћала на секторске стандарде, данас јасно подељене у 35 поглавља.

Имајући у виду све промене чланова у примарном праву који пружају правну потпору за пријем држава у ЕУ, врло је приметно да је генеза развоја критеријума за чланство прошла путању од географског и политичког критеријума, до конституисања комплексне али целовите политике проширења и све строжијих стандарда.<sup>8</sup>

Сам процес придруживања ЕУ, суштински, почиње добијањем Студије изводљивости (енг. *Feasibility report*) која означава да је држава спремна да уђе у процес придруживања, а завршава се потписивањем Уговора о приступању, који ступа на снагу тек након што га ратификују све државе чланице ЕУ. Између ова два момента одвија се серија важних догађаја међу којима и потписивање и примена Споразума о стабилизацији и придруживању, стицање статуса државе кандидата, отварање преговора о усклађивању законодавства и затварање преговора о чланству и израда уговора о приступању.

Европско законодавство (фран. *Acquis Communautaire*) подељено је на 35 поглавља од којих свако поглавље покрива специфичне области које су у надлежности ЕУ или су подељене са државама чланицама. Иако не би требало да буде пракса, државе чланице у овој фази углавном блокирају државу која је у процесу преговора када имају нерешено одређено билатерално питање. Ова чињеница, а искуство Хрватске и Словеније то показују, додатно усложњава ову фазу приступања ЕУ.

У целини, подељено на поглавља, европско законодавство обухвата следеће области: Почевши од поглавља 1. Слободно кретање робе, 2. Слободно кретање радника, до најосетљивијих поглавља 23. Правосуђе и основна права и 24. Правда, слобода и безбедност до поменутог поглавља 27. Животна средина.<sup>9</sup>

8) Dimitry Kochenov, *EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage?* European Integration online Papers (EIoP) Vol. 9, 2005, str. 15.

9) Група аутора, *Преговарачка поглавља – 35 корака ка Европској унији*, ЕУИЦ, Београд, 2014, стр. 5- 6.

Република Србија је 21.01.2014. године, одлуком Европског савета у Бриселу, формално започела фазу преговора о усклађивању свог законодавства са европским законодавством, а 14.12.2015. године и званично отворила прва поглавља. Пре формалног отварања било ког поглавља, спроводи се проверавање тзв. скрининг (енг. Screening) који представља аналитички преглед и оцене усклађености националног законодавства државе кандидата с правном тековином ЕУ. Поменути скрининг се састоји од тзв. експланаторног скрининга у оквиру кога ЕК представља држави кандидату европско законодавство. Након тога, следи тзв. билатерални скрининг у коме држава кандидат представља ниво усклађености правног система државе кандидата са правним системом ЕУ.<sup>10</sup> Након овог процеса ЕК у свом извештају износи мишљење о томе да ли је држава спремна да отвори одређено поглавље и поставља стандарде који већ постоје у земљама чланицама, те такви морају бити и у земљи кандидату. Последње наведено подразумева да поглавље не може бити затворено док се не испуне задати одређени услови. Други део преговора састоји се од израде преговарачких позиција. Држава кандидат доставља платформу, а ЕК заузима заједничку позицију. За већину поглавља ЕК поставља затварајуће стандарде (енг. Benchmarks-e). до чијих се испуњења не може затворити одређено поглавље. Преговарачка позиција државе кандидата је вероватно и најважнији документ у овој фази придруживања у коме она износи своје захтеве за транзиционим периодима и дерогацијама.

Према званичним информацијама институција ЕУ, законодавство ЕУ у оквиру поглавља 27 обухвата више од 200 правних аката који покривају области хоризонталног законодавства, квалитета вода, квалитета ваздуха, управљања отпадом, заштите природе, контроле индустријског загађења и управљања ризиком, хемикалија, буке, цивилне заштите и климатских промена. На званичној интернет страници Министарства пољопривреде и животне средине Републике Србије стоји да ово поглавље „представља најзахтевније, најбитније, најкомплексније и најскупле подручје у преговорима“. Иако се наводи како су поглавља 23 и 24 важнија (односе се на правосуђе и људска права), оваква констатација није претерана с обзиром на чињеницу да испуњавање стандарда у наведеним областима захтева значајно инвестирање у инфраструктуру, али и јачање администрације на сва три нивоа

---

10) Исто, стр 7.

власти како би била способна да уведе и примени ово законодавство.

Када је у питању усклађивање са законодавством из поглавља 27, Република Србија је у последњих пет година усвојила низ законских и подзаконских мера којима је значајно унапредила правно стање у овој области. Најважнији правни акти су Уредба о листи индустријских постројења и активности у којима се контролише емисија испарљивих органских једињења, о вредностима емисије испарљивих органских једињења при одређеној потрошњи растварача и укупним дозвољеним емисијама, као и шеми за смањење емисија (*Службени гласник РС*, бр. 100/2011).

Најважнији стратешки документ Републике Србије када је у питању поглавље 27 представља „Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине“ (у даљем текст Стратегија), коју је Влада Србије усвојила 2013. године. Ова Стратегија представља „постојећи оквир за планирање транспозиције прописа ЕУ, јача имплементацију, контролу и надзор и обезбеђује инфраструктуру која је потребна Републици Србији, њеним општинама, привредницима и грађанима, како би се омогућило њихово усклађивање са прописима“.<sup>11</sup> Стратегијом су предвиђене три свеобухватне политике како би се успешно преговарало о Поглављу 27 и како би се постигла потпуна усклађеност са правним тековинама ЕУ што је пре могуће:

- Правне тековине ЕУ треба да се одразе у прописима Републике Србије, ни у мањој ни у већој мери - сваки додатни захтев или строжији стандарди ће бити употребљени само када су оправдани у смислу животне средине и економском смислу и када нису у супротности са прописима ЕУ;
- Коришћење донаторских средстава требало би свести на оптималан ниво - то укључује успостављање одговарајућих капацитета за искоришћење, тј. успостављање адекватних институција и механизма за реализацију пројеката. Укљученост приватног сектора би требало даље подстицати кроз креирање погодних услова за привлачење инвестиција. Требало би одржати уравнотежену економску стратегију која ће заузврат смањити потребе за интервенцијама из државног буџета, и

11) Проширена радна верзија Национална стратегија Републике Србије за апроксимацију у области животне средине, Београд, децембар 2011. године, стр. 3, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 80/2011 од 28. 11. 2011.

- Имплементацију треба усресредити на захтеве ЕУ - рад на апроксимацији и имплементацији правних тековина ЕУ треба да буде апсолутан приоритет испред свих националних приоритета; финансијски и људски ресурси треба да буду прераспоређени како би се ови услови испунили, посебно када је реч о поштовању буџетских ограничења и броју запослених.<sup>12</sup>

Преговори о усклађивању законодавства су у највећој мери преговори о транзиционим периодима и дерогацијама у односу на одређене директиве. Када је у питању поглавље 27 Хрватска је, на пример, у својој допуњеној преговарачкој позицији затражила транзиционе периоде за скоро све области које се налазе у оквиру поглавља 27 и неколико изузећа од пуне примене за одређене директиве. У образложењима из преговарачке позиције Хрватске доминирају аргументи који се односе на финансијске импликације и време које је потребно да се испуне високи стандарди у постројењима које постављају директиве из области животне средине. На пример, у захтеву за транзиционим периодом у подобласти која се односи на квалитет ваздуха, Хрватска је истакла: „У погледу примјене одредби из Прилога XV. Директиве 2008/50/EZ које се односе на национално циљано смањење изложености (ERT) и показатеља просијечне изложености (AEI) за PM2.5, а наставно на козултације с Европском комисијом, Хрватска овим Додатком тражи да референтна година за AEI за Хрватску буде X+2, при чему X представља годину приступања Хрватске у ЕУ“.<sup>13</sup>

Из овог параграфа којим је Хрватска затражила две године након приступања како би имплементирала наведену директиву можемо видети колико је комплексна материја у поглављу која се тиче животне средине. Не само да европско законодавство прописује високе стандарде у овој области које је тешко достићи, већ материја која се регулише захтева мултисекторски приступ, а трошкови увођења или неувођења тих стандарда за државу могу бити веома скупи. У Стратегији Републике Србије стоји да „Искуство нових чланица ЕУ (2004. и 2007. године) представља јасан знак упозорења шта би Република Србија требало да избегне. После приступања, Румунија и Бугарска 2007. године су поче-

12) Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 80/2011, стр. 2.

13) Међувладина конференција о приступању Републике Хрватске ЕУ, *Dodatak na Pregovaračko stajalište o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji za Poglavlje 27*, „Okoliš“, (CONF-HR 17/08), Zagreb, 2010, str 3-4.



ле да издвајају нето допринос за буџет ЕУ на основу споре мобилизације ЕУ бесповратних финансијских средстава (грантова). То је проузроковано неадекватним финансијским планирањем, као и лошим програмирањем бесповратних финансијских средстава, што је довело до тога да је мање од 10% доступних средстава повучено током прве три године чланства, што се и наводи у извештају Евростат-а (април 2011. године).<sup>14</sup>

Због тога је Србија укључила велики број различитих институција које су укључени у скрининг о животној средини. Поред Министарства пољопривреде и животне средине, у преговорима о поглављу 27 учествују такође: Министарство финансија; привреде; рударства и енергетике; здравља; правде; просвете, науке и технолошког развоја; Агенције за безбедност саобраћаја; Републичког хидрометеоролошког завода; Републичког завода за статистику; Републичког геодетског завода; Завода за заштиту природе Србије; Канцеларије за европске интеграције. Јасно је да је тешко област Животне средине изнети у приоритетне секторе уз чињеницу да је у Србији број незапослених близу 800.000, али с друге стране подједнако јасно стоји чињеница да преко 30 % укупних правних аката које је потребно усвојити и имплементирати у процесу европских интеграцију управо из сфере заштите животне средине.<sup>15</sup> Додатну отежавајућу околност представља финансијска захтевност реализације поглавља 27, чему је посвећен наредни део истраживања.

### 3. АПРОКСИМАЦИЈА У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Према процени Националне стратегије Србије потребно је око 10,6 милијарди евра за улагање у област животне средине како би се ускладила са стандардима који у важе ЕУ. До овог износа се стигло сакупљањем и обрадом националних и међународних података и студија кроз трошковно/финансијски модел, а „Настали вишегодишњи токови трошкова су дисконтовани на вредности у еврима за 2010. годину. То је нето садашња вредност (енг. NPV), што представља стандардну праксу за елиминацију временских дисторзија. Одабрана стопа отписа од 5% одговара

14) Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију, *Службени гласник РС*, бр. 80/2011, стр 11.

15) Darko Nadić, „Environmental Policy of Serbia and Challenges of Accession to Europe“, *Analiz*, Zagreb, 2013, str. 322.

оној која се користи на великим инфраструктурним пројектима у ЕУ“.<sup>16</sup>

Државе не финансирају саме све трошкове имплементације законодавства из области заштите животне средине. ЕУ кроз различите пројекте финансира постизање високих стандарда у области животне средине. Инструмент за предприступну помоћ државама кандидатима (енг. IPA) представља помоћ земљама у испуњавању политичких, економских и критеријума који се одnose на усвајање правних тековина ЕУ, као и изградња административних капацитета и јачање правосуђа и помоћ земљама у процесу припрема за коришћење структурних и кохезионих фондова након приступања ЕУ. Међутим наводи се да је недовољно развијена техничка документација основни недостатак и препрека Србије за ефикаснију апсорпцију средстава донатора у области животне средине. Техничка документација обухвата: Генерални пројекат, Предходна студија оправданости, Идејни пројекат, Студија оправданости, Анализа трошкова и користи (енг. CBA), Локацијска дозвола (подразумева власништво над земљиштем), Студија о процени утицаја, Главни пројекат, Тендерска документација, Дозвола за изградњу и остале неопходне дозволе у складу са Законом о планирању и изградњи и другим законима из области заштите животне средине.

Потребно је истаћи да постоје и бројне користи за друштво и државу од увођења високих стандарда ЕУ у области животне средине. Стратегија идентификује четири директне економске користи: 1. Избегавање штете по живот (смањена стопа смртности); 2. Избегавање штете по здравље (смањена стопа обољевања); 3. Избегавање штете по имовину и пољопривредну производњу и 4. Користи по екосистем.

Ова процена указује на то да ће током периода до 2030. године, користи надмашити трошкове за отприлике 2,4 пута, што показује део Националне стратегија апроксимације у области животне средине у табели 1.

---

16) Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију, *Службени гласник РС*, бр. 80/2011, стр. 12.

Табела 1. Резиме анализе трошкова и користи (кост-бенефит) примене правних тековина ЕУ

<b>Резултати cost-benefit анализе</b>		
	<b>Базирано на користима средњег нивоа и проценом трошкова ЕАС пројекта израженом у милионима €</b>	
	<b>КОРИСТИ</b>	<b>ТРОШКОВИ</b>
<b>ВОДЕ</b>	7.891	5.552
<b>ОТПАД</b>	2.705	2.796
<b>ВАЗДУХ И ИНДУСТРИЈСКО ЗАГАЂЕЊЕ</b>	14.737	1.992
<b>СВИ ОСТАЛИ</b>	<b>НИСУ МОНЕТИЗОВАНИ</b>	244
<b>УКУПНЕ КОРИСТИ/ТРОШКОВИ</b>	<b>25.333</b>	<b>10.584</b>

Извор: Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију<sup>17</sup>

Када је у питању време потребно за увођење законодавства из области животне Стратегија идентификује следећа три временска периода: *краткорочни* (до 2014. године); *средњорочни* (од 2015. до 2018. године) и *дугорочни* (од 2019. до 2030. године). Три различита временска раздобља ће успоставити ритам секторских стратегија и планова за имплементацију посебних директива: краткорочни (период од 2011. до 2014. године), средњорочни (период од 2015. до 2018. године) и дугорочни (после придруживања). Транспозиција ће суштински бити завршена током краткорочног периода.<sup>18</sup>

Поменутих 10.6 милијарди евра износи готово немогућу своту уложу у сферу заштите животне средине, међутим, требало би истаћи да је улагање распоређено до 2030. године, те да ће највећа улагања бити у периоду од 2021. године када се претпоставља да ће Република Србија бити чланица Европске уније, те да ће имати знатну финансијску помоћ у овој области и фондове које ће моћи да користи. Према Националној стратегији за апроксимацију у области животне средине Републике Србије, просечно, годишње се издваја 0.4% из буџета за ову област. Ипак, ова издвајања су далеко од процента неопходног на годишњем нивоу не би ли се до 2030. године испунили сви задати стандарди и

17) Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију, *Службени гласник РС*, бр. 80/2011, стр. 17.

18) Исто, стр. 22.

достигло процењених 10.6 милијадри евра улагања. С тога, очекивани проценат издвајања из годишњег буџета Републике Србије би требало да износи просечно 2% уз очекивану помоћ ЕУ не би ли се испунио план реализације у области Заштите животне средине. Искуства држава централне и источне Европе су да је у области животне средине потребно годишње улагање на нивоу од 2 до 3% БДП државе кандидата. Међутим, апроксимације неопходних инвестиција су доста варирале по државама: од 2 % БДП за Републику Чешку до 11 % БДП за Бугарску.<sup>19</sup>

Институционално посматрано, Министарство пољопривреде и заштите животне средине, односно Агенција за заштиту животне средине, има претежну надлежност за поглавље 27. Агенција за заштиту животне средине, као орган у саставу Министарства пољопривреде и заштите животне средине, ради на тематским областима структурираним у складу са поглављем 27. Тематске области су подељене на: Вода, Ваздух, Климатске промене, Земљиште, Биодиверзитет, Полен, Отпад, Нејонизујуће зрачење, Привредне активности, Економски инструменти и Бука. Ова агенција сарађује са Европском агенцијом за животну средину (ЕЕА) и европском мрежом за информације и посматрање (EIONET).<sup>20</sup>

На конференцији „Животна средина: Изазов и прилика за развој Србије” одржаној 23. марта 2015. године у организацији Министарства пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије и Регионалног центра за животну средину за Централну и Источну Европу (*енг.* REC). У најновијој анализи Министарства и REC-а, укупна висина неопходних инвестиција није промењена, али јесу односи по областима у којима ће се средства и финансије усмеравати у односу на израђену Стратегију. Ту се пре свега истиче да “трошкови управљања отпадним водама који су око седам пута већи од управљања отпадом, односно да уколико је вредност инвестиција у ове две области 4 милијарде евра, за управљање отпадом ће бити потребно 500.000.000 евра, а за управљање отпадним водама 3.500.000.000 евра, да ће Република Србија моћи да рачуна на највише 30% донаторских средстава из структурних фондова Европске Уније, односно између 1.200.000.000 и 1.500.000.000 евра за финансирање наведених пројеката. Претприступна помоћ за период 2014 – 2020. из фон-

19) Владимир Атељевић, и др, *Изазови Европских интеграција у областима заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница*, Палго центар, Београд, 2011, стр. 61.

20) Видети на: <http://www.sepa.gov.rs/index.php?id=4&akcija=showAll>. 22/06/2016

дова европске уније за сектор животне средине износи око 170 милиона евра, као и да ће Република Србија ће бити у обавези да остатак средстава, у предвиђеном периоду, инвестира из осталих финансијских извора, и то: јавних средстава, у првом реду еколошких такси и накнада за заштиту животне средине, дугорочних кредита и посредством јавно – приватних партнерстава.”<sup>21</sup> Период од доношења стратегије 2011. до 2014. који је евидентиран као први тзв.краткорочни део плана прошао је у преписивању правних норми ове области из законодавства ЕУ, без готово икаквог системског, административног и инфраструктурног напретка. Од јануара 2015. године наступио је средњорочни период Стратегије који ће трајати до 2019. године и озбиљност приступа власти у овом временском интервалу даће коначан одговор колико је Република Србија реално спремна да испуни планове Националне стратегије апроксимације из области животне средине, а тиме и дикретно последично ће се видети њена способност реализације захтева и стандарда из поглавља 27.

#### 4. СТУДИЈА СЛУЧАЈА: ЕВРОПСКА КОМИСИЈА И РЕПУБЛИКА ИРСКА

У случају да држава не успе да имплементира европско законодавство, ЕК као институција чији је основни задатак да прати примену, након што државу опомене, може изнети случај пред Суд правде Европске уније (У даљем тексту Суд). Уколико држава не поступи по пресуди, дужна је да плати паушални износ или да плаћа пенале. Са овим проблемима сусрећу се посебно земље које су ЕУ приступиле након 2007. године, Румунија и Бугарска, али и старије чланице, попут Словеније и Пољске. У овом раду, циљ је да покажемо колико је важна, али и комплексна материја из поглавља 27. Због тога ће бити приказан случај који је ЕК покренула против државе која је члан европске заједнице дуже од 50 година, Републике Ирске. Наиме, као сто је наведено ЕК је покренула процес против Републике Ирске због неиспуњавања обавеза из једне директиве која се односи на животну средину. Иначе, директива у ЕУ има обавезну снагу само за државе којима је упућена, форма и средства у спровођењу исте су на самој држави, али се циљ директиве мора дословно испоштовати.<sup>22</sup>

21) <http://www.eko.minpolj.gov.rs/konferencija-zivotna-sredina-izazov-i-prilika-za-razvoj-srbije/22/06/2016>

22) Дејан Миленковић, *Право заштите животне средине са елементима увода у право*, Виша политехничка школа, Београд, 2006, стр. 58.

Конкретно, реч је о спору C-158/12 који је покренут на основу члана 258 УФЕУ због неиспуњавања обавеза, у овом случају Ирске, тачније члана 5 Директиве 2008/1/ЕС који се односи на интегрисану превенцију и контролу загађења, чији је рок за имплементацију био 2013. година.<sup>23</sup> Члан 5 наведене директиве се односи на захтеве за издавање дозвола постојећим постројењима.

Пре него што је покренула поступак, ЕК је позвала државе чланице да примене наведену директиву, а у периоду до 2012. године када је покренула случај пред судом, неколико пута је од Ирске тражила извештај о томе колико се стигло у примени у смислу броја постројења у којима је уведен систем који захтева члан 5. Последњи пут, 7. фебруара 2012. године Ирска је доставила извештај, у коме је ЕК нашла да 13 постројења у Ирској и даље раде без адекватне дозволе те је одлучила да покрене поступак против ње.<sup>24</sup>

ЕК је изнела аргумент како је Ирска повредила члан 5 Директиве на тај начин што 13 постројења још увек немају потребну дозволу за рад и како није предузела никакве превентивне мере да спречи да ова постројења раде без потребне дозволе. Са друге стране, Ирска је истакла два аргумента: Први је био да је ирска Агенција за заштиту животне средине осигурала да сва постројења буду обавештена о њиховој обавези да прибаве дозволе у складу са одредбама Директиве, а други аргумент како само три постројења, од 13 које је навела ЕК, још увек немају дозволу за рад према наведеној Директиви.<sup>25</sup>

Суд је стао на следеће становиште: Како Ирска не оспорава да је на крају раздобља прописаног у образложеном мишљењу, није спровела потребне мере како би се осигурало да су дозволе издате у складу са чланом 5 Директиве 2008/1/ЕС, и чињеница да није донела мере којима би се осигурала примена, захтев ЕК је одобрен и закључено је да Ирска није успела да испуни своје обавезе. Према члану 138 Пословника о Суду правде ЕУ, странка која је изгубила спор мора да плати трошкове те је Ирској тако и наложено.<sup>26</sup>

23) Directive 2008/1/EC Of The European Parliament and of The Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version) (Text with EEA relevance), *Official Journal of the European Union*, Brisel 29. 1. 2008.

24) Видети на: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=136151&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=258299>. 25/06/2016

25) Исто

26) Комплетну пресуду у случају C-158/12 видети на: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=136151&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=258299>. 25/06/2016

Овај случај који је ЕК поднела против Ирске нам показује како ни старије државе чланице ЕУ некада не успевају да испуне високе стандарде које ЕУ прописује у области заштите животне средине. Због тога држава као Србија, која има прилично лошу инфраструктуру, треба да обрати посебну пажњу при заузимању позиције у преговорима са ЕУ када су у питању транзициони периоди и изузећа од примене. Такође, требало би обратити више пажње при изради пројеката из области животне средине како би се што више финансијских средстава извукло из разних међународних фондова намењених за животну средину.

\*\*\*

На основу анализе садржаја можемо извући закључак да ће усаглашавање са законодавством из поглавља 27, између осталог, за државу подразумевати: побољшање квалитета ваздуха и воде, заштита биоразноликости и успостављање интегрисаног система управљања отпадом, увођење високих еколошких стандарда како би се подстакла екоиновације и отвориле нове пословне могућности, изградњу система за одвод и пречишћавање отпадних вода, система водоснабдевања, модернизација индустријских постројења и увођење најбољих технологија које ће допринети побољшању услова живота грађана. Држава ће морати да пропише дозвољену границу емисије угљен диоксида за индустријска и енергетска постројења. Такође, постоји обавеза контроле емитовања опасних материја у воде, пречишћавања отпадних вода и заштите вода од загађивања нитратима пољопривредног порекла.

Велики део трошкова у вези са усклађивањем српског законодавства са европским је могуће финансирати путем европских инструмената намењених државама чланицама. Рајнер Фројнд, менаџер за пројекте из области заштите животне средине Делегације ЕУ у Србији истакао је како се тридесет посто средства из предприсупних фондова користи за област животне средине, а након приступања ЕУ чак 50 посто средстава из структурних фондова иде за област заштите животне средине. Међутим, Србија би требало да озбиљније схвати могућност повлачења средстава како из ИРА фондова тако и разних међународних донатора што подразумева веће улагање у идеје и стручност када је у питању израда пројеката.

Оно што је такође један од фундаменталних услова за успешну реализацију свих пројеката и достизања стандарда из области

животне средине је јачање и едукација будуће администрације која ће се бавити пословима из ове надлежности. Из искустава земаља примљених у ЕУ након 2004. поменуто готово по правилу је представљало успоравајући елемент свих процеса. Стога, већ сада би требало радити на специјализацији кадрова, будући да као и у поменутим државама и у Републици Србији је очит дефицит стручног кадра који ће радити у овој области.

На крају треба нагласити да увођење европских еколошких стандарда и за старије чланице ЕУ често представља проблем. Разлози нису увек само финансијске природе. Проблем може да буде и комплексност материје или недовољно времена за имплементацију одређених правила. Због тога је Србији у изради преговарачке позиције за поглавље 27 неопходан озбиљан експертски и мултисекторски приступ, како би се добро анализирано стање, а затим и могућности за примену одређених одредби и директива из области животне средине. Закључно, поред трошкова за увођење европских стандарда у области животне средине, постоје и бројне предности које се односе изнад свега на здравље становништва и заштиту биодиверзитета, а имају такође директну и индиректну економску исплативост на дужи временски период.

### ЛИТЕРАТУРА

- Атељевић Владимир и др., *Изазови Европских интеграција у областима заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница*, Палго центар, Београд, 2011.
- Волф-Нидермајер Анита „Еколошка политика“, *Европа од А до Ш – приручник за европску интеграцију*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2004.
- Група аутора, *Преговарачка поглавља – 35 корака ка Европској унији*, Информациони центар Европске уније, Београд, 2014.
- Кнежевић-Предић Весна, *Како делује правни поредак Европске Уније?*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001.
- Миленковић Дејан, *Право заштите животне средине са елементима увода у право*, Виша политехничка школа, Београд, 2006.
- Прокопијевић Мирослав, *Европска унија – увод*, Службени гласник, Београд, 2005.
- Тодић Драгољуб, *Водич кроз ЕУ политике - Животна средина*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.



- Bell, S., Mc Gillivray, D., Pedersen, O., *Environmental Law*, Oxford, 2006.
- Kochenov Dimitry, *EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Costum Concubinage?* European Integration online Papers (EIoP) Vol. 9, 2005.
- Nadić Darko, „Environmental Policy of Serbia and Challenges of Accession to Europe“, *Anali hrvatskog politikološkog društva*, Vol. 9. No. 1. Zagreb, 2013.
- Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013. on a General Union Environment Action Programme to 2020 „Living well, within the limits of our planet“ (Text with EEA relevance), *Official Journal of the European Union*, Brisel, 2013.
- Directive 2008/1/EC Of The European Parliament and of The Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version) (Text with EEA relevance), *Official Journal of the European Union*, Brisel 29.1.2008.
- Judgment of the Court (Seventh Chamber) of 11 April. 2013 - European Commission v Ireland. Case C-158/12, *Luxembourg (City)*, 2013.
- Међувладина konferencija o pristupanju Republike Hrvatske EU, *Dodatak na Pregovaračko stajalište o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji za Poglavlje 27, „Okoliš“*, (CONF-HR 17/08), Zagreb, 2010.
- Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију, (*Службени гласник РС*, бр. 80/2011).
- <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=136151&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&crid=258299> 19/06/2016
- <http://www.eko.minpolj.gov.rs/konferencija-zivotna-sredina-izazov-i-prilika-za-razvoj-srbije/> 22/06/2016
- <http://www.sepa.gov.rs/index.php?id=4&akcija=showAll>. 22/06/2016

*Marko M. Vujic*

**REALITY AND THE CHALLENGE OF CHAPTER 27 IN  
NEGOTIATION BETWEEN THE REPUBLIC OF SERBIA AND  
THE EUROPEAN UNION**

**Resume**

*Chapter 27 is one of most demanding chapters in the process of harmonization of standards and legislation of the Republic of Serbia with the European Union*

*legislation. Research findings show that complexity is reflected in two ways. Primarily through the fact that Chapter 27 makes over 30% of legal acts to be adopted and implemented in the European integration process. On the other hand, Serbian investment in achieving the prescribed standards in the field of environmental protection amounted to be more than 10.5 billion euros.*

*Treated case study of the Republic of Ireland have shown that the standards of Chapter 27 are complex and stringent, even for the old EU member states. In addition to the complexity of the matter, if provided platform for negotiations is not adjusted to the real ranges, it can have negative consequences for the competitiveness of the country after it approaches the EU single market.*

*Therefore, it is important for Serbia to continue adopting laws and acts that will facilitate the process of implementation after the opening of Chapter 27. The Republic of Serbia will have a difficulties of administrative and expert capacity to implement the standards, and required large financial counterpart must be completed by EU funds and greater budget allocations. However, the research concluded that the enforcement of the requirements of Chapter 27 most of all contribute to the health of the population and the environment in the Republic of Serbia. Additionally the study of approximation showed that the long-term financing of this Chapter represents not a cost, but an investment that will be profitable already in the succeeding two decades.*

*Keywords: European Union, Republic of Serbia, Legislation, Environmental Politics, Chapter 27, Approximation*

---

\* Овај рад је примљен 09. 08. 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 28. 09. 2016. године.