



Jelena Vapa Tankosić
Radivoj Prodanović
Vladimir Medović



Co-funded by the
European Union

**PRIMENA EVROPSKIH ODRŽIVIH
VREDNOSTI U POLITICI
ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE I
POLJOPRIVREDNOJ POLITICI
REPUBLIKE SRBIJE**



Novi Sad, mart 2025. godine

This monographic study is the result of the research within the Jean Monet Module "European Sustainable Values in Environmental and Agricultural Policy (EUVALUESEAP)", co-financed by the Erasmus + Program of the European Union, Project: ERASMUS-JMO-2024-HEI-TCH-RSCH Project: 101172317- EUVALUESEAP.



Jelena Vapa Tankosić
Radivoj Prodanović
Vladimir Medović



Co-funded by the
European Union

**PRIMENA EVROPSKIH ODRŽIVIH
VREDNOSTI U POLITICI
ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE I
POLJOPRIVREDNOJ POLITICI
REPUBLIKE SRBIJE**



Novi Sad, mart 2025. godine

This monographic study is the result of the research within the Jean Monet Module "European Sustainable Values in Environmental and Agricultural Policy (EUVALUESEAP)", co-financed by the Erasmus + Program of the European Union, Project: ERASMUS-JMO-2024-HEI-TCH-RSCH Project: 101172317- EUVALUESEAP.



Jelena Vapa Tankosić
Radivoj Prodanović
Vladimir Medović



Co-funded by the
European Union

PRIMENA EVROPSKIH ODRŽIVIH VREDNOSTI U POLITICI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE I POLJOPRIVREDNOJ POLITICI REPUBLIKE SRBIJE



Novi Sad, mart 2025. godine

Ova monografija je rezultat Žan Mone Modula „Evropske održive vrednosti u politici zaštite životne sredine i poljoprivrede (EUVALUESEAP)“, sufinansiranog od strane Erasmus + programa Evropske unije, Projekat: ERASMUS-JMO-2024-HEI-TCH-RSCH Projekat:101172317- EUVALUESEAP.

This monographic study is the result of the research within the Jean Monet Module „European Sustainable Values in Environmental and Agricultural Policy (EUVALUESEAP)“, co-financed by the Erasmus + Program of the European Union, Project: ERASMUS-JMO-2024-HEI-TCH-RSCH Project: 101172317- EUVALUESEAP.

PRIMENA EVROPSKIH ODRŽIVIH VREDNOSTI U POLITICI
ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE I POOPRIVREDNOJ POLITICI
REPUBLIKE SRBIJE

I izdanje

Novi Sad, mart 2025. godine

Izdavač:

Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu

Za izdavača:

Prof. dr Dragan Soleša, rektor

Autori:

Prof. dr Jelena Vapa Tankosić

Prof. dr Radivoj Prodanović

Prof. dr Vladimir Medović

Recenzenti:

Prof. dr Marko Carić, redovni profesor

Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment u Novom Sadu

Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu

Prof. dr Vladica Ristić, redovni profesor,

Fakultet za primenjenu ekologiju „FUTURA“

Univerzitet Metropolitan, Beograd

Prof. dr Marijana Mladenov, vanredni profesor

Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu

Lektor i korektor:

Prof. dr Jelena Vapa Tankosić

ISBN 978-86-82408-68-0

Ova monografija je rezultat Žan Mone Modula „Evropske održive vrednosti u politici zaštite životne sredine i poljoprivrede (EUVALUESEAP)“, sufinansiranog od strane Erasmus + programa Evropske unije, Projekat: ERASMUS-JMO-2024-HEI-TCH-RSCH Projekat:101172317- EUVALUESEAP.

This monographic study is the result of the research within the Jean Monet Module „European Sustainable Values in Environmental and Agricultural Policy (EUVALUESEAP)“, co-financed by the Erasmus + Program of the European Union, Project: ERASMUS-JMO-2024-HEI-TCH-RSCH Project: 101172317- EUVALUESEAP.

DISCLAIMER



**Co-funded by
the European Union**

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

S A D R Ź A J

UVOD	1
------------	---

Prof. dr Vladimir Medović

DEO I – EVROPSKA UNIJA I REPUBLIKA SRBIJA:

IZAZOVI EVROPSKIH INTEGRACIJA	3
--	----------

1.1. Evropska unija	3
---------------------------	---

1.1.1. <i>Ideje o evropskom jedinstvu</i>	3
---	---

1.1.2. <i>Osnivanje Evropskih zajednica</i>	5
---	---

1.1.3. <i>Evropska zajednica za ugalj i čelik</i>	7
---	---

1.1.4. <i>Rimski ugovori</i>	7
------------------------------------	---

1.1.4.1. <i>Evropska ekonomska zajednica</i>	8
--	---

1.1.4.2. <i>Evropska zajednica za atomsku energiju</i>	9
--	---

1.1.5. <i>Jedinstvena institucionalna struktura evropskih zajednica</i>	10
---	----

1.1.6. <i>Produbljivanje integracionih procesa</i>	11
--	----

1.1.7. <i>Jedinstveni evropski akt</i>	12
--	----

1.1.8. <i>Šengenski sporazumi</i>	14
---	----

1.1.9. <i>Osnivanje Evropske unije – Ugovor iz Maastrichta</i>	15
--	----

1.1.10. <i>Ugovor iz Amsterdama</i>	17
---	----

1.1.11. <i>Ugovor iz Nice</i>	19
-------------------------------------	----

1.1.12. <i>Ugovor o Ustavu Evropske unije</i>	21
---	----

1.1.13. <i>Lisabonski ugovor</i>	23
--	----

1.1.14. <i>Vrednosti Evropske unije</i>	26
---	----

1.1.14.1. <i>Ljudsko dostojanstvo</i>	29
---	----

1.1.14.2. <i>Sloboda</i>	29
--------------------------------	----

1.1.14.3. <i>Demokratija</i>	30
------------------------------------	----

1.1.14.4. <i>Jednakost</i>	31
----------------------------------	----

1.1.14.5. <i>Vladavina prava</i>	32
--	----

1.1.14.6. <i>Poštovanje ljudskih prava i prava manjina</i>	33
--	----

1.2. <i>Politika proširenja Evropske unije: proces stabilizacije i pridruživanja</i>	37
--	----

1.2.1. <i>Uslovi i postupak prijema novih država članica</i>	38
--	----

1.2.2. <i>Istorijski pregled procesa proširenja</i>	40
---	----

1.2.2.1. <i>Prvo, severno, proširenje Evropskih zajednica</i>	40
---	----

1.2.2.2. <i>Meditransko proširenje Evropskih zajednica</i>	41
--	----

1.2.2.3. <i>Drugo, severno ili EFTA proširenje</i>	42
--	----

1.2.2.4. <i>Veliki prasak: Istočno proširenje</i>	42
---	----

1.2.2.5. <i>Prvo Zapadnobalkansko proširenje – pristupanje Hrvatske</i>	44
---	----

1.3. <i>Proces stabilizacije i pridruživanja Zapadnog Balkana</i>	44
---	----

1.3.1. <i>Kandidati za članstvo u Evropskoj uniji</i>	46
---	----

1.3.2. <i>Proces stabilizacije i pridruživanja Republike Srbije</i>	48
---	----

1.3.3.	<i>Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Srbije i Evropske unije</i>	48
1.4.	Usklađivanje zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije	50
1.4.1.	<i>Usklađivanje zakonodavstva u oblasti životne sredine</i>	50
1.4.2.	<i>Institucionalni okvir za primenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju</i>	51
1.4.3.	<i>Vreme trajanja sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju</i>	52
1.5.	Pregovori o članstvu Srbije u Evropskoj uniji	52
1.5.1.	<i>Načela na osnovu kojih se vode pregovori o članstvu</i>	52
1.5.2.	<i>Predmet i cilj pregovora o članstvu</i>	53
1.5.3.	<i>Procedura pregovora o članstvu</i>	56
1.5.4.	<i>Nova metodologija proširenja Evropske unije</i>	57
1.5.5.	<i>Primena nove metodologije proširenja na Srbiju</i>	60
1.5.6.	<i>Harmonizacija zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti životne sredine</i>	62
	Literatura	66

Prof. dr Radivoj Prodanović

DEO II – EKOLOŠKA KOMPONENTA ZAJEDNIČKE

POLJOPRIVREDNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE..... 69

2.1.	Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije: ekološka komponenta	70
2.1.1.	<i>Ekološki aspekti Zajedničke poljoprivredne politike.....</i>	70
2.1.2.	<i>Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije 2023–2027.....</i>	72
2.1.3.	<i>Aktuelni instrumenti i agroekološke mere reformisane Zajedničke poljoprivredne politike</i>	74
2.1.4.	<i>Ekološke smernice Zajedničke poljoprivredne politike.....</i>	76
2.1.5.	<i>Klimatski i ekološki ciljevi Zajedničke poljoprivredne politike.....</i>	77
2.1.5.1.	<i>Klimatski ciljevi Zajedničke poljoprivredne politike</i>	79
2.1.5.2.	<i>Ekološki ciljevi Zajedničke poljoprivredne politike</i>	79
2.1.6.	<i>Zaštita agro-životne sredine, bezbednost i kvalitet hrane u EU</i>	80
2.1.6.1.	<i>Zaštita agro-životne sredine</i>	80
2.1.6.2.	<i>Bezbednost hrane u Evropskoj uniji.....</i>	81
2.1.6.3.	<i>Kvalitet hrane u Evropskoj uniji</i>	81
2.1.6.4.	<i>Izazovi i perspektive</i>	82
2.1.7.	<i>Model savremene zelene multifunkcionalne poljoprivrede</i>	82
2.1.8.	<i>Uticaj Zajedničke poljoprivredne politike na ruralni razvoj i socio-ekonomske aspekte</i>	84

2.1.8.1. Podrška ruralnim zajednicama kroz fondove Evropske unije	84
2.1.8.2. Efekti na zapošljavanje i demografsku strukturu ruralnih oblasti.....	86
2.1.8.3. Uloga Zajedničke poljoprivredne politike u diverzifikaciji ruralne ekonomije.....	88
2.1.8.4. Socijalna održivost i poboljšanje životnog standarda u ruralnim područjima	91
2.2. Ciljevi održivog razvoja Evropske unije i relevantne strategije	94
2.2.1. <i>Evropski zeleni dogovor</i>	95
2.2.2. <i>Strategije Evropske unije za životnu sredinu</i>	97
2.2.2.1. Novi akcioni plan cirkularne ekonomije	97
2.2.2.2. Strategija biodiverziteta za 2030. godinu.....	99
2.2.2.3. Strategija „Od farme do viljuške“	100
2.2.2.4. Akcioni plan nulte zagađenosti	102
2.3. Reforma poljoprivredne politike Republike Srbije.....	104
2.3.1. <i>Usklađivanje poljoprivredne politike Srbije sa principima Zajedničke poljoprivredne politike (Poglavlje 11)</i>	105
2.3.2. <i>Reforma instrumenata poljoprivredne politike Republike Srbije</i>	107
2.3.3. <i>Primeri primene održivih poljoprivrednih praksi u Republici Srbiji</i>	109
2.3.3.1. Ekološka poljoprivreda kao temelj održivosti	109
2.3.3.2. Agrosistemi zasnovani na agroekološkim praksama: integralna proizvodnja.....	109
2.3.3.3. Korišćenje alternativnih izvora energije u poljoprivredi	110
2.3.3.4. Upotreba bioloških preparata i biopesticida.....	111
2.3.3.5. Edukacija i podrška poljoprivrednicima u primeni održivih praksi.....	112
2.3.4. <i>Uticaj Zajedničke poljoprivredne politike na ruralni razvoj Republike Srbije</i>	112
2.3.4.1. Zajednička poljoprivredna politika u kontekstu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji	113
2.3.4.2. Uticaj Zajedničke poljoprivredne politike na ruralni razvoj Republike Srbije	115
2.3.4.3. Izazovi i problemi u primeni Zajedničke poljoprivredne politike u Republici Srbiji	117
2.3.4.4. Preporuke za unapređenje uticaja Zajedničke poljoprivredne politike na ruralni razvoj Republike Srbije	119
Literatura	122

EVROPSKE UNIJE	129
3.1. Uvod u politiku Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine.....	129
3.1.1. <i>Istorijat razvoja politike Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine</i>	<i>129</i>
3.1.2. <i>Pravni osnov politike Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine</i>	<i>131</i>
3.2. Razvoj akcionih programa za zaštitu životne sredine u Evropskoj uniji	133
3.3. Glavni principi politike zaštite životne sredine Evropske unije	139
3.3.1. <i>Generalni principi</i>	<i>140</i>
3.3.2. <i>Specifični principi.....</i>	<i>141</i>
3.4. Strategije i programi politike zaštite životne sredine u Evropskoj uniji	144
3.5. Mehanizmi, mere i instrumenti politike zaštite životne sredine Evropske unije	145
3.5.1. <i>Poreska politika zaštite životne sredine u Evropskoj uniji</i>	<i>147</i>
3.5.2. <i>Modeli finansiranja zaštite životne sredine u zemljama Evropske unije</i>	<i>151</i>
3.6. Osnovne nadležnosti institucija Evropske unije u oblasti politike zaštite životne sredine	155
3.6.1. <i>Najvažnije institucije u oblasti politike zaštite životne sredine Evropske unije</i>	<i>157</i>
3.6.2. <i>Evropska agencija za životnu sredinu.....</i>	<i>158</i>
3.6.3. <i>Evropska investiciona banka.....</i>	<i>161</i>
3.6.4. <i>Evropska agencija za hemikalije</i>	<i>161</i>
3.6.5. <i>Evropski organ za bezbednost hrane</i>	<i>162</i>
3.6.6. <i>Sud Pravde Evropske unije</i>	<i>162</i>
3.7. Primena politike zaštite životne sredine u različitim sektorima Evropske unije	163
3.7.1. <i>Razvoj i implementacija regulative i standarda u različitim sektorima Evropske unije</i>	<i>163</i>
3.7.2. <i>Regulativa Evropske unije u oblasti standarda kvaliteta vazduha</i>	<i>165</i>
3.7.3. <i>Regulativa Evropske unije u oblasti upravljanja otpadom</i>	<i>172</i>
3.7.4. <i>Regulativa Evropske unije u oblasti zaštite i upravljanja vodama</i>	<i>178</i>

3.8. Politike zaštite životne sredine Republike Srbije u kontekstu evropskih integracija	180
3.8.1. <i>Pravni i institucionalni okvir za upravljanje zaštitom životne sredine Republike Srbije</i>	181
3.8.2. <i>Osnovna načela zaštite životne sredine u Republici Srbiji</i>	185
3.9. Ekonomski instrumenti i podsticajne mere u oblasti zaštite životne sredine u Republici Srbiji	187
3.10. Republika Srbija i izazovi u okviru Poglavlju 27: Životna sredina i klimatske promene.....	191
3.11. Zakonodavni okvir i regulative u oblasti standarda kvaliteta vazduha u Republici Srbiji.....	198
Literatura	201
BIOGRAFIJE AUTORA.....	206

UVOD

Monografija pod nazivom „Primena evropskih održivih vrednosti u politici zaštite životne sredine i poljoprivrednoj politici Republike Srbije“ predstavlja rezultat projekta Žan Mone Modula „Evropske održive vrednosti u politici zaštite životne sredine i poljoprivrede (EUVALUESEAP)“, sufinansiran od strane Erasmus + programa Evropske unije, ERASMUS-JMO-2024-HEI-TCH-RSCH projekat: 101172317-EUVALUESEAP, koji ima za cilj da doprinese obrazovanju i unapređenju razumevanja evropskih politika i vrednosti u kontekstu Republike Srbije. Ova monografija će biti korišćena kao udžbenik u okviru nastavnih aktivnosti za kurseve Žan Mone Modula „Evropske održive vrednosti u politici zaštite životne sredine i poljoprivrede (EUVALUESEAP)“ na Univerzitetu Privredna akademija u Novom Sadu. Takođe, najnoviji rezultati istraživanja u oblasti evropskih politika biće korišćeni za unapređenje nastavnih sadržaja studijskih programa. Ovaj pristup omogućava studentima i stručnjacima da budu u toku sa najnovijim dostignućima i praksama koje se primenjuju na nivou Evropske unije (EU), čime se doprinosi dubljem razumevanju evropskih integracija, kao i važnosti prilagođavanja domaćih politika evropskim standardima.

Ova monografija obuhvata savremene evropske politike, posebno u oblasti zaštite životne sredine i poljoprivrede, i nudi detaljan uvid u način na koji se održivi razvoj implementira u okviru Evropske unije. Autori se fokusiraju na ključne principe i strategije koje oblikuju evropske politike zaštite životne sredine i poljoprivrede, istovremeno analizirajući izazove i prilike koje te politike donose za države kandidate, posebno u kontekstu Republike Srbije. Poseban akcenat stavljen je na proces usklađivanja politika Republike Srbije sa evropskim standardima, kao i na institucionalne i pravne okvire koji omogućavaju implementaciju tih politika.

Razumevanje ovih politika ključno je za uspešnu integraciju Srbije u Evropsku uniju. Ova monografija nastoji da približi sve aspekte tog procesa, pružajući detaljne informacije i analize koje će biti korisne kako studentima i akademskoj zajednici, tako i širem krugu zainteresovanih. Ne ograničava se samo na teorijske okvire, već nudi i praktične uvide u svakodnevne političke i ekonomske izazove, kao i strategije koje države mogu usvojiti kako bi se uskladile sa evropskim normama.

Pored studentske i akademske zajednice, monografija će biti dostupna široj javnosti, čime se doprinosi širenju savremenih znanja o održivom razvoju, zaštiti životne sredine i evropskim integracijama. Kroz ovakav pristup pruža se značajan doprinos u obrazovanju i informisanju svih onih koji žele da se upoznaju sa ključnim temama u vezi sa evropskim integracijama, ekološkim standardima i politikama koje oblikuju budućnost održivog razvoja.

Prvi deo monografije bavi se ključnim pitanjima koja se odnose na evropske integracije, kako za Evropsku uniju, tako i za Republiku Srbiju. Kroz

razumevanje istorijskog konteksta, razvoj institucionalnih struktura, proširenje EU, kao i specifičnosti procesa pridruživanja, cilj je pružiti sveobuhvatan pregled izazova i koraka koje Republika Srbija treba da preduzme kako bi postala deo Evropske unije. Ovaj segment obuhvata ključne momente u razvoju evropskih zajednica i EU, kao i specifičnosti koje se odnose na Republiku Srbiju u kontekstu njenog puta ka članstvu. U okviru ovog poglavlja biće predstavljeni geneza i sadržina ideje evropskih integracija, uspostavljanje Evropske ekonomske zajednice, odnosno Evropske unije, politika proširenja EU, osnove procesa stabilizacije i pridruživanja. Na kraju, pažnja je usmerena na usklađivanje zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU, procedure pregovora o članstvu, novu metodologiju proširenja i harmonizaciju propisa u oblasti zaštite životne sredine.

Drugi deo monografije posvećen je koncepciji Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), primeni osnovnih vrednosti u njenoj reformisanoj verziji, kao i osnovnim karakteristikama modela savremene multifunkcionalne poljoprivrede i njenim ekološkim aspektima. Obuhvaćeni su principi zaštite životne sredine, organske poljoprivrede i bezbednosti hrane u okviru Evropske unije. Takođe, razmatra se finansiranje Zajedničke poljoprivredne politike kroz budžet EU, kao i usklađivanje zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU u okviru Poglavlja 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, uz osvrt na reformu nacionalnih instrumenata agrarne politike u cilju njihove usklađenosti sa principima ZPP.

Treći deo monografije fokusiran je na politiku zaštite životne sredine Evropske unije, kao ključni segment održivog razvoja i integracije ekoloških standarda u sve sfere društvenog i ekonomskog života. Imajući u vidu globalne izazove poput klimatskih promena, zagađenja i gubitka biodiverziteta, EU se pozicionirala kao lider u oblikovanju i sprovođenju ekoloških politika koje ne samo da štite prirodu, već i doprinose zdravlju i dobrobiti građana. U ovom delu pruža se sveobuhvatan pregled razvoja politike zaštite životne sredine EU, njenih strategija, mehanizama i instrumenata, kao i nadležnosti ključnih institucija u toj oblasti. Posebna pažnja posvećena je istorijatu ove politike i razvoju akcionih programa, kao i konkretnim merama koje se sprovode u okviru unije. Zaključno, razmatra se položaj i usmerenje Republike Srbije u pogledu ekološke politike u kontekstu evropskih integracija.

Autori

Prof. dr Vladimir Medović

DEO I – EVROPSKA UNIJA I REPUBLIKA SRBIJA: IZAZOVI EVROPSKIH INTEGRACIJA

1.1. Evropska unija

1.1.1. Ideje o evropskom jedinstvu

Prve moderne ideje i konkretni politički planovi za evropsko ujedinjenje su se pojavile početkom dvadesetih godina prošlog veka, u periodu između dva svetska rata. Razlog za njihovu pojavu leži u do tada neviđenim užasima i razaranjima, koje je doneo Prvi svetski rat i pokušaju da se otklone uzroci, koji su periodično dovodili do ratova u Evropi. Uzroci ratova su, pre svega, viđeni u postojanju nacionalnih država i njihovom željom za ekonomskom i političkom dominacijom. Ideje o načinu prevazilaženja tih uzroka su bile različite, zavisno od ideoloških i političkih shvatanja njihovih autora. Klima za takve inicijative je bila povoljna i nastala je na talasu osnivanja Društva naroda, prve univerzalne međunarodne organizacije zadužene za očuvanje mira u svetu, osnovane 1920. godine. Osim toga, na pojavu novih ideja o ujedinjenju Evrope uticalo je pojačano angažovanje Sjedinjenih Američkih Država (SAD) u evropskim prilikama, kroz učešće u Prvom svetkom ratu i na mirovnim konferencijama, koje su zatim usledile. To je bila prilika da se javnost evropskih država upozna sa federalnim modelom američkog državnog uređenja, koji je postao inspiracija za ideje o evropskom ujedinjenju.

U periodu između dva svetska rata evropska ideja je formulisana na dva različita politička nivoa: kroz inicijativu uglednih evropskih državnika sa političkom podrškom u njihovim državama i inostranstvu i kroz programske ideje marginalnih političkih pokreta. Svakako najznačajnija inicijativa tog perioda pripada francuskom ministru spoljnih poslova Aristidu Brijanu, koji ju je izneo u Društvu naroda 1929. godine. U svom obraćanju u Skupštini Društva naroda Brijan se založio za stvaranje federacije evropskih država. Inicijativa je naišla na pozitivan odjek pa je Brijan, na zahtev Društva naroda, sledeće godine predstavio razrađen Memorandum o organizovanju Evropske federativne unije. U suštini, Memorandum je predviđao stvaranje konfederalnih veza između evropskih država na način, koji ne bi narušavao njihovu suverenost. Zanimljivo je da je ovaj plan bio podržan i od nemačkog ministra spoljnih poslova Gustava Stresmana. Takođe, u osnovi ga je podržala i vlada Kraljevine Jugoslavije. Međutim, zbog promene na političkoj sceni Nemačke i dolaska Hitlera na vlast plan je ostao samo mrtvo slovo na papiru.

Ideja o stvaranju unije evropskih država imala je svojih pristalica i u različitim političkim pokretima tog vremena. Prvi značajniji politički pokret, koji je imao za cilj evropsko ujedinjenje bio je Panevropski pokret, osnovan u Austriji 1923. godine. Osnivač pokreta bio je grof Rihard Kudenov-Kalgeri. Pokret je bio izrazito hrišćanske provenijencije i težio je „jedinstvu hrišćanske Evrope, oslobođene od nihilizma, ateizma i nemoralnog potrošačkog društva“.

Verovalo se da je Drugi svetski rat doneo konačan krah ideje evropskog ujedinjenja. Začudo, ona je nastavila da živi, dobijajući čak novi, iznenađujući polet i to u jeku ratnih sukoba, od samih od suprotstavljenih strana. Nedugo posle poraza Francuske u junu 1940. godine nemački industrijalci i ekonomisti su sa pravom ocenili da Nemačka neće moći beskonačno da silom oružja drži pod okupacijom osvojene države i predlagali su „stvaranje evropske ekonomske zajednice, sa carinskom unijom i utvrđenim međuvalutnim odnosima“.¹ Na tragu takve inicijative nemački ministri Fon Ribentrop i Fon Renthe-Fink su 1943. godine izneli plan za stvaranje evropske konfederacije, koja bi obuhvatala Nemačku, Italiju, Finsku, Mađarsku, Bugarsku, Slovačku, Rumuniju, Francusku, Dansku, Norvešku, Slovačku, Hrvatsku, Srbiju, Grčku i Španiju, a bila zasnovana na carinskoj uniji, jedinstvenoj moneti i centralnoj banci sa sedištem u Berlinu. Nemačka „Nova Evropa“ je trebalo da bude zasnovana na „solidarnosti i saradnji među svim njenim narodima“, što bi omogućilo „brže uvećavanje ekonomskog blagostanja, kada se jednom uklone nacionalne granice u privrednim odnosima.“ Tako koncipirana zajednica u organizaciono-tehničkom smislu naizgled pokazuje dosta sličnosti sa sadašnjom Evropskom unijom, no ono što ih razlikuje jesu osnovne vrednosti na kojima su zasnovane. Dok bi prva bila zasnovana na fašističkoj i nacističkoj ideologiji i dominaciji jedne države, Evropska unija se zasniva na načelima jednakosti, poštovanja ljudskih prava, zabrane diskriminacije, slobode i demokratije. To nam govori da sama sličnost u formi projekata evropskog ujedinjenja nije dovoljna za izvlačenje bilo kakvih zaključaka, već da su, takođe, veoma bitna programska načela na kojima su ti projekti zasnovani.

Otrpilike u isto vreme kada je lansirana nemačka ideja o evropskoj ekonomskoj zajednici, s druge strane fronta Žan Mone, jedan od vođa francuskog Komiteta nacionalnog oslobođenja, je izneo svoje viđenje posleratne Evrope u kome se založio za stvaranje nekog oblika evropske federacije. Po njegovom mišljenju, za to su postojala dva razloga. Prvo, u Evropi ne može biti mira, ako njene države nastave da budu uređene na ideji nacionalnog suvereniteta. I drugo, usled ogromnih ratnih razaranja, evropske države ne bi mogle same da svojim narodima obezbede neophodan ekonomski prosperitet i društveni razvoj.

Drugi svetski rat je ostavio najveći deo Evrope u ruševinama, ekonomski uništenu, sa milionima žrtava, raseljenih i izbeglih lica. Užasnuti strahotama rata

¹ P. Vukasović, *Istorijat evropskih integracija, 50 godina Evropske unije*, Institut za uporedno pravo, Vlada Srbije – Kancelarija za pridruživanje EU, urednik dr Jovan Ćirić, Beograd, 2007, str. 14-15.

i do tada neviđenim zločinima lideri sila pobednica su se opredelili za stvaranje univerzalnog sistema kolektivne bezbednosti, uz izbegavanje onih slabosti, koje su opterećivale rad Društva naroda. Predstavnici svih država, koje su objavile rat Nemačkoj, okupili su se na konferenciji održanoj od 25. aprila do 26. juna 1945. godine u San Francisku. Na konferenciji je usaglašen tekst Povelje Organizacije Ujedinjenih nacija, koji je svečano potpisan od predstavnika svih država učesnica 26. juna 1945. godine. Istovremeno je i u samoj Evropi sazrevala svest o potrebi čvršćeg povezivanja evropskih država, kako bi se suočile sa posledicama, koje je ostavio Drugi svetski rat, ali i novim političkim izazovima sve vidljivijeg raskola među najvećim silama pobednicama. Stvaranje novih, regionalnih organizacija u Evropi najavio je, tada već bivši britanski premijer, Winston Čerčil u svom govoru na Ciriškom univerzitetu 19. septembra 1946. godine, kada je pozvao na stvaranja Sjedinjenih država Evrope, uz puno poštovanje i jačanje autoriteta OUN. Nešto ranije, 5. marta 1946. godine u Fultonu (SAD) Čerčil je ukazao na još jedan događaj sa čijim posledicama će evropski narodi živeti sledećih 45 godina: „gvozdena zavesa se spustila od Šćećina na Baltiku do Trsta na Jadranu“. Upravo su ove crte iz govora Vinstona Čerčila nagovestile pravce, u kojima će ići prvi talas regionalnog organizovanja u posleratnoj Evropi. Jedan će ići u smeru stvaranja vojnih saveza: Zapadnoevropske unije² i Severnoatlantskog saveza (NATO)³, a drugi u pravcu ekonomskog povezivanja u okviru Evropskih zajednica.

1.1.2. Osnivanje Evropskih zajednica

Ustaljeno je mišljenje da su Evropske zajednice nastale kao rezultat istorijskog pomirenja između Francuske i Nemačke. Međutim, razlozi koji su doveli do njihovog osnivanja nisu ni izbliza bili tako altruistični. S druge strane, mora se naglasiti da bez pomirenja ove dve velike nacije, evropske integracije ne bi doživele svoj uspeh i ne bi bilo Evropske unije kakvu danas poznajemo. Stoga bi se moglo reći da je upravo osnivanje Evropskih zajednica dovelo do istorijskog pomirenja između Francuske i Nemačke.

Neposredno nakon Drugog svetskog rata ništa nije ukazivalo na takav razvoj događaja. Francuska je iz rata izašla sa povređenim nacionalnim osećanjima, duboko uzdrmana brzim vojnim slomom iz 1940. godine i pet godina nemačke okupacije. Takva Francuska je više bila zaokupljena željom za eksploatacijom pobeđene Nemačke u cilju svog privrednog oporavka, ali i trajne pacifikacije Nemačke, kako ona više nikada ne bi predstavljala opasnost za nju i ostale države u regionu. Sa tom idejom Francuska je zaposela i privredno iskorišćavala područje na levoj obali reke Rajne: rursku i sarsku oblast. Vrlo brzo se pokazalo da takva politika neće moći dugo potrajati i da mnogo moćniji saveznici: SAD i Velika Britanija, imaju drugačije

² Francuska, Velika Britanija, Holandija, Belgija i Luksemburg su 17. marta 1948. godine u Briselu potpisale Ugovor o ekonomskoj, socijalnoj i kulturnoj saradnji i kolektivnoj samoodbrani.

³ Osnovan Vašingtonskim ugovorom 1949. godine.

planove sa Nemačkom. Početak hladnog rata, berlinska kriza, usloveli su potrebu za ekonomskom obnovom Nemačke i njenim ponovnim naoružavanjem.⁴ Tokom 1948. godine SAD su započele sa realizacijom Maršalovog plana pomoći za ekonomsku obnovu Evrope, u okviru koga je veliki deo sredstava otišao upravo u Nemačku. U aprilu 1949. godine u Londonu je potpisan ugovor između SAD, Velike Britanije, država Beneluksa i Francuske o uspostavljanju Međunarodne uprava za Rur, koja je preuzela od Francuske kontrolu nad proizvodnjom uglja i čelika. Mesec dana kasnije osnovana je Savezna Republika Nemačka od teritorija pod okupacijom zapadnih saveznika. Takav sled događaja je morao izazvati izvesnu nelagodnost u Francuskoj, koja je posmatrala kako se njen „večiti“ suparnik polako uzdiže iz pepela. Kao odgovor na to u Francuskoj je počela da se razvija ideja o evropskim ekonomskim i političkim integracijama, koje bi podstakle ekonomski razvoj Zapadne Evrope i istovremeno kontrolisale rastuću privrednu i vojnu moć obnovljene Nemačke. Jedna od tih ideja se odnosila na osnivanje organizacije, koja bi preuzela upravljanje proizvodnjom uglja i čelika, najvažnijih vojnih sirovina tog vremena. U okviru nove, evropske organizacije Francuska bi dobila izvestan stepen kontrole nad razvojem Nemačke, kao i garancije da se obnovljena Nemačke neće pretvoriti u pretnju po bezbednost Francuske. Na tragu takvih razmišljanja francuski ministar spoljnih poslova Robert Šuman je 9. maja 1950. godine izneo zvaničan predlog o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik. U skladu sa Šumanovim planom, Francuska i Nemačka bi stavile proizvodnju uglja i čelika pod zajedničku kontrolu nezavisnog upravnog tela novostvorene organizacije. To bi učinilo svaki budući rat između Francuske i Nemačke nezamislivim. Novoosnovana organizacija bi bila otvorena za sve zainteresovane evropske države, koje bi želele da joj se pridruže. Šira integracija u oblasti proizvodnje uglja i čelika bi dovela do razvoja drugih industrijskih sektora, koji su povezani sa proizvodnjom ovih sirovina, modernizacije industrijske proizvodnje, a samim tim i bržeg ekonomskog rasta i povećanja životnog standarda.

Osim konkretnih ciljeva, Šumanov plan je imao i dublju političku agendu. Zajednička kontrola proizvodnje uglja i čelika, pristup najvažnijim industrijskim sirovinama za sve države članice pod jednakim uslovima i isprepletenost međusobnih interesa bile bi osnova za dublje oblike ekonomskog i političkog povezivanja u Evropi. Krajnji ishod tako osmišljenog procesa integracija bilo bi stvaranje evropske federacije naroda. Do toga bi se došlo postepenom integracijom zasnovanom na konkretnim ekonomskim interesima, ali uz poštovanje osnovnih zajedničkih vrednosti: demokratije, vladavine prava, zaštite ljudskih prava i tržišne privrede. U suštini, Šuman se zalagao za postepenu ali nezaustavljivu, organsku evoluciju evropskih integracija sa fleksibilnom strukturom.

⁴ Berlinska kriza je izazvana sovjetskom blokadom tri sektora zapadnih Sila u Berlinu (SAD, Velika Britanije i Francuske) od juna 1948. do maja 1949. Blokada Berlina je dovela Evropu na samu granicu oružanog sukoba i uvela je u period hladnog rata, koji je potrajao sve do pada Berlinskog zida 1989. godine.

1.1.3. *Evropska zajednica za uglj i čelik*

Na osnovama Šumanovog plana šest evropskih država: Francuska, Nemačka, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg su 18. aprila 1951. godine u Parizu potpisale Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ). Ugovor je stupio na snagu 23. jula 1952. godine.

EZUČ je bila sektorska organizacija, ograničena na relativno usku oblast proizvodnje uglja i čelika. Ugovor je predviđao stvaranje zajedničkog tržišta za ove proizvode, bez carina i drugih barijera. Kako bi se obezbedilo uspešno funkcionisanje zajedničkog tržišta predviđena je zabrana državne pomoći preduzećima, kao i zabrana restriktivne prakse i zloupotrebe dominantnog položaja na tržištu. Organi Zajednice su dobili ovlašćenja da obezbede redovno snabdevanje tržišta, jednake uslove za pristup sirovinama za proizvodnju po najnižim cenama, održavanje uslova koji ohrabruju efikasniju proizvodnju, poboljšanje ulova rada, rast međunarodne trgovine i modernizaciju proizvodnje.

Ugovor je predviđao postojanje četiri glavna organa Zajednice: Visoku vlast, Savet ministara, Sud i Skupštinu. Visoku vlast su činila lica izabrana u ličnom svojstvu, koja su svoja ovlašćenja vršila nezavisno, isključivo u interesu Zajednice. Savet ministara se sastojao od ministara odgovarajućih resora država članica. Slično Visokoj vlasti, u sastav Suda su ulazile sudije izabrane u ličnom svojstvu od strane predstavnika država članica. Skupštinu su činili delegati nacionalnih parlamenata država članica.

Ugovor o osnivanju EZUČ poseduje naglašene elemente naddržavnosti izražene u širokim regulatornim i izvršnim ovlašćenjima Visoke vlasti, koja su uključivala i ovlašćenja za izricanja sankcija fizičkim i pravnim licima. Za svoj rad Visoka vlast je odgovarala Skupštini, koja je mogla da joj izglasa nepoverenje. Ovlašćenja Visoke vlasti su donekle bila ograničena nadležnostima Saveta ministara, koji je imao pravo saodlučivanja u slučajevima većih poremećaja na tržištu i u pitanjima od posebnog političkog i ekonomskog značaja. Naddržavna ovlašćenja Zajednice su, takođe, bila prisutna u obaveznoj nadležnosti Suda. Najzad, Zajednica je imala ovlašćenja da ubira takse od privrednih društava, koja su bila uključena ili povezana sa proizvodnjom uglja i čelika. Ugovor o osnivanju EZUČ prestao je da važi 23. jula 2002. godine, istekom roka od 50 godina na koliko je zaključen, čime je prestala da postoji.

1.1.4. *Rimski ugovori*

Neposredno pre stupanja na snagu Ugovora o osnivanju EZUČ, države članice ove organizacije su 27. maja 1952. godine potpisale Ugovor o osnivanju Evropske odbrambene zajednice. Osnivanje Evropske odbrambene zajednice je trebalo da bude uvod u stvaranje Evropske političke zajednice. Ponesene uspehom osnivanja EZUČ, vlade država članica kao da su na trenutak zaboravile na Šumanovu ideju o postepenom evropskom ujedinjenju, kroz niz manjih koraka. Do otrežnjenja je došlo vrlo brzo. Francuska, koja je bila glavni inicijator stvaranja Evropske odbrambene zajednice, ali koja je u godinama posle rata lutala u pronalaženju svoje uloge u

međunarodnim odnosima, odbila je 1954. godine da ratifikuje ovaj ugovor. Tako se za neko vreme odustalo od „velikih projekata“ evropskog ujedinjenja, koji su ustupili mesto manje ambicioznim, pragmatičnijim idejama. Na međuvladinoj konferenciji održanoj u Mesini 2. juna 1955. godine države članice EZUČ su usvojile rezoluciju o nastavku procesa ekonomskih integracija i u drugim oblastima van proizvodnje uglja i čelika. Dve godine kasnije, 25. marta 1957. godine u Rimu su potpisani Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju. Nakon sprovedenog postupka ratifikacije u državama članicama ugovori su stupili na snagu 1. januara 1958. godine.

1.1.4.1. Evropska ekonomska zajednica

Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ) iz 1957. godine se odnosio na sve sektore ekonomije, izuzev uglja, čelika i atomske energije. U preambuli Ugovora je istaknuto da se osnivanjem EEZ polažu temelji još tešnjem jedinstvu evropskih naroda i da se osigurava ekonomski napredak njihovih država, koje deluju zajedno na uklanjanju prepreka, koje dele Evropu. U skladu sa Ugovorom, EEZ je imala sledeće ciljeve:

1. ostvarivanje harmoničnog razvoja ekonomskih aktivnosti u čitavoj Zajednici;
2. stalni i usklađeni razvoj;
3. povećanje stabilnosti;
4. ubrzani rast životnog standarda;
5. bliži odnosi između država članica.

Ugovorom su predviđena dva osnovna instrumenta za ostvarivanje postavljenih ciljeva: stvaranje zajedničkog tržišta i progresivno usklađivanje zajedničkih politika.

Zajedničko tržište se zasnivalo na carinskoj uniji – ukidanju svih carina i drugih dažbina, količinskih ograničenja i mera sa istim dejstvom u međusobnoj trgovini, uz vođenje jedinstvene carinske politike prema trećim državama. Predviđeno je da carinska unija bude uspostavljena u prelaznom periodu od 12 godina, s tim da u tom periodu države članice ne mogu da uvode nova ili pooštavaju postojeća ograničenja u međusobnoj trgovini. U skladu sa Ugovorom, zajedničko tržište je trebalo da u što je mogućoj većoj meri odslikava karakteristike nacionalnog tržišta i da omogući punu slobodu kretanja robe, usluga, radnika i kapitala. Ukidanje carinskih i poreskih prepreka za međusobnu trgovinu ostalo bi bez efekta ukoliko bi sami privredni subjekti monopolskim ponašanjem mogli da zatvaraju pojedina tržišta. Zbog toga su Ugovorom predviđena zajednička pravila konkurencije, kojom su zabranjeni restriktivni ugovori i praksa i zloupotreba dominantnog položaja, koji može uticati na trgovinu između država članica. Takođe, zabranjeni su oblici državne pomoći koji daju prednost sopstvenim privrednim subjektima u odnosu na konkurente iz drugih država članica.

Drugi važan instrument, koji je trebalo da omogući ispunjavanje ciljeva EEZ, bio je progresivno usklađivanje ekonomskih politika. Ugovorom o osnivanju

EEZ bilo je predviđeno vođenje tri zajedničke politike: zajedničke poljoprivredne politike, transportne politike i zajedničke trgovinske politike prema trećim zemljama. Osim toga, na nivou Zajednice bile bi primenjene procedure za usklađivanje ekonomskih politika država članica i otklanjanje neravnoteže u platnim bilansima. Najzad, Ugovor je predviđao usklađivanje propisa država članica u obimu, koji je neophodan za nesmetano funkcionisanje zajedničkog tržišta.

Uspostavljena je slična institucionalna struktura, kao i kod EZUČ. Glavni organi EEZ su bili: Komisija, Savet ministara, Sud i Parlament. Ono što je bilo različito jesu nadležnosti tih organa.

Po svojoj strukturi Ugovor o osnivanju EEZ predstavlja primer „ugovora – ustava“. Zbog širine oblasti koju reguliše bilo je nemoguće u Ugovoru formulisati sva potrebna pravila, koja bi detaljno uredila odnose u EEZ. Ugovor je sadržavao odredbe opšteg karaktera, dok je njihovu razradu prepuštao organima EEZ dajući im značajnu slobodu izbora u pogledu ostvarenja postavljenih ciljeva. Zbog toga je u EEZ međuinstitucionalni balans bio pomeren u korist Saveta ministara, kao međuvladinog tela. Takav pristup rezultirao je nešto manje izraženim elementima „naddržavnosti“, nego kod EZUČ. Ipak, ti elementi su i dalje bili vidljivi u sastavu i nadležnostima Komisije, koja je imala izvršna i nadzorna ovlašćenja koja je imala izvršna i nadzorna ovlašćenja te monopol predlaganja propisa, u obaveznoj nadležnosti Suda, većinskom odlučivanju i različitom broju glasova država članica u Savetu ministara, u načelu primata i direktnog dejstva prava EEZ, kao i u sve većoj ulozi Parlamenta, posebno nakon održavanja prvih opštih i neposrednih izbora 1979. godine.

Za razliku od Ugovora o osnivanju EZUČ, Ugovor o osnivanju EEZ je zaključen na neodređeno vreme. Ova zajednica je Ugovorom iz Mastrihta 1992. godine promenila naziv u „Evropska unija“. Evropska zajednica je prestala da postoji nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona 1. decembra 2009. godine. Njena prava i obaveze je preuzela Evropska unija.

1.1.4.2. Evropska zajednica za atomsku energiju

Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (EZAE) iz 1957. godine pokriva uzak sektor nuklearne industrije. Cilj osnivanja EZAE je stvaranje neophodnih uslova za brzo stvaranje i rast nuklearne industrije, što je trebalo da ima za rezultat povećanje životnog standarda u državama članicama i razvoj trgovinske razmene sa trećim državama. Kao sredstva za ispunjenje tog cilja Ugovor predviđa vođenje zajedničke politike u oblasti istraživanja, bezbednosnih standarda, investicija, snabdevanja nuklearnim gorivom, svojine nad fisijskim materijalima, kao i stvaranje zajedničkog tržišta u tom sektoru. Osim toga, predviđena je saradnja sa drugim državama i međunarodnim organizacijama u cilju podsticanja razvoja u mirnodopskom korišćenju atomske energije.

Zanimljivo je da je Ugovor o osnivanju EZAE po svojoj strukturi mnogo sličniji Ugovoru o osnivanju EEZ, nego Ugovoru u osnivanju EZUČ. Za ovaj

ugovor se, takođe, može reći da predstavlja „ugovor – ustav“. Razlog za to treba tražiti u činjenici da je zaključen istovremeno sa Ugovorom o osnivanju EEZ sa kojim deli gotovo identičnu institucionalnu organizaciju. Organi EZAE su: Komisija, Savet ministara, Parlament i Sud.

Ugovor o osnivanju EZAE je, takođe, zaključen na neodređeno vreme i nastavio je da važi i posle stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. EZAE i dalje postoji kao poseban subjekat međunarodnog prava.

1.1.5. Jedinствена institucionalna struktura evropskih zajednica

Iako su se tri evropske zajednice zasnivale na posebnim ugovorima i mada je svaka od njih predstavljala posebno pravno lice i imala zaseban međunarodnopravni subjektivitet, one su ipak činile delove jedinstvenog pravnog poretka. Sud pravde je u svojim odlukama posebno insistirao na jedinstvu pravnog poretka Evropskih zajednica. Sva tri ugovora su koncipirana tako da čine funkcionalno jedinstvo. Prilikom tumačenja nekog od ugovora Sud pravde je često koristio odredbe druga dva ugovora. U tom pogledu Sud pravde je razvio pretpostavku da se ista pravila primenjuju u sve tri Evropske zajednice ukoliko iz teksta ugovora ne proizilazi drugačije.⁵

Evropske zajednice su, takođe, imale zajedničke organe od kojih je svaki postupao u skladu sa ovlašćenjima predviđenim odgovarajućim ugovorom. Zajedno sa Rimskim ugovorima potpisana je i Konvencija o određenim organima, koji su zajednički za Evropske zajednice. Ovom konvencijom je predviđeno postojanje zajedničkog Parlamenta i Suda pravde. Jedinstven Savet i Komisija Evropskih zajednica su uspostavljeni Ugovorom o spajanju iz 1965. godine.⁶ Ugovor o spajanju je stupio na snagu 1967. godine, od kada je počela da deluje jedinstvena institucionalna struktura Evropskih zajednica.

Imajući sve ovo u vidu tri evropske zajednice su se označavale pod zajedničkim nazivom „Evropske zajednice“. Takva praksa je i formalno ozvaničena u rezoluciji Evropskog parlamenta i Saveta od 16. februara 1978. godine, kojom je predviđeno da se naziv „Evropske zajednice“ koristi u svim službenim dokumentima, kad god je to moguće i podesno. Samim tim i pravo koje je stvoreno u tri evropske zajednice označava se kao „pravo Evropskih zajednica“.⁷

⁵ Predmet 9/56, *Meroni v. High Authority* (1957-58) ECR 133.

⁶ Ugovor o jedinstvenom Savetu i jedinstvenoj Komisiji Evropskih zajednica OJ 152/2 (1967).

⁷ OJ 63, 13.3.1978.

1.1.6. Produblјivanje integracionih procesa

Osnivanje Evropskih zajednica veoma brzo je dalo konkretne političke i ekonomske rezultate. Ono je u značajnoj meri doprinelo jačanju poverenja i solidarnosti među državama članicama, prvenstveno između Francuske i Nemačke. Međunarodna uprava za Rur je prestala da postoji 1952. godine, a njenu ulogu je preuzela Evropska zajednica za uglj i čelik. Pet godina kasnije i Sarska oblast je vraćena pod suverenitet Nemačke. Osim toga, u državama članicama je došlo do značajnog privrednog rasta, većeg nego u ostatku Evrope. Uspostavljanje carinske unije je teklo bez većih problema i ona je u praksi uspostavljena pre isteka roka od dvanaest godina. No, pojavile su se i prve tenzije između država članica. Sredinom šezdesetih godina prošlog veka Evropske zajednice je potresala velika politička kriza. Sukob je izbio 1965. godine u vezi sa predlogom Komisije o finansijskim merama, koje su trebale da omoguće vođenje zajedničke poljoprivredne politike. Naime, nakon prelaznog perioda, zajednička poljoprivredna politika je stupila na snagu 1962. godine. Od tada je, prema Ugovoru o osnivanju EEZ, Savet trebao da pređe sa jednoglasnog na odlučivanje kvalifikovanom većinom u oblasti zajedničke poljoprivredne politike. Iako je načelno podržavala predloge Komisije, koji su bili povoljni za nju, Francuska je odlučila da ih blokira strahujući da će izgubiti kontrolu nad odlučivanjem u ovom, za nju, izuzetno važnom sektoru. Međutim, Komisija je zauzela vrlo čvrst stav insistirajući na usvajanju predloženog paketa mera. Kriza je kulminirala kada je Francuska, našavši se u manjini u Savetu ministara, odlučila da povuče svog predstavnika iz ovog tela sprovodeći politiku „prazne stolice“. Time je praktično blokiran rad Saveta ministara. Kriza je prevladana „kompromisom iz Luksemburga“ postignutim 29. januara 1966. godine. Luksemburškim kompromisom je predviđeno da će države članice, u slučaju da jedna od njih smatra da je neko pitanje o kojem se glasa u Savetu od vitalnog interesa za nju, učiniti sve da za to pitanje pronađu rešenje, koje je prihvatljivo za sve. Zanimljivo je da u kompromisu nije definisano šta će se dogoditi ako takvo rešenje ne bude pronađeno. Prema francuskom tumačenju, glasanje se u tom slučaju odlaže na neodređeno vreme. Time je praktično uvedeno pravo veta na odluke za koje je Ugovorom o osnivanju EEZ bilo predviđeno da se donose kvalifikovanom većinom. Posledice Luksemburškog kompromisa će se osećati sve do potpisivanja Jedinstvenog evropskog akta 1986. godine i rezultiraće usporavanjem izgradnje zajedničkog tržišta.

Nakon prevladavanja prve ozbiljne političke krize Evropske zajednice su nastavile sa nesmetanim funkcionisanjem. Pojačani su naponi da se nastavi sa produblјivanjem ekonomskih integracija. Države članice su 1970. godine prihvatile plan luksemburškog premijera Pjera Venera o postepenom stvaranju ekonomske i monetarne unije i veće političke solidarnosti između država članica. Prvi rezultati u realizaciji tog plana su ostvareni prilikom pristupanja Velike Britanije, Danske i Irske Evropskim zajednicama 1973. godine, uvođenjem zajedničke politike ribarstva, zaštite životne sredine i regionalnog razvoja i uspostavljanjem neformalne političke saradnje između država članica.

Uporedo sa prvim talasom proširenja izvršena je finansijska reforma EEZ potpisivanjem dva „budžetska ugovora“. Prvi od tih ugovora potpisan je 1970. godine, a drugi 1975. godine. Do tada se EEZ finansirala uglavnom od doprinosa iz budžeta država članica. „Budžetskim ugovorima“ EEZ je stekla sopstvene, tj. izvorne prihode od dažbina na poljoprivredne proizvode, carina na uvoz robe iz trećih država i dela poreza na dodatu vrednost (VAT) prema harmonizovanoj stopi. Na taj način je još više izražena autonomnost EEZ u odnosu na države članice. Pomenuti izvori su se vremenom pokazali kao nedovoljni da zadovolje rastuće potrebe Zajednice pa su 1988. godine ponovno uvedeni finansijski doprinosi država članica, kao dopunski izvor prihoda.

Nešto kasnije, 1979. godine, dogodila su se dva izuzetno važna događaja za budućnost Evropskih zajednica. Stvoren je Evropski monetarni sistem u koje su ušle sve države članice izuzev Velike Britanije. Evropskim monetarnim sistemom ograničene su međusobne fluktuacije evropskih valuta i utvrđen je njihov odnos prema Evropskoj monetarnoj jedinici – EKI-ju (European Currency Unit – ECU). Iste godine održani su prvi neposredni, opšti izbori za Evropski parlament. Time je otvoreno novo poglavlje u međuinstitucionalnim odnosima u Evropskim zajednicama i na scenu je stupio novi akter sa velikim samopouzdanjem i ambicijama, zasnovanim na nespornom političkom legitimitetu.

1.1.7. Jedinstveni evropski akt

Posle početnih uspeha, uspostavljanja carinske unije i pokretanja zajedničkih politika, pojavili su se prvi znaci zamora u funkcionisanju Evropskih zajednica. Ispostavilo se da dostizanje postavljenih ciljeva iz Osnivačkih ugovora zahteva ulazak u sve dublje i dublje ekonomske, ali i političke integracije. Samo ukidanje carina, količinskih ograničenja, poreske diskriminacije nije bilo dovoljno za uspostavljanje zajedničkog tržišta sa punom slobodom kretanja robe, usluga, radnika i kapitala. Preostale su brojne „suptilnije“ prepreke u vidu različitih nacionalnih zdravstvenih, sanitarnih, tehničkih, veterinarskih, fitosanitarnih standarda, koji su opterećivali međusobnu trgovinu. To je iziskivalo potrebu za progresivnom harmonizacijom nacionalnih propisa u tim oblastima. Osim toga, postojanje granica između država članica, carinske i inspeksijske procedure i kontrole, takođe, su usporavale kretanje robe i uvećavale troškove, koji su uticali na konkurentnost privrednih subjekata. Da stvar bude još nepovoljnija u toku sedamdesetih i početkom osamdesetih godina evropska privreda je ušla u recesiju i pojavili su se ozbiljni znaci tehnološkog zaostajanja u odnosu na SAD i Japan. U takvim okolnostima Komisija je 1985. godine izdala Belu knjigu u kojoj je izložila predloge za reformu institucionalnog okvira Evropskih zajednica i mere za stvaranje unutrašnjeg tržišta. Komisija je identifikovala tri vrste barijera za kompletiranje unutrašnjeg tržišta: fizičke (granice i granične procedure), tehničke (standardi) i fiskalne. U Beloj knjizi predloženo je oko 300 mera za uklanjanje postojećih barijera i uspostavljanje zajedničkog tržišta do kraja 1992. godine. Iste godine, na sastanku šefova država i vlada u Milanu usvojena je Bela knjiga i doneta

je odluka o sazivanju međuvladine konferencije radi izmene Osnivačkih ugovora. Međuvladina konferencija je održana u Hagu i u Luksemburgu početkom 1986. godine. Kao rezultat međuvladine konferencije proizišao je Jedinstveni evropski akt, koji je potpisan u Luksemburgu 17. februara i u Hagu 28. februara 1986. godine. Jedinstveni evropski akt je stupio na snagu 1. jula 1987. godine.

Jedinstvenim evropskim aktom (JEA) izvršene su izmene i dopune Ugovora o osnivanju EZUČ, Ugovora o osnivanju EEZ i Ugovora o osnivanju EZAE. U preambuli JEA navodi se namera država potpisnica da nastave rad započet zaključivanjem ugovora o osnivanju Evropskih zajednica i da sarađuju na transformisanju međusobnih odnosa u cilju uspostavljanja Evropske unije. Takva unija bi bila zasnovana na Evropskim zajednicama, koje bi delovale u skladu sa sopstvenim pravilima, i Evropskoj političkoj saradnji između država članica u oblasti spoljne politike.

U delu koji se odnosio na Evropske zajednice, JEA je predviđao čitav niz institucionalnih reformi, čiji je osnovni cilj bio kompletiranje unutrašnjeg tržišta sa punom slobodom kretanja robe, usluga, radnika i kapitala do 31. decembra 1992. godine. Povećan je broj oblasti u kojima je Savet na predlog Komisije odlučivao kvalifikovanom većinom. Predviđeno je da, po pravilu, sve mere za harmonizaciju propisa potrebne za uspostavljanje i nesmetano funkcionisanje unutrašnjeg tržišta Savet donosi kvalifikovanom većinom, na predlog Komisije. Jednoglasnost je zadržana samo za pitanja usklađivanja nacionalnog zakonodavstva u oblasti taksi, akciza i posrednog oporezivanja.

Osim toga, JEA je predviđao i druge promene u međuinstitucionalnim odnosima u okviru Evropskih zajednica, u cilju jačanja demokratskog legitimiteta i povećanja efikasnosti odlučivanja. Proširene su nadležnosti Parlamenta. Povećan je broj oblasti u kojima su Savet i Komisija morali tražiti prethodno mišljenje Parlamenta. Uvedena je procedura saglasnosti u kojoj je Savet morao obezbediti saglasnost Parlamenta pre donošenja odgovarajuće mere. Takođe, uvedena je procedura saradnje, koja je predvidela učešće Parlamenta i Saveta u postupku donošenja pravnih akata, s tim da je konačnu reč ipak zadržao Savet, koji je mogao jednoglasnom odlukom usvojiti određene akte i protiv protivljenja Parlamenta. Izvršena je reforma pravosudnog sistema i stvoren je osnov za osnivanje Prvostepenog suda, koji bi preuzeo deo nadležnosti Suda pravde EZ. Najzad, JEA je institucionalizovao do tada neformalnu praksu sastanaka šefova država i vlada država članica u okviru Evropskog saveta. JEA je formalno potvrdio status Evropskog saveta u čiji sastav je, pored šefova država i vlada, ušao i predsednik Komisije. Predviđeno je da se Evropski savet sastaje najmanje dva puta godišnje, bez preciziranja njegovih nadležnosti.

Nadležnosti EEZ su proširene na oblasti zaštite životne sredine, ekonomske i socijalne kohezije, istraživanja i tehnološki razvoj, kao i socijalne i zdravstvene zaštite. U oblasti ekonomske i socijalne kohezije predviđeno je osnivanje Fonda za evropski regionalni razvoj sa značajnim sredstvima, koji je trebalo da ubrza razvoj nedovoljno razvijenih oblasti u državama članicama. Za konkurentnost evropske privrede posebno su bila značajna nova ovlašćenja EEZ u oblasti istraživanja i

tehnološkog razvoja. Na osnovu tih ovlašćenja uvedene su mere podrške Zajednice privrednim subjektima, naučnim institutima i univerzitetima u cilju jačanja naučne i tehnološke osnove evropske industrije.

Jedan od najznačajnijih rezultata JEA bilo je uvođenje Evropske političke saradnje, kao preteče Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Predviđeno je da se Evropska politička saradnja odvija izvan institucionalnog sistema Zajednica. U okviru ove saradnje države članice su trebale da zajednički formulišu i sprovode jedinstvenu spoljnu politiku. U tom cilju države članice su se obavezale da će se međusobno obavještavati, konsultovati i usklađivati svoje stavove o pitanjima od opšteg interesa, kako bi mogle zajednički uticati na njihovo rešavanje i po potrebi preduzimati zajedničke akcije. Države članice su, takođe, preuzele obavezu da će postepeno izgrađivati zajednička načela i ciljeve u oblasti spoljne politike. Radi obezbeđivanja većeg političkog uticaja JEA je predviđao zajednički nastup država članica u međunarodnim organizacijama i drugim forumima.

1.1.8. Šengenski sporazumi

Gotovo u isto vreme kada je vođena debata o potrebi izmene Osnivačkih ugovora, koje bi omogućile kompletiranje unutrašnjeg tržišta, u završnu fazu su ušli razgovori predstavnika Nemačke, Belgije, Holandije i Luksemburga o ukidanju granične kontrole između tih država. Vremenska podudarnost nije bila slučajna, s obzirom da je postojanje granične kontrole i drugih administrativnih procedura u Beloj knjizi viđeno kao jedna od glavnih prepreka za slobodno kretanje robe i ljudi. U nameri da omoguće punu slobodu kretanja ljudi i ukinu pasoške i druge formalnosti predstavnici vlada navedenih država su u Šengenu 1985. godine potpisali sporazum, koji je predviđao harmonizaciju propisa u ovoj oblasti i uvođenje zajedničke politike viza prema trećim državama. Nakon ratifikacije i stupanja na snagu Jedinstvenog evropskog akta stvorili su se uslovi i da se druge države pridruže Šengenskom sporazumu. Međutim, ukidanje svih oblika kontrole na unutrašnjim granicama otvaralo je mnoge bezbednosne rizike i potrebu zajedničkih mera u borbi protiv kriminala, terorizma, šverca, ilegalne migracije itd. Iz tih razloga nisu sve države članice bile spremne da prihvate ukidanje granične kontrole. Zbog toga su u prvoj fazi, 19. juna 1990. godine, samo Francuska, Nemačka, Belgija, Holandija i Luksemburg potpisali Konvenciju o sprovođenju Sporazuma iz Šengena iz 1985. godine. Pravni osnov za potpisivanje Konvencije je pronađen u odredbama Jedinstvenog evropskog akta o slobodi kretanja ljudi. U toku devedesetih godina prošlog veka Konvenciji su pristupile i druge države članice, izuzev Velike Britanije i Irske. Nove države članice iz Istočne, Centralne i Južne Evrope su, takođe, postale članice Konvencije odmah po pristupanju Evropskoj uniji 2004. godine (Mađarska, Češka, Slovačka, Poljska, Letonija, Litvanija, Estonija, Slovenija, Malta i Kipar). Rumunija i Bugarska, koje su postale članice EU 2007. godine, nalaze se na pragu pristupanja ovoj konvenciji. Osim država članica Evropske unije, članice Šengenske konvencije su još Švajcarska, Island i Norveška.

Konvencijom o sprovođenju Sporazuma iz Šengena predviđeno je potpuno ukidanje pasoške i granične kontrole na unutrašnjim granicama do 1995. godine. Ukidanjem granične kontrole države članice su se praktično odrekle jednog od najvažnijih elemenata nacionalnog suvereniteta i izgubile kontrolu nad ulaskom i izlaskom ljudi i dobara sa svoje teritorije. Kako bi se izbegli i umanjili mogući bezbednosni rizici, koji su sa tim povezani, Konvencijom su propisane mere u vezi sa: kontrolom spoljnih granica, zajedničkom politikom viza i azila, policijskom saradnjom, pravnom pomoći u oblasti krivičnog prava, sprovođenjem postupka ekstradicije, priznanjem i izvršenjem presuda. Takođe, predviđeno je uspostavljanje Šengenskog informacionog sistema u okviru koga su države članice razmenjivale informacije o bezbednosno interesantnim licima.

1.1.9. Osnivanje Evropske unije – Ugovor iz Maastrichta

Osnivanje Evropske unije u Maastrichtu 1992. godine je došlo kao prirodan nastavak procesa započetog zaključenjem Jedinственог evropskog akta i Konvencije o sprovođenju Sporazuma iz Šengena. Kao i u ranijim slučajevima, pokazalo se da okončanje jedne faze neizostavno vodi ka otvaranju nove faze ekonomskih i političkih integracija. Kompletiranjem unutrašnjeg tržišta i uklanjanjem granica između država članica na videlo su izašli neki novi problemi, čije je rešavanje zahtevalo uspostavljanje novog institucionalnog okvira. Tako se vrlo brzo uvidelo da postojanje nacionalnih valuta i posebnih monetarnih politika predstavlja kočnicu za efikasno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta i usporava privredni rast. S druge strane, uklanjanje unutrašnjih granica otvorilo je niz bezbednosnih rizika, koji su zahtevali mnogo čvršći institucionalni okvir od onog predviđanog Konvencijom o sprovođenju šengenskog sporazuma. Najzad, na spoljno-političkom planu države članice su pokazale nesposobnost da izgrade zajednički pristup i da zajednički delotvorno deluju na rešavanju prve veće međunarodne krize – građanskog rata u bivšoj SFRJ. Da je postojeći institucionalni okvir samo prelazno rešenje bile su svesne i same potpisnice Jedinственог evropskog akta, koje su u njegovoj preambuli navele da će Evropske zajednice putem političke saradnje raditi na transformisanju odnosa između država članica u Evropsku uniju. Stoga potpisivanje Ugovora o Evropskoj uniji 17. februara 1992. godine u Maastrichtu nije došlo kao iznenađenje.

Ugovor iz Maastrichta određivao je Evropsku uniju kao „novu etapu u procesu stvaranja sve bliže unije između naroda Evrope”. Novostvorena Unija je trebalo da organizuje na usklađen i solidaran način saradnju između država članica i između njihovih naroda, kao i da obezbedi usklađenost svojih spoljnih aktivnosti u oblasti međunarodnih odnosa, bezbednosti, privrede i razvoja. Ugovor je formulisao ciljeve Unije koji su, između ostalih, obuhvatali: promovisanje ekonomskog i društvenog progressa i visokog nivoa zaposlenosti, potvrđivanje identiteta na međunarodnoj sceni, jačanje i zaštitu prava i interesa državljana država članica kroz uvođenje državljanstva Unije, očuvanje i razvoj Unije kao područja slobode, bezbednosti i pravde i očuvanje pravnog nasleđa Unije (*acquis communautaire*).

U organizacionom smislu Evropska unija je bila pravi „političko-pravno Frankenštajn“ sa izuzetno komplikovanom strukturom. Sam Ugovor o Evropskoj uniji je bio više nego kompleksan i obuhvatao je sedam poglavlja:

- zajedničke odredbe,
- odredbe o izmenama Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice,
- odredbe o izmenama Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik,
- odredbe o izmenama Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju,
- odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici,
- odredbe o saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova,
- završne odredbe.

Evropska unija, koja je proizašla iz tako složenog ugovora, predstavljala je specifičan entitet, koji se zasnivao na Evropskim zajednicama, dopunjenim Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom, te saradnjom u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Evropske zajednice su činile naddržavnu komponentu Unije, zasnovanu na načelima homogenosti pravnog poretka, primata komunitarnog prava nad pravima država članica i direktnoj primeni i dejstvu komunitarnog prava. S druge strane, Zajednička spoljna i bezbednosna politika i Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova su ostale u domenu međuvladine saradnje i međunarodnog prava.

Mada u načelu odvojena, ova dva vida integracije međusobno su se preplitala. Posebno je bio složen odnos između Evropskih zajednica i Evropske unije. Ugovorom iz Maastrichta Evropske zajednice nisu prerasle u Uniju, one su nastavile i dalje da postoje kao posebna pravna lica i subjekti međunarodnog prava. Funkcionisanje Evropskih zajednica bilo je uređeno njihovim Osnivačkim ugovorima, koji su, opet, postali sastavni deo Ugovora o Evropskoj uniji. Pravni poredak Evropskih zajednica je ostao autonoman u odnosu na pravni sistem Unije. Odluke donete na nivou Unije u oblasti međuvladine saradnje formalno-pravno nisu proizvodile dejstvo u pravnom poretku Evropskih zajednica. Međutim bilo bi pogrešno zaključiti da je između prava, koje se stvaralo u Evropskoj uniji postojala jasna granica, koja je na odsečan način delila dva pravna sistema. Evropska unija je posedovala jedinstven institucionalni okvir, koji je trebalo da osigura jedinstvo i kontinuitet aktivnosti preduzetih radi ostvarivanja njenih ciljeva. Taj okvir su činili organi i pravni instrumenti Evropskih zajednica. Naime, kada je nastupala prema trećim subjektima, kao i u unutrašnjim postupcima, Unija je „pozajmljivala organe i pravne instrumente Evropskih zajednica”.⁸ Evropski parlament, Savet, Komisija, Sud pravde i Revizorski sud vršili su svoja ovlašćenja pod uslovima i u skladu sa ciljevima predviđenim ugovorima o osnivanju Evropskih zajednica, s jedne strane, i odredbama Ugovora o Evropskoj uniji, s druge strane. Jedini autentični organ

⁸ Videti R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Beograd 2001, str. 379.

Unije je bio Evropski savet, koga su činili šefovi država ili vlada država članica i predsednik Komisije. Zadatak Evropskog saveta bio je da pruži neophodan podsticaj za razvoj Unije i da određuje opšte političke smernice.

1.1.10. Ugovor iz Amsterdama

Ugovor iz Mاستrihta je ostavio otvorenim ili nedorečenim mnoga pitanja u vezi sa statusom i organizacijom Evropske unije. Toga su bile svesne i same države članice te su Ugovorom iz Mاستrihta predvidele održavanje nove međuvladine konferencije u toku 1996. godine, kako bi se razmotrila pitanja:

- povećanja efikasnosti institucionalnog mehanizma Evropskih zajednica,
- zajedničke spoljne i bezbednosne politike,
- povećanja nadležnosti Evropskog parlamenta proširenjem procedure saodlučivanja,
- uključivanja oblasti energije, turizma i civilne zaštite u nadležnost Evropskih zajednica i hijerarhije propisa.

U međuvremenu su iskrsla i neka druga pitanja, koja je trebalo rešiti pa je Evropski savet na sastanku u Torinu postavio sledeće ciljeve međuvladine konferencije:

- približavanje Unije građanima izmenom Ugovora u oblastima zaštite osnovnih prava i pravosuđa i unutrašnjih poslova,
- povećavanje demokratičnosti odlučivanja u EU pojednostavljivanjem procesa donošenja odluka i redefinisanjem nadležnosti Evropskog parlamenta,
- povećanje međunarodne uloge Unije jačanjem institucionalnog okvira Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i uključivanjem Zapadno-evropske unije u programe Unije.

Međuvladina konferencija je otvorena 1996. godine u Amsterdamu i rezultirala je potpisivanjem Ugovora o izmenama Ugovora o Evropskoj uniji 17. juna 1997. godine. Nakon sprovedenog postupka ratifikacije u državama članicama Ugovor iz Amsterdama je stupio na snagu 1. maja 1999. godine.

REZULTATI UGOVORA IZ AMSTERDAMA

OPŠTI OKVIR – Evropska unija.

Ugovorom iz Amsterdama je dodatno učvršćen pravni sistem Unije i učinjen značajan pomak u jačanju njenog demokratskog legitimiteta. Predviđeno je da će se Unija zasnivati na načelima slobode, demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, na načelima koja su zajednička za sve države članice. Pomenuta odredba Ugovora nije bila samo deklaratornog karaktera. Ugovorom je predviđena mogućnost suspenzije određenih prava država članica, uključujući pravo glasa u Savetu, zbog povrede osnovnih načela na kojima se zasniva Unija. Odluku o suspenziji je donosio Savet kvalifikovanom većinom. Ugovorom iz Amsterdama je, takođe, dato pravo Sudu pravde da preispituje akte organa Unije zbog povrede osnovnih prava i sloboda onako kako su garantovana

Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i kako proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih za sve članice. Nadležnost Suda pravde zbog povrede osnovnih prava i sloboda nije se odnosila na treći stub – Policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, već je državama članicama ostavljena mogućnost da se dobrovoljno podvrgnu takvoj nadležnosti. Najzad, Ugovorom iz Amsterdama je uvedena odredba o opštoj zabrani diskriminacije po bilo kom osnovu: državljanstva, polu, rasi i etničkom poreklu, religiji ili verovanju, određenoj hendikepiranosti, starosti i seksualnoj orijentaciji.

Značajne promene Ugovor iz Amsterdama je doneo i u pogledu međunarodnopravnog subjektiviteta Unije. Unija je dobila ovlašćenje da zaključuje međunarodne sporazume u slučajevima, kada je to potrebno radi sprovođenja zajedničke spoljne i bezbednosne politike i policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Takve sporazume je zaključivao Savet, jednoglasnom odlukom. Međunarodni sporazum nije obavezivao državu članicu čiji je predstavnik u Savetu dao izjavu da je ta država obavezna da poštuje sopstvena ustavna pravila. U tom slučaju, ostali članovi Saveta su mogli odlučiti da se sporazum primenjuje na njihove države na privremenoj osnovi.

2. PRVI STUB – Evropska zajednica.

- Stvoren je pravni osnov za započinjanje treće i završne faze u kreiranju monetarne unije, koja je trebalo da započne 1. januara 1999. godine. Tog dana je postao operativan Evropski sistem centralnih banaka na čijem čelu se nalazi Evropska centralna banka. Euro kao zajednička valuta država članica monetarne unije uveden je 1. januara 2002. godine.

- Nadležnost Evropske zajednice je proširena na oblasti energije, turizma i civilne zaštite.

- Povećan je broj oblasti u kojima su se odluke donosile u postupku saodlučivanja Evropskog parlamenta i Saveta.

- Stvoren je pravni osnov za bližu saradnju između država članica izvan oblasti, koja su u isključivoj nadležnosti Evropske zajednice. Time je otvorena mogućnost za „Evropu koncentričnih krugova, odnosno da neke države članice uđu u dublje oblike integracije ukoliko je o tome nemoguće postići konsenzus među svim državama članicama. Uslov za bližu saradnju je bio da se na takav korak odluči više od polovine država članica i da to bude poslednje sredstvo za ostvarivanje onih ciljeva, koji nisu mogli biti ostvareni primenom redovnih procedura.

DRUGI STUB – Zajednička spoljna i bezbednosna politika.

- Uvedena je funkcija Visokog predstavnika za spoljnu politiku i bezbednost. Visoki predstavnik je trebalo da operativno sprovodi Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, koju su formulisali Evropski savet i Savet.

- Uveden je novi pravni instrument: zajedničke strategije, koje je usvajao Evropski savet u oblastima u kojima su države članice imale važne zajedničke interese. Zajedničkim strategijama su identifikovani i utvrđivani strateški ciljevi i interesi Unije.

- Omogućeno je odlučivanje kvalifikovanom većinom u Savetu prilikom

donošenja zajedničkih stavova i zajedničkih akcija, kojima se sprovode zajedničke strategije, koje je jednoglasno formulisao Evropski savet u oblastima u kojima su države članice imale važne zajedničke interese.

- Institucionalizovana je saradnja između Unije i Zapadnoevropske unije. Visoki predstavnik za spoljnu politiku i bezbednost EU je istovremeno obavljao funkciju generalnog sekretara Zapadnoevropske unije. Predviđeno je da Unija može koristiti kapacitete Zapadnoevropske unije za planiranje i sprovođenje akcija u okviru Petersberških zadataka (misije za očuvanje i nametanje mira, humanitarne i spasilačke misije).

TREĆI STUB – Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Amsterdamskim ugovorom treći stub Unije je pretrpeo najveće promene. Šengenski korpus prava: politika viza, azila i migracija je prešao u nadležnost Evropske zajednice. Ocenjeno je da saradnja u ovim oblastima mora biti dodatno ojačana i ostvarivana u naddržavnom institucionalnom okviru Evropske zajednice. Pravosudna saradnja u građanskim stvarima je, takođe, prešla u nadležnost Evropske zajednice, tako da je u trećem stubu ostala samo saradnja u krivičnim stvarima. Shodno tome, treći stub je promenio svoj naziv u Policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima. Izmenjeni su nazivi pravnih instrumenata, tako da su umesto zajedničkih stavova i zajedničkih akcija uvedene odluke i okvirne odluke. Navedene akte Savet je mogao usvajati kvalifikovanom većinom, čime su u treći stub uneti elementi naddržavnosti. Uspostavljena je ograničena nadležnost Suda pravde za postupanje po tužbama za poništaj odluka i okvirnih odluka zbog povrede Ugovora ili bilo kog pravila koje se odnosi na njegovu primenu, povrede pravila postupka ili zloupotrebe ovlašćenja.

1.1.11. Ugovor iz Nice

Ugovor iz Amsterdama nije rešio neka od ključnih pitanja u vezi sa funkcionisanjem organa Evropske unije. Potreba za rešavanjem institucionalnih pitanja je bila utoliko veća, jer se polovinom prve dekade ovog veka očekivalo novo veliko proširenje Evropske unije. Stoga je posebnim protokolom uz Ugovor iz Amsterdama predviđeno da će se izvršiti reforma Ugovora o Evropskoj uniji, pre nego što broj država članica Unije pređe dvadeset. To je bio razlog da je iste godine, kada je stupio na snagu Ugovor iz Amsterdama (1999. godine), odlučeno da se u toku 2000. godine sazove nova međuvladina konferencija, koja bi trebalo da usvoji izmene Ugovora o Evropskoj uniji. Zanimljivo je da među državama članicama nije bilo jedinstvenog stava o dnevnom redu međuvladine konferencije. Velike države članice su bile za kraći dnevni red, koji bi obuhvatio samo pitanja sastava i funkcionisanje organa EU, nadajući se da će to omogućiti efikasniji rad konferencije i dovesti do koherentnijeg rešenja. S druge strane, manje države članice su se zalagale za proširenje kruga pitanja o kojima će se raspravljati, nadajući se da će manevrisanjem u pregovorima ishodovati povoljnija rešenja za sebe, posebno u preraspodeli glasova i načinu odlučivanja u Savetu. Na sastancima održanim u toku 1999. godine u Kelnu i Helsinkiju

Evropski savet je odlučio da dnevni red međuvladine konferencije bude ograničen na pitanja sastava organa i povećanje broja oblasti za većinsko odlučivanje u Savetu i proširenje nadležnosti Evropskog parlamenta, povećanjem broja oblasti u kojima se odluka donosi u postupku saodlučivanja. Međutim, već početkom 2000. godine na sastanku u Feiri Evropski savet je izmenio svoju prvobitnu odluku i dozvolio da se na dnevnom redu konferencije nađu i druga pitanja, kao što su: bliža saradnja između država članica i povelja o osnovnim pravima. Međuvladina konferencija je otvorena u Nici 14. februara 2000. godine i bilo je planirano da se njen rad okonča do kraja te godine. Politički sporazum o izmenama Ugovora je postignut 11. decembra 2000. godine, ali je odlučeno da svečano potpisivanje bude odloženo za 26. februar 2001. godine.

U nastavku iznosimo najvažnije rezultate međuvladine konferencije u Nici:

1. Dodatno je učvršćen pravni sistem Evropske unije uspostavljanjem jedinstvene institucionalne strukture. Postojećim organima: Evropskom savetu, Savetu, Komisiji, Parlamentu, Sudu pravde i Revizorskom sudu poveren je zadatak da obezbeđuju i izvršavaju zadatke Evropske unije i Evropskih zajednica. Oni su obavezni da vrše svoja ovlašćenja pod uslovima i u skladu sa ciljevima predviđenim, sa jedne strane, ugovorima o osnivanju evropskih zajednica i, s druge strane, ostalim odredbama Ugovora o EU.

2. Značajno je povećan broj oblasti u kojima je Savet donosio odluku kvalifikovanom većinom. Takođe, povećan je broj oblasti u kojima su Savet i Evropski parlament donosili odluke u postupku saodlučivanja.

3. Izvršena je nova preraspodela glasova u Savetu. Predviđeno je da počev od 1. januara 2005. godine i nakon proširenja Unije na 27 članova ukupan broj glasova u Savetu iznosi 345, u rasponu od 29 glasova za najveće države (Nemačka, Italija, Francuska, Velika Britanija) do 3 glasa za najmanju državu (Malta). Izmenjen je sistem glasanja u Savetu uvođenjem „dvostruke većine“. Propisano je da odluka mora dobiti najmanje 73,4% glasova, odnosno 255 od ukupno 345 glasova i da za nju mora glasati većina članova u Savetu. Osim toga, svaka država članica može tražiti potvrdu da je kvalifikovanom većinom obuhvaćeno najmanje 62% od ukupnog broja stanovnika Evropske unije, a ukoliko to nije slučaj odluka ne može biti doneta.

4. Predviđeno je da će se od 1. januara 2005. godine Komisija sastojati od po jednog člana iz svake države članice. Pre toga, u Uniji od petnaest članova Komisija je imala 20 komesara, od kojih su najveće države davale po dva komesara (Nemačka, Italija, Velika Britanija, Francuska i Španija), a ostale po jednog. Odlučeno je da će nakon proširenja Unije na 27 država članica, broj članova Komisije biti manji od broja država članica. Konačan broj članova Komisije i način rotacije država članica, utvrdiće Savet jednoglasnom odlukom, nakon što bude potpisan ugovor o pristupanju novih država članica.

5. Predviđeno je povećanje broja poslanika Parlamenta sa tadašnjih 700 na maksimalno 732 poslanika. Utvrđena je nova raspodela mesta u Parlamentu između država članica u rasponu od 99 mesta za državu sa najvećim brojem

stanovnika – Nemačku, do 5 poslaničkih mesta za najmanju državu – Maltu.

6. Snižen je limit za bližu saradnju koja mora obuhvatiti najmanje osam država članica. Institut bliže saradnje je proširen na oblast Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, uključujući pitanja sa vojnim ili odbrambenim posledicama. Odluku o uvođenju bliže saradnje u ovoj oblasti donosi Evropski savet jednoglasno. O bližoj saradnji u Evropskim zajednicama odlučuje Savet kvalifikovanom većinom uz saglasnost Evropskog parlamenta.

7. Ugovorom iz Nice izvršene su značajne izmene u pitanjima od značaja za međunarodnopravni subjektivitet Unije. Promene su se odnosile na donošenje odluke o zaključenju međunarodnih sporazuma u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i Policijske i sudske saradnje u krivičnim stvarima i njihovo pravno dejstvo. Za razliku od rešenja iz Amsterdamskog ugovora, uvedeno je opšte pravilo da odluku o zaključenju međunarodnih sporazuma Savet donosi kvalifikovanom većinom. Jednoglasnost je zadržana samo u slučajevima, kada se sporazum odnosi na pitanja za koja je potrebna jednoglasnost kod donošenja unutrašnjih akata. Novost je predstavljala i odredba Ugovora o EU da tako zaključeni međunarodni sporazumi obavezuju organe Unije. Time je konačno razjašnjena dilema da li Unija zaključuje međunarodne sporazume u svoje ime i za svoj račun.

8. U sklopu međuvladine konferencije u Nici je 7. decembra 2000. godine potpisana Povelja o osnovnim pravima EU. Povelja predstavlja jedinstveni dokument, koji sadrži katalog osnovnih prava i sloboda koja Unija priznaje i poštuje. Zanimljivo je da prilikom potpisivanja nije bilo određeno pravno dejstvo i mesto Povelje u pravnom sistemu Unije. Ovo pitanje će biti rešeno tek Lisabonskim ugovorom 2007. godine. U međuvremenu, iako nije bila pravno obavezujuća, Povelja je postala izvor inspiracije za Sud pravde u rešavanju predmeta, koji su se ticali zaštite ljudskih prava.

Ugovor iz Nice je stupio na snagu 1. februara 2003. godine. U međuvremenu, 23. jula 2002. godine, prestao je da važi Ugovor o osnivanju EZUČ istekom perioda od 50 godina na koji je bio zaključen. Nadležnosti Evropske zajednice za ugalj i čelik preuzela je Evropska zajednica.

1.1.12. Ugovor o Ustavu Evropske unije

Deklaracijom o budućnosti Unije posle Nice, koja je sačinjena uz Ugovor iz Nice, predviđeno je sazivanje nove međuvladine konferencije za 2004. godinu na kojoj je trebalo razmotriti sledeća pitanja:

- bliže razgraničenje nadležnosti između Unije i država članica,
- pravno dejstvo Povelje o osnovnim pravima,
- pojednostavljenje teksta Ugovora o Evropskoj uniji,
- ulogu nacionalnih parlamenata u pravnom sistemu Unije.

Zanimljivo je da je rasprava o periodu posle Nice započela još pre nego što je potpisan Ugovor iz Nice. Već u decembru 2001. godine Evropski savet je na sastanku u Lakenu doneo odluku o održavanju Evropskog konventa, koji je trebalo da pripremi nacrt ustavnog sporazuma, koji bi odgovarao potrebama

Unije sa 25 članova. Takva odluka Evropskog saveta odražavala je tadašnje političko raspoloženje u Uniji i sama po sebi govori koliko su bila skromna očekivanja od rezultata međuvladine konferencije u Nici. Na sastanku u Lakenu pred Evropski konvent su postavljeni sledeći ciljevi:

- jačanje demokratskog legitimiteta i približavanje Unije njenim građanima,
- povećanje efikasnosti odlučivanja i
- jačanje sposobnosti Unije da na međunarodnoj sceni deluje kao koherentna i jedinstvena snaga.

Evropski konvent je bio mešovito telo od 105 članova u čiji sastav su ušli predstavnici vlada država članica, predstavnici Evropskog parlamenta i nacionalnih parlamenata i Komisije. Konvent, kome je predsedavao bivši francuski predsednik Valeri Žiskar d' Esten, započeo je sa radom početkom 2002. godine.

Nakon duge rasprave, opterećene i ideološko-verskim pitanjima o „evropskom identitetu i vrednostima“, Evropski konvent je ipak uspešno okončao svoj rad. Tekst nacrtu Ugovora o ustavu EU je prezentovan Evropskom savetu 14. juna 2003. godine na sastanku u Solunu. Evropski savet je podržao ponuđeni nacrt novog Osnivačkog ugovora i sazvaio međuvladinu konferenciju za 4. oktobar 2003. godine. Rad međuvladine konferencije se nije odvijao glatko, pre svega zbog primedbi Španije i Poljske na predloženi sistem raspodele glasova u Savetu i Parlamentu. Konačno, posle više rundi usaglašavanja, Ugovor o ustavu Evropske unije je prihvaćen na sastanku Evropskog saveta u Briselu 17-18. juna 2004. godine i svečano potpisan 29. oktobra iste godine u Rimu.

Sam naziv novog osnovnog akta Unije – Ugovor o ustavu Evropske unije, imao je simbolično značenje. On je sačinjen u formi međunarodnog ugovora, ali istovremeno nosi naziv ustav, što je na ilustrativan način odražavalo posebnu prirodu Unije, koja je u sebi sadržavala elemente međunarodne organizacije i složene države. Ovi poslednji su dodatno osnaženi novim nadležnostima Unije, proširivanjem oblasti u kojima se odluke donose kvalifikovanom većinom, većim legitimitetom organa Unije, obraćanjem Ustava građanima Unije, a ne narodima država članica, uvođenjem zakonodavne inicijative građana itd.

Ugovor o ustavu (u daljem tekstu „Ustav“) predviđao je radikalnu izmenu strukture Unije. Tri postojeća stuba Unije: Evropska zajednica, Zajednička spoljna i bezbednosna politika i Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, trebalo je da budu objedinjena u novu jedinstvenu Evropsku uniju. Time ne bi trebalo da nestanu sve razlike između pojedinih oblasti u nadležnosti Unije. Zajednička spoljna i bezbednosna politika bi i dalje bila regulisana posebnim pravnim instrumentima i ostala izvan glavnog korpusa prava Unije. „Nova“ Unija bi nasledila sva prava i obaveze Evropske zajednice i dotadašnje Unije. Izvan Unije bi ostala samo Evropska zajednica za atomsku energiju, koja bi i dalje postojala, kao poseban subjekat međunarodnog prava.

Ustav je predviđao značajne novine u institucionalnoj strukturi Unije. Uvedene su funkcije Predsednika Evropskog saveta i ministra Unije za spoljne poslove. U okviru zakonodavnog postupka predviđena je mogućnost zakonodavne

inicijative građana i veća uloga nacionalnih parlamenata. Ustav je uveo i novu kategorizaciju pravnih akata Unije i pokušao da uredi hijerarhijski odnos između njih. Pravi se razlika između zakonskih i podzakonskih akata Unije. Predviđeno je da Savet i Parlament donose evropske zakone i evropske okvirne zakone. Kao podzakonski akti navode se evropske uredbe i evropske odluke. Kada je reč o odnosu prava Evropske unije i nacionalnog prava Ustav je i formalno proglasio načelo primata prava Evropske unije, koje je ranije proklamovao Sud pravde.

Najzad Ustav je predvideo zvanične simbole Unije: zastavu, moto i himnu, kao i zajedničku valutu - evro.

Ispostavilo se, međutim, da su predviđene izmene bile isuviše radikalne da bi bile prihvaćene. U državama članicama došlo je do porasta evroskepticizma, kao reakcije na prenošenje novih nadležnosti na Uniju i nagoveštaja stvaranja „evropske superdržave“. U toku 2005. godine u Francuskoj i Holandiji su održani referendumima u specifičnoj političkoj atmosferi, gde su se građani više izjašnjavali o poverenju aktuelnim vladama a ne toliko o sadržini Ustava. Na oba referendumima predlog Ustava je odbačen od strane građana, što je dovelo do odluke o obustavljanju daljeg procesa ratifikacije Ustava.

Nakon odbacivanja Ustava izgledalo je kao da će Unija zapasti u duboku institucionalnu i političku krizu. Stoga je kao iznenađenje došlo saopštenje sa sednice Evropskog saveta u Briselu u junu 2007. godine o sazivanju nove međuvladine konferencije, koja bi pripremila izmene Osnivačkog ugovora. U skladu sa predviđenim mandatom, međuvladina konferencija je trebalo da pronađe odgovarajuća rešenja za:

- veću efikasnost delovanja Unije,
- povećanje demokratskog legitimiteta,
- veće jedinstvo spoljnih aktivnosti.

Portugalsko predsedništvo je zaduženo da sačini nacrt novog Osnivačkog akta Unije na osnovu revidirane verzije Ugovora o ustavu EU. Portugalska vlada se pokazala na visini zadataka i nacrt teksta Ugovora je usaglašen bez većih problema na međuvladinoj konferenciji. Novi ugovor, koji je nazvan „reformski“, je svečano potpisan 13. decembra 2007. godine u Lisabonu. Time je otvorena nova faza u istoriji Evropske unije, koja traje i dan danas.

1.1.13. Lisabonski ugovor

Ugovor o izmenama Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, koji je potpisan u Lisabonu 13. decembra 2007. godine, stupio je na snagu 1. decembra 2009. Slično Ugovoru o Ustavu, Lisabonski ugovor predviđa značajne promene, ne samo u strukturi Evropske unije, već i u nazivu Osnivačkih dokumenata na kojima se ona zasniva. Nakon Lisabonskog ugovora Evropska unija postoji kao jedinstveni subjekt međunarodnog prava. Ona je zasnovana na dva ugovora iste pravne snage: Ugovoru o Evropskoj uniji i Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije, koji je zamenio Ugovor o osnivanju Evropske zajednice.

Izmenjeni Ugovor o Evropskoj uniji se sastoji iz preambule i normativnog dela, koji je podeljen na šest poglavlja. Prvo poglavlje nosi naziv „Opšte odredbe“.

U njemu su definisani ciljevi i zadaci Unije, osnovna pravna načela, kriterijumi za podjelu nadležnosti između Unije i država članica i odnosi sa susedima. Drugo poglavlje je posvećeno „Demokratskim načelima Unije”. U trećem poglavlju, „Odredbe o organima Unije”, utvrđena je institucionalna struktura Unije. Četvrto poglavlje odnosi se na mogućnost uspostavljanja bliže saradnje između država članica. U petom poglavlju sadržane su „Opšte odredbe o spoljnim aktivnostima Unije i posebne odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici”. U posljednjem, šestom, poglavlju, nalaze se završne odredbe, kojima se reguliše pravni status Unije, postupak izmene Ugovora i postupak za napuštanje Unije.

Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije su utvrđene nadležnosti Unije i način njihovog sprovođenja, politike Unije, međunarodne aktivnosti Unije, organizacija, sastav i ovlašćenja organa Unije, procedure za donošenje pravnih akata i njihovo pravno dejstvo.

Tri dotadašnja stuba Evropske unije: Evropska zajednica, Zajednička spoljna i bezbednosna politika i Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, objedinjena su u novu, jedinstvenu tvorevinu. Uslovno rečeno, „nova” Evropska unija je zamenila i nasledila sva prava i obaveze Evropske zajednice, koje proizilaze iz unutrašnjih propisa i međunarodnih sporazuma nastalih pre stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, kao i celokupnu imovinu Evropske zajednice. Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju i dalje je na snazi i ova zajednica nastavlja da postoji kao samostalni subjekt međunarodnog prava, mada funkcionalno i institucionalno vezana za Evropsku uniju. „Objedinjavanjem tri postojeća stuba Evropske unije u jednu jedinstvenu tvorevinu nisu nestale sve razlike između pojedinih oblasti, koje će i dalje biti regulisane različitim pravnim instrumentima. To se posebno odnosi na oblast Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, koja ostaje izvan glavnog korpusa prava Unije.”⁹

Lisabonskim ugovorom Evropska unija je i formalno dobila status pravnog lica sa svim pravima i obavezama, koje iz tog statusa proizilaze. Unija je u tom pogledu preuzela sva prava i ovlašćenja bivše Evropske zajednice, uz dobijanje nekih novih nadležnosti. Ona u svakoj državi članici uživa najširu pravnu i poslovnu sposobnost, koja se priznaje pravnim licima prema njihovim nacionalnim pravima. Između ostalog, Unija može sticati i raspolagati pokretnom i nepokretnom imovinom i može biti stranka u sudskim postupcima. Na teritorijama država članica Unija raspolaze privilegijama i imunitetima potrebnim za izvršavanje njenih zadataka. Unija ima i sopstvene tj. izvorne, prihode, koji su potrebni za ispunjenje njenih ciljeva i sprovođenje njenih politika.¹⁰

Evropska unija ima status subjekta međunarodnog prava. Iz takvog statusa

⁹ Medović, V., *Evropska unija – pravo i institucije*, Novi Sad, 2018, str. 70-71.

¹⁰ Izvorne prihode Unije čine: carine na uvoz poljoprivrednih proizvoda, dažbine na šećer i proizvode od šećera, carinski prihodi u skladu sa Zajedničkom carinskom tarifom, deo poreza na dodatu vrednost (VAT) prema harmonizovanoj stopi, takse na plate zaposlenih u organima, službama i agencijama Unije i novčane kazne za povredu prava konkurencije. Osim iz izvornih prihoda budžet Unije se finansira iz doprinosa država članica u skladu sa njihovim bruto nacionalnim dohotkom.

proizilazi sposobnost Unije da preuzima međunarodne obaveze, sposobnost da bude stranka u postupku pred međunarodnim sudovima, kao njena međunarodnopravna odgovornost u slučaju neispunjenja ili povrede preuzetih obaveza. Ona ima aktivno i pasivno pravo poslanstva u trećim državama i međunarodnim organizacijama. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora delegacije Komisije u trećim državama i međunarodnim organizacijama su postale delegacije Unije. Delegacije Unije uživaju diplomatske privilegije i imunitete u skladu sa međunarodnim sporazumima zaključenim između Unije i trećih država, odnosno u skladu sa međunarodnim običajnim pravom.

Lisabonskim ugovorom Evropska unija je definisana, kao nova faza u stvaranju sve bliže unije između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose što je transparentnije moguće i što bliže građanima.¹¹ Takvo određenje sadašnje razvojne faze Evropske unije utiče na formulisanje njenih ciljeva. Ti ciljevi, sa jedne strane, odražavaju kontinuitet sa ciljevima postavljenim u prethodnim Osnivačkim dokumentima Unije, a, s druge strane, svaka faza u razvoju Unije ima i svoje specifične ciljeve. Lisabonski ugovor je, takođe, odredio ciljeve, koje Unija treba da ostvari.¹² U skladu sa Ugovorom:

- Unija će unapređivati mir, sopstvene vrednosti i blagostanje svih. Unija će ponuditi svojim građanima područje slobode, bezbednosti i pravde bez unutrašnjih granica, gde će biti obezbeđena sloboda kretanja ljudi zajedno sa odgovarajućim merama, koje se odnose na kontrolu spoljnih granica, azil, imigraciju i sprečavanje i borbu protiv kriminala.

- Unija će uspostaviti unutrašnje tržište. Ona će raditi na održivom razvoju Evrope zasnovanom na uravnoteženom ekonomskom razvoju i stabilnosti cena, visoko konkurentnoj, socijalnoj tržišnoj ekonomiji, koja teži punoj zaposlenosti i društvenom progresu, kao i visokom nivou zaštite i unapređenju kvaliteta životne sredine. Ona će podsticati naučni i tehnološki napredak, boriće se protiv socijalnog isključivanja i diskriminacije i unapređivaće socijalnu pravdu i zaštitu, jednakost između žena i muškaraca, solidarnost između generacija i zaštitu prava deteta. Unija će, takođe, unapređivati ekonomsku, društvenu i teritorijalnu koheziju i solidarnost između država članica. Poštovaće svoju bogatu kulturnu i jezičku raznolikost i očuvaće i unaprediti Evropsko kulturno nasleđe.

- Unija će ostvariti ekonomsku i monetarnu uniju čija je valuta evro. U odnosima sa svetom Unija će podržavati i promovisati svoje vrednosti i interese i doprinositi zaštiti svojih građana. Unija će dati doprinos miru, bezbednosti, održivom razvoju planete, solidarnosti i međusobnom poštovanju između naroda, slobodnoj i fer trgovini, iskorenjivanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, posebno prava deteta, kao i striktnom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, uključujući i poštovanje načela Povelje Ujedinjenih nacija.

Osim programskog značaja, odredbe Ugovora o ciljevima Unije mogu imati i sasvim određeno pravno dejstvo. Ti ciljevi su u korelaciji sa nadležnostima, koje

¹¹ Član 1. Ugovora o Evropskoj uniji.

¹² Član 3. Ugovora o Evropskoj uniji.

Osnivački ugovori dodeljuju Evropskoj uniji radi njihovog ispunjavanja. Sud pravde veoma često široko tumači ciljeve Unije, kako bi uspostavio nadležnost Unije i u onim slučajevima u kojim Osnivački ugovori izričito ne predviđaju takvu nadležnost. Postavljene ciljeve Unija ostvaruje preduzimanjem mera u okviru nadležnosti, koje su države članice na nju prenele Osnivačkim ugovorima. Sud pravde obezbeđuje da Evropska unija i njeni organi deluju u okviru svojih nadležnosti.¹³

Svoje aktivnosti Evropska unija sprovodi preko svojih organa, službi, tela i agencija, koje čine jedinstven institucionalni okvir. Usklađeno delovanje institucionalnog okvira EU treba da: unapredi vrednosti Unije, omogući ispunjenje njenih ciljeva, služi interesima Unije, njenih građana i država članica i obezbedi usklađenost, konzistentnost, efikasnost i kontinuitet politika i aktivnosti Unije. Lisabonskim ugovorom status glavnih organa su dobili Evropski savet i Evropska centralna banka. Postojeći institucionalni okvir Unije čine sedam glavnih organa: Evropski parlament, Evropski savet, Savet, Evropska komisija, Sud pravde, Evropska centralna banka i Revizorski sud. Njima u radu pomažu dva savetodavna organa: Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona. Pored pomenutih organa, postoje brojna službe, agencije i tela sa posebnim nadležnostima u pojedinim oblastima delovanja Unije. Odnosi između organa Unije su zasnovani na načelu međuinstitucionalnog balansa, koje podrazumeva ravnotežu ovlašćenja između predstavničkog tela – Evropskog parlamenta, organa u kojima su predstavljene države članice – Evropski savet i Savet, i nadnacionalnih organa: Evropske komisije, Evropske centralne banke, Suda pravde i Revizorskog suda. Evropski savet predstavlja najviše političko telo Unije. Zakonodavnu vlast u Uniji dele, u granicama svojih ovlašćenja, Evropska komisija, Savet i Evropski parlament. Izvršna ovlašćenja pripadaju Savetu i Evropskoj komisiji. Pravosudna funkcija je poverena Sudu pravde. Budžetsku vlast dele Evropski parlament i Savet, dok kontrolu prihoda i rashoda Unije vrši Revizorski sud. Vođenje monetarne politike je rezervisano za Evropsku centralnu banku.

1.1.14. Vrednosti Evropske unije

Ugovorom o Evropskoj uniji određene su osnovne vrednosti na kojima je Unija zasnovana:

1. poštovanje ljudskog dostojanstva,
2. sloboda,
3. demokratija,
4. jednakost,
5. vladavina prava,
6. poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.

¹³ Član 5. stav 2. Ugovora o Evropskoj uniji.

Navedene vrednosti su zajedničke svim državama članicama, u društvu u kojem vladaju: pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između muškaraca i žena.¹⁴

Osnovne vrednosti, koje su proklamovane Lisabonskim ugovorom, predstavljaju svojevrsnu kodifikaciju odredbi ranijih Osnivačkih ugovora, deklaracija organa Evropskih zajednica i Evropske unije, kao i presuda Suda pravde. Tokom svog rada Sud pravde je dao ogroman doprinos uobličavanju pravnog poretka Evropskih zajednica i Evropske unije. U presudama Suda pravde formulisana su neka od opštih načela prava Evropskih zajednica, koja će kasnije postati deo osnovnih vrednosti Evropske unije. Tokom svog rada Sud pravde je, između ostalog, formulisao i proglasio opšte načelo vladavine prava, opšte načelo zabrane diskriminacije i jednakosti i opšte načelo poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Uz načela direktnog dejstva i primata prava Evropskih zajednica, ova načela su postala „kičma” pravnog poretka Evropske unije.¹⁵

Zametak onoga što će kasnije biti osnovne vrednosti EU mogu se naći u Ugovoru o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ) iz 1957. godine. U preambuli Ugovora je istaknuto da se osnivanjem EEZ polažu temelji još tešnjem jedinstvu evropskih naroda i da se time osigurava ekonomski napredak njihovih država, koje deluju zajedno na uklanjanju prepreka, koje dele Evropu. Zaštita mira i slobode navedeni su kao jedan od ciljeva osnivanja EEZ i svi ostali narodi Evrope, koji dele iste ideale pozvani su da se pridruže zajedničkim naporima u tom pravcu. Ova odredba preambule Ugovora o osnivanju EEZ mora se posmatrati u datom istorijskom i političkom kontekstu, u vreme kada je Evropa bila podeljena na dva bloka od kojih se jedan zasnivao na jednopartijskom, komunističkom sistemu i drugom, zasnovanom na sistemu višepartijske parlamentarne demokratije. Stoga se podrazumevalo da države članice EEZ, kao i one koje žele to da postanu, moraju biti zasnovane na načelima demokratije, vladavine prava i poštovanju ljudskih prava.

Sledeću etapu u razvoju evropskih vrednosti predstavljao je Ugovor iz Matrihta potpisan 17. februara 1992. godine, kojim je osnovana Evropska unija. Ugovorom iz Matrihta Evropska unija je definisana kao „nova etapa u procesu stvaranja sve bliže unije između naroda Evrope”. Novostvorena Unija je trebalo da organizuje na usklađen i solidaran način saradnju između država članica i između njihovih naroda, kao i da obezbedi usklađenost svojih spoljnih aktivnosti u oblasti međunarodnih odnosa, bezbednosti, privrede i razvoja. U preambuli Ugovora iz Matrihta se eksplicitno navode osnovne vrednosti na kojima je Unija zasnovana. Države potpisnice potvrđuju svoju privrženost načelima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavine prava, čime su po prvi put definisana načela Evropske unije.

¹⁴ Član 2. Ugovora o Evropskoj uniji.

¹⁵ Videti presude Suda pravde EU: Predmet 26/69 Stauder v. City of Ulm (1996) ECR 419, Predmet 44/79 Hauer v. Land Rheinland Pfalz (1979) ECR 3727, Predmet 294/83, *Parti Ecologiste 'Les Verts' v. European Parliament* (1986) ECR 1339.

Ugovorom o izmenama Ugovora o EU, potpisanim u Amsterdamu 1997. godine osnovna načela formulisana iz Ugovora u Maastrichtu su iz preambule prebačena u operativni deo Ugovora, čime su te odredbe dobile pravno obavezujuće dejstvo. Amsterdamskim ugovorom je predviđeno da će se Evropska unija zasnivati na načelima slobode, demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, na načelima koja su zajednička za sve države članice. Pomenuta odredba Ugovora nije imala isključivo deklarativnu ulogu. Poštovanje navedenih načela navedeno je kao uslov za pristupanje trećih država Uniji. Ugovorom je, takođe, predviđena mogućnost suspenzije određenih prava država članica, uključujući pravo glasa u Savetu, zbog povrede osnovnih načela na kojima se Unija zasniva. Osim proklamacije načela Unije, Ugovor iz Amsterdama je propisao opštu zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu: državljanstva, polu, rasi i etničkom poreklu, religiji ili verovanju, određenoj hendikepiranosti, starosti i seksualnoj orijentaciji. Time su postavljene osnove postojećeg pravnog poretka Evropske unije. Unošenje osnovnih načela u operativni deo Ugovora u neposrednoj je vezi sa proširenjem ovlašćenja Evropske unije. Nakon Ugovora iz Maastrichta i Amsterdamskog ugovora Evropska unija je prerasla u političku i bezbednosnu uniju. Dobila je nova ovlašćenja u oblasti borbe protiv kriminala, terorizma, u oblasti viza, azila, migracija i kontrole spoljnih granica. Osim toga, povećana su ovlašćenja Unije u oblasti odbrane i omogućeno je vođenje vojnih akcija u inostranstvu, radi očuvanja ili nametanja mira. Zbog toga je bilo nužno propisati dodatne garancije da će se Unija i države članice prilikom donošenja i sprovođenja mera iz svoje nadležnosti pridržavati osnovnih načela demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava. Osim toga, propisivanje osnovnih načela bilo je vezano i za predstojeći prijem velikog broja bivših komunističkih zemalja iz Istočne i Centralne Evrope, bez dovoljno tradicije u pogledu demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava. To je bio dodatni razlog da se Amsterdamskim ugovorom predvidi mogućnost izricanja sankcija državama članicama zbog eventualne povrede osnovnih načela i na taj način obezbedi njihovo poštovanje nakon prijema novih država članica. U tom smislu osnovna načela su trebala da posluže kao glavno vezivno tkivo, koje bi držalo na okupu proširenu Evropsku uniju. Na kraju, ali ne manje važno, propisivanje osnovnih načela trebalo je da potvrdi demokratski legitimitet Evropske unije, ali i da posluži kao brana njenoj eventualnoj transformaciji u „superdržavu“ otuđenoj od njenih građana.

Lisabonskim ugovorom iz 2007. godine postojeća načela su preimenovana u osnovne vrednosti Evropske unije, čime je još više naglašen njihov značaj. Time je zaokružen postupak kodifikacije osnovnih vrednosti Evropske unije.

Osnovne vrednosti, nabrojane u Lisabonskom ugovoru, nisu samo deklaratorne prirode, već imaju i konkretno pravno dejstvo. U slučaju da utvrdi da jedna od država članica ozbiljno i uporno krši osnovne vrednosti Unije, Savet EU može kvalifikovanom većinom odlučiti o suspenziji nekih njenih prava iz Ugovora, uključujući pravo glasa u Savetu EU.¹⁶ Osim toga, odredbe o osnovnim

¹⁶ Član 7. Ugovora o Evropskoj uniji.

vrednostima Unije su od značaja za prijem novih država članica. Naime, jedan od uslova za ulazak u članstvo Unije je da država kandidat poštuje osnovne vrednosti Unije i da je posvećena njihovom unapređivanju.¹⁷

Osnovne vrednosti su inkorporirane u ciljeve Evropske unije. Ciljevi Evropske unije definisani su članom 3. Ugovora o Evropskoj uniji. Primarni cilj Unije je unapređenje mira, sopstvenih vrednosti i blagostanje svih. Vrednosti Evropske unije se, takođe, pominju u kontekstu ciljeva njenih spoljnih aktivnosti. S tim u vezi, u Ugovoru se navodi da će u odnosima sa svetom Unija podržavati i promovisati svoje vrednosti i interese i doprinositi zaštiti svojih građana. Unija će dati doprinos miru, bezbednosti, održivom razvoju planete, solidarnosti i međusobnom poštovanju između naroda, slobodnoj i fer trgovini, iskorenjivanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, posebno prava deteta, kao i striktnom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, uključujući i poštovanje načela Povelje Ujedinjenih nacija.

Takođe, treba imati u vidu da su osnovne vrednosti operacionalizovane u konkretnim odredbama Osnivačkih ugovora o organizaciji, nadležnostima i politikama Evropske unije. Sud pravde EU i nacionalni sudovi država članica, svaki u okviru svojih nadležnosti, obezbeđuju njihovo poštovanje i primenu u praksi.

1.1.14.1. Ljudsko dostojanstvo

Evropska unija se temelji na nedeljivim, univerzalnim vrednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti. Ona pojedinca stavlja u središte svog delovanja uspostavljanja građanstva EU i uspostavljanjem prostora slobode, bezbednosti i pravde.¹⁸ Poštovanje ljudskog dostojanstva „zasnovano je na činjenici da je svaki čovek jedinka za sebe, različit u odnosu na druge, da ima sopstvenu ličnost, interesovanja, želje i potrebe. U tom smislu pravo na poštovanje ljudskog dostojanstva obuhvata poštovanje individualnosti svakog čoveka, kao i pravo na čast i ugled“.¹⁹ Ljudsko dostojanstvo je nepovredivo.²⁰ Ono mora biti poštovano, zaštićeno i predstavlja temelj osnovnih ljudskih prava.

1.1.14.2. Sloboda

Sloboda, kao jedna od osnovnih vrednosti Evropske unije, ima dvostruku dimenziju. Na nivou država članica sloboda označava pravo svakoj državi da slobodno i bez uplitanja drugih država ili međunarodnih aktera donosi odluke od značaja za sopstvenu sudbinu i svoje građane. Odluka da li će ući u članstvo Unije, kako će glasati u organima Unije ili da li će izaći iz njenog članstva, predstavlja suvereno pravo svake države članice. Na individualnom nivou načelo slobode označava pravo građana Unije da se slobodno kreću i nastanjuju unutar Unije.

¹⁷ Član 49. Ugovora o Evropskoj uniji.

¹⁸ Preambula Povelje EU o osnovnim pravima.

¹⁹ Medović V, Vapa Tankosić J, Mladenov M, (2021), Evropske vrednosti i pristupanje trećih država Evropskoj uniji, Univerzitet Prevrredna akademija u Novom sadu, str. 24.

²⁰ Član 1. Povelje EU o osnovnim pravima.

Individualne slobode, kao što su poštovanje privatnog života, sloboda misli, religije, udruživanja, izražavanja i informisanja, takođe, spadaju u kategorije obuhvaćene načelom slobode. Kao takve one su zaštićene Poveljom EU o osnovnim pravima, koja je po pravnoj snazi izjednačena sa Osnivačkim ugovorima.

1.1.14.3. Demokracija

Demokracija predstavlja jednu od temeljnih vrednosti, koja je osnov i ishodište osnovnih vrednosti Evropske unije. Primera radi, bez demokratije nema jednakosti, vladavine prava, ni poštovanja ljudskih prava. U uslovima autokratske vladavine nema podele vlasti, pa ni nezavisnosti sudske vlasti, koja u krajnjoj instanci obezbeđuje poštovanje osnovnih vrednosti EU. Međutim, kao što nema vladavine prava bez demokratije, nema ni demokratije bez vladavine prava i nezavisnog sudstva. U suštini, demokracija pretpostavlja niz procedura i pravila, koje omogućavaju građanima da na izborima, koji se održavaju u određenim vremenskim intervalima, slobodno izraze svoju volju i da ta volja bude poštovana. Primenu tih procedura i pravila, kao i poštovanje izborne volje građana obezbeđuju odgovarajuće institucije i nezavisni sudovi. Stoga je preduslov za postojanje demokratije stabilnost institucija, koje garantuju vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava. To je ujedno i jedan od osnovnih kriterijuma za prijem u članstvo Evropske unije, koje je Evropski savet utvrdio na sastanku u Kopenhagenu 1993. godine. Da bi neka evropska država mogla postati članica Evropske unije, između ostalog, mora imati stabilne institucije koje garantuju demokraciju, vladavinu prava i poštovanje ljudskih i manjinskih prava.

U skladu sa demokratskim načelima i vrednostima Evropske unije u središtu njenog političkog sistema se nalaze građani Unije. Ugovorom o EU je proklamovano da se funkcionisanje Evropske unije zasniva na predstavničkoj demokraciji.²¹ Građani Unije su direktno predstavljeni na nivou Unije u Evropskom parlamentu, koji se bira na opštim i neposrednim izborima. S druge strane, oni su u Uniji predstavljeni i posredstvom svojih država u Evropskom savetu i Savetu. S obzirom da sve države članice dele iste demokratske vrednosti, njihove vlade su odgovorne nacionalnim parlamentima, koji se opet formiraju u skladu sa voljom građana izraženom na slobodnim i demokratskim izborima.

Građani Unije, takođe, i neposredno učestvuju u političkom životu Unije, kroz pravo na zakonodavnu inicijativu. Najmanje jedan milion građana iz najmanje sedam država članica može pozvati Komisiju da, u okviru svojih nadležnosti, predloži donošenje nekog akta za koji građani smatraju da je potreban radi primene Osnivačkih ugovora.²² Evropska komisija je dužna da razmotri zakonodavnu inicijativu, ali zadržava slobodu da odluči da li će je prihvatiti ili ne.

U cilju omogućavanja aktivne uloge građana Unije u političkom životu, organi EU su dužni da omogućе građanima i njihovim reprezentativnim udruženjima mogućnost javnog iznošenja i razmene stavove o svim pitanjima iz oblasti delovanja

²¹ Član 10. Ugovora o Evropskoj uniji.

²² Član 11. Ugovora o Evropskoj uniji.

Unije. Organi Unije, takođe, vode stalan i otvoren dijalog sa zainteresovanim predstavnicima civilnog društva. Time se stvaraju uslovi za uspostavljanje kvalifikovanog javnog mnjenja, koje je u stanju da aktivno i odgovorno utiče na oblikovanje politika Unije i kontroliše njihovo sprovođenje.

Povelja EU o osnovnim pravima propisuje prava i slobode, koje su u funkciji ostvarenja i zaštite demokratije, kao jedne od osnovnih vrednosti EU. Članom 39. Povelje propisano je da svaki građanin Unije ima pravo da bira i da bude biran na izborima za Evropski parlament u državi u kojoj ima boravište, pod istim uslovima, kao i državljanin te države. U skladu sa stavom 2. istog člana, članovi Evropskog parlamenta biraju se slobodnim i tajnim glasanjem na opštim i neposrednim izborima. S druge strane, slobodnih i poštenih izbora nema bez slobode mišljenja i savesti, slobode izražavanja i informisanja i slobode okupljanja i udruživanja. Ova prava i slobode su pretpostavka demokratije i kao takva su regulisana Poveljom EU o osnovnim pravima. U skladu sa članom 10. Povelje, svako ima pravo na slobodu mišljenja, savesti i veroispovesti. Članom 11. Povelje predviđeno je da svako ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo uključuje slobodu mišljenja, kao i primanja i širenja informacija i ideja bez mešanja organa javne vlasti i bez obzira na granice. Ovim članom, takođe, je propisana obaveza poštovanja slobode i pluralizma medija. Na kraju, član 12. Povelje predviđa da svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja na svim nivoima, posebno kada je reč o političkim, sindikalnim i građanskim pitanjima. U tom smislu političke stranke na nivou Unije doprinose izražavanju političke volje građana Unije. Pomenuta prava i slobode obavezuju ne samo Evropsku uniju i njene institucije, tela i agencije, već i sve države članice.

1.1.14.4. Jednakost

„Načelo jednakosti predstavlja jedan od temelja na kojima se zasniva Evropska unija. Ovo načelo podjednako se odnosi na odnose između Unije i država članica, kao i na odnose između Unije i njenih građana”.²³

U skladu sa članom 4. stav 2. Ugovora o Evropskoj uniji, Unija je obavezna da prilikom vršenja svojih ovlašćenja poštuje jednakost država članica pred Ugovorima.

Odnos između Unije i njenih građana zasnovan je na dva osnovna načela:

1. Načelu jednakosti građana EU i njihovom jednakom tretmanu od strane organa, službi i agencija Unije – u svim svojim aktivnostima Unija je dužna da obezbedi jednakost građana;²⁴

2. Načelu zabrane diskriminacije po osnovu nacionalnosti, kao i svih drugih oblika diskriminacije zasnovanih na polu, rasi, etničkom poreklu, religiji ili verovanju, invalidnosti, starosti ili seksualnoj orijentaciji. Načelo zabrane diskriminacije po osnovu nacionalnosti odnosi se na sve oblasti koje spadaju u polje primene Ugovora.²⁵

²³ Medović V, Vapa Tankosić J, Mladenov M. (2021), *op. cit.*, str. 25.

²⁴ Član 9. Ugovora o Evropskoj uniji.

²⁵ Članovi 10. i 18. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

1.1.14.5. Vladavina prava

Evropska unija je zasnovana na načelu vladavine prava. Vladavina prava podrazumeva da sve aktivnosti, koje preduzimaju organi EU i država članica, moraju biti zasnovane na odgovarajućem pravnom osnovu sadržanom u Ugovoru i u skladu sa procedurama propisanim Ugovorom. Nacionalni sudovi i Sud pravde EU, svaki u okviru svoje nadležnosti, obezbeđuju poštovanje prava u tumačenju i primeni Ugovora. Načelo vladavine prava uključuje:

- Načelo zakonitosti (transparentan, odgovoran, pluralistički, demokratski proces prilikom donošenja zakona);
- Načelo pravne sigurnosti;
- Načelo zabrane arbitrarnog vršenja izvršnih ovlašćenja;
- Načelo efikasne sudske zaštite od strane nezavisnih i nepristrasnih sudova;
- Načelo podele vlasti;
- Načelo jednakosti pred zakonom.

Načelo vladavine prava u Evropskoj uniji je konkretizovano kroz načelo efikasne pravne zaštite sadržano u članu 19. Ugovora o EU. U skladu sa ovim načelom, države članice su dužne da propišu odgovarajuće pravne lekove dovoljne da obezbede efikasnu pravnu zaštitu u svim oblastima pokrivenim pravom EU. Sud pravde je detaljnije odredio sadržinu i domašaj načela efikasne sudske zaštite u predmetu *Associacao Sindical dos Juizes Portugueses*.²⁶ Po mišljenju Suda pravde ovo načelo predstavlja izraz integrisane prirode pravosudnog sistema EU „u kojem nacionalni sudovi i tribunali u saradnji sa Sudom pravde, ispunjavaju dužnost koja im je poverena u obezbeđivanju poštovanja prava u tumačenju i primeni Ugovora“. Kada je reč o domašaju načela efikasne sudske zaštite, Sud pravde smatra da se ono odnosi na sve oblasti pokrivene pravom EU, bez obzira da li države članice u konkretnom slučaju primenjuju pravo EU. To znači da su države članice dužne da osiguraju da njihovi sudovi i tribunali ispunjavaju uslove za efikasnu sudsku zaštitu u oblastima pokrivenim pravom EU, bez obzira da li primenjuju pravo EU. Drugim rečima, ovo načelo se primenjuje u svim slučajevima, kada postoji i apstraktna mogućnost za primenu prava EU. Načelo efikasne sudske zaštite podrazumeva sudsku kontrolu svih pravnih akata organa Unije i država članica. U tom smislu Osnivački ugovori „predviđaju potpun sistem pravnih sredstava i postupaka osmišljenih da omoguće Sudu pravde da kontroliše zakonitost mera usvojenih od strane organa Unije“. „Evropska ekonomska zajednica (sada Evropska unija, prim. Aut.) je zasnovana na vladavini prava u onoj meri u kojoj ni države članice, niti njeni organi ne mogu izbeći kontrolu da li su mere koje su usvojili u saglasnosti sa osnovnom ustavnom poveljom, Ugovorom”.²⁷

²⁶ Predmet C-64/16, *Associacao Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, presuda od 27. februara 2018.

²⁷ Predmet 294/83, *Parti Ecologiste "Les Verts" v. European Parliament*, op. cit.

Pravo na efikasn i pravni lek i pravično suđenje dodatno su zagantovani Poveljom EU o osnovnim pravima. Po pravnom dejstvu Povelja je izjednačena sa Osnivačkim ugovorom tako da se može smatrati delom primarnog prava Evropske unije. Članom 47. Povelje je propisano da svako čija su prava i slobode, garantovane pravom Unije, povređena ima pravo na efikasan pravni lek pred nezavisnim i nepristrasnim sudom.

Preduslov za realizaciju načela efikasne sudske kontrole je puna nezavisnost sudova država članica. Pojam nezavisnosti podrazumeva da „(sudska) tela vrše svoju sudsku funkciju potpuno autonomno, bez hijerarhijskih ograničenja i da nisu podređena bilo kom drugom telu i da ne primaju naređenja ili instrukcije od bilo kog izvora, da su zaštićena od spoljne intervencije ili pritiska, koji mogu umanjiti nezavisnost odlučivanja njegovih članova ili uticati na njihovu odluku.“²⁸ Osim toga, „nacionalni sudovi moraju ispunjavati i uslov nepristrasnosti, koji za cilj ima da obezbedi jednak odnos suda prema strankama u postupku i njihovim interesima“.²⁹ To opet zahteva postojanje objektivnosti na strani suda i odsustvo bilo kakvog interesa za ishod postupka, osim striktn e primene prava.³⁰ Samo u tom slučaju nacionalni sudovi, kao delovi pravosudnog sistema EU, mogu odgovoriti zahtevu za efikasnom sudskom zaštitom i obezbediti pravilnu primenu propisa EU.

Međusobno poverenje između država članica u pogledu poštovanja vladavine prava je preduslov za međusobno priznavanje sudskih odluka unutar Unije i predstavlja ključni faktor za funkcionisanje jedinstvenog prostora slobode, pravde i bezbednosti.

1.1.14.6. Poštovanje ljudskih prava i prava manjina

Evropska unija se sastoji od 27 država članica i okuplja različite narode, kao i verske, jezičke i društvene grupe. „Da bi jedna tako složena zajednica mogla skladno da funkcioniše neophodno je obezbediti puno poštovanje osnovnih prava i sloboda, uključujući i manjinska prava, bez ikakve diskriminacije po bilo kom osnovu“.³¹

Koncept zaštite ljudskih prava je imao dug i zanimljiv razvojni put u Evropskim zajednicama i kasnije u Evropskoj uniji. Interesantno je da ovo pitanje nije bilo predmet posebnog interesovanja osnivača Evropskih zajednica prilikom zaključivanja Osnivačkih ugovora. Sva pažnja je tada bila posvećena ekonomskim aspektima evropskih integracija i ispunjenju osnovnih ciljeva svake od tri zajednice. Pitanje zaštite ljudskih prava je bilo prepušteno drugoj organizaciji, čiji su članovi bili i osnivači Evropskih zajednica: Savetu Evrope. Međutim, nije prošlo puno vremena kada se pojavila potreba za formulisanjem komunitarnog koncepta

²⁸ Predmet C-64/16, *Associacao Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, op. cit.

²⁹ Medović V, Vapa Tankosić J, Mladenov M. (2023), *Primena Evropskih vrednosti u politikama Republike Srbije*, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, str. 10.

³⁰ Predmet LM, 216/18 PPU, presuda od 25. jula 2018.

³¹ Medović V, Vapa Tankosić J, Mladenov M. (2023), op. cit, str. 11.

zaštite ljudskih prava. Razlog za to se nalazio u samoj prirodi Evropskih zajednica, odnosno u njihovom nadnacionalnom karakteru. Radi ostvarivanja ugovorima postavljenih ciljeva organi Evropskih zajednica su dobili široka ovlaštenja, koja su podrazumevala donošenje pravnih akata, koji su neposredno uticali na prava i obaveze pojedinaca. To je posebno izraženo u oblasti prava konkurencije gde Evropska komisija ima ovlaštenje da izriče visoke novčane kazne privrednim subjektima zbog narušavanja ili ograničavanja konkurencije. Upravo zbog takvih ovlaštenja organa Evropskih zajednica bilo je neophodno da se formulišu odgovarajuća pravila, koja bi garantovala osnovna prava pojedincima u svim slučajevima, kada organi Zajednice odlučuju o njihovim pravima i obavezama. Razvoj komunitarnog koncepta zaštite ljudskih prava dodatno je ubrzan nakon što se u nemačkoj pravnoj doktrini šezdesetih godina prošlog veka pojavio stav da nemački organi ne bi trebalo da priznaju primat akata organa Evropskih zajednica, koji su u suprotnosti sa odredbama nemačkog ustava o osnovnim ljudskim pravima. Naime, zbog svoje bliske istorije Nemačka je bila posebno osetljiva na svaku naznaku kršenja osnovnih ljudskih prava i sloboda i stoga je bilo potpuno razumljivo, što su takvi stavovi potekli baš iz ove zemlje. No, takav stav predstavljao je opasnost za same temelje Evropskih zajednica. Pravni poredak Evropskih zajednica, kao i sada Evropske unije, zasnivao se na dva osnovna načela: načelu homogenosti i načelu primata komunitarnog prava. Načelo homogenosti podrazumeva da zajednička pravila imaju isto pravno dejstvo i da se na istovetan način tumače i primenjuju u svim državama članicama. Drugo važno načelo, koje bi bilo ugroženo prihvatanjem nacionalnih standarda zaštite ljudskih prava, bilo je načelo primata komunitarnog prava nad nacionalnim pravima, uključujući i ustavne norme država članica. Bez ova dva načela ne bi se moglo zamisliti uspešno funkcionisanje jedinstvenog tržišta. To je bio razlog da Sud pravde nadomesti nedostatak pisanih izvora i kroz svoju praksu razvije komunitarni koncept zaštite ljudskih prava.

Prvi slučaj u kome je Sud pravde odlučivao o pitanju zaštite ljudskih prava bio je predmet *Stauder* iz 1969. godine.³² U tom predmetu Sud pravde je zauzeo stav da poštovanje osnovnih ljudskih prava predstavlja jedno od opštih pravnih načela Evropskih zajednica, kojima je Sud pravde dužan da pruži zaštitu. Proglašavanjem obaveze poštovanja ljudskih prava za opšte načelo komunitarnog prava otvorena su neka druga, značajna pitanja, kao što je pronalaženje izvora iz kojih će Sud pravde crpeti konkretna pravila za rešavanje predmeta. U prvom sledećem predmetu, *Internationale Handelsgesellschaft*, Sud pravde je inspiraciju za formulisanje takvih pravila potražio u „ustavnim tradicijama, koje su zajedničke državama članicama“³³. Međutim, problem sa zajedničkim ustavnim tradicijama je to što su one isuviše opšta kategorija i što se u uslovima velikog broja država članica sa različitim pravnim tradicijama, svode samo na osnovna pravna načela. Zbog toga se u predmetu *Nold* 1974. godine Sud pravde

³² Predmet 29/69 *Stauder v. City of Ulm*.

³³ Predmet 11/70 *Internationale Gesellschaft v. Einfuhr und Vorrtsstelle Getreide*.

okrenuo konkretnijim pravnim pravilima i potražio inspiraciju u međunarodnim konvencijama u čijoj izradi su učestvovala ili su ih zaključile države članice Evropskih zajednica.³⁴ Najzad, komunitarni koncept zaštite ljudskih prava je zaokružen 1979. godine presudom Suda pravde u predmetu *Hauer*, u kojem je proglašeno da opšte načelo zaštite osnovnih ljudskih prava proizilazi iz ustavnih tradicija, koje su zajedničke državama članicama i pravila Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. To je bio prvi put da se Sud pravde u jednom svom predmetu izričito pozvao na Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.³⁵ Tako definisano opšte načelo o zaštiti ljudskih prava obavezivalo je organe Evropskih zajednica i države članice, kada su donosili pravne akte radi sprovođenja komunitarnih propisa.

Osnivanjem Evropske unije sa širokim nadležnostima pojavila se potreba da se obaveza poštovanja ljudskih prava unese u sam tekst Osnivačkog ugovora. Zbog toga je Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine propisano da će Evropska unija, kao opšta načela prava Zajednice, poštovati osnovna prava onako kako su garantovana Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i kako proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih za sve države članice. Međutim, pravno dejstvo ove odredbe Ugovora je bilo ograničeno samo na Evropske zajednice. Drugi i treći stub Evropske unije: zajednička spoljna i bezbednosna politika i saradnja u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa ostale su izvan nadležnosti Suda pravde, a samim tim i opsega odredbe o poštovanju ljudskih prava. Nedugo posle zaključivanja Ugovora iz Maastrichta učinjen je pokušaj da Evropska zajednica formalno pristupi Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. U tom smislu Komisija je podnela zvaničan predlog Savetu ministara da je ovlasti da započne pregovore sa organima Saveta Evrope o eventualnom pristupanju Konvenciji. Suočen sa takvim predlogom Komisije, Savet ministara je 1994. godine zatražio od Suda pravde savetodavno mišljenje da li bi pristupanje Konvencije bilo u skladu sa Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice. Očekivano, Sud pravde je dao negativno mišljenje, obrazlažući ga odsustvom izričite odredbe u Ugovoru o osnivanju EZ, koja bi ovlastila Zajednicu da pristupi Konvenciji.

Amsterdamski ugovor iz 1997. godine je doneo novi pomak u zaštiti ljudskih prava. U programskom smislu poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda je proglašeno za jedno od osnovnih načela na kojima se zasniva Evropska unija. U normativnom smislu stvoren je pravni osnov za proširivanje nadležnosti Suda pravde u oblasti zaštite ljudskih prava. Državama članicama je ostavljena mogućnost prihvatanja nadležnosti Suda pravde za preispitivanje akata organa Unije i država članica zbog povrede ljudskih prava i sloboda u trećem stubu Unije: policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima.

I pored očiglednog napretka u poštovanju ljudskih prava, razlozi pravne sigurnosti su zahtevali da Unija usvoji jedinstven pravni dokument, u kojem bi

³⁴ Predmet 4/73 (1974)

³⁵ Predmet 44/79 *Hauer v. Land Rheinland Pfalz*. (1979)

kodifikovala sopstveni katalog ljudskih prava i osnovnih sloboda. U decembru 2000. godine Evropski savet je svečano proglasio Povelju o osnovnim pravima Evropske unije. Ipak, zbog nepostojanja političkog konsenzusa ostalo je nerešeno pitanje pravnog dejstva Povelje i njenog mesta u pravnom sistemu Unije. To pitanje je moralo da sačeka nove izmene Ugovora o EU.

Lisabonskim ugovorom iz 2007. godine je predviđeno da Unija priznaje prava, slobode i načela sadržana u Povelji o osnovnim slobodama Evropske unije. Takođe, određeno je pravno dejstvo Povelje. Ona je postala deo primarnog prava EU i ima istu pravnu snagu, kao i Ugovor o EU i Ugovor o funkcionisanju EU.³⁶ Akti organa Unije i akti, koje države članice donose radi sprovođenja propisa Unije moraju biti u skladu sa Poveljom. U Povelji se jasno razlikuju prava i načela. Načela se primenjuju u zakonodavnim i izvršnim aktima organa, tela, agencija i službi Unije, kao i država članica, koje sprovede pravo EU.

Povelja se sastoji od preambule i sedam poglavlja. Prava i slobode su grupisani u šest poglavlja, dok sedmo poglavlje sadrži opšte odredbe. U prvom poglavlju, pod naslovom „Dostojanstvo“ nalaze se odredbe, koje garantuju pravo na život, zabranu smrtne kazne, torture, ropstva i dr. Drugo poglavlje „Slobode“ odnosi se na osnovna građanska i politička prava, kao što su sloboda udruživanja, sloboda govora, pravo na imovinu, poštovanje privatnog i porodičnog života. Treće poglavlje „Jednakost“ sadrži pravila, kojima se garantuje jednakost pred zakonom i zabrana diskriminacije, jednakost žena i muškaraca, poštovanje kulturnih, verskih i jezičkih različitosti, prava deteta i dr. U četvrtom poglavlju „Solidarnost“ sadržana su radna i socijalna prava. Peto poglavlje „Građanska prava“ ograničeno je na prava građana EU, kao što su pasivno i aktivno biračko pravo za Evropski parlament, pravo na dobru administraciju i dr. Šesto poglavlje „Pravda“ odnosi se na procesne garancije i predviđa pravo na pravično suđenje, pravo na efikasno pravno sredstvo, poštovanje načela zakonitosti i proporcionalnosti između kaznenog dela i sankcije i dr.

Poslednje, sedmo, poglavlje sadrži odredbe, koje se odnose na opseg primene Povelje. U skladu sa tim odredbama, Povelja se primenjuje na organe Unije i države članice, kada sprovode pravo Unije. Izričito se navodi da Povelja ne uspostavlja nove nadležnosti ili obaveze za Uniju, niti menja nadležnosti i obaveze određene Osnivačkim ugovorima. Primena prava i sloboda iz Povelje može biti ograničena samo zakonom i to uz poštovanje suštine samog prava ili slobode. Određen je i odnos između Povelje i Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i sloboda, s obzirom da Povelja reprodukuje značajan broj odredbi Konvencije. U cilju obezbeđenja njihove usaglašene primene predviđeno je da će zaštita onih prava iz Povelje, koja istovremeno postoje i u Konvenciji biti istovetna onoj predviđenoj u Konvenciji. Praktično, to znači da će Sud pravde slediti tumačenja Konvencije od strane Evropskog suda za ljudska prava. To, međutim, ne sprečava Uniju da pruži veću zaštitu ljudskih prava od one predviđene Konvencijom. Slično pravilo se odnosi i na prava iz Povelje, koja

³⁶ Član 6. stav 1. Ugovora o Evropskoj uniji.

proističu iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica. Ta prava se moraju tumačiti u skladu sa ustavnim tradicijama, koje su zajedničke državama članicama.

Obaveza poštovanja ljudskih prava, takođe, je propisana Ugovorom o Evropskoj uniji. U skladu sa članom 6. stav 3. Ugovora o Evropskoj uniji, Evropska unija i njene države članice su obavezni da poštuju osnovna prava onako kako su garantovana Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i kako proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih za sve države članice, kao opšta načela prava Unije. Ova odredba Ugovora predstavlja kodifikaciju postojećih odluka Suda pravde, kojima je poštovanje ljudskih prava proglašeno za jedno od osnovnih načela prava Evropske unije. Opšte načelo o poštovanju ljudskih prava Sud pravde je izveo iz „zajedničkih ustavnih tradicija država članica“, međunarodnih sporazuma u čijoj izradi su učestvovalе države članice i Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine. U hijerarhiji izvora prava opšta načela prava Evropske unije smatraju se sastavnim delom primarnih izvora prava EU, što znači da propisi koje donose organi Unije i država članica, kada primenjuju pravo EU, moraju biti u skladu sa ovim načelima.³⁷

Ugovor o EU daje izričito ovlašćenje Uniji da pristupi Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, čime će se ona podvrći nadležnosti Evropskog suda za zaštitu ljudskih prava.³⁸ Time se stavlja tačka na dugogodišnju raspravu o ovom pitanju. U vreme pisanja ovog udžbenika pregovori o pristupanju Unije Evropskoj konvenciji su još u toku.

1.2. Politika proširenja Evropske unije: proces stabilizacije i pridruživanja

U skladu sa Šumanovim planom, osnivanje Evropske zajednice za ugalj i čelik je predstavljalo samo prvi korak ka ostvarenju konačnog cilja – stvaranju evropske federacije. Do tog cilja treba postepeno doći, produbljavanjem evropskih integracija i njihovim širenjem na nove države članice, koje dele zajedničke vrednosti u pogledu demokratije, vladavine prava i tržišne ekonomije. Upravo je to ono što je obeležilo dosadašnji razvoj Evropskih zajednica i Evropske unije, stalan proces produbljavanja i proširivanja evropskih integracija. U pitanju su dva vremenski uporedna i međusobno povezana procesa, koja su Evropskim zajednicama donele nove ciljeve i nadležnosti i omogućili njihovu transformaciju u Evropsku uniju, kakvu sada poznajemo. Za nešto više od 60 godina koliko je prošlo od osnivanja Evropske zajednice za ugalj i čelik broj država članica je sa 6 porastao na 28, a broj stanovnika se povećao na preko 508 miliona koliko trenutno živi na teritoriji Evropske unije.

³⁷ Medović V, *Evropska unija – pravo i institucije*, op. cit. str. 153.

³⁸ Član 6. stav 2. Ugovora o Evropskoj uniji.

1.2.1. Uslovi i postupak prijema novih država članica

Uslovi za prijem novih država članica su propisani članom 49. stav 1. Ugovora o EU. U skladu sa odredbama Ugovora o EU, svaka evropska država koja poštuje osnovne vrednosti Unije i posvećena je njihovom unapređivanju, može podneti zahtev za članstvo u Uniji.

Prvi uslov je geografske prirode: članstvo u Uniji je ograničeno na evropske države. Međutim, ovaj uslov ne treba shvatati doslovno. Država kandidat može imati teritoriju, koja se proteže na dva kontinenta, kao što je slučaj sa Turskom, čiji se veći deo teritorije nalazi u Aziji. Turska je status kandidata za članstvo u Uniji dobila još 1999. godine, a pristupni pregovori su otvoreni 2005. godine. Burna politička rasprava, koja se vodi o eventualnom prijemu Turske u Evropsku uniju, otvorila je pitanje spoljnih granica Unije i koliko daleko one mogu ići na istok, van onoga što se smatra tradicionalnim evropskim ekonomskim i kulturnim prostorom. Širenje Evropske unije do krajnjih, istočnih, rubova evropskog kontinenta predstavlja osetljivo pitanje i u kontekstu složenih odnosa između Unije i Rusije. Upravo je to bio razlog za traženje alternativnog pristupa i formulisanja nove susedske politike, koja podrazumeva privilegovano partnerstvo, kao zamenu za članstvo u Uniji. Članom 8. Ugovora o Evropskoj uniji je predviđeno da će Unija razvijati posebne odnose sa susednim državama u cilju uspostavljanja područja prosperiteta i dobrog susedstva, koji se temelji na vrednostima Unije i koji karakterišu bliski i miroljubivi odnosi zasnovani na saradnji.³⁹ U tom cilju Unija može zaključivati posebne ugovore sa susednim državama, koji će sadržavati uzajamna prava i obaveze i predviđati mogućnost zajedničkih akcija, čija će primena biti predmet periodičnih konsultacija država ugovornica.

Drugi uslov za članstvo u Uniji je političke prirode: država kandidat mora poštovati osnovne vrednosti Unije i biti posvećena njihovom unapređivanju. U pitanju su vrednosti iz člana 2. Ugovora o EU: poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.

³⁹ U okviru Evropske susedske politike Evropska unija sarađuje sa svojim istočnim i južnim susedima. Politika Istočnog partnerstva formulisana je na samitu u Pragu 2009. godine i njen osnovni cilj je da približi članice Istočnog partnerstva: Jermeniju, Azerbejdžan, Belorusiju (trenuto izvan struktura Evropske susedske politike), Gruziju, Moldaviju i Ukrajinu, Evropskoj uniji. Istočno partnerstvo je zasnovano na poštovanju međunarodnog prava i osnovnih načela (demokratija, vladavina prava, poštovanje ljudskih prava i sloboda, tržišna ekonomija, održivo razvoj i dobra uprava). Kada je reč o Južno-mediteranskim državama (Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Libija, Liban, Maroko, Palestina, Sirija (suspendovana), Tunis i Turska), Evropska unija sprovodi politiku Evro-mediteranskog partnerstva, čiji je cilj uspostavljanje Evro-mediteranske zone slobodne trgovine i uklanjanje prepreka za trgovinu i investicije. Razvoj trgovine i priliv investicija bi trebalo da omoguće brži ekonomski razvoj Južno-mediteranskih država, kao i njihovu veću političku i socijalnu stabilnost.

Od uslova za članstvo treba razlikovati kriterijume za članstvo, koje propisuje Evropski savet. Na osnovu kriterijuma za članstvo ocenjuje se da li je i u kojoj meri politički, pravni i ekonomski sistem države kandidata prilagođen postojećem pravnom nasleđu Unije. Na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu od 21. do 22. juna 1993. godine utvrđeni su sledeći kriterijumi za pristupanje novih država Evropskoj uniji:

1. stabilnost institucija države kandidata, koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i prava manjina;
2. postojanje operativne tržišne ekonomije, koja je sposobna da se nosi sa konkurentskim pritiscima i silama tržišta u Evropskoj uniji;
3. sposobnost države kandidata da ispunjava obaveze iz članstva, uključujući i one koje se odnose na političku, ekonomsku i monetarnu uniju;
4. sposobnost Evropske unije da prihvati nove države članice.

Kriterijumi iz Kopenhagena su dopunjeni na zasedanju Evropskog saveta u Madridu u decembru 1995. godine. Postojećim kriterijumima je dodat novi, koji se odnosi na izgradnju odgovarajućih administrativnih kapaciteta država kandidata, koji bi omogućili potpunu i pravilnu primenu pravnog nasleđa EU i njihovu harmoničnu integraciju u Evropsku uniju.

Treba imati u vidu da kriterijumi iz Kopenhagena predstavljaju opšte kriterijume za prijem u članstvo Unije i da se mogu prilagođavati i dopunjavati zavisno od konkretnih političkih, pravnih i ekonomskih prilika i međunarodne situacije u kojoj se nalazi država kandidat.

Ugovor o Evropskoj uniji, takođe, propisuje postupak za prijem novih država članica.⁴⁰ Država koja namerava da pristupi Evropskoj uniji podnosi zahtev Savetu, koji o tome obaveštava Evropski parlament i nacionalne parlamente država članica. Obaveza obaveštavanja Evropskog parlamenta je vezana za njegovu nadležnost u postupku prijema novih država članica. Informisanje nacionalnih parlamenata treba da omogući vođenje političke debate u državama članicama o prijemu novih država u uslovima kada postoji sve veća rezervisanost javnosti ka daljem širenju Unije. O podnetom zahtevu za članstvo Savet odlučuje jednoglasno, nakon što dobije mišljenje Komisije o tome da li dotična država ispunjava uslove za članstvo i nakon dobijanja saglasnosti od strane Evropskog parlamenta. Prilikom donošenja odluke Savet, takođe, uzima u obzir ispunjenost kriterijuma za članstvo, koje je postavio Evropski savet.

Uslovi pristupanja i prilagođavanje postojećih Osnivačkih ugovora prijemu nove države su predmet ugovora o pristupanju, koji zaključuju države članice Unije i država kandidat. Ugovor o pristupanju stupa na snagu nakon ratifikacije u svim ugovornim stranama.

⁴⁰ Član 49. stav 2. Ugovora o Evropskoj uniji.

1.2.2. Istorijski pregled procesa proširenja

1.2.2.1. Prvo, severno, proširenje Evropskih zajednica

Prvo proširenje Evropskih zajednica se dogodilo 1973. godine prijemom u članstvo Velike Britanije, Irske i Danske. No do tog događaja nije došlo ni brzo ni lako. Mada je pružala političku podršku osnivanju Evropskih zajednica Velika Britanija se nije našla među njihovim osnivačima. To se obično objašnjava tradicionalno rezervisanom stavu Britanije prema svim oblicima čvršćeg međunarodnog organizovanja, kao i njenim tadašnjim statusom velike sile i središta kolonijalnog carstva. U suštini Velika Britanija nije želela da izgubi privilegovan odnos u trgovini sa delovima svog kolonijalnog carstva i dominionima, što bi bio slučaj da je ušla u EEZ i prihvatila zajedničku trgovinsku politiku. S druge strane postojala je potreba da se Velika Britanija uključi u ekonomske tokove u Evropi. Stoga je na inicijativu Velike Britanije 1960. godine osnovana Evropska zona slobodne trgovine – EFTA, kao konkurentska organizacija Evropskim zajednicama. Za razliku od Evropskih zajednica, EFTA je predstavljala klasičnu zonu slobodne trgovine u kojoj su države članice uklonile barijere na međusobnu trgovinu, ali su zadržale zasebne carinske politike prema trećim državama. Osnivači EFTA su, pored Velike Britanije bili: Danska, Austrija, Norveška, Portugalija, Švedska i Švajcarska. Međutim, vrlo brzo se pokazalo da Evropske zajednice, pre svega zahvaljujući vođenjem zajedničkih politika, omogućuju svojim državama članicama veći privredni rast. Stoga je već 1962. godine Velika Britanija odlučila da napusti svoje doskorašnje partnere i zajedno sa Irskom i Danskom je podnela zahtev za prijem u članstvo Evropskih zajednica. Godinu dana kasnije ovim državama se pridružila i Norveška. Postojala su dva osnovna razloga za promenu politike Velike Britanije. Osim želje da uhvati priključak sa rastućim evropskim ekonomijama, Velika Britanija je uvidela da će kao članica lakše uticati na razvoj Evropskih zajednica nego da ostane izvan njihove strukture. Upravo je to izazvalo bojazan kod tadašnjeg francuskog predsednika De Gola. U to vreme Francuska je u traganju za samostalnijom pozicijom u međunarodnim odnosima prolazila kroz turbulentne odnose sa SAD, što će kulminirati njenim povlačenjem iz vojne strukture NATO pakta 1966. godine. De Gol je u Velikoj Britaniji video zastupnika interesa SAD u Evropi i zbog toga je 1963. godine blokirao pristupanje te države Evropskim zajednicama. Velika Britanija, Irska, Danska i Norveška su 1967. godine ponovo podnale zahtev za prijem u članstvo. Međutim, tek De Golovim odlaskom sa mesta predsednika Francuske, 1969. godine, stvoreni su politički uslovi za otvaranje pregovora o članstvu ovih država u Evropskim zajednicama. Ti pregovori nisu bili nimalo jednostavni. Pre pristupanja novih država trebalo je rešiti neka važna pitanja, kao što su: zaštita bioloških resursa mora i zajednička politika ribarenja, s obzirom da su sve četiri države imale razvijenu ribarsku industriju. Pored toga, otvoreno je pitanje regionalne razvojne politike, koja je trebalo da omogući brži razvoj nerazvijenih područja u Irskoj, ali i u drugim

državama članicama. Najzad, prijem novih država je uslovljen prihvatanjem neformalne političke saradnje. Nakon rešavanja svih spornih pitanja, Velika Britanija, Irska, Danska i Norveška su 20. januara 1972. godine potpisale ugovor o pristupanju Evropskim zajednicama. Sasvim neočekivano, norveški građani su na referendumu glasali protiv članstva ove države u Evropskim zajednicama. Sličan scenario će se ponoviti i dvadesetak godina kasnije. Ugovor o pristupanju Velike Britanije, Irske i Danske je stupio na snagu 1973. godine, kada su ove države postale članice Evropskih zajednica.

1.2.2.2. Mediteransko proširenje Evropskih zajednica

Drugi krug proširenja Evropskih zajednica se dogodio u toku osamdesetih godina prošlog veka prijemom Grčke, Španije i Portugalije. Prijem ove tri države, iako je svaka za sebe karakteristična, pokazivao je dosta sličnosti. Sve tri države su pre pristupanja Evropskim zajednicama prošle kroz duži ili kraći period nestabilnosti i diktatura. Osim toga, u pitanju su bile države čiji je stepen ekonomske razvijenosti bio daleko ispod proseka u Evropskim zajednicama.

Grčka je bila prva država, koja je potpisala sporazum o pridruživanju sa Evropskim zajednicama – 1961. godine. Cilj sporazuma je bio da stvori uslove za ekonomski razvoj Grčke i pripremi je za članstvo u Evropskim zajednicama. Nestabilna ekonomska i politička situacija u ovoj zemlji rezultirala je vojnim udarom i diktaturom od 1967. do 1974. godine. Nakon obnove demokratije, vlada Grčke, koja je još uvek bila opterećena velikim ekonomskim problemima i rovitim demokratskim institucijama, podnela je 1975. godine zahtev za članstvo u Evropskim zajednicama. Zanimljivo je da je Komisija u svom mišljenju iznela stav da Grčka ne zadovoljava ekonomske uslove za članstvo. I pored negativnog mišljenja Komisije, što je jedinstven slučaj u istoriji Evropskih zajednica i EU, države članice su odlučile da prime Grčku u članstvo Evropskih zajednica. Strateški položaj Grčke bio je isuviše važan da bi se ta država prepustila nekontrolisanim političkim procesima u tada podeljenoj Evropi. Takva odluka predstavljala je svojevrstan izraz naraslog samopouzdanja Evropskih zajednica i označila je početak geopolitičkog razmišljanja u procesu proširivanja što će kulminirati prijemom istočnoevropskih država početkom ovog veka. Ugovor o pristupanju Grčke je potpisan 1979. godine, a stupio je na snagu 1. januara 1981.

U Španiji i Portugaliji je sedamdesetih godina okončan dugogodišnji period Frankove i Salazarove diktature i ove države su tek zakoračile u demokratski oblik vladavine. Suočene sa sličnim ekonomskim problemima i političkom nestabilnošću ove dve države su 1977. godine podnale zahteve za članstvo u Evropskim zajednicama. Nakon nešto dužih pregovora Španija i Portugalija su potpisale ugovore o pristupanju 1985. godine, a postale su članice Evropskih zajednica 1. januara 1986. godine.

1.2.2.3. Drugo, severno ili EFTA proširenje

Konsolidacija Evropskih zajednica nakon Jedinstvenog evropskog akta, uspostavljanje unutrašnjeg tržišta i potpisivanje Ugovora iz Mastrihta dalo je novi zamah evropskim integracijama. Početkom devedesetih godina prošlog veka na političkoj karti Evrope, u kojoj je upravo okončan hladni rat, pojavio se novi akter – Evropska unija, sa globalnim ambicijama i sa ogromnim ekonomskim, tehnološkim i naučno-istraživačkim potencijalom. Za ostale evropske države postavila se logična dilema da li da se priključe ovom integracionom procesu i tako utiču na njegov tok ili da ostanu na njegovim marginama. Pred ovu dilemu su stavljene i visoko razvijene države poput Švedske, Finske, Austrije i Norveške, članice Evropskog udruženja za slobodnu trgovinu – EFTA. Na odluku ovih država uticala je i ponuda Evropskih zajednica iz 1991. godine da sa članicama EFTA zaključi Sporazum o evropskom ekonomskom prostoru. U skladu sa odredbama predloženog sporazuma, države članice EFTA su trebale da postanu integralni deo jedinstvenog tržišta, ali bez političkog članstva u Evropskim zajednicama. To je podrazumevalo obavezu primene celokupnog ekonomskog zakonodavstva Evropskih zajednica od strane država EFTA, ali bez njihovog uticaja na donošenje odluka. Nezadovoljne takvim rešenjem Švedska, Finska, Austrija i Norveška su 1992. godine podnele zahtev za prijem u članstvo novoosnovane Evropske unije. S obzirom da su propisi ovih zemalja u najvećoj meri bili usaglašeni sa propisima Unije ili čak iznad njenih standarda nije bilo većih problema u pristupnim pregovorima, koji su okončani u kratkom roku. Zanimljivo je da su Švedska, Finska, Austrija i Norveška, zajedno sa drugim članicama EFTA, ipak zaključile Sporazum o evropskom ekonomskom prostoru sa Evropskim zajednicama 1992. godine, da bi svega nekoliko meseci kasnije potpisale ugovor o pristupanju Evropskoj uniji. Međutim, kao i dvadesetak godina ranije građani Norveške, pouzdajući se u rezerve nafte i gasa u Severnom moru, odbili su da na referendumu podrže ulazak svoje države u Evropsku uniju. Nakon ratifikacije ugovora o pristupanju, Švedska, Finska i Austrija su postale članice Evropske unije 1995. godine.

1.2.2.4. Veliki prasak: Istočno proširenje

Rušenjem Berlinskog zida 1989. godine i raspuštanjem Varšavskog ugovora jula 1991. godine u Evropi je okončan hladni rat. Ponovnim uspostavljanjem parlamentarne demokratije u bivšim članicama Varšavskog ugovora započeo je proces približavanja ovih država Evropskim zajednicama, a zatim i Evropskoj uniji. Upravo je jedan od ciljeva osnivanja Evropske unije 1992. godine bio da popuni politički i bezbednosni vakuum u Evropi, koji je nastao kao posledica raspuštanja Varšavskog pakta i raspada Sovjetskog saveza 25. decembra 1991. godine. Suočene sa velikim strukturnim ekonomskim problemima, potrebom prelaska na tržišnu ekonomiju, kao i nestabilnom političkom situacijom u tek obnovljenim demokratijama, države Istočne i Centralne Evrope su rešenje za svoje probleme videle u brzom članstvu u Evropskoj uniji. Međutim, postojeće države članice, kao i institucije Unije, zauzele su veoma rezervisan stav po ovom pitanju. Niti su

istočnoevropske države ispunjavale ekonomske, pravne i političke kriterijume za ulazak u Uniju, niti je, kao što smo videli, Unija bila institucionalno spremna da apsorbuje prijem većeg broja „siromašnih suseda“. Umesto članstva, državama Istočne i Centralne Evrope je ponuđeno potpisivanje sporazuma o pridruživanju (Evropski sporazumi) sa ciljem uspostavljanja zone slobodne trgovine i specijalnih veza između pridruženih država i Evropskih zajednica. Posle dužih pregovora i na insistiranje pridruženih država, u preambuli sporazuma je samo konstatovana njihova aspiracija za članstvom u Evropskoj uniji (Evropski sporazumi sa Poljskom, Mađarskom, Čehoslovačkom, Bugarskom i Rumunijom).⁴¹ Evropskim sporazumima je bila predviđena saradnja između ugovornih strana u političkoj, ekonomskoj, kulturnoj i socijalnoj sferi, kao i finansijska pomoć EU pridruženim državama. Kao preduslov za realizaciju sporazuma navodi se privrženost „pridruženih“ država poštovanju ljudskih prava i sloboda i tržišnoj ekonomiji. Odlučujuća promena u odnosima sa državama Centralne i Istočne Evrope dogodila se na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu od 21. do 22. juna 1993. godine, kada su utvrđeni kriterijumi za pristupanje novih država EU.⁴²

Evropski sporazumi, koji su posle tog događaja zaključeni sa baltičkim državama i Slovenijom, bitno su se razlikovali u odnosu na prethodne sporazume.⁴³ U preambulama tih sporazuma pridruživanje se izričito pominjalo kao deo pretpristupne strategije Unije. Novost su predstavljale i odredbe o saradnji između „pridruženih“ država i Evropske unije u oblasti, koja spada u okvir zajedničke spoljne i bezbednosne politike, saradnji u sprečavanju ilegalnih aktivnosti, koje se odnose na imigraciju, korupciju, trgovinu drogama, falsifikovanu robu, industrijski otpad i organizovani kriminal.

Posle perioda prilagođavanja, primene Evropskih sporazuma i stupanja na snagu Ugovora iz Nice, kojim su izvršene odgovarajuće izmene u institucionalnom okviru Unije, države Istočne i Centralne Evrope: Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Estonija, Letonija i Litvanija, praćene Kiprom i Maltom su 13. aprila 2003. godine u Atini potpisale Ugovor o pristupanju Evropskoj uniji. Ugovor o pristupanju je stupio na snagu 1. maja 2004. godine od kada su ove države članice Evropske unije. Tri godine kasnije, 1. januara 2007. godine i Rumunija i Bugarska su postale članice Evropske unije.

⁴¹ Sporazumi sa Poljskom (1993), O.J. L 347, Mađarskom (1993) O.J. L 348, Rumunijom (1994) O.J. L 357, Bugarskom (1994) O.J. L 358. Sporazum o pridruživanju sa Čehoslovačkom je zamenjen posebnim sporazumima sa Češkom Republikom (1994) O.J. L 358) i Slovačkom Republikom (1994) O.J. L 360).

⁴² U pitanju su sledeći kriterijumi: 1) stabilnost institucija države kandidata koje garantuju demokratiju, vladavinu prava i poštovanje i zaštitu manjina; 2) uspostavljanje operativne tržišne ekonomije, kao i sposobnost da se nosi sa konkurentnim pritiscima i silama tržišta u Uniji; 3) sposobnost države kandidata da preuzme obaveze iz članstva, uključujući i one, koje se odnose na političku, ekonomsku i monetarnu uniju; 4) sposobnost Unije da prihvati nove članice.

⁴³ Sporazum sa Letonijom (1998) O.J. L 26, Litvanijom (1998) O.J. L 51, Estonijom (1998) O.J. L 68 i Slovenijom (1999) O.J. L 51.

1.2.2.5. Prvo Zapadnobalkansko proširenje – pristupanje Hrvatske

Hrvatska je bila među prvim državama Zapadnog Balkana, koja je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU – 29. oktobra 2001. godine. Status kandidata za članstvo u EU Hrvatska je dobila 1. juna 2004. godine. Nakon izvesnog odlaganja zbog nepostojanja pune saradnje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju, Hrvatska je započela pristupne pregovore u oktobru 2005. godine. Pregovori su trajali sve do kraja juna 2011. godine. Konačno, 9. decembra 2011. godine Hrvatska je potpisala Ugovor o pristupanju EU. Ugovor je stupio na snagu 1. jula 2013. godine od kada je Hrvatska članica Evropske unije.

1.3. Proces stabilizacije i pridruživanja Zapadnog Balkana

Nakon prijema država Istočne i Centralne Evrope, izvan prostora Evropske unije je ostalo područje Zapadnog Balkana.⁴⁴ U odnosu na ovo područje Evropska unija je u junu 1999. godine promovisala poseban instrument politike proširenja – Proces stabilizacije i pridruživanja.⁴⁵ Osnovni cilj Procesu stabilizacije i pridruživanja je politička i ekonomska stabilizacija regiona nakon ratova, koji su vođeni tokom devedesetih godina prošlog veka i njegova postepena integracija u Evropsku uniju. Kao ključni elementi ovog procesa su definisani: razvoj ekonomskih i trgovinskih odnosa između Evropske unije i regiona, kao i unutar samog regiona, demokratizacija i razvoj demokratskih institucija, poštovanje ljudskih i manjinskih prava, politički dijalog, regionalna saradnja i dobrosusedski odnosi, reforma javne uprave, razvoj civilnog društva i saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Za tu svrhu su predviđeni sledeći instrumenti: zaključenje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, autonomne trgovinske mere Unije, kao i tehnička, ekonomska i finansijska pomoć zemljama regiona kroz instrumente pred-pristupne pomoći. Juna 2000. godine Evropski savet je na sastanku u Feiri doneo odluku da zemlje koje budu učestvovala u Procesu stabilizacije i pridruživanju dobiju status potencijalnih kandidata za članstvo u Evropskoj uniji.⁴⁶ Na samitu zemalja Zapadnog Balkana i Evropske unije održanom 24. novembra 2000. godine u Zagrebu zemlje Zapadnog Balkana su prihvatile Proces stabilizacije i pridruživanja, kao put za približavanje Evropskoj

⁴⁴ Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija (sada “Severna Makedonija”) i Savezna Republika Jugoslavija.

⁴⁵ Communication from Commission to the Council and the European Parliament of May 26 1999 on the stabilisation and association process for countries of South-Eastern Europe, COM (1999) 235 final. U junu iste godine Savet je usvojio predlog Komisije.

⁴⁶ Santa Maria de Feira European Council (19-20 June 2000) Presidency Conclusions, tačka 67.

uniji.⁴⁷ Shodno odluci Evropskog saveta iz Feire, u završnoj deklaraciji Zagrebačkog samita potvrđen je njihov status, kao potencijalnih kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Dalje napredovanje ka Evropskoj uniji i članstvo u ovoj organizaciji uslovljeno je ispunjavanjem uslova za članstvo sadržanih u Ugovoru o EU i kriterijuma iz Kopenhagena, napretku u sprovođenju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i, posebno, regionalnoj saradnji. U završnoj deklaraciji sa zagrebačkog samita se, takođe, navodi da će u procesu prijema novih država članica iz regiona Evropska unija usvojiti individualni pristup.

Proces stabilizacije i pridruživanja je dodatno ojačan na sastanku Evropskog saveta u Solunu 19-20. juna 2003. godine, kada je zemljama Zapadnog Balkana ponuđena jasna evropska perspektiva. U pripremi za ovaj sastanak, Savet EU je na sednici u Luksemburgu 16. juna 2003. godine usvojio Solunsku agendu za Zapadni Balkan (Solunska agenda).⁴⁸ Evropski savet je podržao Solunsku agendu, kao platformu za predstojeći samit zemalja Zapadnog Balkana i Evropske unije. U Solunskoj agendi se ističe da podrška Zapadnom Balkanu i njegova priprema za članstvo u Evropskoj uniji predstavljaju prioritet za Evropsku uniju. Još jednom je podvučeno da će Evropska unija imati individualni pristup u pogledu prijema u članstvo zemalja Zapadnog Balkana, zavisno od njihovog uspeha u primeni reformi, ispunjavanja uslova iz Kopenhagena i uslova Procesu stabilizacije i pridruživanja. Takođe, promovisan je novi instrument predpristupne strategije Unije prema Zapadnom Balkanu: Evropsko partnerstvo. Ovaj instrument je modeliran po uzoru na Pristupno partnerstvo za države kandidate za članstvo, s tom razlikom što uzima u obzir specifičnosti Procesu stabilizacije i pridruživanja. Predviđeno je da Evropsko partnerstvo bude sačinjeno za svaku zemlju Zapadnog Balkana posebno, da odražava njen stepen razvoja i specifične potrebe, kao i da odredi prioritete aktivnosti u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Ovi prioriteti su definisani kao politički, ekonomski i pravni, čije ostvarivanje prati Evropska komisija. Osim toga, Evropsko partnerstvo predstavlja okvir za pružanje predpristupne pomoći državama u regionu. Na samitu zemalja Zapadnog Balkana i Evropske unije održanom 21. juna 2003. godine u Solunu, balkanske zemlje su pozdravile i prihvatile Solunsku agendu, kao novi važan korak u privilegovanim odnosima između Evropske unije i Zapadnog Balkana. U deklaraciji sa samita se ističe da se Solunska agenda smatra zajedničkom agendom i da su zemlje Zapadnog Balkana i Evropska unija posvećene njenom sprovođenju.⁴⁹

⁴⁷ Samitu su prisustvovali šefovi država i vlada država članica EU, Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije i Savezne Republike Jugoslavije i Predsednik Evropske komisije. Samitu je, između ostalih, prisustvovao i specijalni predstavnik Generalnog sekretara za Kosovo u svojstvu šefa UNMIK-a.

⁴⁸ The Thessaloniki agenda for Western Balkans: Moving towards European integration, 2518th Council Meeting, External relations, Luxembourg, 16 June 2003, 10369/03 (Presse 166), p. 11.

⁴⁹ EU – Western Balkans Summit Thessaloniki, 21 June 2003, 10229/03 (Presse163) European Commission.

U okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja državama Zapadnog Balkana je ponuđeno da svoje odnose sa Evropskom unijom regulišu zaključivanjem sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Ovi sporazumi pokazuju određene sličnosti sa drugom generacijom Evropskih sporazuma, ali sadrže i određene specifične instrumente, koji treba da obezbede stabilizaciju političkih, socijalnih i ekonomskih prilika u „pridruženim“ zemljama, kao i u regionu, kroz razvoj civilnog društva, demokratskih institucija, reformu javne uprave i sveobuhvatnu saradnju u oblasti ekonomije, trgovine, pravosuđa i dr. Bitne elemente sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju predstavljaju poštovanje demokratskih načela i ljudskih prava, načela tržišne ekonomije, vladavina prava i poštovanje međunarodnog prava. Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju predviđaju široku saradnju između strana ugovornica, koji treba da podstaknu integraciju pridruženih država u strukturu i programe Unije. U tom pogledu ovi sporazumi sadrže odredbe o političkom dijalogu, regionalnoj saradnji i dobrosusedskim odnosima, uspostavljanju zone slobodne trgovine, kretanju kapitala, usluga i radnika, poslovnom nastanjivanju, usklađivanju propisa sa pravnim tekovinama EU, saradnji u oblasti pravosuđa, slobode i bezbednosti, kao i o saradnji u drugim oblastima između ugovornih saradnji.

1.3.1. Kandidati za članstvo u Evropskoj uniji

Status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji imaju Severna Makedonija, Crna Gora, Albanija, Turska i Srbija.

Severna Makedonija je prva zemlja Zapadnog Balkana, koja je potpisala sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Sporazum je zaključen 9. aprila 2001. godine. Tri godine kasnije, 22. marta 2004. godine Severna Makedonija je podnela zahtev za prijem u članstvo u Evropskoj uniji. Decembra 2005. godine Makedonija je dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Oktobra 2009. godine Evropska komisija je preporučila otvaranje pregovora o članstvu Makedonije u Evropskoj uniji. Nakon zaključenja sporazuma sa Grčkom oko službenog naziva države u junu 2018. godine, Evropska komisija je ponovo predložila otvaranje pristupnih pregovora. Savet EU je u martu 2020. godine doneo odluku o otvaranju pristupnih pregovora sa Severnom Makedonijom. Pregovori su otvoreni 2022. godine.

Crna Gora je potpisala sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom 15. oktobra 2007. godine. Zahtev za članstvo u Evropskoj uniji Crna Gora je podnela 2008. godine. Status kandidata je stekla 2010. godine. Pristupni pregovori su otvoreni u junu 2012. godine i još uvek su u toku.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Albanije i Evropske unije je potpisan 2006. godine. Albanija je podnela zahtev za članstvo 2009. godine, a status kandidata je dobila 2014. godine. Savet EU je u martu 2020. godine doneo odluku o otvaranju pristupnih pregovora sa Albanijom. Pregovori su formalno otvoreni 2022. godine.

Bosna i Hercegovina je sa Evropskom unijom potpisala sporazum o stabilizaciji i pridruživanju 16. juna 2008. godine. Bosna i Hercegovina je podnela zahtev za članstvo 2016. godine. Evropska unija je dodelila Bosni i Hercegovini status kandidata za članstvo 2022. godine. U momentu pisanja ove monografije pristupni pregovori još uvek nisu otvoreni.

Turska je 1963. godine zaključila sporazum o pridruživanju sa Evropskim zajednicama.⁵⁰ Sporazum predviđa tri odvojene faze pridruživanja sa posebnim ciljevima. U pripreмноj fazi sporazum je trebao da omogući Turskoj da ojača svoju ekonomiju uz pomoć Evropskih zajednica. Cilj prelazne faze bio je progresivno uspostavljanje carinske unije i usklađivanje ekonomskih politika, dok je završna faza zasnovana na carinskoj uniji i bližoj koordinaciji ekonomskih politika. Nakon uspešnog okončanja finalne faze sporazum je predviđao razmatranje eventualnog zahteva Turske za članstvo u Evropskim zajednicama (sada Evropskoj uniji). U skladu sa sporazumom i na osnovu odluke Saveta za pridruživanje, od 1. januara 1996. godine između Turske i Evropske unije postoji carinska unija.⁵¹ Turska je podnela zahtev za članstvo u Evropskim zajednicama još 1987. godine. Zbog nestabilne političke i ekonomske situacije i loših odnosa sa Grčkom zbog okupacije dela Kipra, Komisija je samo potvrdila evropsku perspektivu Turske i odložila razmatranje zahteva za članstvo za neka druga, bolja vremena. Tek decembra 1997. godine Savet EU je doneo odluku da Turska ispunjava uslove za dobijanje statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Dve godine kasnije, 11. decembra 1999. godine, Evropski savet je doneo odluku kojom je Turskoj odobrio status kandidata za članstvo u EU. Međutim, pregovori o članstvu između Turske i država članica EU su formalno otvoreni tek 3. oktobra 2005. godine i još uvek nisu okončani.

Ukrajina je potpisala Sporazum o pridruživanju sa EU 2014. godine. Nakon ruske specijalne vojne operacije 2022. godine, Ukrajina je podnela zahtev za članstvo u EU. Status kandidata za članstvo je dobila iste godine. EU je odlučila da otvori pristupne pregovore sa Ukrajinom 2023. godine. Prva međuvladina konferencija je održana 2024. godine.

Moldavija je potpisala Sporazum o pridruživanju sa EU 2014. godine. Podnela je zahtev za članstvo u EU 2022. godine, iste godine joj je odobren status kandidata za članstvo. Odluka o otvaranju pristupnih pregovora je doneta 2023. godine, a međuvladina konferencija je održana 2024. godine.

Slično kao i Ukrajina i Moldavija, Gruzija je 2014. godine potpisala Sporazum o pridruživanju sa EU. Podnela je zahtev za članstvo u EU 2022. godine. Dobila je status kandidata za članstvo 2023. godine. Međutim, zbog ozbiljnih povreda osnovnih evropskih vrednosti EU je u oktobru 2024. godine zaustavila proces pristupanja Gruzije Uniji.

⁵⁰ Sporazum o pridruživanju između Evropskih zajednica i Turske je potpisan 12. septembra 1963. godine, (1964) J.O. 3687.

⁵¹ Decision 1.95 of the E.C. – Turkey Association Council of December 22, 1995 (1996) O.J. L 35/1.

1.3.2. Proces stabilizacije i pridruživanja Republike Srbije

Republika Srbija je proces pristupanja Evropskoj uniji započela učešćem u Procesu stabilizacije i pridruživanja nakon demokratskih promena u oktobru 2001. godine. Evropska unija je pokrenula Proces stabilizacije i pridruživanja Zapadnog Balkana u junu 1999. godine kao deo šire pretpristupne strategije.⁵² Osnovni cilj Procesu stabilizacije i pridruživanja je politička i ekonomska stabilizacija regiona nakon ratova, koji su vođeni tokom devedesetih godina prošlog veka i njegova postepena integracija u Evropsku uniju. Učešćem u ovom procesu Republika Srbija je dobila status potencijalnog kandidata u Evropskoj uniji. Sledeći, izuzetno važan korak u procesu pristupanja Uniji bio je zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Srbije i Evropskih zajednica i njihovih država članica.⁵³ U pitanju je strateški dokument, koji će sve do stupanja Republike Srbije u članstvo Unije određivati političke i ekonomske odnose dve strane i imati veliki uticaj na oblikovanje pravnog sistema Republike Srbije kroz njegovu harmonizaciju sa pravnim tekovinama EU.⁵⁴ Sporazum je potpisan 29. aprila 2008. godine, a stupio je na snagu nakon okončanja postupka ratifikacije u ugovornim stranama, 1. septembra 2013.

1.3.3. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Srbije i Evropske unije

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja jednu podvrstu sporazuma o pridruživanju, koja je osmišljena za države Zapadnog Balkana.⁵⁵

U preambuli sporazuma ističe se spremnost Evropske unije da u punom obimu integriše Srbiju u glavne evropske političke i ekonomske tokove i konstatuje se status Srbije kao potencijalnog kandidata za članstvo u EU, zavisno od ispunjavanja uslova iz Kopenhagena i uspešne primene sporazuma.

⁵² V. Medović, *Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji*, op. cit, str. 64–66.

⁵³ Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, broj 83/2008.

⁵⁴ V. Medović, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*, Službeni glasnik, 2011, Beograd, str. 71.

⁵⁵ Uz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju priključeni su sledeći aneksi: Aneks I (uz član 21) Carinske koncesije Srbije na industrijske proizvode poreklom iz Evropske zajednice; Aneks II (uz član 26) Definicija proizvoda od junetine – baby beef; Aneks III (uz član 27) Carinske koncesije Srbije na poljoprivredne proizvode porkelom iz Evropske zajednice; Aneks IV (uz član 29) Koncesije Evropske zajednice za srpske riblje proizvode; Aneks V (uz član 30) Koncesije Srbije na riblje proizvode poreklom iz Evropske zajednice; Aneks VI (uz član 52) Poslovno nastanjivanje: Finansijske usluge; Aneks VII (uz član 75) Pravo intelektualne, industrijske i komercijalne. Sastavni deo Sporazuma su sledeći protokoli: Protokol 1 (uz član 25) Trgovina prerađenim poljoprivrednim proizvodima; Protokol 2 (uz član 28) Vina i alkoholna pića; Protokol 3 (uz član 44) Definicija pojma „proizvodi sa poreklom“ i metodi administrativne saradnje; Protokol 4 (uz član 61) Kopneni transport; Protokol 5 (uz član 73) Državna pomoć industriji čelika; Protokol 6 (uz član 99) Uzajamna administrativna pomoć u carinskim pitanjima i Protokol 7 (uz član 129) Rešavanje sporova.

Sporazumom su definisani sledeći ciljevi:

1. podržavanje napora Srbije u jačanju demokratije i vladavine prava;
2. doprinos političkoj, privrednoj i institucionalnoj stabilnosti u Srbiji, kao i stabilizaciji regiona;
3. obezbeđivanje odgovarajućeg okvira za politički dijalog, koji treba da omogući razvoj bliskih političkih veza između ugovornih strana;
4. podržavanje napora Srbije da razvije privrednu i međunarodnu saradnju, između ostalog, i kroz postepeno usklađivanje svog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU;
5. podržavanje napora Srbije da završi tranziciju u funkcionalnu tržišnu privredu;
6. unapređivanje skladnih ekonomskih odnosa i postepeno stvaranje zone slobodne trgovine između ugovornih strana;
7. podsticanje regionalne saradnje u svim oblastima obuhvaćenim sporazumom.⁵⁶

Radi ostvarenja postavljenih ciljeva sporazum predviđa specifične instrumente, koji treba da obezbede stabilizaciju političkih, socijalnih i ekonomskih prilika u Srbiji, kao i u regionu, kroz uspostavljanja zone slobodne trgovine, harmonizaciju propisa, razvoj civilnog društva, demokratskih institucija, reformu javne uprave, političku i regionalnu saradnju, kao i sveobuhvatnu saradnju u oblasti ekonomije, trgovine, pravosuđa i u drugim oblastima.

Bitni elementi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju su poštovanje vladavine prava, demokratskih načela i ljudskih prava i načela tržišne ekonomije, kao i poštovanje međunarodnog prava, uključujući i punu saradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju.⁵⁷ Sporazum posebno naglašava važnost saradnje i poštovanja preuzetih međunarodnih obaveza u borbi protiv širenja oružja za masovno uništenje i sredstava za njihovu isporuku.⁵⁸ Međunarodni i regionalni mir i stabilnost, razvoj dobrosusedskih odnosa i poštovanje ljudskih i manjinskih prava predstavljaju suštinu procesa stabilizacije i pridruživanja.⁵⁹ S tim u vezi ugovorne strane su se obavezale na bilateralnu i regionalnu saradnju u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije, pranja novca, ilegalne migracije, terorizma i trgovine narkoticima. U slučaju nepoštovanja nekog od bitnih elemenata sporazuma svaka ugovorna strana može suspendovati sa trenutnim dejstvom primenu sporazuma.

Predviđeno je da će se proces pridruživanja sprovesti postepeno i da će biti u potpunosti ostvaren u prelaznom periodu od najviše šest godina. Savet za stabilizaciju i pridruživanje će, po pravilu jednom godišnje, nadzirati primenu sporazuma, kao i usvajanje i sprovođenje pravnih, administrativnih,

⁵⁶ Član 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁵⁷ Član 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁵⁸ Član 3. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁵⁹ Član 5. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

institucionalnih, ekonomskih i privrednih reformi od strane Srbije. Najkasnije tri godine nakon stupanja na snagu sporazuma Savet za stabilizaciju i pridruživanje temeljno će razmotriti sprovođenje sporazuma i napredak, koji je Srbija učinila. U svetlu tih nalaza Savet za stabilizaciju i pridruživanje može odlučiti o sledećim fazama pridruživanja.⁶⁰

1.4. Usklađivanje zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju posvećuje posebno poglavlje harmonizaciji zakonodavstva Srbije sa propisima EU (Naslov IV). U skladu sa odredbama sporazuma, Srbija će nastojati da obezbedi postepeno usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU.⁶¹ Srbija će, takođe, obezbediti da važeće i buduće zakonodavstvo bude pravilno primenjeno i sprovedeno. Usklađivanje će započeti na dan potpisivanja SSP-a i postepeno će se proširivati na sve elemente pravnih tekovina EU do kraja prelaznog perioda od 6 godina. U početnoj fazi usklađivanje će biti usredsređeno na pravne tekovine u oblasti unutrašnjeg tržišta, pravosuđe, slobodu, bezbednost, kao i na druge oblasti vezane za trgovinu. U kasnijoj fazi Srbija će se usredsrediti na preostale delove pravnih tekovina EU. S tim u vezi, predviđeno je da će Vlada Srbije i Evropska komisija definisati program harmonizacije, kao i modalitete praćenja procesa usklađivanja zakonodavstva.

1.4.1. Usklađivanje zakonodavstva u oblasti životne sredine

Članom 111. SSP je predviđena saradnja između Unije i Srbije u oblasti životne sredine. Osnovni zadatak te saradnje je zaustavljanje dalje degradacije i poboljšanje postojećeg stanja u oblasti životne sredine u cilju ostvarivanja održivog razvoja. S tim u vezi, saradnja će se usredsrediti na usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u oblasti životne sredine. Takođe, predviđena je saradnja u cilju jačanja administrativnih struktura i postupaka radi obezbeđenja strateškog planiranja u oblasti životne sredine.

Saradnja između ugovornih strana će se, takođe, usredsrediti na razvoj strategija za značajno smanjenje lokalnog, regionalnog, prekograničnog zagađenja voda i vazduha, na uspostavljanje sistema za efikasnu, čistu, održivu, obnovljivu proizvodnju i upotrebu energije i za procenu uticaja i stratešku procenu uticaja na životnu sredinu. Posebna pažnja je posvećena primeni Kjoto protokola i drugih međunarodnih sporazuma za borbu protiv klimatskih promena.

⁶⁰ Član 8. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁶¹ Član 72. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

1.4.2. Institucionalni okvir za primenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Poput ostalih sporazuma o pridruživanju, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predviđa odgovarajući institucionalni okvir. Od zajedničkih tela koja su predviđena sporazumom centralno mesto pripada Savetu za stabilizaciju i pridruživanje, koji je zadužen za nadziranje primene i sprovođenje sporazuma, rešavanje sporova i dalji razvoj odnosa između ugovornih strana. U sastav Saveta ulazi jednak broj predstavnika članova Saveta EU i Evropske komisije, sa jedne strane, i članova vlade Srbije, s druge strane. Predviđeno je da se Savet za stabilizaciju i pridruživanje sastaje u redovnim vremenskim razmacima ili kada to okolnosti nalažu. Radom Saveta naizmenično predsedavaju predstavnici EU i Srbije.

Radi ispunjavanja ciljeva sporazuma Savet za stabilizaciju i pridruživanje može, kada je to predviđeno, donositi odluke, koje su obavezujuće za strane ugovornice.⁶² Savet za stabilizaciju i pridruživanje donosi odluke jednoglasno. Sporazum predviđa postojanje i drugih zajedničkih tela, koja imaju pomoćnu i savetodavnu ulogu. Savetu za stabilizaciju i pridruživanje će u obavljanju njegovih funkcija pomagati Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, koji će se sastojati od predstavnika Saveta EU i predstavnika Evropske komisije, sa jedne strane, i predstavnika Vlade Srbije, s druge strane.⁶³ Savet za stabilizaciju i pridruživanje može preneti bilo koje svoje ovlašćenje na Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, uključujući i pravo na donošenje obavezujućih odluka.

Osim pomenutih tela predviđeno je postojanje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje, kao foruma u kojem će se poslanici Narodne skupštine Srbije i Evropskog parlamenta sastajati i razmenjivati mišljenja.⁶⁴

Pored zajedničkih tela, sporazum pridaje posebnu važnost organima ugovornih strana u sprovođenju njegovih odredbi. Ugovorne strane su se obavezale da će preduzeti sve opšte ili posebne mere, koje su potrebne za ispunjavanje obaveza iz sporazuma i ciljeva pridruživanja. S tim u vezi, izričito je propisano da će svaka ugovorna strana obezbediti da fizička i pravna lica druge strane imaju pristup, bez diskriminacije u odnosu na vlastite državljane, nadležnim sudovima i upravnim organima radi zaštite svojih ličnih i imovinskih prava.⁶⁵

Sporazum zabranjuje diskriminaciju između državljana ili privrednih društava druge ugovorne strane. U tom pogledu naročito je naglašeno da – u oblastima obuhvaćenim sporazumom – rešenja koja Srbija primeni u odnosu na EU ne smeju dovesti do bilo kakve diskriminacije između država članica, njihovih državljana ili privrednih društava. Takođe, ni rešenja koja EU primeni u odnosu na Srbiju ne smeju dovesti do diskriminacije između državljana Srbije, kao i srpskih privrednih društava.⁶⁶

⁶² Član 121. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁶³ Član 122. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁶⁴ Član 125. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁶⁵ Član 126. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁶⁶ Član 128. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

1.4.3. Vreme trajanja sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Sporazum se zaključuje na neodređeno vreme, s tim da svaka ugovorna strana može otkazati sporazum tako što će o tome obavestiti drugu ugovornu stranu. Sporazum prestaje da važi šest meseci od dana slanja obaveštenja o otkazu.⁶⁷

Svaka ugovorna strana može suspendovati primenu sporazuma sa trenutnim dejstvom za slučaj da druga strana ne poštuje neki od suštinskih elemenata sporazuma.⁶⁸

Sporazum stupa na snagu prvog dana drugog meseca, koji sledi nakon dana kada su ugovorne strane obavestile jednu drugu da su odobrile sporazum u skladu sa svojim propisanim procedurama.⁶⁹

1.5. Pregovori o članstvu Srbije u Evropskoj uniji

Godinu i po dana nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, 22. decembra 2009. godine, Srbija je podnela formalan zahtev za članstvo u Evropskoj uniji. Odlukom Evropskog saveta od 1. marta 2012. godine Srbija je dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Na preporuku Komisije, Evropski savet je na sastanku u Briselu 28. juna 2013. godine doneo odluku o otvaranju pregovora o članstvu sa Srbijom. Pregovori su formalno otvoreni na Međuvladinoj konferenciji između Srbije i država članica EU, održanoj u Briselu 21. januara 2014. godine.

Pregovori o članstvu se vode u okviru međuvladine konferencije između države kandidata i država članica EU. U pregovorima učestvuju i organi EU, Evropska komisija i Savet, koji koordinišu stavove država članica. Posebno je značajna uloga Saveta EU, koji donosi Pregovarački okvir kojim se određuju načela, sadržina i procedura na osnovu kojih će se voditi pregovori sa državom kandidatom.

1.5.1 Načela na osnovu kojih se vode pregovori o članstvu

Savet EU je 17. decembra 2013. godine usvojio Opšti pregovarački okvir EU za pristupne pregovore sa Srbijom.⁷⁰ U ovom dokumentu se navodi da se otvaranje pregovora o članstvu Srbije u Evropskoj uniji zasniva na činjenici da Srbija poštuje vrednosti EU i da je posvećena njihovom promovisanju.⁷¹

⁶⁷ Član 133. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁶⁸ Bitni elementi sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju su poštovanje demokratskih načela i ljudskih prava i načela tržišne ekonomije, kao i poštovanje međunarodnog prava i vladavine prava. Međunarodni mir i stabilnost i razvoj dobrosusedskih odnosa predstavljaju suštinu procesa stabilizacije i pridruživanja.

⁶⁹ Član 138. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁷⁰ Opšti pregovarački okvir EU, AD 1/14, CONF-RS 1/14, Brussels 9. January 2014.

⁷¹ Tačka 21. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

Pregovori su, takođe, otvoreni na osnovu procene da je Srbija postigla visok stepen usklađenosti sa kriterijumima za članstvo, koje je Evropski savet utvrdio na sednici u Kopenhagenu 1993. godine i Procesu stabilizacije i pridruživanja, koje Savet ustanovio 1997. godine.

Opštim pregovaračkim okvirom EU je predviđeno da će dinamika pregovora zavisiti od napretka, koji Srbija ostvari u pogledu uslova za članstvo.⁷² S tim u vezi određeni su sledeći zahtevi na osnovu kojih će se ocenjivati napredak Srbije.

Kriterijumi iz Kopenhagena su:

1. Uslovi Procesu stabilizacije i pridruživanja, posebno posvećenosti očuvanja dobrosusedskih odnosa i unapređenja regionalne saradnje, a u skladu sa Solunskom agendom za Zapadni Balkan usvojenom u junu 2003. godine i uzimajući u obzir relevantne zahteve Saveta;

2. Kontinuirano angažovanja Srbije, u skladu sa uslovima Procesu stabilizacije i pridruživanja, u cilju vidljivog i održivog unapređenja odnosa sa Kosovom*. Ovaj proces će obezbediti da obe strane mogu da nastave svojim evropskim putem, izbegavajući da jedna drugu blokiraju u ovim naporima, i treba postepeno, do kraja pristupnih pregovora sa Srbijom, da dovede do sveobuhvatne normalizacije odnosa između Srbije i Kosova*, u formi pravno obavezujućeg sporazuma.

3. Obaveza Srbije da bilo kakve sporove u vezi sa granicama rešava uz poštovanje načela mirnog rešavanja sporova, u skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija, uključujući, po potrebi, poštovanje obavezne nadležnosti Međunarodnog suda pravde ili mehanizam arbitraže;

4. Ispunjavanje obaveza predviđenih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, kao i napredak koji Srbija ostvari u rešavanju problematičnih pitanja na koje se ukaže u mišljenju Evropske komisije.⁷³

Od Srbije se očekuje da u svim fazama pregovaračkog procesa poštuje vrednosti na kojima je zasnovana EU. U suprotnom, u slučaju da Srbija ozbiljno i kontinuirano krši vrednosti na kojima je EU zasnovana, Evropska komisija će, na sopstvenu inicijativu ili na zahtev jedne trećine država članica, dati preporuku za privremeni prekid pregovora i predložiti uslove za njihovo eventualno obnavljanje. Nakon što sasluša stavove Srbije, Savet će kvalifikovanim većinom odlučiti o privremenom prekidu pregovora i uslovima za njihov nastavak. Odluka Saveta je obavezujuća za države članice. O donetoj odluci se obaveštava Evropski parlament.⁷⁴

1.5.2. Predmet i cilj pregovora o članstvu

U Opštem pregovaračkom okviru EU određeni su sadržina i cilj pristupnih pregovora između država članica i Srbije. U skladu sa ovim aktom, pristupanje Srbije EU podrazumeva prihvatanje prava i obaveza na kojima se zasniva Unija, kao i njenog institucionalnog okvira, odnosno pravnih tekovina EU (EU

⁷² Tačka 20. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

⁷³ Tačka 23. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

⁷⁴ Tačka 22. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

acquis).⁷⁵ Srbija će morati da prihvati i primeni institucionalni okvir EU u njegovom postojećem obliku u momentu pristupanja.⁷⁶ Pristupanje Srbije EU podrazumeva sprovođenje pravnih tekovina EU. U suštini, pregovori se odnose na modalitete i program prihvatanja pravnih tekovina EU. Pravne tekovine EU obuhvataju celokupno pozitivno zakonodavstvo EU: primarno pravo sekundarno pravo, međunarodne sporazume EU sa trećim državama ili međunarodnim organizacijama, konvencije između država članica, kao i praksu organa EU (posebno Suda pravde EU) u tumačenju i primeni postojećih propisa EU. U toku pregovaračkog procesa država kandidat mora da usvoji postojeće pravne tekovine EU i da obezbedi da njene institucije, posebno pravosuđe, budu dovoljno osnažene, kako bi bile u stanju da delotvorno primenjuju pravne tekovine pre samog pristupanja.⁷⁷ Izuzetno, države članice i država kandidat se mogu dogovoriti oko prelaznih mera za primenu pojedinih delova pravnih tekovina EU, pod uslovom da su one vremenski i stvarno ograničene, kao i da ih prati plan sa precizno određenim fazama primene pravnih tekovina.⁷⁸

Pravne tekovine EU su podeljene na 35 pregovaračkih poglavlja:

- Poglavlje 1: Sloboda kretanja robe,
- Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika,
- Poglavlje 3: Poslovno nastanjivanje i sloboda pružanja usluga,
- Poglavlje 4: Sloboda kretanja kapitala,
- Poglavlje 5: Javne nabavke,
- Poglavlje 6: Pravo privrednih društava,
- Poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine,
- Poglavlje 8: Konkurencija,
- Poglavlje 9: Finansijske usluge,
- Poglavlje 10: Informaciono društvo i mediji,
- Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj,
- Poglavlje 12: Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika,
- Poglavlje 13: Ribarstvo,
- Poglavlje 14: Transport,
- Poglavlje 15: Energetika,
- Poglavlje 16: Porezi,
- Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna unija,
- Poglavlje 18: Statistika,
- Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje,
- Poglavlje 20: Preduzetništvo i industrijska politika,

⁷⁵ Tačka 31. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

⁷⁶ Prihvatanje prava i obaveze članice EU, između ostalog, podrazumeva prestanak važenja svih međunarodnih sporazuma, koje je Srbija zaključila sa trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama, koji su nespojivi sa obavezama iz članstva u EU – tačka 32. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

⁷⁷ Tačka 37. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

⁷⁸ Tačka 33. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

Poglavlje 21: Transevropske mreže,
 Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata,
 Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava,
 Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbednost,
 Poglavlje 25: Nauka i istraživanje,
 Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura,
 Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promene,
 Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja,
 Poglavlje 29: Carinska unija,
 Poglavlje 30: Ekonomski odnosi sa inostranstvom,
 Poglavlje 31: Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika,
 Poglavlje 32: Finansijski nadzor,
 Poglavlje 33: Finansijske i budžetske odredbe,
 Poglavlje 34: Institucije,

Poglavlje 35: Ostala pitanja (ovo poglavlje sadrži mehanizam za praćenje postignutih dogovora u okviru dijaloga o normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova*).

Opštim pregovaračkim okvirom EU je predviđeno da mora biti obezbeđena opšta ravnoteža u pogledu napretka pregovora u okviru svih poglavlja. S tim u vezi posebna pažnja je posvećena poglavljima: 23. Pravosuđe i osnovna prava, 24. Pravda, sloboda i bezbednost i 35. Ostala pitanja (u delu koji se odnosi na normalizaciju odnosa između Srbije i Kosova*). Prva dva poglavlja su u neposrednoj vezi sa vrednostima na kojima je Unija zasnovana. Osim toga, od napretka koji se ostvari u ovim poglavljima zavisi delotvorna primena pravnog nasleđa EU u drugim pregovaračkim poglavljima. Iz ovih razloga je predviđeno da ukoliko napredak u ova dva poglavlja bude u zaostatku u odnosu na celokupan napredak pregovora, i nakon što iscrpi sve raspoložive mere, Evropska komisija će, na sopstveni zahtev ili na zahtev jedne trećine država članica, predložiti da se ne otvaraju i/ili ne zatvaraju druga pregovaračka poglavlja, dok se neravnoteža u ostvarenom napretku ne otkloni. O takvom predlogu Evropske komisije Savet odlučuje kvalifikovanim većinom.⁷⁹ Kada je reč o poglavlju 35, ono je izdvojeno zbog značaja normalizacije odnosa između Srbije i Kosova* za regionalni mir i stabilnost. Stoga je predviđeno da će se ista procedura primeniti ukoliko dođe do značajnog zaostatka u oblasti normalizacije odnosa sa Kosovom*, a razlog za to bude propust Srbije da postupa u dobroj veri, posebno kada je reč o primeni postignutih sporazuma.⁸⁰

Opšti pregovarački okvir EU posvećuje posebnu pažnju pitanju primene pravnih tekovina EU u kontekstu spora oko međunarodno-pravnog statusa Kosova*. U tom pogledu je predviđeno da Srbija mora da obezbedi da njen stav o statusu Kosova* ne stvara nikakvu prepreku niti ometa primenu pravnih tekovina.

⁷⁹ Tačka 24. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

⁸⁰ Tačka 25. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

Bilo kakva prepreka rešavaće se u toku pregovora u okviru odgovarajućeg poglavlja pravnih tekovina. U naporima da usagласи svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU, Srbija je posebno dužna da obezbedi da doneti propisi, uključujući njihov geografski opseg, nisu u suprotnosti sa sveobuhvatnom normalizacijom odnosa sa Kosovom*.⁸¹

1.5.3. Procedura pregovora o članstvu

Pregovori započinju analitičkim pregledom (skrining) pravnih tekovina. Skrining se sprovodi kako bi Evropska komisija objasnila pravne tekovine vlastima u Srbiji i ocenila u kojoj meri je Srbija pripremljena za otvaranje pregovora u pojedinačnim poglavljima.⁸² Rezultati skrininga su sadržani u izveštaju, kog sačinjava Evropska komisija, a u kom može da se preporuči otvaranje pregovora u pojedinim poglavljima ili da se pre toga ispune određeni uslovi. U ovom drugom slučaju Evropska komisija predlaže utvrđivanje merila za otvaranje poglavlja. O ovom predlogu Savet odlučuje jednoglasno.

Pre otpočinjana pregovora o pojedinim poglavljima država kandidat i Evropska unija usvajaju pregovaračke pozicije. Na predlog Evropske komisije, Savet utvrđuje pregovaračke pozicije EU za pojedinačna poglavlja. U okviru pregovaračkih pozicija Savet jednoglasno utvrđuje merila za privremeno zatvaranje svakog poglavlja.⁸³

Imajući u vidu značaj poglavlja 23. Pravosuđe i osnovna prava i poglavlja 24. Pravda, sloboda i bezbednost za uspešno sprovođenje prihvaćenog pravnog nasleđa, Opšti pregovarački okvir EU predviđa da se ova dva poglavlja otvaraju na početku pristupnih pregovora. U okviru pregovaračkih pozicija za ova poglavlja Savet će utvrditi prelazna merila, koja će se posebno odnositi na usvajanje propisa i uspostavljanje i jačanje administrativnih i pravosudnih struktura u Srbiji.⁸⁴ Evropska komisija će redovno obaveštavati Savet i dva puta godišnje podnositi izveštaje Savetu o ostvarenom napretku Srbije u ova dva poglavlja.⁸⁵ Slične procedure će se primenjivati na pitanja normalizacije odnosa između Srbije i Kosova*, koje će se razmatrati u okviru poglavlja 35. Ostala pitanja.⁸⁶

U toku pregovora Evropska komisija detaljno prati napredak Srbije u svim pregovaračkim poglavljima i o tome izveštava Savet. Evropska komisija, takođe, o toku pristupnih pregovora obaveštava Evropski savet i Evropski parlament.

Dinamika pregovora zavisi od pravilnog prenosa pravnih tekovina u pravni poredak Srbije, kao i njihovog delotvornog sprovođenja od strane administrativnih i pravosudnih organa. Kada Evropska komisija oceni da su izvršene odgovarajuće, stvarne reforme u datoj oblasti i da su ispunjena merila za privremeno zatvaranje pregovora predložiće Savetu da donese takvu odluku. O privremenom zatvaranju

⁸¹ Tačka 38. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

⁸² Tačka 40. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

⁸³ Tačka 42. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

⁸⁴ Tačka 43. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

⁸⁵ Tačka 44. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

⁸⁶ Tačka 45. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

poglavlja Savet odlučuje jednoglasno. Dogovori, koji se postignu u pojedinačnim poglavljima, ne mogu se smatrati konačnim dok se ne postigne opšti dogovor za sva poglavlja.⁸⁷ I kod privremeno zaključenih poglavlja Evropska komisija može predložiti njihovo ponovno otvaranje, posebno u slučajevima kada država kandidat ne ispuni važna merila ili ne izvrši svoje obaveze.⁸⁸

Odluku o zatvaranju pristupnih pregovora donosi Savet jednoglasno na osnovu izveštaja Evropske komisije u kome se potvrđuje da je Srbija ispunila sve zahteve, koji su utvrđeni Opštim pregovaračkim okvirom EU.⁸⁹

Nakon uspešnog okončanja pregovora pristupa se izradi nacрта Ugovora o pristupanju države kandidata Evropskoj uniji. Na osnovu nacрта ugovora Evropska komisija podnosi Savetu preporuku o prijemu države kandidata u članstvo u EU. Postupajući po ovoj preporuci Savet, pošto pribavi saglasnost Evropskog parlamenta, jednoglasno donosi odluku o prijemu države kandidata o članstvu u EU. Kada Savet donese takvu odluku država kandidat i postojeće države članice potpisuju Ugovor o pristupanju. Ugovor podleže ratifikaciji u svim država potpisnicama u skladu sa njihovim ustavnim procedurama. Država kandidat postaje članica Evropske unije onog datuma, koji je označen u Ugovoru o pristupanju, ako do tada bude okončan proces njegove ratifikacije. Do tada ona ima status pristupajuće države i može da komentariše nacрте i predloge odluka Unije, da se izjašnjava o zajedničkim pitanjima, ali bez prava glasa.

1.5.4. Nova metodologija proširenja Evropske unije

Postojeći pregovarački okvir za pristupanje trećih država Evropskoj uniji često je kritikovan od strane država članica EU, ali i od država kandidata, kao previše formalistički, neefikasan, dugotrajan i neadekvatan, posebno kada je reč o obezbeđivanju poštovanja osnovnih vrednosti Unije. Rasprostranjena korupcija i problemi u vezi sa vladavinom prava i demokratijom u pojedinim „novim“ državama članicama u Istočnoj Evropi, kao i spor napredak država kandidata u regionu Zapadnog Balkana, iziskivali su promene u metodologiji proširenja Unije. Na inicijativu Francuske i još nekih „starih“ država članica, Evropska komisija je 5. februara 2020. godine usvojila predlog nove metodologije proširenja.⁹⁰ Na sednici od 25. marta 2020. godine Savet EU je podržao novu metodologiju proširenja u odnosu na države Zapadnog Balkana.

Osnovni cilj nove metodologije proširenja je unapređenje i povećanje efikasnosti celokupnog pristupnog procesa, kako bi se efekti reformi i približavanja

⁸⁷ Tačka 41. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

⁸⁸ Tačka 49. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

⁸⁹ Tačka 20. Opšteg pregovaračkog okvira. U pitanju su zahtevi iz tačke 23. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

⁹⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and social committee and the Committee of the Regions Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, Brussels 5.2.2020. COM (2020) 57 final.

Uniji odrazili na kvalitet života građana države kandidata. U tom smislu nova metodologija proširenja bi trebalo da čitav proces pristupanja trećih država Uniji učini predvidljivijim, kredibilnijim, dinamičnijim, uz jače političko vođstvo.

Kao jedna od osnovnih pretpostavki za uspeh pristupnog procesa identifikovano je jačanje međusobnog poverenja, kao i preuzimanje jasnih obaveza od obe strane u procesu. To znači da lideri država Zapadnog Balkana moraju da pokažu veći kredibilitet prilikom sprovođenja fundamentalnih reformi, posebno kada je reč o vladavini prava, borbi protiv korupcije, funkcionisanju demokratskih institucija i javne uprave i usklađivanju sa spoljnom politikom Unije. S tim u vezi, države članice i njihovi građani očekuju da nove države članice dele i poštuju iste osnovne vrednosti na kojima su zasnovane Evropska unija i njene članice. S druge strane, od Evropske unije se očekuje da usvoji pristup zasnovan na konkretnim zaslugama, kada je reč o prijemu novih država članica.

Povećanje kredibiliteta procesa pristupanja zahteva veći fokus na fundamentalne reforme u državama kandidatima. Pregovori o fundamentalnim pitanjima se otvaraju prvi, zatvaraju poslednji i diktiraju tempo celokupnih pristupnih pregovora. Ti pregovori se zasnivaju na sledećim smernicama:

- Utvrđivanju mape puta za poglavlja, koja se odnose na vladavinu prava, sa jasnim početnim i prelaznim merilima. Nijedno poglavlje ne može biti privremeno zatvoreno dok se ne ispune merila u poglavljima vezanim za vladavinu prava;
- Utvrđivanju mape puta za funkcionisanje demokratskih institucija i reformu javne uprave;
- Uspostavljanju jače veze između programa ekonomskih reformi, kako bi se pomoglo državi kandidatu da ispuni ekonomske kriterijume za članstvo.

Od lidera država Zapadnog Balkana se očekuje veće političko vođstvo i ispunjavanje preuzetih obaveza u procesu pristupanja Uniji. U tom smislu se ističe da odluka o pristupanju Uniji predstavlja dobrovoljnu odluku celokupnog društva i da svi društveni akteri moraju aktivno doprineti procesu potrebnih reformi. Jače političko liderstvo se očekuje i od država članica i organa Unije. Predviđeno je da će Evropska komisija, uz ocenu o napretku država kandidata, predlagati i korektivne mere, kako bi se ispravili nedostaci i manjkavosti u procesu pristupanja. Takođe, predlaže se veće korišćenje postojećih foruma i tela za dijalog na visokom nivou: Međuvladine konferencije, koja bi trebalo da se održi posle objavljivanja Godišnjeg izveštaja Evropske komisije o napretku država kandidata, kao Saveta za stabilizaciju i pridruživanje.

Nova metodologija proširenja donosi novine, koje bi trebalo da pregovarački proces učini efikasnijim. Predviđeno je grupisanje postojećih 35 pregovaračkih poglavlja u šest tematskih klastera i to:

1. Osnovna pitanja (poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava; poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbednost; poglavlje 5: Javne nabavke; poglavlje 18: Statistika; poglavlje 32: Finansijska kontrola);
2. Unutrašnje tržište (poglavlje 1: Sloboda kretanja robe; poglavlje 2:

Sloboda kretanja radnika; poglavlje 3: Pravo na poslovno nastanjivanje i sloboda pružanja usluga; poglavlje 4: Sloboda kretanja kapitala; poglavlje 6: Pravo privrednih društava; poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine; poglavlje 8: Politika konkurencije; poglavlje 9: Finansijske usluge; poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja);

3. Konkurentnost i inkluzivni rast (poglavlje 10: Informaciono društvo i mediji; poglavlje 16: Porezi; poglavlje 17: Ekonomska i monetarna unija; poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje; poglavlje 20: Preduzetništvo i industrijska politika; poglavlje 25: Nauka i istraživanje; poglavlje 26: Obrazovanje i kultura; poglavlje 29: Carinska unija);

4. Zelena agenda i održiva povezanost (poglavlje 14: Transportna politika; poglavlje 15: Energetika; poglavlje 21: Transevropske mreže; poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promene);

5. Resursi, poljoprivreda i kohezija (poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj; poglavlje 12: Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika; poglavlje 13: Ribarstvo; poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; poglavlje 33: Finansijske i budžetske odredbe);

6. Spoljni odnosi (poglavlje 30: Spoljni odnosi; poglavlje 31: Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika).

Grupisanje pregovaračkih poglavlja u tematske klastere bi trebalo da omogućiti veći fokus na suštinske sektore u političkom dijalogu i lakšu identifikaciju najvažnijih i najhitnijih reformi u pojedinim sektorima. Pregovori o svakom klasteru će se otvarati odjednom, u celini, nakon ispunjavanja početnih merila, umesto, kao do sada, posebno za svako pregovaračko poglavlje. To bi trebalo da ubrza pregovarački proces i učini ga efikasnijim.

Na kraju, nova metodologija proširenja uvodi veću predvidljivost, ali i uslovljenost procesa pristupanja. Od posebnog je značaja da državama kandidatima bude unapred jasno šta Unija očekuje od njih u različitim fazama pristupnog procesa. Evropska komisija će utvrditi jasnije smernice o prioritetima reformi. Na međuvladinim konferencijama bi trebalo da budu utvrđeni planovi reformi, koje bi trebalo sprovesti u narednoj godini. Takođe, trebalo bi da budu identifikovani klasteri, koji će biti otvoreni ili zatvoreni, kada budu ispunjena odgovarajuća merila. To će političkim liderima država kandidata pružiti jasniju sliku o tome šta treba učiniti u narednom periodu, kako bi zemlja napredovala u procesu pristupanja.

Napredak u procesu pristupanja donosi određene pogodnosti za državu kandidata. Ukoliko ispunjava prioritete u sprovođenju reformi, država kandidat može biti integrisana u pojedine politike i programe Unije, kao i jedinstveno tržište. Osim toga, napredak u procesu reformi može rezultirati povećanjem sredstava iz fondova Unije i većim investicijama Unije u dotičnoj državi.

Međutim, nova metodologija predviđa i određene sankcije u slučaju duže i ozbiljnije stagnacije ili nazadovanja u sprovođenju potrebnih reformi. Odluka o eventualnim sankcijama se donosi na osnovu procene Evropske komisije date u godišnjim izveštajima o napretku. Tom prilikom se uzima u obzir sveukupna

ravnoteža u napretku u pristupnim pregovorima i obim u kojem su fundamentalne reforme sprovedene, posebno u oblasti vladavine prava. U ozbiljnim slučajevima, Evropska komisija može predložiti da države članice po pojednostavljenoj proceduri odluče o nekoj od sledećih mera:

- Prekid pregovora u određenim oblastima ili u najtežim slučajevima, suspenziju celokupnih pregovora. U tom slučaju privremeno zatvorena poglavlja mogu biti ponovo otvorena, ako se ispune uslovi;
- Smanjenju sredstava iz fondova Unije, uz izuzetak sredstava za podršku civilnom društvu;
- Povlačenju ili suspenziji koristi iz bliže integracije, kao što su pristup programima Unije ili jednostrane koncesije za pristup tržištu Unije.

Prema tome, proces pristupanja treće države Evropskoj uniji nije jednosmeran. Zavisno od uspeha u sprovođenju reformi i ispunjavanja kriterijuma za članstvo zavisi u kom smeru će se država kandidat kretati: ka postepenoj integraciji u politike i programe Unije ili ka stagnaciji, a u najtežim slučajevima i suspenziji pregovaračkog procesa. To su ujedno i najvažnije promene, koje donosi nova metodologija proširenja. Ona bi trebalo da čitav proces pristupanja Uniji učini transparentnijim, predvidljivijim i efikasnijim. U krajnjem ishodu, nova metodologija bi trebalo da obezbedi da u momentu stupanja u članstvo Unije, nova država članica bude u mogućnosti da ispunjava sve obaveze, koje proizilaze iz Osnivačkih ugovora.

1.5.5. Primena nove metodologije proširenja na Srbiju

Srbija je 10. jula 2020. godine prihvatila novu metodologiju proširenja. U skladu sa odlukom Srbije, Savet EU je na sednici od 6. maja 2021. godine doneo odluku o primeni nove metodologije na Srbiju.⁹¹ Do tog momenta Srbija je otvorila tek 18 od 35 pregovaračkih poglavlja i privremeno zatvorila samo 2 poglavlja. Nova metodologija donosi mogućnost ubrzanja pristupnih pregovora grupisanjem pregovaračkih poglavlja u šest klastera. Naime, umesto da se pregovaračka poglavlja otvaraju pojedinačno, ona se po novoj metodologiji otvaraju istovremeno u okviru jednog klastera.

Nova metodologija proširenja stavlja u prvi plan osnovna pitanja: vladavinu prava, funkcionisanje demokratskih institucija, reformu javne uprave i zaštitu ljudskih prava. Kao i do sada, poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava i 24 – Pravda, sloboda i bezbednost imaju status prioriternih poglavlja i diktiraju tempo celokupnih pristupnih pregovora. S tim u vezi, predviđeno je da ostala pregovaračka poglavlja neće moći biti zatvorena sve dok ne budu ispunjena prelazna merila u poglavljima 23 i 24. Ova dva poglavlja se poslednja zatvaraju, čime se, takođe, naglašava njihov značaj. Međuvladina konferencija, u okviru koje se vode pristupni pregovori, posebno će pratiti sprovođenje reformi u pregovaračkim poglavljima, koja spadaju u klaster 1 – Osnovna pitanja: poglavlja

⁹¹ Council of the European Union, doc. 8536/21, ELARG 26, Brussels, 6 May 2021. Osim Srbije, nova metodologija proširenja primenjivaće se i na Crnu Goru.

23 i 24, poglavlje 5 – Javne nabavke, poglavlje 18 – Statistika i poglavlje 32 – Finansijska kontrola. Nova metodologija daje veliki značaj borbi protiv korupcije. Previđeno je da nijedno pregovaračko poglavlje neće moći biti privremeno zatvoreno sve dok potrebne antikorupcijske mere u okviru tog poglavlja ne budu sprovedene. Nova metodologija donosi i mogućnost primene korektivnih mera u slučaju pojave ozbiljnijih problema u toku pregovora, u skladu sa načelom reverzibilnosti, koji je predviđen novom metodologijom.

Kada je reč o proceduri pregovora, nova metodologija predviđa snažnije političko vođstvo i održavanje međuvladine konferencije na ministarskom nivou, što bi trebalo da podstakne pregovarački proces. Na tim sastancima bi trebalo da se izvrši procena dosadašnjih pregovora, kao i da se naprave odgovarajući planovi za narednu godinu, uključujući otvaranje i zatvaranje klastera/pregovaračkih poglavlja i donošenje mogućih korektivnih mera. Predviđeno je da se Međuvladina konferencija na ministarskom nivou održava najmanje jednom godišnje, nakon objavljivanja godišnjeg izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije i njegovom usvajanju od strane Saveta EU. Osim toga, takvi sastanci se mogu održati i kada strane u pregovorima smatraju da je to potrebno. Pored Međuvladine konferencije, predviđeno je održavanje kontakata na najvišem političkom nivou i u okviru Saveta za stabilizaciju i pridruživanje, tela za primenu Sporazuma za stabilizaciju i pridruživanje. To će omogućiti kontinuirano održavanje političkog dijaloga, što bi trebalo da omogući bolje planiranje pregovaračkog procesa. Osim osnovnim pitanjima, posebna pažnja na tim sastancima biće posvećena pitanjima iz oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Postepeno usklađivanje spoljne politike Srbije sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom biće redovno praćeno tokom celokupnog pregovaračkog procesa, posebno u okviru Međuvladine konferencije na političkom nivou. Pojačan interes za usklađivanje spoljne politike Srbije sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU nije iznenađenje. Organi Unije i države članice već duže vreme insistiraju na ovom pitanju, posebno u odnosima sa glavnim konkurentima Unije: Rusijom i Kinom, imajući u vidu njihov pojačan angažman na prostoru Zapadnog Balkana. Za očekivati je da će se nastaviti sa takvim zahtevima, naročito u onim spoljnopolitičkim pitanjima, koja se tiču poštovanja osnovnih vrednosti EU. U tom smislu posebno će se procenjivati odnos Srbije i njeno opredeljivanje u međunarodnim forumima u vezi sa pitanjima, koja se odnose na masovno kršenje ljudskih prava, ratne zločine, ugrožavanje demokratije. U tom kontekstu od vlasti u Srbiji se očekuje da svojim građanima jasno predstave koristi i obaveze, koje proizilaze iz pristupnih pregovora, kao i da reaguju na moguće dezinformacije u vezi sa tim procesom.

Grupisanje pregovaračkih poglavlja u tematske klastere bi trebalo da omogući ubrzanje procesa pristupnih pregovora i lakšu identifikaciju problema, koji koče pregovore. U nastavku pregovaračkog procesa Evropska komisija će izvršiti procenu stanja u svim klasterima, kako bi identifikovala moguće prepreke za njihovo otvaranje. Osim toga, na osnovu tako utvrđenog stanja Evropska

komisija će dati odgovarajuće prepreke Srbiji za sprovođenje daljih reformi, koje će omogućiti brže otvaranje klastera. U svom izveštaju, koji će podneti Savetu EU, Evropska komisija će, takođe, dati procenu stanja vezanu za vladavinu prava, funkcionisanje demokratskih institucija i reformu javne uprave (oblasti obuhvaćene pregovaračkim poglavljima 23 i 24), kako bi se obezbedila koherentnost između klastera i ravnoteža u celokupnim pregovorima.

Nova metodologija predviđa mogućnost uključivanja Srbije u pojedine politike, programe i tržište Unije u slučaju uspešnog sprovođenja reformi, koje su dogovorene u pristupnim pregovorima. To će omogućiti i povećano finansiranje i investicije iz fondova Unije. Ove podsticajne mere će biti razmatrane u okviru odgovarajućih Odbora za stabilizaciju i pridruživanje. Prilikom odlučivanja o ovim merama vodiće se računa o interesima Srbije i Unije, kao i njihovim mogućim posledicama na regionalne ekonomske integracije.

Na kraju, nova metodologija povećava predvidljivost pristupnog procesa tako što zahteva od Unije postavljanje jasnijih zahteva za državu kandidata u svakoj fazi pregovora, kao i određivanje korektivnih mera u slučaju ozbiljnog i dužeg zastoja ili nazadovanja u reformama. Pored uskraćivanja pristupa programima, politikama i tržištu Unije, te mere uključuju i ponovno otvaranje već privremeno zatvorenih poglavlja ili klastera. Evropska komisija u svom godišnjem izveštaju o napretku Srbije razmatra donošenje korektivnih mera imajući u vidu celokupnu ravnotežu pristupnih pregovora. U tom pogledu je predviđena i veća uloga država članica, koje i same mogu zahtevati od Evropske komisije da reaguje u slučaju ozbiljne stagnacije ili nazadovanja u procesu sprovođenja reformi.

1.5.6. Harmonizacija zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti životne sredine

Od Srbije se očekuje da u toku pristupnog procesa harmonizuje svoje zakonodavstvo i politike sa pravnim tekovinama i politikama EU. Međutim, harmonizacija zakonodavstva se ne svodi samo na formalno usklađivanje propisa sa pravnim tekovinama EU. Državni organi, posebno sudovi, u momentu pristupanja Srbije Evropskoj uniji moraju biti osposobljeni i u stanju da tako harmonizovane propise efikasno i pravilno primenjuju. Jedan od kriterijuma za članstvo u Evropskoj uniji jeste stabilnost institucija, koje garantuju vladavinu prava, demokratiju i poštovanje ljudskih prava. U krajnjoj instanci, ove vrednosti štite sudovi. Zbog toga se insistira na nezavisnosti i nepristrasnosti sudova, koji obezbeđuju poštovanje i primenu propisa Unije u državama članicama. U tom smislu nacionalni sudovi su deo pravosudnog sistema Evropske unije. Srbija će, takođe, morati u toku pristupnog procesa da reformiše javnu upravu, kako bi odgovorila zahtevima za članstvo u Uniji. Madridskim kriterijumom iz 1995. godine predviđeno je da država kandidat mora imati odgovarajuće administrativne kapacitete, koji omogućuju potpunu i pravilnu primenu pravnih tekovina EU, kako

bi se obezbedila harmonična integracija te države u Uniju.

Malo je reći da je usklađivanje zakonodavstva sa pravom organizacije, koja ima tako složen pravni poredak, kao što je slučaj sa EU, izuzetno zahtevan zadatak. Uspešno sprovođenje postupka harmonizacije podrazumeva poznavanje izvora prava EU i karakteristika pravnog sistema EU, posebno odnosa između prava EU i nacionalnih prava država članica. O kakvoj se složenoj tvorevini radi najbolje svedoči presuda Suda pravde u predmetu *Van Gend en Loos*: „...Zajednica (sada „Unija“, prim. aut.) predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju korist su države članice ograničile svoja suverena prava, mada u ograničenim oblastima, i čiji su subjekti ne samo države članice, već i njihovi državljani. Nezavisno od zakonodavstva država članica, pravo Zajednice stoga ne nameće samo obaveze pojedincima, već im, takođe, dodeljuje i prava, koja postaju deo njihovog pravnog nasleđa“.⁹² Pravo, koje se stvara u okviru EU, pokazuje mnoge karakteristike prava u federalnim državama: ima primat nad nacionalnim pravima država članica i može neposredno stvarati prava i obaveze za pojedince, koje su sudovi država članica dužni da štite. EU ima jedinstven pravosudni sistem, koji uključuje nacionalne sudove država članica i na čijem vrhu se nalazi Sud pravde u Luksemburgu.

To znači da nije samo dovoljno identifikovati i mehanički transponovati pravila iz odgovarajućeg propisa EU u domaći pravni poredak. Treba voditi računa o prirodi svakog pojedinačnog propisa EU. Primera radi, uredbe EU predstavljaju opšte pravne akte, imaju obavezujuće dejstvo i direktno se primenjuju u svim državama članicama. Za razliku od njih uputstva EU obavezuju države članice u pogledu cilja, koji se želi postići, dok ostavljaju slobodu izbora u pogledu načina i sredstava za postizanje tog cilja. Uputstva se uglavnom koriste, kao sredstvo za harmonizaciju i približavanje nacionalnih propisa država članica. U pojedinim slučajevima je granica između uredbe i uputstva zamagljena, tako da se dešava da propis nosi naziv uredbe, ali je po svojoj sadržini blizak uputstvu i obrnuto. Slično je i sa odlukama EU. Odluke predstavljaju pojedinačne pravne akte, koji u potpunosti obavezuju subjekte kojima su upućene. Međutim, pojedini akti Saveta EU nose naziv „odluke“ mada se u suštini radi o opštim pravnim aktima. Neke od tih „odluka“ su tzv. „organske prirode“ i predviđaju izmene u institucionalnoj strukturi EU.

Takođe, treba voditi računa da se od Srbije očekuje da u toku trajanja pristupnih pregovora uskladi svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU. Pojam „pravne tekovine“ (*EU acquis*) je znatno širi od prava EU i označava celokupno pravno nasleđe EU. On obuhvata, ne samo pozitivno pravo EU, već i tzv. „meko pravo“ u koje spada praksa organa i drugih tela EU i posebno stavovi i tumačenja Suda pravde. U skladu sa osnivačkim ugovorima EU, Sud pravde obezbeđuje poštovanje prava u tumačenju i primeni Ugovora. Formalno pravno,

⁹² Predmet 26/62, *Van Gend en Loos v. Netherlands Fiscal Administration* (1963) ECR 1.

odluke Suda pravde se odnose samo na sporove u kojima su donete. Međutim, u praksi, dejstvo odluka Suda pravde prevazilazi okvire pojedinačnih predmeta. Pravni sistem EU nije kompletan. Postoji niz pravnih praznina, koje je Sud pravde bio primoran da popunjava, često veoma širokim tumačenjima osnivačkih ugovora. U takvim okolnostima Sud pravde je nastojao da u cilju postizanja pravne sigurnosti i izvesnosti definiše odgovarajuća opšta načela, koja obavezuju organe EU, države članice i ostale subjekte komunitarnog prava. Pored popunjavanja pravnih praznina, Sud pravde je dao značajan doprinos daljem razvoju prava EU, stalno ga prilagođavajući potrebama prakse.

U pravne tekovine EU spadaju i odluke donete u okviru međunarodnih organizacija, čiji članovi su države članice EU ili Unija, kao i međunarodni sporazumi, koje su zaključili Unija ili njene države članice. Posebno, kada je reč o propisima, koji se neposredno ili posredno odnose na primenu ili zaštitu vrednosti EU. S tim u vezi, treba imati u vidu da Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda predstavlja deo pravnih tekovina Unije.

Do momenta izdavanja ove knjige Srbija je otvorila 22 od 35 pregovaračkih poglavlja i privremeno zatvorila 2 pregovaračka poglavlja. Otvorena su dva od šest pregovaračkih klastera: Klaster 1: Osnovna pitanja i Klaster 4: Zelena agenda i održiva povezanost.

Klaster 4: Zelena agenda i održiva povezanost obuhvata četiri pregovaračka poglavlja: 14: Transportna politika; 15: Energetika; 21: Transevropske mreže i 27: Životna sredina i klimatske promene. Mada se najveći broj pravnih tekovina EU, koje se odnose na zaštitu životne sredine i borbu protiv klimatskih promena nalazi u poglavlju 27., posebna pravila se mogu naći i u ostalim poglavljima u okviru klastera 4. U nastavku ćemo se osvrnuti na obaveze, koje proizilaze iz međunarodnih ugovora u ovoj oblasti, koje su zaključili Evropska unija i/ili njene države članice u okviru Saveta Evrope i Ujedinjenih nacija. Takvi međunarodni sporazumi obavezuju organe i države članice EU i smatraju se delom pravnih tekovina EU.

Članom 3. Ugovora o Evropskoj uniji određeni su ciljevi, koje Unija treba da ostvari. Kada je reč o odnosima sa svetom predviđeno je da će Unija, između ostalog, podržavati i promovisati svoje vrednosti i dati doprinos održivom razvoju planete. Članom 191. Ugovora o funkcionisanju EU propisano je da će Unija i države članice, u okviru svojih ovlašćenja, sarađivati sa trećim zemljama i nadležnim međunarodnim organizacijama u oblasti životne sredine. Ta saradnja može obuhvatiti i zaključivanje međunarodnih sporazuma između Unije i zainteresovanih trećih strana. Time se ne isključuje pravo država članica da i one zaključuju međunarodne sporazume u ovoj oblasti, posebno u slučaju da su oni otvoreni samo za države, a ne i za međunarodne organizacije. U cilju zaštite životne sredine i borbe protiv klimatskih promena Unija i njene države članice su zaključile brojne međunarodne sporazume, koji predstavljaju deo njenih pravnih tekovina.

Kada je reč o zaštiti životne sredine poseban značaj ima Arhuska konvencija o dostupnosti informacija, učešća javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, koja je usvojena u okviru

Ekonomске komisije UN za Evropu 1998. godine i stupila na snagu 2001. godine. Ovu konvenciju je potpisala Unija zajedno sa svojim država članicama. Arhuska konvencija je blisko povezana sa primenom vrednosti demokratije i poštovanja ljudskih prava, s obzirom da predviđa pravo na zdravu životnu sredinu, kao osnovno ljudsko pravo i učešće javnosti u svim pitanjima zaštite životne sredine.

U oblasti klimatskih pomena Unija i njene države članice su zaključile niz međunarodnih ugovora u okviru Ujedinjenih nacija, koje se odnose na ovaj problem. S tim u vezi izdvajamo Okvirnu konvenciju UN o klimatskim promenama zaključena u Parizu 2015. i Klimatski pakt iz Glazgova 2021. godine.

Materija zaštite životne sredine i borbe protiv klimatskim promena je predmet regulative, koja je usvojena u okviru Saveta Evrope. Imajući u vidu da su sve države članice EU istovremeno članice i Saveta Evrope, međunarodne konvencije i drugi akti usvojeni u okviru ove organizacije čine deo pravnih tekovina EU. Posebno mesto među tim konvencijama zauzima Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja se smatra delom opšteg načela prava EU o zaštiti ljudskih prava. Imajući u vidu da sve brojniju praksu Evropskog suda za ljudska prava, koja tretiraju pravo na zdravu životnu sredinu, kao osnovno ljudsko pravo, od država kandidata za članstvo u EU se očekuje da Evropsku konvenciju tumače u skladu sa presudama Evropskog suda za ljudska prava. Osim toga, u okviru Saveta Evrope je zaključen niz konvencija, koje se odnose na zaštitu ljudskih prava: Konvencija o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine iz 1998. godine, Bernska konvencija o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa iz 1979. godine, Evropska socijalna povelja iz 1966. godine, revidirana 1996. godine i dr. Sve one, takođe, predstavljaju deo pravnih tekovina EU.

Od Srbije se, takođe, očekuje da ispuni međunarodne obaveze, koje je prihvatila u okviru Berlinskog procesa, kao što je Deklaracija o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan, usvojenoj u Sofiji 10. novembra 2020. godine. Cilj ove deklaracije je usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, radi ispunjenja ciljeva iz Evropskog zelenog dogovora da evropska ekonomija i društvo postanu klimatski neutralni do 2050. godine, kao i da se smanje emisije gasova sa efektom staklene bašte za 55% do 2030. godine, u odnosu na emisije iz 1990. godine.

Na kraju u pravne tekovine EU spadaju i propisi, koji su usvojeni u okviru Energetske zajednice čiji su članovi, između ostalih, Srbija i Evropska unija.

Literatura

- Borchardt, K.D. (2016). *Abeceda prava Europske unije*, Brisel.
- Bouzoraa, Y. (2023). The Value of Democracy in EU Law and Its Enforcement: A Legal Analysis. *European Papers-A Journal on Law and Integration*, 8 (2), 809-851.
- Chalmers, D., Davies, G., Monti, G., Heyvaert, V. (2024). *European Union law: text and materials*. Cambridge university press.
- Council of the European Communities (1967). *Treaty establishing a single Council and a single Commission of the European Communities*. Official Journal of the European Communities, 152, 2.
- Council of the European Union. (2003). *The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration*, 2518th Council Meeting, External Relations, Luxembourg, 16 June 2003, 10369/03 (Presse 166).
- Council of the European Union (2021). Council document 8536/21, ELARG 26, Brussels, 6 May 2021.
- Court of Justice of the European Union. (1957-1958). Case 9/56, Meroni v. High Authority, ECR 133.
- European Commission. (1999). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the stabilisation and association process for countries of South-Eastern Europe*, COM(1999) 235 final.
- European Commission. (2020). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions: Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*, COM(2020) 57 final, Brussels, 5 February 2020.
- European Community – Turkey Association Council. (1995). Decision 1/95 of the EC–Turkey Association Council of December 22, 1995. Official Journal of the European Communities, L 35, 1.
- European Union. (1992). *Treaty on European Union (Maastricht Treaty)*. Official Journal of the European Communities, C 191.
- European Union. (2014). *General EU negotiating framework*, AD 1/14, CONF-RS 1/14, Brussels, 9 January 2014.
- Knežević-Predić, V., Radivojević, Z. (2009). *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Medović V. (2018). *Pojmovnik EU*. Delegacija EU u Srbiji, Beograd.
- Medović, V. (2011). *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju: sa praksom Suda pravde EU*. Službeni Glasnik, Beograd.
- Medović, V. (2012). *Evropska unija posle Lisabonskog ugovora*, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Novi Sad.
- Medović, V. (2016). *Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji*, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Novi Sad.

- Medović, V. (2018). *Evropska unija – pravo i institucije*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad.
- Medović, V., Vapa-Tankosić, J. (2017). *Izazovi u primeni Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i pravnih tekovina EU*, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Novi Sad.
- Medović, V., Vapa-Tankosić, J., Mladenov, M. (2021). *Evropske vrednosti i pristupanje trećih država Evropskoj uniji*, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu.
- Medović, V., Vapa-Tankosić, J., Mladenov, M. (2023). *Primena Evropskih vrednosti u politikama Republike Srbije*, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu.
- Vukadinović, R. (2014). *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac, Pravni fakultet.
- Vukasović, P. (2007). *Istorijat evropskih integracija*. U J. Ćirić (Ur.), *Pedeset godina Evropske unije*. Beograd: Institut za uporedno pravo; Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji Republike Srbije.

DEO II – EKOLOŠKA KOMPONENTA ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) Evropske unije (EU) predstavlja jedan od najvažnijih mehanizama za usklađivanje poljoprivredne proizvodnje sa ciljevima održivog razvoja i zaštite životne sredine. Reforma ZPP-a, posebno u periodu od 2023. do 2027. godine, donela je jasne ekološke smernice, koje podstiču održivost u poljoprivredi, štite prirodne resurse i doprinose smanjenju negativnog uticaja poljoprivrede na ekosistem.

Jedan od ključnih ciljeva ZPP-a je doprinos Evropskom zelenom dogovoru (European Green Deal), koji predviđa postizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine. Nova pravila ZPP-a akcenat stavljaju na zaštitu biodiverziteta, smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte i unapređenje kvaliteta zemljišnih i vodnih resursa. „ZPP ne samo da mora obezbediti proizvodnju kvalitetne hrane, već i doprineti zaštiti prirodnih resursa i realizaciji klimatskih ciljeva EU“⁹³. Poljoprivreda je odgovorna za približno 10% ukupnih emisija stakleničkih gasova u EU, što podvlači značaj implementacije klimatskih ciljeva u ovom sektoru⁹⁴.

Reforma ZPP-a uvodi dva osnovna stuba finansiranja: direktne subvencije poljoprivrednicima i razvoj ruralnih područja. Unutar ovih instrumenata, poseban fokus stavljen je na agroekološke mere, koje podstiču poljoprivrednike da primenjuju prakse, koje čuvaju životnu sredinu, kao što su rotacija useva, zaštitne zone i organska proizvodnja.

ZPP 2023–2027 uključuje precizno definisane ekološke ciljeve, koji se odnose na⁹⁵:

- Zaštita agroživotne sredine. Mnogi programi se fokusiraju na očuvanje zemljišta, smanjenje zagađenja voda i promovisanje agrošumarstva;
- Bezbednost i kvalitet hrane. EU nastoji da osigura visok nivo standarda u pogledu zdravlja ljudi i dobrobiti životinja, kao i da smanji upotrebu pesticida i antibiotika;
- Klimatske ciljevi. Ove mere uključuju smanjenje emisija ugljen-dioksida (CO₂) iz poljoprivrede i povećanje kapaciteta skladištenja ugljenika u zemljištu i biljkama.

⁹³ European Commission (2019). *The European Green Deal (COM/2019/640 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>

⁹⁴ Kolasa-Więcek, A. (2018). Neural modeling of greenhouse gas emission from agricultural sector in European Union member countries. *Water, Air, & Soil Pollution*, 229 (6), 205.

⁹⁵ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

Model savremene zelene multifunkcionalne poljoprivrede, kojeg promoviše ZPP, integriše proizvodnju hrane, zaštitu prirodnih resursa i održivi razvoj ruralnih zajednica. Ovaj model podrazumeva višenamensko korišćenje poljoprivrednog zemljišta i primenu tehnologija, koje povećavaju ekonomsku efikasnost, a istovremeno smanjuju štetne uticaje na ekosistem.

Ekološka komponenta ZPP EU predstavlja temelj za prelazak na održivu i klimatski odgovornu poljoprivredu. Njena uspešna implementacija zavisice od saradnje između država članica, poljoprivrednika i naučne zajednice. Republika Srbija, kao kandidat za članstvo u EU, dobija zadatak da uskladi svoju poljoprivrednu politiku sa ZPP EU, kako bi doprinosila globalnim ekološkim ciljevima i osigurala održivost svoje poljoprivredne proizvodnje.

2.1. Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije: ekološka komponenta

2.1.1. Ekološki aspekti Zajedničke poljoprivredne politike

ZPP predstavlja jedan od ključnih stubova evropskih integracija, osmišljen kako bi se obezbedila stabilnost poljoprivrednog sektora, unapredila prehrambena sigurnost i podržao ruralni razvoj. Poslednje reforme ZPP-a donose poseban fokus na „zelenu dimenziju“ politike, sa ciljem prilagođavanja izazovima klimatskih promena i očuvanja prirodnih resursa. Zelena ZPP se temelji na konceptu održive poljoprivrede, koja promoviše ekološke prakse, smanjuje negativne uticaje na životnu sredinu i podržava biološku raznovrsnost.

Reformisana Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) za period 2023–2027. godine uvodi inovativne pristupe i obavezujuće ekološke mere kako bi se podržao prelazak ka održivoj poljoprivredi. Ključne karakteristike ove zelene ZPP uključuju ekološku uslovljenost, ekosheme i podršku biološkoj raznovrsnosti. Ekološka uslovljenost podrazumeva obavezu poljoprivrednika da poštuju osnovne standarde zaštite životne sredine, uključujući smanjenje upotrebe pesticida, zaštitu vode i zemljišta, kao i očuvanje prirodnih staništa. Ekosheme predstavljaju dobrovoljne mere koje nude dodatne finansijske podsticaje poljoprivrednicima koji primenjuju napredne ekološke prakse, kao što su organska poljoprivreda, agrošumarstvo i metode za smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte. Takođe, ZPP naglašava značaj očuvanja biološke raznovrsnosti kroz zaštitu prirodnih ekosistema i unapređenje staništa u ruralnim područjima. Poljoprivrednici su podstaknuti da primenjuju prakse poput sejanja mešovitih kultura, očuvanja živih ograda i zaštite divljih vrsta, čime doprinose ekološkoj održivosti poljoprivrede⁹⁶.

⁹⁶ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

Glavni ciljevi zelene ZPP mogu se grupisati u tri oblasti⁹⁷:

- Borba protiv klimatskih promena. Poljoprivredni sektor je odgovoran za značajan deo emisija gasova sa efektom staklene bašte u Evropi. Zelena ZPP promoviše prakse, koje smanjuju emisije, poput upotrebe obnovljivih izvora energije, unapređenja energetske efikasnosti i bolje obrade stajnjaka.
- Zaštita prirodnih resursa. Voda, zemljište i vazduh su ključni resursi za poljoprivredu. ZPP uvodi mere koje sprečavaju degradaciju zemljišta, smanjuju zagađenje voda nitratima i podržavaju održivo upravljanje vodnim resursima.
- Održiva proizvodnja hrane. Evropa teži proizvodnji hrane, koja je ne samo bezbedna i kvalitetna, već i održiva. Strategija „Od farme do viljuške“ (Farm to Fork Strategy) predstavlja osnovu za usklađivanje prehrambenih sistema sa principima zelene ZPP.

Agroekološke mere su centralni deo zelene ZPP, jer direktno doprinose ostvarivanju ciljeva u vezi sa klimom i životnom sredinom. One obuhvataju⁹⁸:

- Organsku poljoprivredu, koja promoviše upotrebu metoda gajenja biljaka i uzgoja životinja koje su u skladu s okolinom, uz minimalnu upotrebu sintetičkih đubriva, pesticida, veterinarskih lekova i dr.
- Rotaciju useva (plodored), koja pomaže u održavanju odgovarajuće strukture i plodnosti zemljišta, te smanjuje rizik od širenja bolesti i štetočina.
- Očuvanje pejzažnih elemenata, kao što su žive ograde, drvoređi i pojasevi vegetacije, koji pomažu u sprečavanju erozije i obezbeđuju stanište za divlje životinje i korisne organizme.

Svaka članica Evropske unije ima obavezu da prilagodi svoje nacionalne strateške planove, kako bi implementirala ciljeve inovirane ZPP. Ovo podrazumeva usklađivanje shema subvencija, jačanje kapaciteta za edukaciju poljoprivrednika i razvoj istraživanja, koja podržavaju ekološke prakse⁹⁹.

Zelena Zajednička poljoprivredna politika EU predstavlja ambiciozan i sveobuhvatan okvir za transformaciju evropske poljoprivrede ka održivom modelu. Fokus na ekološke standarde, biološku raznovrsnost i borbu protiv klimatskih promena, ne samo da unapređuje poljoprivredne prakse, već doprinosi globalnim naporima za zaštitu planete. Uvođenjem agroekoloških mera, EU osigurava da poljoprivreda postane deo rešenja, a ne uzroka ekoloških problema.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Pe'Er, G., Zinngrebe, Y., Moreira, F., Sirami, C., Schindler, S., Müller, R., ... & Lakner, S. (2019). A greener path for the EU Common Agricultural Policy. *Science*, 365 (6452), 449–451.

2.1.2. *Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije 2023–2027.*

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) Evropske unije predstavlja jedan od najstarijih i najznačajnijih mehanizama evropskih integracija, čija je svrha obezbeđivanje stabilnog i produktivnog poljoprivrednog sektora, kao i unapređenje životnog standarda ruralnog stanovništva. Period 2023–2027. donosi značajne reforme u okviru ZPP-a, sa posebnim fokusom na održivost, zaštitu životne sredine i digitalizaciju poljoprivrede. Ove promene su deo šire strategije Evropske unije za postizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine, poznate kao „Evropski zeleni dogovor“¹⁰⁰.

Novi okvir ZPP-a postavlja tri glavna cilja¹⁰¹:

- Jačanje otpornosti poljoprivrednog sektora. ZPP nastoji da obezbedi stabilne prihode poljoprivrednicima i poveća otpornost na ekonomske i klimatske šokove.
- Unapređenje održivosti. Fokus je na primeni praksi, koje smanjuju emisije gasova sa efektom staklene bašte, štite prirodne resurse i podržavaju biodiverzitet.
- Podrška generacijskoj obnovi. Poseban akcenat stavljen je na privlačenje mladih u poljoprivredni sektor kroz finansijske podsticaje i edukativne programe.

Ključne komponente zelene ZPP¹⁰²:

1. Ekološka uslovljenost (eng. Green Conditionality) je centralni element reformisanog ZPP-a. Poljoprivrednici koji primaju subvencije iz ZPP fondova sada su obavezni da poštuju minimalne ekološke standarde. To uključuje zaštitu kvaliteta zemljišta i vode, očuvanje prirodnih staništa i smanjenje upotrebe pesticida i mineralnih đubriva. Ovi zahtevi imaju za cilj postizanje balansa između proizvodnje hrane i očuvanja prirodnih resursa.

2. Ekosheme su dobrovoljni programi, koji nude dodatne finansijske podsticaje za poljoprivrednike, koji se odluče za primenu naprednih ekoloških praksi, kao što su organska poljoprivreda, agrošumarski sistemi i prakse, koje smanjuju emisije gasova sa efektom staklene bašte. Ekosheme su fleksibilne i prilagođene potrebama pojedinačnih članica EU, što omogućava integraciju lokalnih specifičnosti.

3. Podrška mladim poljoprivrednicima. Kako bi se podstakla generacijska obnova u ruralnim područjima, ZPP obezbeđuje početnu finansijsku podršku za mlade poljoprivrednike, edukativne programe za unapređenje poslovnih veština i pomoć pri digitalizaciji i modernizaciji poljoprivrednih operacija.

¹⁰⁰ European Commission (2019). *The European Green Deal* (COM/2019/640 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>

¹⁰¹ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

¹⁰² Ibid.

Jedan od ključnih elemenata ZPP-a (2023–2027) je podrška digitalizaciji i uvođenju inovacija u poljoprivredni sektor. Kroz programe kao što su Horizon Europe, EU finansira istraživanja i razvoj tehnologija poput precizne poljoprivrede, upotrebe dronova za monitoring useva i implementacije veštačke inteligencije za optimizaciju prinosa. Digitalne tehnologije ne samo da povećavaju efikasnost poljoprivredne proizvodnje, već i smanjuju njen negativan uticaj na životnu sredinu¹⁰³.

Budžet ZPP-a za period 2021–2027. godine iznosi oko 387 milijardi evra, što ga čini jednom od najznačajnijih stavki budžeta Evropske unije. Ova sredstva su raspodeljena na dva glavna fonda: Evropski fond za garancije u poljoprivredi (EAGF) sa 291,1 milijardom evra i Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) sa 95,5 milijardi evra. Distribucija sredstava zasnovana je na principu pravičnosti, pri čemu se posebna pažnja posvećuje manjim gazdinstvima i marginalizovanim regionima. Od ukupnog iznosa, oko 264 milijarde evra EU sredstava namenjeno je za strateške planove ZPP-a u periodu 2023–2027, dok je preostalih 114,5 milijardi evra pokrivalo troškove u 2021. i 2022. godini, uključujući prelazne aranžmane, koji su produžili pravni okvir ZPP-a iz perioda 2014–2020 na 2021. i 2022. godinu¹⁰⁴.

Iako zemlje Zapadnog Balkana nisu članice Evropske unije, one imaju mogućnost da koriste predpristupne fondove (Instrument for Pre-Accession in Rural Development – IPARD) za usklađivanje svojih poljoprivrednih politika sa ZPP. Glavne koristi uključuju pristup savremenim tehnologijama, edukaciju poljoprivrednika, kao i finansijsku podršku za modernizaciju poljoprivredne proizvodnje. Usklađivanje sa ZPP predstavlja ključni korak ka integraciji u jedinstveno tržište EU¹⁰⁵.

Iako je reformisana ZPP dobila pohvale za integraciju ekoloških standarda, neki kritičari ukazuju na izazove poput složenih administrativnih procedura, rizik da članice EU ne postignu jednaki nivo implementacije, te potrebu za većom podrškom za prilagođavanje malih gazdinstava. Efikasnost ZPP zavisi od sposobnosti članica EU da prilagode nacionalne politike specifičnostima lokalnih zajednica¹⁰⁶.

¹⁰³ European Environment Agency - EEA (2023). *Rethinking agriculture*. <https://www.eea.europa.eu/publications/rethinking-agriculture>

¹⁰⁴ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

¹⁰⁵ European Commission (n.d.). *Overview of EU pre-accession assistance for rural development (IPARD III)*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/enlargement/pre-accession-assistance/overview_en

¹⁰⁶ Feindt, P. H., Grohmann, P., Häger, A. (2022). *The CAP post-2020 reform and the*

Zajednička poljoprivredna politika EU za period 2023–2027. godine predstavlja ambiciozan okvir za transformaciju evropske poljoprivrede ka održivijem, inkluzivnijem i inovativnijem modelu. Fokus na ekološke standarde, digitalizaciju i generacijsku obnovu osigurava dugoročnu konkurentnost sektora, dok istovremeno doprinosi globalnim ciljevima zaštite životne sredine. Uspeh ove politike zavisiće od efikasne implementacije i koordinacije na nivou Evropske unije i njenih članica.

2.1.3. *Aktuelni instrumenti i agroekološke mere reformisane Zajedničke poljoprivredne politike*

Reformisana Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) Evropske unije za period 2023–2027. godine predstavlja ambiciozan okvir usmeren na podršku održivoj poljoprivredi i ruralnom razvoju. Ova reforma uključuje uvođenje novih instrumenata i agroekoloških mera, koji podstiču prilagođavanje poljoprivrednih sistema ekološkim izazovima, kao što su klimatske promene, očuvanje prirodnih resursa i zaštita biološke raznovrsnosti.

Reformisana ZPP ima nekoliko ključnih ciljeva, uključujući povećanje konkurentnosti poljoprivrede, promovisanje održivog upravljanja resursima i jačanje ruralnih zajednica. Na ekološkom nivou, posebna pažnja posvećena je smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte, unapređenju kvaliteta zemljišta i vode te zaštiti ekosistema¹⁰⁷.

Ključni instrumenti reformisane ZPP:

1. Ekološka uslovljenost (Cross-compliance) je obavezan mehanizam, koji uslovljava dobijanje subvencija poštovanjem osnovnih standarda zaštite životne sredine, zdravlja biljaka i životinja, kao i dobrobiti životinja. Ovo uključuje smanjenje upotrebe pesticida i đubriva, očuvanje prirodnih staništa i poštovanje pravila o zaštiti voda. Cilj ovog instrumenta je postizanje boljeg balansa između poljoprivredne proizvodnje i zaštite životne sredine¹⁰⁸.
2. Ekosheme (Eco-schemes) su dobrovoljni programi namenjeni poljoprivrednicima, koji se odluču za primenu naprednih ekoloških praksi. Uključuju aktivnosti kao što su: organska poljoprivreda, agrošumarstvo, korišćenje pokrovnih useva za očuvanje plodnosti zemljišta, kao i mere za smanjenje emisija metana u stočarstvu. Poljoprivrednici koji učestvuju u ovim šemama dobijaju dodatne

¹⁰⁷ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

¹⁰⁸ Barral, S., Detang-Dessendre, C. (2023). Reforming the common agricultural policy (2023–2027): multidisciplinary views. *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*, 104 (1), 47–50.

finansijske podsticaje, čime se smanjuju finansijski rizici vezani za prelazak na održive prakse¹⁰⁹.

3. Strateški planovi država članica. Svaka članica EU razvija sopstvene strateške planove, koji integrišu lokalne potrebe i specifičnosti sa zajedničkim ciljevima ZPP-a. Ovi planovi uključuju precizne mere za unapređenje agroekoloških praksi, poput očuvanja biološke raznovrsnosti i smanjenja zagađenja voda nitratima. Strategija „Od farme do viljuške“ teži transformaciji prehrambenih sistema EU prema održivosti, bezbednosti i visokom kvalitetu hrane. Njeni ključni ciljevi uključuju smanjenje upotrebe pesticida za 50% do 2030. godine, kao i smanjenje upotrebe đubriva za 20% u istom periodu¹¹⁰.
4. Investicije u inovacije i digitalizaciju. Reformisana ZPP naglašava važnost inovacija i digitalizacije u poljoprivredi. Ulaganja u preciznu poljoprivredu, satelitsko praćenje i upravljanje resursima pomoću novih tehnologija smanjuju ekološki otisak poljoprivredne proizvodnje¹¹¹.

Agroekološke mere u reformisanoj ZPP:

1. Očuvanje biološke raznovrsnosti. Biološka raznovrsnost je u središtu ekoloških smernica ZPP-a. Poljoprivrednici se podstiču da primenjuju prakse, koje obogaćuju biodiverzitet, poput očuvanja pejzažnih elemenata, živih ograda i pojaseva vegetacije, što doprinosi zaštiti staništa i smanjenju erozije. Agroekološke mere promovisu očuvanje prirodnih staništa, kao što su šumski pojasevi, vlažne livade i koridori za divlje vrste. Poljoprivrednicima se nude podsticaji za sejanje mešovitih kultura i zaštitu tradicionalnih pejzaža¹¹².
2. Organska poljoprivreda zauzima centralno mesto u agroekološkim merama reformisane ZPP. Cilj EU je da se do 2030. godine najmanje 25% ukupne obradive površine koristi za organsku proizvodnju, što je u skladu sa ciljevima Evropskog zelenog dogovora¹¹³.
3. Rotacija i diverzifikacija useva. Rotacija useva smanjuje eroziju zemljišta, povećava njegovu plodnost i smanjuje potrebu za sintetičkim

¹⁰⁹ European Commission (2019). *The European Green Deal (COM/2019/640 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>

¹¹⁰ Eliasson, K., Wirén, L., Neset, T. S., Linnér, B. O. (2022). Transformations towards sustainable food systems: contrasting Swedish practitioner perspectives with the European Commission's Farm to Fork Strategy. *Sustainability Science*, 17 (6), 2411-2425.

¹¹¹ European Commission (2024). *The Digitalisation of the European Agricultural Sector*. Link: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digitalisation-agriculture?utm>

¹¹² Cerančević, Đ. (2024). *Utjecaj mjera Zajedničke poljoprivredne politike na očuvanje biološke raznolikosti* – doktorska disertacija Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Fakultet agrobiotehničkih znanosti, Osijek.

¹¹³ European Commission (2019). *The European Green Deal (COM/2019/640 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>

đubrivima. Ove mere doprinose otpornosti poljoprivrednih sistema na sušu i druge ekstremne vremenske uslove¹¹⁴.

4. Održivo upravljanje vodnim resursima. Agroekološke mere uključuju ulaganja u sisteme za navodnjavanje, koji smanjuju gubitke vode, kao i mere za zaštitu vodotokova od zagađenja nitratima i pesticidima¹¹⁵.
5. Smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte (GHG). ZPP podržava prelazak na prakse sa nižim ugljeničnim otiskom, poput smanjenja emisija metana u stočarstvu kroz unapređenje ishrane životinja i upotrebu anaerobnih digestora za obradu stajnjaka¹¹⁶.

Reformisana ZPP predviđa značajna sredstva za realizaciju agroekoloških mera. Od ukupnog budžeta ZPP-a za period 2023–2027, više od 40% sredstava alocirano je za ekološke programe. Ovo pokazuje snažnu posvećenost EU unapređenju održivosti poljoprivrednog sektora¹¹⁷.

Aktuelni instrumenti i agroekološke mere reformisane ZPP čine osnovu za transformaciju evropskog poljoprivrednog sektora ka održivijem i otpornijem modelu. Kroz kombinaciju obaveznih i dobrovoljnih programa, strateškog planiranja i finansijskih podsticaja, ZPP omogućava poljoprivrednicima da usvoje prakse, koje ne samo da unapređuju proizvodnju, već i štite prirodu i klimu. Ova politika, uz podršku inovacija i lokalnih inicijativa, igra ključnu ulogu u postizanju ciljeva održivog razvoja EU.

2.1.4. Ekološke smernice Zajedničke poljoprivredne politike

U reformisanom periodu 2023–2027. godine, ZPP stavlja poseban akcenat na ekološke smernice, koje imaju za cilj zaštitu prirodnih resursa, smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte i očuvanje biološke raznovrsnosti. Ove smernice su integrisane kroz niz instrumenata i strategija, koje podstiču prelazak na održive poljoprivredne prakse.

Ekološke smernice ZPP-a oslanjaju se na tri osnovna principa¹¹⁸:

1. Očuvanje prirodnih resursa – zaštita zemljišta, vode i vazduha;

¹¹⁴ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

¹¹⁵ European Environmental Agency – EEA (2024). *Onečišćenje, prekomjerna uporaba i klimatske promjene ugrožavaju otpornost vodoopskrbe u Europi*. Link: <https://www.eea.europa.eu/highlights/oneciscenje-prekomjerna-uporaba-i-klimatske>

¹¹⁶ European Commission (2019). *The European Green Deal (COM/2019/640 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>

¹¹⁷ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

¹¹⁸ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

2. Ublažavanje klimatskih promena – smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte kroz održivu poljoprivredu;
3. Očuvanje biološke raznovrsnosti – očuvanje staništa, divljih vrsta i ekosistema.

Ovi principi su u skladu sa ciljevima evropskog Zelenog dogovora (European Green Deal), koji teži postizanju klimatske neutralnosti EU do 2050. godine.

Ekološke smernice ZPP-a značajno menjaju način na koji se poljoprivreda praktikuje u EU. Poljoprivrednici su sada suočeni sa većim očekivanjima u vezi sa očuvanjem prirodnih resursa i smanjenjem negativnog ekološkog otiska svojih aktivnosti. Na primer, uvođenje precizne poljoprivrede omogućava efikasnije upravljanje resursima poput vode i đubriva, što direktno doprinosi održivosti¹¹⁹. U isto vreme, podsticaji za prelazak na organsku poljoprivredu dodatno smanjuju upotrebu sintetičkih hemikalija, dok agrošumarstvo omogućava integraciju šuma i poljoprivrednih površina radi očuvanja zemljišta i smanjenja emisija CO₂.

Iako ekološke smernice ZPP-a predstavljaju značajan korak ka održivijoj poljoprivredi, njihova implementacija dolazi sa izazovima. Poljoprivrednici često navode visoke troškove prilagođavanja, nedostatak znanja o održivim praksama i administrativne prepreke, kao glavne barijere¹²⁰. Stoga je neophodno ulagati u edukaciju, istraživanja i inovacije, kako bi se olakšala tranzicija ka održivijim sistemima.

Ekološke smernice Zajedničke poljoprivredne politike EU predstavljaju temeljan korak ka zaštiti životne sredine i postizanju održivog razvoja u poljoprivredi. Kroz mehanizme poput ekološke uslovljenosti, ekoshema i strategije „Od farme do viljuške“, ZPP teži smanjenju ekološkog otiska i očuvanju biološke raznovrsnosti. Iako postoje izazovi u implementaciji, jasno je da su ove smernice ključne za ostvarenje ciljeva evropskog Zelenog dogovora i dugoročno unapređenje poljoprivrednih praksi u EU.

2.1.5. Klimatski i ekološki ciljevi Zajedničke poljoprivredne politike

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) Evropske unije (EU) odigrava ključnu ulogu u transformaciji poljoprivrednog sektora prema održivijim i ekološki odgovornijim praksama. Reforme ZPP-a za period 2023–2027 fokusiraju se na integraciju klimatskih i ekoloških ciljeva, koji su u skladu sa širim strateškim okvirima EU, poput Evropskog zelenog dogovora (European

¹¹⁹ Getahun, S., Kefale, H., Gelaye, Y. (2024). Application of precision agriculture technologies for sustainable crop production and environmental sustainability: A systematic review. *The Scientific World Journal*, 2024 (1), 2126734.

¹²⁰ Jouzi, Z., Azadi, H., Taheri, F., Zarafshani, K., Gebrehiwot, K., Van Passel, S., Lebailly, P. (2017). Organic farming and small-scale farmers: Main opportunities and challenges. *Ecological economics*, 132, 144-154.

Green Deal) i strategije „Od farme do viljuške“. Cilj ovih reformi je smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte (GHG), očuvanje prirodnih resursa i podrška biološkoj raznovrsnosti.

2.1.5.1. Klimatski ciljevi Zajedničke poljoprivredne politike

Poljoprivredni sektor u EU odgovoran je za oko 10% ukupnih emisija GHG, pri čemu najveći deo dolazi iz stočarstva i upotrebe đubriva¹²¹. ZPP uvodi niz mera za smanjenje emisija i adaptaciju na klimatske promene¹²²:

- Smanjenje emisija metana i azotnih oksida. ZPP promovise prakse poput poboljšanja upravljanja stajskim đubrivom, smanjenja upotrebe sintetičkih đubriva i prelaska na organsku proizvodnju. Ove mere su usklađene sa Globalnim sporazumom o metanu, kojem je EU potpisnica.
- Povećanje kapaciteta za skladištenje ugljenika. Agrošumarstvo, očuvanje močvarnih područja i sadnja pokrovnih useva predstavljaju ključne strategije za povećanje skladištenja ugljenika u zemljištu. Prema istraživanjima ove prakse mogu doprineti značajnom smanjenju neto emisija iz poljoprivrede.
- Podrška obnovljivim izvorima energije. Investicije u biogas postrojenja, solarne panele na farmama i upotrebu biomase direktno doprinose smanjenju zavisnosti od fosilnih goriva.

2.1.5.2. Ekološki ciljevi Zajedničke poljoprivredne politike

Ekološki ciljevi ZPP-a usmereni su na očuvanje prirodnih resursa i unapređenje ekosistema, koji podržavaju održivu poljoprivredu. Glavni ekološki ciljevi ZPP-a su:

- Očuvanje biološke raznovrsnosti. ZPP prepoznaje ulogu biološke raznovrsnosti u održavanju zdravlja agroekosistema. Poljoprivrednici su podstaknuti da održavaju prirodna staništa, poput živih ograda i travnjaka, i koriste polikulture umesto monokultura¹²³.
- Zaštita zemljišta i vode. Mere za očuvanje plodnosti zemljišta, poput rotacije useva, malčovanja i redukovane obrade radi smanjenja erozije, ključne su za dugoročnu produktivnost. Programi za smanjenje zagađenja voda nitratima i pesticidima dodatno podržavaju ekološke ciljeve¹²⁴.

¹²¹ European Parliament (2023). *Climate impact of the EU agrifood system*. Link: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739327/EPRS_ATAG%282023%29739327_EN.pdf

¹²² European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

¹²³ Hermoso, V., Carvalho, S. B., Giakoumi, S., Goldsborough, D., Katsanevakis, S., Leontiou, S., ... & Yates, K. L. (2022). The EU Biodiversity Strategy for 2030: Opportunities and challenges on the path towards biodiversity recovery. *Environmental Science & Policy*, 127, 263-271.

¹²⁴ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

- Ekosheme i agroekološke mere. Ekosheme, kao deo reformisanog ZPP-a, nude finansijske podsticaje poljoprivrednicima, koji implementiraju ekološke prakse. Npr. organska poljoprivreda i agrošumarstvo uključeni su u ove programe, čime se podržava prelazak na održive sisteme¹²⁵.

Države članice EU imaju odgovornost da prilagode svoje nacionalne strateške planove, kako bi uključile klimatske i ekološke ciljeve ZPP-a. Ovi planovi uključuju precizne mere za smanjenje emisija, očuvanje prirodnih resursa i unapređenje biološke raznovrsnosti, prilagođene lokalnim potrebama i specifičnostima.

Klimatski i ekološki ciljevi ZPP-a predstavljaju značajan iskorak ka održivijoj i otpornijoj poljoprivredi u EU. Uvođenjem inovativnih mera, poput ekoshema i podrške za obnovljive izvore energije, ZPP ne samo da unapređuje poljoprivrednu praksu, već i doprinosi globalnim naporima za ublažavanje klimatskih promena. Budući izazovi zahtevaju kontinuiranu saradnju između država članica, poljoprivrednika i istraživačkih zajednica, kako bi se postigli ambiciozni ciljevi postavljeni ovim reformama.

2.1.6. *Zaštita agro-životne sredine, bezbednost i kvalitet hrane u EU*

Zaštita agro-životne sredine, bezbednost i kvalitet hrane predstavljaju centralne prioritete ZPP EU. Ove teme su usklađene sa Evropskim zelenim dogovorom (European Green Deal), koji teži transformaciji evropske ekonomije ka klimatskoj neutralnosti do 2050. godine. U okviru ZPP-a, specifični ciljevi i mere podržavaju održivu poljoprivredu, bezbednost prehrambenih proizvoda i visok standard kvaliteta hrane.

2.1.6.1. *Zaštita agro-životne sredine*

Zaštita agro-životne sredine podrazumeva primenu praksi, koje čuvaju prirodne resurse, smanjuju emisije gasova sa efektom staklene bašte i obezbeđuju biološku raznovrsnost. Prema EC (2021)¹²⁶, poljoprivreda mora igrati ključnu ulogu u smanjenju negativnog uticaja na životnu sredinu kroz integraciju inovativnih i održivih metoda proizvodnje.

Ekološka uslovljenost (cross-compliance) predstavlja osnovni mehanizam ZPP-a, kojim se dodela subvencija uslovljava pridržavanjem standarda za zaštitu životne sredine. Pored toga, agroekološke mere obuhvataju aktivnosti, kao što su: organska poljoprivreda, smanjenje upotrebe pesticida i sintetičkih đubriva, očuvanje prirodnih staništa, korišćenje pokrovnih useva za sprečavanje erozije zemljišta. Ove mere su deo strateških planova zemalja članica EU, koji integrišu lokalne specifičnosti i zajedničke ciljeve ZPP-a¹²⁷.

¹²⁵ European Commission (2019). *The European Green Deal (COM/2019/640 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>

¹²⁶ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

¹²⁷ Ibid.

Reformisana ZPP podržava primenu precizne poljoprivrede, satelitskog nadzora i digitalnih alata za upravljanje resursima. Ove tehnologije omogućavaju efikasnije korišćenje vode, energije i đubriva, smanjujući ekološki otisak poljoprivredne proizvodnje¹²⁸.

2.1.6.2. Bezbednost hrane u Evropskoj uniji

EU ima jedan od najstrožih regulatornih okvira za bezbednost hrane na svetu. Strategija „Od farme do viljuške“ obuhvata sve faze proizvodnje, prerade, distribucije i potrošnje hrane. Prema Evropskoj agenciji za bezbednost hrane¹²⁹, ključni aspekti ovog okvira uključuju:

- Identifikaciju i kontrolu rizika od zagađenja hrane,
- Strogu kontrolu ostataka pesticida i veterinarskih lekova,
- Monitoring prisustva mikrobioloških patogena.

Sistem obaveštavanja o bezbednosti hrane (Rapid Alert System for Food and Feed – RASFF) omogućava brzu razmenu informacija između zemalja članica EU o opasnostima za bezbednost hrane. Sistem pomaže u sprečavanju distribucije potencijalno opasnih proizvoda i obezbeđuje visoke standarde bezbednosti¹³⁰.

Promocija lokalnih i organskih prehrambenih proizvoda doprinosi bezbednosti hrane kroz transparentnost u lancu snabdevanja. EU podstiče kratke lance snabdevanja i označavanje geografskog porekla, što garantuje visok kvalitet i bezbednost proizvoda¹³¹.

2.1.6.3. Kvalitet hrane u Evropskoj uniji

Jedan od glavnih instrumenata za obezbeđenje kvaliteta hrane su geografske oznake, poput Zaštićene oznake porekla (PDO) i Zaštićene geografske oznake (PGI). Ove oznake garantuju da proizvodi potiču iz specifičnih regija i da zadovoljavaju stroge standarde kvaliteta¹³².

¹²⁸ European Commission (2024). *The Digitalisation of the European Agricultural Sector*. Link: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digitalisation-agriculture?utm>

¹²⁹ Georgia, G., Milen, G., Raquel, G. M., Angelo, M., Alexandros, G., ... & Bernard, B. (2024). *EFSA's activities on Emerging Risks in 2023*, European Food Safety Authority (EFSA), (Vol. 21, No. 12, p. 9198E). Link: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.2903/sp.efsa.2024.EN-9198>

¹³⁰ Kowalska, A., Manning, L. (2021). Using the rapid alert system for food and feed: Potential benefits and problems on data interpretation. *Critical Reviews in Food Science and Nutrition*, 61 (6), 906–919.

¹³¹ Penker, M., Scaramuzzi, S., Edelmann, H., Belletti, G., Marescotti, A., Casabianca, F., Quiñones-Ruiz, X. F. (2022). Polycentric structures nurturing adaptive food quality governance-Lessons learned from geographical indications in the European

Union. *Journal of Rural Studies*, 89, 208–221.

¹³² European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

Organski proizvodi u EU podležu strogim propisima, koji se odnose na proizvodnju, preradu i označavanje. Ovi standardi obuhvataju zabranu upotrebe sintetičkih pesticida i đubriva, kao i humane uslove za držanje životinja. Organska proizvodnja ne samo da unapređuje kvalitet hrane, već i doprinosi zaštiti životne sredine¹³³.

EU postavlja visok standard za transparentnost i sledljivost u lancu snabdevanja. Korišćenjem digitalnih tehnologija, kao što su blockchain i sistemi elektronskog praćenja, omogućava se potrošačima da prate poreklo proizvoda i obezbede visok nivo poverenja u kvalitet hrane¹³⁴.

2.1.6.4. Izazovi i perspektive

Klimatske promene predstavljaju ozbiljan izazov za agro-životnu sredinu, bezbednost i kvalitet hrane. Ekstremne vremenske prilike, kao što su suše i poplave, ugrožavaju poljoprivrednu proizvodnju i stabilnost prehrambenih sistema¹³⁵.

Uspešna implementacija ekoloških mera i visokih standarda zahteva stalnu edukaciju i tehničku podršku poljoprivrednicima. EU intenzivno ulaže u programe obuke i promociju inovacija, kako bi poljoprivrednici bili bolje pripremljeni za izazove.

Evropska unija ima snažan uticaj na globalne standarde zaštite životne sredine, bezbednosti i kvaliteta hrane. Kroz trgovinske sporazume i razvojne programe, EU promoviše svoje standarde, kao model za održivu poljoprivredu u celom svetu.

Zaštita agro-životne sredine, bezbednost i kvalitet hrane u EU predstavljaju temelje Zajedničke poljoprivredne politike i Evropskog zelenog dogovora. Integracijom inovativnih tehnologija, stroge regulative i promocije održivih praksi, EU ne samo da unapređuje svoje prehrambene sisteme, već i doprinosi globalnim ciljevima održivog razvoja. Ulaganjem u ove prioritete, EU potvrđuje svoju ulogu lidera u oblasti održive poljoprivrede i bezbednosti hrane.

2.1.7. Model savremene zelene multifunkcionalne poljoprivrede

Savremena zelena multifunkcionalna poljoprivreda predstavlja koncept, koji objedinjuje proizvodne, ekološke i društvene funkcije poljoprivrednog sektora. Ovaj model se oslanja na principe održivosti, inovacija i multifunkcionalnosti, kako bi istovremeno zadovoljio potrebe za hranom, očuvao prirodne resurse i doprineo

¹³³ Bostan, I., Onofrei, M., Gavriluță, A. F., Toderășcu, C., & Lazăr, C. M. (2019). An integrated approach to current trends in organic food in the EU. *Foods*, 8 (5), 144.

¹³⁴ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

¹³⁵ Toromade, A. S., Soyombo, D. A., Kupa, E., & Ijomah, T. I. (2024). Reviewing the impact of climate change on global food security: Challenges and solutions.

ruralnom razvoju¹³⁶. Multifunkcionalnost omogućava diverzifikaciju prihoda poljoprivrednika putem dodatnih aktivnosti, poput agroturizma, obrazovnih programa i proizvodnje energije iz obnovljivih izvora. Evropska unija (EU) i globalne organizacije, poput FAO-a, sve više promovišu ovaj pristup kao ključni element u suočavanju s izazovima klimatskih promena, degradacije zemljišta i očuvanja biološke raznovrsnosti.

Osnovni principi zelene multifunkcionalne poljoprivrede:

- *Održiva proizvodnja hrane*. Zelena poljoprivreda stavlja fokus na proizvodne prakse koje minimalizuju negativan uticaj na životnu sredinu, poput smanjenja upotrebe pesticida, optimizacije korišćenja vode i energije, te unapređenja plodnosti zemljišta prirodnim metodama. Primeri uključuju praksu rotacije useva, agrošumarstvo i organsku proizvodnju. Ove prakse, ne samo da povećavaju otpornost sistema na klimatske promene, već i dugoročno osiguravaju ekonomsku stabilnost poljoprivrednika¹³⁷.
- *Ekološka funkcija*. Jedan od ključnih ciljeva multifunkcionalne poljoprivrede je očuvanje i unapređenje ekosistema. Poljoprivredne površine mogu služiti kao staništa za divlje vrste, doprineti skladištenju ugljenika i smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte. Evropski zeleni dogovor (European Green Deal) naglašava važnost integracije agroekoloških mera, poput stvaranja zelenih koridora i zaštite močvarnih područja, kako bi se očuvala biološka raznovrsnost i prirodni resursi.
- *Društvena dimenzija*. Pored ekoloških i ekonomskih benefita, zelena poljoprivreda ima značajan uticaj na društveni aspekt, kroz unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima i promociju socijalne kohezije¹³⁸.

Savremena zelena poljoprivreda snažno se oslanja na inovacije i digitalne tehnologije. Precizna poljoprivreda, koja uključuje korišćenje senzora, satelitskog praćenja i dronova, omogućava efikasno upravljanje resursima i smanjenje ekološkog otiska. Prema istraživanjima EFSA (2024)¹³⁹, upotreba digitalnih alata može smanjiti potrošnju vode za navodnjavanje za 20–30% i optimizovati upotrebu đubriva za 15%. Inovacije u biotehnologiji, poput razvoja

¹³⁶ Renting, H., Rossing, W. A., Groot, J. C., Van der Ploeg, J. D., Laurent, C., Perraud, D., ... & Van Ittersum, M. K. (2009). Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework. *Journal of environmental management*, 90, S112–S123.

¹³⁷ Dönmez, D., Isak, M. A., İzgü, T., Şimşek, Ö. (2024). Green Horizons: Navigating the future of agriculture through sustainable practices. *Sustainability*, 16 (8), 3505.

¹³⁸ García-Llorente, M., Rossignoli, C. M., Di Iacovo, F., & Moruzzo, R. (2016). Social farming in the promotion of social-ecological sustainability in rural and periurban areas. *Sustainability*, 8(12), 1238.

¹³⁹ Georgia, G., Milen, G., Raquel, G. M., Angelo, M., Alexandros, G., ... & Bernard, B. (2024). *EFSA's activities on Emerging Risks in 2023*, European Food Safety Authority (EFSA), (Vol. 21, No. 12, p. 9198E). Link: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.2903/sp.efsa.2024.EN-9198>

otpornijih sorti biljaka, takođe, igraju važnu ulogu. Ove tehnologije omogućavaju prilagođavanje poljoprivrednih sistema ekstremnim vremenskim uslovima, čime se povećava njihova otpornost na klimatske promene.

Evropska unija, kroz reformisanu Zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP), pruža značajnu podršku prelasku na multifunkcionalne modele poljoprivrede. Ekosheme i agroekološke mere predstavljaju ključne instrumente za finansiranje održivih praksi. Npr. poljoprivrednici koji se odluče za organske metode proizvodnje ili implementaciju agrošumarstva mogu dobiti dodatne subvencije¹⁴⁰. Na globalnom nivou, inicijative poput ciljeva održivog razvoja (SDGs) i FAO-ovog programa za klimatski pametnu poljoprivredu pružaju strateški okvir i finansijsku podršku za transformaciju poljoprivrednih sistema.

Iako zelena multifunkcionalna poljoprivreda nudi brojne prednosti, postoje i izazovi u njenoj implementaciji. Ovi izazovi uključuju:

- Visoke inicijalne troškove prelaska na održive prakse, što može biti prepreka za manje poljoprivrednike,
- Potrebu za edukacijom i podizanjem svesti, kako među poljoprivrednicima, tako i među potrošačima,
- Nedovoljno razvijenu infrastrukturu u ruralnim područjima, koja može ograničiti pristup inovativnim tehnologijama.

Rešavanje ovih problema zahteva koordinisane napore vlada, privatnog sektora i međunarodnih organizacija, uz prilagođene mere podrške za specifične lokalne uslove.

Model savremene zelene multifunkcionalne poljoprivrede predstavlja integralni pristup, koji balansira proizvodne, ekološke i društvene funkcije poljoprivrednog sektora. Kroz primenu inovacija, očuvanje prirodnih resursa i promociju društvene kohezije, ovaj model doprinosi dugoročnoj održivosti i otpornosti poljoprivrednih sistema. Iako izazovi u implementaciji ostaju, strateške politike i tehnološke inovacije pružaju osnovu za uspešan prelazak na ovaj model u budućnosti.

2.1.8. Uticaj Zajedničke poljoprivredne politike na ruralni razvoj i socio-ekonomske aspekte

2.1.8.1. Podrška ruralnim zajednicama kroz fondove Evropske unije

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) predstavlja jedan od najvažnijih mehanizama za razvoj ruralnih područja, pružajući značajnu finansijsku podršku poljoprivrednicima, lokalnim zajednicama i ostalim privrednim subjektima u ruralnim područjima. Ova politika ima za cilj, ne samo povećanje konkurentnosti poljoprivrede, već i sveukupni socio-ekonomski napredak ruralnih područja, poboljšanje životnog standarda ruralnog stanovništva i očuvanje životne sredine.

¹⁴⁰ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

Osnovna ideja ruralne politike EU je zadržavanje stanovništva u ruralnim područjima i podsticanje njihove ekonomske aktivnosti, kako bi se smanjila migracija u urbana područja, koja su već prenatrpana i gde je sve teže pronaći zaposlenje. U slučaju nemogućnosti pronalaska zaposlenja, imigranti iz ruralnih područjima ostvaruju pravo na socijalnu pomoć, što je u pravilu skuplje od obezbeđivanja adekvatnih uslova za njihov život i rad u sredinama iz kojih dolaze.

Jedan od ključnih instrumenata finansiranja unutar ZPP jeste Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD), koji pruža podršku širokom spektru razvojnih inicijativa. Ovaj fond finansira projekte, koji uključuju modernizaciju poljoprivredne proizvodnje, unapređenje ruralne infrastrukture, razvoj malih i srednjih preduzeća, digitalizaciju ruralnih zajednica i podsticanje ekološki održive proizvodnje.

Prema podacima EC (2021)¹⁴¹, EAFRD raspolaže budžetom od 95,5 milijardi evra za period 2023–2027, što pokazuje koliki je značaj ovog fonda za razvoj ruralnih područja u EU. Pored podrške direktno usmerene ka poljoprivrednicima, značajan deo sredstava namenjen je poboljšanju infrastrukture u ruralnim područjima. To uključuje izgradnju i modernizaciju puteva i saobraćajne mreže, vodosnabdevanja i kanalizacije, digitalne infrastrukture (brzi internet), obrazovnih i zdravstvenih ustanova. Povećanje dostupnosti širokopojasnog interneta u ruralnim zajednicama može doprineti rastu preduzetništva i boljoj povezanosti lokalnih proizvođača s globalnim tržištima.

ZPP ne podržava samo tradicionalnu poljoprivrednu proizvodnju, već i diverzifikaciju ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima. To podrazumeva razvoj agroturizma, zanatske proizvodnje, prerade poljoprivrednih proizvoda i proizvodnju obnovljivih izvora energije. Na primer, strategija „Od farme do viljuške“ podstiče lokalnu proizvodnju i kraće lance snabdevanja, čime se otvaraju nova radna mesta i poboljšava ekonomska otpornost ruralnih zajednica¹⁴². Takođe, EAFRD kroz svoje programe pruža finansijsku podršku mladim preduzetnicima, koji žele da započnu inovativne projekte u ruralnim područjima, čime se smanjuje migracija stanovništva u gradska područja.

Primena ZPP u državama članicama EU donela je značajna poboljšanja u kvalitetu života i ekonomskoj stabilnosti ruralnih zajednica. Na primer, u Francuskoj je kroz Nacionalnu ruralnu mrežu, pod zajedničkim vođstvom Ministarstva poljoprivrede, Generalnog komesarijata za regionalnu jednakost (CGET) i Udruženja francuskih regiona (ARF), obezbeđen budžet od 23 miliona evra iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD) za period 2014-2020, što je doprinelo unapređenju održive poljoprivrede i ruralnog razvoja¹⁴³.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (2016). *The National Rural Network, a driver for rural areas*. Link: <https://agriculture.gouv.fr/national-rural-network-driver-rural-areas>

ZPP i njeni fondovi, pre svega EAFRD, igraju ključnu ulogu u podršci ruralnim zajednicama širom Evrope. Kroz ulaganja u infrastrukturu, digitalizaciju, ekološku održivost i diverzifikaciju ruralne ekonomije, ZPP doprinosi poboljšanju kvaliteta života i ekonomskoj stabilnosti ovih zajednica. Kako EU nastavlja da razvija strategije za održivi razvoj, očekuje se da će ovi fondovi i dalje biti ključni instrument za unapređenje ruralnih područja i prilagođavanje savremenim izazovima.

2.1.8.2. Efekti na zapošljavanje i demografsku strukturu ruralnih oblasti

ZPP ima značajan uticaj na zapošljavanje i demografsku strukturu ruralnih područja. Kroz različite mehanizme podrške, ZPP ne samo da doprinosi očuvanju postojećih radnih mesta u poljoprivredi, već i podstiče otvaranje novih radnih pozicija u povezanim sektorima, kao što su prehrambena industrija, logistika, organska proizvodnja i ruralni turizam. Ova politika igra ključnu ulogu u sprečavanju depopulacije ruralnih krajeva, podstičući generacijsku obnovu sela i smanjujući ekonomske razlike između urbanih i ruralnih regiona.

Podaci Evropske komisije pokazuju da preko 40 miliona ljudi u EU radi u poljoprivredi i prehrambenoj industriji, a dodatnih 22 miliona u industrijama direktno povezanim s ruralnom ekonomijom. U periodu 2014. – 2020. godine resursi ZPP bili su usmereni na pružanje tehnologija velike brzine, poboljšane internetske usluge i infrastrukturu za 18 miliona građana ruralnih područja, odnosno 6,4% ruralnog stanovništva EU¹⁴⁴.

Kroz finansijske instrumente, ZPP omogućava:

- Subvencije za poljoprivrednike, koje osiguravaju stabilnost prihoda i održivost poslova u ruralnim područjima;
- Podršku prerađivačkoj industriji i lokalnoj proizvodnji hrane, čime se povećava tražnja za radnom snagom u lancima snabdevanja;
- Razvoj agroekoloških i digitalnih inovacija, koji stvaraju nova radna mesta u oblastima održive poljoprivrede i pametnih ruralnih tehnologija.

Prema dostupnim istraživanjima, podsticaji za organske farme doveli su do povećanja zapošljavanja u ruralnim oblastima u zemljama poput Nemačke, Španije i Švedske.

Jedan od ključnih izazova ruralnih oblasti jeste starenje poljoprivredne populacije i odlazak mladih ka gradovima. Prosečna starost poljoprivrednika u EU iznosi 57 godina, dok je manje od 11% vlasnika poljoprivrednih gazdinstava

¹⁴⁴ European Commission (2022). *The common agricultural policy at a glance*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_en

mlađe od 40 godina¹⁴⁵. ZPP uključuje posebne programe za podršku mladim poljoprivrednicima, među kojima su¹⁴⁶:

- Subvencije za mlade poljoprivrednike u vidu bespovratnih sredstava i povoljnih kredita za pokretanje gazdinstava;
- Obuke i mentorstvo kroz programe digitalizacije i održivog razvoja u poljoprivredi;
- Porezne olakšice za mlade vlasnike farmi i startapove u ruralnim oblastima.

Studija Evropskog parlamenta (2023) pokazuje da su mere podrške mladim farmerima u Francuskoj i Italiji rezultirale povećanjem broja mladih preduzetnika u agrarnom sektoru za 17% u poslednjih deset godina¹⁴⁷.

Žene igraju ključnu ulogu u ruralnim zajednicama, ali se i dalje suočavaju sa izazovima u pristupu zemljištu, kreditima i ekonomskim prilikama. Prema podacima Eurostata, žene upravljaju sa oko 30% poljoprivrednih gazdinstava u EU. Ovaj podatak varira među zemljama članicama; na primer, u Holandiji žene upravljaju nešto više od 5% gazdinstava, dok je u Litvaniji taj udeo oko 47%¹⁴⁸. Niži udeo žena vlasnika poljoprivrednih gazdinstava, što pokazuje potrebu za dodatnim podsticajima. ZPP uključuje:

- Podršku preduzetnicima u ruralnim područjima, kroz programe razvoja ženskih zadruga i malih biznisa;
- Finansijske olakšice i grantove za žene u sektoru poljoprivrede, posebno u segmentima organske proizvodnje i ruralnog turizma;
- Mere socijalne inkluzije, koje osiguravaju ravnopravnost u pristupu resursima i profesionalnom razvoju.

U Sremu je opština Ruma kroz Program mera podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju obezbedila sredstva za subvencionisanje kamata na poljoprivredne kredite i osiguranje useva. Ove mere mogu doprineti većem uključivanju žena u poljoprivredne aktivnosti.

Ruralna područja Evrope se suočavaju sa smanjenjem populacije i migracijom stanovništva u urbane centre. Prema podacima Eurostata, između 2000. i 2020. godine, ruralna populacija u istočnoj i južnoj Evropi se smanjila za 12%, dok su mladi najviše pogođeni ovim trendom¹⁴⁹.

¹⁴⁵ Eurostat (2022). *Farmers and the agricultural labour force – statistics*. Link: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farmers_and_the_agricultural_labour_force_statistics

¹⁴⁶ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

¹⁴⁷ European Parliament (2023). *REPORT on generational renewal in the EU farms of the future*. Report - A9-0283/2023. Link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0283_EN.html

¹⁴⁸ Agroklub (2018). *Budućnost ZPP: Gde su sve žene?* <https://www.agroklub.rs/poljoprivredne-vesti/buducnost-zpp-gde-su-sve-zene/38370/>

¹⁴⁹ Eurostat (2022). *Farmers and the agricultural labour force – statistics*. Link: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farmers_and_the_agricultural_labour_force_statistics

Kako bi se preokrenuo ovaj proces, ZPP sprovodi strategije koje uključuju¹⁵⁰:

- Podsticaje za razvoj ruralnog preduzetništva i samozapošljavanje, posebno u agro-turizmu i zanatskoj proizvodnji;
- Infrastrukturalna ulaganja u škole, zdravstvene ustanove i digitalne servise kako bi se poboljšao kvalitet života;
- Mogućnosti zapošljavanja kroz LEADER program, koji podstiče lokalne razvojne inicijative.

Prema istraživanjima, mere ZPP smanjile su migraciju iz ruralnih područja, dok su istovremeno povećale zaposlenost mladih u poljoprivredi¹⁵¹.

Zajednička poljoprivredna politika EU značajno doprinosi zapošljavanju i demografskoj stabilnosti ruralnih oblasti. Kroz podršku mladima, ženama, ekološkoj i digitalnoj transformaciji poljoprivrede, ZPP pomaže u smanjenju migracija, povećava privredne mogućnosti i osigurava održivu budućnost za ruralne zajednice. Dugoročni efekti ove politike će se ogledati u stabilnijoj demografskoj slici i povećanoj ekonomskoj otpornosti ruralnih regiona širom Evrope.

2.1.8.3. Uloga Zajedničke poljoprivredne politike u diverzifikaciji ruralne ekonomije

Savremena ruralna ekonomija ne može se oslanjati isključivo na tradicionalnu poljoprivrednu proizvodnju, već zahteva diverzifikaciju kroz nove sektore, kako bi osigurala održivost i ekonomski razvoj. Evropska unija, kroz svoju Zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP), podstiče širenje ruralne privrede na oblasti kao što su: agroturizam, ekološki turizam, zanatska proizvodnja, digitalne usluge i obnovljivi izvori energije. Ovim se povećava broj radnih mesta u ruralnim područjima, dok se istovremeno omogućava veća stabilnost prihoda za poljoprivredna domaćinstva.

Agroturizam je jedan od najperspektivnijih sektora za diverzifikaciju ruralne ekonomije. On uključuje aktivnosti kao što su turistički smeštaj na farmama, edukativne radionice o poljoprivredi, degustacije lokalnih proizvoda i organizovane ture kroz seoske predele¹⁵². Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) finansira projekte, koji pomažu ruralnim preduzetnicima da razviju turističke kapacitete. Projekti finansirani iz ZPP omogućili su

¹⁵⁰ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

¹⁵¹ Papadopoulos, A. G. (2015). The impact of the CAP on agriculture and rural areas of EU member states. *Agrarian South: Journal of Political Economy*, 4 (1), 22–53.

¹⁵² Despotović, A., Joksimović, M., Svržnjak, K., Jovanović, M. (2017). Rural areas sustainability: agricultural diversification and opportunities for agri-tourism development. *Transcultural Studies*, 63 (3), 47–62.

poljoprivrednim gazdinstvima da prošire delatnost na pružanje turističkih usluga, što je dovelo do povećanja prihoda i smanjenja sezonskih oscilacija u zaradi¹⁵³.

Pored klasičnog agroturizma, ekološki turizam (eko-turizam) postaje sve značajniji segment ruralne ekonomije, jer se zasniva na principima održivosti, očuvanja prirodnih resursa i promocije autentičnih lokalnih iskustava. ZPP podržava eko-turističke inicijative, koje doprinose očuvanju biodiverziteta, smanjenju ekološkog otiska i poboljšanju kvaliteta života u ruralnim sredinama.

Ekološki turizam podrazumeva¹⁵⁴:

1. Posete zaštićenim prirodnim područjima (nacionalnim parkovima, rezervatima prirode, ekološkim selima),
2. Ekološke farme i edukativne centre, koji promovišu organsku poljoprivredu i održive prakse,
3. Smeštaj u energetske efikasne objekte (npr. eko-kuće, solarni bungalovi),
4. Aktivnosti sa niskim uticajem na životnu sredinu, kao što su planinarenje, biciklizam, posmatranje ptica i volontizam (kombinacija turizma i volonterskog rada).

Evropski fondovi su omogućili razvoj eko-sela u Sloveniji sa smeštajem u pasivnim kućama, gde posetioci mogu učestvovati u tradicionalnim seoskim poslovima i učiti o održivoj poljoprivredi. Jedan značajan primer je SATILU Eco Village, koje obuhvata 50 porodičnih kuća izgrađenih po standardima pasivnih kuća, 30 vertikalnih akvaponičkih sistema i 20 organskih farmi koza. Ovo selo je dizajnirano da bude energetski samodovoljno sa nultim ugljičnim otiskom¹⁵⁵. U Španiji, ruralni regioni koriste ZPP fondove za konverziju napuštenih sela u eko-turističke centre sa fokusom na ekološku proizvodnju hrane i obnovljive izvore energije¹⁵⁶.

¹⁵³ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

¹⁵⁴ Shedenov, U., Litvishko, O., Kazbekov, B., Suyunchaliyeva, M., Kazbekova, K. (2019). *Improvement of ecological tourism on the principles of sustainable economic development*. In E3S Web of Conferences (Vol. 135, p. 04047). EDP Sciences.

¹⁵⁵ Spirit Invest Slovenia (2021). *SATILU Eco Village*. Link: <https://investslovenia.spiritslovenia.eu/projekt/1454?regija=&vrednost=&tip=&sektor=&sortOrder=asc&sort=naziv&iskanje=&page=1&pageSize=20&l=EN>

¹⁵⁶ ThinkSPAIN (2021). *Refilling 'Empty Spain': Saving vanishing villages with 130 strategies and multi-million funding*. Link: <https://www.thinkspain.com/news-spain/32894/refilling-empty-spain-saving-vanishing-villages-with-130-strategies-and-multi-million-funding>



Slika 1. Anciles, selo u Leonu – provinciji, koja pati od brzog opadanja stanovništva u svojim ruralnim delovima¹⁵⁷

Prema istraživanjima, ekološki turizam u Evropi ima dinamičan rast tokom poslednjih nekoliko godina, a ruralna područja imaju potencijal da postanu ključne destinacije za ovu vrstu turizma.

Zanatska proizvodnja, koja uključuje ručno izrađene prehrambene proizvode, tradicionalne rukotvorine i lokalne gastronomske specijalitete, predstavlja značajan izvor prihoda u ruralnim krajevima. ZPP omogućava finansijsku podršku malim porodičnim preduzećima i zadrugama, koje žele da plasiraju svoje proizvode na tržište¹⁵⁸.

Kroz program LEADER, EU pruža podršku lokalnim inicijativama, koje podstiču razvoj tržišta za autentične ruralne proizvode, kao što su organski sirevi i suhomesnati proizvodi u Francuskoj, koji su uz pomoć ZPP dobili pristup širim tržištima i povećali izvoz¹⁵⁹. Sledeći primer je proizvodnja lavandinog ulja u Hrvatskoj, gde su lokalni poljoprivrednici dobili subvencije za preradu i pakovanje, što je omogućilo veću konkurentnost njihovih proizvoda¹⁶⁰.

¹⁵⁷ <https://www.thinkspain.com/news-spain/32894/refilling-empty-spain-saving-vanishing-villages-with-130-strategies-and-multi-million-funding>

¹⁵⁸ Lingham, S., Hill, I., Manning, L. (2022). *Artisan food production: What makes food 'artisan'?*. In *Artisan and handicraft entrepreneurs: Past, present, and future* (pp. 101–117). Cham: Springer International Publishing.

¹⁵⁹ European Parliament (2023). *REPORT on generational renewal in the EU farms of the future*. Report - A9-0283/2023. Link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0283_EN.html

¹⁶⁰ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

ZPP prepoznaje ulaganje u obnovljive izvore energije kao ključni element za održivi razvoj ruralnih područja. Poljoprivrednici i ruralne zajednice mogu ostvariti benefite kroz instalaciju solarnih panela i vetroturbina na farmama, što omogućava smanjenje troškova energije i veću energetska nezavisnost i donosi ekološke benefite. Razvoj biogasa iz nusproizvoda poljoprivrede smanjuje zagađenje i generiše dodatni prihod za gazdinstva. U AP Vojvodini upotrebom raspoloživog životinjskog stajnjaka može se dobiti oko $1,6 \times 10^{10}$ kWh električne energije, dok se upotrebom biljnog poljoprivrednog otpada može dobiti oko $3,2 \times 10^9$ kWh električne energije godišnje¹⁶¹.

Diverzifikacija ruralne ekonomije je ključna za dugoročnu održivost ruralnih zajednica. Kroz ZPP, Evropska unija omogućava poljoprivrednicima i ruralnim preduzetnicima da prošire svoje poslovanje na nove sektore poput agroturizma, ekološkog turizma, zanatske proizvodnje i obnovljivih izvora energije. Ovi programi ne samo da povećavaju prihode i smanjuju zavisnost od subvencija, već i doprinose očuvanju kulturnog identiteta, ekonomskom jačanju ruralnih sredina i zaštiti životne sredine. Dugoročno, ZPP nastavlja da igra ključnu ulogu u unapređenju kvaliteta života u ruralnim područjima i njihovoj integraciji u širi ekonomski sistem Evrope.

2.1.8.4. Socijalna održivost i poboljšanje životnog standarda u ruralnim područjima

Jedan od ključnih aspekata ZPP je socijalna održivost, koja podrazumeva poboljšanje uslova života u ruralnim područjima kroz unapređenje infrastrukture, dostupnost javnih usluga i ekonomsko osnaživanje lokalnog stanovništva. Cilj ovih inicijativa je smanjenje razlika između urbanih i ruralnih područja, čime se omogućava veća društvena kohezija i dugoročna stabilnost ruralnih zajednica¹⁶².

Kvalitetna putna infrastruktura, digitalna povezanost i dostupnost obrazovnih i zdravstvenih ustanova ključni su faktori za unapređenje životnog standarda u ruralnim područjima. U tom kontekstu, ZPP finansira projekte modernizacije sela, koji uključuju¹⁶³:

- Izgradnju i obnovu lokalnih puteva, čime se poboljšava povezanost sa urbanim centrima i olakšava plasman poljoprivrednih proizvoda na tržište.

¹⁶¹ Prodanović, R., Bosković, J., Škrbić, S. (2018). *Potential of the Biogas Production from Waste Biomass in AP Vojvodina*, Proceedings 8th International Symposium on Natural Resources Management, pp. 43-51. Eds. D. Mihajlovic, B. Djordjevic, May 19, Faculty of management Zaječar, Megatrend University Belgrade, Republic of Serbia, Zajecar.

¹⁶² European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

¹⁶³ Koopmans, M. E., Rogge, E., Mettepenningen, E., Knickel, K., Šūmane, S. (2018). The role of multi-actor governance in aligning farm modernization and sustainable rural development. *Journal of rural studies*, 59, 252–262.

- Razvoj širokopojasnog interneta, omogućavajući digitalizaciju ruralnih područja i pristup e-upravnim, obrazovnim i medicinskim uslugama.
- Povećanje broja zdravstvenih centara i mobilnih medicinskih jedinica, što olakšava pristup lekarima i specijalističkim pregledima u selima.
- Investicije u obrazovne institucije, čime se omogućava veći broj škola u ruralnim područjima, kao i podrška programima stručnog obrazovanja za mlade poljoprivrednike.

Primera radi, u Španiji, kroz finansiranje iz ZPP, sprovedeni su projekti uvođenja telemedicine u udaljena sela, što je značajno poboljšalo kvalitet zdravstvene zaštite za starije stanovništvo¹⁶⁴. U drugim zemljama EU, subvencije su omogućile rekonstrukciju ruralnih škola, čime je povećan broj učenika, koji ostaju u lokalnim zajednicama umesto da migriraju u veće gradove.

Održivi razvoj ruralnih područja zavisi od mogućnosti zapošljavanja i stvaranja stabilnih izvora prihoda. ZPP pruža podršku ruralnim preduzetnicima i poljoprivrednim gazdinstvima kroz različite finansijske instrumente, kao što su¹⁶⁵:

- Bespovratna sredstva za osnivanje malih i srednjih preduzeća u ruralnim sredinama;
- Subvencije za mlade poljoprivrednike, koji žele da započnu sopstveni biznis i modernizuju proizvodne procese;
- Podsticaji za razvoj ženskog preduzetništva u poljoprivredi, čime se povećava ekonomska nezavisnost žena u ruralnim zajednicama.

Prema podacima Eurostat (2022)¹⁶⁶, stopa zaposlenosti u ruralnim područjima EU povećana je za 12% u poslednjih deset godina, a podrška iz ZPP imala je ključnu ulogu u ovom trendu. U Nemačkoj, kroz programe LEADER inicijative, stotine malih biznisa u ruralnim sredinama dobile su finansijsku podršku, što je smanjilo stopu nezaposlenosti i podstaklo lokalni razvoj. LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) je model lokalnog razvoja, koji traje više od 30 godina i omogućava lokalnim akterima da koriste endogeni razvojni potencijal svojih područja. Ovaj pristup je implementiran kroz oko 2 800 lokalnih akcionih grupa (LAG), koje obuhvataju 61% ruralnog stanovništva u EU, okupljajući javne, privatne i civilne aktere u određenim područjima¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Dubois, A., Sielker, F. (2022). Digitalization in sparsely populated areas: between place-based practices and the smart region agenda. *Regional Studies*, 56 (10), 1771–1782.

¹⁶⁵ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

¹⁶⁶ Eurostat (2022). *Farmers and the agricultural labour force – statistics*. Link: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farmers_and_the_agricultural_labour_force_-_statistics

¹⁶⁷ European Network for Rural Development (2023). *LEADER/CLLD*. https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld_en.html?utm_source=chatgpt.com

Ekološki odgovorna poljoprivreda igra značajnu ulogu u jačanju socijalne održivosti, jer obezbeđuje dugoročnu stabilnost ruralnih zajednica, smanjujući ekonomske i socijalne nejednakosti. ZPP podstiče^{168,169}:

- Organsku poljoprivredu i ekološke sertifikate, čime se povećava konkurentnost malih proizvođača na tržištu;
- Cirkularnu ekonomiju u poljoprivredi, gde se otpadni materijali ponovo koriste u proizvodnji, smanjujući troškove i ekološki otisak.
- Inovacije u održivoj proizvodnji hrane, poput precizne poljoprivrede i agrošumarstva, koje doprinose većoj produktivnosti uz manje negativnog uticaja na životnu sredinu.

U Danskoj, poljoprivrednici koji su prešli na organsku proizvodnju uz podršku ZPP, ostvarili su veći profit i pristupili širim tržištima, dok su u Mađarskoj subvencije omogućile prelazak sa intenzivne na održivu stočarsku proizvodnju, što je smanjilo ekološko zagađenje i poboljšalo kvalitet života lokalnog stanovništva¹⁷⁰.

ZPP ne podstiče samo ekonomski razvoj, već i unapređenje društvene infrastrukture, koja uključuje¹⁷¹:

- Kulturne centre i udruženja, koja promovišu tradicionalne vrednosti i lokalni identitet;
- Volonterske programe i međugeneracijske inicijative, koji povezuju starije i mlađe stanovnike ruralnih područja kroz projekte očuvanja kulturnog nasleđa i prirodnih resursa;
- Podršku sportskim i društvenim aktivnostima, koje doprinose kvalitetnijem životu u ruralnim područjima i smanjenju migracije mladih ka urbanim centrima.

U Finskoj, kroz finansiranje iz ZPP, osnovani su ruralni inkubatori za društvene inovacije, gde lokalno stanovništvo može da predloži projekte za poboljšanje zajednice i dobije podršku za njihovu realizaciju¹⁷².

Socijalna održivost ruralnih područja zavisi od sveobuhvatnog pristupa, koji uključuje unapređenje infrastrukture, razvoj obrazovnih i zdravstvenih usluga, povećanje mogućnosti zapošljavanja i podršku održivoj poljoprivredi. Kroz ZPP, Evropska unija omogućava ruralnim zajednicama da postanu

¹⁶⁸ European Commission (2019). *The European Green Deal (COM/2019/640 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>

¹⁶⁹ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

¹⁷⁰ European Network for Rural Development (2023). *LEADER/CLLD*. https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld_en.html?utm_source=chatgpt.com

¹⁷¹ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

¹⁷² European Network for Rural Development (2023). *LEADER/CLLD*. https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld_en.html?utm_source=chatgpt.com

ekonomski otpornije, socijalno inkluzivnije i ekološki održivije, čime se smanjuju razlike između urbanih i ruralnih područja. Dugoročno, ove mere ne samo da poboljšavaju kvalitet života u selima, već i doprinose očuvanju kulturnog identiteta i društvene kohezije u ruralnim područjima Evrope¹⁷³.

* * *

ZPP predstavlja ključni mehanizam za održivi razvoj ruralnih područja u Evropskoj uniji. Kroz svoje ekonomske, socijalne i ekološke komponente, omogućava modernizaciju poljoprivrede, povećava zaposlenost i doprinosi unapređenju životnog standarda u ruralnim područjima. Njegova uloga u podršci diverzifikaciji ekonomskih aktivnosti i očuvanju demografske stabilnosti sela čini ga neophodnim instrumentom za balansirani razvoj evropskog ruralnog prostora.

2.2. Ciljevi održivog razvoja Evropske unije i relevantne strategije

Održivi razvoj predstavlja ključnu paradigmu savremenog društva, usmerenu ka očuvanju prirodnih resursa, unapređenju kvaliteta života i obezbeđivanju održive budućnosti za sadašnje i buduće generacije. Evropska unija, kao globalni lider u sprovođenju održivih politika, aktivno radi na usklađivanju svojih razvojnih ciljeva sa Agendom 2030 Ujedinjenih nacija i njenih 17 ciljeva održivog razvoja (Sustainable Development Goals – SDGs)¹⁷⁴.

EU je kroz svoje politike, programe i strategije usvojila holistički pristup, koji uključuje socijalne, ekonomske i ekološke dimenzije razvoja. Ciljevi održivog razvoja u okviru EU usmereni su na smanjenje socijalnih nejednakosti, podsticanje ekonomskog rasta temeljenog na inovacijama i održivim tehnologijama, te očuvanje životne sredine kroz smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte, održivo upravljanje resursima i zaštitu biodiverziteta.

Kroz integraciju održivih principa u različite sektore, poput energetike, poljoprivrede, transporta i industrije, EU teži da stvori ravnotežu između ekonomskog napretka i očuvanja prirodnih ekosistema. U nastavku biće detaljno obrađeni ključni aspekti Evropskog zelenog dogovora i specifične strategije EU za životnu sredinu, koje predstavljaju osnovne instrumente za ostvarenje ovih ambicioznih ciljeva.

¹⁷³ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

¹⁷⁴ Shulla, K., Leal-Filho, W. (2023). *Achieving the UN Agenda 2030: Overall actions for the successful implementation of the Sustainable Development Goals before and after the 2030 deadline*. European Union Parliament.

2.2.1. *Evropski zeleni dogovor*

Evropski zeleni dogovor (European Green Deal) predstavlja ključnu strategiju Evropske unije za postizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine. Ovaj ambiciozni plan, koji je Evropska komisija predstavila u decembru 2019. godine, postavlja temelje za transformaciju evropske ekonomije i društva ka održivijem modelu, uz očuvanje prirodnih resursa i unapređenje kvaliteta života građana EU. Prema rečima predsednice Evropske komisije Ursule fon der Lajen, Zeleni dogovor je „nova strategija rasta, koja će doneti više nego što uzima“¹⁷⁵.

Primarni cilj Evropskog zelenog dogovora je postizanje klimatske neutralnosti do sredine ovog veka, što podrazumeva balansiranje emisija gasova sa efektom staklene bašte sa apsorpcijom ili kompenzacijom kroz prirodne ili tehnološke procese. Osim klimatske neutralnosti, Zeleni dogovor teži i¹⁷⁶:

- Zaštiti i obnovi biodiverziteta,
- Prelasku na cirkularnu ekonomiju.
- Smanjenju zagađenja vazduha, vode i zemljišta,
- Podsticanju energetske efikasnosti i korišćenju obnovljivih izvora energije,
- Održivom sistemu proizvodnje hrane, poznatom kao strategija „Od farme do viljuške“.

Kako bi ostvarila navedene ciljeve, Evropska komisija je predložila niz inicijativa i politika, koje se odnose na energetiku, industriju, transport, poljoprivredu i životnu sredinu. Među najvažnijim elementima Zelenog dogovora izdvajaju se:

- Evropski zakon o klimi. Ovaj zakon, usvojen 2021. godine, zakonski obavezuje članice EU da smanje emisije gasova sa efektom staklene bašte za najmanje 55% do 2030. godine u odnosu na nivoe iz 1990. godine¹⁷⁷.
- Mehanizam za pravednu tranziciju. Kako bi prelazak na zelenu ekonomiju bio pravedan, EU je uspostavila Mehanizam za pravednu tranziciju, vredan 100 milijardi evra, namenjen podršci regijama i sektorima, koji su najviše pogođeni tranzicijom¹⁷⁸.
- Investicioni plan za održivu Evropu (SEIP), poznat kao Evropski zeleni plan ulaganja, je finansijska strategija koja podupire Evropski zeleni

¹⁷⁵ European Commission (2019). *The European Green Deal (COM/2019/640 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Bäckstrand, K. (2022). *Towards a climate-neutral union by 2050? The European green deal, climate law, and green recovery*. In *Routes to a resilient European Union: interdisciplinary European studies* (pp. 39–61). Cham: Springer International Publishing.

¹⁷⁸ Abram, S., Atkins, E., Dietzel, A., Jenkins, K., Kiamba, L., Kirshner, J., ... & Santos Ayllón, L. M. (2022). Just Transition: A whole-systems approach to decarbonisation. *Climate Policy*, 22 (8), 1033–1049.

dogovor. Cilj mu je da mobiliše najmanje 1 bilion evra održivih investicija tokom decenije od 2021. do 2030. godine, podstičući i javna i privatna ulaganja u zelene projekte i obezbeđujući pravednu tranziciju tako da nijedan region ili radnik ne bude zaostao¹⁷⁹.

- Strategija za biodiverzitet do 2030. godine. Fokusirana na zaštitu prirodnih staništa, obnavljanje oštećenih ekosistema i postavljanje ciljeva za širenje zaštićenih područja¹⁸⁰.

Implementacija Zelenog dogovora zahteva ogromna ulaganja, ali i strukturne promene u ekonomijama članica EU. Prema procenama Evropske komisije, za realizaciju ovih ciljeva potrebno je do 20230. godine izdvajati dodatnih 260 milijardi evra godišnje, što predstavlja oko 1,5% BDP-a EU¹⁸¹. Fond za oporavak od pandemije COVID-19, poznat kao „Next Generation EU“, takođe, je usmeren na podršku zelenim projektima, pri čemu je najmanje 30% sredstava predviđeno za klimatske mere¹⁸².

Međutim, jedan od ključnih izazova ostaje osiguranje ravnoteže između ekonomskog rasta i smanjenja emisija. Određene industrije, poput energetskog sektora, koji se oslanja na fosilna goriva, suočavaju se sa značajnim rizicima i potencijalnim gubicima radnih mesta. Osim toga, prelazak na zelenu ekonomiju zahteva visok nivo inovacija i tehnološkog razvoja, kao i koordinaciju između članica EU.

Evropski zeleni dogovor ima i snažan globalni aspekt. Kao najveći trgovinski blok i jedan od vodećih svetskih emitera gasova sa efektom staklene bašte, EU teži da postane primer drugim zemljama i podstakne ih na slične akcije. Međunarodne inicijative, poput Pariskog sporazuma, dodatno naglašavaju važnost zajedničkog delovanja u borbi protiv klimatskih promena.

Pored toga, EU planira uvođenje Mehanizma za prilagođavanje granica emisijama ugljen-dioksida (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM), koji će sprečiti „ugljenično curenje“ kroz oporezivanje proizvoda iz zemalja sa nižem standardom zaštite životne sredine¹⁸³.

Evropski zeleni dogovor predstavlja prekretnicu u politikama Evropske unije i smernicu za globalnu tranziciju ka održivosti. Njegova implementacija, ne samo da će smanjiti negativan uticaj na životnu sredinu, već će doprineti kreiranju

¹⁷⁹ European Commission (2019). *The European Green Deal (COM/2019/640 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>

¹⁸⁰ European Commission (2020). *EU biodiversity strategy for 2030: Bringing nature back into our lives*. Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_en

¹⁸¹ European Commission (2019). *The European Green Deal (COM/2019/640 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>

¹⁸² European Parliament (2020). *NextGenerationEU: A European instrument to counter the impact of the coronavirus pandemic*. Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en

¹⁸³ Zhong, J., Pei, J. (2024). Carbon border adjustment mechanism: A systematic literature review of the latest developments. *Climate Policy*, 24 (2), 228–242.

novih radnih mesta, unapređenju zdravlja građana i jačanju energetske sigurnosti. Iako izazovi postoje, EU ostaje posvećena svojoj ulozi predvodnika u borbi protiv klimatskih promena, stvarajući temelje za zeleniju i pravedniju budućnost.

2.2.2. Strategije Evropske unije za životnu sredinu

Evropska unija kontinuirano razvija i unapređuje strategije, koje imaju za cilj zaštitu životne sredine i promovisanje održivog razvoja. Ove strategije predstavljaju osnovni okvir za sprovođenje konkretnih mera i inicijativa, koje su neophodne za prevazilaženje izazova povezanih sa klimatskim promenama, gubitkom biodiverziteta, zagađenjem i neodrživim korišćenjem resursa.

Postavljene, kao deo šire vizije Evropskog zelenog dogovora, strategije za životnu sredinu EU zasnivaju se na holističkom pristupu, koji integriše ekonomske, ekološke i socijalne aspekte. Ove strategije, takođe, reflektuju posvećenost EU prema međunarodnim obavezama, poput Pariskog sporazuma i Ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih nacija.

Ključni ciljevi strategija EU za životnu sredinu uključuju smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte, prelazak na cirkularnu ekonomiju, zaštitu i obnovu prirodnih staništa, promovisanje održivih praksi u poljoprivredi i smanjenje nivoa zagađenja u svim segmentima društva. Ove inicijative imaju za cilj ne samo zaštitu prirodnih resursa, već i stvaranje boljeg i zdravijeg okruženja za građane EU¹⁸⁴.

U narednim odeljcima detaljno će biti obrađene pojedinačne strategije, uključujući Novi akcioni plan cirkularne ekonomije, Strategiju biodiverziteta za 2030. godinu, Strategiju „Od farme do viljuške“ i Akcioni plan nulte zagađenosti. Svaka od ovih inicijativa ima jedinstvenu ulogu u okviru zajedničkog cilja: postizanja održivog i otpornog evropskog društva.

2.2.2.1. Novi akcioni plan cirkularne ekonomije

Novi akcioni plan cirkularne ekonomije, koji je Evropska komisija usvojila u martu 2020. godine, predstavlja centralni stub evropske strategije za postizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine i deo je šireg Evropskog zelenog dogovora. Ovaj plan ima za cilj transformaciju ekonomskog modela EU sa linearnog na cirkularni, gde resursi ostaju u upotrebi što je duže moguće, stvarajući minimalni otpad i smanjujući tako pritisak na prirodne resurse. Novi akcioni plan fokusira se na stvaranje sistema, koji je održiv, regenerativan i otporniji na ekološke i ekonomske izazove. Njegovi ključni ciljevi uključuju¹⁸⁵:

¹⁸⁴ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

¹⁸⁵ European Commission (2020). *A new circular economy action plan: For a cleaner and more competitive Europe*. Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_en

1. Smanjenje otpada kroz unapređenje procesa reciklaže i ponovnu upotrebu proizvoda,
2. Dizajn proizvoda za cirkularnost, sa naglaskom na dugovečnost, lakoću popravke i reciklaže,
3. Promovisanje inovacija, koje podstiču korišćenje sekundarnih sirovina i obnovljivih resursa,
4. Podsticanje održive potrošnje kroz edukaciju potrošača i obezbeđivanje transparentnih informacija o proizvodima,
5. Razvoj tržišta za sekundarne sirovine, sa ciljem smanjenja zavisnosti od primarnih resursa.

Plan, takođe, definiše specifične akcije u sektorima sa najvećim potencijalom za cirkularnost, kao što su elektronika, tekstil, plastika, građevinarstvo i prehrambena industrija. Elektronika i informaciona tehnologija predstavlja jedan od najbrže rastućih izvora otpada u svetu. Novi plan predviđa stvaranje „Prava na popravku“ za potrošače, što uključuje dostupnost rezervnih delova i informacija za popravku. Takođe, predlaže se uspostavljanje standarda za energetski efikasne i ekološki prihvatljive proizvode. Cirkularna tekstilna strategija ima za cilj smanjenje otpada i promovisanje reciklaže vlakana u tekstilnoj industriji. Predviđeno je uvođenje oznaka, koje pružaju informacije o održivosti proizvoda, kao i podsticanje inovacija u oblasti biorazgradivih materijala. Plan podržava ubrzavanje prelaska na biorazgradive i reciklabilne vrste plastike, uz obavezu proizvođača da pokrivaju troškove upravljanja plastičnim otpadom i ambalažom. Građevinarstvo je odgovorno za više od 35% ukupnog otpada u EU. Akcije u ovom sektoru fokusiraju se na promovisanje upotrebe recikliranih materijala i uvođenje digitalnih alata za praćenje korišćenih resursa u zgradama. Plan se zalaže za smanjenje otpada hrane i podsticanje cirkularnih rešenja u prehrambenoj industriji, poput korišćenja otpada hrane za proizvodnju bioenergije¹⁸⁶.

Za implementaciju ovog plana EU je izdvojila značajna finansijska sredstva kroz programe poput Horizon Europe i InvestEU. Takođe, sarađuje se sa državama članicama, kako bi se obezbedila harmonizacija regulative i uključivanje privatnog sektora¹⁸⁷.

Novi akcioni plan cirkularne ekonomije predstavlja sveobuhvatan pristup za unapređenje održivosti u EU, sa dugoročnim koristima za ekonomiju, društvo i životnu sredinu. Njegova implementacija zahteva angažovanje svih relevantnih aktera, uključujući vlade, kompanije i građane, kako bi se osiguralo da prelazak na cirkularnu ekonomiju postane realnost.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ European Commission – EC (2019). *The European Green Deal* (COM/2019/640 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>

2.2.2.2. Strategija biodiverziteta za 2030. godinu

Evropska unija je 2020. godine predstavila Strategiju biodiverziteta za 2030. godinu, kao deo šireg Evropskog zelenog dogovora. Ova strategija predstavlja sveobuhvatan plan za obnovu prirodnog kapitala EU, prepoznajući biodiverzitet kao ključni faktor za otpornost ekosistema, ekonomsku održivost i dobrobit društva¹⁸⁸.

Strategija biodiverziteta EU za 2030. godinu ima ambiciozan cilj da do sredine veka zaustavi gubitak biodiverziteta, obnovi degradirane ekosisteme i osigura dugoročnu održivost prirodnih resursa. Ključni ciljevi strategije uključuju¹⁸⁹:

1. Zaštitu najmanje 30% kopnenih i morskih površina EU. Cilj je obezbediti pravno obavezujuće mere za zaštitu prirodnih staništa i ugroženih vrsta.
2. Obnova najmanje 25.000 kilometara reka u EU. Predviđeno je uklanjanje barijera za slobodan tok reka, kako bi se poboljšalo stanje slatkovodnih ekosistema.
3. Sadnja tri milijarde stabala do 2030. godine. Ova inicijativa ima za cilj povećanje pokrivenosti šumama i poboljšanje kvaliteta zemljišta.
4. Smanjenje upotrebe hemijskih pesticida za 50%. Strategija podstiče prelazak na održive metode u poljoprivredi, radi smanjenja negativnih uticaja na biodiverzitet.
5. Povećanje ulaganja u zelenu infrastrukturu. Podrška projektima, koji unapređuju povezanost staništa i omogućavaju opstanak ključnih vrsta.

Evropska komisija predlaže usvajanje pravno obavezujućih ciljeva za obnovu prirodnih ekosistema, uz posebnu pažnju na ugrožene vrste i staništa. Takođe, uvodi se mehanizam za praćenje i evaluaciju napretka kroz korišćenje savremenih tehnologija, poput satelitskog posmatranja (Copernicus program) i geoinformacionih sistema (GIS). Strategija naglašava neophodnost saradnje između različitih sektora, posebno poljoprivrede, šumarstva i ribarstva. U tom kontekstu, Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) ima ključnu ulogu u podsticanju održivih praksi i finansiranju projekata, koji doprinose zaštiti biodiverziteta¹⁹⁰.

Obnova prirodnih ekosistema donosi brojne koristi, uključujući povećanje otpornosti na klimatske promene, jer zdravi ekosistemi, poput šuma i močvara, igraju ključnu ulogu u skladištenju ugljenika i ublažavanju ekstremnih vremenskih uslova. Takođe, održivo korišćenje prirodnih resursa može doprineti

¹⁸⁸ European Commission (2020). *EU biodiversity strategy for 2030: Bringing nature back into our lives*. Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_en

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

ekonomskom razvoju i otvaranju novih radnih mesta, što pruža podršku ruralnim zajednicama. Manje zagađenja i više zelenih površina imaju pozitivan uticaj na javno zdravlje, čime se doprinosi opštem poboljšanju kvaliteta života.

Iako strategija postavlja ambiciozne ciljeve, njena implementacija suočava se sa izazovima, uključujući finansiranje, saradnju sa državama članicama i sukobe interesa. Iako su predviđena sredstva iz fondova EU, potrebna su dodatna ulaganja iz privatnog sektora. Potrebno je osigurati da sve države ravnomerno sprovedu mere predviđene strategijom. Balansiranjem ekoloških prioriteta sa ekonomskim interesima sektora, kao što su poljoprivreda i energetika, treba da se izbegne sukob interesa.

Strategija biodiverziteta EU za 2030. godinu predstavlja ambiciozan plan, koji integriše ekološke, ekonomske i društvene aspekte. Njena uspešna realizacija zavisi od saradnje svih zainteresovanih strana, uključujući vlade, nevladine organizacije i građane. Postizanjem ciljeva strategije, Evropska unija može postati globalni lider u zaštiti prirode i promovisati model održivog razvoja, koji će inspirisati ostatak sveta.

2.2.2.3. Strategija „Od farme do viljuške“

Strategija „Od farme do viljuške“ predstavlja ključnu komponentu Evropske zeleno-nabavne inicijative, koja je deo šireg paketa ekoloških i ekonomskih politika Evropske unije. Ova strategija, usvojena 2020. godine, ima za cilj transformaciju sistema proizvodnje hrane, distribucije i potrošnje prema održivijim praksama, koje će smanjiti negativan uticaj na životnu sredinu, poboljšati zdravlje potrošača i podržati ekonomski rast. Da bi postigla ove ciljeve, strategija obuhvata niz specifičnih akcija i ciljeva, usmeravajući sve aktere, od poljoprivrednika do krajnjih potrošača, na implementaciju održivih metoda¹⁹¹.

Jedan od osnovnih ciljeva strategije „Od farme do viljuške“ je smanjenje ekološkog otiska poljoprivredne proizvodnje i prateće industrije hrane. Evropska unija se obavezala da će do 2030. godine smanjiti emisiju gasova sa efektom staklene bašte iz sektora poljoprivrede za 50%, upotrebu pesticida za 50%, a upotrebu antimikrobnih supstanci u stočarskoj proizvodnji za 50%. Takođe, strategija se fokusira na povećanje organske proizvodnje i promovisanje raznovrsne i lokalno proizvedene hrane. Prema rečima evropske komesarke za zdravlje i sigurnost hrane, Stelle Kyriakides, „EU mora da se okrene zdravijem i održivijem načinu života, kako bi se osigurao dugoročni ekonomski razvoj i zdravlje građana“¹⁹².

Zaštita životne sredine i održiva upotreba resursa čine osnovu strategije. EU teži ka smanjenju negativnog uticaja poljoprivrede na biodiverzitet,

¹⁹¹ European Commission (2020). *Farm to Fork strategy: For a fair, healthy and environmentally-friendly food system*. Publications Office of the European Union. Link: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

¹⁹² Kyriakides, S. (2020). *Health and Food Safety*. European Commission. Link: https://commissioners.ec.europa.eu/stella-kyriakides_en?utm

vodosnabdevanje, kvalitet zemljišta i klimatske promene. Prema izveštaju Evropske komisije, poljoprivreda čini 10-12% ukupnih emisija gasova sa efektom staklene bašte u EU, dok istovremeno predstavlja veliki pritisak na prirodne resurse¹⁹³. Implementacija strategije „Od farme do viljuške“ podrazumeva promene u načinima proizvodnje i upotrebi prirodnih resursa, kao i inovacije u tehnologiji, kako bi se smanjili otpad, potrošnja vode i zagađenje zemljišta.

Jedan od ključnih koraka ka ostvarivanju tih ciljeva je promocija ekološke poljoprivrede. U okviru EU, ekološka proizvodnja hrane postaje prioritet, sa ciljem da do 2030. godine najmanje 25% ukupne poljoprivredne površine bude posvećeno ekološkoj proizvodnji¹⁹⁴. Ovaj cilj uključuje i podršku malim i srednjim proizvođačima, kao i uvođenje zelenih inicijativa za podsticanje upotrebe prirodnih resursa.

Pored zaštite životne sredine, strategija „Od farme do viljuške“, takođe, se fokusira na zdravlje potrošača. Jedan od njenih osnovnih principa je unapređenje bezbednosti hrane kroz jaču regulaciju upotrebe pesticida i antibakterijskih tretmana, kao i obezbeđivanje transparentnosti u lancima snabdevanja. EU nastoji da ponudi siguran, zdrav i održiv izbor hrane, koji je istovremeno dostupan svim potrošačima. „Svi građani EU zaslužuju da imaju pristup zdravoj i bezbednoj hrani, koja neće ugroziti naš planet“, naglasila je Kyriakides¹⁹⁵.

Kroz strategiju, EU, takođe, teži smanjenju prekomernog konzumiranja nezdravih sastojaka, poput soli, šećera i zasićenih masti, u korist hrane koja podstiče zdravlje i dobrobit ljudi. U tom kontekstu, posebno je važna inicijativa za jaču regulaciju označavanja hrane, kako bi potrošači mogli lakše da prepoznaju nutritivne vrednosti i poreklo proizvoda¹⁹⁶.

Strategija „Od farme do viljuške“ pruža brojne prilike za poljoprivrednike i preduzetnike u poljoprivredi. Implementacija održivih tehnologija, kao što su precizna poljoprivreda i upotreba digitalnih alata, omogućava veću efikasnost, manji negativan uticaj na životnu sredinu i konkurentnost na tržištu. EU nudi različite oblike podrške, uključujući subvencije i fondove, kako bi se olakšala tranzicija prema održivijim praksama. Programi kao što je Zeleni dogovor i ZPP EU nude finansijske podsticaje za implementaciju ekoloških metoda i za povećanje energetske efikasnosti poljoprivrednih objekata.

Strategija „Od farme do viljuške“ predstavlja ambiciozan, ali nužan korak ka održivoj poljoprivredi, zdravlju potrošača i zaštiti životne sredine. Kroz smanjenje negativnog uticaja poljoprivrede na klimu i biodiverzitet, kao i kroz

¹⁹³ European Commission (2020c). *Farm to Fork strategy: For a fair, healthy and environmentally-friendly food system*. Publications Office of the European Union. Link: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

¹⁹⁴ European Commission (2021b). *The future of organics*. https://agriculture.ec.europa.eu/farming/organic-farming/future-organics_en

¹⁹⁵ Kyriakides, S. (2020). *Health and Food Safety*. European Commission. Link: https://commissioners.ec.europa.eu/stella-kyriakides_en?utm

¹⁹⁶ European Commission (2020c). *Farm to Fork strategy: For a fair, healthy and environmentally-friendly food system*. Publications Office of the European Union. Link: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

promociju zdrave ishrane, EU se opredelila da stvori dugoročnu i održivu budućnost za sve aktere u lancu proizvodnje hrane. Ova strategija pruža ne samo izazove, već i prilike za poljoprivrednike, proizvođače hrane i preduzetnike, koji će se morati prilagoditi novim uslovima tržišta, ali i uživati u benefitima održivih i ekoloških inovacija.

2.2.2.4. Akcioni plan nulte zagađenosti

Akcioni plan nulte zagađenosti predstavlja ključnu inicijativu Evropske unije usmerenu na smanjenje zagađenja u svim njegovim oblicima, čime se doprinosi zaštiti životne sredine, javnog zdravlja i biodiverziteta. Ovaj plan je deo šireg okvira zelene agende EU, koja teži održivom razvoju kroz smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte, poboljšanje kvaliteta vazduha, vode i zemljišta, kao i eliminaciju otpada. Akcioni plan nulte zagađenosti, koji je usvojen 2021. godine, postavlja ambiciozne ciljeve za smanjenje zagađenja, i to kroz konkretne mere i strategije, koje se implementiraju na nivou Evropske unije, ali i država članica.

Akcioni plan nulte zagađenosti postavlja nekoliko ključnih ciljeva, koji se temelje na viziji potpuno čistog okruženja. Jedan od osnovnih ciljeva ovog plana jeste smanjenje zagađenja vazduha, vode i zemljišta do nivoa, koji neće predstavljati opasnost za ljudsko zdravlje i ekosisteme. U planu se naglašava da „nulta zagađenost ne znači potpuno uklanjanje svih zagađivača, već smanjenje njihovih nivoa na one koji su bezbedni za ljude i prirodu“¹⁹⁷. Plan se fokusira na smanjenje emisije gasova, ali i na upravljanje resursima i otpadom, uz promovisanje cirkularne ekonomije.

Neki od ključnih ciljeva ovog plana uključuju¹⁹⁸:

- Smanjenje emisija zagađivača vazduha (smanjenje emisije industrijskih i saobraćajnih zagađivača), kao i poboljšanje kvaliteta vazduha,
- Smanjenje zagađenja voda i zemljišta kroz kontrolisano ispuštanje hemikalija, pesticida i drugih štetnih supstanci u prirodne resurse.
- Upravljanje otpadom i reciklaža podrazumeva smanjenje količine otpada, koji se odlaže u prirodi, kao i povećanje stope reciklaže.

Da bi se postigla nulta zagađenost, plan predviđa niz specifičnih mera, uključujući regulative, tehnologije i podsticaje za aktere iz svih sektora. Prema rečima izvršnog potpredsednika Evropske komisije, Frans Timmermans, „Za postizanje ciljeva nulte zagađenosti potrebna je koordinacija između industrije, politike, nauke i društva. Svaka grana mora igrati svoju ulogu u ovom globalnom izazovu“¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ European Commission (2021c). *Zero pollution action plan*. Link: https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan_en

¹⁹⁹ Timmermans, F. (2022). *Speech of Frans Timmermans at the COP27 Closing Plenary*. European Commission Link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_7042

Jedan od ključnih aspekata plana je povećanje upotrebe ekološki prihvatljivih tehnologija u industriji. U tom kontekstu, Evropska unija podstiče razvoj tehnologija, koje smanjuju emisiju štetnih gasova, poboljšavaju efikasnost u potrošnji resursa i podstiču korišćenje obnovljivih izvora energije. Takođe, usmerava se na primenu naprednih tehnologija za smanjenje zagađenja vazduha i vode, kao što su sistemi za filtraciju emisija i tehnologije za prečišćavanje otpadnih voda.

U okviru akcione tačke za smanjenje zagađenja vode, EU ulaže u infrastrukturu za prečišćavanje voda i jačanje regulative u vezi sa upotrebom pesticida, hemikalija i mikroplastike. Očekuje se da će implementacija ovih mera dovesti do smanjenja zagađenja reka, jezera i okeana, čime će se zaštititi biodiverzitet i zdravlje ljudi.

Takođe, jedan od ključnih ciljeva ovog plana je da unapredi efikasnost upravljanja otpadom, smanjujući količinu otpada, koji se odlaže na deponijama i povećavajući stopu reciklaže. Evropska komisija procenjuje da bi do 2030. godine mogla biti postignuta stopa reciklaže od 65% za komunalni otpad, kao i značajno smanjenje količine plastičnog otpada²⁰⁰.

Jedan od ključnih razloga za sprovođenje ovog plana je zaštita zdravlja građana. Zagađenje vazduha, vode i zemljišta direktno utiče na kvalitet života, izazivajući respiratorne bolesti, kardiovaskularne bolesti, rak i druge zdravstvene probleme. Prema izveštaju Evropske agencije za životnu sredinu (EEA), zagađenje vazduha godišnje uzrokuje više od 400.000 prevremenih smrtnih slučajeva u EU²⁰¹. Akcioni plan nulte zagađenosti teži smanjenju ovih negativnih posledica i poboljšanju opšteg zdravlja stanovništva.

Zdravlje ljudi i očuvanje ekosistema idu ruku pod ruku, jer zagađenje ima uticaj na sve aspekte života, uključujući poljoprivredu, vodosnabdevanje i kvalitet hrane. Takođe, strategije smanjenja zagađenja omogućavaju unapređenje uslova života u urbanim sredinama, stvarajući tako čistiji i zdraviji prostor za život.

Implementacija akcionog plana nulte zagađenosti, takođe, pruža ekonomske koristi kroz inovacije i tehnologije koje podržavaju održivost. Ulaganja u zelene tehnologije i održive proizvodne procese mogu povećati konkurentnost EU na globalnom tržištu, stvarajući nova radna mesta i unapređujući tržište ekoloških proizvoda. Ekonomija bazirana na cirkularnom modelu, gde se otpad smanjuje i ponovo koristi, predstavlja dugoročno rešenje za smanjenje resursne potrošnje i povećanje energetske efikasnosti.

Akcioni plan nulte zagađenosti predstavlja ambiciozan, ali neophodan korak ka očuvanju ekološke ravnoteže i zdravlja ljudi. Njegova realizacija zavisi od zajedničkih napora svih sektora društva, od politike i industrije do građana i naučne zajednice. Ovaj plan postavlja temelje za održiviji i čišći svet, pružajući generacijama koje dolaze priliku za zdraviji život u čistom i stabilnom okruženju.

²⁰⁰ European Commission (2021). *Zero pollution action plan*. Link: https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan_en

²⁰¹ European Environment Agency - EEA (2021). *Air quality in Europe – 2021 report*. Link: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2021>

2.3. Reforma poljoprivredne politike Republike Srbije

Poljoprivredna politika Republike Srbije suočava se s potrebom sveobuhvatnih reformi, koje će omogućiti usklađivanje sa standardima Evropske unije, unapređenje održivosti poljoprivredne proizvodnje i povećanje konkurentnosti domaćeg agrara. Ove reforme su ključne, ne samo za ostvarenje strateških ciljeva zemlje u procesu evropskih integracija, već i za dugoročnu prehrambenu bezbednost i otpornost poljoprivrednog sektora na izazove globalnih trendova.

Prema Izveštaju o napretku Srbije (2024)²⁰², Republika Srbija je ostvarila određeni napredak u pripremama za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u okviru ZPP. Međutim, i dalje postoje izazovi u implementaciji neophodnih instrumenata i praksi.

Reforma poljoprivredne politike u Republici Srbiji odvija se u složenom okviru, koji podrazumeva prilagođavanje evropskim standardima, modernizaciju instrumenata podrške i osnaživanje uloge održivih poljoprivrednih praksi. Ove promene su ključne za unapređenje efikasnosti i efektivnosti sektora, s posebnim naglaskom na održivost, konkurentnost i integraciju sa evropskim tržištem. Proces reformi mora biti sistematičan, uz jasno definisane prioritete i vremenski okvir za njihovu implementaciju.

Prilagođavanje principima ZPP uključuje harmonizaciju nacionalnog zakonodavstva, uspostavljanje odgovarajućih administrativnih kapaciteta i jačanje mehanizama podrške, navodi se u Izveštaju o napretku Srbije (2024)²⁰³. Poglavlje 11, koje se odnosi na poljoprivredu i ruralni razvoj, predstavlja jedan od ključnih izazova u pregovorima sa EU.

Republika Srbija trenutno koristi raznovrsne instrumente podrške poljoprivredi, ali je njihova efektivnost ograničena zbog neadekvatne koordinacije i nedostatka adekvatne dugoročne strategije. Reforma ovih instrumenata treba da omogući bolje ciljanje subvencija, jačanje ruralnog razvoja i podsticanje održivih praksi.

Uvođenje održivih praksi u poljoprivrednu proizvodnju, poput smanjenja upotrebe pesticida, uvođenja sistema precizne poljoprivrede i promocije agroekoloških mera, beleži sve veću primenu u Republici Srbiji. Primeri uspešne primene ovih praksi mogu poslužiti kao model za širu implementaciju u sektoru.

Reforma poljoprivredne politike Republike Srbije predstavlja kompleksan, ali neophodan proces za osiguranje konkurentnosti i održivosti sektora. Uspešna implementacija ovih reformi zahteva političku volju, stručnu podršku i aktivno učešće svih relevantnih aktera, uključujući poljoprivrednike, institucije i civilno društvo.

²⁰² Evropska komisija (2024). *Republika Srbija – Izveštaj za 2024. godinu*. SWD (2024) 695. https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek?utm_source=chatgpt.com

²⁰³ Ibid.

2.3.1. Usklađivanje poljoprivredne politike Srbije sa principima Zajedničke poljoprivredne politike (Poglavlje 11)

Proces evropskih integracija Republike Srbije uključuje harmonizaciju nacionalnih politika sa pravnim tekovinama EU, uključujući i ZPP. Poglavlje 11, koje se odnosi na poljoprivredu i ruralni razvoj, jedno je od ključnih u pregovaračkom procesu, jer poljoprivreda čini značajan deo ekonomije Srbije. Poljoprivredni sektor doprinosi ukupnom bruto domaćem proizvodu (BDP) zemlje sa oko 6-7% i zapošljava više od 20% radno sposobnog stanovništva, posebno u ruralnim područjima.

ZPP EU postavljena je na osnovnim ciljevima stabilizacije tržišta hrane, unapređenja konkurentnosti poljoprivrednika i očuvanja prirodnih resursa. Neki od ključnih principa ZPP-a su²⁰⁴:

- Jedinstveno tržište – omogućava slobodno kretanje poljoprivrednih proizvoda unutar EU, eliminišući carinske barijere i usklađujući standarde kvaliteta.
- Finansijska solidarnost – ZPP se finansira iz zajedničkog budžeta EU, čime se osigurava jednakost u podršci svim članicama.
- Održivost – teži smanjenju negativnog uticaja na životnu sredinu kroz promovisanje ekološki prihvatljivih praksi.

Elementi ZPP relevantni za Republiku Srbiju obuhvataju dva osnovna stuba. Prvi stub odnosi se na direktna plaćanja i tržišnu podršku, koja predstavljaju ključni mehanizam za obezbeđivanje stabilnih prihoda poljoprivrednika i usklađenost sa zahtevima održive proizvodnje. Drugi stub, ruralni razvoj, obuhvata investicije u infrastrukturu, podršku razvoju seoskih zajednica, unapređenje ekoloških standarda i diverzifikaciju prihoda u ruralnim područjima.

Srbija se suočava sa brojnim izazovima u procesu usklađivanja sa ZPP-om²⁰⁵:

- Harmonizacija zakonodavstva. Prilagođavanje zakonodavstva EU standardima, uključujući bezbednost hrane, veterinarske i fitosanitarne standarde, kao i mere zaštite životne sredine, ključno je. Npr. direktiva o nitratima zahteva smanjenje zagađenja voda izazvanog prekomernom upotrebom azotnih đubriva.
- Modernizacija sektora. Veliki deo poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji ima nizak nivo tehnološke opremljenosti, što zahteva značajna ulaganja u modernizaciju.
- Pristup pretpristupnim fondovima EU. Efikasno korišćenje fondova kao što je IPARD predstavlja značajnu priliku, ali administrativni kapaciteti za sprovođenje ovih programa još uvek nisu u potpunosti razvijeni.

²⁰⁴ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

²⁰⁵ Krnjić D., Roganović, D. (2024). *Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije i poljoprivredna politika Republike Srbije*. Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Beograd.

- Strukturni problemi. Poljoprivredni sektor karakteriše veliki broj malih i srednjih gazdinstava, što otežava primenu ekonomije obima i povećanje produktivnosti.

Koraci ka usklađivanju nacionalne poljoprivredne politike sa ZPP EU uključuju:

- Razvoj strategija. Nacionalna strategija za poljoprivredu i ruralni razvoj mora biti u skladu sa prioritetima ZPP. To podrazumeva fokus na održivo korišćenje prirodnih resursa, podršku malim gazdinstvima i unapređenje kvaliteta proizvoda. Očekuje se da će u novoj nacionalnoj strategiji razvoja poljoprivrede i ruralnih područja, koja je u izradi, akcenat biti stavljen upravo na navedene aspekte, kao i na projekte koji uključuju zelenu komponentu.
- Jačanje institucionalnih kapaciteta. Institucije odgovorne za implementaciju ZPP u Srbiji moraju biti reformisane i osposobljene za efikasno sprovođenje evropskih politika.
- Podrška poljoprivrednicima. Edukacija i savetodavne usluge za poljoprivrednike od suštinskog su značaja za povećanje njihovih kapaciteta za prilagođavanje standardima EU.

Programi poput IPARD već su omogućili finansiranje projekata modernizacije u Srbiji. Izgradnja skladišnih kapaciteta i hladnjača, kao i implementacija sistema za navodnjavanje, doprineli su povećanju produktivnosti i izvoznog potencijala²⁰⁶.

Usklađivanje poljoprivredne politike Srbije sa ZPP-om donosi višestruke koristi²⁰⁷:

- Povećanje konkurentnosti. Omogućava pristup širem tržištu EU uz unapređenje standarda proizvodnje.
- Ruralni razvoj. Podstiče održiv ekonomski razvoj u seoskim područjima.
- Pristup fondovima. Otvara mogućnosti za dodatna finansijska sredstva iz EU fondova.
- Očuvanje resursa. Promoviše korišćenje prirodnih resursa na održiv način, što doprinosi očuvanju i poboljšanju njihovog kvaliteta, što je uslov da i buduće generacije mogu obezbediti zadovoljavanje njihovih prehrambenih potreba.

Proces usklađivanja poljoprivredne politike Srbije sa ZPP je kompleksan, ali donosi značajne koristi, kako za poljoprivrednike, tako i za društvo u celini. Kroz implementaciju evropskih standarda, Republika Srbija može unaprediti produktivnost, održivost i konkurentnost svog poljoprivrednog sektora, čime doprinosi opštem razvoju i pripremi za članstvo u EU.

²⁰⁶ Vapa Tankosić, J. (2023). Agri-environmental climate measures in the Serbian agricultural policy in relation to the common agricultural policy. *Journal of Agronomy, Technology and Engineering Management*, 6 (6), 958–964. <https://doi.org/10.55817/HBNT7451>

²⁰⁷ Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. eds. (2015). *Poljoprivredna politika i evropske integracije u jugoistočnoj Evropi*. FAO, Budimpešta.

2.3.2. *Reforma instrumenata poljoprivredne politike Republike Srbije*

Poljoprivreda Srbije, kao jedan od ključnih sektora nacionalne ekonomije, suočava se sa izazovima u savremenim tržišnim uslovima, kao i potrebom za prilagođavanjem globalnim standardima u oblasti održivog razvoja i zaštite životne sredine. Reforma instrumenata poljoprivredne politike postala je neophodna, kako bi se poboljšali proizvodni kapaciteti, unapredila konkurentnost, kao i osigurala bezbednost hrane i očuvanje prirodnih resursa.

Jedan od ključnih razloga za reformu poljoprivredne politike Srbije je proces evropskih integracija. Kako bi postigla usklađenost sa ZPP EU, Srbija mora prilagoditi svoje zakonodavstvo, sisteme subvencionisanja, kao i strategije za razvoj ruralnih područja. ZPP je usmerena ka postizanju održivog razvoja, povećanju konkurentnosti i zaštiti životne sredine, što se direktno odražava na pristupe u poljoprivredi zemalja koje pretenduju da postanu punopravni član EU.

Za Srbiju, proces prilagođavanja podrazumeva harmonizaciju sa pravilima ZPP-a, što podrazumeva da će morati da se usklade subvencije, instrumenti tržišnih intervencija, kao i politika razvoja ruralnih područja. Srbija je već započela određene reforme, ali za dublje integracije neophodna je dalja harmonizacija sa standardima ZPP.

Direktne subvencije su jedan od ključnih instrumenata poljoprivredne politike, koji omogućava poljoprivrednicima da unaprede svoju proizvodnju i povećaju konkurentnost. U Srbiji su ove subvencije uglavnom orijentisane na podsticanje rasta proizvodnje i obezbeđivanje stabilnosti prihoda. Ukupni budžet za poljoprivredu u Srbiji za 2024. godinu iznosio je oko 105 milijardi dinara, što predstavlja značajan porast u odnosu na prethodne godine. Dodamo li tome dalje povećanje budžeta u 2025. godini na skoro 150 milijardi dinara, za očekivati je da sektor poljoprivrede ostvari veće efekte. Subvencije beleže značajan rast, pri čemu je favorizovana organska proizvodnja. Međutim, postoji kritika da je raspodela subvencija neravnomerna i da ne pruža dovoljno podsticaja za preduzetnički pristup i inovacije.

Pored subvencija, tržišne intervencije su, takođe, ključne za stabilizaciju poljoprivrednog tržišta. U Srbiji, ovo obuhvata subvencionisanje otkupa proizvoda tokom sezonskih oscilacija cena, kao i upravljanje strateškim robnim rezervama. Poljoprivrednici u Srbiji često se suočavaju sa problemima u vezi sa cenama, što je povezano sa velikim udelom agrarnih proizvoda na međunarodnim tržištima. Kvalitetno planiranje tržišnih intervencija moglo bi doprineti stabilnijem poslovnom okruženju za poljoprivrednike.

Reforma poljoprivredne politike Srbije mora obuhvatiti i elemente održivosti i ekološkog pristupa. Zeleni razvoj je jedan od prioriteta EU, pa je uvođenje ekoloških subvencija postalo imperativ. Ekološke subvencije podstiču poljoprivrednike da primenjuju ekološke metode proizvodnje, kao što su

smanjenje korišćenja pesticida, racionalizacija upotrebe vode i unapređenje agrobiodiverziteta²⁰⁸.

U Srbiji se trend ekološke poljoprivrede tek razvija, ali postoje brojne inicijative, koje ukazuju na važnost ovih pristupa. Poslednjih godina povećava se broj ekoloških gazdinstava u Srbiji, što prati i iznos subvencija koje su značajno uvećane za ekološka gazdinstva. Ove subvencije podstiču poljoprivrednike da prepoznaju ekološke benefite, ali je potrebno dalje raditi na njihovom obrazovanju i promociji.

Reforma instrumenata poljoprivredne politike ne može se svoditi samo na proizvodnju hrane. Takođe, ključno je unaprediti ruralni razvoj i diverzifikaciju, kako bi se obezbedila dugoročna održivost. Poljoprivreda mora postati održiva ne samo kroz proizvodnju hrane, već i kroz razvoj turističkih i drugih usluga na selu.

U tom smislu, razvoj ruralnih područja postaje ključna komponenta poljoprivredne politike. Programi ruralnog razvoja, kao što je IPARD, omogućavaju poljoprivrednicima da se bave različitim vidovima poslovanja, od stočarstva do ekoturizma. Ruralni razvoj mora biti orijentisan ka jačanju konkurentnosti i diverzifikaciji poljoprivrednih gazdinstava, sa posebnim akcentom na ekologiju i turizam²⁰⁹.

Savremeni instrumenti poljoprivredne politike moraju obuhvatiti i digitalizaciju, kao i primenu inovacija u proizvodnji. Uvođenje pametnih tehnologija, GPS sistema, dronova i automatizovanih sistema može znatno unaprediti efikasnost i produktivnost. Srbija je započela implementaciju digitalnih tehnologija, što omogućava poljoprivrednicima da prate potrošnju resursa i unaprede planiranje proizvodnje. Prema Mondejar i sar (2021)²¹⁰, „digitalizacija u poljoprivredi može doneti velike koristi, posebno u optimizaciji resursa i smanjenju negativnih uticaja na životnu sredinu, dok istovremeno pruža poljoprivrednicima mogućnost za bolje tržišno pozicioniranje“.

Reforma instrumenata poljoprivredne politike Srbije predstavlja ključni korak ka jačanju konkurentnosti, održivosti i razvoja ruralnih područja. Kako bi poljoprivreda postala izdržljiva i održiva, neophodno je prilagoditi nacionalnu politiku standardima EU, unaprediti ekološke pristupe, diverzifikovati ruralne aktivnosti i implementirati digitalne tehnologije. Ove reforme, ukoliko budu sprovedene na odgovarajući način, mogu značajno doprineti modernizaciji poljoprivredne proizvodnje u Srbiji i njenoj boljoj integraciji u međunarodni agrarni sistem.

²⁰⁸ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

²⁰⁹ European Commission (n.d.). *Overview of EU pre-accession assistance for rural development (IPARD III)*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/enlargement/pre-accession-assistance/overview_en

²¹⁰ Mondejar, M. E., Avtar, R., Diaz, H. L. B., Dubey, R. K., Esteban, J., Gómez-Morales, A., ... & Garcia-Segura, S. (2021). Digitalization to achieve sustainable development goals: Steps towards a Smart Green Planet. *Science of The Total Environment*, 794, 148539.

2.3.3. Primeri primene održivih poljoprivrednih praksi u Republici Srbiji

Održiva poljoprivreda postaje sve važniji faktor u savremenom pristupu poljoprivredi, s obzirom na rastuću potrebu za zaštitom životne sredine, očuvanjem resursa i smanjenjem negativnih uticaja na ekosisteme. Srbija, kao zemlja sa velikim agrarnim potencijalom, suočava se sa izazovom da unapredi poljoprivrednu proizvodnju kroz održive prakse, koje omogućavaju dugoročnu zaštitu životne sredine, ali i balansiran ekonomski razvoj.

2.3.3.1. Ekološka poljoprivreda kao temelj održivosti

Ekološka poljoprivreda, koja podrazumeva proizvodnju hrane bez upotrebe sintetičkih pesticida, hemijskih đubriva i GMO organizama, predstavlja osnovu održivih poljoprivrednih praksi u Srbiji. Prema podacima Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije, broj ekoloških gazdinstava u zemlji raste iz godine u godinu. U 2023. godini, broj registrovanih ekoloških poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji premašio je 2.500, a površina pod ekološkom proizvodnjom iznosila 25.000 ha²¹¹.

Jedan od primera primene ekoloških praksi je proizvodnja organskog povrća na poljoprivrednom gazdinstvu „Vozar Vladimir“ u Kisaču, AP Vojvodina. Gazdinstvo koristi isključivo prirodne preparate za zaštitu biljaka, kompost i organska đubriva, a zemljište se obnavlja rotacijom kultura i primenom plodoreda. Prema rečima vlasnika gazdinstva, „organska proizvodnja nije samo trend, već nužnost za očuvanje zdravlja ljudi i životne sredine“²¹². Ovaj sistem omogućava veće prinose u dugoročnom periodu, jer zemljište nije iscrpljeno hemijskim sredstvima.

2.3.3.2. Agrosistemi zasnovani na agroekološkim praksama: integralna proizvodnja

Agroekološke prakse se sve više primenjuju u Srbiji, kao odgovorni pristup u poljoprivredi. Ove prakse obuhvataju širok spektar aktivnosti, koje uključuju upotrebu biljnih i životinjskih ostataka za poboljšanje kvaliteta zemljišta, integrisanu zaštitu bilja i očuvanje biodiverziteta.

Primer uspešne primene agroekoloških praksi je poljoprivredno gazdinstvo „Pinćir Bio“ iz Apatina, koje koristi princip integralne proizvodnje i minimalnu upotrebu hemijskih preparata u plasteničkoj proizvodnji paradajza. Ovo gazdinstvo praktikuje plodored i upotrebu zelenih đubriva, kao i mulčiranje, koje pomaže u očuvanju vlažnosti zemljišta i smanjenju erozije. Investiranje u plasteničku proizvodnju paradajza isplativo je uz plansko ulaganje u kvalitetne

²¹¹ Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (2023). *Organska proizvodnja*. Link: <http://www.minpolj.gov.rs/organska/?script=lat>

²¹² Vozar, V. (2024). *Intervju sa vlasnikom PG Vozar iz Kisača*.

sorte, bio treset i bumbare oprašivače, kako bi se postigao dobar prinos i zdrav proizvod. Boris Pinćir iz Apatina ističe da je integralna proizvodnja, koja uključuje biološku zaštitu, ključ za zdrav i bezbedan paradajz, ali naglašava potrebu za zakonskom regulacijom ove proizvodnje u Srbiji. U porodici Pinćir plastenička proizvodnja traje skoro 50 godina, s 140 plastenika na 12 hektara, gde se koriste organski treset i prirodni predatori za zaštitu biljaka²¹³.

Prema Ivaniš i sar. (2023)²¹⁴ Srbija ima pogodne agroekološke uslove za dinamiziranje sistema održive poljoprivredne. Agroekološki pristup u proizvodnji, ne samo da poboljšava kvalitet zemljišta, već doprinosi i smanjenju negativnih uticaja na ekosistem, povećava bioraznovrsnost i stvara preduslove za dugoročni ekonomski uspeh. Takođe, ove prakse smanjuju potrebu za velikim unosima spoljnih inputa, što čini poljoprivrednu proizvodnju ekonomski efikasnijom i ekološki prihvatljivijom.

2.3.3.3. Korišćenje alternativnih izvora energije u poljoprivredi

Još jedan značajan korak ka održivosti u poljoprivredi je upotreba alternativnih izvora energije, kao što su solarna energija, biogas i vetroturbine. Poljoprivredna gazdinstva, koja koriste obnovljive izvore energije, smanjuju svoju zavisnost od fosilnih goriva, troškove proizvodnje i doprinose zaštiti životne sredine.

Prva agrosolarna elektrana u Republici Srbiji postavljena je u Valjevskoj Kamenici. Ovaj projekat pod nazivom „Solarna Berba“ kombinuje poljoprivrednu proizvodnju i proizvodnju obnovljive energije. Instalirani solarni paneli će proizvoditi električnu energiju, a istovremeno će omogućiti uzgoj useva ispod njih. Inicijativa ima za cilj da optimizuje korišćenje zemljišta proizvodnjom hrane i energije. Očekuje se da će postrojenje, kapaciteta 17,25 kW, proizvoditi preko 25.000 kWh električne energije godišnje. Projekat, koji je razvijen uz podršku UNDP, podrazumeva saradnju sa Poljoprivrednim fakultetom Univerziteta u Beogradu²¹⁵.

Ovaj projekat je omogućio smanjenje emisije CO₂ i smanjio je potrošnju energije na poljoprivrednom gazdinstvu. Kako navodi vlasnik gazdinstva, „investicija u obnovljive izvore energije nije samo ekološka, već i ekonomska potreba, jer smanjuje troškove energije i čini proizvodnju konkurentnijom“.

²¹³ Pinćir, B. (2024). *Intervju sa vlasnikom PG pinćir Bio iz Apatina*.

²¹⁴ Ivaniš, M., Ivaniš, M., Prodanović, R. (2023). Održive prakse i konkurentnost poljoprivrednih preduzeća. *Ecologica*, 30 (112), 639–646.

²¹⁵ Marković, R. (2024). *Bobičasto voće ispod solarnih panela: U Valjevskoj Kamenici postavljena prva agrosolarna elektrana u Srbiji*. Link: <https://www.danas.rs/vesti/klimatske-promene/bobicasto-voce-ispod-solarnih-panela-u-valjevskoj-kamenici-postavljena-prva-agrosolarna-elektrana-u-srbiji-foto/>



Slika 2. Agrosolarna elektrana²¹⁶

Postrojenje za biogas i elektrana pušteni su u rad u Novom Miloševu, u Srbiji, što predstavlja značajan korak u širenju upotrebe obnovljive energije u zemlji. Ovaj objekat, investicija od 5 miliona evra, deo je šireg plana povećanja instalisanih energetske kapaciteta Srbije za 100 MW. Fabrika koristi pulpu bundeve za proizvodnju biogasa, proizvodnju energije i proizvodnju prirodnog gasa za traktore²¹⁷. Ovaj projekat podržava tranziciju Srbije ka održivosti, u skladu sa vladinim ciljevima upotrebe zelene energije. Ovaj sistem ne samo da smanjuje emisije metana, već omogućava farmi da postane energetski samostalna i održiva.

2.3.3.4. Upotreba bioloških preparata i biopesticida

Zeleni pristup u poljoprivredi, takođe, uključuje korišćenje bioloških preparata i biopesticida. Ovi preparati smanjuju potrebu za hemijskim pesticidima, čime se smanjuje zagađenje zemljišta i voda, kao i negativni uticaji na zdravlje ljudi i životinja²¹⁸. U Srbiji, neka gazdinstva koriste biopesticide, kao alternativu sintetičkim pesticidima, posebno u vinogradarstvu i voćarstvu.

Gazdinstvo „Vozar Vladimir“ koristi biološke pesticide za zaštitu povrća. Korišćenjem prirodnih preparata, koji sadrže korisne mikroorganizme, ovo gazdinstvo uspeva da se bori protiv bolesti i štetočina, bez upotrebe toksičnih hemikalija. Kako navodi Vozar, „primena biopesticida je izazvala početni otpor među nekim proizvođačima, ali je dugoročno pokazala bolje rezultate u zaštiti poljoprivrednih kultura i zemljišta“²¹⁹.

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Plodna zemlja (2021). *Otvorena elektrana na biogas u Novom Miloševu*. Link: <https://plodnazemlja.com/2021/01/26/otvoreno-postrojenje-i-elektrana-na-biogas-u-novom-milosevu-pepo-enerdgi-koristi-se-meso-bundeve-a-proizvodece-energetsko-djubrivo-i-prirodni-gas-za-traktore>

²¹⁸ Azizbekyan, R. R. (2019). Biological preparations for the protection of agricultural plants. *Applied Biochemistry and Microbiology*, 55 (8), 816–823.

²¹⁹ Vozar, V. (2024). *Intervju sa vlasnikom PG Vozar iz Kisača*.

2.3.3.5. Edukacija i podrška poljoprivrednicima u primeni održivih praksi

Reforma poljoprivredne politike u Republici Srbiji, takođe, podrazumeva obrazovanje i podršku poljoprivrednicima za primenu održivih praksi. Programi koji nude subvencije za implementaciju ekoloških metoda, kao i obuke i kursevi za poljoprivrednike, ključni su za širu primenu održivih tehnika. Programi poput IPARD-a i subvencije za ekološke farmere omogućavaju poljoprivrednicima da se lakše odluče za prelazak na ekološku proizvodnju, kao i da se upoznaju sa novim tehnologijama i praksama.

U tom kontekstu, nevladina organizacija „Zelena mreža Vojvodine“ nudi obuke za poljoprivrednike u različitim delovima zemlje, kako bi im pomogla da prepoznaju prednosti ekološke poljoprivrede i kako da implementiraju održive agrotehnologije.

Održive poljoprivredne prakse u Republici Srbiji sve više postaju prepoznatljive i sve više se primenjuju. Od agroekoloških praksi, do upotrebe obnovljivih izvora energije i bioloških preparata, postoji značajan napredak u implementaciji metoda, koje ne samo da smanjuju negativne uticaje na životnu sredinu, već omogućavaju i ekonomski održivu proizvodnju. Kroz dalju edukaciju, podršku poljoprivrednicima i integraciju agroekoloških praksi u državnu poljoprivrednu politiku, Republika Srbija može postići značajan napredak u održivom razvoju svog agrarnog sektora.

2.3.4. Uticaj Zajedničke poljoprivredne politike na ruralni razvoj Republike Srbije

ZPP predstavlja ključni okvir za upravljanje poljoprivrednim i ruralnim razvojem unutar EU, a njen uticaj daleko prevazilazi granice same Unije. U procesu pristupanja EU, Republika Srbija se suočava s izazovom harmonizacije svoje poljoprivredne politike sa zakonodavstvom EU, čime se otvara mogućnost za značajne promene u ruralnim područjima. Kroz implementaciju ZPP, EU ne samo da unapređuje konkurentnost poljoprivredne proizvodnje, već aktivno podstiče razvoj ruralnih zajednica, kroz razne finansijske instrumente i fondove, kao što je Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD)²²⁰.

Ruralni razvoj u Republici Srbiji je izazovan zbog brojnih faktora, uključujući depopulaciju ruralnih područja, nedostatak moderne poljoprivredne infrastrukture i slabiju konkurentnost poljoprivrednih gazdinstava. Međutim, primena ZPP u Republici Srbiji donosi šansu za dugoročne promene, koje mogu doprineti očuvanju ruralnih zajednica, podsticanju održivih poljoprivrednih praksi i diverzifikaciji ekonomije, čime bi se smanjile socijalne i ekonomske razlike između urbanih i ruralnih područja.

²²⁰ Krnjaić D., Roganović, D. (2024). *Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije i poljoprivredna politika Republike Srbije*. Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Beograd.

U nastavku biće analiziran uticaj ZPP- na ruralni razvoj Republike Srbije, s posebnim osvrtom na ključne aspekte poput podrške ruralnim zajednicama kroz EU fondove, uticaja na zapošljavanje i demografske promene, diverzifikacije ruralne ekonomije i unapređenja životnog standarda u ruralnim područjima. Takođe, biće razmotreni izazovi i prepreke u implementaciji ZPP u Republici Srbiji, kao i mogućnosti za dalje unapređenje uloge EU fondova u ruralnom razvoju Republike Srbije. Kroz ovu analizu, cilj je pružiti uvid u potencijale ZPP za unapređenje života u ruralnim sredinama i iznalaženje rešenja za efikasniju primenu ovih politika u Republici Srbiji.

2.3.4.1. Zajednička poljoprivredna politika u kontekstu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji

Proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji predstavlja izazovan, ali i značajan korak u transformaciji svih oblasti društvenog života, a posebno poljoprivrede i ruralnog razvoja. ZPP, kao ključni instrument za upravljanje poljoprivredom i ruralnim razvojem, postavlja visoke standarde i zahteve, koje zemlje kandidatkinje moraju uskladiti sa svojim postojećim zakonodavstvom. Usmerena ka integraciji Republike Srbije u EU, adaptacija poljoprivredne politike Republike Srbije prema ZPP nije samo pravni i administrativni proces, već i izazov u implementaciji konkretnih mera i strategija, koje će omogućiti održiv i konkurentan razvoj poljoprivrede i ruralnih područja²²¹.

Usklađivanje poljoprivredne politike Republike Srbije sa ZPP počinje sa analizom postojeće poljoprivredne politike i identifikovanjem ključnih razlika. ZPP se temelji na tri osnovna stuba: podrška poljoprivredi, ruralnom razvoju i tržištu. Republika Srbija, kao zemlja kandidat, treba da uskladi svoje zakonodavne okvire sa zahtevima EU, što podrazumeva implementaciju reformi, koje se odnose na subvencionisanje poljoprivrednih proizvođača, zaštitu životne sredine, unapređenje ruralne infrastrukture i konkurentnost domaćih proizvoda na evropskom tržištu. Kroz ovu adaptaciju, Republika Srbija bi trebalo da implementira standarde kvaliteta proizvoda, upotrebe pesticida, kontrolu bezbednosti hrane, kao i ekološki održive prakse. Prema SEEDEV (n.d.)²²² ključni izazov usklađivanja odnosi se na uvođenje tržišnih principa u poljoprivredi i smanjenje zavisnosti od državnih subvencija, što zahteva i obrazovanje i podršku poljoprivrednicima.

Jedna od specifičnosti poljoprivrede u Republici Srbiji je razlika u poljoprivrednoj strukturi i nivou razvoja u odnosu na zemlje članice EU. Poljoprivreda u Republici Srbiji je dominantno orijentisana na tradicionalnu, porodičnu proizvodnju, dok ZPP favorizuje komercijalnu proizvodnju sa većim

²²¹ Stojanović, I., Manić, A., Nerić, N. (2018). Agrarna politika i ruralni razvoj Evropske unije i Srbije. *Megabiznis*, 2 (1), 117-140.

²²² SEEDEV (n.d.). Konkurentnost poljoprivrede Srbije. SEEDEV. Preuzeto sa https://www.seedev.org/publikacije/Konkurentnost_poljoprivrede_Srbije/Konkurentnost_Srbije_Analiza.pdf

investicijama u tehnologiju, mehanizaciju i ekološke prakse. Takođe, Republika Srbija se suočava sa izazovom depopulacije ruralnih područja, niskom produktivnošću, a mnoge poljoprivredne oblasti su slabije razvijene u odnosu na EU, što zahteva dodatne napore za harmonizaciju. Izazov predstavlja i razvijanje infrastrukturnih kapaciteta za savremene poljoprivredne aktivnosti, kao i usklađivanje sa standardima zaštite životne sredine, koji se u EU smatraju obaveznim (Poglavlje 27 – Životna sredina, n.d.).

Konkretno, usklađivanje u pogledu ekoloških i bezbednosnih standarda predstavlja izazov, jer Republici Srbiji još uvek nedostaje infrastruktura za široku primenu ekoloških praksi. Npr. uvođenje ekoloških oznaka proizvoda i korišćenje bioloških metoda zaštite biljaka samo su neki od zahteva, koji se trebaju implementirati u narednim godinama²²³. Takođe, još jedan izazov je razvoj strategija za podršku ruralnim zajednicama i zapošljavanju u poljoprivredi i izvan nje, jer prepoznati obrasci EU politike traže snažnu, integrisanu podršku različitim sektorima ruralne ekonomije.

Poglavlje 11. u procesu pregovora između Republike Srbije i Evropske unije odnosi se na poljoprivredu i ruralni razvoj, koji je jedan od ključnih sektora za okončanje pregovora o pristupanju u punopravno članstvo EU. Ovo poglavlje pokreće pitanje, ne samo usklađivanja zakonodavstva, već i konkretnog angažovanja u sprovođenju reformi u poljoprivredi i ruralnim područjima. Iako su u toku naponi na usklađivanju politika, Republika Srbija se suočava sa određenim izazovima u implementaciji mera, koje predviđa ZPP.

Podrška ruralnom razvoju kroz Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) ključna je za premostiti jaz između urbanih i ruralnih područja. ZPP u okviru Poglavlja 11. obuhvata, između ostalog, programe za modernizaciju poljoprivredne proizvodnje, razvoj ruralnih preduzetništava i jačanje ekološki održivih praksi. Prema izveštaju Evropske komisije iz 2024. godine, Republika Srbija se suočava sa problemima u primeni ovih fondova, kao i sa administrativnim izazovima, koji usporavaju bržu implementaciju reformi. Kroz ovaj proces, ključni ciljevi su smanjenje zavisnosti od direktnih subvencija, poboljšanje konkurentnosti i ekološke održivosti, kao i jačanje integracije poljoprivrede u širu ekonomiju.

Primena ZPP u Republici Srbiji treba da se fokusira na razvoj preduzetničkog duha među poljoprivrednicima, jačanje mladih i ženskih preduzetnika u ruralnim sredinama, implementaciju ekoloških principa i praksi u poljoprivrednu proizvodnju, kao i unapređenje ruralne infrastrukture. Pristupanje EU znači i nove mogućnosti za razvoj tržišta i uvođenje novih tehnologija, ali i nužnost jačanja institucionalnih kapaciteta, kako bi se što efikasnije koristili evropski fondovi.

²²³ Evropska unija (2018). *Uredba (EU) 2018/848 Evropskog parlamenta i Saveta od 30. maja 2018. o ekološkoj proizvodnji i označavanju ekoloških proizvoda i stavljanju van snage Uredbe (EZ) br. 834/2007*. Službeni list Evropske unije, L 150, 1–92. Preuzeto sa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SR/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0848>

U procesu pristupanja EU, usklađivanje poljoprivredne politike Republike Srbije sa ZPP predstavlja ključan izazov, koji ne samo da zahteva harmonizaciju zakonodavstva, već i efikasnu implementaciju reformi i modernizaciju poljoprivrednog sektora. Iako postoje specifični izazovi u prilagođavanju, kao što su nejednaki razvoj ruralnih područja i nedostatak infrastrukture, Republika Srbija ima značajan potencijal za korišćenje ZPP, kao instrumenta za razvoj poljoprivrede i ruralnih zajednica.

2.3.4.2. Uticaj Zajedničke poljoprivredne politike na ruralni razvoj Republike Srbije

ZPP predstavlja ključni instrument u procesu razvoja ruralnih područja, čiji su efekti posebno izraženi u zemljama kandidatima, kao što je Republika Srbija. Sa ciljem smanjenja razlika između urbanih i ruralnih područja, ZPP obuhvata širok spektar mera, koje se odnose na poljoprivredu, ruralnu infrastrukturu, zapošljavanje, ekološku i socijalnu održivost. Kroz različite programe i fondove, kao što je Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD), ZPP doprinosi transformaciji ruralnih zajednica, stvaranju novih radnih mesta, diverzifikaciji ekonomije i poboljšanju životnog standarda u ovim sredinama²²⁴.

Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) igra ključnu ulogu u podršci ruralnim zajednicama, jer omogućava finansijsku podršku za projekte, koji se odnose na unapređenje poljoprivredne proizvodnje, razvoj infrastrukture, kao i jačanje konkurentnosti. Kroz sredstva namenskog programa IPARD III, poljoprivrednici i preduzetnici u Republici Srbiji mogu aplicirati za finansijska sredstva, koje će im omogućiti modernizaciju poljoprivrednih gazdinstava, poboljšanje tržišnih kapaciteta, implementaciju ekoloških praksi i unapređenje životne sredine u ruralnim oblastima. Takođe, ovaj fond omogućava razvoj pratećih industrija, kao što su prerađivačka industrija, turizam i usluge, koje mogu značajno doprineti diverzifikaciji ruralne ekonomije²²⁵.

Jedan od najvažnijih aspekata ZPP u Republici Srbiji je ulaganje u infrastrukturu, posebno u oblasti transporta, komunikacija i energije. Kroz EU fondove, Republika Srbija je dobila priliku da poboljša putnu mrežu, što omogućava efikasniji transport poljoprivrednih proizvoda sa farmi do tržišta²²⁶. Modernizacija poljoprivredne proizvodnje, korišćenjem savremenih tehnologija, može poboljšati produktivnost i konkurentnost srpske poljoprivrede na tržištu EU. Ulaganje u tehnološke inovacije, kao što su sistemi za navodnjavanje, mehanizacija i biotehnologije, omogućava ne samo veću efikasnost, već i očuvanje životne sredine.

²²⁴ Sedmak, G., Jurdana, D. S., Kociper, T., Planinc, T. (Eds.) (2015). *Spodbujanje ruralnoga turizma: Poticanje ruralnog turizma*. Založba Univerze na Primorskem.

²²⁵ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

²²⁶ European Union. (n.d.). *EU za unapređenje bezbednosti saobraćaja*. Preuzeto sa <https://improving-road-safety.euzatebe.rs/rs/o-projektu>

ZPP, takođe, doprinosi poboljšanju životnog standarda u ruralnim područjima kroz implementaciju programa, koji se odnose na socijalnu inkluziju, zapošljavanje, obrazovanje i zdravstvo. ZPP ima značajan uticaj na zapošljavanje u ruralnim područjima Republike Srbije, kako u poljoprivredi, tako i u pratećim industrijama. Podrška poljoprivrednim preduzetnicima kroz subvencije i edukaciju doprinosi stvaranju novih radnih mesta, a razvoj novih sektora, kao što su agroturizam, ekološki turizam i prerađivačka industrija, stvara dodatne mogućnosti za zapošljavanje. Prema analizama EC (2021) za očekivati je da će uvođenje ZPP-a povećati broj radnih mesta u ruralnim sredinama, posebno u sektorima koji su povezani sa poljoprivredom, ali i u sektoru usluga i malih preduzetništava²²⁷.

Programi, koji podržavaju edukaciju mladih poljoprivrednika, kao i mere koje se odnose na razvoj socijalnih i ekoloških zadruga, imaju za cilj povećanje pristupa obrazovnim i zdravstvenim uslugama u ruralnim područjima²²⁸. Ove mere doprinose smanjenju migracija ka urbanim centrima i stvaranju stabilnih životnih uslova u selima.

ZPP, takođe, ima značajnu ulogu u smanjenju migracija ka urbanim centrima, jer se poboljšanjem životnih uslova i povećanjem broja radnih mesta u ruralnim područjima smanjuje potreba za migracijom. Demografske promene, koje prate ove procese, mogu dovesti do stabilizacije ruralnih zajednica i povećanja broja mladih koji ostaju da žive i rade u selima²²⁹.

Jedan od ključnih ciljeva ZPP u Republici Srbiji je diverzifikacija ruralne ekonomije, koja podrazumeva razvoj alternativnih sektora, pored tradicionalne poljoprivredne proizvodnje. ZPP podržava razvoj sektora kao što su agroturizam, zanatska proizvodnja i ekološki turizam, koji pružaju dodatne izvore prihoda za ruralne porodice. Agroturizam, kao integracija turizma i poljoprivrede, omogućava poljoprivrednicima da dodatno unovče svoje proizvode i usluge, a istovremeno doprinosi očuvanju tradicionalnog načina života u ruralnim sredinama²³⁰.

Ekološki turizam, kao oblik održivog turizma, takođe ima veliki potencijal u Republici Srbiji, jer omogućava očuvanje prirodnih resursa, dok stvara nove ekonomske mogućnosti. Kroz podršku EU fondova, Republika Srbija može

²²⁷ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

²²⁸ Ibid.

²²⁹ European Parliament (2021). *A long-term vision for the EU's rural areas - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040* (2021/2254(INI)). Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0269_EN.html

²³⁰ Castellano-Álvarez, F. J., Robina-Ramírez, R., & Silva, F. (2024). Rural Areas Facing the Challenge of Economic Diversification: Threats and Opportunities. *Agriculture*, 14 (4), 623.

iskoristiti svoje prirodne lepote i kulturnu baštinu kao resurse za razvoj ekološkog turizma, što doprinosi ne samo ekonomskom, već i socijalnom razvoju²³¹.

Uvođenje ekoloških poljoprivrednih praksi predstavlja još jedan ključni aspekt ZPP, koji je od značaja za razvoj ruralnih područja. Poljoprivreda, koja se zasniva na održivim praksama, kao što su korišćenje bioloških metoda zaštite biljaka, smanjenje upotrebe hemijskih pesticida i unapređenje biodiverziteta, ne samo da doprinosi očuvanju životne sredine, već i poboljšanju kvaliteta hrane. Ove prakse omogućavaju povećanje konkurentnosti poljoprivrednih proizvoda na tržištu EU, jer ekološki proizvodi imaju sve veći značaj u evropskoj trgovini²³².

Socijalna održivost, kao jedan od ključnih ciljeva ZPP, doprinosi poboljšanju životnog standarda u ruralnim područjima kroz ulaganja u infrastrukturu, obrazovanje, zdravstvo i digitalizaciju. Kroz poboljšanje putne mreže, veći pristup obrazovnim institucijama i zdravstvenim ustanovama, kao i kroz digitalizaciju sela, ZPP omogućava ravnomerniji razvoj između urbanih i ruralnih oblasti. Digitalizacija omogućava ruralnim područjima bolji pristup tržištima, javnim uslugama i informacijama, što doprinosi povećanju produktivnosti i smanjenju socijalnih razlika između urbanih i ruralnih područja²³³.

Kroz ove mere, ZPP doprinosi smanjenju socijalnih i ekonomskih nejednakosti, stvarajući stabilnije i održivije ruralne zajednice, koje su u mogućnosti da se prilagode novim izazovima i potrebama tržišta.

2.3.4.3. Izazovi i problemi u primeni Zajedničke poljoprivredne politike u Republici Srbiji

Iako je ZPP jedan od ključnih instrumenata za unapređenje ruralnog razvoja u Republici Srbiji, njen proces implementacije suočava se sa brojnim izazovima i problemima. Ovi izazovi se odnose na finansijske, administrativne i tehničke prepreke, kao i na potrebu za jačom koordinacijom između institucija Evropske unije i nacionalnih institucija.

Jedan od najvećih izazova u implementaciji ZPP u Republici Srbiji odnosi se na ograničenu sposobnost poljoprivrednih proizvođača i ruralnih zajednica da iskoriste sve potencijale, koje ZPP nudi. Naime, mnoge poljoprivredne zadruge i mala preduzeća u Republici Srbiji nemaju dovoljno kapaciteta da konkurišu na tržištu EU, što je uslov za uspešnu primenu ZPP. Mnogi srpski poljoprivrednici suočavaju se sa niskim nivoom tehnološke opremljenosti, lošim infrastrukturnim

²³¹ Todorov, P., Mihailović, B., Brzaković, P. (2023). Ekološki aspekti održivog razvoja turizma. *Turističko poslovanje*, 31, 71–82.

²³² European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

²³³ Pierangeli, F., Henke, R., D'Andrea, M. R. P., Benos, T. (2017). *The social sustainability of the CAP: Linking direct payments to labor force*. In 6th Italian Association of Agricultural and Applied Economics (AIEAA) Conference: "Economics and Politics of Migration: Implications for Agriculture and Food".

uslovima i nedostatkom kapitala, što ih stavlja u nepovoljan položaj u odnosu na proizvođače iz zemalja članica EU²³⁴.

Pored toga, postojanje neusklađenosti između ZPP i postojećih nacionalnih poljoprivrednih politika u Republici Srbiji može dovesti do problema u implementaciji. U nekim slučajevima, postoji nesklad između smernica EU i postojećih nacionalnih regulativa, što stvara pravnu i administrativnu konfuziju i otežava primenu ZPP u praksi. Npr. specifičnosti poljoprivredne proizvodnje u Republici Srbiji, koje se razlikuju od onih u EU, mogu otežati primenu određenih ekoloških i tržišnih standarda, čineći usklađivanje sa ZPP izazovnijim²³⁵.

Finansijski izazovi su među ključnim problemima u primeni ZPP. Iako Republika Srbija ima pristup fondovima EU za ruralni razvoj, mnogi poljoprivrednici i preduzetnici se suočavaju sa problemom nedostatka adekvatnih sredstava za sufinansiranje projekata. Iako su finansijska sredstva EU dostupna, potrebna je velika investicija za pokretanje projekata, koji zahtevaju visok nivo tehnološke opremljenosti i infrastrukture. Takođe, mnogi mali poljoprivrednici nisu u mogućnosti da izdrže početne troškove, koji su povezani sa modernizacijom proizvodnje i implementacijom novih poljoprivrednih tehnika²³⁶.

Administrativni izazovi, takođe, predstavljaju ozbiljan problem u implementaciji ZPP. Naime, mnogi poljoprivrednici i preduzetnici u Republici Srbiji se suočavaju sa birokratskim preprekama i složenim administrativnim procedurama prilikom apliciranja za EU fondove. Nepotpunost administrativnih kapaciteta, nedostatak stručnih kadrova i nesprovođenje programa edukacije za korisnike sredstava čine ovaj proces dodatno složenim²³⁷.

Tehnički izazovi su, takođe, prisutni, jer mnogi poljoprivrednici u Republici Srbiji nisu dovoljno upoznati sa savremenim poljoprivrednim praksama i tehnologijama, koje su standard u EU. Takođe, postoje problemi u vezi sa nedostatkom modernih sistema za navodnjavanje, preciznu poljoprivredu i drugim tehnološkim rešenjima, koja mogu unaprediti poljoprivrednu proizvodnju. U mnogim ruralnim područjima, poljoprivreda i dalje zavisi od zastarelih metoda, što čini implementaciju savremenih praksi i standarda EU izazovnim²³⁸.

²³⁴ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

²³⁵ Krnjić D., Roganović, D. (2024). *Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije i poljoprivredna politika Republike Srbije*. Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Beograd.

²³⁶ Atanasijević, J., Danon, M. (2014). Financing agricultural development in Serbia: opportunities and challenges. *Ekonomika preduzeća*, 62 (1-2), 67–81.

²³⁷ Đurić, K., Tomaš Simin, M., Glavaš Trbić, D., Lukač Bulatović, M. (2020). Izazovi zajedničke agrarne politike Evropske unije u periodu posle 2020. godine. *Ekonomija: teorija i praksa*, 13 (3), 34–47. <https://doi.org/10.5937/etp2003034D>

²³⁸ Evropska komisija (2024). *Republika Srbija – Izveštaj za 2024. godinu*. SWD(2024) 695. https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek?utm_source=chatgpt.com

Jedan od ključnih izazova u implementaciji ZPP u Republici Srbiji je potreba za jačom koordinacijom između Evropske unije i nacionalnih institucija. Efikasna implementacija ZPP zahteva usklađene akcije na svim nivoima vlasti, što uključuje jaču saradnju između državnih organa, EU institucija, kao i lokalnih vlasti. Trenutno, koordinacija između različitih nivoa vlasti i institucija često nije dovoljno razvijena, što dovodi do nesuglasica i sporosti u donošenju odluka, koje se odnose na ZPP²³⁹.

Takođe, postoji potreba za daljim jačanjem kapaciteta nacionalnih institucija, posebno u oblasti poljoprivredne administracije, kako bi se obezbedila efikasna distribucija EU sredstava i pravilno praćenje implementacije ZPP. Republika Srbija mora raditi na poboljšanju institucionalnih kapaciteta, kako bi obezbedila pravovremena i pravilna primenu svih ZPP mera, kao i da bi se unapredila saradnja sa zemljama članicama EU.

Iako su potencijali ZPP veliki, proces njene primene u Republici Srbiji suočava se sa značajnim izazovima. Finansijski, administrativni i tehnički problemi, kao i potreba za većom koordinacijom između EU i nacionalnih institucija, predstavljaju prepreke, koje je potrebno prevazići, kako bi se maksimalno iskoristile beneficije, koje ZPP može doneti. Saradnja, ulaganje u infrastrukturu, edukaciju i jačanje institucionalnih kapaciteta biće ključni faktori za uspeh implementacije ZPP u Republici Srbiji.

2.3.4.4. Preporuke za unapređenje uticaja Zajedničke poljoprivredne politike na ruralni razvoj Republike Srbije

Kako bi se maksimalno iskoristile prednosti, koje ZPP donosi za ruralni razvoj Srbije, potrebno je implementirati određene strategije i mere, koje će omogućiti bolju primenu politike i smanjenje postojećih izazova.

Jedan od načina na koji Republika Srbija može unaprediti implementaciju ZPP je učenjem iz iskustava drugih zemalja, koje su prošle kroz sličan proces integracije u EU. Posebno se mogu primeniti najbolje prakse zemalja, koje su uspešno implementirale ZPP i ostvarile pozitivan uticaj na ruralni razvoj. Npr. Hrvatska i Bugarska, koje su u sličnom položaju kao Srbija, imale su brojne izazove prilikom prilagođavanja svojih poljoprivrednih sektora pravilima ZPP, ali su, takođe, postigle značajan napredak kroz bolje korišćenje EU fondova i subvencija. Srbija bi mogla povećati saradnju sa tim zemljama u formi studijskih poseta, radionica i zajedničkih projekata, koji se fokusiraju na razmenu znanja i iskustava. Takođe, prilagođavanje najboljih praksi u oblasti organske poljoprivrede, implementacije inovacija i diverzifikacije ruralne ekonomije može doprineti značajnim poboljšanjima u ruralnim područjima²⁴⁰.

²³⁹ Đurić, K., Tomaš Simin, M., Glavaš Trbić, D., Lukač Bulatović, M. (2020). Izazovi zajedničke agrarne politike Evropske unije u periodu posle 2020. godine. *Ekonomija: teorija i praksa*, 13 (3), 34–47. <https://doi.org/10.5937/etp2003034D>

²⁴⁰ Ibid.

Srbija bi trebalo da razvije efikasniji mehanizam za korišćenje EU fondova, posebno IPARD. Iako su sredstva dostupna, mnogi poljoprivrednici u Srbiji i dalje nisu u mogućnosti da iskoriste sve pogodnosti, koje fondovi pružaju zbog administrativnih prepreka i nesnalaženja u procesu apliciranja. Stoga je važno da se poboljša edukacija poljoprivrednika i ostalih ruralnih preduzetnika u vezi sa korišćenjem tih sredstava, kao i da se ubrza proces odobravanja i distribucije sredstava. Osim toga, važno je razviti specijalizovane programe za podršku malim i srednjim preduzećima, koja se bave poljoprivredom, kao i za mlade poljoprivrednike i žene u ruralnim područjima. To bi im omogućilo da iskoriste subvencije i razvijaju održive i konkurentne poslovne modele. Takođe, treba uputiti napore na racionalizaciju procesa apliciranja za EU fondove, kako bi se smanjila birokratija i povećala transparentnost²⁴¹.

Srbija treba da razmotri potrebu za racionalizacijom svoje poljoprivredne politike, kako bi se one bolje uskladile sa ciljevima ZPP i potrebama ruralnih zajednica. Npr. trebalo bi uvesti nov pristup u donošenju odluka, u kojem bi se više oslanjalo na analize potreba poljoprivrednih proizvođača i ruralnih zajednica. Takođe, važno je uključiti i lokalne vlasti u planiranje i implementaciju politika, kako bi se obezbedilo da mere odgovaraju specifičnostima svakog ruralnog područja. Novi mehanizmi za podršku ruralnim područjima mogu uključivati i razvoj specijalizovanih fondova za održivu poljoprivredu, koji će omogućiti poljoprivrednicima da se preorijentišu prema ekološkim praksama. Uvođenje novih tehnologija, unapređenje infrastrukture i ulaganje u edukaciju biće ključni faktori za razvoj konkurentnih poljoprivrednih sektora. Takođe, trebalo bi se posvetiti jačanju sistema zaštite životne sredine, promovisanju energetske efikasnosti i ekološki prihvatljivih poljoprivrednih praksi, što će omogućiti dugoročni razvoj ruralnih područja²⁴².

Uvođenjem inovacija u poljoprivrednu proizvodnju i diverzifikacijom ruralne ekonomije kroz agroturizam, ekološki turizam i zanatsku proizvodnju, Republika Srbija bi mogla stvoriti nova radna mesta i smanjiti demografski pad u ruralnim sredinama. Takođe, razvoj digitalnih usluga i infrastrukture u ruralnim područjima bi omogućio lakši pristup tržištima i javnim uslugama, čime bi se stvorile bolje životne i radne uslove za ljude u tim zajednicama.

S obzirom na to da ZPP predstavlja važan instrument za ruralni razvoj Republike Srbije, neophodno je nastaviti sa unapređenjem političkih i administrativnih mehanizama, kako bi se što bolje iskoristile prilike, koje ovaj sistem nudi. Kroz edukaciju, efikasnije korišćenje EU fondova i unapređenje koordinacije

²⁴¹ European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

²⁴² Đurić, K., Tomaš Simin, M., Glavaš Trbić, D., Lukač Bulatović, M. (2020). Izazovi zajedničke agrarne politike Evropske unije u periodu posle 2020. godine. *Ekonomija: teorija i praksa*, 13 (3), 34–47. <https://doi.org/10.5937/etp2003034D>

između različitih nivoa vlasti i institucija, Republika Srbija može postići značajan napredak u usklađivanju sa EU standardima, odnosno održivom ruralnom razvoju.

* * *

ZPP predstavlja ključni okvir za razvoj poljoprivrede i ruralnih zajednica u zemljama članicama, kao i onima u procesu pristupanja EU, uključujući Republiku Srbiju. Kroz ZPP, Republika Srbija je u mogućnosti da koristi značajna finansijska sredstva i podršku u cilju unapređenja ruralnih područja, poboljšanja konkurentnosti poljoprivrede, diverzifikacije ruralne ekonomije i smanjenja socijalnih i ekonomskih nejednakosti uz očuvanje ekosistema. Iako se proces implementacije ZPP suočava s brojnim izazovima, postoje jasni dokazi da je ova politika donela konkretne koristi u smislu modernizacije poljoprivrede, podsticanja zapošljavanja i razvoja infrastrukture u ruralnim područjima.

Jedan od ključnih nalaza ovog istraživanja je značaj Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD), koji putem IPARD programa obezbeđuje sredstva za podršku ruralnim zajednicama u Republici Srbiji. Ovaj fond omogućava ulaganja u infrastrukturu, modernizaciju poljoprivrede, kao i razvoj alternativnih sektora poput agroturizma i ekološkog turizma. Takođe, kroz ZPP se ostvaruje konkretna podrška mladim poljoprivrednicima, ženama u poljoprivredi i ranjivim grupama, čime se podstiče socijalna inkluzija i smanjuje migracija ka urbanim centrima.

S druge strane, izazovi implementacije ZPP u Republici Srbiji i dalje postoje, a oni se odnose na administrativne prepreke, ograničenu upotrebu EU fondova, kao i na potrebu za jačom koordinacijom između EU i nacionalnih institucija. Poljoprivrednici i preduzetnici u Republici Srbiji često nemaju dovoljno znanja i resursa da u potpunosti iskoriste dostupne fondove, što ograničava potencijal ZPP u zemlji.

U evaluaciji uspešnosti ZPP u Republici Srbiji, može se primetiti značajan napredak u određenim oblastima, posebno u infrastrukturnim ulaganjima i modernizaciji poljoprivrede. Međutim, postoje i područja koja zahtevaju dodatne napore, kao što su jačanje kapaciteta lokalnih vlasti, bolja integracija ruralnih zajednica u proces donošenja odluka, kao i povećanje efikasnosti u korišćenju EU fondova. Usmeravanje sredstava prema održivim poljoprivrednim praksama, poput ekološke proizvodnje, može dodatno doprineti unapređenju ruralnih zajednica, ali zahteva bolju edukaciju poljoprivrednika i jaču podršku za inovacije i digitalizaciju.

S obzirom na izazove, koji se javljaju u implementaciji ZPP, perspektive za dalji razvoj ruralnih zajednica u Republici Srbiji kroz ovu politiku su evidentne, ali zahtevaju usmerenu pažnju na nekoliko ključnih oblasti. Pre svega, važno je nastaviti sa obrazovnim i informativnim kampanjama, kako bi se poljoprivrednici i preduzetnici bolje upoznali sa mogućnostima koje ZPP nudi. Pored toga, potrebno je unaprediti administrativne procedure vezane za apliciranje za EU fondove i stvoriti efikasnije mehanizme za korišćenje tih sredstava.

Kroz uvođenje novih mehanizama za podršku, posebno za mlade poljoprivrednike i žene, kao i podršku održivim i ekološkim praksama, ZPP može doprineti stvaranju konkurentnijih i održivijih ruralnih ekonomija. Uključivanje novih sektora poput ekološkog turizma i zanatske proizvodnje može dodatno diverzifikovati ruralne ekonomske aktivnosti, smanjujući zavisnost od tradicionalne poljoprivrede.

ZPP predstavlja važan alat za unapređenje ruralnog razvoja Republike Srbije, ali da bi se ostvario pun potencijal ove politike, potrebno je jačanje institucionalnih kapaciteta, bolja koordinacija između EU i nacionalnih institucija i efikasnija implementacija podrške kroz EU fondove. Sa pravim strategijama i politikama, ZPP može značajno doprineti održivom razvoju ruralnih zajednica u Republici Srbiji.

Literatura

- Abram, S., Atkins, E., Dietzel, A., Jenkins, K., Kiamba, L., Kirshner, J., ... & Santos Ayllón, L. M. (2022). Just Transition: A whole-systems approach to decarbonisation. *Climate Policy*, 22 (8), 1033–1049.
- Agroklub (2018). *Budućnost ZPP: Gde su sve žene?* <https://www.agroklub.rs/poljoprivredne-vesti/buducnost-zpp-gde-su-sve-zene/38370/> (05.03.2025)
- Atanasijević, J., Danon, M. (2014). Financing agricultural development in Serbia: opportunities and challenges. *Ekonomika preduzeća*, 62 (1-2), 67–81.
- Azizbekyan, R. R. (2019). Biological preparations for the protection of agricultural plants. *Applied Biochemistry and Microbiology*, 55 (8), 816–823.
- Bäckstrand, K. (2022). *Towards a climate-neutral union by 2050? The European green deal, climate law, and green recovery*. In *Routes to a resilient European Union: interdisciplinary European studies* (pp. 39–61). Cham: Springer International Publishing.
- Barral, S., Detang-Dessendre, C. (2023). Reforming the common agricultural policy (2023–2027): multidisciplinary views. *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*, 104 (1), 47–50.
- Bostan, I., Onofrei, M., Gavriliuță, A. F., Toderașcu, C., & Lazăr, C. M. (2019). An integrated approach to current trends in organic food in the EU. *Foods*, 8 (5), 144.
- Castellano-Álvarez, F. J., Robina-Ramírez, R., & Silva, F. (2024). Rural Areas Facing the Challenge of Economic Diversification: Threats and Opportunities. *Agriculture*, 14 (4), 623.
- Cerančević, Đ. (2024). *Utjecaj mjera Zajedničke poljoprivredne politike na očuvanje biološke raznolikosti* – doktorska disertacija Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Fakultet agrobiotehničkih znanosti, Osijek.
- Despotović, A., Joksimović, M., Svržnjak, K., Jovanović, M. (2017). Rural areas sustainability: agricultural diversification and opportunities for agri-tourism development. *Transcultural Studies*, 63 (3), 47–62.

- Dönmez, D., Isak, M. A., İzgü, T., Şimşek, Ö. (2024). Green Horizons: Navigating the future of agriculture through sustainable practices. *Sustainability*, 16 (8), 3505.
- Dubois, A., Sielker, F. (2022). Digitalization in sparsely populated areas: between place-based practices and the smart region agenda. *Regional Studies*, 56 (10), 1771–1782.
- Đurić, K., Tomaš Simin, M., Glavaš Trbić, D., Lukač Bulatović, M. (2020). Izazovi zajedničke agrarne politike Evropske unije u periodu posle 2020. godine. *Ekonomija: teorija i praksa*, 13 (3), 34–47. <https://doi.org/10.5937/etp2003034D>
- Eliasson, K., Wiréhn, L., Neset, T. S., Linnér, B. O. (2022). Transformations towards sustainable food systems: contrasting Swedish practitioner perspectives with the European Commission's Farm to Fork Strategy. *Sustainability Science*, 17 (6), 2411–2425.
- European Commission – EC (2019). *The European Green Deal* (COM/2019/640 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640> (21.02.2025)
- European Commission (2020). *EU biodiversity strategy for 2030: Bringing nature back into our lives*. Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_en (06.03.2025)
- European Commission (2020). *A new circular economy action plan: For a cleaner and more competitive Europe*. Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_en (06.03.2025)
- European Commission (2020). *Farm to Fork strategy: For a fair, healthy and environmentally-friendly food system*. Publications Office of the European Union. Link: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en (07.03.2025)
- European Commission (2021). *The common agricultural policy: 2023-27*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en (26.02.2025)
- European Commission (2021b). *The future of organics*. https://agriculture.ec.europa.eu/farming/organic-farming/future-organics_en (02.03.2025)
- European Commission (2021). *Zero pollution action plan*. Link: https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan_en (02.03.2025)
- European Commission (2022). *The common agricultural policy at a glance*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_en (05.03.2025)
- European Commission (2024). *The Digitalisation of the European Agricultural Sector*. Link: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digitalisation-agriculture?utm_ (04.03.2025)
- European Commission. (n.d.). *Overview of EU pre-accession assistance for rural development (IPARD III)*. Link: https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/enlargement/pre-accession-assistance/overview_en (21.02.2025)

- European Environment Agency - EEA (2021). *Air quality in Europe – 2021 report*. Link: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2021> (24.02.2025)
- European Environment Agency – EEA (2023). *Rethinking agriculture*. <https://www.eea.europa.eu/publications/rethinking-agriculture> (21.02.2025)
- European Environmental Agency – EEA (2024). *Onečišćenje, prekomjerna uporaba i klimatske promjene ugrožavaju otpornost vodoopskrbe u Europi*. Link: <https://www.eea.europa.eu/highlights/oneciscenje-prekomjerna-uporaba-i-klimatske> (04.03.2025)
- European Network for Rural Development (2023). *LEADER/CLLD*. https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld_en.html?utm_source=chatgpt.com (01.02.2025)
- European Parliament (2020). *NextGenerationEU: A European instrument to counter the impact of the coronavirus pandemic*. Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en (02.03.2025)
- European Parliament (2021). *A long-term vision for the EU's rural areas - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040 (2021/2254(INI))*. Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0269_EN.html (09.03.2025)
- European Parliament (2023). *Climate impact of the EU agrifood system*. Link: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739327/EPRS_ATA%282023%29739327_EN.pdf (03.03.2025)
- European Parliament (2023). *REPORT on generational renewal in the EU farms of the future*. Report – A9-0283/2023. Link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0283_EN.html (05.03.2025)
- European Union. (n.d.). *EU za unapređenje bezbednosti saobraćaja*. Preuzeto sa <https://improving-road-safety.euzatebe.rs/rs/o-projektu> (08.03.2025)
- Eurostat (2022). *Farmers and the agricultural labour force – statistics*. Link: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farmers_and_the_agricultural_labour_force_-_statistics (05.03.2025)
- Evropska komisija (2024). *Republika Srbija – Izveštaj za 2024. godinu*. SWD(2024) 695. https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek?utm_source=chatgpt.com (10.03.2025)
- Evropska unija (2018). *Uredba (EU) 2018/848 Evropskog parlamenta i Saveta od 30. maja 2018. o ekološkoj proizvodnji i označavanju ekoloških proizvoda i stavljanju van snage Uredbe (EZ) br. 834/2007*. Službeni list Evropske unije, L 150, 1–92. Preuzeto sa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SR/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0848> (11.03.2025)
- Feindt, P. H., Grohmann, P., Häger, A. (2022). *The CAP post-2020 reform and the EU budget process*. In *EU Policymaking at a Crossroads* (pp. 95–121). Edward Elgar Publishing.

- García-Llorente, M., Rossignoli, C. M., Di Iacovo, F., & Moruzzo, R. (2016). Social farming in the promotion of social-ecological sustainability in rural and periurban areas. *Sustainability*, 8 (12), 1238.
- Georgia, G., Milen, G., Raquel, G. M., Angelo, M., Alexandros, G., ... & Bernard, B. (2024). *EFSA's activities on Emerging Risks in 2023*, European Food Safety Authority (EFSA), (Vol. 21, No. 12, p. 9198E). Link: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.2903/sp.efsa.2024.EN-9198> (03.03.2025)
- Getahun, S., Kefale, H., Gelaye, Y. (2024). Application of precision agriculture technologies for sustainable crop production and environmental sustainability: A systematic review. *The Scientific World Journal*, 2024 (1), 2126734.
- Hermoso, V., Carvalho, S. B., Giakoumi, S., Goldsborough, D., Katsanevakis, S., Leontiou, S., ... & Yates, K. L. (2022). The EU Biodiversity Strategy for 2030: Opportunities and challenges on the path towards biodiversity recovery. *Environmental Science & Policy*, 127, 263–271.
- Ivaniš, M., Ivaniš, M., Prodanović, R. (2023). Održive prakse i konkurentnost poljoprivrednih preduzeća. *ECOLOGICA*, 30 (112), 639–646.
- Jouzi, Z., Azadi, H., Taheri, F., Zarafshani, K., Gebrehiwot, K., Van Passel, S., Lebailly, P. (2017). Organic farming and small-scale farmers: Main opportunities and challenges. *Ecological economics*, 132, 144–154.
- Kelemen, E., Megyesi, B., Matzdorf, B., Andersen, E., van Bussel, L. G., Dumortier, M., ... & Yacamán-Ochoa, C. (2023). The prospects of innovative agri-environmental contracts in the European policy context: Results from a Delphi study. *Land use policy*, 131, 106706.
- Kolasa-Więcek, A. (2018). Neural modeling of greenhouse gas emission from agricultural sector in European Union member countries. *Water, Air, & Soil Pollution*, 229 (6), 205.
- Koopmans, M. E., Rogge, E., Mettepenningen, E., Knickel, K., Šūmane, S. (2018). The role of multi-actor governance in aligning farm modernization and sustainable rural development. *Journal of rural studies*, 59, 252–262.
- Kowalska, A., Manning, L. (2021). Using the rapid alert system for food and feed: Potential benefits and problems on data interpretation. *Critical Reviews in Food Science and Nutrition*, 61 (6), 906–919.
- Krnjaić D., Roganović, D. (2024). *Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije i poljoprivredna politika Republike Srbije*. Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Beograd.
- Kyriakides, S. (2020). *Health and Food Safety*. European Commission. Link: https://commissioners.ec.europa.eu/stella-kyriakides_en?utm (01.03.2025)
- Lingham, S., Hill, I., Manning, L. (2022). *Artisan food production: What makes food 'artisan'?* In *Artisan and handicraft entrepreneurs: Past, present, and future* (pp. 101-117). Cham: Springer International Publishing.
- Marković, R. (2024). *Bobičasto voće ispod solarnih panela: U Valjevskoj Kamenici postavljena prva agrosolarna elektrana u Srbiji*. Link: <https://www.danas.rs/vesti/klimatske-promene/bobicasto-voce-ispod-solarnih-panela-u-valjevskoj-kamenici-postavljena-prva-agrosolarna-elektrana-u-srbiji-foto/> (22.02.2025)

- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (2023). *Organska proizvodnja*. Link: <http://www.minpolj.gov.rs/organska/?script=lat> (01.03.2025)
- Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije. (n.d.). *Poglavlje 27 – Životna sredina*. Link: <https://www.mei.gov.rs/srl/obuka/e-obuke/vodic-kroz-pregovore-srbije-i-evropske-unije/klasteri/klaster-4/poglavlje-27-zivotna-sredina> (11.03.2025)
- Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (2016). *The National Rural Network, a driver for rural areas*. Link: <https://agriculture.gouv.fr/national-rural-network-driver-rural-areas> (05.03.2025)
- Mondejar, M. E., Avtar, R., Diaz, H. L. B., Dubey, R. K., Esteban, J., Gómez-Morales, A., ... & Garcia-Segura, S. (2021). Digitalization to achieve sustainable development goals: Steps towards a Smart Green Planet. *Science of The Total Environment*, 794, 148539.
- Papadopoulos, A. G. (2015). The impact of the CAP on agriculture and rural areas of EU member states. *Agrarian South: Journal of Political Economy*, 4 (1), 22–53.
- Pe'Er, G., Zinngrebe, Y., Moreira, F., Sirami, C., Schindler, S., Müller, R., ... & Lakner, S. (2019). A greener path for the EU Common Agricultural Policy. *Science*, 365 (6452), 449–451.
- Penker, M., Scaramuzzi, S., Edelmann, H., Belletti, G., Marescotti, A., Casabianca, F., Quiñones-Ruiz, X. F. (2022). Polycentric structures nurturing adaptive food quality governance-Lessons learned from geographical indications in the European Union. *Journal of Rural Studies*, 89, 208–221.
- Pierangeli, F., Henke, R., D'Andrea, M. R. P., Benos, T. (2017). *The social sustainability of the CAP: Linking direct payments to labor force*. In 6th Italian Association of Agricultural and Applied Economics (AIEAA) Conference: „Economics and Politics of Migration: Implications for Agriculture and Food”.
- Pinćir, B. (2024). *Intervju sa vlasnikom PG pinćir Bio iz Apatina*.
- Plodna zemlja (2021). *Otvorena elektrana na biogas u Novom Miloševu*. Link: <https://plodnazemlja.com/2021/01/26/otvoreno-postrojenje-i-elektрана-na-biogas-u-novom-milosevu-pepo-enerdgi-koristi-se-meso-bundeve-a-proizvodice-energetsko-djubrivo-i-prirodni-gas-za-traktore> (23.02.2025)
- Prodanović, R., Bosković, J., Škrbić, S. (2018). *Potential of the Biogas Production from Waste Biomass in AP Vojvodina*, Proceedings 8th International Symposium on Natural Resources Management, pp. 43–51. Eds. D. Mihajlovic, B. Djordjevic, May 19, Faculty of management Zaječar, Megatrend University Belgrade, Republic of Serbia, Zaječar.
- Renting, H., Rossing, W. A., Groot, J. C., Van der Ploeg, J. D., Laurent, C., Perraud, D., ... & Van Ittersum, M. K. (2009). Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework. *Journal of environmental management*, 90, S112-S123.

- Sedmak, G., Jurdana, D. S., Kociper, T., Planinc, T. (Eds.) (2015). *Spodbujanje ruralnega turizma: Poticanje ruralnog turizma*. Založba Univerze na Primorskem.
- SEEDDEV (n.d.). Konkurentnost poljoprivrede Srbije. SEEDDEV. Preuzeto sa https://www.seeddev.org/publikacije/Konkurentnost_poljoprivrede_Srbije/Konkurentnost_Srbije_Analiza.pdf (11.03.2025)
- Shedenov, U., Litvishko, O., Kazbekov, B., Suyunchaliyeva, M., Kazbekova, K. (2019). *Improvement of ecological tourism on the principles of sustainable economic development*. In E3S Web of Conferences (Vol. 135, p. 04047). EDP Sciences.
- Shulla, K., Leal-Filho, W. (2023). *Achieving the UN Agenda 2030: Overall actions for the successful implementation of the Sustainable Development Goals before and after the 2030 deadline*. European Union Parliament.
- Spirit Invest Slovenia (2021). SATILU Eco Village. Link: <https://investslovenia.spiritslovenia.eu/projekt/1454?regija=&vrednost=&tip=&sektor=&sortOrder=asc&sort=naziv&iskanje=&page=1&pageSize=20&l=EN> (03.03.2025)
- Stojanović, I., Manić, A., Nerić, N. (2018). Agrarna politika i ruralni razvoj Evropske unije i Srbije. *Megabiznis*, 2 (1), 117–140.
- ThinkSPAIN (2021). Refilling 'Empty Spain': Saving vanishing villages with 130 strategies and multi-million funding. Link: <https://www.thinkspain.com/news-spain/32894/refilling-empty-spain-saving-vanishing-villages-with-130-strategies-and-multi-million-funding> (01.03.2025)
- Timmermans, F. (2022). *Speech of Frans Timmermans at the COP27 Closing Plenary*. European Commission Link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_7042 (01.03.2025)
- Todorov, P., Mihailović, B., Brzaković, P. (2023). Ekološki aspekti održivog razvoja turizma. *Turističko poslovanje*, 31, 71–82.
- Toromade, A. S., Soyombo, D. A., Kupa, E., & Ijomah, T. I. (2024). Reviewing the impact of climate change on global food security: Challenges and solutions. *International Journal of Applied Research in Social Sciences*, 6 (7), 1403–1416.
- Vapa Tankosić, J. (2023). Agri-environmental climate measures in the Serbian agricultural policy in relation to the common agricultural policy. *Journal of Agronomy, Technology and Engineering Management*, 6 (6), 958–964. <https://doi.org/10.55817/HBNT7451>
- Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. eds. (2015). *Poljoprivredna politika i evropske integracije u jugoistočnoj Evropi*. FAO, Budimpešta.
- Vozar, V. (2024). *Intervju sa vlasnikom PG Vozar iz Kisača*.
- Zhong, J., Pei, J. (2024). Carbon border adjustment mechanism: a systematic literature review of the latest developments. *Climate Policy*, 24 (2), 228–242.

Prof. dr Jelena Vapa Tankosić

DEO III – POLITIKA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE EVROPSKE UNIJE

3.1. Uvod u politiku Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine

Politika zaštite životne sredine danas je zasebna grana politike Evropske unije i jedna od mlađih samostalnih naučnih disciplina. Iako ne postoji jedinstvena definicija politike zaštite životne sredine, može se reći da ona predstavlja svesnu i organizovanu društvenu usmeravajuću delatnost kojom se posredstvom države i društvenih, posebno političkih organizacija, usmerava odnos društva prema prirodi radi zaštite i unapređivanja životne sredine.

Zaštita životne sredine je jedna od osnovnih vrednosti na kojoj se zasniva postojanje Evropske unije. Prvi propisi koje je Evropska zajednica donela u oblasti životne sredine bile su direktive koje su se odnosile na upravljanje otpadom, zaštitu ptica, kvalitet vode i dr. Sve mere koje su se preduzimale u tom periodu imale su ciljeve koji su bili usmereni na evropsko zajedničko tržište. Ekonomski i tehnološki razvoj ljudske civilizacije je doveo do poremećaja u životnoj sredini. Posledice poremećaja se ogledaju u vidu zagađenja, nestajanja prirodnih resursa i bioloških vrsta, kao i rasipanju energije. Takav neuređen sistem doveo je do koncepta održivog razvoja. To je suština društveno odgovornog poslovanja koje je zastupljeno u funkcionisanju Evropske unije. Potreba zajednice da ističe značaj društveno odgovornog ponašanja uslovlila je pojavu ekološkog menadžmenta koji se pokazuje kao dobra poslovna praksa kod preduzeća koja imaju jasan cilj, ali i strategiju koja vodi ka stalnom poboljšanju.

3.1.1. Istorijat razvoja politike Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine

U vreme osnivanja Evropske unije nije se toliko razmišljalo o problemima životne sredine. Iako su „ekološki problemi” postojali u ovom periodu, oblast životne sredine se proučavala samo u usko naučnim krugovima, pre svega u okviru prirodnih nauka (biologije, hemije, ekologije). Tek sredinom 1960-tih godina problem životne sredine bio posmatran u okviru ekonomskih nauka a kasnije i drugih nauka. U to vreme problemi zagađivanja, buke, preterane eksploatacije prirodnih resursa, kao i uništavanja prirodnih elemenata čovekove životne sredine u većoj meri su uspevali da umanje pozitivne

društvene promene koje su nastale kao rezultat ubrzanog industrijskog rasta do '70-tih godina prošlog veka. Pitanje očuvanja kvaliteta životne sredine direktno povezano sa pitanjem poboljšanja kvaliteta života, odnosno sa činjenicom da degradirana i zagađena životna sredina direktno umanjuje pozitivne efekte ekonomskog rasta, porasta životnog standarda i kvaliteta života kod ljudi.

Evropska zajednica za ugalj i čelik, kao preteča Evropske unije, osnovana je Pariskim ugovorom 18. aprila 1951. godine, obuhvatala je veoma važan segment politike zaštite životne sredine a to je upravljanje prirodnim resursima i energentima tj. strateške resurse neophodne za obnovu i dalji rast teške industrije, i pojedine odredbe Ugovora o osnivanju ove zajednice su bile vezane za pitanje bezbednosti na radu i zaštite radne sredine. Evropska zajednica za atomsku energiju (EVROATOM) osnovana je 1957. godine u svrhu istraživanja, razvoja i korišćenja nuklearne energije. EVROATOM je bio, između ostalog zadužen za pitanja radijacije, jonizujućeg zračenja i nuklearne bezbednosti, odnosno za obavezne standarde o nuklearnoj kontaminaciji, kao i rad na koordinaciji istraživačkih programa u miroljubivom korišćenju nuklearne energije²⁴³. Naravno, to nije dovoljan pokazatelj da bi smo te početke evropske integracije i evropskih procesa ujedinjavanja mogli da okarakterišemo kao ekološka politika.

Evropska zajednica za atomsku energiju ili Evroatom (engl. European Atomic Energy Community) je međunarodna organizacija sastavljena od država članica Evropske unije. Osnovana je Rimskim ugovorom, potpisanim 25. marta 1957. godine. Evroatom danas, zajedno sa Evropskom zajednicom čini prvi stub Evropske unije. Evroatom je sve do 1967. imao vlastita tela, kada su Ugovorom o spajanju tela Evroatoma, Evropske ekonomske zajednice i danas više nepostojeće Evropske zajednice za ugalj i čelik, spojena u tela Evropskih zajednica. Svrha Evroatoma je stvoriti posebno tržište za atomsku energiju, distribuirati je kroz države članice, razvijati je i višak prodavati državama nečlanicama. Stupanjem na snagu novog Evropskog ustava, Evroatom će i dalje delovati samostalno, tj. zadržaće pravnu osobnost. Pravno se razlikuje od Evropske unije (EU) iako ima isto članstvo i njome upravljaju mnoge institucije EU; ali to je jedina preostala organizacija zajednice koja je nezavisna od EU i izvan regulatorne kontrole Evropskog parlamenta.

Rimski ugovor iz 1957. godine nije postavio osnovu za zajedničku politiku EU u oblasti zaštite životne sredine jer je oblast zaštite životne sredine bila regulisana na nacionalnom nivou država članica. U periodu ranih integracija, aktivnosti EU bile su usmerene na unapređenje slobodne trgovine i ekonomskog razvoja zemalja članica, a ne toliko na pitanja zaštite životne sredine. Na ekološke probleme države članice reagovala su na nacionalnom nivou. Kao međunarodni problem, zagađenje životne sredine se, svakako nije moglo efikasno rešiti na nacionalnom nivou. Kako su se uz to, različite

²⁴³ Baldwin, R., Wyplosz, C. (2004). *The Economics of European Integration*. London: McGrawHill.

nacionalne mere i norme proizvodnje, relevantne za životnu sredinu, sve više javljale kao prepreka za trgovinu unutar i van zajedničkog tržišta, sve glasnjiji je bivao poziv na vođenje ekološke politike na nivou Zajednice.

Razvoj politike i prava životne sredine EU može se pratiti i kroz razvoj mesta i uloge koju pitanja životne sredine imaju u osnivačkim aktima EZ, odnosno EU. Uprkos nedostatku koherentnog okvira, Savet je usvojio nekoliko propisa iz oblasti ekološke politike. 1967. godine prvi put je doneta direktiva na osnovu člana 100 Rimskog ugovora koja se odnosi na pitanje zaštite životne sredine za jedinstveni sistem klasifikacije, označavanja i pakovanja opasnih materija.

Tri godine kasnije donete su još dve direktive: Direktiva koja reguliše dozvoljeni nivo buke i Direktiva kojom se ograničava emisija gasova iz motornih vozila. Tokom 1972. godine, donete su još tri direktive za koje se može reći da imaju ekološke elemente od kojih se dve odnose na poljoprivredu, a treća na regulisanje emisije iz motornih vozila koja koriste dizel goriva. Nakon prve Konferencije Ujedinjenih nacija o životnoj sredini u Stokholmu 1972. godine i sve veće zabrinutosti javnosti, Evropska komisija je postala aktivnija u definisanju ekološke politike u Evropskoj zajednici. Neposredno nakon prve Konferencije Ujedinjenih nacija o čovekovoj životnoj sredini, održane u junu 1972. godine na samitu EZ održanom u Parizu od Komisije je zatraženo da izradi akcioni program zaštite životne sredine.²⁴⁴

3.1.2. *Pravni osnov politike Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine*

Politika u oblasti zaštite životne sredine ugrađena je u ugovornu strukturu Zajednice tek Jedinstvenim evropskim aktom 1987. godine, da bi njen okvir bio dalje proširivan, ili samo na izvestan način makar posredno menjan, Ugovorom o Evropskoj uniji (1992.), Ugovorom iz Mastrihta (1992), Amsterdamskim ugovorom (1999), Ugovorom iz Nice (2003) i na kraju Lisabonskim ugovorom (2009). Do 1987. godine, usvojeno je oko 200 propisa i to na osnovu tadašnjeg člana 100. (kasnije člana 115, odnosno 135) ili na osnovu člana 235. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice.

Nekoliko se odredbi Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije direktno odnose na oblast životne sredine i održivog razvoja. Ključnim se mogu smatrati odredbe sadržane u članovima 191-193. Ugovora o funkcionisanju EU:

- Naslov XX (ranije članovi 174-176 - Naslov XIX) kao i u članu 4 i članu 11. (ranije član 6) Ugovora o funkcionisanju EU kao i član 3 (ranije član 2) Ugovora o EU.

²⁴⁴ Volf-Nidermajer, A. (2004). *Evropa od A do Š – priručnik za evropsku integraciju (Ekološka politika)*. Beograd: Fondacija Konrad Adenauer, str. 61–62.

U odnosu na ranija rešenja, Lisabonski ugovor (koji je stupio na snagu 1. decembra, 2009. godine) suštinski menja osnovni sadržaj relevantnih odredbi o životnoj sredini koje su već bile sadržane u Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice (članovi 175–176), osim što su u novoj numeraciji u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije relevantne odredbe postaju članovi 191–193.

Pravo EU o životnoj sredini potiče iz više izvora: primarnog prava (članovi ugovora) i sekundarnog prava (propisi i direktive koje su usvojile institucije EU – tj. Savet Evropske unije, Evropski parlament i Evropska komisija). Primarno pravo uključuje:

- Član 3(3) Ugovora o Evropskoj uniji (TEU), koji navodi zaštitu životne sredine kao jedan od ciljeva Evropske unije;
- Član 11. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (TFEU), koji zahteva da zaštita životne sredine bude integrisana u definisanje i sprovođenje svih politika EU. Ovo je takođe uključeno u član 37. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije, koji ima istu pravnu vrednost kao i ugovori EU (prema članu 6(1) Ugovora o Evropskoj uniji);
- Član 114(3) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, koji zahteva od Evropske komisije da uzme visok nivo zaštite kao osnovu pri predlaganju mera zaštite životne sredine;
- Naslov XX Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (članovi 191–193), koji sadrži poseban odeljak o politici životne sredine; i
- Član 194. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, koji propisuje da energetske mere EU moraju imati u vidu potrebu očuvanja i unapređenja životne sredine.

Sekundarnim izvorima prava obuhvaćeni su oni propisi koje donose nadležni organi Unije. Prema odredbama člana 288 Ugovora o funkcionisanju EU, institucije Unije, u sprovođenju svoje nadležnosti, donose uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Uredbe imaju opštu primenu i primenjuju se u celini i direktno. Direktive su obavezne sa stanovišta rezultata koji treba da se ostvari, a državama članicama se ostavlja mogućnost izbora metoda i forme. Odluke su obavezne u odnosu na onoga kome su upućene. Sama procedura usvajanja akata regulisana je odredbama članova 293–299 istog Ugovora.

Sekundarno pravo su obavezujući zakoni u EU, koji uključuju:

- ključne uredbe koji su direktno primenljivi u zakonima država članica, uključujući Uredbu o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničenju hemikalija (REACH) (1907/2006, sa izmenama i dopunama) o hemikalijama i
- ključne direktive, koje se moraju transponovati u nacionalno zakonodavstvo, uključujući:
- Direktivu o staništima (92/43/EEC, sa izmenama),

- Okvirnu direktivu o otpadu (2008/98/EC, sa izmenama),
- Okvirnu direktivu o kvalitetu vazduha (2008/50/EC, sa izmenama) i
- Direktivu o industrijskim emisijama (2010/75/EU).

U skladu sa članom 6. Ugovora o Evropskoj uniji (1992. godina), ciljevi zaštite životne sredine moraju biti integrisani u sve politike EU, odnosno potrebna je stalna saradnja svih subjekata u cilju pronalaženja najboljih rešenja za probleme zaštite životne sredine, uključujući npr. prostorno, urbanističko planiranje i korišćenje obradivog zemljišta.

Članovi 11 i 191 do 193 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (TFEU) propisuju da je EU nadležna da deluje u svim oblastima politike životne sredine, kao što su zagađenje vazduha i vode, upravljanje otpadom i klimatske promene.²⁴⁵

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije bavi se osnovnim ciljevima i principima politike zaštite životne sredine, čije se sprovođenje prvenstveno zasniva na preventivnom i lokalnom delovanju. Naime, jedna od osnovnih premisa ove politike je da se šteta nanescena životnoj sredini otkloni tamo gde je nastala, kao i da troškove tih operacija snosi zagađivač. Član 191. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije posebno predviđa da ova politika doprinosi:

²⁴⁶

- „očuvanje, zaštita i unapređenje kvaliteta životne sredine;
- zaštita zdravlja ljudi, kao i racionalno korišćenje prirodnih resursa;
- promovisanje mera na međunarodnom nivou koje bi rešile postojeći problem zaštite životne sredine”.

3.2. Razvoj akcionih programa za zaštitu životne sredine u Evropskoj uniji

Možemo reći da je Samit EZ u Parizu (1972.god.) postavio je temelje za zaštitu životne sredine na nivou cele EU, a od Komisije je zatraženo da izradi akcioni program za zaštitu životne sredine, da bi 1973. godine otpočelo sprovođenje petogodišnjih akcionih programa.²⁴⁷

²⁴⁵ Environment policy: general principles and basic framework, European Parliament,
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/71/environment-policy-general-principles-and-basic-framework>

²⁴⁶ Cifuentes-Faura J. (2022). European Union policies and their role in combating climate change over the years. *Air Quality, Atmosphere & Health*, 15 (8),1333–1340. <https://doi.org/10.1007/s11869-022-01156-5>

²⁴⁷ Zdravković, D., Radukić, S. (2006). Nacionalni sistem održivog razvoja i zaštite životne sredine u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Niš: Pelikan print,

PRVI AKCIONI PROGRAM ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Prvi akcioni program zaštite životne sredine (engl. Environmental Action Programmes – EAP) donet je u novembru 1973. godine.²⁴⁸ Ovaj program je ukazao na međusobnu povezanost ekonomskog razvoja, prosperiteta i zaštite životne sredine. Tvrdilo se da zaštita životne sredine spada u suštinske zadatke Zajednice. Među najvažnijim ciljevima bili su: prevencija i smanjenje štete po životnu sredinu, očuvanje ekološke ravnoteže i racionalno korišćenje prirodnih resursa. Prvi EAP je najviše pažnje posvetio zaštiti voda i otpadu, ali je sadržao i sektorski pristup, sa posebnim osvrtnom na poljoprivredu i prostorno planiranje.

DRUGI AKCIONI PROGRAM ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Drugi EAP (1978–1981) je bio nastavak prvog u smislu pristupa i cilja, sa većim spektrom problema kojima se treba baviti. Posebna pažnja posvećena je zaštiti prirode. Početni entuzijizam je znatno opao tokom perioda ekonomske recesije (1975–1978, 1981–1983). Ipak, tokom ovog perioda doneseno je nekoliko okvirnih direktiva, za zaštitu voda i otpad.

TREĆI AKCIONI PROGRAM ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Treći EAP (1982–1986) i delimično Četvrti (1987–1992) odražavaju značajnu promenu u pristupu ove politike, budući da su povezani sa završetkom evropskog unutrašnjeg tržišta. Treći EAP je naglasio potencijalne rizike i koristi politika zaštite životne sredine za unutrašnje tržište, a veza između unutrašnjeg tržišta i ovih politika postala je ključni pokretač programiranja i aktivnosti. Trebalo je uskladiti standarde za emisije u životnu sredinu kako bi se izbeglo narušavanje konkurentnosti same industrije. Propisi o proizvodima morali su biti usklađeni kako bi se izbegle necarinske barijere koje proizilaze iz različitih nacionalnih normi proizvoda. S druge strane, treći EAP je naglasio ekonomske koristi, posebno pozitivne efekte na zapošljavanje koji proizilaze iz ekoloških politika.

Jedinstveni evropski akt iz 1986. godine (član 130r-t) uvodi u Rimski ugovor pravni okvir koji se odnosi na zaštitu životne sredine, principe prevencije i otkrivanja uzroka i njegovog porekla. Uredba o osnivanju Evropske agencije za životnu sredinu usvojena je 1990. godine. Stupila je na snagu krajem 1993. godine, a odmah potom je osnovana kancelarija Evropska agencije za životnu sredinu u Kopenhagenu. Ovom uredbom uspostavljene su i Evropska mreža za informisanje i praćenje životne sredine (Eionet). Misija Agencije je da pomogne Zajednici i državama članicama u donošenju informisanih odluka o poboljšanju životne sredine integracijom pitanja životne sredine u ekonomske politike.

²⁴⁸ Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment, SL C 112, 20.12.1973, pp. 1–53.

Međutim, stupanje na snagu Jedinog evropskog akta 1987. godine, se često posmatra kao prekretnica u politici zaštite životne sredine EZ, pošto je zaštita životne sredine dobila svoje posebno poglavlje u Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice. Ipak, trebalo je uskladiti i pronaći balans između ciljeva unutrašnjeg tržišta i zaštite životne sredine. Usklađivanje ekoloških standarda trebalo je da se odvija na visokom nivou. Harmonizacija na visokom nivou opravdana je kao suštinska komponenta konkurentnosti evropskih industrija na globalnim tržištima.

ČETVRTI AKCIONI PROGRAM ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Četvrti EAP označava dalju promenu u pristupu politici zaštite životne sredine. Prepoznati su nedostaci ranijih pristupa (tj. politika kvaliteta, orijentacija na štetne emisije). Četvrti EAP je predložio integrisaniji pristup. Po prvi put zaštita životne sredine nije shvaćena kao dodatna aktivnost, već kao integrisana aktivnost u okviru celog proizvodnog procesa. Štaviše, kontrola zagađenja je nalogala da se sistematski kontrolišu svi elementi životne sredine (voda, vazduh i zemljište) i da se uključi procena supstanci koje izazivaju problem.

Stoga je Četvrti EAP uveo sektorski pristup, analizirajući uticaj strateških privrednih sektora na životnu sredinu. Po prvi put je najavljena evaluacija novih, podsticajnih instrumenata, kao što su porezi i subvencije. Ideje Četvrtog EAP-a (integrisani pristup, sektorska analiza, novi instrumenti) su dalje razrađene u narednim godinama. Politika životne sredine se doživljava kao integrisani deo ekonomskog odlučivanja.

„Održivi razvoj“ je postepeno postao normativna referenca za politiku zaštite životne sredine u EU od početka 1990-ih pa nadalje. Bela knjiga o rastu, konkurentnosti i zapošljavanju predložila je novi razvojni model, koji je pokušao da pospeši zaposlenost i poboljša efikasnost korišćenja resursa. Održivi razvoj je percipiran kao sredstvo za istovremeno poboljšanje stanja životne sredine, društvene efikasnosti i konkurentnosti. Više spoljnih faktora doprinelo je daljem unapređenju i razradi novog političkog pristupa. Među najvažnijim su: pojava novih globalnih pretnji, pripreme za konferenciju UNCED-a 1992. godine, šira podrška ekonomskim instrumentima i novi „talas“ usmeren ka zaštiti životne sredine u Evropi.

Krajem 1980-ih, debata o globalnim ekološkim rizicima, posebno o klimatskim promenama, je bila tema brojnih međunarodnih konferencija koje su se pozivale na dramatične promene politike. Krajem 1980-ih, Komisija je promovisala novi regulatorni pristup politici zaštite životne sredine uz korišćenje indirektnih, ekonomskih instrumenata. U izveštaju Radne grupe o unutrašnjem tržištu i životnoj sredini (1989) predložene su ekološke takse. Različite inicijative Komisije dobile su ovlašćenje „Dablinskom deklaracijom“ Evropskog saveta iz juna 1990. godine, i Evropska komisija je pripremila saopštenje o „ekonomskim instrumentima“. U narednim godinama, uređeno je nekoliko studija o ekonomskim, društvenim i ekološkim

uticajima ovih novih instrumenata. Pilot projekat za ovaj novi pristup – porez na CO₂/energiju – predložen je u maju 1992.

Na evropskom nivou, osnovan je značajan broj novih ekoloških organizacija građana, je između 1986. i 1992. godine koji je u velikoj meri podržan povećanom brigom javnosti za životnu sredinu uopšte i jačanjem kapaciteta „zelenih“ organizacija i zelenih partija posebno.

PETI AKCIONI PROGRAM ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Ova strateška preorijentacija je zatim eksplicitno formulisana u Petom akcionom programu za životnu sredinu (1992–1999). Među najinteresantnijim i najinovativnijim elementima Petog akcionog programa za životnu sredinu bili su:

- Glavni cilj je održivi razvoj;
- Vršiti se pozivanje na sektorski pristup, koji integriše dimenziju životne sredine u sektore koji najviše zagađuju (saobraćaj, energetika, poljoprivreda itd.);
- Akcioni program je predložio strukturnu promenu u korist javnog prevoza, energetske efikasnosti i prevencije otpada;
- Naglasak je na novim instrumentima, posebno na tržišno orijentisanim instrumentima kao što su fiskalni podsticaji ili dobrovoljni instrumenti, koji jačaju interese proizvođača i potrošača u donošenju odluka o životnoj sredini;
- Novi pristup orijentisan je na konsenzus koji uzima u obzir ključnu ulogu nevladinih aktera i lokalnih/regionalnih vlasti u zastupanju opšteg interesa životne sredine;
- Novi pristup može doprineti inovativnim konceptima, podizanju svesti javnosti i sprovođenju direktiva EU;
- Postavljanje srednjoročnih i dugoročnih ciljeva za smanjenje nekih zagađivača i predloženi instrumenti za postizanje ovih ciljeva.

Dakle, Peti akcioni program zaštite životne sredine je imao sve neophodne elemente politike orijentisane na strukturne promene. Države članice su reagovala na ambicioznije elemente 5 EAP-a sa zahtevima da se politike životne sredine ponovo nacionalizuju u skladu sa principom supsidijarnosti. Na inicijativu Nemačke i Velike Britanije, formirana je ekspertska grupa „Molitor-Grupa“ koja je sistematski ispitivala zakone o zaštiti životne sredine u smislu obima troškova za privredu.²⁴⁹

Poteškoće u ratifikaciji Ugovora iz Maastrichta doprineli su opreznijem stavu Komisije u pogledu inovativnih i dalekosežnih novih predloga. Ugovor iz Maastrichta (1992) u oblasti životne sredine uključuje u član 2, među svoje ciljeve, promovisanje održivog i neinflatornog rasta uz poštovanje životne sredine. Zaštita životne sredine je zatim integrisana u druge politike EU i povezana sa ciljevima u drugim sektorskim oblastima.

²⁴⁹ CEC Commission of the European Communities (1995). Report of the Group of Independent Experts on Legislative and Administrative simplification.

Krajem 90-ih može se uočiti splet različitih, delimično kontradiktornih trendova, pri čemu se istovremeno promoviraju različiti pristupi politici zaštite životne sredine. Došlo je do izvesnog oživljavanja „pristupa održivosti“. Uočava se nova ambiciozna zakonska regulativa kao i nastavak pokušaja deregulacije. Nakon što su naglašeni kao cilj Zajednice u Ugovoru iz Amsterdama iz 1999. godine, integracija politike životne sredine i održivi razvoj, postali su ključni elementi kompleksne arhitekture strateških dokumenata. Određeni napredak je postignut na indikatorima za transport i energetiku. Usvojeno je novo složeno okvirno zakonodavstvo, kao što je Direktiva o kvalitetu ambijentalnog vazduha (96/62), Okvirna direktiva o vodama (2000/60) ili IPPC-Direktiva (1996/61). Novo zakonodavstvo orijentisano na cilj, postavljajući maksimalne nacionalne gornje granice emisija za ključne zagađivače, ali ostavljajući državama članicama slobodu da biraju kako da postignu neophodna smanjenja.

Lisabonska strategija (2000) ukazuje na činjenicu da ekonomski rast treba da bude usklađen sa održivim korišćenjem prirodnih resursa. Danas zaštita životne sredine nije samo jedna od sektorskih politika EU jer je zaštita životne sredine usko povezana sa ekonomskim i društvenim razvojem.

Strategija EU za održivi razvoj²⁵⁰ zaštitu životne sredine smatra globalnim ciljem, pri čemu EU ima jednu od ključnih uloga u tome, što je potvrđeno i „Deklaracijom iz Rija“ UN iz 1992. godine.

Na svim međunarodnim skupovima EU je nedvosmisleno pokazala spremnost da u najvećoj mogućoj meri učestvuje u aktivnostima usmerenim na održivi razvoj i zaštitu životne sredine. Štaviše, priprema ove politike na nivou EU postala je participativnija, uz učešće nevladinih organizacija koje se bave životnom sredinom u odborima, stručnim mrežama i brojnim konsultacijama na svim nivoima Komisije.

U tom pravcu je usmerena i Strategija EU 2020 usvojena 2010. godine, koja je, zajedno sa Akcionim planom za klimatske promene, predviđala mere za smanjenje emisije tzv. prekomerno globalno zagrevanje izazvano intenzivnom emisijom vodene pare, metana i ugljen-dioksida u Zemljinu atmosferu. Ova grupa aktivnosti takođe uključuje povećanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora (energija sunca, vetra, mora) na 20%, kao i povećanje opšte energetske efikasnosti takođe za 20%.²⁵¹

ŠESTI AKCIONI PROGRAM ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Šesti EAP je osmišljen na znatno duži vremenski period i trajao je od 2002-2010. godine. Ovaj akcioni program zaštite životne sredine započet je

²⁵⁰ Communication from the Commission A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council) /* COM/2001/0264 final */

²⁵¹ European Commission (2010). Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM (2010) 2020 final.

pod motom: „Životna sredina – naša budućnost, naš izbor“ i završen je 2012. godine. Ovaj program je imao četiri prioritetne oblasti:²⁵²

1. klimatske promene;
2. očuvanje biodiverziteta i prirodnih sistema;
3. uticaj životne sredine na zdravlje ljudi;
4. održivost prirodnih resursa i upravljanje otpadom.

Polazna tačka 6EAP-a je da problemi zaštite životne sredine, kao što su klimatske promene, gubitak biodiverziteta ili prekomerna potrošnja resursa, zahtevaju širi multidisciplinarniji pristup koji je često izvan zakonodavstva zaštite životne sredine. U osnovi, 6EAP formuliše okvir opštih principa i ciljeva, koji će biti detaljnije precizirani takozvanim tematskim strategijama o ključnim pitanjima, kao što su pesticidi, resursi, reciklaža, zemljište, urbano okruženje, morsko okruženje i čist vazduh. Reforma politike hemikalija i politika za smanjenje emisija gasova staklene bašte u EU takođe spada u ključne prioritete politike za ovu prvu deceniju novog milenijuma.

6EAP usvaja veoma oprezan pristup koji se oslanjanja na kooperativne pristupe kreiranju politike životne sredine. Kooperativni pristupi kreiranja politike životne sredine sa industrijom obuhvataju integrisane politike proizvoda, širu upotrebu standardizacije, dobrovoljne sporazume, saradnju sa stručnim forumima država članica (npr. reforma politike hemikalija).

SEDMI AKCIONI PROGRAM ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Sedmi EAP usvojen Odlukom br. 1386/2013/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 20. novembra 2013. godine o Opštem akcionom programu Unije za životnu sredinu do 2020. godine „Živeti dobro, u granicama naše planete“. On ima sledeće prioritetne ciljeve:²⁵³

- (a) zaštitu, očuvanje i unapređenje prirodnog kapitala Unije;
- (b) da pretvori Uniju u resurs no efikasnu, zelenu i konkurentnu ekonomiju sa niskim emisijama ugljenika;
- (c) da zaštititi zdravlje građana Unije od ekoloških rizika;
- (d) da maksimizira koristi od zakonodavstva Unije o životnoj sredini;
- (e) da unapredi bazu znanja za politiku zaštite životne sredine Unije;
- (f) da obezbedi investicije za politiku zaštite životne sredine i klime;
- (g) da poboljša integraciju životne sredine i koherentnost politike;
- (h) da poboljša održivost gradova Unije;
- (i) da poveća efikasnost Unije u suočavanju sa međunarodnim izazovima vezanim za životnu sredinu i klimu.

²⁵² European Commission (2012). Environment: 6th EPA
<http://ec.europa.eu/environment/newprg/7eap.htm>

²⁵³ 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, OJ L 354, 28.12.2013, pp. 171–200.

OSMI AKCIONI PROGRAM ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Osmi EAP je stupio na snagu 2. maja 2022. godine, usvojen Odlukom (EU) 2022/591 Evropskog parlamenta i Saveta od 6. aprila 2022. godine o Opštem akcionom programu Unije za životnu sredinu do 2030. godine²⁵⁴. 8 EAP podržava Evropski zeleni dogovor, Strategija EU za biodiverzitet do 2030. godine, novi akcioni plan cirkularne ekonomije, strategiju održivosti hemikalija i akcioni plan nulte zagađenosti. Njegovi prioritetni ciljevi su fokusirani na: smanjenje emisije gasova staklene bašte, prilagođavanje klimatskim promjenama, model regenerativnog rasta, ambiciju nultog zagađenja, zaštitu i obnavljanje biodiverziteta i smanjenje ključnih uticaja na životnu sredinu i klimu u vezi sa proizvodnjom i potrošnjom.

Novi program podržava i nadovezuje se na ekološke i klimatske ciljeve Evropskog zelenog dogovora i pruža okvir koji omogućava postizanje šest prioritetnih ciljeva:

- Postizanje cilja smanjenja emisije gasova staklene bašte za 2030. godinu i klimatske neutralnosti do 2050. godine,
- Povećanje kapaciteta prilagođavanja, jačanje otpornosti i smanjenje ranjivosti na klimatske promene,
- Napredovanje ka modelu regenerativnog rasta, razdvajanje ekonomskog rasta od korišćenja resursa i degradacije životne sredine, i ubrzavanje tranzicije na cirkularnu ekonomiju,
- Praćenje ambicije nultog zagađenja, uključujući zrak, vodu i tlo i zaštitu zdravlja i blagostanja Evropljana,
- Zaštita, očuvanje i obnavljanje biodiverziteta i povećanje prirodnog kapitala (naročito vazduha, vode, zemljišta i šuma, slatkovodnih, močvarnih i morskih ekosistema),
- Smanjenje ekoloških i klimatskih pritisaka vezanih za proizvodnju i potrošnju (naročito u oblastima energetike, industrijskog razvoja, zgrada i infrastrukture, mobilnosti i prehrambenog sistema).

3.3. Glavni principi politike zaštite životne sredine Evropske unije

Politika životne sredine Evropske unije (EU) je okvir koji reguliše zaštitu i očuvanje životne sredine unutar država članica. Ima za cilj da obezbedi održivi razvoj, zaštitu ljudsko zdravlje i reši pitanja klimatskih promena, gubitka biodiverziteta i zagađenja. Principi politike životne sredine EU se efikasno primenjuju u Evropskoj uniji kroz različite mehanizme i mere.

²⁵⁴ Decision (EU) 2022/591 of the European Parliament and of the Council of 6 April 2022 on a General Union Environment Action Programme to 2030 PE/83/2021/REV/1, OJ L 114, 12.4.2022, pp. 22–36 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022D0591>

Ovi generalni i opšti principi služe kao vodeći principi za razvoj i implementaciju prava i politike EU u oblasti zaštite životne sredine. Oni pružaju okvir za razvoj politika i zakonodavnih akcija na nacionalnom i međunarodnom nivou.

3.3.1. Generalni principi

Princip integracije. U širem shvatanju (kao što je propisano u članu 11 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije), princip integracije propisuje da zahtevi zaštite životne sredine moraju biti integrisani u definisanje i sprovođenje politika i aktivnosti Unije, posebno u cilju promovisanja održivog razvoja. Integracija životne sredine u svim relevantnim oblastima politike (poljoprivreda, energetika, ribarstvo, transport) je od suštinskog značaja kako bi se smanjili pritisci koji proističu iz politika i aktivnosti drugih sektora i da bi se ispunili ciljevi vezani za životnu sredinu i klimu. Princip integracije postao je deo Strategije održivog razvoja EU. Princip integracije je postao deo Kohezivne politike koja – kao glavna investiciona politika EU – ima posebnu odgovornost da integriše okruženje u svoje programe i projekte. Princip integracije se odnosi na uključivanje ekološkog aspekta u sve druge politike. To znači da brigu o životnoj sredini treba uzeti u obzir prilikom formulisanja politika u oblastima kao što su poljoprivreda, transport, energija i industrija. Integracijom pitanja zaštite životne sredine u različite sektore, EU želi da održivi razvoj bude prioritet u svim oblastima politike.

Princip supsidijarnosti i proporcionalnosti regulišu vršenje nadležnosti EU. Oba principa su postavljena u članu 5 Ugovora o Evropskoj uniji. Kriterijumi za njihovu primenu navedeni su u Protokolu (br. 2) o primeni principa supsidijarnosti i proporcionalnosti koji je priložen Ugovorima. U oblastima u kojima EU nema isključivu nadležnost, kao što je zaštita životne sredine, princip supsidijarnosti definiše okolnosti u kojima je poželjnije da radnje preduzme EU, a ne države članice. Drugim rečima, princip supsidijarnosti dozvoljava intervenciju Unije kada države članice ne mogu u dovoljnoj meri da ostvare ciljeve određene radnje. Subsidijarnost je pre svega politički princip. Njegov cilj je da reguliše vršenje ovlašćenja i opravda njihovu upotrebu u konkretnom slučaju.

Postoje tri preduslova za intervenciju institucija Unije u skladu sa principom supsidijarnosti: 1) predmetna oblast ne spada u isključivu nadležnost Unije (tj. neisključiva nadležnost); 2) države članice ne mogu u dovoljnoj meri da ostvare ciljeve predložene radnje (tj. neophodnost); 3) radnju, dakle, zbog svog obima ili efekata, EU može uspješnije sprovesti (tj. dodata vrednost).

Princip supsidijarnosti nema za cilj da ograniči nadležnost bilo koje određene države članice pojedinačno, već nalaže da se predložena radnja može, zbog svog obima ili efekata, biti efikasnije sprovedena na nivou EU.²⁵⁵

3.3.2 *Specifični principi*

Zakon i politika EU o životnoj sredini zasnovani su na četiri osnovna principa (sadržana u članu 191(2) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije) a to su: princip predostrožnosti i prevencije, princip da ekološka šteta treba da bude sanirana na izvoru i principa zagađivač plaća.

Princip prevencije ima za cilj sprečavanje štete po životnu sredinu. To zahteva preduzimanje preventivnih mera kako bi se predvidela i izbegla šteta po životnu sredinu pre nego što se ona zaista dogodi. Ovaj proaktivni pristup osigurava da se potencijalna šteta otkloni rano, smanjujući verovatnoću nepovratne štete. Princip prevencije igra ključnu ulogu u oblikovanju ekološke politike EU i osigurava da se odluke donose u najboljem interesu kako sadašnjih tako i budućih generacija. Princip prevencije je još jedan ključni stub politike životne sredine EU. To znači da ukoliko postoje indicije ili sumnje da bi određena aktivnost ili supstanca mogla da nanese štetu životnoj sredini ili ljudskom zdravlju, treba preduzeti mere prevencije kako bi se izbegla ili minimizirala potencijalna šteta.

U kontekstu politike životne sredine EU, princip prevencije zahteva od država članica da preduzmu mere za sprečavanje ili smanjenje zagađenja, očuvanje prirodnih resursa i ublažavanje uticaja ljudskih aktivnosti na životnu sredinu. Podstiče usvajanje preventivnih mera i korišćenje čistijih tehnologija i praksi. Princip prevencije se primenjuje u EU kroz različite zakonodavne promene i mere politike.

Na primer, Direktiva EU o kvalitetu vazduha postavlja specifične standarde i zahteve za emisije u cilju sprečavanja zagađenja vazduha i zaštite zdravlja ljudi. Primer je Direktiva o industrijskim emisijama, koja postavlja granične vrednosti emisije za različite zagađivače kako bi se zaštitio kvalitet vazduha i vode. Okvirna direktiva o vodama uspostavlja okvir za prevenciju i smanjenje zagađenja voda, obezbeđujući kvalitet vode namenjene za piće, kupanje i druge svrhe. Princip prevencije nudi nekoliko prednosti, uključujući poboljšani kvalitet životne sredine, smanjene zdravstvene rizike i povećanu održivost. Proaktivnim rešavanjem pitanja životne sredine pomaže da se minimiziraju troškovi povezani sa naporima na sanaciji šteta. Međutim, princip prevencije ima i svoja ograničenja. Može zahtevati značajna ulaganja u istraživanje i razvoj, a njegova delotvornost zavisi od saradnje i sprovođenja akcija država članica.

²⁵⁵ Academy of European Law (ERA), Introduction to the EU Environmental Law, Trier, Germany.

Ovaj princip naglašava primenu preventivnih mera i tehnologija za suzbijanje zagađenja i zaštitu prirodnih resursa. Princip prevencije ne samo da pomaže u izbegavanju skupe i nepovratne štete po životnu sredinu, već takođe doprinosi dugoročnim koristima za ekosisteme, ljudsko zdravlje i ukupnu održivost. Međutim, identifikovanje i sprovođenje efikasnih preventivnih mera može biti izazov, posebno u složenim i međusobno povezanim sistemima. Uprkos tome, EU ostaje posvećena sprovođenju preventivnih mera kako bi se minimizirali rizici po životnu sredinu i promovisala održiva i zdrava životna sredina za sve.

Princip predostrožnosti. Prema Ateljević et al. „ova načela međusobno dopunjuju, jer načelo prevencije podrazumeva poznate rizike i uzroke nastupanja konkretne štete u životnoj sredini, dok načelo predostrožnosti proširuje preventivno delovanje politike i prava životne sredine na situacije gde nema pune naučne izvesnosti o mogućnosti realizacije rizika, ali je sumnja dovoljno izražena da opravdava preduzimanje mere njegovog predupređenja.”²⁵⁶

Princip predostrožnosti naglašava preduzimanje određenih radnji i mera prilikom mogućnosti realizacije rizika, čak i u odsustvu potpunih naučnih dokaza. Na primer, EU je primenila ovaj princip u regulaciji genetski modifikovanih organizama (GMO), gde su potrebne stroge kontrole i testiranja pre njihovog puštanja u životnu sredinu. Princip predostrožnosti je alat za upravljanje rizikom koji se može koristiti kada postoji sumnja na rizik po ljudsko zdravlje ili životnu sredinu koji proizilazi iz određene akcije ili politike. Na primer, ukoliko se pojave sumnje o potencijalno štetnim efektima proizvoda, i ukoliko – nakon objektivne naučne procene – i dalje postoji nesigurnost, mogu se dati uputstva da se zaustavi distribucija proizvoda ili da se ukloni sa tržišta. Takve mere moraju biti nediskriminatorne i proporcionalne i moraju se preispitati čim više naučnih informacija bude dostupno.

U zakonodavstvu EU, primena ovog principa uključuje, između ostalog, Direktivu o standardima kvaliteta životne sredine, koja propisuje standarde kvaliteta životne sredine za prioritetne supstance, na osnovu predostrožnosti. Slično tome, Okvirna direktiva o vodama propisuje standarde za različite organske zagađivače, potencijalno toksične metale, kao što je kadmijum i policiklične aromatične ugljovodonike. Zaštita područja Natura 2000 takođe se zasniva na merama predostrožnosti. Konkretno, čl. 6(3) Direktive o staništima zahteva da se procene uticaja sprovede kada je verovatno da će plan ili projekat imati značajan uticaj na integritet određenog staništa.

²⁵⁶ Ateljević, V. et al. (2011). *Izazovi evropskih integracija u oblastima zaštite životne sredine i održivog razvoja lokalnih zajednica*. Beograd: Palgo centar, str. 32.

Princip zagađivač plaća zahteva od zagađivača da snose ekološke i društvene troškove svojih radnji. Princip zagađivač plaća nalaže da su zagađivači finansijski odgovorni za troškove ekološke štete i sanacije štete. Ovaj princip time podstiče odgovornost različitih industrija da usvoje zelene prakse. Ovaj princip je ugrađen u ekološko zakonodavstvo EU jer osigurava da ekonomski teret štete po životnu sredinu snose odgovorne strane, a ne društvo u celini. EU sprovodi ovaj princip kroz različite mehanizme, kao što je i izricanje novčanih kazni zagađivačima.

Načelo „zagađivač plaća“ se prvi put pojavljuje 1972. godine u preporuci Saveta za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) a načelo je uređeno i članom 191. Ugovora o funkcionisanju EU 27, kao i Direktivom 2004/35/EZ o odgovornosti za štete u životnoj sredini.²⁵⁷ Princip „zagađivač plaća“ implementiran je Direktivom o odgovornosti za štete u životnoj sredini ²⁵⁸, koja ima za cilj da spreči ili na drugi način popravi štetu po životnu sredinu nanесenu заštićenim vrstama ili prirodnim staništima, vodi i tlu. Operateri za transport opasnih materija moraju preduzeti preventivne mere u slučaju neposredne opasnosti po životnu sredinu. Ukoliko je šteta već nastala, dužni su da preduzmu odgovarajuće mere da je otklone i plate pripadajuće troškove. Obim direktive je proširen kako bi uključio i upravljanje otpadom iz rudarskih operacija, rad geoloških skladišta i bezbednost naftnih i gasnih operacija na moru.

Princip da ekološka šteta treba da bude sanirana na izvoru naglašava važnost rešavanja problema životne sredine na njihovom izvoru, a ne lečenja simptoma ili posledica. Ovaj princip naglašava blizinu izvora, kako bi se efikasno vodila borba protiv akumulacije negativnih eksternalija.

Princip održivog razvoja. Ugovor iz Lisabona (2007) uveo je održivi razvoj u članove 191. do 193. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Održivi razvoj se usredsređuje na koncept zadovoljavanja potreba u sadašnjosti bez ugrožavanja potreba budućih generacija. Politika životne sredine EU nastoji da promoviše održivi razvoj balansirajući ekonomski rast, socijalnu jednakost i zaštitu životne sredine. Ovo uključuje promovisanje efikasnosti resursa, smanjenje emisije gasova staklene bašte, promovisanje cirkularne ekonomije i očuvanje biodiverziteta i prirodnih staništa.

Ovi principi čine osnovu politike životne sredine EU, usmeravajući njen razvoj i primenu kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou. EU ima za cilj da osigura da zaštita životne sredine bude uključena u proces donošenja odluka. Integracija osigurava da se aspekti politike životne sredine

²⁵⁷ Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, OJ L 143, 30.4.2004.

²⁵⁸ Environment policy: general principles and basic framework, European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/71/environment-policy-general-principles-and-basic-framework>

uključuje u procese kreiranja politike, mere predostrožnosti da deluju kao preventivna mera, a održivost da štiti potrebe budućih generacija. Iako ovi principi obezbeđuju jaku osnovu za politike životne sredine EU, njihova uspešna primena se oslanja na delotvorno zakonodavstvo, međunarodnu saradnju i kontinuirano praćenje i prilagođavanje novim izazovima. Na primer, EU je primenila direktive i propise za rešavanje specifičnih ekoloških izazova. Direktiva o pticama i Direktiva o staništima imaju za cilj zaštitu i očuvanje prirodnih staništa i biodiverziteta. Okvirna direktiva o vodama uspostavlja okvir za prevenciju i smanjenje zagađenja voda, osiguravajući kvalitet vodnih resursa. Ostale zakonodavne mere uključuju Direktivu o kvalitetu vazduha, koja postavlja standarde za procenu i upravljanje kvalitetom vazduha, i Paket cirkularne ekonomije, koji promovise prelazak ka održivijoj i resursno efikasnijoj ekonomiji.

3.4. Strategije i programi politike zaštite životne sredine u Evropskoj uniji

EU je uvela svoju prvu strategiju održivog razvoja (SDS) 2001. godine, čime je u svoju Lisabonsku strategiju unela ekološku dimenziju. Kao odgovor na Agendu za održivi razvoj 2030. usvojenu na Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija u septembru 2015. godine, Komisija je 2016. objavila saopštenje pod naslovom „Sledeći koraci za održivu evropsku budućnost – evropska akcija za održivost“, u kojem se navodi kako integrisati ciljeve održivog razvoja (SDG) u prioritete politike EU.

U januaru 2019. Komisija je predstavila dokument o ciljevima održivog razvoja pod nazivom „Ka održivoj Evropi do 2030“. Evropski parlament je izrazio podršku za usmeravanje svih radnji EU i država članica koje su usmerene na definisanje konkretnih ciljeva implementacije ciljeva održivog razvoja, predlaganje konkretnih rezultata za 2030. godinu i uspostavljanje mehanizma izveštavanja i praćenja napretka ciljeva održivog razvoja.

U 2011. godini, EU je usvojila svoju strategiju biodiverziteta do 2020. godine, ispunjavajući obaveze preuzete u okviru Konvencije UN o biološkoj raznovrsnosti (CBD), glavnog međunarodnog sporazuma o biodiverzitetu. Kao doprinos raspravama o globalnom okviru za biodiverzitet nakon 2020. godine (Konferencija UN-a o biodiverzitetu 2022. godine – COP15), Evropska komisija je predstavila strategiju biodiverziteta za 2030. godinu u maju 2020. godine, kao sveobuhvatan, ambiciozan i dugoročni plan za zaštitu prirode i ekosistema. U junu 2021. godine, Evropski parlament je usvojio ovu strategiju.

U okviru Evropskog zelenog dogovora, u maju 2020. godine Evropska komisija je predstavila strategiju od „farme do trpeze“, koja ima za cilj da sisteme ishrane učini pravednim, zdravim i ekološki prihvatljivim. Evropski

parlament je u velikoj meri podržao viziju i ciljeve ove strategije u oktobru 2021. godine.

EU igra ključnu ulogu u međunarodnim pregovorima o životnoj sredini. Ona je potpisnica brojnih globalnih, regionalnih ili subregionalnih sporazuma o zaštiti životne sredine o širokom spektru pitanja, kao što su zaštita prirode i biodiverziteta, klimatske promene i prekogranično zagađenje vazduha ili vode. EU je pomogla pri oblikovanju nekoliko velikih međunarodnih sporazuma usvojenih 2015. godine na nivou UN, kao što je Agenda za održivi razvoj 2030 (koja uključuje 17 globalnih ciljeva održivog razvoja i njihovih 169 povezanih ciljeva) i Pariski sporazum o klimatskim promenama. Godine 1990. osnovana je Evropska agencija za životnu sredinu (EEA), sa sedištem u Kopenhagenu, da podrži razvoj, implementaciju i evaluaciju politike životne sredine i da informiše širu javnost o ovom pitanju. EU takođe vodi Evropski program za posmatranje Zemlje (Copernicus), koji obezbeđuje satelitske podatke o kopnu, moru, atmosferi i klimatskim promenama. Što se tiče zagađivača ispuštenih u vazduh, vodu i zemljište, Evropski registar ispuštanja i prenosa zagađivača (E-PRTR) pruža ključne podatke o životnoj sredini iz više od 30 000 industrijskih objekata u EU.

Određeni projekti (privatni ili javni) koji će imati značajne efekte na životnu sredinu, npr. izgradnje autoputa ili aerodroma, podležu proceni uticaja na životnu sredinu (EIA), kao i niz planova i programa (npr. koji se odnose na korišćenje zemljišta, transport, energiju, otpad ili poljoprivredu). Ovde su ekološka razmatranja već integrisana u fazi planiranja, a moguće posledice se uzimaju u obzir i pre nego što projekat bude odobren kako bi se obezbedio visok nivo zaštite životne sredine. U oba slučaja, konsultacije s javnošću su važan aspekt. Javnost ima na: javno učešće u donošenju odluka o životnoj sredini, pristup informacijama o životnoj sredini koje poseduju javni organi (npr. o stanju životne sredine ili ljudskom zdravlju gde je to prvo pogođeno) i pravo na pristup pravdi kada su druga dva prava zanemarena.

Delotvornost politike životne sredine EU u velikoj meri je određena njenom primenom na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Monitoring politike životne sredine EU je od ključnog značaja, kako stanja životne sredine, tako i nivoa implementacije zakona EU o životnoj sredini. Da bi se poboljšalo sprovođenje zakona EU o životnoj sredini, države članice moraju da obezbede efikasne krivične sankcije za najteže ekološke prekršaje. To uključuje, na primer: nezakonito ispuštanje ili ispuštanje supstanci u vazduh, vodu ili tlo; ilegalnu trgovinu divljim životinjama; ilegalnu trgovinu supstancama koje oštećuju ozonski omotač; i nelegalno otpremanje ili odlaganje otpada.

3.5. Mehanizmi, mere i instrumenti politike zaštite životne sredine Evropske unije

Kada su evropske politike životne sredine prvi put razvijene, mnogi instrumenti politike su bili fokusirani na specifične probleme životne sredine.

Međutim, imajući u vidu da nijedan instrument politike ne može da pruži rešenja za sve probleme, spektar politika se postepeno širio kako bi se bavio sve složenijim problemima životne sredine i zdravlja. Danas mnoge intervencije ekološke politike kombinuju:

- tradicionalne regulatorne pristupe, ponekad označeni kao „mere komandovanja i kontrole“ (na primer, standardi za emisije, zabrane toksičnih supstanci i instrumenti za planiranje zemljišta);
- tržišne instrumente (kao što su ekološki porezi i trgovina emisijama gasova staklene bašte);
- podizanje svesti (uključujući, na primer, oznake energetske efikasnosti i komunikacijske kampanje).

Komandno-kontrolni pristup podrazumeva direktnu regulaciju, primenu sistema monitoringa, primarnu upotrebu regulatornih mehanizama kao što su standardi, dozvole, odobrenja i povlastice, posebno u kontroli korišćenja voda i zemljišta. Kada je u pitanju smanjenje nivoa zagađivanja, ovaj pristup podrazumeva veliku regulativnu moć države u domenu prognostičkih elemenata za pojedine grane, tehnologije, proizvodne kapacitete. Ovaj pristup je relativno težak za primenu i koristi se uglavnom u zemljama gde je regulatorna nepopustljivost deo načina življenja. Komandno - kontrolni pristup je zasnovan na primeni pravno ustanovljenih standarda, kroz sistem kazni i drugih penala. Međutim, brojne teškoće su ispoljene u njegovoj praktičnoj primeni. I pored ekološke regulative koja bi trebalo da utiče na smanjenje konflikata između ekološke zaštite i industrijske prakse, može se konstatovati manja ili veća neefikasnost ovog pristupa. Neefikasnost komandno - kontrolnog pristupa ogleda se na različite načine u pojedinim državama, ali najčešće kroz lošu obaveštenost industrijskih i drugih malih i srednjih preduzeća (posebno privatnih) o ekološkoj politici i standardima, nedovoljnu primenu standarda emisija, korupciju, probleme tretmana otpada u industriji itd. Ovaj pristup koriste SAD, sve industrijske zemlje Azije (posebno „zemlje tigrova“, Kina) i neke zemlje EU (npr. Nemačka).

Alternativa komandno-kontrolnom pristupu je tržišno zasnovani pristup, koji je dugo zagovarano među ekonomistima u rešavanju ekoloških problema, kroz primenu ekonomskih instrumenata u skladu sa tržišnim mehanizmima. Suprotno komandno-kontrolnom pristupu, tržišno zasnovani pristup omogućava slobodan izbor mera kontrole zagađivanja, uvažavajući signale sa tržišta, uz manju uključenost države. Efikasno upravljanje životnom sredinom je potrebno radi integracije ekoloških ciljeva u donošenje ekonomske politike i prilagođavanje strategije upravljanja na državnom, regionalnom i lokalnom nivou. Zbog teškoća u primeni komandno-kontrolnog pristupa, većina zemalja primenjuje tržišno zasnovani pristup, kao fleksibilniji, efikasniji i troškovno racionalan vid kontrole zagađenja.²⁵⁹

²⁵⁹ Zeković, S. L. (2002). Ekonomski i tržišni instrumenti u politici održivog razvoja u Srbiji. *Industrija*, 30 (1-4), 65–80.

Savremeni trendovi u industrijskoj proizvodnji i intenzivna poljoprivredna proizvodnja za posledicu imaju visok stepen zagađenja životne sredine. Država preuzima niz mera u cilju smanjenja zagađenja i zaštite prirodnih resursa. Posebnu ulogu imaju ekonomski instrumenti, koji se pojavljuju u različitim oblicima, kao porezi i naknade, subvencije ili kao vrsta povraćaja depozita.

Osnovni ekonomski instrumenti u ovom pristupu, koji se uglavnom koristi u razvijenim zemljama, su:

- opterećenja zagađivača – upravljanje opterećenjima, struktura i raspored troškova/opterećenja po korisnicima (engl. „pollution charges”),
- tržišni – pomoć, diferenciranje raznih poreza/taksi (engl. „market creation”),
- sistem povraćaja depozita (engl. „deposit refund system”),
- primena podsticaja/podrški (engl. „inforcement incentives”).

Oporezivanje životne sredine je jedan od načina da se podstakne promena ka ekološki prihvatljivijim izborima; korišćen u kombinaciji sa drugim dostupnim instrumentima, može omogućiti prilagođavanja koja su potrebna za rešavanje ekoloških i klimatskih izazova sa kojima se danas suočavamo. Cilj oporezivanja životne sredine je da uračuna štetu po životnu sredinu, ili negativne eksterne efekte, u cenu, kako bi se izbori proizvodnje i potrošnje usmerili u ekološki prihvatljivijem pravcu. Oporezivanje životne sredine može potencijalno da se bavi svim aspektima zaštite i očuvanja životne sredine. Borba protiv klimatskih promena, zagađenja – posebno zagađenja vazduha i vode – i pritiska na životnu sredinu, posebno zbog potrošnje resursa i gubitka biodiverziteta, kao i faktora koji doprinose, kao što su emisije gasova i upotreba potencijalno štetnih supstanci, mogu biti predmet poreskih mera. To su opšte ili sektorske mere koje na različite načine primenjuju pojedine države i njihove regionalne i lokalne vlasti.

3.5.1. Poreska politika zaštite životne sredine u Evropskoj uniji

U Evropskoj uniji politika životne sredine i poreska politika određuju obim delovanja država članica i Unije. Postojeće mere ekološkog oporezivanja čine skroman udeo u nacionalnim poreskim prihodima. Iako su ekološki ciljevi generalno priznati kao validni, kada se sprovede mere ekološkog oporezivanja mora se uzeti u obzir niz faktora, posebno konkurentnost i pravičnost, kako bi se obezbedilo da je ekološko oporezivanje dovoljno transparentno da bi se prihvatilo i tako postalo delotvoran instrument u tranzicija koja je društvu hitno potrebna. Poreska politika zaštite životne sredine je jedan od glavnih instrumenata politike zaštite životne sredine, zajedno sa taksama i naknadama, subvencijama ili prenosivim dozvolama. Ovi porezi predstavljaju oko 2,5% BDP-a i 6% ukupnog oporezivanja u EU

poslednjih godina i uključuju poreze na energiju, transport, zagađenje i resurse.²⁶⁰

Poreski sistem se sastoji od poreza i dažbina koje određuju država i regionalne i lokalne vlasti u okviru svojih nadležnosti. Lokalne vlasti, na primer, mogu naplatiti poreze za upravljanje otpadom. Porezi na životnu sredinu povećavaju troškove aktivnosti koje stvaraju zagađenje ili štete životnoj sredini dodavanjem („internalizujući“) relevantne društvene troškove, poznate kao „negativni eksterni efekti“, u skladu sa principom „zagađivač plaća“. Drugim rečima, naknade se naplaćuju za štetne aktivnosti. Takve optužbe su poznate kao 'pigovski porezi', po britanskom ekonomisti Arturu Piguu. Oni služe kao bihevioralni ili transformacioni fiskalni podsticaj, jer privredni subjekti, suočeni sa porezom koji internalizuje troškove ekološke štete, imaju izbor ili da ga plate ili da ga izbegnu smanjenjem štetnog uticaja svojih aktivnosti na životnu sredinu. Ukoliko je porez uspešan u smanjenju štetnog uticaja na životnu sredinu, fiskalni prihod koji generiše (njegov prinos) će se smanjiti, što ukazuje na to da su ekonomski akteri izabrali da modifikuju svoje ponašanje. Ovo se može postići u slučajevima kada ovi drugi imaju alternativu. Prinos se takođe može smanjiti kao rezultat izmeštanja poslovne aktivnosti, u kom slučaju emisije mogu da se pomere, što je proces poznat kao 'curenje ugljenika', ukoliko se porez primenjuje na ugljenični otisak povezan sa proizvodnjom, a ne potrošnjom.

Porezi kreirani posebno da bi se odredila cena negativnih eksternih efekata na životnu sredinu generalno su povezani sa proizvodnjom ili potrošnjom i predstavljaju indirektno poreze. Pored ovih poreskih olakšica, fleksibilnim merama može se uzeti u obzir i potreba zaštite životne sredine. Svi porezi, na primer, mogu potencijalno da reše problem životne sredine. Direktni porezi, kao što su porez na prihod i porez na korporacije, mogu uzeti u obzir posebne faktore koji se odnose na zaštitu životne sredine, kao u slučaju oporezivanja vozila zasnovanog na emisiji.

Što se tiče naknada, one se razlikuju od poreza i dažbina po tome što se plaćaju da pokriju sve ili deo troškova pružene usluge. Plaćaju ih samo stvarni korisnici usluge i stoga nisu obavezni, u smislu da je moguće izbeći naplatu jednostavnim nekorisćenjem usluge. Naknade se mogu naplaćivati za aktivnosti koje se odnose na očuvanje životne sredine, kao što je tretman vode ili sakupljanje otpada. Sistem ekološkog oporezivanja obuhvata i poreske izdatke, koji obuhvataju poreske olakšice, primenu sniženih stopa i refundacije. Ove mere, koje predstavljaju nenaplatu poreza na osnovu izuzeća datog zarad nekog drugog cilja politike, kao što je podsticanje ekonomske aktivnosti ili poboljšanje stambene situacije, mogu se primeniti na sve strane ili u okviru određenog sektora.

²⁶⁰ European Parliamentary Research Service (2020). Understanding environmental taxation. EPRS, EP.

Poreska politika zaštite životne sredine menja okolnosti poreskih obveznika (domaćinstva i preduzeća) utičući na prihod (kupovnu moć domaćinstva) i položaj kompanija u odnosu na druge (konkurentnost). Poreska politika zaštite životne sredine stoga ima efekte koji se moraju uzeti u obzir prilikom kreiranja poreske politike uopšte. Ovo se posebno odnosi na distributivne efekte na domaćinstva, posebno imajući u vidu činjenicu da nemaju sva domaćinstva jednak pristup zelenijim alternativama na koje se ekološki porez ne bi primenjivao. Zatim postoji geografski faktor, pri čemu ista mera može imati različite efekte u zavisnosti od oblasti u kojoj se nalaze domaćinstva i preduzeća. Prateće mere za obezbeđivanje pravičnosti su od suštinskog značaja ukoliko se porezima želi obezbediti saglasnost javnosti. Shodno tome, sledeći principi su istaknuti kao sredstva za postizanje ovog cilja: poreski prihod mora biti transparentan, pravičnost je od suštinskog značaja, a porez mora doprineti očuvanju životne sredine promovisanjem energetske tranzicije i finansiranjem smanjenja emisija zagađivača i nivoa zagađenja.

U Evropskoj uniji porez u funkciji zaštite životne sredine se definiše kao „porez čija je poreska osnovica fizička jedinica (ili zastupnik fizičke jedinice) nečega što ima dokazan, specifičan negativan uticaj na životnu sredinu“. Takvi porezi se mogu podeliti u četiri kategorije – porezi za energiju, transport, zagađenje i za potrošnju resursa. Prihod od ovih poreza iznosio je 381,4 milijarde evra u 2018. godini, ili 2,4% bruto domaćeg proizvoda (BDP) Unije i 6,12 odsto ukupnog prihoda zemalja članica EU. Struktura prihoda među različitim porezima je sledeća: 77,2 % ukupnih poreskih prihoda u 2018. godini za poreze na energiju, 19,7% za takse na transport, 3,2% za poreze na zagađenje i resurse.

Subvencije. U grupu ekonomskih instrumenata u funkciji zaštite životne sredine značajne su i subvencije. Subvencije predstavljaju oblike finansijske pomoći potencijalnim zagađivačima, odnosno korisnicima prirodnih resursa. Subvencije podstiču zagađivače da smanje zagađivanje, prilagode svoje ponašanje utvrđenim ekološkim standardima ili da uvedu nove moderne tehnologije. Prema Parry (1998) u upotrebi su četiri grupe subvencija:²⁶¹

- *Piguvijanske subvencije* povećavaju efikasnost podstičući eksterne efekte (subvencionisanjem pošumljavanja smanjuje se erozija zemljišta, izlivanje reka i dr.);
- *Posredne subvencije* unapređuju životnu sredinu tako što podstiču proizvodnju ekološki prihvatljivih proizvoda;
- *Proizvodne subvencije* treba da destimulišu proizvodnju koja može da stvori eksterne troškove (subvencije zemljoradnicima da poljoprivrednu proizvodnju ne organizuju u tzv. ekološki osetljivim oblastima);

²⁶¹ Parry, I. W. H. (1998). A Second Best Analysis of Environmental Subsidies. *International Tax and Public Finance*, 5 (2), 153–170.

- *Neekološke subvencije* negativno utiču na ublažavanje ekoloških problema (npr. subvencije odobrene u poljoprivredi mogu uticati smanjenje šumskih površina, povećanu potrošnju veštačkih đubriva i pesticida te direktno izaziva zagađenje životne sredine).

Sistem povraćaja depozita. Sistem povraćaja depozita podrazumeva obavezu plaćanja dodatne naknade, odnosno depozita, na ekološki neprihvatljive proizvode. Cilj uvođenja depozita je da se zagađivači dodatno opterete na samom početku procesa proizvodnje. U slučaju da zagađivač svojim aktivnostima ne izazove zagađenje stiće se pravo na povraćaj depozita. Sistem povraćaja depozita posredno podstiče recikliranje proizvoda (plaćanje depozita prilikom korišćenja staklenih flaša ili limenki). Sistem povraćaja depozita je aktivan u 13 evropskih zemalja: Švedskoj, Islandu, Finskoj, Norveškoj, Danskoj, Nemačkoj, Holandiji, Estoniji i Hrvatskoj. U narednih četrnaest godina, samo Litvanija se pridružila sistemu 2016. godine.

Tržište prenosivih dozvola. Tržište prenosivih dozvola je noviji ekonomski instrument zaštite životne sredine. Prenosive dozvole podrazumevaju sistem u kojem zagađivač povećano zagađenje iz jednog izvora mora kompenzovati smanjenjem zagađenja iz drugog izvora. Na tržištu zagađivači dele ukupnu količinu dozvoljenog ispuštanja zagađujućih materija definisano dozvolom. Neiskorišćenu dozvolu zagađivači mogu prodati na tržištu

Takse za nepoštovanje ekoloških standarda i ekoloških poreza predstavljaju neku vrstu kazne pravnim i fizičkim licima za slučaj nepoštovanja propisa o zaštiti životne sredine. Osnovna namena taksi je fiskalne prirode sa ciljem da se finansiraju ekološki rashodi.

Administrativne takse predstavljaju, kako navodi Đorđević i Ignjatijević (2013), novčane naknade, specijalne i pojedinačne za usluge koje državni organi i ustanove, u okviru svojih ovlašćenja čine, na zahtev fizičkih i pravnih lica. Njihova visina je određena visinom troškova koje su državni organi imali prilikom obavljanja određene radnje.

U EU kod nordijskih zemalja najviše je razvijena svest o neophodnosti zaštite životne sredine. Po broju i raznolikosti ekoloških poreza i ekoloških naknada, ove zemlje su otišle najdalje u njihovoj primeni (Danska, Finska, Norveška, Švedska, Belgija i Holandija). S druge strane imamo i zemlje koje zaostaju u pogledu primene poreskih instrumenata u vođenju aktivne ekološke politike (Španija, Velika Britanija, Italija, Turska i Grčka). U okviru poreske politike za zaštitu životne sredine u Poljskoj, Rogulski ističe da se poljski sistem uglavnom temelji na principu „zagađivač plaća“. Ipak, zaključuje da je ključno da se sredstva prikupljena od taksi ravnomerno rasporede na nacionalnom nivou kako bi se sprečilo da industrijski razvijeni regioni imaju značajno veće resurse u odnosu na slabije razvijene. Nacionalni fond stoga igra ulogu u raspodeli tih sredstava na sve regione, dok se sredstva iz regionalnih fondova koriste samo unutar konkretnih oblasti. Ovaj pristup je naročito važan u slučajevima zagađenja

vazduha ili voda, gde se posledice zagađenja iz jedne industrijski razvijene oblasti često šire na druge.

3.5.2. Modeli finansiranja zaštite životne sredine u zemljama Evropske unije

U savremenom poslovnom okruženju, u kojem tehnološki napredak pokreće globalnu ekonomiju, ključni izazovi su klimatske promene, energetska ograničenja i finansijska stabilnost. Iako ekonomski razvoj često dolazi uz cenu degradacije životne sredine, zelene finansije predstavljaju mehanizam za postizanje ravnoteže između ekonomskog rasta i očuvanja prirodnih resursa. Finansiranje zaštite životne sredine u Evropskoj uniji temelji se na različitim modelima koji omogućavaju sprovođenje ekoloških inicijativa i projekata, a istovremeno podržavaju održivi razvoj. Modeli finansiranja zaštite životne sredine u zemljama Evropske unije obuhvataju sredstva iz državnog budžeta, specijalizovanih domaćih i međunarodnih banaka za finansiranje projekata zaštite životne sredine (EIB, EBRD) kao i iz fondova EU.

Međunarodna finansijska pomoć i krediti: EU takođe koristi međunarodnu saradnju i finansijsku pomoć kroz različite kanale, kao što su Svetska banka i Evropska investiciona banka, kako bi finansirala projekte zaštite životne sredine u zemljama koje su u fazi razvoja ili imaju specifične ekološke izazove. Zeleno bankarstvo podrazumeva integraciju ekoloških, socijalnih i upravljačkih (ESG) faktora u procese donošenja odluka i upravljanja finansijskim rizicima, s ciljem podsticanja održivog razvoja i smanjenja negativnih uticaja na životnu sredinu. Kroz ulaganja u obnovljive izvore energije, ekološki prihvatljive projekte i održivu infrastrukturu, ESG finansiranje omogućava smanjenje ekoloških rizika i poboljšanje dugoročne tržišne pozicije finansijskih institucija. Za razliku od tradicionalnog bankarstva, koje se primarno fokusira na finansijske i tržišne faktore, koncept zelenog bankarstva uključuje ekološke i društvene aspekte koji mogu dugoročno uticati na stabilnost finansijskog sistema. Banke se na taj način pozicioniraju kao posrednici između ekonomskog razvoja i ekološke održivosti, usmeravajući poslovne aktivnosti ka odgovornom investiranju i podršci projektima sa pozitivnim ekološkim uticajem.²⁶² Možemo istaći da u pogledu inicijativa zelenog bankarstva u Republici Srbiji rezultati pokazuju da klijenti banke imaju razvijenu ekološku svest i pažljivo prate zelene inicijative banke.²⁶³

²⁶² Vapa Tankosić, J., Lekić, N., Mirjanić, B., Lekić, S., & Vapa, B. (2025) Sustainable Risk Management in Green Banking. *Journal of Agronomy, Technology and Engineering Management*, 8 (1), 1362–1369. <https://doi.org/10.55817/ZGQF2469>

²⁶³ Ivaniš, M., Vapa Tankosić, J., Ignjatijević, S., & Lekić, N. (2024). Green banking transition as a factor of sustainable economic development and customer loyalty. *Ekonomija – teorija i praksa*, 4 (3), 1–16.

Zemlje članice u postupku pristupanja EU preuzimaju obavezu (da u skladu sa BDP-om) doprinose budžetu EU i stiču pravo da kroz različite fondove, programe i instrumente koriste sredstva iz EU budžeta za realizaciju i finansiranje projekata zaštite životne sredine. Evropski strukturni i investicioni fondovi, koji predstavljaju gotovo polovinu budžeta EU, uslovljeni su nacionalnim sufinansiranjem. Neki od ključnih modela finansiranja zaštite životne sredine u EU uključuju:

- Fondove EU: Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF) i Evropski socijalni fond (ESF): Ovi fondovi finansiraju projekte koji se bave zaštitom životne sredine, kao što su obnovljive energije, energetska efikasnost i smanjenje zagađenja. Kohezioni fond: Služi za finansiranje projekata u zemljama koje imaju bruto nacionalni dohodak ispod 90% proseka EU, kako bi se smanjile regionalne razlike, uključujući i one u oblasti životne sredine.

- LIFE program: Specifičan fond EU koji finansira projekte zaštite prirode, bioraznolikosti, klime i smanjenja zagađenja. LIFE program je ključan za finansiranje inovacija i primenu novih ekoloških tehnologija. Na primer, program LIFE je finansijski instrument Evropske unije koji podržava projekte očuvanja životne sredine i prirode u celoj Uniji. Od 1992. godine LIFE je sufinansirao oko 4.000 projekata. LIFE takođe pruža mogućnosti finansiranja projekata očuvanja životne sredine u obliku zajmova ili ulaganja u kapital za pilot projekte. Sa budžetom od oko 3 milijarde evra, LIFE pomaže aktivnosti EU u pogledu efikasnosti izvora, prirode i biodiverziteta (naročito mreže Natura 2000), kao i klimatskih akcija. LIFE ne traži nacionalno sufinansiranje, za razliku od strukturalnih fondova.

- Zeleni obveznice: Zeleni obveznici su finansijski instrumenti koje izdaju vladine institucije ili privatni sektor kako bi prikupili sredstva za projekte koji imaju pozitivan uticaj na životnu sredinu, kao što su obnovljivi izvori energije, energetska efikasnost ili upravljanje otpadom. Ovaj model postaje sve popularniji, a EU i njene države članice koriste zeleni obveznički sistem za finansiranje svojih ekoloških inicijativa.

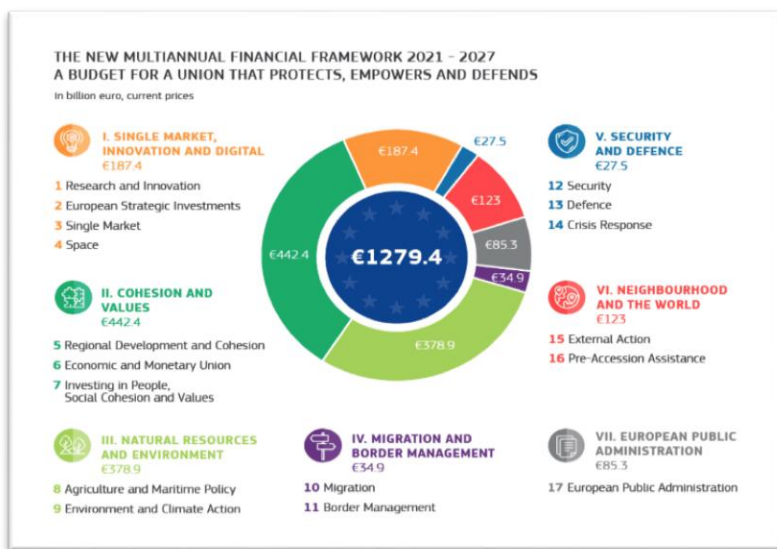
- Javna i privatna partnerstva (PPP): U mnogim slučajevima, finansijski resursi za zaštitu životne sredine dolaze od javno-privatnih partnerstava, koja omogućavaju kombinaciju javnih i privatnih investicija za sprovođenje ekoloških projekata. Ovaj model omogućava bržu implementaciju i smanjuje opterećenje državnih budžeta.

- EU Emission Trading System (ETS): EU tržište emisija CO₂ omogućava kompanijama da prodaju i kupuju emisije CO₂, čime se generišu sredstva koja se mogu koristiti za ekološke projekte, uključujući projekte smanjenja emisija i energetske efikasnosti. Sav prihod od aukcija emisija ugljen-dioksida može biti reinvestiran u projekte zaštite životne sredine.

- Subvencije i bespovratna sredstva: EU i nacionalne vlade često nude subvencije i bespovratna sredstva za projekte zaštite životne sredine, kao što su programi za reciklažu, smanjenje otpada, očuvanje prirodnih resursa i unapređenje infrastrukture za vodu i kanalizaciju.

▪ Pristupi zasnovani na porezima i taksama: EU i države članice koriste različite oblike zelenih poreza, kao što su porezi na emisiju CO₂, porezi na fosilna goriva, porezi na plastiku, i slični mehanizmi koji stimuliraju smanjenje zagađenja i podstiču zelenu ekonomiju. Prihodi od ovih poreza mogu biti korišćeni za finansiranje ekoloških projekata.

Prema izveštajima Evropske Komisije iz 2018. godine²⁶⁴ koji obuhvataju finansiranje zaštite životne sredine za period 2021–2027. godine, možemo istaći da se će se budžetska izdvajanja za program zaštite životne sredine LIFE povećati i on će u narednom budžetskom razdoblju EU imati na raspolaganju 5,4 milijardi evra. Najvažniji instrumenti evropske kohezione politike, Evropski fond za regionalni razvoj i Kohezioni fond će imati na raspolaganju 273 milijardi evra da podrže održivi razvoj putem ulaganja u mere za prilagođavanje klimatskim promenama, prevenciju rizika i u mere zaštite životne sredine. Horizon Europe će imati budžet od 97,6 milijardi evra kao istraživački i inovacioni program za podršku politikama EU koje promovišu prelazak na nisko-ugljeničnu ekonomiju, zaštitu životne sredine i borbu protiv klimatskih promena. InvestEU će biti uključen kao novi investicioni instrument Unije za strateška ulaganja u podršku politikama EU, što uključuje i zaštitu životne sredine.



Slika 3. Predlog budžeta EU-Komisije 2021–2027. godine²⁶⁵

²⁶⁴ European Commission (2018). EU budget for the future. Sustainability, environment protection and fight against climate change. Brussels: European Commission.

²⁶⁵ <https://www.socialeurope.eu/the-new-eu-budget-under-the-constraints-of-brexit-and-the-debt-brake>

Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD, drugi stub ZPP-a) predstavlja još jedan značajan alat za finansiranje mera u okviru klimatskih promena i biodiverziteta. Finansiranje takođe obuhvata organsku proizvodnju, područja sa prirodnim ograničenjima, područja Natura 2000 i ulaganja u šumarstvo. U prethodnom ciklusu sprovođenja mera Zajedničke poljoprivredne politike (2007-2013) specifičan mehanizam za podršku isključivo organskoj poljoprivredi nije bio predviđen, te je ona podržavana pretežno preko mere „agro-ekološka plaćanja“, koja su činila gotovo petinu davanja u sklopu politike ruralnog razvoja.²⁶⁶

Evropska investiciona banka finansira održive projekte u preko 160 zemalja. Na sajtu ove banke (www.eib.org) se navodi da je samo u 2017. godini, EIB finansirala projekte zaštite životne sredine sa ukupno 16,7 milijardi evra, u sledećim oblastima: održivog transporta (uključujući bezbednost u saobraćaju); zaštitu životne sredine, biodiverziteta i prirodnih resursa; depolucije (uključujući buku, čist vazduh, čistu vodu); snabdevanje vodom i otpadne vode; kružna ekonomija i upravljanje otpadom; upravljanje rizikom od katastrofa, oporavak i rekonstrukcija i efikasna proizvodnja i korišćenje energije.

Nadić (2012)²⁶⁷ ističe da se o razvijanju različitih mehanizama za zaštitu životne sredine u Srbiji može govoriti od osamdesetih godina prošlog veka, a da se ozbiljniji rad u oblasti ekološke politike primećuje tek u poslednjoj deceniji, mada je jasno da je pred Srbijom i dalje dug put do rešavanja svih problema iz ove oblasti.

Nacionalna Strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine²⁶⁸ („Službeni glasnik RS”, broj 80/11) predviđa da usvajanje i implementacija pravnih tekovina EU iziskuje znatne investicije u budućnosti. Ukupni troškovi aproksimacije, procenjeni su na 11,5 milijardi evra u periodu do 2030. godine. Potrebna su znatna finansijska sredstva kako bi se postigla usklađenost sa EU direktivama. Finansiranje je predviđeno putem EU bespovratnih finansijskih sredstava; sredstava finansijskih institucija (domaćih i ostalih komercijalnih banaka i međunarodnih institucija EBRD, EIB); Republičkog budžeta; Budžeta lokalnih samouprava. Osnivanje Zelenog fonda kao budžetskog fonda u funkciji je finansijske aproksimacije propisa EU po sektorima, uključujući i upravljanje otpadom, sadržano u Nacionalnoj Strategiji Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine.²⁶⁹

²⁶⁶ Stojasavljević, M., Ivaniš, M., Vapa-Tankosić, J. (2017). Organska poljoprivredna proizvodnja u Evropskoj uniji i tranzicionim ekonomijama u funkciji zaštite životne sredine. *Ecologica*, 24 (84), 5–12.

²⁶⁷ Nadić, D. (2012). *Ogledi iz političke ekologije*. Beograd: Čigoja štampa, Fakultet političkih nauka.

²⁶⁸ Nacionalna Strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine, „Sl. glasnik RS”, br. 80/11.

²⁶⁹ Predlog Zakona o izmenama i dopunama zakona o zaštiti životne sredine http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/286-16%20lat.pdf

U Izveštaju o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji koji je izradila Agencija za zaštitu životne sredine (2018)²⁷⁰ se navodi da je glavni izvor finansiranja životne sredine je budžet Republike Srbije, a raspodela sredstava zavisi od bilansnih mogućnosti budžeta. Sredstva za monitoring kvaliteta vazduha za 2017. i 2018. godinu su iznosila 79.646.000 dinara. Ostali izvori finansiranja uključuju opštinske budžete, prihode od naknada i taksi, finansijska sredstva privrede, a sredstva se još mogu obezbeđivati i putem donacija, kredita, sredstava međunarodne pomoći, sredstava iz instrumenata, programa i fondova EU, UN i međunarodnih organizacija. Ekonomski instrumenti koji se primenjuju u Republici Srbiji su: naknade i takse, kao i podsticajna sredstva i subvencije.

3.6. Osnovne nadležnosti institucija Evropske unije u oblasti politike zaštite životne sredine

Politika zaštite životne sredine EU datira još od Evropskog saveta održanog u Parizu 1972. godine, na kojem su šefovi država ili vlada (nakon prve konferencije UN o životnoj sredini) izjavili potrebu za ekološkom politikom Zajednice koja bi pratila ekonomsku ekspanziju i pozvali za akcioni program. Jedinstvenim evropskim aktom iz 1987. godine uveden je novi „naslov životne sredine“, koji je obezbedio prvu pravnu osnovu za zajedničku politiku životne sredine sa ciljem očuvanja kvaliteta životne sredine, zaštite zdravlja ljudi i obezbeđivanja racionalnog korišćenja prirodnih resursa. Naknadne revizije ugovora ojačale su posvećenost Zajednice zaštiti životne sredine i ulogu Evropskog parlamenta u njenom razvoju. Ugovorom iz Maastrichta (1993) životna sredina je postala zvanična oblast politike EU, uvedena je procedura suodlučivanja i glasanje kvalifikovanom većinom u Savetu postalo je opšte pravilo. Ugovorom iz Amsterdama (1999) ustanovljena je obaveza integrisanja zaštite životne sredine u sve sektorske politike EU u cilju promovisanja održivog razvoja.

Konvencija Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima koja se tiču životne sredine, poznata kao Arhuska konvencija, usvojena je 25. juna 1998. godine na Četvrtoj ministarskoj konferenciji „Životna sredina za Evropu“ u danskom gradu Århus (Århus). Ova konvencija je stupila na snagu 30. oktobra 2001. godine i od tada postala ključni instrument za unapređenje zaštite životne sredine kroz jačanje uloge građana i

²⁷⁰ Agencija za zaštitu životne sredine (2018). *Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji*. Beograd: Ministarstvo zaštite životne sredine.

organizacija civilnog društva u pitanjima koja se tiču prirodnih resursa i ekološke ravnoteže.

Cilj Arhuske konvencije je da poveća angažman građana i civilnog društva u procesima koji se odnose na životnu sredinu, na način da se obezbede pristup informacijama, aktivno učešće u donošenju odluka i pravna zaštita u slučaju povreda tih prava. Ova konvencija se temelji na principima participativne demokratije, koji omogućavaju svakom građaninu da se aktivno uključi u zaštitu životne sredine. Na taj način, Arhuska konvencija omogućava transparentnost u donošenju odluka i odgovornost vlasti prema građanima, čineći zaštitu životne sredine odgovornošću koja se ne svodi samo na institucije, već uključuje i širu zajednicu.

Arhuska konvencija pruža osnovna prava koja omogućavaju efikasnu zaštitu životne sredine kroz tri glavna stuba: prvo, građani imaju pravo na pristup informacijama o životnoj sredini koje su u posedu državnih organa, uključujući informacije o kvalitetu vazduha, vode i tla, kao i o potencijalnim opasnostima za zdravlje i bezbednost. „Borba protiv klimatskih promena“ postala je specifičan cilj sa Lisabonskim ugovorom (2009), kao i održivi razvoj u odnosima sa trećim zemljama. Lisabonskim ugovorom je EU takođe dodeljen pravni subjektivitet, što omogućava EU da zaključuje međunarodne sporazume. Od 1973. godine, Komisija je izdala višegodišnje akcione programe za životnu sredinu (EAP) u kojima se utvrđuju predstojeći zakonski predlozi i ciljevi politike životne sredine EU. U maju 2022. godine, 8. EAP je stupio na snagu, pošto je EU pravno usaglasila zajednički dnevni red politike životne sredine do kraja 2030. godine.

Na nacionalnim nivoima država članica EU, regulacija zaštite životne sredine je postavljena kroz zakone i strategije održivog razvoja. U EU, svaka članica ima obavezu da integriše zakone koji se odnose na zaštitu prirode, otpad, energiju i klimatske promene u svoje zakonodavstvo. Zakonodavni okvir EU mora biti u skladu sa međunarodnim konvencijama i obavezama koje proističu iz globalnih sporazuma, kao što su Pariški sporazum o klimatskim promenama, Konvencija o biološkoj raznovrsnosti i drugi relevantni ugovori.

Društvena odgovornost, ekološki principi, ali i specifični zahtevi za implementaciju ciljeva održivog razvoja moraju postati osnovni elementi svih politika unutar EU. Samo integrisanim pristupom, kroz saradnju među državama članicama, međunarodnim organizacijama i preduzećima, moguće je dugoročno očuvati prirodne resurse i stvoriti održivo društvo koje zadovoljava ekonomske, socijalne i ekološke potrebe. U tom kontekstu, EU je lider u postavljanju standarda zaštite životne sredine, ali i u motivisanju drugih globalnih aktera da slede sličan put održivog razvoja.

3.6.1. Najvažnije institucije u oblasti politike zaštite životne sredine Evropske unije

Kada je reč o najvažnijim institucijama u oblasti politike zaštite životne sredine Evropske unije su: Evropski savet, Savet ministara, Evropski parlament, Evropska komisija (Generalni Direktorat za životnu sredinu), Komitet za životnu sredinu, zdravstvenu zaštitu i bezbednu ishranu, i Evropska agencija za životnu sredinu.

Države članice i tela EU Lideri država članica se redovno sastaju u Evropskom savetu, formulišu političke agende i raspravljaju o važnim pitanjima, a predvodi ih Predsednik (izabran na mandat od 30 meseci). Ovo visoko telo nije uključeno u donošenje konkretnih zakona, već predstavlja forum u kom šefovi vlada formulišu ciljeve i postavljaju pravce. Svaka država članica predsedava Evropskim savetom ukupno šest meseci, po principu rotacije, što joj omogućava da odredi prioritete tokom svog mandata. Evropski savet igra važnu ulogu u formulisanju kolektivnih ciljeva za smanjenje emisije gasova staklene bašte (GHG) i proširenje obnovljivih izvora energije. Štaviše, Evropski savet igra važnu ulogu u izboru predsednika Evropske Komisije. Pored toga, sastanci Evropskog saveta o spoljnoj politici i bezbednosnim pitanjima uključuju prisustvo visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku koji takođe obavlja funkciju potpredsednika u Komisiji.

Savet ministara – je drugo telo u kojem se sastaju predstavnici država članica i pregovaraju na osnovu nacionalnih interesa. Savet ministara ima ključnu ulogu u zakonodavstvu EU u oblasti životne sredine, kao telo koje razmatra zakonske predloge Komisije, u skladu sa redovnom zakonodavnom procedurom. Države članice oblikuju politiku zaštite životne sredine EU radeći u okviru Saveta ministara. Savet je centralni akter u donošenju odluka u EU i donosi odluke zajedno sa Evropskim parlamentom, prema zakonodavnoj proceduri. Rad Savet ministara, uz podršku posebnog Sekretarijata, podeljen je u devet tematskih oblasti. Postoje različite formacije Saveta (sastavljene od ministara odgovornih za određene oblasti politike). Savet za životnu sredinu se bavi svim pitanjima životne sredine, uključujući klimatske promene, dok se pitanjima poljoprivrede i ribarstva bavi Savet za poljoprivredu i ribarstvo.

Evropski parlament učestvuje razmatranju predloga vezanih za zaštitu životne sredine u skladu sa redovnom zakonodavnom procedurom. Komitet za životnu sredinu, zdravstvenu zaštitu i bezbednu ishranu Evropskog parlamenta je odgovoran za politiku zaštite životne sredine i mere zaštite životne sredine koje se tiču zagađenja vazduha, zemljišta i vode, upravljanja otpadom i recikliranja, opasnih supstanci i preparata, nivoa buke, klimatskih promena, zaštite biodiverziteta; održivi razvoj; međunarodne i regionalne mere i sporazume u cilju zaštite životne sredine. Komitet za životnu sredinu, javno zdravlje i bezbednost hrane je jedan od dvadeset stalnih komiteta Evropskog parlamenta (spoljni poslovi, razvoj, međunarodna trgovina, industrija, istraživanje i energija, transport

i turizam, regionalni razvoj, pravna pitanja itd.). Komitet ima 81 člana. Nadležnost ovog komiteta obuhvata, između ostalog, i politiku životne sredine i mere zaštite. To uključuje sledeća pitanja: zagađivanje vazduha, zemljišta i voda, upravljanje otpadom i reciklažu, opasne supstance, buku, klimatske promene, zaštitu biodiverziteta; održivi razvoj; međunarodne i regionalne mere i sporazume, saniranje šteta u životnoj sredini, civilnu zaštitu, Evropsku agenciju za životnu sredinu i Evropsku agenciju za hemikalije.

Najveću i najvažniju ulogu u kreiranju ekološke politike EU ima Evropska komisija. U njene ingerencije spada predlaganje akata Savetu i Parlamentu, donošenje pojedinačnih odluka, praćenje implementacije ekološke politike, izrada strategija i planova, kao i pokretanje postupaka pred Evropskim sudom pravde protiv država koje ne poštuju odredbe ekološkog prava Evropske unije. U okviru Evropske komisije za politiku životne sredine je zadužen Generalni direktorat za životnu sredinu. Generalni direktorat za zaštitu životne sredine je specijalizovana služba Evropske komisije. Glavna uloga direktorata je da definiše ekološku politiku i osigura realizaciju ciljeva ekološke politike. Osnovna misija direktorata je zaštita očuvanje i unapređivanje životne sredine za sadašnje i buduće generacije i promovisanje održivog razvoja. Generalni direktorat postavljene ciljeve realizuje kroz višegodišnji strateški plan kojim se usklađuje ekološka politika sa političkim prioritetima Komisije.

3.6.2. Evropska agencija za životnu sredinu

Evropska agencija za životnu sredinu je osnovana 1994. godine u Kopenhagenu. Evropska agencija za životnu sredinu je važna institucija, koja ima za cilj pružanje pouzdanih i nezavisnih informacija o životnoj sredini svim telima koja su uključena u razvoj, usvajanje, implementaciju i evaluaciju ekološke politike, kao i široj javnosti. U bliskoj saradnji sa Evropskom mrežom za informisanje i posmatranje životne sredine i njenih tridesettri članica, Evropska agencija za životnu sredinu prikuplja podatke i daje procene o širokom spektru tema koje su u vezi sa zaštitom životne sredine. Osnovne nadležnosti Agencije su:

- Prikupljanje, pristup i prenošenje podataka o stanju životne sredine;
- Obezbeđivanje Uniji i zemljama članicama informacije o stanju životne sredine;
- Sprovođenje adekvatne politike životne sredine;
- Pružanje saveta o merama zaštite životne sredine;
- Promocija razvoja i primena odgovarajuće tehnologije za procenu stanja životne sredine;
- Omogućavanje da javnosti bude dostupne sve informacije o životnoj sredini.

Uredbom (EZ) br. 401/2009 Evropskog parlamenta i Saveta od 23. aprila 2009. godine o Evropskoj agenciji za životnu sredinu i Evropskoj mreži za

informisanje i posmatranje stanja životne sredine²⁷¹ osnovana je Evropska agencije za životnu sredinu (u daljem tekstu „Agencija“), kao i Evropska mreža za informisanje i posmatranje stanja životne sredine.

Za postizanje ciljeva zaštite i unapređenja životne sredine utvrđenih Ugovorom i uzastopnim akcionim programima Zajednice o životnoj sredini, kao i održivog razvoja, cilj Agencije je, da Zajednici i državama članicama:

(a) omogućiti da preduzmu potrebne mere za zaštitu životne sredine, da procene rezultate tih mera i da obezbede da javnost bude na odgovarajući način informisana o stanju životne sredine, i u tom cilju;

(b) obezbedi neophodnu tehničku i naučnu podršku.

U cilju postizanja ovog cilja zadaci Agencije su:

(a) da uspostavi, u saradnji sa državama članicama, i koordinira Mrežu; u tom kontekstu, Agencija je odgovorna za prikupljanje, obradu i analizu podataka;

(b) da se Zajednici i državama članicama obezbede objektivne informacije neophodne za sprovođenje zdravih i delotvornih politika životne sredine; u tom cilju, posebno da pruži Komisiji informacije koje su joj potrebne da bi mogla uspešno da obavlja svoje zadatke identifikovanja, pripreme i evaluacije mera i zakonodavstva u oblasti životne sredine;

(c) da pomogne pri praćenju mera zaštite životne sredine kroz odgovarajuću podršku zahtevima za izveštavanje (uključujući uključivanje u izradi upitnika, obradi izveštaja država članica i distribuciji rezultata), u skladu sa svojim višegodišnjim programom rada i sa ciljem koordinacije izveštavanja;

(d) da savetuje pojedine države članice, na njihov zahtev i kada je to u skladu sa godišnjim programom rada Agencije, o razvoju, uspostavljanju i proširenju njihovih sistema za praćenje ekoloških mera, pod uslovom da takve aktivnosti ne ugrožavaju ispunjavanje drugih zadataka utvrđenih ovim članom; takvi saveti mogu takođe uključiti recenzije stručnjaka na poseban zahtev država članica;

(e) da evidentira, uporedi i procenjuje podatke o stanju životne sredine, da sačini stručne izveštaje o kvalitetu, osetljivosti i pritiscima na životnu sredinu na teritoriji Zajednice, da obezbedi jedinstvene kriterijume za procenu podataka o životnoj sredini koji se primenjuju u svim državama članicama, da dalje razvija referentni centar informacija o životnoj sredini; Komisija će koristiti ove informacije da obezbedi sprovođenje zakonodavstva Zajednice o životnoj sredini;

(f) da osigura da podaci o životnoj sredini na evropskom nivou budu uporedivi i, ukoliko je potrebno, da podstakne harmonizaciju metoda merenja;

²⁷¹ Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network (Codified version), OJ L 126, 21.5.2009, pp. 13–22.

(g) da promoviše uključivanje evropskih informacija o životnoj sredini u međunarodne programe za praćenje životne sredine, kao što su one koje su usvojile Ujedinjene nacije i njihove specijalizovane agencije;

(h) da objavi izveštaj o trendovima u stanju životne sredine svakih pet godina, dopunjen izveštajima indikatora koji se fokusiraju na određena pitanja;

(i) da stimuliše razvoj i primenu tehnika zaštite životne sredine kako bi se na vreme preduzele adekvatne preventivne mere;

(j) da stimuliše razvoj metoda procene troškova štete po životnu sredinu i troškova politike prevencije, zaštite i sanacije životne sredine;

(k) da stimuliše razmenu informacija o najboljim dostupnim tehnologijama za sprečavanje ili smanjenje štete po životnu sredinu;

(l) da sarađuje sa organima i programima;

(m) da obezbedi širenje pouzdanih i uporedivih informacija o životnoj sredini, posebno o stanju životne sredine, široj javnosti i, u tom cilju, da promoviše upotrebu nove telematičke tehnologije;

(n) da podrži Komisiju u procesu razmene informacija o razvoju metodologija procene stanja životne sredine i najboljih praksi;

(o) da pomogne Komisiji u širenju informacija o rezultatima relevantnih istraživanja vezanih za životnu sredinu.

Prioriteti Agencije su usmereni na sledeće oblasti:

(a) kvalitet vazduha i atmosferske emisije;

(b) kvalitet vode, zagađivači i vodni resursi;

(c) stanje tla, faune i flore i biotopa;

(d) korišćenje zemljišta i prirodnih resursa;

(e) upravljanje otpadom;

(f) emisije buke;

(g) hemijske supstance opasne po životnu sredinu;

(h) zaštita obale i mora.

Agencija, takođe, može sarađivati u razmeni informacija sa drugim organima, uključujući i Evropsku mrežu za primenu i sprovođenje zakona o životnoj sredini (IMPEL mreža). Evropska agencija za životnu sredinu ima ključnu ulogu u prikupljanju podataka o stanju životne sredine u EU, te pruža informacije koje pomažu u razvoju politika i zakonodavnih inicijativa. EEA takođe prati učinak ekoloških politika EU i analizira trendove u oblasti zaštite životne sredine. Njene aktivnosti uključuju praćenje emisija štetnih gasova, kvaliteta vazduha, zaštite biodiverziteta i održivog korišćenja prirodnih resursa. Agencija omogućava zakonodavcima i građanima pristup relevantnim podacima i informacijama koji im pomažu da bolje razumeju stanje ekosistema i prednosti održivih politika.²⁷²

²⁷² Kostić, M. (2009). Ekološki kriminal i njegovo suzbijanje. *Pravni život, Pravo o vreme*, br. 10, Udruženje pravnika Srbije, Beograd.

3.6.3. *Evropska investiciona banka*

Evropska investiciona banka (EIB) je posvećena podršci održivom razvoju i zaštiti životne sredine kroz svoje finansijske aktivnosti, s ciljem smanjenja negativnog uticaja klimatskih promena i unapređenja ekološke ravnoteže u EU i šire. Kroz različite inicijative i projekte, EIB podržava zemlje članice EU u implementaciji ciljeva Zelenog plana EU, koji uključuju smanjenje emisija ugljen-dioksida i prelazak na čiste, obnovljive izvore energije.

Pored finansiranja energetske efikasnosti i čistih tehnologija, EIB igra ključnu ulogu u promovisanju održivog transporta, kao i u zaštiti prirodnih resursa i očuvanju biodiverziteta. Banka ulaže u projekte koji poboljšavaju kvalitet vazduha i vode, kao i u inicijative koje se bave prevencijom i smanjenjem zagađenja u urbanim sredinama. EIB takođe pomaže u finansiranju zelene infrastrukture, koja uključuje projekte u oblasti ekologije, obnovljivih izvora energije, reciklaže i upravljanja otpadom.

EIB se obavezala da će u budućnosti još više fokusirati svoja ulaganja na klimatske projekte, s ciljem postizanja ugljenične neutralnosti do 2050. godine. U tom okviru, banka će nastaviti sa razvojem finansijskih instrumenata kao što su zelene obveznice i druge oblike zelene finansije, koji omogućavaju privlačenje kapitala za projekte koji donose dugoročne ekološke koristi. Takođe, EIB promovise inovacije i istraživanje u sektorima koji se bave čistim tehnologijama, čime se dodatno podstiče prelazak ka održivim i ekološki prihvatljivim rešenjima.

Banka, takođe, podržava razvoj ekonomija koje se zasnivaju na kružnoj ekonomiji, u kojoj su resursi bolje iskorišćeni, a otpad minimiziran. Kroz ovakve inicijative, EIB doprinosi stvaranju otpornijih i održivijih zajednica u EU i šire.

3.6.4. *Evropska agencija za hemikalije*

Evropska agencija za hemikalije (ECHA) igra ključnu ulogu u sprovođenju evropskog zakonodavstva u vezi sa hemikalijama, uključujući Regulation on Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH) i Regulation on Classification, Labelling and Packaging of Substances and Mixtures (CLP). REACH je najvažniji zakonodavni okvir koji zahteva od proizvođača i uvoznika da registruju hemikalije koje stavljaju na tržište EU, uz obavezno pružanje informacija o njihovoj bezbednosti i rizicima za zdravlje i životnu sredinu. ECHA mora da se uveri da kompanije posluju u skladu sa zakonodavstvom, unapređuje bezbednu upotrebu hemikalija i pruža informacije o hemikalijama. Nalazi se u Helsinkiju u Finskoj i posluje od 2007. godine.

ECHA je odgovorna za ocenjivanje i verifikaciju takvih informacija, kao i za donošenje preporuka o daljim merama za upravljanje rizicima, poput zabrana ili ograničenja korišćenja određenih hemikalija, njihovog

označavanja i pakovanja, ili obavezivanja proizvođača i uvoznika na dodatne mere zaštite. Osim toga, ECHA pruža podršku preduzećima, posebno malim i srednjim, kroz obrazovne inicijative i tehničku pomoć, kako bi im pomogla da ispunjavaju obaveze prema zakonodavstvu. Agencija takođe vodi i registar prepoznatih supstanci koje su klasifikovane kao opasne, pružajući ključne informacije o njihovoj potencijalnoj toksičnosti, ekotoksičnosti i mogućim dugoročnim uticajima na zdravlje ljudi i životnu sredinu. Kroz svoje aktivnosti, ECHA se bavi i promovisanjem alternativnih metoda ispitivanja hemikalija, kao i smanjenjem testiranja na životinjama.

ECHA je, takođe, zadužena za podršku i sprovođenje politika EU u vezi sa održivim razvojem i zelenu hemiju, uključujući smanjenje upotrebe opasnih hemikalija i razvoj sigurnijih i ekološki prihvatljivijih alternativa. Uz to, agencija igra značajnu ulogu u međunarodnoj saradnji na polju hemijske bezbednosti, radeći sa globalnim partnerima na harmonizaciji standarda i razmeni dobrih praksi.

3.6.5. Evropski organ za bezbednost hrane

Evropski organ za bezbednost hrane (EFSA) pruža naučne savete i izvode iz analize rizika u vezi sa bezbednosti hrane i stočarske proizvodnje. Evropska agencija za bezbednost hrane (engl. European Food Safety Authority – EFSA) osnovana je 2002. godine, kao organ Evropske unije za naučnu procenu rizika. Iako primarno fokusiran na bezbednost hrane, EFSA ima i značajnu ulogu u zdravlju životne sredine, jer je povezan s kontrolom hemikalija i pesticida u poljoprivredi i njihovim uticajem na ekosisteme. Zaštita životne sredine u Evropskoj uniji rezultat je zajedničkog delovanja različitih institucija i agencija koje usmeravaju politike i zakonodavne inicijative prema održivosti, smanjenju ekološkog otiska i očuvanju prirodnih resursa. Evropski parlament, Savet Evropske unije, Evropska komisija i druge relevantne institucije stvaraju sinergiju koja omogućava EU da bude globalni lider u očuvanju životne sredine.

3.6.6. Sud Pravde Evropske unije

Sud pravde Evropske unije (SPEU) ima ključnu ulogu u osiguravanju usklađenosti sa zakonodavstvom EU, naročito kada je reč o pitanjima zaštite životne sredine. Od sedamdesetih godina prošlog veka, Sud je stalno isticao važnost postojanja širokih pravnih kompetencija EU u oblasti zaštite životne sredine, verujući da poboljšanje ekoloških standarda ima pozitivan uticaj na kvalitet života građana EU. Sud pravde je stoga postao ključna institucija u sprovođenju efikasne primene zakona, koji se odnose na zaštitu prirodnih resursa, smanjenje emisija štetnih gasova, očuvanje biodiverziteta i dr.

3.7. Primena politike zaštite životne sredine u različitim sektorima Evropske unije

Budući da značajan deo ukupnog doprinosa zagađivanju životne sredine potiče iz industrijskih postrojenja različitog karaktera to je jedan deo politike i prava EU u oblasti životne sredine još od sedamdesetih godina XX veka orijentisan prevashodno na primenu različitih mera u o odnosu na izvore emisija zagađujućih supstanci poreklom iz industrije. Procenjuje se da velika industrijska postrojenja presudno doprinose ukupnim emisijama atmosferskog zagađenja (83% SO₂, 34% NO_x itd.) sa značajnim uticajem na sve činioce životne sredine (zemljište, vodu, vazduh) proizvodeći ogromne količine otpada i utičući na potrošnju energije i stanje u energetskom s šesti akcioni program EU u oblasti životne sredine na nekoliko mesta naglašava mesto i ulogu industrijskog sektora. Najpre, kada se govori o tematskim strategijama naglašava se da ovi dokumenti treba da budu razvijani i sprovedeni u najužoj saradnji sa relevantnim subjektima kao što su predstavnici industrije. Zatim se, kada se govori o ciljevima i prioritetnim područjima delovanja u oblasti klimatskih promena, formulišu dva posebna cilja: smanjenje emisije gasova staklene bašte u industrijskoj proizvodnji; i korišćenje drugih instrumenata kao što su podsticanje zaključivanja sporazuma u oblasti životne sredine sa industrijskim sektorom o smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte. U delu koji se odnosi na ciljeve u oblasti zaštite prirode i biodiverziteta, jedan od definisanih ciljeva je i unapređenje održivog upravljanja preradom minerala i smanjivanje uticaja ove grane industrije na životnu sredinu kada se govori o ciljevima i prioritetnim područjima delovanja u oblasti životne sredine, zdravlja i kvaliteta života kao jedno od prioritetnih područja spominje se kvalitet vazduha i razvoj i sprovođenje mera u sektoru industrije, pored sektora transporta i energetike.

3.7.1. *Razvoj i implementacija regulative i standarda u različitim sektorima Evropske unije*

Zakon o životnoj sredini EU sprovode države članice, koje prate i o tome izveštavaju Komisiju. U skladu sa članovima 258 i 260 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, Komisija može pokrenuti tužbe za povredu prava pred Evropskim sudom pravde protiv država članica za koje smatra da nisu ispunile svoje zakonske (ili druge) obaveze EU u vezi sa životnom sredinom.

Generalni direktorat za životnu sredinu je odeljenje koje je odgovorno za ispunjavanje opštih funkcija komisije u pogledu životne sredine. Godine 2010. stvorena je nova Generalna direkcija za klimatske akcije, odgovorna za posledice klimatskih promena i implementaciju sistema EU za trgovinu emisijama. Pored toga, Generalni direktorat za energetiku je odgovoran za energetska politiku; ova tri generalna direktorata rade zajedno, prepoznajući značaj energetske politike u stvaranju održivog okruženja.

Specijalizovana tela, kancelarije i agencije regulišu specifične sektore i aspekte prava i politike EU u oblasti životne sredine. Evropska agencija za hemikalije, na primer, odgovorna je za registraciju, procenu i potencijalnu autorizaciju ili ograničenje hemikalija prema Uredbi o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničenju hemikalija (REACH). Druga važna tela su Evropska agencija za bezbednost hrane i Evropski integrisani biro za prevenciju i kontrolu zagađenja.

HEMIKALIJE

Evropska komisija je 14. oktobra 2020. objavila strategiju održivosti EU hemikalija. To je deo ambicije EU o nultom zagađenju, što je ključna obaveza Evropskog zelenog dogovora. Hemikalije su prvenstveno regulisane:

- Uredba o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničenju hemikalija (REACH) (1907/2006, sa izmenama i dopunama 2018/35/EU);
- Uredba 1272/2008 o klasifikaciji, obeležavanju i pakovanju supstanci i smeša (sa izmenama i dopunama 2017/776/EU);
- Uredba 528/2012 o stavljanju na tržište i upotrebi biocidnih proizvoda (sa izmenama i dopunama 334/2014/EU);
- Uredba 649/2012 o izvozu i uvozu opasnih hemikalija (sa izmenama i dopunama 2018/172/EU) i
- Direktiva 2008/68/EC o unutrašnjem transportu opasnog tereta (sa izmenama i dopunama 2018/217/EU).

ZAGAĐENJE VODE

Na nivou EU, ispuštanje otpadnih voda i zaštita vodnih resursa prvenstveno su regulisani:

- Okvirnom direktivom o vodama (2000/60/EC, zamenjena Direktivom 2014/101/EU);
- Direktivom o podzemnim vodama (2006/118/EC, sa izmenama i dopunama Direktive 2014/80/EU) i
- Direktivom o standardima kvaliteta životne sredine (vodna politika) (2008/105/EC, izmenjena Direktivom 2013/39/EU).

Na nivou EU, Evropska komisija nadgleda države članice kako bi osigurala da se blisko pridržavaju različitih ciljeva i standarda zakona EU koji se odnose na vodu. Ukoliko država članica ne primenjuje pravo EU, komisija može pokrenuti postupak za povredu prava na osnovu članova 258. i 260. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Na nacionalnom nivou, države članice moraju da sprovedu zakon, a procedure izvršenja i sankcije su pitanja nacionalnog ili regionalnog zakona.

OTPAD I OPASNE MATERIJJE

Okvirna direktiva o otpadu (VFD) (2008/98/EC) reguliše upravljanje otpadom u Evropskoj uniji. „Otpad“ je definisan u Okvirnoj direktivi o vodama kao „svaka supstanca ili predmet koji nosilac odbacuje ili namerava ili je dužan da odbaci“. S tim, što:

- „odbacivanje“ uključuje predmete bačene u kantu za otpad ili transfer materijala od kompanije do sakupljača otpada;
- „namera da se odbaci“ uključuje radnu lokaciju koja ukazuje da će poslati van lokacije radi odgovarajućeg odlaganja ili povrata sve svoje zalihe sirovina koje se ne mogu vratiti i
- „zahtev za odbacivanje“ uključuje zalihe zabranjenih pesticida koji se moraju odbaciti i stoga se njima mora upravljati kao otpadom.

OČUVANJE BIODIVERZITETA

Na nivou EU, priroda i biodiverzitet su zaštićeni raznim merama, uključujući:

- Direktiva o divljim pticama (2009/147/EC);
- Direktiva o staništima (92/43/EEC, sa izmenama i dopunama Direktive 2013/17/EU);
- Uredba 1143/2014 o sprečavanju i upravljanju unošenjem i širenjem invazivnih stranih vrsta;
- Direktiva 1999/22/EC o držanju divljih životinja u zoološkim vrtovima;
- Uredba 3254/91 o zabrani upotrebe zamki za noge i uvoza u Evropsku uniju proizvoda koji su uključivali upotrebu držača za noge ili drugih nehumanih zamki i
- Uredba 1007/2009 o trgovini proizvodima od foka.

Direktiva o staništima uspostavlja Natura 2000 mrežu, mrežu lokacija koje su države članice odredile kao posebna područja očuvanja. Natura 2000 takođe uključuje područja posebne zaštite klasifikovana prema Direktivi o divljim pticama.

3.7.2. *Regulativa Evropske unije u oblasti standarda kvaliteta vazduha*

Zagađivači vazduha imaju negativan uticaj na zdravlje ljudi i na životnu sredinu. Akutni efekti zagađivača vazduha na respiratorni i kardiovaskularni morbiditet i mortalitet su dobro poznati i u svetu. Akutna izloženost zagađenju vazduha povezana je i sa infarktom miokarda. Evropska studija „Aphea-II“ koja je vršena u sedam evropskih gradova Birmingham, London, Milano, Pariz, Rim i Stokholm i u Holandiji je imala za cilj da utvrdi kratkoročni efekat nivoa zagađenja vazduha sumpor dioksidom SO₂ na bolničkim prijemima za kardiovaskularne bolesti, kao što su ishemijske bolesti srca i moždani udar. Utvrđeno je da su dnevni brojevi svih kardiovaskularnih prijema, osim moždanog udara, a posebno ishemijske bolesti srca, značajno porasli sa povećanjem dnevnih SO₂ nivoa istog dana i dana ranije.²⁷³

²⁷³ Sunyer, J., Ballester, F., Tertre, A. L., Atkinson, R., Ayres, J. G., Forastiere, F. et al. (2003). The association of daily sulfur dioxide air pollution levels with hospital admissions for cardiovascular diseases in Europe (The Aphea-II study).

Početkom 1970-ih Atina je imala ozbiljan problem sa zagađenjem vazduha i istraživačke studije u periodu 1975–1982. godine ukazuju na pozitivnu povezanost sumpor-dioksida (SO_2) sa ukupnom dnevnom mortalitetom. Od 1983. godine nivoi zagađenja u Atini postepeno se menjaju, ali nivoi dima, SO_2 i ugljen monoksida (CO) su ostali visoki. Studija je istražila povezanost zagađenja vazduha sa stopom smrtnošću (zbog različitih uzročnika) u Atini korišćenjem dnevnih vrednosti SO_2 , čestice dima i CO i otkrila veze između ukupne smrtnosti i SO_2 , dima i CO -a. Autori su zaključili da trenutni nivo zagađenja vazduha u Atini (i mnogim drugim industrijalizovanim gradovima) može biti odgovoran za značajan broj preuranjenih smrtnih slučajeva.²⁷⁴

U 2015. godini, više od 80% ukupnih tržišnih i netržišnih troškova zagađenja vazduha na otvorenom prostoru u Evropi su bili povezane sa mortalitetom. OECD (2016)²⁷⁵ procenjuje da ukupni troškovi OECD regiona iznose 1.280 USD per capita za 2015. godinu, s tim da će dostići 2.880 USD do 2.950 USD per capita za 2060. godinu. Istraživanja koja je Program Ujedinjenih nacija za životnu sredinu (UNEP) sproveo u 2015. godine u Hrvatskoj, u odgovoru na Rezoluciju 7 UNEA 1 o kvalitetu vazduha se ističe da je hrvatsko zakonodavstvo koje se odnosi na zagađenje vazduha u potpunosti usklađeno sa zahtevima EU dok se kontrola zagađivača vazduha i upravljanje kvalitetom vazduha obavlja (u najvećoj meri) kao u EU. U ruralnim područjima vazduh je generalno čist, a zagađenje se tamo transportuje iz zagađenih urbanih ili industrijskih oblasti. Zagađenje PM_{10} je najvažniji izvor zagađenja vazduha u Hrvatskoj. Zagađenje PM uglavnom potiče od saobraćaja, velikih postrojenja za sagorevanje i velikih točkova. Ključni izazovi kvaliteta vazduha vezani za transport su rast vozila, stari vozni park, prljavo gorivo kao i loš javni prevoz.²⁷⁶

Istraživačka studija koja je imala za cilj da utvrdi da li postoji veza između spoljašnjih koncentracija sumpor dioksida (SO_2) i azot dioksida (NO_2) i dnevnog broja hospitalnih prijema zbog kardiovaskularnih oboljenja (CVD) u Novom Sadu, među pacijentima starijim od 18. godina je pokazala značajnu pozitivnu vezu između prijema u bolnicu zbog kardiovaskularnih oboljenja i koncentracije NO_2 na području Novog Sada.²⁷⁷

Međutim u Izveštaju za poglavlje 27 Životna sredina i klimatske promene autora Koalicije 27 se pak ističe da u Republici Srbiji 2018. godine

European Heart Journal, 24 (8), 752–760. [http://dx.doi.org/10.1016/S0195-668X\(02\)00808-4](http://dx.doi.org/10.1016/S0195-668X(02)00808-4)

²⁷⁴ Touloumi, G., Pocock, S., Katsouyanni, K., Trichopoulos, D. (1994). Short-term effects of air pollution on daily mortality in Athens: A time-series analysis. *International Journal of Epidemiology*, 23 (5), 957–967.

²⁷⁵ OECD (2016). The economic consequences of outdoor air pollution. Paris: OECD Publishing.

²⁷⁶ <https://www.unenvironment.org/resources/report/air-quality-policies-croatia>

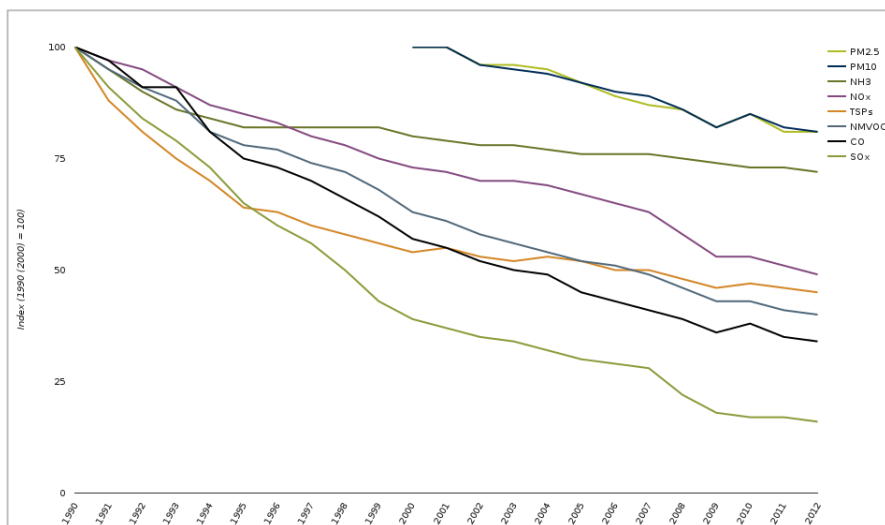
²⁷⁷ Jevtić, M., Dragić, N., Bijelović, S., Popović, M. (2014). Cardiovascular diseases and air pollution in Novi Sad, Serbia. *International Journal of Occupational Medicine and Environmental Health*, 27 (2), 153–164. <https://doi.org/10.2478/s13382-014-0239-y>

ne postoje saznanja o vezi između zabeleženog kvaliteta vazduha i stanja ljudskog zdravlja. Takođe se navodi da su podaci o stanju kvaliteta vazduha oskudni i daleko ispod zakonom propisanih kako u obimu tako i u kvalitetu, a i kada su raspoloživi nisu predstavljeni u vidu informacije koja bi se mogla koristiti za unapređenje svesti o značaju kvaliteta vazduha ili za delovanje na smanjenju negativnih posledica izloženosti lošem kvalitetu vazduha.²⁷⁸

Od početka sedamdesetih godina dvadesetog veka, Evropska unija se bavi problematikom poboljšanja kvaliteta vazduha putem kontrolisanja emisije štetnih materija u atmosferu, kao poboljšanjem kvaliteta goriva i integrisanjem smernica za poštovanje zaštite životne sredine u transportni i energetski sektor. Evropska unija ima za cilj da dostigne nivoe kvaliteta vazduha koji ne prouzrokuju negativne uticaje na zdravlje ljudi i životnu sredinu. Kao rezultat toga, postignut je veliki napredak u smanjenju zagađivača vazduha kao što su sumpor dioksid, olovo, azotni oksidi, ugljen monoksid i benzen. Ipak, uprkos dosadašnjem napretku, loš kvalitet vazduha i dalje izaziva ozbiljne probleme. Vozila, industrija, elektrane, poljoprivreda, domaćinstva i otpad su glavni zagađivači vazduha u Evropi. U izveštajima Evropska agencija za životnu sredinu se navodi da zagađenje vazduha i zagađenje bukom i dalje imaju ozbiljne posledice po zdravlje u gradskim sredinama²⁷⁹. U 2011. oko 430.000 preranih smrti u EU bilo je povezano sa izlaganjem finim česticama u vazduhu, dok izlaganje buci svake godine doprinosi tome da najmanje 10.000 osoba prerano umre zbog srčanih oboljenja. Dok su emisije gasova sa efektom staklene bašte u EU smanjene za 19% u odnosu na 1990. godinu EU je postavila cilj da do 2030. za 40% smanji te emisije u odnosu na nivo 1990. godine. Moramo imati takođe u vidu da su pak proizvodne privredne aktivnosti u Evropi registrovale rast od 45%. Finansijska kriza nije skrenula pažnju evropskih građana sa pitanja životne sredine.

²⁷⁸ Koalicija 27, Alternativa za bezbednije hemikalije Beogradska otvorena škola et al. (2018). Poglavlje 27 u Srbiji: Izveštaj o (ne)napretku. Beograd: Studio Avangarda.

²⁷⁹ European Environment Agency (2015) The European environment — state and outlook 2015: synthesis report. Copenhagen: European Environment Agency.

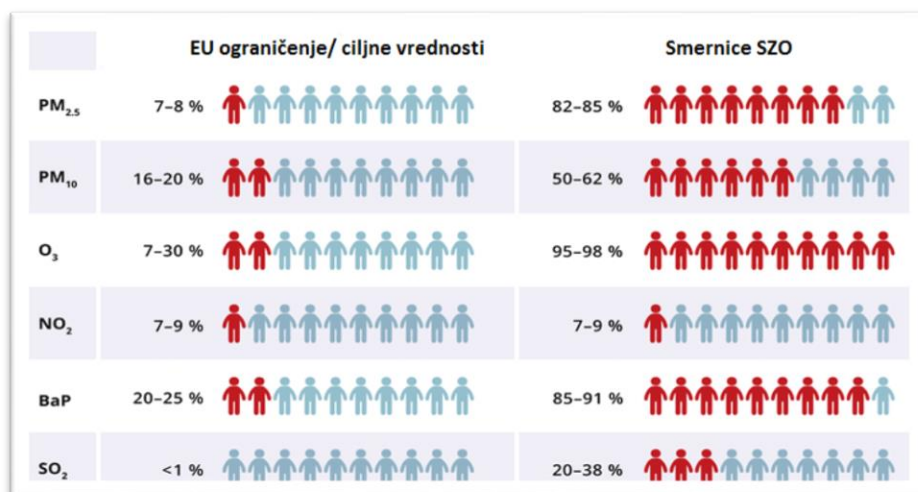


Grafikon 1. Kretanja emisija za glavne zagađivače vazduha, PM, HM i POPs²⁸⁰

Emisije glavnih zagađivača vazduha u Evropi su u poslednjih nekoliko decenija opale što ukazuje na pozitivni pomak u kvalitetu vazduha, kao što se može uočiti na Grafikonu 1. Međutim, određeni sektori odstupaju od ovog pozitivnog trenda jer je registrovan porasta nivoa zagađivača vazduha u obliku finih suspendovanih čestica (PM2.5), koje se javljaju prilikom sagorevanja uglja i biomase (u domaćinstvima i komercijalnim i institucionalnim postrojenjima) kao i grubih suspendovanih čestica PM 10 (koje potiču od industrije i transporta) i emituju se direktno u vazduh. Suspendovane čestice predstavljaju najsmrtonosniji oblik zagađenja vazduha jer imaju sposobnost da se probiju duboko u pluća i krvotok, i pritom mogu da prouzrokuju rak, mutiranje DNK, srčane napade i preuranjenu smrt. Na primer, u periodu od 2013–2015. godine oko 30% Evropljana koji žive u gradovima su izloženi nivoima zagađivača vazduha O3, koji prevazilazi ciljne vrednosti za kvalitet EU, a prema još strožijim smernicama Svetske zdravstvene organizacije ovaj procenat iznosi i do 98% (slika 4). Vidimo da veliki deo evropske populacije i dalje udiše vazduh sa nivoima zagađenja koji prevazilaze standarde EU i smernice SZO za kvalitet vazduha za zdravstvenu zaštitu²⁸¹.

²⁸⁰ European Environment Agency (EEA) National emissions reported to the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (LRTAP Convention), <https://www.eea.europa.eu/soer-2015/europe/air>

²⁸¹ Guerreiro, C. B. B., Foltescu, V., de Leeuw, F. (2014). Air quality status and trends in Europe. *Atmospheric Environment*, 98, 376–384. <http://dx.doi.org/10.1016/j.atmosenv.2014.09.017>



Slika 4. *Gradsko stanovništvo EU izloženo štetnim nivoima različitih koncentracija zagađivača vazduha u periodu od 2013–2015.*²⁸²

Glavni instrumenti politike EU za poboljšanje kvaliteta vazduha su brojne direktive koje uspostavljaju standarde kvaliteta vazduha kako bi se obezbedila zaštita od prekomernih koncentracija zagađenja. Prvi glavni instrument bila je Okvirna direktiva o kvalitetu vazduha 96/62/EC, koja se odnosi na praćenje mesta i područja gde kvalitet vazduha ne ispunjava standarde Evropske unije, informisanje javnosti i preduzimanje mera za ispunjavanje ovih standarda, koja je ukinuta Direktivom 2008/ 50/EC.

Direktive koje više nisu na snazi:

- Odluka Saveta 97/101/EZ o uspostavljanju recipročne razmene informacija i podataka iz mreža i pojedinačnih stanica za merenje zagađenosti ambijentalnog vazduha u državama članicama – ukinuta Direktivom 2008/50/EC i zamenjena Odlukom o sprovođenju 2011/850/EU.

- Direktiva Saveta 1999/30/EC o graničnim vrednostima za sumpor-dioksid, azot-dioksid i okside azota, čestica i olova u vazduhu okoline (prva ćerka direktiva). Pored toga, cilj Direktive je bio da uspostavi adekvatne informacije o koncentracijama ovih supstanci u vazduhu. Ona je ukinuta Direktivom 2008/50/EC.

- Direktiva 2000/69/EC Evropskog parlamenta i Saveta o graničnim vrednostima benzena i ugljen-monoksida u vazduhu okoline (druga ćerka direktiva) koja je naknadno ukinuta Direktivom 2008/50/EC.

²⁸² European Environment Agency (EEA), <https://bioenergyinternational.com/policy/improving-air-quality-european-cities-will-bring-major-health-benefits>

- Direktiva 2002/3/EC Evropskog parlamenta i Saveta u vezi sa ozonom u ambijentalnom vazduhu (treća ćerka direktiva), koja je naknadno ukinuta Direktivom 2008/50/EC.

- Odluka Saveta 2004/461/EZ kojom se utvrđuje upitnik koji treba koristiti za godišnje izveštavanje o proceni kvaliteta ambijentalnog vazduha prema Direktivama Saveta 96/62/EC i 1999/30/EC, zatim Direktivama 2000/69/EC i 2002/ 3 / EK Evropskog parlamenta i Saveta.

- Odluka Komisije 2004/224/EZ kojom se utvrđuje obaveza država članica da u roku od dve godine dostave planove i programe za one zone u kojima su prekoračene određene granične vrednosti prema Direktivi Saveta 96/62/EC o graničnim vrednostima – ukinuta Odlukom o sprovođenju 2011. /850 /E U.

- Direktiva Saveta 80/779/EEC od 15. jula 1980. o graničnim vrednostima kvaliteta vazduha i vrednostima za sumpor-dioksid i suspendovane čestice, koja je poslednji put izmenjena Direktivom 89/427/EEC i ukinuta Direktivom Saveta 1999/30/EC.

- Direktiva Saveta 85/203/EEC od 7. marta 1985. o standardima kvaliteta vazduha za azot-dioksid, koja je poslednji put izmenjena Direktivom Saveta 91/692/EEC i ukinuta Direktivom Saveta 1999/30/EC.

Direktive o standardu kvaliteta vazduha koje su trenutno na snazi u EU:

- Direktiva 2004/107/EC Evropskog parlamenta i Saveta o arsenu, kadmijumu, živi, niklu i policikličnim aromatičnim ugljovodonicima u vazduhu okoline (četvrta ćerka direktiva);

- Direktiva 2008/50/EC o ambijentalnom kvalitetu vazduha i čistijem vazduhu za Evropu spojila je većinu postojećeg zakonodavstva u jednu direktivu (osim četvrte ćerke direktive) bez promene postojećih ciljeva kvaliteta vazduha. Uveo je: nove ciljeve kvaliteta vazduha za PM_{2,5} (fine čestice) uključujući granične vrednosti i ciljeve smanjenja izloženosti, mogućnost smanjenja prirodnih izvora zagađenja prilikom procene usklađenosti sa graničnim vrednostima, kao i mogućnost produženja rokova za tri godine (PM₁₀) ili za pet godina (NO₂, benzen) da se uskladi sa graničnim vrednostima. Članom 1. utvrđuju se mere koje imaju za cilj: 1. Definisanje i utvrđivanje ciljeva kvaliteta vazduha u cilju izbegavanja, sprečavanja ili smanjenja štetnih uticaja na zdravlje ljudi i životnu sredinu u celini; 2. Procena kvaliteta vazduha u državama članicama na osnovu zajedničkih metoda i kriterijuma; 3. Dobijanje informacija o kvalitetu vazduha u cilju pružanja pomoći u borbi protiv zagađenja vazduha i štetnih efekata, praćenje dugoročnih trendova i poboljšanja koja proizilaze iz nacionalnih i mera Zajednice; 4. Učiniti informacije o kvalitetu vazduha dostupnim javnosti; 5. Održavanje kvaliteta vazduha ako je zadovoljavajući i poboljšanje u drugim slučajevima; 6. Promovisanje veće saradnje između država članica u oblasti smanjenja zagađenja vazduha.

Države članice su dužne da odrede nadležna tela na odgovarajućim nivoima koja su odgovorna za: a) procenu kvaliteta vazduha; b) odobrenje mernih sistema (metoda, opreme, mreža i laboratorija); c) obezbeđivanje tačnosti merenja; g) analiza metoda ocenjivanja; e) koordinaciju na njihovoj teritoriji ako Komisija organizuje programe obezbeđenja kvaliteta na nivou cele zajednice; (f) saradnju sa drugim državama članicama i Komisijom.

- Odluka Komisije o implementaciji 2011/850/EU od 12. decembra 2011. godine, kojom se uspostavljaju pravila za Direktivu 2004/107/EC i 2008/50/EC Evropskog parlamenta i Saveta u vezi sa međusobnom razmenom informacija i izveštavanjem o kvalitetu ambijentalnog vazduha.

- Direktiva 2015/1480/EC od 28. avgusta 2015. koja dopunjava nekoliko aneksa Direktivama 2004/107/EC i 2008/50/EC Evropskog parlamenta i Saveta kojim se uspostavljaju pravila koja se odnose na referentne metode, validaciju podataka i lokaciju mesta uzorkovanja za procena kvaliteta vazduha.

- Program Čist vazduh za Evropu (CAFE) pokrenut je u martu 2001. godine sa ciljem pružanja dugoročnih strateških saveta za zaštitu od značajnih negativnih efekata zagađenja vazduha na zdravlje ljudi i životnu sredinu. (CAFE komunikacija (COM (2001) 245). CAFE je bio program tehničke analize i razvoja koji je podržao izradu Tematske strategije o zagađenju vazduha u okviru Šestog akcionog programa za zaštitu životne sredine. Komisija je 21. septembra 2005. godine usvojila Tematsku Strategiju (COM (2005) 446). Glavni elementi Tematske strategije su: Tematska strategija, Aneksi, Direktiva o kvalitetu ambijentalnog vazduha i čistijem vazduhu za Evropu („CAFE“ direktiva) (COM (2005) 447), Procena uticaja Tematska strategija i CAFE direktiva (SEC (2005) 1133). Tematska strategija o zagađenju vazduha je ključni strateški dokument koji definiše ciljeve za smanjenje određenih zagađivača sa ciljem unapređenja zakonodavstva u oblasti životne sredine i integrisanja pitanja kvaliteta vazduha u relevantne politike. Strategija detaljno opisuje probleme u vezi sa kvalitetom vazduha u zemljama članicama EU. Strategija je zatim definisala unapređenje zakonodavstva u oblasti kvaliteta vazduha kao i donošenje nove Direktive o kvalitetu vazduha (Direktiva 2008/50/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 21. maja 2008. o kvalitetu vazduha i čistijem vazduhu). vazduh za Evropu).

- Zagađujuće materije koje izazivaju najveću zabrinutost sa stanovišta uticaja na zdravlje ljudi su troposferski ozon i suspendovane čestice, posebno PM 2,5. Cilj takođe uključuje efikasniju zaštitu ekosistema (od kiselih padavina i izloženosti azotu i ozonu). U Aneksu 3 se navodi da u poređenju sa stanjem iz 2000. godine, Strategija postavlja konkretne dugoročne ciljeve (za 2020) u oblasti kvaliteta vazduha i treba da smanji gubitke u očekivanom životnom veku kao rezultat izloženosti čvrstim materijama za 47%; smanjenje akutnog mortaliteta usled izlaganja ozonu za 10%; smanjenje kiselog taloženja za 74% u šumskim područjima i 39% u površinskim slatkim vodama; smanjenje površine ekosistema izloženih eutrofikaciji za 43% (Direktiva 2008/50/EC

Evropskog parlamenta i Saveta od 21. maja 2008. o kvalitetu vazduha i čistijem vazduhu za Evropu).

- Kao sledeći korak ka poboljšanju kvaliteta vazduha, Evropska komisija je 2013. godine usvojila Paket čistog vazduha, sa ciljevima za vazduh u Evropi za 2020. i 2030. godinu, kao i pratećim zakonodavnim merama.

- Komisija je 2018. godine usvojila Komunikaciju „Evropa koja štiti: čist vazduh za sve“ koja nacionalnim, regionalnim i lokalnim akterima pruža praktičnu pomoć poboljšanju kvaliteta vazduha u Evropi. Što se tiče finansijske podrške protiv zagađenja vazduha u Evropi, Sedmi akcioni program za zaštitu životne sredine EU, višegodišnji finansijski okvir EU 2014-2020, Strategija Evropa 2020 i Okvirni program za istraživanje i inovacije (Horizont 2020) predstavljaju jedinstven finansijsku platformu koja uključuje i investicije i istraživačke aktivnosti.

- Komisija je 26. oktobra 2022. godine, kao deo Evropskog zelenog dogovora, predložila reviziju Direktiva o kvalitetu ambijentalnog vazduha. Revizijom se standardi kvaliteta vazduha bliže usklađuju sa preporukama Svetske zdravstvene organizacije, Smernicama za kvalitet vazduha, objavljenim 22. septembra 2021.

3.7.3. Regulatorna Evropske unije u oblasti upravljanja otpadom

Program upravljanja otpadom u Republici Srbiji za period 2022-2031. godine („Sl. glasnik RS“, br. 12/2022)²⁸³ navodi da je strateški okvir daljeg razvoja politike u oblasti zaštite životne sredine EU je postavila u toku 2013. godine usvajanjem Sedmog akcionog programa EU za životnu sredinu do 2020. (Odluka 1386/2013/EU). Ovaj program je za zemlje članice postavio sledeće prioritete ciljeve u oblasti upravljanja otpadom: pretvaranje otpada u resurs koji je zasnovan na strogoj primeni principa hijerarhije upravljanja otpadom; smanjenju stvaranja otpada po stanovniku i ukupnog stvaranja otpada; postepenom smanjenju odlaganja otpada koji se može reciklirati i ponovno iskoristiti; obezbeđenju visokokvalitetnog recikliranja uključujući produženu odgovornost proizvođača i razvijanja tržišta sekundarnih sirovina.

Prvim akcionim planom za cirkularnu ekonomiju Zatvaranje kruga - Akcioni plan za cirkularnu ekonomiju (COM(2015) 614) Evropska komisija je usvojila mere koje su se odnosile na unapređenje upravljanja otpadom: smanjenje odlaganja otpada na deponijama i povećanje pripreme za ponovnu upotrebu i reciklažu ključnih tokova otpada, kao što su komunalni otpad i ambalažni otpad, podsticanje neophodnih ulaganja u upravljanje otpadom, promocija ekonomskih podsticaja i poboljšanje šeme produžene odgovornosti proizvođača. Na osnovu ovog plana usvojen je paket direktiva za cirkularnu

²⁸³ Program upravljanja otpadom u Republici Srbiji za period 2022–2031. godine („Sl. glasnik RS“, br. 12/2022)

ekonomiju u oblasti upravljanja otpadom, kojima su pored određenih izmena propisani i novi ciljevi do 2035. godine za zemlje članice.

Evropska strategija za plastiku u cirkularnoj ekonomiji (COM/2018/028), prema programu do 2030. godine, ima za cilj da se sva ambalaža od plastike reciklira. Strategija podstiče cirkularni pristup kojim se daje prednost korišćenju održivih i netoksičnih proizvoda koji se mogu ponovo upotrebiti u odnosu na plastične proizvode za jednokratnu upotrebu. Takođe se ovom direktivom postavljaju posebni zahtevi u smislu potpune zabrane proizvodnje i stavljanja na tržište određenih proizvoda; smanjenja nastajanja ovog otpada, razvoja sistema upravljanja plastičnim otpadom i sprečavanja zagađenja i rešavanja problema morskog otpada.

Akcionni plan EU o cirkularnoj ekonomiji – Za čistiju i konkurentniju Evropu (COM/2020/98) iz 2020. godine postavlja ambiciozne mere kako bi se stimulisao prelazak na cirkularnu ekonomiju, odnosno razvila efikasna i konkurentna ekonomija kojom bi se obezbedilo da do 2050. godine na nivou zajednice nema emisija gasova staklene bašte. Posebna pažnja je posvećena sektorima tekstila, građevinarstva, elektronike, baterija i vozila, ambalaže, otpada od hrane i plastike. Fokus mera u upravljanju otpadom je usmeren ka potpunom izbegavanju nastajanja otpada odnosno njegovoj transformaciji u visokokvalitetne sekundarne sirovine i dobrom funkcionisanju tržišta sekundarnih sirovina. Akcionni plan takođe predlaže niz akcija za smanjenje izvoza otpada iz EU i borbu protiv ilegalnih pošiljki.

Sofijskom deklaracijom o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan iz 2020. godine, zemlje Zapadnog Balkana obavezale su se da će sprovoditi mere u oblasti sprečavanja klimatskih promena i zagađenja, razvoja energije, saobraćaja i cirkularne ekonomije, kao i razvoja biodiverziteta, održive poljoprivrede i proizvodnje hrane. Zemlje Zapadnog Balkana treba da izrade nacionalna strateška dokumenta za cirkularnu ekonomiju, uzimajući u obzir prevenciju nastajanja otpada, ceo životni ciklus proizvoda, moderno upravljanje otpadom i reciklažu otpada, ponovnu upotrebu, popravku i ponovnu proizvodnju; ostvare dalji napredak u izgradnji i održavanju infrastrukture za upravljanje otpadom za gradove i regione, osmisle i sprovedu programe podizanja svesti građana o otpadu, odvojenom sakupljanju i održivoj potrošnji kao i da zaključe i sprovedu regionalni sporazum o prevenciji zagađivanja plastikom.

Direktiva 2008/98/ES Evropskog Parlamenta i Saveta o otpadu – Okvirna direktiva o otpadu je stavila određene, ranije usvojene, direktive van snage i propisala sledeće odredbe od značaja za dalji razvoj u upravljanju otpadom:

- 1) hijerarhiju upravljanja otpadom;
- 2) definisanje statusa nusproizvoda;
- 3) definisanje prestanka statusa otpada;
- 4) produženu odgovornost proizvođača;
- 5) prevenciju nastajanja otpada;

6) ciljeve koje je na nivou EU trebalo dostići do 2020. godine u pogledu ponovne upotrebe i reciklaže;

7) upravljanje opasnim otpadom, otpadnim uljima i biootpadom;

8) obavezu pribavljanja dozvole za upravljanje otpadom i vođenja registra izdatih dozvola uz moguće izuzetke za odlaganje sopstvenog neopasnog otpada na mestu proizvodnje i za iskorišćenje otpada;

9) minimalne tehničke zahteve za tretman otpada;

10) obavezu izrade planova za upravljanje otpadom i programa prevencije nastajanja otpada na nacionalnom nivou.

EU je donela i druge odredbe u pogledu učešća javnosti, inspeksijskog nadzora, obaveze vođenja i čuvanja evidencije o otpadu kao i načina izveštavanja i sprovođenja kaznene politike. Ključne odredbe uvedene ovom direktivom odnose se na „nusproizvode“ kojima je omogućeno da se supstanca ili predmet koji nastaje u procesu proizvodnje čiji glavni cilj nije proizvodnja tog konkretnog proizvoda mogu smatrati supstancom ili predmetom koji nije otpad pod definisanim uslovima. Pored toga, ključnim odredbama smatraju se i zahtevi za „prestanak statusa otpada“, kojima su definisani uslovi pod kojima određeni otpad prestaje da bude otpad. Definisana je i produžena odgovornost proizvođača, prema kojoj države članice mogu preduzeti mere kako bi osigurale da svako fizičko ili pravno lice koje profesionalno razvija, proizvodi, prerađuje, tretira, prodaje ili uvozi proizvode (proizvođač) preuzima odgovornost za upravljanje otpadom. U skladu sa principom zagađivač plaća, troškove upravljanja otpadom snosi proizvođač otpada ili aktuelni ili prethodni vlasnik otpada.

Direktiva 2018/851 EU o izmeni direktive 2008/98/ES o otpadu predstavlja izmenu Okvirne direktive o otpadu u skladu sa ranije propisanom hijerarhijom upravljanja otpadom. Ključni zahtevi koje je propisala ova direktiva su u pogledu određivanja specifičnih ciljeva koje treba dostići na nivou EU:

1) uspostavljanje odvojenog skupljanja barem za papir, metal, plastiku i staklo, a najkasnije do 1. januara 2025. godine za tekstil;

2) zajednički cilj EU za pripremu za ponovnu upotrebu i reciklažu komunalnog otpada je 65% mase otpada do 2035. godine;

3) uspostavljanje sistema razvrstavanja građevinskog otpada barem za drvo, mineralne frakcije (beton, cigla, pločice i keramika, kamen), metal, staklo, plastika i gips. Direktiva 2008/98/ES je propisala ciljeve za pripremu za ponovno iskorišćenje i reciklažu neopasnog građevinskog otpada od minimalno 70% mase otpada koje je trebalo dostići do 2020. godine. Ovi ciljevi i dalje su na snazi, a do kraja 2024. godine razmatraće se i moguće je da će doći do novog predloga u pogledu ciljeva za neopasan građevinski otpad;

4) do kraja 2023. godine biootpad se mora ili odvojiti i reciklirati na izvoru, ili sakupiti odvojeno i ne mešati sa drugim vrstama otpada;

5) do kraja 2024. godine države članice imaju obavezu da uspostave odvojeno prikupljanje frakcija opasnog otpada koje proizvode domaćinstva;

6) uvedene su izmene koje se odnose na pravila za izračunavanja dostignutih ciljeva.

U svom izveštavanju, države članice se moraju pridržavati pravila izračunavanja ciljeva, a naročito treba da uspostave efikasan sistem kontrole kvaliteta i sledljivosti komunalnog otpada. S tim u vezi doneta je nova Implementaciona odluka Komisije (EU) 2019/1004 koja utvrđuje pravila za izračunavanje, proveru i izveštavanje podataka o otpadu u skladu s Direktivom 2008/98/EC.

Ovom direktivom propisani su Opšti minimalni zahtevi za programe (šeme) produžene odgovornosti proizvođača koji zahtevaju da se na jasan način definišu uloge i odgovornosti svih subjekata u upravljanju otpadom. Takođe je u preambuli direktive precizno navedeno da bi države članice trebalo da preduzimaju mere kojima se promoviše sprečavanje nastajanja i smanjenje otpada od hrane u skladu sa Programom za održivi razvoj do 2030. godine, koji je donela Generalna skupština Ujedinjenih nacija 2015. godine, a posebno njegov cilj da se do 2030. godine otpad od hrane po stanovniku smanji na polovinu.

Direktiva o deponijama 1999/31/ES je postavila pravni osnov za kontrolu i sprečavanje uticaja na životnu sredinu koji nastaju odlaganjem otpada. Ovom direktivom definisani su zahtevi za odgovarajuću klasu deponije, tj. deponije inertnog, neopasnog i opasnog otpada. Direktiva je takođe propisala detaljne zahteve u pogledu kriterijuma za određivanje lokacije kao i tehničkih zahteva u pogledu projektovanja, izgradnje i operativnog rada deponija. Pored toga ovom direktivom propisani su kriterijumi koji se odnose na prihvatanje, neprihvatanje i odlaganje otpada, procedure u toku aktivnog rada, procedure koje se poštuju prilikom zatvaranja deponije kao i obavezan monitoring u toku aktivne i pasivne faze u radu deponija. Propisani su i datumi za smanjenje biorazgradivog komunalnog otpada koji odlaže na odlagališta/ deponije na 35% od ukupnog iznosa (po masi) biorazgradivog komunalnog otpada proizvedenog u 1995. godini.

Određene direktive i odluke su delimično razvijale pravni okvir od značaja za odlaganje otpada, ali je tek u toku 2018. godine kroz paket direktiva iz cirkularne ekonomije doneta Direktiva EU 2018/850 o izmenama direktive o deponijama. Glavni elementi izmena i dopuna ove direktive uključuju:

1) obaveze preduzimanja mera od strane država članica kojima se obezbeđuje da se otpad koji je odvojeno sakupljen za pripremu za ponovnu upotrebu i reciklažu, a posebno komunalni, ne odlaže na deponije od 2030. godine;

2) države članice imaju obavezu da do 2035. godine količine komunalnog otpada odloženog na deponije smanje na 10% ili manje od ukupne količine generisanog komunalnog otpada.

U toku 2019. godine, doneta je Implementaciona odluka Komisije (EU) 2019/1885 kojom se utvrđuju pravila za obračun, verifikaciju i izveštavanje podataka o deponijama komunalnog otpada.

Direktiva 94/62/ES o ambalaži i ambalažnom otpadu imala je dva glavna cilja: zaštitu životne sredine i obezbeđivanje funkcionisanja unutrašnjeg tržišta EU. U tom smislu, direktiva je propisala mere koje su prvenstveno usmerene na sprečavanje proizvodnje ambalažnog otpada, ponovnu upotrebu ambalaže, reciklažu i druge oblike ponovnog iskorišćenja ambalažnog otpada, što direktno dovodi do smanjenja odlaganja ove vrste otpada. Ključni zahtevi prema državama članicama odnose se na mere za podsticanje povećanja udela ambalaže za višekratnu upotrebu koja se stavlja na tržište i sistema za ponovnu upotrebu ambalaže. Mere koje države članice mogu da koriste uključuju: upotrebu sistema povraćaja depozita, postavljanje kvalitativnih ili kvantitativnih ciljeva, upotrebu ekonomskih podsticaja i postavljanje minimalnog procenta ambalaže za višekratnu upotrebu koja se svake godine stavlja na tržište za svaki tok ambalaže.

Direktiva 94/62/EC o ambalaži i ambalažnom otpadu Dopunjena Direktivom EU 2018/852 iz paketa cirkularne ekonomije zahteva od država članica da obezbede da se do 31. decembra 2024. godine uspostave kolektivni operateri za izvršenje obaveza produžene odgovornosti proizvođača za sve vrste ambalaže. Povećani su ciljevi koje treba postići:

1) zajednički cilj EU za reciklažu ambalažnog otpada je najmanje 70% masenog udela od ukupnog ambalažnog otpada do kraja 2030. godine;

2) minimalni ciljevi prema masenom udelu za reciklažu za sledeće materijale sadržane u ambalažnom otpadu do kraja 2030. godine su: 55% plastike, 30% drveta, 80% crnih metala, 75% stakla, 85% papira i kartona.

Od 2019. godine primenjuju se pravila i kriterijumi za obračun dostignutih ciljeva na osnovu Implementacione odluke Komisije EU 2019/665.

Direktiva 2000/53/ES o otpadnim vozilima postavila je kao glavne ciljeve: sprečavanje nastajanja otpada od vozila, izdvajanje opasnih materija iz otpadnih vozila, ponovnu upotrebu, reciklažu i ponovnog iskorišćenja otpadnih vozila, smanjenje odlaganja otpada ove vrste otpada kao i unapređivanje standarda zaštite životne sredine od strane proizvođača, uvoznika, distributera, prodavaca i krajnjih korisnika u toku životnog ciklusa vozila, a posebno pri tretmanu otpadnih vozila.

Direktiva 2006/66/ES o baterijama i akumulatorima i otpadnim baterijama i akumulatorima određuje maksimalne količine za određene hemikalije i metale u određenim baterijama; obavezuje države članice da podstiču poboljšanje ekoloških performansi baterija; zahteva pravilno upravljanje ovim baterijama, uključujući recikliranje, sakupljanje, programe „povraćaja“ i odlaganje.

Postavljene su stope sakupljanja otpadnih baterija od najmanje 45% stope sakupljanja baterija i akumulatora do kraja 2016. godine. Recikliranje

sadržaja baterija i akumulatora za proizvodnju sličnih proizvoda ili za druge svrhe trebalo je da dostigne sledeće nivoe u roku od pet godina:

1) najmanje 65% prosečne težine olovnih baterija i akumulatora, uključujući i recikliranje sadržaja olova do najvišeg stepena koji je tehnički izvodljiv;

2) 75% prosečne težine niki-kadmijumskih baterija i akumulatora, uključujući i recikliranje sadržaja kadmijuma do najvišeg stepena koji je tehnički izvodljiv;

3) najmanje 50% prosečne težine ostalog otpada od baterija i akumulatora. Ova efikasnost recikliranja takođe se odnosi na baterije i akumulatore na bazi litijuma. Pored toga direktiva određuje finansijsku odgovornost za programe i usvaja pravila koja pokrivaju većinu faza ovih zakonskih propisa, uključujući označavanje, obeležavanje dokumentacije, preglede i druga administrativna i proceduralna pitanja.

Direktiva 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektronskoj opremi kao prvi prioritet postavlja sprečavanje nastajanja ove vrste otpada. Pored toga, ponovnom upotrebom, recikliranjem i drugim oblicima ponovnog iskorišćenja podstiče se efikasno korišćenje resursa i vrednih sekundarnih sirovina. Kao što je definisano direktivom, proizvođači električne i elektronske opreme treba da budu registrovani i da finansiraju troškove sakupljanja, tretmana i recikliranja sakupljenog otpada.

Direktiva (EU) 2018/849 Evropskog parlamenta i Saveta o izmenama Direktive 2000/53/ES o otpadnim vozilima, Direktive 2006/66/ES o baterijama i akumulatorima i otpadnim baterijama i akumulatorima i Direktive 2012/19/EU o otpadu od električne i elektronske opreme propisala je određene izmene i to za:

1) otpadna vozila – mere kako bi osiguralo da se sva vozila na kraju veka skladište (čak i privremeno) i tretiraju u skladu sa hijerarhijom otpada. Takođe, zahteva se od država članica da elektronski podnesu Evropskoj komisiji izveštaj o ponovnoj upotrebi i ciljevima za tretman za svaku kalendarsku godinu;

2) baterije i akumulatore i otpadne baterije i akumulatore – zahtevi od država članica da elektronski podnose Evropskoj komisiji izveštaje o postignutim nivoima reciklaže u svakoj kalendarskoj godini. Takođe daje državama članicama ovlašćenja da iskoriste ekonomske instrumente i druge mere za pružanje podsticaja za primenu hijerarhije otpada;

3) otpadnu električnu i elektronsku opremu – zahtevi od država članica da elektronski podnose Evropskoj komisiji izveštaje o količinama i kategorijama električne i elektronske opreme koji se stavljaju na njihovo tržište. Takođe daje državama članicama ovlašćenja da koriste ekonomske instrumente i druge mere za podsticanje primene hijerarhije otpada.

Direktiva (EU) 2019/904 o smanjenju uticaja određenih plastičnih proizvoda na životnu sredinu se primenjuje na plastične proizvode za jednokratnu upotrebu navedene u Aneksu ove direktive, na proizvode

napravljene od oksorazgradive plastike i na ribolovnu opremu koja sadrži plastiku. Oksorazgradiva plastika označava plastične materijale koji uključuju aditive koji oksidacijom dovode do fragmentacije plastičnog materijala na mikro-framente ili do hemijskog raspadanja. Države članice zabranjuju stavljanje na tržište plastičnih proizvoda od oksorazgradive plastike.

Direktiva 96/59/ES o PCB/PCT zamenjena je u toku 2009. godine Uredbom (EZ) br. 596/2009 – Prilagođavanje regulatornoj proceduri sa nadzorom. Uredba obuhvata listu proizvodnih naziva kondenzatora, otpornika i induktivnih kalemova koji sadrže PCB, utvrđivanja referentne metode merenja za određivanje sadržaja PCB u kontaminiranim materijalima.

Uredba o dugotrajnim organskim zagađujućim materijama EU 2019/1021 ima za cilj da se zdravlje ljudi i životna sredina zaštite od POPs materija kroz mere zabrane i ograničenja u što kraćem roku, donoseći i odredbe koje se odnose i na otpad koji sadrži ove materije.

Direktiva 87/217/EES o sprečavanju i smanjenju zagađenja životne sredine azbestom ima za cilj da se utvrde mere i dopune odredbe koje su već na snazi, u cilju sprečavanja i smanjenja zagađenja izazvanog azbestom u interesu zaštite zdravlja ljudi i životne sredine.

Direktiva 2010/75/EU o industrijskim emisijama je stupila na snagu 2011. godine. Ona obuhvata sedam prethodnih direktiva – Direktivu o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja 1996/61/ES, Direktivu o velikim postrojenjima za sagorevanje 2001/80/ES, Direktivu o spaljivanju otpada 200/76/ES, Direktivu 1999/13/ES o postrojenjima u kojima se koriste isparljiva organska jedinjenja, Direktivu o otpadu iz industrije titan-dioksida 78/176/EES, SEVESO Direktivu 2012/18/EU, Direktivu o isparljivim organskim jedinjenjima u bojama 2004/42/ES i 2010/79/EU. Primena najboljih dostupnih tehnika je obavezujuća i u upravljanju otpadom.

Direktiva 2009/125/EZ o uspostavljanju opšteg okvira za utvrđivanje zahteva eko-dizajna za proizvode koji utiču na potrošnju energije sa ciljem osiguranja slobodnog kretanja tih proizvoda na unutrašnjem tržištu. Ovom direktivom su ukinuti na tržištu EU proizvodi koji ne zadovoljavaju propisane zahteve koji se odnose na ekološke karakteristike dizajna proizvoda, što ima uticaja na kasnije ponovno iskorišćenje ili tretman kada proizvod postane otpad.

3.7.4. Regulatorna Evropske unije u oblasti zaštite i upravljanja vodama

Upravljanje i zaštita voda su posebno razmatrani u okviru regulatorna EU u oblasti životne sredine. Politika zaštite voda u EU se ističe prvenstveno Prvim akcionim programom koji je donet 1973. godine. Godine 1975, zabeleženo je donošenje Direktive o podzemnim vodama, a 1980. godine, Direktive o vodi za piće. Tada su uspostavljeni standardi kvaliteta voda. Usvojena je i Direktiva o ograničavanju vrednosti emisija, kao i direktive kojima su regulisani limiti emisija za različite supstance. Potom je usvojena Direktiva o tretmanu urbanih

otpadnih voda i Direktiva o nitratima. Nakon toga su usledile revizije direktiva o vodi za piće i vodi za kupanje, razvoj Akcionog programa za podzemne vode i predlog za direktivu o ekološkom kvalitetu vode. Usvajanje Direktive o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine dalo je doprinos razvoju stanja u oblasti voda²⁸⁴.

Listu važećih propisa EU koji se odnose na zaštitu i upravljanje vodama čini 55 različitih akata, koji se dele na sledeće grupe²⁸⁵:

- propisi kojima se reguliše pitanje emisije opasnih supstanci u površinske vode,
- propisi kojima se utvrđuju ciljevi kvaliteta voda,
- propisi kojima se reguliše tretman urbanih otpadnih voda,
- propisi u oblasti zaštite reka,
- propisi koji se odnose na zaštitu podzemnih voda,
- propisi kojima se reguliše zaštita mora od zagađivanja (Todić, 2018).

Evropska unija je 2000. godine donela Okvirnu direktivu o vodama. Ona propisuje delovanje EU u oblasti politike voda. Ovde su definisani ciljevi u oblasti zaštite kvaliteta voda i životne sredine i definisan je proces upravljanja vodama. On je sačinjen od monitoringa, procene i analize pritiska i uticaja i izrade planova upravljanja rečnim slivovima. Upravljanje vodnim područjima vrši se planovima upravljanja rečnim slivovima koji objedinjavaju zaštitu životne sredine, ekonomske i socijalne aspekte. Osnovni cilj Okvirne direktive je dovođenje svih prirodnih voda u „dobro stanje“, tj. obezbeđenje dobrog hidrološkog, hemijskog i ekološkog statusa voda. Direktivom se postiže sprečavanje daljeg pogoršanja i poboljšanje statusa akvatičnih ekosistema; promovisanje održivog korišćenja vode, zasnovanog na zaštiti vodnih resursa; unapređenje zaštite i poboljšanje stanja vodne sredine, osiguranje smanjenja zagađenja podzemnih voda; i ublažavanje posledica poplava i suša²⁸⁶.

Ključni ciljevi nove evropske politike o vodama zadati njenom operativnom alatom – Okvirnom direktivom o vodama, su sledeći: (i) Sveobuhvatna zaštita svih voda (ii) Dobar status svih voda (iii) Integralno upravljanje rečnim slivom (iv) ”Kombinovani pristup” (v) Pravilno utvrđivanje cena (vi) Uključivanje javnosti

Iz Okvirne direktive proizilaze direktive o standardima kvaliteta u oblasti zaštite kvaliteta vode, o opasnim supstancama i o podzemnim vodama. Usvojene su i Direktive koje se tiču zaštite životne sredine i direktiva o zaštiti od voda, odnosno o upravljanju rizicima od poplava kao što su:

- Direktiva o zaštiti podzemne vode od zagađivanja i pogoršavanja kvaliteta (2006/118/EC),

²⁸⁴ Todić, D. (2018). *Vodič kroz EU politike – Životna sredina*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji.

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ Trajković, S, Milanović, M. (2021). *Priručnik za upravljanje vodnim resursima zasnovano na inovativnim rešenjima*. Niš: Univerzitet u Nišu.

- Direktiva o upravljanju kvalitetom vode za kupanje (2006/7/EC),
- Direktiva o kvalitetu vode namenjene za ljudsku potrošnju (98/83/EC),
- Direktiva o industrijskim emisijama (integrisano sprečavanje i kontrola zagađenja) (2010/75/EU),
- Direktiva o zaštiti voda od zagađivanja uzrokovano nitratima iz poljoprivrednih izvora (91/676/EEC),
- Direktiva o prečišćavanju urbanih otpadnih voda (91/271/EEC),
- Direktiva o zaštiti životne sredine, a posebno zemljišta, pri korišćenju kanizacionog mulja u poljoprivredi (86/278/EEC),
- Direktiva o standardima kvaliteta životne sredine u oblastima politike voda (2008/105/EC),
- Direktiva o tehničkim specifikacijama za hemijsku analizu i monitoring statusa voda (2009/90/EC),
- Direktiva o izmeni Direktiva 2000/90/EZ i 2008/105/EZ u pogledu prioritetnih materija u oblasti politike voda (2013/39/EC),
- Direktiva o proceni i upravljanju rizicima od poplava (2007/60/EC)

Za primenu Okvirne direktive o vodama izrađene su smernice i tehnički izveštaji. Smernice pojašnjavaju metodološki pristup i svaka država članica mora da se prilagodi specifičnim okolnostima.

3.8. Politike zaštite životne sredine Republike Srbije u kontekstu evropskih integracija

Republika Srbija zvanično je dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji 2014. godine otkad aktivno radi na usaglašavanju nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Unije. Međutim, i pre zvaničnog statusa kandidata, Srbija je morala da počne sa usaglašavanjem s pravnim tekovinama Evropske unije. Republika Srbija je otvorila i Poglavlje 27 u decembru 2021. godine koje je finansijski gledano, najkompleksnije poglavlje za realizaciju jer obuhvata ekološka pitanja kroz oblasti kao što su kvalitet vazduha i vode, upravljanje otpadom, zaštita prirode, kontrola industrijskog zagađenja, hemikalije, buka, horizontalno zakonodavstvo i klimatske promene. Propisi EU iz oblasti životne sredine su izuzetno obimni i čine približno jednu trećinu ukupnog broja propisa EU. Ovi propisi pokrivaju oblast zaštite životne sredine horizontalno (procena uticaja na životnu sredinu, dostupnost informacija, učešće javnosti), odnosno kroz sektore: kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, kvalitet vode, zaštita prirode, kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom, hemikalije, klimatske promene, zaštita od buke i civilna zaštita. Prenosjenje propisa Evropske unije u nacionalni pravni sistem je samo prvi korak u procesu prilagođavanja EU standardima. EU politika zaštite životne sredine podrazumeva i adekvatnu primenu i sprovođenje propisa – na nacionalnom, ali i lokalnom nivou. Neophodne su značajne investicije, usled

administrativnih troškova, ulaganja u infrastrukturu, kao i održavanja postrojenja.

3.8.1. Pravni i institucionalni okvir za upravljanje zaštitom životne sredine Republike Srbije

Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/06 i 115/2021) predviđa pravo na zdravu životnu sredinu kao jedno od osnovnih prava i sloboda svakog građanina. Članom 97. Ustava Republike Srbije utvrđeno je da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje održivi razvoj, sistem zaštite i unapređenja životne sredine, zaštitu i unapređivanje biljnog i životinjskog sveta i dr. U prethodnom vremenskom periodu, glavni nosilac privrednog razvoja Republike Srbije bila je industrijska proizvodnja, pretežno bazirana na glomaznim proizvodnim sistemima. Teška industrija u Republici Srbiji uglavnom je povezana sa rudarstvom. Značajno se prethodnih decenija razvijala livička, prerađivačka, metalurška i hemijska industrija, proizvodnja mašina i vozila i dr. Ostala industrijska proizvodnja od važnosti obuhvata cement i druge građevinske materijale, đubriva, elektro-opremu, prerađivanje drveta, proizvode od papira, kože i krzna, predivo i tkanine, gumu, tekstil, prehrambene proizvode i piće. Poljoprivreda je jedna od ključnih komponenti ekonomskog razvoja Republike Srbije. Njen položaj u ekonomiji zemlje je specifičan, jer, osim ekonomskog, ima i izuzetan socijalni i ekološki značaj. Ona učestvuje u BDPu sa oko 11% (oko 18%, ako se uključi i prehrambena industrija), upošljava oko 23% ukupno zaposlenih, odnosno 17% aktivnog stanovništva, a u izvozu učestvuje sa oko 20%. Poljoprivredno zemljište zauzima 57,6% ukupne površine Republike Srbije. Najznačajnija poljoprivredna područja se nalaze u Vojvodini.²⁸⁷

Pad proizvodnje i društvenog proizvoda tokom devedesetih godina (raspad tržišta, ekonomske sankcije, osiromašenje stanovništva, visoka nezaposlenost, bombardovanje dela važnih objekata infrastrukture i industrije itd.) značajno je umanjio mogućnosti za ulaganja u zaštitu životne sredine. Srpski izvoz se karakteriše nepovoljnom sektorskom strukturom, u čemu učestvuju sirovine, poluproizvodi i proizvodi niže faze prerade. Razvoj tržišta organskih proizvoda je zabeležen u mnogim zemljama i u Republici Srbiji. Izražena zabrinutost za zdravlje se doživljava kao jedan od najvažnijih razloga za kupovinu organske hrane. Zdravlje se doživljava kao jedan od najvažnijih razloga za kupovinu organske hrane. Studije o potrošnji organske hrane pokazuju da prihvata domaćinstva, takođe, imaju veliki uticaj na kupovinu organske hrane. Analiziran je koncept spremnosti potrošača da plate više za organske proizvode u Republici Srbiji pre pandemije (do 20%) i spremnosti

²⁸⁷ Nacionalni program zaštite životne sredine, „Sl. glasnik. RS”, br. 12/10.

potrošača da nakon pandemije COVID-19 plate od 20-30% na cenu konvencionalnih proizvoda.^{288, 289, 290, 291}

Veliki broj industrijskih postrojenja su generalno u lošem tehničkom stanju. Zastarele tehnologije, niska energetska efikasnost, neracionalno korišćenje sirovina, slaba tehnološka disciplina i visok nivo stvaranja otpada su faktori koji doprinose zagađenju životne sredine od industrije. Nedostatak postrojenja i opreme za smanjenje zagađenja je opšti problem (posebno postrojenja za tretman otpadnih voda, elektrofiltera i postrojenja za odsumporavanje dimnih gasova). Neka industrijska postrojenja (železare, metalurška industrija, hemijska industrija i dr.) su ranije imala postrojenja za smanjenje zagađenja, ali većina nije u upotrebi tokom poslednjih petnaest godina. S tim u vezi, skoro 90% industrijskih otpadnih voda se ispušta bez prethodnog tretmana. Problem predstavlja mala zainteresovanost za uvođenje čistije proizvodnje u postojeće proizvodne procese kao i izostanak primene najbolje dostupnih tehnika u postojećim postrojenjima.

Zakonodavni i institucionalni okvir zaštite životne sredine ima svoje uporište u Ustavu Republike Srbije kojim se utvrđuje pravo građana na zdravu životnu sredinu, kao i dužnost građana da štite i unapređuju životnu sredinu u skladu sa zakonom. Republika Srbija uređuje i obezbeđuje sistem zaštite i unapređivanja životne sredine, zaštitu i unapređenje biljnog i životinjskog sveta donošenjem zakona kojim se ostvaruje održivo upravljanje prirodnim resursima i zdrava životna sredina. Sistem pravnih normi u oblasti zaštite i unapređivanja životne sredine u Republici Srbiji, čini veliki broj zakona i drugih propisa. Zakonodavna, izvršna i sudska vlast vrši se na osnovu zakonom utvrđenih nadležnosti republičkih organa. Zakonima su utvrđene, odnosno poverene određene nadležnosti autonomnoj pokrajini, odnosno jedinici lokalne samouprave.

Novi zakonski okvir za zaštitu životne sredine uveden je u Republiku Srbiju 2004. godine. Zakonom o zaštiti životne sredine, Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja, i

²⁸⁸ Vapa Tankosić, J, Hanić, H., & Bugarčić M (2022). Consumer's characteristics and attitudes towards organic food products in times of Covid-19 pandemic. *Economics of Agriculture*, 69 (2), 469–481. <https://doi.org/10.5937/ekoPolj2202469V>

²⁸⁹ Vapa Tankosić, J. (2022). Techniques of economic valuation of environmental goods. *International Journal of Economic Practice and Policy*, XIX (1), 53–62, DOI 10.5937/skolbiz1-41582

²⁹⁰ Vapa Tankosić J., Hanić, H. (2019). Uticaj percepcije potrošača o nutritivnoj vrednosti organske hrane na spremnost da se plati viša cena. *Marketing*, 50 (3), 186-194. ISSN 0354-3471, UDC 339+658

²⁹¹ Vapa Tankosić, J., Ignjatijević, S., Kranjac, M., Lekić, S., & Prodanović, R. (2018). Willingness to pay for organic products on the Serbian market. *International Food and Agribusiness Management Review*, 21, 791–801. <https://doi.org/10.22434/IFAMR2017.0068>

značajno je unapređen 2009. godine usvajanjem drugog seta zakona (16) iz oblasti zaštite životne sredine („Sl. glasnik RS”, br. 36/09, Dodatak 1), koji predstavljaju veliki napredak u usklađivanju propisa iz oblasti zaštite životne sredine sa značajnim evropskim direktivama.

Ministarstvo ima širok delokrug nadležnosti koje su definisane Zakonom o ministarstvima („Sl. glasnik RS”, br. 65/08) i to:

- sistem zaštite i održivog razvoja prirodnih bogatstava, odnosno resursa (vazduha, voda, zemljišta, mineralnih sirovina, šuma, riba, divljih biljnih i životinjskih vrsta);

- inspeksijski nadzor u oblasti održivog korišćenja prirodnih bogatstava i zaštite životne sredine i u drugim oblastima određenim zakonom;

- izradu bilansa rezervi podzemnih voda, normativa i standarda za izradu geoloških karata;

- izrada programa istražnih radova u oblasti osnovnih geoloških istraživanja koja se odnose na održivo korišćenje resursa, a za podzemne vode i detaljnih istražnih radova;

- obezbeđivanje materijalnih i drugih uslova za realizaciju tih programa;

- sistem zaštite i unapređenja životne sredine;

- osnove zaštite životne sredine;

- zaštitu prirode;

- zaštitu ozonskog omotača;

- praćenje klimatskih promena;

- prekogranično zagađenje vazduha i vode;

- utvrđivanje i sprovođenje zaštite prirodnih celina od značaja za Republiku Srbiju;

- utvrđivanje uslova zaštite životne sredine u planiranju prostora i izgradnji objekata;

- ranu najavu akcidenata;

- zaštitu od buke i vibracija;

- zaštitu od jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja;

- proizvodnju, promet otrova i drugih opasnih materija izuzev droga i prekursora;

- upravljanje hemikalijama;

- upravljanje otpadom izuzev radioaktivnim otpadom;

- odobravanje prekograničnog prometa otpada i zaštićenih biljnih i životinjskih vrsta;

- prostorno planiranje i urbanizam;

- utvrđivanje uslova za izgradnju objekata;

- uređivanje stambenih odnosa i stambenog poslovanja;

- građevinarstvo;

- građevinsko zemljište;

- komunalnu infrastrukturu i komunalne delatnosti;
- poslove inženjerske geodezije;
- inspekcijski nadzor u oblasti urbanizma, građevina i komunalne infrastrukture.

Agencija za zaštitu životne sredine, kao organ u sastavu Ministarstva, ima sledeće nadležnosti:

- razvoj, usklađivanje i vođenje nacionalnog informacionog sistema zaštite životne sredine (praćenje stanja činilaca životne sredine, katastar zagađivača i dr);

- prikupljanje i objedinjavanje podataka o životnoj sredini, njihova obrada i izrada izveštaja o stanju životne sredine i sprovođenju politike zaštite životne sredine;

- razvoj postupaka za obradu podataka o životnoj sredini i njihovu procenu;

- vođenje podataka o najboljim dostupnim tehnikama i praksama i njihovoj primeni u oblasti zaštite životne sredine;

- saradnja sa Evropskom agencijom za zaštitu životne sredine i Evropskom mrežom za informacije i posmatranje.

Pokrajinski sekretarijat za zaštitu životne sredine i održivi razvoj, obezbeđuje vršenje poslova koji se odnose na: izradu programa zaštite životne sredine i održivog razvoja na teritoriji pokrajine i obezbeđenje mera za njihovu primenu, monitoring stanja i informacioni podsistem, izdavanje saglasnosti na procenu uticaja na teritoriji pokrajine, saglasnosti na programe zaštite i unapređenja flore i faune, šuma i voda, građevinskog i poljoprivrednog zemljišta, kao i saglasnost na urbanističke planove za teritoriji nacionalnog parka na teritoriji autonomne pokrajine; inspekcijski nadzor u svim oblastima zaštite životne sredine osim u oblasti opasnih materija i očuvanja biodiverziteta, kao i za druga pitanja od interesa za pokrajinu, u skladu sa zakonom. Pokrajina je nadležna i za stratešku procenu planova i programa i izdavanje integrisane dozvole za postrojenja i aktivnosti na teritoriji pokrajine.

Prema Zakonu o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine donetom 30. novembra 2009. godine („Sl. glasnik RS”, broj 99/09), AP Vojvodina, preko svojih organa, u oblasti zaštite životne sredine, u skladu sa zakonom:

- 1) uređuje, unapređuje i obezbeđuje zaštitu životne sredine za teritoriju AP Vojvodine;

- 2) donosi akt o stavljanju prirodnog dobra pod zaštitu, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita prirode;

- 3) donosi program zaštite životne sredine na svojoj teritoriji u skladu sa Nacionalnim programom, akcionim i sanacionim planom i svojim interesima i specifičnostima;

4) donosi planove i programe upravljanja prirodnim resursima i dobrima u skladu sa strateškim dokumentima;

5) vrši kontrolu korišćenja i zaštitu prirodnih resursa i dobara na teritoriji AP Vojvodine;

6) obezbeđuje kontinualnu kontrolu i praćenje stanja životne sredine (monitoring) i donosi program monitoringa na svojoj teritoriji koji mora biti u skladu sa programom monitoringa koji donosi Vlada za period od dve godine;

7) daje uslove za obezbeđenje mera i uslova zaštite životne sredine, na zahtev organa nadležnog za pripremu i donošenje prostornih i urbanističkih planova, a na osnovu uslova i mišljenja nadležnih stručnih organizacija;

8) učestvuje u postupku pripreme i donošenja prostornih i urbanističkih planova i drugih planova;

9) donosi eksterni plan zaštite od udesa, koji je sastavni deo plana za reagovanje u vanrednim situacijama na osnovu nadležnosti iz propisa kojim se uređuje materija zaštite i spasavanja;

10) u slučaju udesa, proglašava stanje ugroženosti životne sredine na teritoriji AP Vojvodine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita životne sredine;

11) osniva budžetski fond u skladu sa propisom kojim se uređuje budžetski sistem, koji će se finansirati iz prihoda ostvarenih na teritoriji AP Vojvodine.

3.8.2. Osnovna načela zaštite životne sredine u Republici Srbiji

Zakon o zaštiti životne sredine u Republici Srbiji zasniva na osnovnim načelima zaštite životne sredine, koji su mahom preneti iz pravnih tekovina Evropske unije i koja trenutno predstavljaju ključne parametre za aktivnosti Evropske unije u oblasti politike životne sredine. Osnovna načela zaštite životne sredine su:²⁹²

1) **Načelo integralnosti** – državni organi, organi autonomne pokrajine i organi jedinice lokalne samouprave obezbeđuju integraciju zaštite i unapređivanja životne sredine u sve sektorske politike sprovođenjem međusobno usaglašenih planova i programa i primenom propisa kroz sistem dozvola, tehničkih i drugih standarda i normativa, finansiranjem, podsticajnim i drugim merama zaštite životne sredine.

2) **Načelo prevencije i predostrožnosti** – svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena na način da: prouzrokuje najmanju moguću promenu u životnoj sredini; predstavlja najmanji rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi;

²⁹² Zakon o zaštiti životne sredine, „Sl. glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - dr. zakon i 95/2018 - dr. Zakon.

smanji opterećenje prostora i potrošnju sirovina i energije u izgradnji, proizvodnji, distribuciji i upotrebi; uključi mogućnost reciklaže; spreči ili ograniči uticaj na životnu sredinu na samom izvoru zagađivanja. Načelo predostrožnosti ostvaruje se procenom uticaja na životnu sredinu i korišćenjem najboljih raspoloživih i dostupnih tehnologija, tehnika i opreme. Nepostojanje pune naučne pouzdanosti ne može biti razlog za nepreduzimanje mera sprečavanja degradacije životne sredine u slučaju mogućih ili postojećih značajnih uticaja na životnu sredinu.

3) **Načelo očuvanja prirodnih vrednosti** – prirodne vrednosti koriste se pod uslovima i na način kojima se obezbeđuje očuvanje vrednosti geodiverziteta, biodiverziteta, zaštićenih prirodnih dobara i predela. Obnovljivi prirodni resursi koriste se pod uslovima koji obezbeđuju njihovu trajnu i efikasnu obnovu i stalno unapređivanje kvaliteta. Neobnovljivi prirodni resursi koriste se pod uslovima koji obezbeđuju njihovo dugoročno ekonomično i razumno korišćenje, uključujući ograničavanje korišćenja strateških ili retkih prirodnih resursa i supstituciju drugim raspoloživim resursima, kompozitnim ili veštačkim materijalima.

4) **Načelo održivog razvoja** – održivi razvoj je usklađeni sistem tehničko-tehnoloških, ekonomskih i društvenih aktivnosti u ukupnom razvoju u kojem se na principima ekonomičnosti i razumnosti koriste prirodne i stvorene vrednosti Republike Srbije sa ciljem da se sačuva i unapredi kvalitet životne sredine za sadašnje i buduće generacije. Održivi razvoj ostvaruje se donošenjem i sprovođenjem odluka kojima se obezbeđuje usklađenost interesa zaštite životne sredine i interesa ekonomskog razvoja.

5) **Načelo odgovornosti zagađivača i njegovog pravnog sledbenika** – pravno ili fizičko lice koje svojim nezakonitim ili neispravnim aktivnostima dovodi do zagađenja životne sredine odgovorno je u skladu sa zakonom. Zagađivač je odgovoran za zagađivanje životne sredine i u slučaju likvidacije ili stečaja preduzeća ili drugih pravnih lica, u skladu sa zakonom. Zagađivač ili njegov pravni sledbenik obavezan je da otkloni uzrok zagađenja i posledice direktnog ili indirektnog zagađenja životne sredine. Promene vlasništva preduzeća i drugih pravnih lica ili drugi oblici promene svojine obavezno uključuju procenu stanja životne sredine i određivanje odgovornosti za zagađenje životne sredine, kao i namirenje dugova (tereta) prethodnog vlasnika za izvršeno zagađivanje i/ili štetu nanetu životnoj sredini.

6) **Načelo „zagađivač plaća“** – zagađivač plaća naknadu za zagađivanje životne sredine kada svojim aktivnostima prouzrokuje ili može prouzrokovati opterećenje životne sredine, odnosno ako proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovinu, poluproizvod ili proizvod koji sadrži štetne materije po životnu sredinu. Zagađivač, u skladu sa propisima, snosi ukupne troškove mera za sprečavanje i smanjivanje zagađivanja koji uključuju troškove rizika po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nanete životnoj sredini.

7) **Načelo „korisnik plaća“** – svako ko koristi prirodne vrednosti dužan je da plati realnu cenu za njihovo korišćenje i rekultivaciju prostora.

8) **Načelo supsidijarne odgovornosti** – državni organi, u okviru svojih finansijskih mogućnosti, otklanjaju posledice zagađivanja životne sredine i smanjenja štete u slučajevima kada je zagađivač nepoznat, kao i kada šteta potiče usled zagađivanja životne sredine iz izvora van teritorije Republike Srbije.

9) **Načelo primene podsticajnih mera** – državni organi, odnosno organi autonomne pokrajine, odnosno organi jedinice lokalne samouprave preduzimaju mere očuvanja i održivog upravljanja kapacitetom životne sredine, posebno smanjenjem korišćenja sirovina i energije i sprečavanjem ili smanjenjem zagađivanja životne sredine, primenom ekonomskih instrumenata i drugih mera, izborom najboljih dostupnih tehnika, postrojenja i opreme koja ne zahteva prekomerne troškove i izborom proizvoda i usluga.

10) **Načelo informisanja i učešća javnosti** – u ostvarivanju prava na zdravu životnu sredinu svako ima pravo da bude obavešten o stanju životne sredine i da učestvuje u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu. Podaci o stanju životne sredine su javni.

11) **Načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu** – građanin ili grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije, pravo na zdravu životnu sredinu ostvaruju pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom.

Sistem zaštite životne sredine čine mere, uslovi i instrumenti za:

- održivo upravljanje, očuvanje prirodne ravnoteže, celovitosti, raznovrsnosti i kvaliteta prirodnih vrednosti i uslova za opstanak svih živih bića;
- sprečavanje, kontrolu, smanjivanje i sanaciju svih oblika zagađivanja životne sredine.

Održivo upravljanje prirodnim vrednostima i zaštita životne sredine ostvaruju se u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonom.

3.9. Ekonomski instrumenti i podsticajne mere u oblasti zaštite životne sredine u Republici Srbiji

Osnovni cilj politike zaštite životne sredine je, između ostalog, postepeno uvođenje u praksu načela „zagađivač plaća”, jedinstvenim sistemskim rešenjima za teritoriju cele zemlje. Za sprovođenje politike zaštite životne sredine Republika Srbija predviđa se korišćenje finansijskih i drugih podsticajnih instrumenata. Zakonom o zaštiti životne sredine ustanovljen je sistem i izvori finansiranja životne sredine. S druge strane, Evropska unija se od početka sedamdesetih godina dvadesetog veka bavi problemom poboljšanja kvaliteta vazduha kontrolom emisije štetnih materija u atmosferu, kao i poboljšanjem kvaliteta goriva i integrisanjem smernice za poštovanje životne sredine u sektoru saobraćaja i energetike. Za Republiku Srbiju ovo pitanje je izuzetno važno jer treba da prati, između ostalog, standarde EU u oblasti zaštite životne sredine i održivog razvoja kao potencijalne države članice za

pridruživanje Uniji. Međutim, usvajanje i implementacija *acquis-a* EU u oblasti zaštite životne sredine zahtevaće značajna ulaganja u budućnosti. Republika Srbija aktivno radi na usaglašavanju nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Unije.

Finansiranje zaštite životne sredine je propisano Zakonom o zaštiti životne sredine („Sl. glasnik RS”, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - dr. zakon i 95/2018 - dr. zakon). Republika Srbija, odnosno autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave, u okviru svojih ovlašćenja obezbeđuju finansiranje i ostvarivanje ciljeva zaštite životne sredine, u skladu sa ovim zakonom. Osnovni instrumenti za obezbeđenje finansiranja zaštite životne sredine su:²⁹³

1. naknade za korišćenje prirodnih vrednosti;
2. naknade za zagađivanje životne sredine;
3. naknade na investicije u prirodnom dobru posebnih vrednosti;
4. naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine;
5. sredstva ostvarena prodajom kapitala u postupku privatizacije u skladu sa posebnim zakonom;
6. kazne;
7. donacije, zajmovi i krediti iz zemlje i inostranstva;
8. drugi izvori.

Korisnik prirodne vrednosti plaća naknadu za korišćenje prirodnih vrednosti i snosi troškove sanacije i rekultivacije degradiranog prostora, u skladu sa posebnim zakonom. Sredstva ostvarena od naknade, prihod su budžeta Republike i budžeta autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, u skladu sa posebnim zakonom.

Sredstva za zaštitu životne sredine mogu se obezbeđivati i putem donacija, kredita, sredstava međunarodne pomoći, sredstava stranih ulaganja namenjenih za zaštitu životne sredine, sredstava iz instrumenata, programa i fondova EU, UN i međunarodnih organizacija.

Finansiranje zaštite životne sredine vrši se primenom načela „korisnik plaća”, „zagađivač plaća” i načela „odgovornosti“. Sredstva za finansiranje zaštite životne sredine u Republici Srbiji obezbeđuju se iz sredstava budžeta Republike Srbije, budžeta autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, sredstava drugih država, međunarodnih organizacija, finansijskih institucija i tela, kao i domaćih i stranih pravnih i fizičkih lica, fondova Evropske unije i drugih međunarodnih fondova, donacija, poklona, priloga, pomoći i dr. Sredstva fondova Evropske unije koriste se za finansiranje projekata u skladu sa akreditovanim sistemom upravljanja fondovima Evropske unije.

Finansiranje infrastrukturnih projekata vrši se na osnovu jedinstvene liste prioriternih projekata, u skladu sa metodologijom za selekciju i

²⁹³ Zeković, S. L. (2002). Ekonomski i tržišni instrumenti u politici održivog razvoja u Srbiji. *Industrija*, 30(1-4), 65–80.

prioritizaciju infrastrukturnih projekata. Korisnici sredstava obavezni su da sredstva koriste namenski, na način i u rokovima utvrđenim ugovorom o korišćenju sredstava. Ukoliko korisnik sredstava dodeljena sredstva ne koristi na način i za namene utvrđene ugovorom, dužan je da nenamenski utrošena sredstva vrati u budžet Republike Srbije, a za nanetu štetu odgovara na način utvrđen ugovorom o korišćenju sredstava i u skladu sa opštim pravilima zakona kojim se uređuju obligacioni odnosi.

Autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave otvaraju budžetski fond u skladu sa zakonom kojim se uređuje budžetski sistem. Sredstva budžetskog fonda koriste se za finansiranje zaštite i unapređivanje životne sredine, na osnovu utvrđenog programa korišćenja sredstava budžetskog fonda koji donosi nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave u skladu sa akcionim i sanacionim planovima, po prethodno pribavljenoj saglasnosti Ministarstva o nameni korišćenja sredstava.

Ministar propisuje obrazac programa korišćenja sredstava budžetskog fonda i izveštaja o korišćenju sredstava budžetskog fonda, način i rokove njihovog dostavljanja.

Za pravna i fizička lica koja primenjuju tehnologije, proizvode i stavljaju u promet proizvode čiji je uticaj povoljniji od drugih sličnih, odnosno koji koriste obnovljive izvore energije (sunce, vetar, biogas i dr.), opremu i uređaje koji neposredno služe zaštiti životne sredine, mogu se utvrditi poreske, carinske i druge olakšice ili oslobađanja od obaveze plaćanja, pod uslovima i na način utvrđen posebnim zakonom.

Za potrošače koji organizovano vraćaju korišćene i neupotrebljive uređaje ili njihove delove, proizvode ili njihovu ambalažu, proizvođače plastičnih kesa - tregerica, operatere postrojenja za ponovnu upotrebu i ponovno iskorišćenje otpada, sakupljače i druge subjekte u sistemu upravljanja otpadom, mogu se utvrditi posebne podsticajne mere: podsticaji, subvencije, depoziti i njihovo refundiranje, pod uslovima i na način utvrđen ovim i posebnim zakonom.

Vlada propisuje vrstu, visinu, kriterijume, uslove i način dodele podsticajnih sredstava i klasifikaciju korisnika podsticajnih sredstava u svrhu dodele podsticajnih sredstava, uzimajući u obzir klasifikaciju operatera i drugih subjekata upravljanja otpadom propisanu zakonom kojim se uređuje upravljanje otpadom. Korisnici koji ostvaruju pravo na IPARD podsticaje iz oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja u obavezi su da ispune odgovarajuće uslove zaštite životne sredine.

Pravno i fizičko lice dužno je da u obavljanju svoje aktivnosti obezbedi zaštitu životne sredine, i to:

- 1) primenom i sprovođenjem propisa o zaštiti životne sredine;
- 2) održivim korišćenjem prirodnih resursa, dobara i energije;
- 3) uvođenjem energetski efikasnijih tehnologija i korišćenjem obnovljivih prirodnih resursa;
- 4) upotrebom proizvoda, procesa, tehnologija i prakse koji manje ugrožavaju životnu sredinu;

5) preduzimanjem mera prevencije ili otklanjanja posledica ugrožavanja i štete po životnu sredinu;

6) vođenjem evidencije na propisani način o potrošnji sirovina i energije, ispuštanju zagađujućih materija i energije, klasifikaciji, karakteristikama i količinama otpada, kao i o drugim podacima i njihovo dostavljanje nadležnim organima;

7) kontrolom aktivnosti i rada postrojenja koji mogu predstavljati rizik ili prouzrokovati opasnost po životnu sredinu i zdravlje ljudi;

8) drugim merama u skladu sa zakonom.

Zagađivač koji prouzrokuje zagađenje životne sredine odgovara za nastalu štetu po načelu objektivne odgovornosti.

Za zagađivanje životne sredine odgovorno je i pravno i fizičko lice koje je nezakonitim ili nepravilnim delovanjem omogućilo ili dopustilo zagađivanje životne sredine.

Zagađivač koji svojim činjenjem ili nečinjenjem prouzrokuje zagađivanje životne sredine dužan je da, bez odlaganja, preduzme mere utvrđene planom zaštite od udesa i sanacionim planom, odnosno da preduzme neophodne mere radi smanjenja šteta u životnoj sredini ili uklanjanja daljih rizika, opasnosti ili sanacije štete u životnoj sredini.

Ako šteta naneta životnoj sredini ne može da se sanira odgovarajućim merama, lice koje je prouzrokovalo štetu odgovorno je za naknadu u visini vrednosti uništenog dobra.

Zagađivač je odgovoran za štetu nanetu životnoj sredini i prostoru i snosi troškove procene štete i njenog uklanjanja, a naročito:

1) troškove hitnih intervencija preduzetih u vreme nastanka štete, a neophodnih za ograničavanje i sprečavanje efekata štete po životnu sredinu, prostor i zdravlje stanovništva;

2) direktne i indirektne troškove sanacije, ustanovljavanja novog stanja ili obnavljanja prethodnog stanja životne sredine i prostora, kao i monitoring efekata sanacije i efekata štete po životnu sredinu;

3) troškove sprečavanja nastanka iste ili slične štete po životnu sredinu i prostor;

4) troškove naknade licima direktno ugroženim štetom po životnu sredinu i prostor.

Zagađivač je dužan da pruži finansijske ili druge vrste garancija za obezbeđenje plaćanja naknade troškova, u toku i posle obavljanja aktivnosti.

Vlada propisuje vrstu garancija, visinu sredstava i vreme trajanja garancije koju obezbeđuju zagađivači.

Zagađivač čije postrojenje ili aktivnost predstavlja visok stepen opasnosti po zdravlje ljudi i životnu sredinu mora se osigurati od odgovornosti za slučaj štete pričinjene trećim licima usled udesa.

Svako ko pretrpi štetu ima pravo na naknadu štete. Zahtev za naknadu štete može se podneti neposredno zagađivaču ili osiguravaču, odnosno

finansijskom garantu zagađivača kod koga je nastao udes, ako takav osiguravač, odnosno finansijski garant postoji.

Ukoliko je više zagađivača odgovorno za štetu nanetu životnoj sredini, a udeo pojedinih zagađivača nije moguće odrediti, troškove snose solidarno i posebno.

3.10. Republika Srbija i izazovi u okviru Poglavlja 27: Životna sredina i klimatske promene

Opređenje Republike Srbije ka članstvu u Evropskoj porodici je doprinelo i usvajanju novih zakonskih akata koji bi trebalo da nas i u oblasti životne sredine i ekologije približe zahtevima i stavovima Evropske unije. Zakon o zaštiti životne sredine iz 2004. godine, je uz određene dopune, zaštitu životnu sredinu zakonski uobličio kao zasebnu celinu, na način kako je ova oblast regulisana u ostalim članicama EU.²⁹⁴ Republika Srbija će u narednom srednjoročnom periodu koristiti finansijsku pomoć EU, u okviru sprovođenja Instrumenta prepristupne pomoći (IPA), za sve komponente IPA.

U oktobru 2008. godine Vlada je usvojila Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju, kao strateški dokument koji objedinjuje sva dokumenta i akcione planove neophodne za proces evropskih integracija i definiše obaveze svih aktera za period do kraja 2012. godine. Proces evropskih integracija sastoji se od tri ključna elementa:

- prenošenje zakonodavstva EU u nacionalno zakonodavstvo i njegova efikasna primena;
- uspostavljanje odgovarajućih administrativnih i institucionalnih kapaciteta na svim nivoima u cilju pravilnog prenošenja i primene propisa EU;
- obezbeđivanje finansijskih sredstava i ekonomskih instrumenata.

Harmonizacija propisa je obiman i neodložan proces za državu koja pretenduje na članstvo u EU. Oblast životne sredine je u stalnom razvoju pa se shodno potrebi pravnog regulisanja ove oblasti obim EU propisa konstantno povećava, što zahteva stalno praćenje razvoja EU zakonodavstva radi usaglašavanja sa domaćim propisima. U NPI dokumentu, ova oblast je podeljena na sledeća poglavlja: horizontalno zakonodavstvo, kvalitet vazduha i klimatske promene, upravljanje otpadom, zaštita i upravljanje vodama, zaštita prirode, hemikalije, kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom, genetički modifikovani organizmi, zaštita od buke, šumarstvo i civilna zaštita. Za implementaciju najkompleksnijih i finansijski najzahtevnijih delova *acquis-a* potrebno je određeno vreme. Iskustvo novih zemalja članica EU pokazuje da su najsloženiji delovi *acquis-a* neke od direktiva iz oblasti kvaliteta vazduha, voda, otpada i industrijskog zagađenja.

²⁹⁴ Vujić, M., Munitlak Ivanović, O., Nadić, D. (2021). Uloga i značaj decentralizacije ekološke politike u Republici Srbiji. *Ecologica*, 28 (102), 236–242.

Opšti uzroci problema u životnoj sredini su sledeći:²⁹⁵

1. Nepostojanje strateških i planskih dokumenata iz oblasti zaštite životne sredine i održivog korišćenja prirodnih resursa definisanih Zakonom o zaštiti životne sredine i posebnim zakonima.

2. Slaba integracija politike zaštite životne sredine u politike drugih sektora. U kreiranju politike u Republici Srbiji još uvek dominira sektorsko planiranje uz vrlo malo horizontalnog integrisanja. Postojeće sektorske strategije nisu dovoljno usaglašene u odnosu na zaštitu životne sredine.

3. Nedovoljni institucionalni kapaciteti. Kapaciteti institucija nisu dovoljni da odgovore široj reformi politike, odnosno zakonodavstva u oblasti zaštite životne sredine. Usled nedovoljne institucionalne koordinacije, kako na horizontalnom, tako i na vertikalnom nivou, donošenje i sprovođenje strateških dokumenata, zakona i drugih propisa je otežano.

4. Nedelotvoran sistem monitoringa i izveštavanja. Nisu utvrđeni svi relevantni kriterijumi i indikatori za monitoring. Sistem monitoringa zaštite životne sredine nije još na zadovoljavajućem nivou. Karakteriše ga nedostatak referentnih laboratorija, nedovoljno korišćenje standardnih metoda i kontrola kvaliteta analiza.

5. Nedovoljno efikasno sprovođenje propisa u oblasti zaštite životne sredine proizilazi iz nezaokruženog pravnog sistema, nedovoljnih institucionalnih kapaciteta, nedovoljno efikasnog inspekcijuskog nadzora i sporosti sudova.

6. Nedelotvoran sistem finansiranja zaštite životne sredine i nedostatak ekonomskih podsticaja. Izvori finansiranja zaštite životne sredine su budžet Republike Srbije, prihodi od naknada i taksi za zaštitu životne sredine i inostrana pomoć (donacije, krediti). Nivo budžetskih ulaganja u životnu sredinu je nizak, u proseku (period 2001-2008) iznosi 0,3% BDP godišnje. Prihodi od naknada i taksi su značajni, i deo su sredstava Fonda. Finansiranje od strane industrije i privatnog sektora je veoma slabo usled nedostatka ekonomskih podsticaja. Instrumenata finansijskog tržišta (kredit, akcije, obveznice, itd.) skoro da i nema. Sistem ekonomskih instrumenata je nerazvijen i ne omogućava dovoljno ekonomskih podsticaja za smanjenje zagađenja.

7. Nizak nivo svesti o životnoj sredini, nedovoljna edukacija o životnoj sredini i neadekvatno učešće javnosti u odlučivanju. Opšti nivo svesti o značaju zaštite životne sredine u Republici Srbiji je nizak. Uočljivo je veliko nerazumavanje važnosti i hitnosti rešavanja ovih pitanja u cilju očuvanja zdravlja ljudi. Formalno obrazovanje iz oblasti zaštite životne sredine u okviru vaspitno-obrazovnog procesa, od predškolskih ustanova do univerziteta, još uvek nije zadovoljavajuće. Nedovoljno neformalno obrazovanje iz oblasti zaštite životne sredine prisutno je kao posledica nedostupnosti odgovarajućih informacija i ograničenog interesa medija. Učešće građana u programima obrazovanja stanovništva i podizanja javne svesti o značaju zaštite životne

²⁹⁵ Nacionalni program zaštite životne sredine, „Sl. glasnik. RS”, br. 12/10

sredine je nedovoljno. Ne postoje dovoljno razvijeni mehanizmi za učešće građana u odlučivanju o problemima zaštite životne sredine.

Republika Srbija zvanično je dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji 2014. godine otkad aktivno radi na usaglašavanju nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Unije. Međutim, i pre zvaničnog statusa kandidata, Srbija je morala da počne sa usaglašavanjem s pravnim tekovinama Evropske unije. Tako je još 2011. godine usvojena Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine koja predstavlja „nadogradnju Nacionalnog programa za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju, Nacionalnog programa zaštite životne sredine i Nacionalne strategije održivog razvoja”. Ova strategija je osmišljena kao instrument kreiranja ekološke politike koja će u potpunosti biti usaglašena s ekološkom politikom Evropske unije. Kako bi se ekološka politika Srbije mogla usaglasiti s ekološkom politikom Evropske unije, pored zakonodavnog usaglašavanja, potrebno je imati i druge uslove, kao što su dovoljno snažna administrativna struktura, finansijski kapaciteti i sudski nadzor primene postojećih zakona. Srbija je otvorila i Poglavlje 27 u decembru 2021. godine. Ovo Poglavlje odnosi se na životnu sredinu i klimatske promene, te važi za jedno od, finansijski gledano, najkompleksnijih poglavlja za realizaciju. Analizom ostvarenih ciljeva tokom 2022. godine zaključujemo da li smo na pravom putu ka zatvaranju tog Poglavlja i kojom brzinom se Republika Srbija kreće na tom putu. Poglavlje 27 obuhvata ekološka pitanja kroz oblasti kao što su kvalitet vazduha i vode, upravljanje otpadom, zaštita prirode, kontrola industrijskog zagađenja, hemikalije, buka, horizontalno zakonodavstvo i klimatske promene.

Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz maja 2022. godine Srbija je ostvarila izvestan nivo pripremljenosti u oblasti životne sredine i klimatskih promena. Uopšteno gledano, Srbija je ostvarila ograničen napredak povećavajući finansiranje i investicije u oblasti životne sredine, unapređujući prekograničnu saradnju i razvijajući nacionalni energetski i klimatski plan.

Republika Srbija treba znatno da poveća svoje ambicije kada je reč o postizanju zelene tranzicije i da se usredsredi na:²⁹⁶

- Usvajanje i početak sprovođenja nacionalnog energetskog i klimatskog plana kroz transparentne konsultativne procedure, u skladu sa ciljem nulte emisije iz Evropskog zelenog dogovora za 2050. godinu i Zelenom agendom za Zapadni Balkan.

- Intenziviranje rada na sprovođenju i primeni pravnih propisa, kao što je obezbeđivanje strogog poštovanja pravila o proceni uticaja na životnu sredinu, zatvaranje neuslovnih deponija, povećanje ulaganja u smanjenje količine, razvrstavanje i reciklažu otpada, poboljšanje kvaliteta vazduha i vode, uključujući postepeno ukidanje uglja, dodatno intenziviranje prekogranične saradnje, poboljšanje sprovođenja zakona od strane inspekcija i pravosudnih

²⁹⁶ Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (2022). Serbia Report 2022.

organa, usvajanje plana upravljanja rečnim slivovima Srbije za period 2021–2027. godine i nastavak pripreme za mrežu Natura 2000.

- Jačanje administrativnih i finansijskih kapaciteta centralnih i lokalnih organa vlasti, naročito u Agenciji za zaštitu životne sredine i inspekcijama za zaštitu životne sredine, daljim poboljšanjem međuinstitucionalne koordinacije, daljim povećanjem broja kadrova, daljim povećanjem investicija u životnu sredinu, kao i daljim unapređenjem strateškog planiranja investicija i upravljanja njima, uključujući transparentnost postupaka. Potrebna je koordinirana, institucionalna struktura da bi se obezbedile investicije veličine i kvaliteta koji su Srbiji neophodni.

Godine 2022. državni budžet Srbije za životnu sredinu i klimatsko delovanje povećan je za 50% u odnosu na 2021. godinu. Srbija finansira nove programe u oblasti životne sredine, kao što su zamena opreme za grejanje, pošumljavanje i nabavka električnih i hibridnih vozila. Sav prihod ostvaren od naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine treba da bude namenjen za životnu sredinu. Iako Srbija znatno povećava investicije u zaštitu životne sredine, još uvek nema delotvornu institucionalnu strukturu i transparentne procedure. Strateško planiranje je sada bolje usklađeno sa prioritetima politike. Srbija treba da sistematski daje prioritet projektima u oblasti životne sredine koji imaju najveći uticaj na životnu sredinu, kao i da unapredi sufinansiranje i upravljanje investicijama u životnu sredinu.

U oblasti horizontalnog zakonodavstva, Srbija je postigla visok nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU, ali sprovođenje i primenu pravnih propisa treba dalje poboljšati, naročito kroz jačanje administrativnih kapaciteta na centralnom i lokalnom nivou, uključujući inspekcije i pravosudne organe. Neophodno je dodatno uskladiti pravne propise koji se odnose na procenu uticaja na životnu sredinu i stratešku procenu uticaja na životnu sredinu.

Srbija treba da obezbedi transparentnost investicija i njihovih uticaja na životnu sredinu, kao i poštovanje slobode izražavanja i okupljanja u sektoru životne sredine. Srbija treba da obavi strateške procene uticaja na životnu sredinu kod svih planova i programa, čime se postavlja okvir za projekte navedene u Direktivi o proceni uticaja na životnu sredinu. Prekogranična saradnja se poboljšala tokom izveštajnog perioda.

Srbija je u februaru 2022. godine osnovala Jedinicu za suzbijanje ekološkog kriminala i zaštitu životne sredine u okviru Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova. U oblasti kvaliteta vazduha, Srbija je postigla dobar nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU. Međutim, Srbija mora da ubrza sprovođenje pravnih propisa, uključujući sprovođenje planova kvaliteta vazduha, kao i da dalje poboljša svoj sistem za monitoring kvaliteta vazduha.

Ključna preporuka je i dalje usvajanje indeksa EU za kvalitet vazduha, kao i obezbeđivanje odgovarajućih kadrovskih kapaciteta Agencije za zaštitu životne sredine Republike Srbije. Srbija još uvek nije uskladila svoje zakonodavstvo sa zahtevima pravnih tekovina EU u pogledu maksimalnih nacionalnih emisija. Treba nastaviti usklađivanje sa pravnim tekovinama EU

koje se odnose na emisije isparljivih organskih jedinjenja. Kada je reč o upravljanju otpadom, Srbija je postigla dobar nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU, ali je sprovođenje pravnih propisa i dalje u ranoj fazi. Početkom 2022. godine Srbija je usvojila nacionalni program upravljanja otpadom za period 2022–2031. godine i akcioni plan za upravljanje otpadom za period 2022–2024. godine, koji su izrađeni uz podršku EU i Švedske.

Postignut je umeren nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU u oblasti kvaliteta vode. Zagađenje azotom i fosforom potiče iz energetskeg sektora, od javnih preduzeća za otpad i otpadne vode, kao i iz hemijske industrije i industrije minerala. Neusklađenost sa standardima koji se odnose na kvalitet vode i dalje predstavlja veliki razlog za zabrinutost u određenim oblastima, na primer u slučaju prisustva arsena. Srbija je u julu 2021. godine usvojila akcioni plan za sprovođenje strategije upravljanja vodama. Srbija treba da intenzivira napore u pogledu usklađivanja svog zakonodavstva sa pravnim tekovima EU, kao i da ojača administrativne kapacitete, naročito one za praćenje, sprovođenje i međuinstitucionalnu koordinaciju. Srbija treba rigoroznije da pristupi problemu zagađenja reka i da započne sa sprovođenjem mera nakon održavanja prekograničnih konsultacija za reke poput Dunava, Drine, Dragovišnice i Peka.

Umeren je nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite prirode, naročito sa Direktivom o staništima i Direktivom o pticama. Srbija mora da reši pravne praznine koje trenutno omogućavaju lov ptica koje nisu lovne, naročito jastreba i grlice. Srbija je 2021. godine proglasila zatvaranje sezone lova na grlice od oktobra 2021. godine do avgusta 2024. godine, što predstavlja pozitivan razvoj situacije. Srbija treba da u potpunosti ugradi standarde EU o zabranjenim načinima hvatanja i ubijanja divljih životinja u sve pravne propise, uključujući propise o lovu.

Nastavljen je rad na utvrđivanju područja u okviru mreže Natura 2000, koji je podržan sredstvima EU. Institucionalni kapaciteti i kapaciteti ljudskih resursa na nacionalnom i lokalnom nivou i dalje su slabi, naročito u pogledu izvršenja propisa i trgovine divljim životinjama. Svaki dalji razvoj hidroenergije treba da bude u skladu sa pravnim tekovinama EU u oblasti životne sredine.

Kada je reč o industrijskom zagađenju i upravljanju rizikom, usklađivanje sa većinom pravnih tekovina EU u ranoj je fazi u čitavom industrijskom sektoru, uključujući Direktivu o industrijskim emisijama (IED). Srbija je u novembru 2021. godine odložila rok za izdavanje integrisanih dozvola za velike zagađivače sa 2020. godine na 2024. godinu. Srpska termoelektrana Kostolac B najveći je evropski zagađivač sumpor-dioksidom. Srbija treba da poveća kapacitete za upravljanje postupcima izdavanja integrisanih dozvola. Srbija treba da primeni načelo „zagađivač plaća” kako bi podstakla industriju da ulaže u zelena rešenja.

Srbija je u septembru 2021. godine ratifikovala Zakon o izmenama i dopunama Aneksa I Konvencije o prekograničnim efektima industrijskih udesa. Srbija je postigla visok nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU u pogledu

hemikalija. Srbija je u novembru 2021. usvojila novi Zakon o biocidnim proizvodima, čime je povećana usklađenost sa Uredbom EU o biocidnim proizvodima. Napredak u pogledu Uredbe o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju hemikalija (REACH) i Uredbe o klasifikaciji, obeležavanju i pakovanju (CLP), kao i pravnih propisa koji se odnose na oglede na životinjama i azbest uveliko je stagnirao u poslednje tri godine. Srbija treba da ojača svoje administrativne kapacitete za sprovođenje propisa u ovim oblastima, kao i da obezbedi odgovarajući monitoring dugotrajnih organskih zagađujućih supstanci.

Usklađenost sa pravilima EU o buci povećala se usvajanjem novog Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini u oktobru 2021. Srbija treba da poboljša administrativne kapacitete za pripremu karata buke i akcionih planova, kao i za sprovođenje pravnih propisa koji se odnose na zaštitu od buke. U pogledu civilne zaštite, Srbija ima pravni i politički okvir za upravljanje rizikom od katastrofa. Srbija je aktivna članica Mehanizma Unije za civilnu zaštitu.

Srbija je postigla izvestan nivo pripremljenosti u oblasti klimatskih promena, ali je sprovođenje u veoma ranoj fazi. Nakon usvajanja Zakona o klimatskim promenama u martu 2021. godine, Srbija je do sada usvojila dva od 12 podzakonskih akata neophodnih za sprovođenje zakona. U oktobru 2021. godine Srbija je ratifikovala Amandman iz Kigalija. Srbija izrađuje integrisani Nacionalni energetske i klimatski plan (NEKP) uz široko učešće zainteresovanih strana. Srbija treba da intenzivira napore u pogledu diversifikacije izvora energije, razvoja obnovljivih izvora energije i smanjenja energetske intenziteta, kako bi svoju posvećenost Zelenoj agendi za Zapadni Balkan pretočila u konkretno delovanje, uključujući uvođenje instrumenata za oporezivanje emisija CO₂ i postepeno ukidanje subvencija za ugalj. Usvajanje i sprovođenje strategije i akcionog plana za klimu, ugrađenih u ambiciozni NEKP, koji je u skladu sa okvirom EU za klimatsku i energetske politiku do 2050. godine i koji se bavi prilagođavanjem klimatskim promenama, izuzetno je važno za budući razvoj Srbije u pogledu niskog nivoa emisija CO₂. Srbija treba više da radi na tome da se klimatsko delovanje integriše u druge sektore. Srbija treba da razmotri utvrđivanje datuma za postepeno ukidanje uglja kao efektivnog načina za postupanje u skladu sa pravnim propisima Energetske zajednice i obavezama Srbije preuzetih u okviru Zelene agende o dostizanju cilja klimatske neutralnosti koji je postavila EU.

Rad na unapređenju inventara gasova sa efektom staklene bašte nije napredovao. U avgustu 2022. godine Srbija je sa izvesnim zakašnjenjem dostavila svoj ažurirani nacionalno utvrđeni doprinos (NDC) Pariskom sporazumu, obavezujući se na smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte za 33,3% do 2030. godine u poređenju sa nivoima iz 1990. godine. Zakonodavstvo koje se odnosi na monitoring emisija gasova sa efektom staklene bašte, izveštavanje o njima i njihovu verifikaciju tek treba uskladiti sa sistemom EU za trgovinu emisijama i Uredbom EU o zajedničkom naporu na smanjenju emisija. Srbija treba znatno da ojača svoje

administrativne i tehničke kapacitete na svim nivoima i da dodatno uloži u prelazak na zelenu energiju.

Implementacija politike zaštite životne sredine nameće ogromne troškove Srbiji, neke su procene da trošak iznosi 2-3% BDP-a. Pored ogromnog finansijskog opterećenja, za usvajanje „zelenih propisa“ i adaptacije nacionalnih zakona, potrebni su sveobuhvatni administrativni kapaciteti, kao i naučno-tehnička znanja kako bi se obezbedila njihova praktična primena i praćenje sprovođenja. Ekološki standardi nisu skupi samo iz pozicije države već zahtevaju i od industrije značajne investicije. Politika zaštite životne sredine nameće značajne troškove domaće adaptacije, naročito preduzećima koja treba da usklade troškove sa proizvodnjom.

U Izveštaju EU za 2024.godinu²⁹⁷ navodi se da je institucionalni okvir za životnu sredinu uspostavljen, ali treba da se poboljša koordinacija između ministarstava i kapaciteti lokalnih samouprava, posebno u sektoru voda. Republika Srbija je postigla dobar napredak u usvajanju zakonodavnih propisa u oblasti procene uticaja na životnu sredinu, ali je potrebno ubrzati primenu. Postignut je napredak u usvajanju podzakonskih akata kojima se zahteva da se postupak procene uticaja na životnu sredinu sprovodi pre izdavanja građevinskih dozvola, kao i u usvajanju pravnih propisa na osnovu zakona u sredini koji se odnose na životnu sredinu. Memorandum o razumevanju sa EU u oblasti održivih sirovina, lancima vrednosti baterija i električnih vozila potpisan 19. jula 2024.godine pokreće nove prilike za radna mesta. Prekogranična saradnja sa susednim zemljama nije značajno poboljšana, ali Srbija treba da nastavi napore u ovom pravcu.

Republika Srbija ima dobru usaglašenost sa pravnim tekovinama EU u oblasti kvaliteta vazduha, ali i dalje premašuje dnevne granice zagađenja. Potrebno je usvojiti indeks EU za kvalitet vazduha. Srbija je sprovela važne mere nacionalnog programa zaštite vazduha, poput usvajanja pravilnika o zahtevima eko-dizajna u decembru 2023. godine. Uspostavljena su tri lokalna plana kvaliteta vazduha (Bor, Pančevo, Kraljevo).

Upravljanje otpadom je takođe usklađeno sa pravnim propisima EU, a usvojeni su važni akti kao što je Program upravljanja muljem. U oblasti kvaliteta vode, Srbija je na umerenom nivou usklađenosti sa pravnim tekovinama EU, ali potrebna su poboljšanja u institucionalnom okviru. Srbija je postigla visok nivo usklađenosti sa EU u oblasti hemikalija, dok je usklađenost sa pravilima o buci u toku. Srbija je usvojila akcioni plan za prilagođavanje klimatskim promenama i razvila IT sistem za izdavanje dozvola za gasove staklene bašte. Srbija treba da nastavi sa radom na usaglašavanju svojih klimatskih i energetske politike sa ciljevima EU u oblasti klimatske neutralnosti i smanjenja emisija.

²⁹⁷ Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (2024). Serbia Report 2024.

3.11. Zakonodavni okvir i regulative u oblasti standarda kvaliteta vazduha u Republici Srbiji

Politika kvaliteta vazduha u Evropi je od ključnog značaja za podršku razvoju i sprovođenju evropske, nacionalne i regionalne politike, kao i radi informisanja istraživačke zajednice o najvažnijim izazovima u upravljanju kvalitetom vazduha koje treba ispuniti u bliskoj i srednjoročnoj budućnosti. Veliki deo evropske populacije još uvek udiše vazduh sa nivoima zagađenja vazduha koji prevazilaze standarde EU i smernice za kvalitet vazduha u Svetske zdravstvene organizacije za zaštitu zdravlja.²⁹⁸ Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji svake godine priprema i objavljuje Agencija za zaštitu životne sredine na osnovu Zakona o zaštiti vazduha. Usvajanjem nove zakonske regulative u Srbiji značajno je unapređen sistem zaštite vazduha. Zakon o zaštiti vazduha („Sl. glasnik RS“, br. 36/2009, 10/2013 i 26/2021 - dr. zakon)²⁹⁹ i drugi podzakonski akti uređuju upravljanje kvalitetom vazduha kao i mere kojima se sprečava emisija zagađujućih materija u vazduh što bi trebalo da dovede do efikasnije i efektivnije realizacije aktivnosti u cilju zaštite zdravlja ljudi, životinja i životne sredine i usaglašavanja sa EU standardima.

Zaštita vazduha ostvaruje se:

- 1) uspostavljanjem, održavanjem i unapređivanjem jedinstvenog sistema upravljanja kvalitetom vazduha na teritoriji Republike Srbije;
- 2) očuvanjem i poboljšanjem kvaliteta vazduha kroz utvrđivanje i ostvarivanje mera u oblasti zaštite kako bi se sprečile ili smanjile štetne posledice po zdravlje ljudi i/ili životnu sredinu;
- 3) izbegavanjem, sprečavanjem i smanjenjem zagađenja koja utiču na oštećenje ozonskog omotača;
- 4) praćenjem, pribavljanjem i procenjivanjem odgovarajućih podataka o kvalitetu vazduha na osnovu merenja i standardizovanih metoda;
- 5) obezbeđivanjem dostupnosti podataka o kvalitetu vazduha;
- 6) izvršavanjem obaveza u skladu sa potvrđenim međunarodnim ugovorima;
- 7) međunarodnom saradnjom u oblasti zaštite i poboljšanja kvaliteta vazduha i osiguranjem dostupnosti tih podataka javnosti.

Direktiva 2008/50/EC o čistijem vazduhu u Evropi i Direktiva 2004/107/EC o arsenu, kadmijumu, živi, niklu i policikličnim aromatičnim ugljovodonicima u vazduhu su ključni evropski propisi u oblasti kvaliteta vazduha. Ove direktive transponovane su u srpsko zakonodavstvo Zakonom o

²⁹⁸ Guerreiro, C. B. B., Foltescu, V., & de Leeuw, F. (2014). Air quality status and trends in Europe. *Atmospheric Environment*, 98, 376–384. <http://dx.doi.org/10.1016/j.atmosenv.2014.09.017>

²⁹⁹ Zakon o zaštiti vazduha, „Sl. glasnik RS“, br. 36/2009, 10/2013 i 26/2021 - dr. Zakon.

zaštiti vazduha i podzakonskim aktima („Sl. glasnik RS“, br. 36/2009, 10/2013 i 26/2021 - dr. zakon), Uredbom o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha („Sl. glasnik RS“, br. 11/2010, 75/2010 i 63/2013)³⁰⁰, Uredbom o izmenama i dopunama uredbe o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha („Sl. glasnik RS“, br. 11/2010, 75/2010 i 63/2013)³⁰¹, Pravilnikom o sadržaju planova kvaliteta vazduha („Sl. glasnik RS“, br. 21/10) i Pravilnikom o sadržaju kratkoročnih akcionih planova („Sl. glasnik RS“, br. 65/10).

Za usklađivanje za zahtevima Evropske unije možemo istaći kao značajna i sledeća zakonska akta-uredbe: Uredba o utvrđivanju programa kontrole kvaliteta vazduha u državnoj mreži („Sl. glasnik RS“, br. 58/11), Uredba o određivanju zona i aglomeracija („Sl. glasnik RS“, br. 58/11 i 98/12), Uredba o utvrđivanju liste kategorija kvaliteta vazduha po zonama i aglomeracijama na teritoriji Republike Srbije za 2011. godinu („Sl. glasnik RS“, br. 124/12), Uredba o listi industrijskih postrojenja i aktivnosti u kojima se kontroliše emisija isparljivih organskih jedinjenja, o vrednostima emisije isparljivih organskih jedinjenja pri određenoj potrošnji rastvarača i ukupnim dozvoljenim emisijama, kao i šemi za smanjenje emisija („Sl. glasnik RS“ br. 100/11), Uredba o utvrđivanju liste kategorija vazduha po zonama i aglomeracijama na teritoriji Republike Srbije za 2011. godinu („Sl. glasnik RS“ br. 124/12), Uredba o postupanju sa supstancama koje oštećuju ozonski omotač, kao i o uslovima za izdavanje dozvola za uvoz i izvoz tih supstanci („Sl. glasnik RS“ br. 114/13), Uredba o postupanju sa fluorovanim gasovima sa efektom staklene bašte, kao i o uslovima za izdavanje dozvola za uvoz i izvoz tih gasova („Sl. glasnik RS“ br. 120/13), Uredba o utvrđivanju liste kategorija vazduha po zonama i aglomeracijama na teritoriji Republike Srbije za 2012. godinu („Sl. glasnik RS“ br. 17/14), Uredba o utvrđivanju liste kategorija vazduha po zonama i aglomeracijama na teritoriji Republike Srbije za 2013. godinu („Sl. glasnik RS“ br. 105/15), Uredba o utvrđivanju liste kategorija vazduha po zonama i aglomeracijama na teritoriji Republike Srbije Za 2014. godinu („Sl. glasnik RS“ br. 105/15 od 18.12.2015), Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađivanja, osim postrojenja za sagorevanje („Sl. glasnik RS“ br. 111/15), Uredba o metodologiji za izradu inventara emisija i projekcija zagađujućih materija u vazduh („Sl. glasnik RS“ br. 03/16), Uredba o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacioniranih izvora zagađivanja („Sl. glasnik RS“ br. 05/16), Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje („Sl. glasnik RS“ br. 06/16).

³⁰⁰ Uredba o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha, „Sl. glasnik RS“, br. 11/2010, 75/2010 i 63/2013.

³⁰¹ Uredba o izmenama i dopunama uredbe o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha, „Sl. glasnik RS“, br. 11/2010, 75/2010 i 63/2013.

Kao i usvojene pravilnike: Pravilnik o sadržaju planova kvaliteta vazduha („Sl. glasnik RS” br. 21/10 od 06.04.2010), Pravilnik o sadržaju kratkoročnih akcionih planova („Sl. glasnik RS” br. 65/10), Pravilnik o načinu razmene informacija o mernim mestima u državnoj i lokalnoj mreži, tehnikama merenja, kao i načinu razmene podataka dobijenih praćenjem kvaliteta vazduha u državnoj i lokalnim mrežama („Sl. glasnik RS” br. 84/10 od 12.11.2010), Pravilnik o tehničkim merama i zahtevima koje se odnose na dozvoljene emisije faktore za isparljiva organska jedinjenja koja potiču iz procesa skladištenja i transporta benzina („Sl. glasnik RS” br. 01/12, 25/12 i 48/12), Pravilnik o uslovima za izdavanje saglasnosti operaterima za merenje kvaliteta vazduha i/ili merenje emisije iz stacionarnih izvora zagađivanja („Sl. glasnik RS”, br. 16/12) i Pravilnik o uslovima za izdavanje dozvole za merenje kvaliteta vazduha i dozvole za merenje emisije iz stacionarnih izvora zagađivanja („Sl. glasnik RS”, br. 1/12). U decembru 2023. godine, Srbija je usvojila Pravilnik o zahtevima eko-dizajna. Ovaj pravilnik se odnosi na uslove za dizajn proizvoda koji utiču na životnu sredinu. Cilj je da se proizvodi dizajniraju tako da smanje negativan uticaj na okolinu tokom svog životnog ciklusa, od proizvodnje, kroz upotrebu, pa sve do odlaganja ili reciklaže. Pravilnik je deo šire strategije usklađivanja sa zakonodavstvom Evropske unije, posebno u oblasti zaštite životne sredine i energetske efikasnosti.

Republika Srbija članica je Okvirne konvencije UN o promeni klime (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) od 10. juna 2001. godine. Kjoto protokol (engl. Kyoto Protocol) stupio je na snagu za Republiku Srbiju 17. januara 2008. godine. Republika Srbija potpisnica je Bečke konvencije o zaštiti ozonskog omotača i Montrealskog protokola o supstancama koje oštećuju ozonski omotač, uključujući sva 4 amandmana na protokol. Nacionalna ozonska kancelarija, formirana u okviru Ministarstva, koordinira aktivnost na ovim projektima (Odluka o utvrđivanju nacionalnog programa zaštite životne sredine, „Sl. glasnik RS”, br. 12/2010).

Republika Srbija je i potpisnica Stokholmske konvencije o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama (POPs). POPs hemikalije (engl. Persistent Organic Pollutants) predstavljaju dugotrajne organske zagađujuće supstance odnosno organska jedinjenja koja su toksična po ljude i ostali živi svet, bioakumulativna i perzistentna u životnoj sredini. Narodna skupština Republike Srbije usvojila je 2009. godine Zakon o potvrđivanju Stokholmske konvencije („Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 42/09). Vlada Republike Srbije usvojila i Nacionalni implementacioni plan za sprovođenje Stokholmske konvencije o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama. Države potpisnice ove Konvencije imaju obavezu da utvrde, zabrane ili ograniče proizvodnju, promet i korišćenje POPs, kao i obavezu da smanje, odnosno eliminišu emisije 12 POPs hemikalija (aldrin, hlordan, DDT, dieldrin, endrin, heptahlor, heksahlorbenzen (HCB), mireks, toksafen, PCB, PCDD/PCDFs) u životnu sredinu. Tako su u periodu od 2009. do 2014. godine usvojeni zakoni koji su omogućili sprovođenje Stokholmske konvencije, kao što su Zakon o

hemikalijama („Sl. glasnik RS“, broj 36/09, 88/10, 92/11, 93/12 i 25/15), Zakon o upravljanju otpadom („Sl. glasnik RS“, broj 36/2009 i 88/2010) i Zakon o potvrđivanju Protokola o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama uz Konvenciju o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima iz 1979. („Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori“, broj 1/12), kao i niz pratećih podzakonskih akata uključujući i izrađen Priručnik za identifikaciju, vođenje evidencije i sigurno rukovanje PCB uređajima i opremom kojima su se stekli uslovi za primenu mera potrebnih za praćenje POPs, upravljanje PCB, eliminaciju odnosno smanjenje rizika od izloženosti POPs definisanih Nacionalnim implementacionim planom.³⁰²

Očuvanje kvaliteta kao i poboljšanje kvaliteta vazduha predstavlja jedan od prioriteta u Nacionalnoj strategiji održivog razvoja (što se odnosi pogotovo na urbane sredine i blizinu termoelektrana i industrijskih postrojenja termoelektrična postrojenja u Obrenovcu, Kolubari i Kostolcu, rafinerije u Pančevu i Novom Sadu, hemijsku industriju i metalurške komplekse u Pančevu, Kruševcu, Šapcu, Boru i Smederevu). Ključni nacionalni prioriteti su Integrisanje pitanja životne sredine u ostale sektorske politike (integracija ekonomskih, socijalnih i ekoloških pristupa i analiza, korišćenje instrumenata strateške procene životne sredine, podsticanje socijalnog dijaloga, društveno odgovornog poslovanja i javno-privatnog partnerstva); Predostrožnost (zahtevati očuvanje prirodne ravnoteže kada nema pouzdanih informacija o određenom problemu, planiranje i sprovođenje tako da se prouzrokuje najmanja moguća promena u životnoj sredini, delovati preventivno da bi se sprečili mogući znatni negativni uticaji na životnu sredinu, posebno ako je ugrožena dobrobit ljudi i životinja); Zagađivač/korisnik plaća (uključenje troškova vezanih za životnu sredinu u cenu proizvoda, uključiti troškove uništavanja životne sredine u ekonomske troškove zagađivača/korisnika, primeniti princip zagađivač/korisnik plaća); Održiva proizvodnja i potrošnja (poštovati uravnotežene odnose u eksploataciji prirodnih resursa i obezbediti visok nivo zaštite i poboljšanja kvaliteta životne sredine) (Nacionalna Strategija održivog razvoja „Sl. glasnik RS“, br. 55/05, 71/05-ispavka i 101/07). Na osnovu („Sl. glasnik RS“, br. 36/2009, 10/2013 i 26/2021 - dr. zakon) Agencija za zaštitu životne sredine ima obavezu da svake godine pripremi i objavi Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji.

Literatura

Academy of European Law (ERA), Introduction to the EU Environmental Law, Trier, Germany.

³⁰² <http://www.ekologija.gov.rs/organizacija/sektori/sektor-za-upravljanje-zivotnom-sredinom/odeljenje-za-hemikalije/pops/?lang=lat>

- Agencija za zaštitu životne sredine (2018). *Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji*. Beograd: Ministarstvo zaštite životne sredine.
- Ateljević, V. et al. (2011). *Izazovi evropskih integracija u oblastima zaštite životne sredine i održivog razvoja lokalnih zajednica*. Beograd: Palgo centar.
- Baldwin, R., Wyplosz, C. (2004). *The Economics of European Integration*. London: McGrawHill.
- CEC Commission of the European Communities (1995). Report of the Group of Independent Experts on Legislative and Administrative simplification.
- Cifuentes-Faura, J. (2022). European Union policies and their role in combating climate change over the years. *Air Quality, Atmosphere & Health*, 15 (8), 1333–1340. <https://doi.org/10.1007/s11869-022-01156-5>
- Commission. 2018. https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets_en
- Communication from the Commission A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council)/* COM/2001/0264 final */
- Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, The European Green Deal COM/2019/640 final, Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>
- Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system COM/2020/381 final. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>
- Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, The European Green Deal COM/2019/640 final, Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>
- Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, The European Green Deal COM/2019/640 final, Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>
- Cunha, A., & Swinbank, A. (2011). *An Inside View of the CAP Reform Process: Explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler Reforms*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199591572.001.0001>
- Decision (EU) 2022/591 of the European Parliament and of the Council of 6 April 2022 on a General Union Environment Action Programme to 2030 PE/83/2021/REV/1, OJ L 114, 12.4.2022, 36. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022D0591>

- 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, OJ L 354, 28.12.2013.
- Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment, SL C 112, 20.12.1973.
- Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (2022). Serbia Report 2022.
- Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (2024). Serbia Report 2024.
- Environment policy: General principles and basic framework, European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/71/environment-policy-general-principles-and-basic-framework>
- European Commission (2010). Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020 final.
- European Commission (2012). Environment: 6th EPA <http://ec.europa.eu/environment/newprg/7eap.htm>
- European Commission (2018). EU budget for the future. Sustainability, environment protection and fight against climate change. Brussels: European Commission.
- European Environment Agency (2015) The European environment – state and outlook 2015: synthesis report. Copenhagen: European Environment Agency.
- European Environment Agency (EEA) National emissions reported to the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (LRTAP Convention).. <https://www.eea.europa.eu/soer-2015/europe/air>
- European Parliamentary Research Service (2020). Understanding environmental taxation. EPRS, EP.
- Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>
- Generalni direktorat Evropske komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj (DG Agri) European Commission. 2018. Preuzeto sa https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets_en
- Guerreiro, C. B. B., Foltescu, V., de Leeuw, F. (2014). Air quality status and trends in Europe. *Atmospheric Environment*, 98, 376–384. <http://dx.doi.org/10.1016/j.atmosenv.2014.09.017>
- <http://www.ekologija.gov.rs/organizacija/sektori/sektor-za-upravljanje-zivotnom-sredinom/odeljenje-za-hemikalije/pops/?lang=lat>
- <https://www.socialeurope.eu/the-new-eu-budget-under-the-constraints-of-brexitexit-and-the-debt-brake>
- <https://www.unenvironment.org/resources/report/air-quality-policies-croatia>
- Ivaniš, M., Vapa Tankosić, J., Ignjatijević, S., & Lekić, N. (2024). Green banking transition as a factor of sustainable economic development and customer loyalty. *Ekonomija – teorija i praksa*, 4 (3), 1–16.

- Jevtić, M., Dragić, N., Bijelović, S., & Popović, M. (2014). Cardiovascular diseases and air pollution in Novi Sad, Serbia. *International Journal of Occupational Medicine and Environmental Health*, 27(2), 153–164. <https://doi.org/10.2478/s13382-014-0239-y>
- Koalicija 27, Alternativa za bezbednije hemikalije Beogradska otvorena škola et al. (2018). Poglavlje 27 u Srbiji: Izveštaj o (ne)napretku. Beograd: Studio Avangarda.
- Kostić, M. (2009). Ekološki kriminal i njegovo suzbijanje. *Pravni život, Pravo o vreme*, br. 10, Udruženje pravnika Srbije, Beograd.
- Krstić, I., Marinković, T. (2016). *Evropsko pravo ljudskih prava*. Beograd: Savet Evrope.
- Nacionalna Strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine „Sl. glasnik RS”, broj 80/11.
- Nacionalni program zaštite životne sredine, „Sl. glasnik. RS”, broj 12/10.
- Nadić, D. (2012). *Ogledi iz političke ekologije*. Beograd: Čigoja štampa, Fakultet političkih nauka.
- OECD (2016). *The economic consequences of outdoor air pollution*. Paris: OECD Publishing.
- Program upravljanja otpadom u Republici Srbiji za period 2022-2031. godine, „Sl. glasnik RS“, br. 12/2022.
- Parry, I. W. H. (1998). A Second Best Analysis of Environmental Subsidies. *International Tax and Public Finance*, 5 (2), 153–170.
- Predlog Zakona o izmenama i dopunama zakona o zaštiti životne sredine http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/286-16%20lat.pdf
- Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network (Codified version), OJ L 126, 21.5.2009.
- Rogulski, M. (2015). Environmental fees . Polish case study. *Environment Protection Engineering*, 41(2). <https://doi.org/10.5277/epe150207>
- Seth, C., Von Kulessa, R. (Eds.). (2017). *The Idea of Europe: Enlightenment Perspectives*. Cambridge, UK: Open Book.
- Stojsavljević, M., Ivaniš, M., Vapa Tankosić, J. (2017). Organska poljoprivredna proizvodnja u Evropskoj uniji i tranzicionim ekonomijama u funkciji zaštite životne sredine. *Ecologica*, 24 (85), 5–12.
- Sunyer, J., Ballester, F., Tertre, A. L., Atkinson, R., Ayres, J. G., Forastiere, F. et al. (2003). The association of daily sulfur dioxide air pollution levels with hospital admissions for cardiovascular diseases in Europe (The Aphea-II study). *European Heart Journal*, 24 (8), 752–760, [http://dx.doi.org/10.1016/S0195-668X\(02\)00808-4](http://dx.doi.org/10.1016/S0195-668X(02)00808-4)
- The National Fund for Environmental Protection and Water Management, <https://nfosigw.gov.pl/en/>
- Todić, D. (2018). *Vodič kroz EU politike – Životna sredina*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji.

- Touloumi, G., Pocock, S., Katsouyanni, K., Trichopoulos, D. (1994). Short-term effects of air pollution on daily mortality in Athens: A time-series analysis. *International Journal of Epidemiology*, 23 (5), 957–967.
- Trajković, S., Milanović, M. (2021). *Priručnik za upravljanje vodnim resursima zasnovano na inovativnim rešenjima*. Niš: Univerzitet u Nišu.
- Uredba o izmenama i dopunama uredbe o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha, „Sl. glasnik RS”, br. 11/2010, 75/2010 i 63/2013.
- Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 98/06 i 115/2021.
- Vapa Tankosić, J., Hanić, H., & Bugarčić M. (2022). Consumer's characteristics and attitudes towards organic food products in times of Covid-19 pandemic. *Economics of Agriculture*, 69 (2), 469–481. <https://doi.org/10.5937/ekoPolj2202469V>
- Vapa Tankosić, J. (2022). Techniques of economic valuation of environmental goods. *International Journal of Economic Practice and Policy*, XIX (1), 53–62. <https://doi.org/10.5937/skolbiz1-41582>
- Vapa Tankosić J., & Hanić, H.. (2019). Uticaj percepcije potrošača o nutritivnoj vrednosti organske hrane na spremnost da se plati viša cena. *Marketing*, 50 (3), 186–194. ISSN 0354-3471, UDC 339+658
- Vapa Tankosić, J., Ignjatijević, S. Kranjac, M. Lekić, S. & Prodanović, R.(2018). Willingness to pay for organic products on the Serbian market. *International Food and Agribusiness Management Review*, 21, 791–801. <https://doi.org/10.22434/IFAMR2017.0068>
- Vapa Tankosić, J., Lekić, N.; Mirjanić, B.; Lekić, S.; Vapa, B. (2025). Sustainable Risk Management in Green Banking. *Journal of Agronomy, Technology and Engineering Management*, 8 (1), 1362–1369. <https://doi.org/10.55817/ZGQF2469>
- Vujić, M., Munitlak Ivanović, O, Nadić, D. (2021). Uloga i značaj decentralizacije ekološke politike u Republici Srbiji. *Ecologica*, 28 (102), 236–242.
- Zakon o zaštiti vazduha, „Sl. glasnik RS”, br. 36/2009, 10/2013 i 26/2021 - dr. zakon.
- Zakon o zaštiti životne sredine, „Sl. glasnik RS”, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - dr. zakon i 95/2018 - dr. zakon.
- Zdravković, D., Radukić, S. (2006). *Nacionalni sistem održivog razvoja i zaštite životne sredine u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*. Niš: Pelikan print.
- Zeković, S. L. (2002). Ekonomski i tržišni instrumenti u politici održivog razvoja u Srbiji. *Industrija*, 30 (1-4), 65–80.

BIOGRAFIJE AUTORA

Prof. dr Jelena Vapa Tankosić



Jelena Vapa Tankosić je redovni profesor ekonomije na Fakultetu za ekonomiju i inženjerski menadžment, Univerziteta Privredna Akademija u Novom Sadu. Prodekan je za saradnju sa privredom, Rukodilac Kancelarije za saradnju sa privredom, edukaciju i stručno usavršavanje privrednih subjekata i rukovođenje stručnom praksom studenata i Zamenik Rukovodioca Projektne kancelarije Fakulteta.

Rukovodilac dva Žan Mone Modula „*Evropske održive vrednosti u zajedničkoj poljoprivrednoj politici*“ i „*Evropske održive vrednosti u politikama zaštite životne sredine i poljoprivrede*“. Predavač i član projektnog tima na Žan Mone Modulima „Primena vrednosti EU u politikama država kandidata“, i „Pristupanje Srbije Evropskoj uniji“ uz podršku EACEA.

Učestvovala je u međunarodnim projektima vezanim za evropske integracije kao ekspert za kurikulum u IPA projektu sa Univerzitetom u Segedinu, Centrom za evropske studije „Priprema studijskog programa EU master i IPA projektu „ARCCHAD – Pomoć malim poljoprivrednim proizvođačima u suočavanju sa klimatskim promenama“; predavač u okviru projekta „Evropa za mene“ uz podršku Evropskog pokreta u Srbiji o procesu pristupanja Srbije EU u okviru Poglavlja 11.

Učestvovala je u nacionalnim projektima Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Uprave za agrarna plaćanja; Pokrajinskog sekretarijata za nauku i tehnološki razvoj, Pokrajinskog sekretarijata za visoko obrazovanje i naučnoistraživačku delatnost i Uprave za zaštitu životne sredine. Autor je i koautor više od 150 naučno istraživačkih radova u međunarodnim naučnim časopisima, naučnim časopisima nacionalnog značaja, zbornicima međunarodnih i nacionalnih konferencija, međunarodnim i nacionalnim monografijama. Recenzent je više međunarodnih i domaćih časopisa.

Prof. dr Radivoj Prodanović



Radivoj Prodanović je diplomirao agroekonomiju na Poljoprivrednom fakultetu u Novom Sadu 2001. godine. Master studije (2010), kao i doktorske studije (2015) na programu Inženjerski menadžment u biotehnologiji završio je na Fakultetu za ekonomiju i inženjerski menadžment u Novom Sadu.

Vanredni profesor iz uže naučne oblasti agromenadžment na Fakultetu za ekonomiju i inženjerski menadžment Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu. Njegova glavna stručnost se odnosi na ekonomiju poljoprivrede, poljoprivrednu i ruralnu politiku, upravljanje farmama, održivi razvoj poljoprivrede i zaštitu životne sredine. Poslednjih godina se fokusirao na održive proizvodne sisteme i tehnologije u poljoprivredi.

Profesor Žan Mone modula *Evropske održive vrednosti u zajedničkoj poljoprivrednoj politici* i „*Evropske održive vrednosti u politikama zaštite životne sredine i poljoprivrede*“, uz podršku Evropske komisije (EACEA).

Učesnik je više nacionalnih projekata, koje sufinansiraju Pokrajinski sekretarijat za naučno-istraživačku delatnost i visoko obrazovanje, Uprava za zaštitu životne sredine Grad Novi Sad, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Učesnik projekta Erasmus+ KA 131, kog sufinansira Evropska komisija.

Autor ili koautor mnogobrojnih naučnih radova u prestižnim časopisima iz oblasti ekonomike proizvodnje i prerade hrane, agromenadžmenta, agromarketinga, održivog razvoja poljoprivrede i zaštite životne sredine.

Član je uređivačkih odbora i recenzent nekoliko naučnih časopisa. Recenzent je i Nacionalnog akreditacionog tela (NAT) za oblast tehničko-tehnoloških nauka. Od 2020. godine je član Naučnog društva agrarnih ekonomista Balkana. Redovni član MIANU akademije od 2021. godine.

Prof. dr Vladimir Medović



Vladimir Medović je diplomirao na Pravnom fakultetu u Novom Sadu 1988. godine. Od 1991. do 1994. godine pohađao je postdiplomske studije na Aser institutu za međunarodno javno i međunarodno privatno pravo u Hagu. Doktorsku tezu pod nazivom *Međunarodni sporazumi kao izvor prava Evropske unije* odbranio je 2006. godine na Pravnom fakultetu u Novom Sadu.

Vanredni profesor na predmetima iz uže naučne oblasti međunarodno pravo (Pravo EU), na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe u Novom Sadu Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu. Njegova glavna stručnost se odnosi na ugovore i ostale pravne akte iz međunarodnog prava.

Žan Mone profesor, rukovodilac dva Žan Mone modula: *Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji* (2015–2018) i *Primena vrednosti Evropske unije u politikama država kandidata* (2020–2023). Profesor Žan Mone modula *Evropske održive vrednosti u zajedničkoj poljoprivrednoj politici* na nastavnim predmetima: *Zaštita geografskih oznaka u okviru zone slobodne trgovine između Srbije i Evropske unije* i *Zaštita geografskih oznaka u Evropskoj uniji*, uz podršku Evropske komisije (EACEA). Profesor Žan Mone modula *Evropske održive vrednosti u politikama zaštite životne sredine i poljoprivrede* na nastavnim predmetima: *Zaštita životne sredine u Evropskoj uniji* i *Usklađivanje srpskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite životne sredine*.

Učesnik je više nacionalnih i međunarodnih projekata. Autor ili koautor nekoliko monografija i udžbenika, te većeg broja radova u međunarodnim i nacionalnim časopisima, u međunarodnim i nacionalnim monografijama, u zbornicima radova međunarodnih i nacionalnih naučnih skupova iz oblasti međunarodnog prava, prava Evropske unije i slično.

Advokat u Novom Sadu od 1995. do 2010. godine. Predsednik Komisije za pravo Evropske unije Advokatske komore Vojvodine od 2004. do 2010. godine. Član ekspertskog tima Evropa, koji je osnovan od strane EU Info centra i Delegacije Evropske unije u Srbiji od 2013. godine. Član tima eksperata Sekretarijata Energetske zajednice od 2018. godine.

CIP - Каталогизација у публикацији
Библиотеке Матице српске, Нови Сад

502:340.134(4-6EU:497.11)

63:340.134(4-6EU:497.11)

ВАПА-Танкосић, Јелена, 1973-

Primena evropskih održivih vrednosti u politici zaštite životne sredine i poljoprivrednoj politici Republike Srbije / Jelena Vapa Tankosić, Radivoj Prodanović, Vladimir Medović. - Novi Sad : Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, 2025 (Novi Sad : Feljton). - 240 str. ; 24 cm

"Ova monografija je rezultat Žan Mone Modula „Evropske održive vrednosti u politici zaštite životne sredine i poljoprivrede (EUVALUESEAP)”, sufinansiranog od strane Erasmus + programa Evropske unije..." --> str. 4. - Tiraž 300. - Beleška o autorima: str. 227-229. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija.

ISBN 978-86-82408-68-0

1. Продановић, Радивој, 1977- [аутор] 2. Медовић, Владимир [аутор]
а) Заштита животне средине -- Законодавство -- Европска унија -- Србија б) Пољопривреда -- Законодавство -- Европска унија -- Србија

COBISS.SR-ID 166037513

