

Milena Lazarević, viša programska menadžerka

Januar 2016.

Sena Marić, istraživačica

Katarina Kosmina, istraživačica

Lana Radovanović, istraživačica

Holandsko predsedavanje EU

Šta nas čeka?

Počevši od 1. januara 2016, Holandija je preuzela predsedavanje Savetu Evropske unije od Luksemburga, koji je tu funkciju obavljao drugom polovinom 2015. Publikacije sa [zvanične internet stranice](#) predsedavajuće zemlje ukazuju da će u narednom periodu u fokusu biti osnovne potrebe, tačnije inovacije, ekonomski rast, zapošljavanje i jačanje saradnje sa organizacijama civilnog društva i građanima EU. Međutim, ostvarivanje ovih ciljeva mogu sputati problemi koji zavise od spoljnih okolnosti i u čije rešavanje EU mora da uključi i treća lica: priliv izbeglica i migranata, problemi vezani za zajedničku energetska politiku, kao i nadolazeće pitanje *bregzita* – britanskog napuštanja EU. Iako se ova pitanja potežu kao prioritetne oblasti i u holandskom izveštaju „Stanje Evropske unije“, predsedavajuća država ipak ne može sasvim da kontroliše i utiče na njihov razvoj kao što to može u slučaju drugih prioriteta. Uzimajući u obzir njihov nivo složenosti i hitnosti rešavanja, postavlja se pitanje da li je fokus na osnovnim potrebama praktičan i izvodljiv tokom ovog predsedavanja. Iz tih razloga, ovaj *Pogled* pruža analizu stanja u oblastima energetske politike, priliva izbeglica, i referendumu o članstvu Ujedinjenog Kraljevstva u EU, i osvrće se na pitanje kako holandsko predsedavanje planira da se bavi ovim temama.

Holandsko predsedavanje planira da se fokusira na „osnovne potrebe“ - inovacije, ekonomski rast, zapošljavanje i jačanje saradnje sa OCD i građanima EU. Međutim, druge bitne teme prete da bace u senku njihov plan.

Skromna, ali realistična agenda za energetska politiku

Logika formiranja zajedničkog unutrašnjeg tržišta, od samog osnivanja EU do danas, primoravala je države članice da postepeno ukidaju sve barijere slobodnom protoku robe, ljudi, kapitala i usluga. To se, međutim, nikako ne može reći za zajedničku energetska politiku, koja se razvijala u suprotnom smeru – od Evropske zajednice za uglj i čelik do situacije kakvu imamo danas: potpunog razdora pozicija i interesa država članica, koji remeti formiranje usaglašene energetske politike. Naime, zajednička energetska politika EU podrazumeva da države članice imaju zajedničko tržište energenata (dok danas postoje ogromne razlike u ceni energenata od države do države), usaglašene stavove i interese kad je u pitanju izbor i način potrošnje različitih izvora energije (a trenutno su velike nesuglasice među državama o obimu korišćenja uglja kao energenta, nuklearne energije i obnovljivih izvora energije) i najzad, verovatno najbitnije – zajednički nastup prema trećim državama iz kojih se ključni energenti uvoze.

Početak holandskog predsedavanja će svakako obeležiti [najava izgradnje gasovoda Severni tok II](#), koja dolazi nakon napuštanja ideje o izgradnji gasovoda Nabuko, Južnog toka i skorašnjeg zahlađenja rusko-turskih odnosa, država koje je trebalo da povezuje takozvani Turski tok. Ovakav razvoj događaja dovodi do rizika da se smanji broj potencijalnih snabdevača energentima na tržištu, smanji konkurencija, a samim tim ugrozi energetska bezbednost država članica. U današnjim okolnostima, dokle god postoje oprečni geopolitički interesi unutar EU, ciljevi koji čine okosnicu [Energetske unije](#), i koje je Generalni direktorat Evropske komisije za energetska politiku tako ambiciozno i entuzijastično

U današnjim okolnostima, dokle god postoje oprečni geopolitički interesi unutar EU, ciljevi koji čine okosnicu Energetske unije izgledaju kao nedostižni ideal.

najavio, deluju kao nedostižan ideal. Toga je, čini se, svesno holandsko predsedavanje, te će ove ciljeve svesti na jačanje zajedničkog tržišta snabdevanja električnom energijom kao i obnovljivim izvorima energije. Ostaje pitanje da li će i u kojoj meri spoljna dešavanja uticati na već određenu energetska agendu u narednih šest meseci.

Holandsko predsedavanje i priliv izbeglica: ima li podesnih rešenja?

Migracije i međunarodna bezbednost su jedna od prioritarnih oblasti i u slučaju holandskog predsedavanja EU. Uopšteno govoreći, predsedavajući će se fokusirati na obezbeđivanje zajedničke granične kontrole i azilne i migracione politike. Slično tome, i prethodno luksemburško predsedavanje je dalo iscrpna obećanja na ovu temu, gde je jedno od [sedam prioritarnih oblasti](#) bilo *upravljanje migracijama, sjedinjavanje slobode, pravde i bezbednosti*. Iako je luksemburško predsedavanje s početka naglašavalo povećanje legalnih načina za dolazak migranata u EU, nigde nije razrađeno kako će se ovo ostvariti, niti je to na kraju sprovedeno u drugoj polovini 2015. Da li holandsko predsedavanje nudi humanitarno, praktično rešenje? Čini se da Holanđani trenutno nude rešenja identična onima koje je ponudio Luksemburg – zaštitu granica, borbu protiv krijumčara i trgovine ljudima i upravljanje prilikom. Nažalost, detalji ovih krovnih rešenja ukazuju na odstupanje od humanitarnog aspekta, s obzirom na značajnu novinu, a to je uskraćivanje prava na azil i vraćanje izbeglica u takozvane treće sigurne zemlje. Kao što je navedeno u posebnom izdanju holandskog izveštaja „Stanje Evropske unije“:

Izbećicama treba ponuditi perspektivu u sopstvenom regionu: prilike da postanu samostalni, na primer, do trenutka kada mogu sigurno i trajno da se vrate u svoju zemlju porekla. Ovim pristupom postaje moguće odbiti zahteve za azil u Evropi na osnovu evropskog prava o sigurnim trećim zemljama.¹

Čini se da holandsko predsedavanje smatra da se priliv izbeglica u EU može rešiti njihovim vraćanjem u zemlje koje već primaju milione, kao što je Turska, gde trenutni broj izbeglica čini 2,7% njene populacije. Naime, i dalje se raspravlja o tome da li se Turska može smatrati [sigurnom zemljom porekla](#), s obzirom da 23,1% turskih građana koji podnesu zahtev za azil u EU na kraju dobiju zaštitu. Sve dok postoji rasprava o tome da li je Turska sigurna zemlja za izbeglice ili čak sigurna zemlja porekla za svoje građane, jedini pravni osnov za zadržavanje izbeglica i migranata u njoj biće Akcioni plan EU i Turske. Obrazloženje za zadržavanje izbeglica van EU i u zemljama sa kojima se Sirija graniči jeste da će region, čim se povećaju njegovi kapaciteti, moći da im pruži adekvatnu zaštitu. Da bi region postao sposoban za pružanje zaštite izbećicama, međutim, neophodno je uložiti znatna sredstva i vreme, a predsedavajuća Holandija treba da objasni kako je ovo rešenje izvodljivo u trenutnom „kriznom stanju“.

Pohvalno je što plan holandskog predsedavanja u ovoj prioritarnoj oblasti uključuje evaluaciju i moguće izmene Dablinskog sistema. Međutim, mora se pomenuti da na ocenjivanju i izmenama Dablinskog sistema trenutno radi Evropska komisija, i da su već vršene [detaljne evaluacije sistema i ponuđene moguće izmene na osnovu uočenih nedostataka](#).² Prema tome, nejasno je kako holandsko predsedavanje planira da se uključi u ovaj proces. U njihovom izveštaju se navodi da će to biti „putem integrisanog evropskog pristupa“, ali bez konkretnog objašnjenja o tome kako planiraju da postignu ovaj cilj.³ Sve u svemu, predlog predsedavajuće zemlje o načinu rešavanja priliva izbeglica je nejasan i otvara više

¹ „State of the European Union 2015 – Presidency Edition“, the Presidency Edition of the State of the European Union, presented annually to the Dutch Parliament by the Minister of Foreign Affairs, December 2015, str. 10, <https://goo.gl/UcT9Kb>.

² Moguće izmene uključuju: sveobuhvatni evropski izbeglički status i centralnu agenciju EU; sistem kolektivne odgovornosti i raspodele azilanata među EU članicama; zajedničke šeme raspodele; opšte priznavanje pozitivnih odluka za dodelu azila; slobodan izbor zemlje u kojoj se traži azil od strane azilanta i finansijska nadoknada za zemlje koje ih primaju, itd. Videti: <http://goo.gl/7FfPoK>.

Čini se da Holanđani trenutno nude rešenja identična onima koje je ponudio Luksemburg – zaštitu granica, borbu protiv krijumčara i trgovine ljudima i upravljanje prilikom.

Pohvalno je što plan holandskog predsedavanja u ovoj prioritarnoj oblasti uključuje evaluaciju i moguće izmene Dablinskog sistema. Sve u svemu, predlog predsedavajuće zemlje o načinu rešavanja priliva izbeglica je nejasan i otvara više pitanja nego što daje odgovora.

S obzirom da je bregzit situacija bez presedana u EU, u vreme velikih turbulencija u njenom funkcionisanju, moguće je da će ova tema dominirati sastancima Saveta EU u narednih šest meseci i da će tako zaseniti druge teme koje su na dnevnom redu i koje su povezane s prioritetima holandskog predsedavanja.

pitanja nego što daje odgovora. Vreme će pokazati da li ova formalna obećanja mogu da proizvedu rezultate koji idu u korist državama članicama, a s druge strane poštuju prava izbeglica zagarantovana evropskim azilnim paketom.

Bregzit ili ne?

Pitanje ostanka Velike Britanije u EU, uveliko poznato u engleskom jeziku pod verbalizovanom skraćenicom *bregzit* (engl. Brexit), biće ključna tema tokom holandskog predsedavanja, imajući u vidu da je britanski premijer na poslednjem samitu lidera EU najavio da bi referendum mogao da se održi već u junu 2016. godine. Ipak, treba imati u vidu da je pitanje izlaska jedne države članice iz EU predmet rasprava šefova država, a ne ministara koji sede u Savetu, pa samim tim i nije pod direktnom palicom predsedavajuće države Holandije, već predsednika Evropskog saveta Donalda Tuska.⁴ Podsećamo, dok Savet EU čini više formacija koje se sastaju u zavisnosti od pitanja na dnevnom redu (unutrašnji poslovi, ekonomija i finansije, životna sredina itd.) i kojima rukovodi predsedavajuća država, Evropski savet je institucija sastavljena od šefova država i vlada zemalja članica, gde se raspravljaju sporne teme, nerešene na sastancima Saveta EU, ali i pitanja od suštinskog značaja za funkcionisanje i delovanje EU – kakvo je i bregzit. S obzirom da je bregzit situacija bez presedana u EU, u vreme velikih turbulencija u njenom funkcionisanju, moguće je da će ova tema dominirati sastancima Saveta EU u narednih šest meseci i da će tako zaseniti druge teme koje su na dnevnom redu i koje su povezane s prioritetima holandskog predsedavanja.

Analitičari tvrde da je za ubedljivu pobedu Konzervativne partije aktuelnog britanskog premijera Dejvida Kamerona maja 2015. zaslužno obećanje o održavanju referenduma o ostanku u EU, prvobitno najavljenom za 2017. godinu. Rasprave o troškovima i koristima ostanka u EU intenzivno se vode na Ostrvu proteklih nekoliko godina, međutim, kako se

obećani datum bliži tako su i ulozi veći, a debata postaje interesantnija. Povoljni uslovi za slobodnu trgovinu bili su osnovni razlog zbog kojeg je ova država pristupila Evropskoj ekonomskoj zajednici 1973. godine, a i dan-danas ekonomska računica predstavlja glavni adut zagovornicima ostanka u EU, budući da Jedinstveno evropsko tržište [čini 45% britanskog izvoza](#). Dejvid Kameron se, zapravo, suočava s velikim pritiskom britanske poslovne zajednice, koja čini znatan deo njegovog biračkog tela i saveznika, i kojoj bregzit ne odgovara. S druge strane, zagovornici izlaska ističu da bi, u uslovima sve značajnijeg udela trećih država poput Kine, Indije, Brazila u globalnoj privredi, Ujedinjeno Kraljevstvo profitiralo kao samostalni pregovarač trgovinskih sporazuma, imajući u vidu višegodišnje zastoje EU kao pravnog lica u pregovaranju složenih sporazuma o slobodnoj trgovini sa SAD, Merkosurom i drugima. Pored toga, kao i više puta u prošlosti, visina britanskog doprinosa budžetu EU i odbojnost ka preteranim zakonodavnim aktivnostima briselske birokratije predmet su rasprave i nezadovoljstva na Ostrvu i u današnjim okolnostima.

Dok se rasprava o ekonomskim koristima vodi racionalno i na bazi argumenata, pitanje koje svakako dominira debatom, a koje je predmet manipulacija i populizma, jeste imigracija državljana EU i njihova ekonomska i socijalna prava. Zagovornici bregzita tvrde da Ujedinjeno Kraljevstvo trpi velike gubitke od obaveza koje proističu iz slobode kretanja radne snage unutar EU, odnosno da bi imalo mnogo veću ekonomsku korist ukoliko bi ograničilo broj radnika iz EU u korist jeftinije radne snage iz trećih država, prema kojima ne bi važila stroga evropska pravila iz oblasti socijalne politike. Povrh toga, neumoljiva i nerešiva „izbeglička kriza“ u Evropi svakako ide u korist taboru koji se protivi ostanku u EU, jer pojačava strah glasača od stranaca, a ujedno pokazuje nejedinstvo i nefunkcionalnost EU u suočavanju sa tako krupnim izazovima.

³ „State of the European Union 2015 – Presidency Edition“, str. 18.

⁴ Poslednjim izmenama Osnivačkog ugovora EU (poznat kao Lisabonski ugovor) koji je stupio na snagu 2009. prvi put je i formalno uvedena mogućnost izlaska jedne države članice iz EU. Član 50 Ugovora o EU propisuje da država koja namerava da se povuče iz EU o tome obavesti Evropski savet, s kojim će sklopiti ugovor kojim se definišu uslovi povlačenja. Videti: <http://goo.gl/CXC28R>.

Dok se rasprava o ekonomskim koristima vodi racionalno i na bazi argumenata, pitanje koje svakako dominira debatom, a koje je predmet manipulacija i populizma, jeste imigracija državljana EU i njihova ekonomska i socijalna prava.

Istraživanja javnog mnjenja pokazuju da bi većina britanskih glasača, da se referendum održava sutra, izglasala u korist izlaska iz EU. Nedavno je bivši šef britanske diplomatije Vilijam Hejg, takođe član Konzervativne partije i umereni evroskeptik, upozorio da bi brexit doveo Ujedinjeno Kraljevstvo do raspada i destabilizacije, jer bi prouzrokovao novi referendum i otepljenje Škotske, koja je inače uporište pobornika ostanka u EU. Nikome, zapravo, van Ostrva iz različitih razloga i ne odgovara brexit – što aktuelnom premijeru omogućava dobru pregovaračku poziciju o uslovima britanskog ostanka u EU. Na poslednjem sastanku Saveta, Kameron je izašao sa četiri reformska zahteva, koja se tiču veće fleksibilnosti EU pri pregovaranju trgovinskih sporazuma; veće uloge nacionalnih parlamenata u donošenju odluka na nivou EU; garancije da nečlanice evrozona neće biti diskriminisane u korist članica; i najspornije, ograničavanja „turizma socijalnih beneficija“ - nastanjanja stranih radnika u Ujedinjenom kraljevstvu iz drugih članica radi ostvarivanja socijalnih beneficija. Dok su prva tri zahteva široko određena, a samim tim deluju i rešiva, koplja će se lomiti oko poslednjeg, čijim sprovođenjem bi se kršili osnovni principi na kojima je zasnovana EU (četiri slobode i načelo nediskriminacije građana EU u uživanju tih sloboda). Narednih šest meseci će stoga biti ključni za britansko evropsko pitanje; pokaže u kojoj meri će evropski lideri biti fleksibilni prema Kameronu i da li i na koji način će se pronaći kompromisno rešenje za sva sporna pitanja.

Zaključak: Fokus na nerešenim pitanjima?

Dok je 2015. bila obeležena podelama unutar Evropske unije, EU je u novu godinu ušla s očigledno nerešenim fundamentalnim pitanjima, kao što su nepostojanje zajedničke energetske politike, pitanje brexita i priliv izbeglica i migranata. Ovakav razvoj događaja bi mogao da ima loše posledice po Srbiju kao zemlju suseda i kandidata. Mogućnost da jedna moćna država izađe iz EU pojačaću argumente evroskeptika i tako potencijalno uticati na mišljenje javnosti o integraciji Srbije u EU. Takođe, lošija slika o EU bi mogla da naruši njenu ulogu aktera koji podstiče reforme u Srbiji. Ako uzmemo u obzir izbeglički priliv, stav holandskog predsedavanja bi mogao da bude problematičan za Srbiju kao zemlju suseda EU. Srbija je, kao i druge zemlje Zapadnog Balkana, potpisala plan od 17 tačaka, u kojem je dogovoreno prihvatanje 50 000 izbeglica širom zapadnobalkanske rute, bez naznaka o načinu (trenutni smeštajni kapaciteti u Srbiji su oko 3 000 kreveta) na koji bi se ovo postiglo. Sve u svemu, 2016. će izgleda biti turbulentna godina za EU i njene susede, stoga je teško zamisliti kako će holandsko predsedavanje uspeti da u prvi plan stavi inovacije i zapošljavanje, kada su same osnove Evropske unije pod znakom pitanja.

Lošija slika o EU bi mogla da naruši njenu ulogu aktera koji podstiče reforme u Srbiji.

Centru za evropske politike

www.europeanpolicy.org



www.facebook.com/EuropeanPolicyCentre



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



[EuropeanPolicyCentre](https://www.youtube.com/EuropeanPolicyCentre)



[linkd.in/I Gj7VKc](https://www.linkedin.com/company/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.europeanpolicy.org.