

Stefan Šipka, istraživač

„Jaka dvojka“ za Poglavlje 27 – ili, o napretku Srbije u oblasti zaštite životne sredine na osnovu poslednjeg izveštaja Evropske komisije

Značaj poslednjeg Izveštaja Evropske komisije i generalna ocena za Poglavlje 27

Evropska komisija (EK) je 17. aprila objavila [novi izveštaj za Srbiju](#) u kome iznosi stavove o napretku zemalja regiona u pogledu ispunjavanja kriterijuma neophodnih za dostizanje punopravnog članstva u Evropskoj uniji. Kao i u prethodnom periodu, izveštaj sledi strukturu kopenhaskih kriterijuma od kojih je jedan i sposobnost da se preuzmu pravne obaveze iz članstva. **Jedna od tih obaveza odnosi se na oblast zaštite životne sredine, odnosno na pravne tekovine koje su svrstane u Poglavlje 27 o kome Srbija pregovara sa EU u procesu pristupanja ovoj organizaciji.**

Reč je drugom izveštaju nakon objavljivanja Izveštaja o skriningu za Poglavlje 27, trećem izveštaju u kome se primenjuje skala ocenjivanja¹ države kandidata (i potencijalnih država kandidata) u pogledu sposobnosti države (konkretno, Srbije) da usvoji pravne tekovine EU, i četvrtom izveštaju od kada je Srbija započela proces pristupanja EU. Osobnost ovog izveštaja jeste u tome što se on odnosi na dvogodišnji period (2016 – 2018) dok je prethodni izveštajni period bio za period od godinu dana. **S obzirom da se izveštaj nije tehnički značajno uvećao, stavovi EK i ocene koje su date svakako su uopštenije ali zato i značajnije, jer obuhvataju dvostruko duži period u odnosu na prethodni period.**

Koje su ključne poruke i izveštaju za Poglavlje 27? Kada je reč o trenutnoj sposobnosti Srbije da preuzme obaveze u vezi sa Poglavljem 27, **ocena EK je izvesni nivo spremnosti (some level of preparation)**. U izveštaju se naglasak stavlja na sledeće prioritete: neophodnost daljeg jačanja finansijskih i administrativnih kapaciteta; implementacija usvojenih pravila i mehanizama nadzora; unapređenje međuinstitucionalne koordinacije; zatvaranje sanitarnih deponija; ulaganje u odvojeno sakupljanje otpada i reciklažu; monitoring kvaliteta vazduha; unapređenje upravljanja rečnim basenima; priprema za učešće u mreži Natura 2000; i implementacije Pariskog sporazuma odnosno uspostavljanja sveobuhvatnog

strateškog okvira u vezi sa klimatskim promenama (gotovo identične preporuke kao iz Izveštaja iz 2016).

Iako pomenuta ocena („izvesni nivo spremnosti“) deluje ohrabrujuće, ovakav diplomatski izraz u stvari se može prevesti kao „dvojka“, s obzirom da postoji još jedna niža i tri više ocene u odnosu na onu koju je Srbija dobila. Istu ocenu Srbija je dobila u izveštaju EK od pre dve godine i što je u to vreme predstavljalo pomak u odnosu na najnižu ocenu *rana faza spremnosti* (eng. *early phase of preparation*) koju je Srbija dobila u izveštaju za 2015. godinu.

Posmarajući dostignuti napredak u odnosu na 2016, **EK ocenjuje da je izvesni napredak (eng. some progress) ostvaren u pogledu usaglašavanja sa pravnim tekovinama, strateškim planiranjem i rezultatima u odnosu na preporuke iz 2016.** Ovo je takođe pozitivan pomak, ali opet treba imati u vidu sistem ocenjivanja EK po kome, iza navedene ocene, postoje samo ocene „nema napretka“ i „nazadovanje“, dok su dve pozitivne ocene ispred ocene koju je Srbija dobila. **Stoga je reč o najnižoj pozitivnoj oceni koja, kao što je pomenuto, nije uspela da pomeri Srbiju sa „dvojke“ koju je dobila u Izveštaju iz 2016. godine.**

Srbija nije uspela da se pomeri sa „dvojke“ koju je dobila u Izveštaju iz 2016. godine.

1 Strategijom proširenja Evropske unije za 2015. definisana je skala ocenjivanja sposobnost države da preuzme obaveze iz članstva i skala ocenjivanja za napredak postignut u odnosu na prethodni izveštajni period. Ove skale imaju pet mogućih ocena. Prva skala (sposobnost države da preuzme obaveze iz članstva) podrazumeva sledeće ocene: 1) rana faza; 2) izvesni nivo spremnosti; 3) osrednja spremnost; 4) dobar nivo spremnosti; 5) razvijen nivo. Skala u pogledu napretka u odnosu na prethodni izveštajni period obuhvata sledeće ocene: 1) nazadovanje; 2) nema napretka; 3) izvesni napredak; 4) dobar napredak; 5) veoma dobar napredak. Izvor: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf.

Ocene Evropske komisije za pod-oblasti Poglavlja 27

Uopštenost ocene za celokupno Poglavlje 27 vidljiva je uvidom u ocene EK za pod-oblasti Poglavlja 27 i različite stavove koje EK za svaku od ovih pod-oblasti iznosi. **U pogledu horizontalnog dela zakonodavstva u Izveštaju iz 2018. navodi se da je Srbija ostvarila „visok nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU“, prema tome, iznad prosečne ocene za Poglavlje 27.** Dodatni komentari EK jesu da treba unaprediti sistem finansiranja (npr. republički Zeleni fond nije još operativan)², kapacitete za sprovođenje javnih konsultacija kao i postupke procene uticaja na životnu sredinu i unapređenja rada inspekcijskih organa. Slični komentari za procenu uticaja navode se u izveštaju iz 2016. godine dok je komentar u vezi sa unapređenjem učešća javnosti i javnih rasprava prisutan ne samo u izveštaju za 2016, već i u prethodnim izveštajima (za 2015. i 2014. godinu).

U pogledu kvaliteta vazduha **EK ukazuje na dobar nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU (nadprosečna ocena) ali potom ukazuje na „alarmantan nivo zagađenosti vazduha u nekim od najvećih gradova u Srbiji“.** Osim toga EK ukazuje da je potrebno usvojiti nacionalnu strategiju za zaštitu vazduha (što se pominje i u Izveštaju iz 2016.), lokalne planske dokumente³ i unaprediti sisteme monitoringa kvaliteta vazduha.

U oblasti upravljanja otpadom u izveštaju za 2018, EK kao i u slučaju kvaliteta vazduha, ukazuje na dobar nivo usaglašenosti (natprosečna ocena) sa pravnim tekovinama EU ali zatim navodi da je implementacija u ranoj fazi (najniža ocena). EK, takođe, ukazuje na značaj usklađivanja postojećih strateških dokumenata sa zakonskim obavezama i da je potrebno povećati investicije kako u reciklažu, tako i u odvojeno sakupljanje otpada, odnosno ubrzati zatvaranje nesanitarnih deponija. Interesantno je da su gotovo identični komentari sadržani i u Izveštaju za 2016. godinu, dok izveštaji za 2014. i 2015. godinu, takođe, ukazuju na značaj bržeg zatvaranja nesanitarnih deponija i investicije u reciklažu i odvojeno sakupljanje otpada.

U oblasti upravljanja vodama, ocena EK jeste da je nivo usaglašenosti sa pravom EU na osrednjem nivou (eng. moderate level), prema tome, ocena niže odnosu na sektor otpada i kvaliteta vazduha, ali i dalje iznad prosečne ocene za čitavo Poglavlje 27 (izvestan nivo pripremljenosti). U izveštaju se navodi da je Srbija krajem 2016. godine usvojila Strategiju upravljanja vodama (čije nepostojanje je bilo predmet komentara EK u prethodnim izveštajima). Međutim, strategiju zaštite voda i akcioni plan za zaštitu voda tek treba usvojiti,

dok se na značaj donošenja ovih dokumenata ukazuje se i u prethodnim izveštajima (2014-2016). Ukazuje se da je netretirana kanalizaciona voda i dalje glavni izvor zagađenja u ovoj oblasti (usled *inter alia* nedostatka postrojenja za preradu otpadnih voda prim. aut.).

Oblast industrijskih emisija je, prema viđenju EK, u ranoj fazi usaglašenosti sa pravnim tekovinama EU, dakle ispod prosečne ocene za celokupno Pregovaračko poglavlje 27. Ukazuje se na ograničenja u pogledu kapaciteta potrebnih za sprovođenje pravila u ovoj oblasti, a naročito primene zakona (eng. *law enforcement*). Istovremeno, EK navodi da dodatnu pažnju treba usmeriti na usaglašavanje sa standardima EU u pogledu izdavanja integrisanih dozvola i to tako da se ili obezbedi potpuno integrisano izdavanje dozvola ili formalne konsultacije između nadležnih organa. Na značaj ovog pitanja ukazivano je i u prethodnim izveštajima (2014-2016).



2 Autor bi ovde dodao da pored izgradnje sistema finansiranja na nacionalnom nivou, ne sme se zanemariti činjenica da svih ovih godina na lokalnom nivou funkcionišu lokalni fondovi za zaštitu životne sredine sa blizu 50% tekućih prihoda od ekoloških naknada u odnosu na ukupne tekuće prihode u zemlji da prema poslednjim istraživanjima, značajan deo sredstava i značajan deo lokalnih samouprava ova sredstva ne koriste na namenski i transparentan način. Više o ovoj temi u poslednjem istraživanju Centra za evropske politike i Ekološkog centra Stanište - <http://cep.org.rs/publications/lokalne-finansije/>.

3 Tri od šest visoko zagađenih aglomeracija ih trenutno imaju.

U oblasti zaštite prirode, ocena EK je da je Srbija umereno (eng. *moderate*) usklađena sa pravnim tekovinama. Institucionalni okvir za Natura 2000 mrežu ostaje da se unapredi, sa čime je povezana i trenutna neiskorišćenost finansijskih sredstava opredeljenih za pripremu mreže Natura 2000 u Srbiji (na šta ukazuju i prethodni izveštaji EK). Preostaje i da se standardi EU u vezi sa zabranjenim metodama hvatanja i ubijanja divljih životinja u potpunosti inkorporišu u postojeće za-Konvenciji o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje faune i flore (CITES).

U oblasti hemikalija, Izveštaj iz 2018. ukazuje na visok nivo usklađenosti i ukazuje da su dalji naponi potrebnu u vezi sa REACH⁴ i CLP⁵ uredbama i usklađivanje sa zakonodavstvom u vezi sa eksperimentima nad životinjama, azbestom i biocidima. Gotovo identični komentari se mogu naći u Izveštaju za 2016.

U oblasti civilne zaštite, Srbija je po oceni EK u izveštaju za 2018. umereno spremna. U Izveštaju je ukazano na napredak u pogledu primene instrumenata civilnog mehanizma zaštite kao i na činjenicu da je Srbija razvija strateški okvir za civilnu zaštitu (iako nedostaje zakonski okvir za ovu oblast). Međutim, Srbija mora da nastavi sa jačanjem sopstvenih kapaciteta za sprečavanje prirodnih katastrofa, smanjenja rizika od katastrofa, i upravljanje takvim rizicima i boljšanjem kapaciteta za učešće u zajedničkom sistemu za komunikacije i informisanje u vanrednim situacijama (CECIS). EK ukazuje i da „Srbija treba da se postara da se ne preklapaju uloge Humanitarnog centra u Nišu i Mehanizma EU za civilnu zaštitu u regionu“. Gotovo identični komentari se mogu naći u Izveštaju za 2016. godinu, osim napretka koji je zabeležen u izveštaju za 2018. (unapređeni strateški okvir).

U oblasti klimatskih promena, EK smatra da je Srbija postigla izvesni nivo usaglašenosti (eng. *some level of preparation*) ali je implementacija u veoma ranoj fazi. EK ukazuje na značaj daljeg integrisanja klimatskih pitanja u druge sektore i ukazuje na pomake koje je Srbija napravila.⁶ EK takođe ukazuje da Agencija za zaštitu životne sredine nastavlja rad na unapređenju inventara GHG gasova u navodi da Srbija „mora da ojača svoje administrativne i tehničke kapacitete da se u potpunosti uskladi sa pravnim tekovinama po pitanju monitoringa i izveštavanja“ (na šta je ukazivano i u Izveštaju za 2016).

Finalna zapažanja o ocenama EK i implikacije po Srbiju

Ovaj kratak prikaz stanja u okviru Poglavlja 27 i u pod-oblastima ovog Poglavlja, **oslikava složenost i raznolikost tematike koja putem navedenih ocena Evropske komisije može samo na sažet i uopšten način (uz nužna pojednostavljenja) da se sagleda.** No bez obzira, sistem ocenjivanja je svakako koristan, jer ukazuje na to kako EK generalno vidi postojeće stanje u Srbiji i stoga pomaže u generalnoj orijentaciji i određivanju prioriteta za delovanje u narednom periodu.

Izveštaj iz 2018. otkriva kako EK ne samo da različito ocenjuje pod-oblasti (u odnosu na prosečnu ocenu za čitavo Poglavlje 27) nego i daje odvojene ocene za pravnu usaglašenost, sa jedne strane, i status u pogledu implementacije preuzetih obaveza, sa druge (na primer u sektoru otpada). To je u skladu sa **generalnim stavom EK o raskoraku između pravne harmonizacije i sprovođenja odnosno primene preuzetih pravnih obaveza i standarda.**⁷

Za bliže sagledavanje postojeće situacije (i percepcije EU o postojećoj situaciji) potrebno je svakako sagledati detaljna objašnjenja koja EK nudi u izveštaju i uporediti sa njenom percepcijom situacije u prethodnim izveštajima kao i drugim dokumentima EU (npr. Skringing izveštaj za Poglavlje 27). Uočljiva je **istrajnost određenih primedbi EK** koje se mogu naći (ponekad u identičnoj formi) i u prethodnim izveštajima, a ne samo u Izveštaju za 2018. Značaj pažljivog čitanja narativnih objašnjenja od naročitog je značaja u kontekstu pripreme Pregovaračke pozicije za Poglavlje 27 koja je trenutno u toku i čiji nacrt bi narednih meseci trebalo da se nađe pred predstavnicima Evropske komisije. Iako za otvaranje Poglavlja 27 nije bilo početnih merila, to svakako ne isključuje merila za zatvaranje ovog Poglavlja, a **intenzivan rad na ispunjenju obaveza specifikovanih u Izveštaju EK mogu broj tih merila, odnosno njihovu zahtevnost, ublažiti.**

4 Skraćenica označava „registraciju, evaluaciju, autorizaciju i restrikciju hemikalija“

5 Skraćenica označava „klasifikaciju, označavanje i pakovanje“.

6 Konkrentno na ratifikaciju Pariskog sporazuma u maju 2017., i slanja druge komunikacije UN okvirnoj konvenciji o klimatskim promenama (s tim što EK dovodi u pitanje tačnost dostavljenih podataka).

7 Skringing izveštaj za Srbiju - Poglavlje 27 - http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb_dl=132.

8 Na primer u izveštajima za 2014. i 2015. EK ukazuje na ograničene kapacitete u sprovođenju zakonodavstva u oblasti sprečavanja hemijskih akcidenata, dok se u Izveštaju za 2018. ovo pitanje uopšte ne pominje.

Međutim, osim napora koje je potrebno preduzeti na osnovu orijentira koje pružaju izveštaji EK, **dalja unapređenja su važna i u pogledu pripreme samih izveštaja**. Na primer, uvid u izveštaje EK, pokazuje da, dok se određene teme pominju u više izveštaja, neke teme se pominju jednom/ponekad i zatim se u narednom izveštaju uopšte ne pominju. To otežava sagledavanje napretka ostvarenog po pojedinačnim pitanjima, a naročito percepciju EK po pitanju postignutog napretka.⁸ Stoga bi dalji razvoj izrade izveštaja trebalo da podrazumeva makar generalni komentar (pozitivan, negativan, bez promena) na svaki stav iznet u prethodnim izveštaju kako bi se na taj način uspešno sagledala i protumačila pozicija EK po nekom konkretnom pitanju. S obzirom da se sada izveštaji objavljuju za dve godine, dovoljne i

jasne informacije o ostvarenom napretku u izveštajnom periodu dodatno dobijaju na značaju.

Dalji razvoj izrade izveštaja trebalo bi da podrazumeva makar generalni komentar (pozitivan, negativan, bez promena) na svaki stav iznet u prethodnim izveštaju, kako bi se na taj način uspešno sagledala i protumačila pozicija EK po nekom konkretnom pitanju.



O Centru za evropske politike

www.cep.org.rs

 EuropeanPolicyCentre

 @CEPBelgrade

 Centar za evropske politike

 EuropeanPolicyCentre

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna think-tank organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da

sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj.

Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja:

1. Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji;
2. Unutrašnje tržište i konkurentnost;
3. Regionalna politika, mreže i energetika;
4. Europe&us.

Za više informacija, posetite sajt
www.cep.org.rs