

NACIONALNI KONVENT O EVROPSKOJ UNIJI

Radna grupa za životnu sredinu

(Beograd, Narodna skupština Republike Srbije, 27. septembar 2013. godine)

**(NE)MOGUĆNOSTI UČEŠĆA OCD U PROCESU PREGOVARANJA REPUBLIKE
SRBIJE SA EVROPSKOM UNIJOM U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE
(PREGOVARAČKO POGLAVLJE 27) – ZNAČAJ UČEŠĆA I PREPREKE**

Beograd, oktobar 2013.

Apstrakt

U dokumentu se daje prikaz najznačajnijih elemenata iz diskusije koja je vođena tokom sastanka Radne grupe za životnu sredinu Nacionalnog konventa o EU, koji je održan 27. septembra 2013. godine u Beogradu. U okviru opšte teme zasedanja, koja je glasila: „(Ne)mogućnosti učešća OCD u procesu pregovaranja Republike Srbije sa Evropskom unijom u oblasti životne sredine (pregovaračko poglavlje 27) – značaj učešća i prepreke,“ ukazano je na značaj transparentnosti i učešća OCD u pregovaračkom procesu, kao i na neke probleme i otvorena pitanja od značaja za učešće OCD u pregovorima o pridruživanju.“ Članovi Radne grupe su upoznati sa trenutnim i planiranim aktivnostima nadležnog ministarstva i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom; naglašena je potreba jačanja transparentnosti pripreme za pregovore, kao i samih pregovora; razmotrene su procene mogućnosti učešća lokalne samouprave, principi učešća OCD i značaj učešća poslovnog sektora.

Ključne reči: OCD, pristupanje EU, pregovori o pristupanju, životna sredina, poglavlje 27, transparentnost, prelazni rokovi, ministarstvo nadležno za poslove u oblasti životne sredine, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, lokalna samouprava, principi učešća, Arhuska konvencija, poslovni sektor.

1. UVOD¹

U ovoj fazi pristupanja Republike Srbije (RS) Evropskoj uniji (EU) nekoliko događaja imaju poseban značaj. Evropski savet je 1. marta 2012. godine potvrdio RS status kandidata za članstvo u EU. Nakon toga, Evropska komisija je u svom izveštaju 22. aprila 2013. godine, „dala preporuku da se otvore pregovori o pristupanju Srbije Evropskoj uniji.“² Nedavno usvojeni dokumenti Vlade RS koji se odnose na, između ostalog, organizaciju pregovaračkog procesa i koordinaciju aktivnosti nadležnih organa RS, stvaraju „mogućnost“ za uključivanje predstavnika organizacija civilnog društva (OCD) u pregovarački proces.³

2. ORGANIZACIJA PREGOVORA I DALJE AKTIVNOSTI

Aktivnosti koje preduzimaju nadležni državni organi na planu pripreme i organizovanja pregovara sa EU predstavljaju nastavak dosadašnjih aktivnosti koje su najvećim delom bile usmerene ka usaglašavanju nacionalnog zakonodavstva sa propisima EU i stvaranju

¹ Dokument je pripremio Dragoljub Todić (interni ekspert Radne grupe NKEU za životnu sredinu) na osnovu uvodnih izlaganja i diskusije koja je vođena. Uvodna izlaganja su imali: Miroslav Tadić, predstavnik Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine, Jelena Krstić, predstavnik Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, Ljubinka Kaluđerović, Stalna konferencija gradova i opština, Mirko Popović, Beogradska otvorena škola i Zorica Isoski, Aurora Green, doo.

² Videti *Zajednički izveštaj Evropskom parlamentu i Savetu o napretku Srbije u postizanju neophodnog stepena usklađenosti sa kriterijumima za članstvo, a naročito ključnog prioriteta preduzimanja koraka ka vidljivom i održivom poboljšanju odnosa sa Kosovom*, Brisel 22.4. 2013. JOIN(2013) 7 final. str. 13. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/2013/izvestaj_ek_april%202913.pdf. (22.10.2013).

³ To su: Odluka o obrazovanju pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_pregovaracki_tim.pdf. (22.10.2013). Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji.

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_kt.pdf. (22.10.2013).

Predlog osnove za vođenje pregovora i zaključivanje ugovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, sa predlogom zaključaka.

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/osnova_za_pregovore.pdf.

(22.10.2013). Predlog zaključka kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/priprema_pregovarackih_pozicija.pdf. (22.10.2013). Predlog zaključka kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u procesu sprovođenja analitičkog pregleda i ocene usklađenosti propisa Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije

i njihove implementacije (skrining).http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/skrining_zakljucak.pdf

f. (22.10.2013).

institucionalnih pretpostavki za što uspješnije sprovođenje planiranih mera. Procenjuje se da je značajan deo nacionalnog zakonodavstva u oblasti životne sredine do izvesne mere usaglašen sa relevantnim propisima EU. Koordinaciju aktivnosti u okviru Radne grupe za poglavlje 27. sprovodi ministarstvo nadležno za poslove životne sredine, a u grupu su uključeni predstavnici različitih organa. U toku su aktivnosti na jačanju institucionalnih pretpostavki za što uspješnije sprovođenje aktivnosti i pripremu za pregovore sa EU. Posebno značajnim se smatraju aktivnosti koje se odnose na izradu planova za sprovođenje pojedinih propisa EU, uključujući i predračun finansijskih troškova za neke od njih. Preduzete su određene mere radi pripreme projekta u okviru kojeg bi trebalo da se olakša izrada planova implementacije. Očekuje se da će aktivnosti na definisanju institucionalnih okvira za pregovore biti završene do kraja ove godine. Takođe, očekuje se da „multilateralni skringing“ bude u julu, a „bilateralni“ u novembru 2014. godine. Otvaranje pregovora za Poglavlje 27. se očekuje početkom 2015. godine, ukoliko „preduslovi“ za otvaranje pregovora ne budu „posebno ozbiljni i teški“. Predstavnik nadležnog ministarstva ocenjuje da nadležno ministarstvo ima već razvijenu saradnju sa OCD i očekuje uključivanje predstavnika OCD u pregovore, odnosno doprinos OCD unapređenju kvaliteta pripreme za pregovore kao i samih pregovara.

2. TRANSPARENTNOST POSTUPKA UČEŠĆA OCD I PRELAZNI ROKOVI

Opšti kontekst rasprave o transparentnosti postupaka učešća OCD u pregovorima o pristupanju EU određen je različitim okolnostima među kojima se neke od njih odnose na razumevanje karaktera i ciljeva EU i ciljeva pristupanja RS EU, razumevanje okolnosti, uzroka i dosadašnjih rezultata srpske tranzicije (a posebno nivo ekonomske razvijenosti), specifične okolnosti u sektoru koji obuhvata ono što je uključeno u “Poglavlje 27” (broj propisa, intersektorska međuzavisnost, složenost pojedinih propisa, itd). Pri tom bi trebalo razlikovati ciljeve, forme i pravne okvire dva povezana postupka: 1) Postupak pregovaranja i 2) Postupak usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU / transponovanja odgovarajućih propisa EU u nacionalnih pravni sistem uz vođenje računa o dosadašnjim rezultatima reforme privrede i društva. U vezi sa ovim posebno je naglašen značaj pitanja sprovođenja propisa, budući da praksa pokazuje probleme u sprovođenju nekih propisa za koje se smatra da su već usaglašeni sa propisima EU.

Transparentnost i prelazni rokovi su dve povezane dimenzije pregovora o pristupanju i postupka usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU. U središtu oba pitanja je pitanje položaja i uloge javnosti pri čemu je moguće preispitivanje nekoliko posebnih pitanja kao što su: da li je postojeći nivo transparentnosti zadovoljavajući (pitanje kriterijuma, ciljeva, opštih indikatora transparentnosti itd), zatim da li su nam potrebni određeni prelazni rokovi (imajući u vidu nivo razvijenosti države, razvijenost infrastrukture u oblasti životne sredine, itd). Posebno je naglašen značaj transparentnosti i značaj prelaznih rokova za sagledavanje posledica preuzimanja obaveza i posledica odlaganja rokova za primenu propisa, odnosno preuzimanje obaveza. U ovom kontekstu, podvučeno je pitanje odsustva dosledne primene Analiza efekata zakona (propisa), kao izvora mogućih problema u postupku pregovaranja, odnosno u kasnijoj primeni propisa.

Ukazano je na otvorena pitanja i moguće dileme u pogledu obezbeđivanja transparentnosti različitih faza postupka pregovaranja (od „skrininga“ do završne faze pregovaranja) i to: transparentnost procene usaglašenosti nacionalnih propisa sa propisima EU; transparentnost definisanja pregovaračke pozicije zemlje; transparentnost donošenja propisa u postupku usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU; transparentnost Analize efekata propisa; transparentnost izrade planova implementacije pojedinih propisa; transparentnost pregovaranja o prelaznim rokovima; transparentnost zaključivanja međunarodnih ugovora; itd.

Ukazano je na bojazan da postojeći normativni okvir u RS ne obezbeđuje dovoljno transparentnosti ni za jednu fazu procesa pregovaranja. Takva procena je zasnovana na rezultatima analize postojećih normativnih pretpostavki za učešće javnosti u donošenju propisa i formulisanju politika, izradu platformi za međunarodne susrete, ratifikaciju međunarodnih ugovora, itd. Posebno su naglašeni problemi u obezbeđivanju transparentnosti procesa donošenja propisa, odnosno učešća javnosti u postupku donošenja propisa, učešću javnosti u postupku usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU, izradi analize efekata propisa, itd.

Kako se polazi od pretpostavke da je jedan od ključnih elemenata pregovara ugovaranje prelaznih rokova za primenu nekih propisa, to je naglašen i značaj obezbeđivanja potpune usaglašenosti nacionalnih propisa sa propisima EU do momenta pristupanja EU. Analiza dinamike donošenja propisa u oblasti životne sredine koja je postojala u Republici Hrvatskoj, kao najnovijoj članici EU, pokazuje da ova država nije obezbedila potpunu usaglašenost nacionalnih propisa sa propisima EU u momentu pristupanja ovoj organizaciji (1. jula 2013.), što jasno ukazuje na postojanje i drugih uslova za prijem u ovu organizaciju.⁴

Što se tiče prelaznih rokova, analiza ugovora o pristupanju EU, koje su zaključile države koje su pristupile ovoj organizaciji 2004, 2007. i 2013. godine, pokazuje da se može reći da postoji opšta praksa država kandidata, odnosno država koje pristupaju EU, da sa državama

⁴ Za šire videti obrazloženja predloga nekih zakona koje je Hrvatski sabor usvojio u poslednjoj fazi usaglašavanja propisa, neposredno pre nego što je ova država postala članica EU (1.7.2013). Na primer: https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=23139. (23.8.2013).
https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=25064 (23.8.2013).

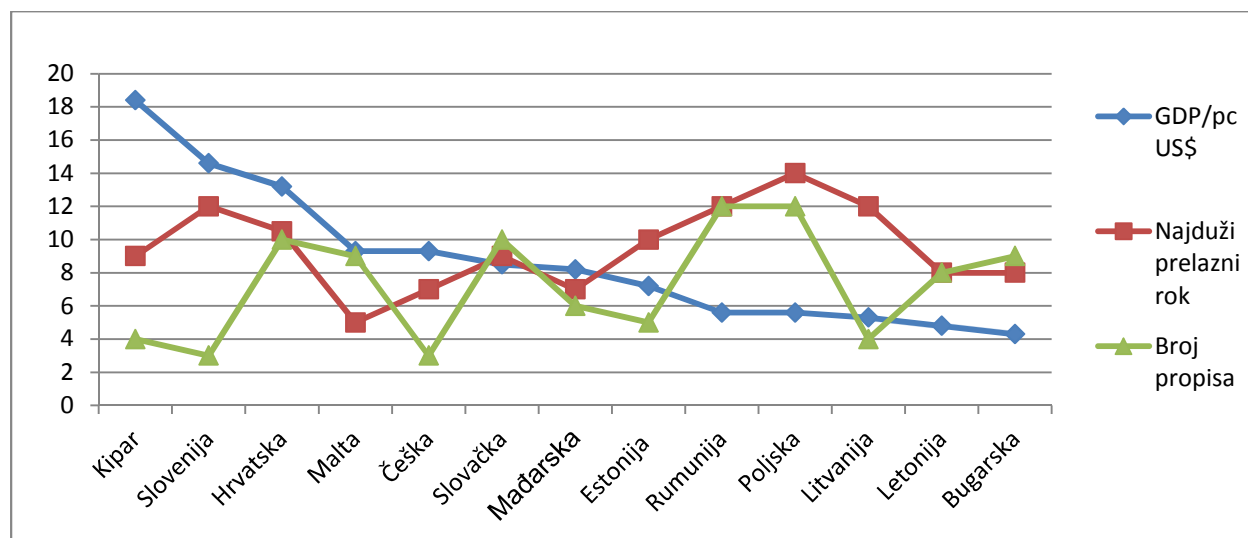
https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=21800 (24.8.2013).

https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=24723. (24.8.2013).

https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=24796. (23.8.2013). Interesantno je da je Evropska komisija u svom izveštaju od 10. oktobra 2012. godine (skoro devet meseci pre datuma prijema i više meseci pre nego što je Hrvatski sabor doneo propise kojima je obezbeđena usaglašenost nacionalnih propisa sa propisima EU u delu za koji je to obezbeđeno) konstatovala da „Hrvatska općenito ispunjava obveze i zahtjeve koji proizlaze iz pristupnih pregovora i trebala bi biti sposobna provoditi pravnu stečevinu od dana pristupanja u područjima ... *okoliša*. Ipak, u tim poglavljima i dalje su nužni povećani naponi ...“ „U području *okoliša*, povećani su naponi potrebni kako bi se osigurala pravilna primjena i provedba zakonodavstva. U dijelu koji se odnosi na klimatske promjene, potrebno je hitno poduzeti korake kako bi se bilo u mogućnosti primjenjivati pravnu stečevinu do dana pristupanja. Potrebno je ojačati administrativnu sposobnost, osobito u dijelovima koji se odnose na klimatske promjene, kontrolu industrijskog onečišćenja i upravljanje rizikom, zaštitu prirode i kemikalije. Potrebno je povećati ulaganja u svim sektorima, no ponajviše u područjima kvalitete zraka, kontrole industrijskog onečišćenja i upravljanja rizikom, vode i otpada. Posebnu pozornost treba posvetiti pravovremenom ispunjenju obveza u područjima otpada te kontrole industrijskog onečišćenja i upravljanja rizikom. Kvalitetu procjene učinaka projekata na okoliš treba značajno unaprijediti.“ Evropska Komisija, *Radni dokument Komisije, Sveobuhvatno izvješće o praćenju Hrvatske priloženo uz Priopćenje Komisije Europskom Parlamentu i Vijeću o glavnim nalazima Sveobuhvatnog izvješća o praćenju pripremljenosti Hrvatske za članstvo u EU-u*, {SWD(2012) 338}, Bruxelles, 10. listopada 2012. http://www.mvpe.hr/files/file/2012/121108_izvjesceEK.pdf. (22.8.2013), str. 16.

članicama EU ugovoraju prelazne rokove za određene grupe propisa. Sve države su ugovarale prelazne rokove za primenu nekih propisa u oblasti: upravljanja vodama, upravljanja otpadom, sprečavanja industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom. Nekoliko njih je ugovorilo prelazne rokove za propise u oblasti zaštite vazduha. Prelazni rok za propis u oblasti zaštite prirode samo je jednom ugovoren, a jedna država je ugovorila i prelazne rokove za propis iz grupe koja se odnosi na hemikalije, odnosno dva propisa koji se odnose na horizontalno zakonodavstvo. Dužina ugovorenih prelaznih rokova se kreće od šest meseci do 13 godina.

Grafikon 1: Prikaz odnosa između GDP/pc (u godini pred prijem u EU), najdužih prelaznih rokova i broja propisa za koje su ugovoreni prelazni rokovi.



Izvor: ugovori o pristupanju EU (videti listu referenci)

Osim toga, analiza pokazuje da broj propisa i dužina prelaznih rokova (u odnosu na nivo razvijenosti meren GDP/pc) počinju naglo da rastu na nivou ispod 6 000 \$.⁵

Jedno od pitanja koje na poseban način određuje (ne)mogućnost učešća OCD u pregovaračkom procesu je opšti položaj OCD i drugih subjekata sistema. Pored nejasnog normativnog okvira ukazano je na probleme koji su povezani sa (realnim) kapacitetima OCD da učestvuju u pregovaračkom procesu, zatim na pitanje kapaciteta organa javne uprave da

⁵ Moguće je da bi detaljnija analiza stanja životne sredine u sektorima za koje su ugovarani prelazni rokovi pokazala neke tendencije na osnovu kojih bi mogao da se objasni i, na neki način, predvidi položaj država koje se sada nalaze u fazi pristupanja EU.

procenjuju mogućnosti za preuzimanje obaveza, za organizovanje pregovora, za prihvatanje stavova OCD, itd. Posebnim se može smatrati pitanje kapaciteta i zainteresovanosti privrednog sektora.

Ukratko, procenjuje se da je (ne)mogućnost učešća OCD u pregovaračkom procesu uslovljena sa nekoliko činilaca kao što su: normativno (ne)jasna pozicija OCD; (ne)postojanje pretpostavki za odgovarajuću transparentnost pregovaračkog procesa i postupaka koji su povezani sa njim (proces usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU,...); (ne)definisane ili (ne)precizno definisane procedure; kapaciteti OCD da daju efektivan doprinos; kapaciteti organa državne uprave da organizuju transparentan proces; složenost propisa EU koji se prenose u nacionalni pravni sistem; pretpostavke o potrebi visokog nivoa specijalističkih znanja u određenim oblastima; (ne)spremnost društva da prihvati nove vrednosti, standarde, itd. da razume pojedine elemente procesa evropskih integracija; itd. Kao rizike usled odsustva transparentnosti postupaka u pregovaračkom procesu, istaknute su sledeće moguće posledice: definisanje (ne)realne, (ne)povoljne pregovaračke pozicije zemlje; uticaj na imidž zemlje, ugovaranje (ne)realnih prelaznih rokova; posledice koje bi mogle da proizađu iz podrške /ili odsustva podrške javnosti; itd.

Ukazano je da bi učešće OCD doprinelo transparentnosti pregovaračkog procesa iako se ne može reći da bi to značilo i potpunu garanciju transparentnosti. U svakom slučaju, trebalo bi jasno razlikovati obezbeđivanje transparentnosti pregovaračkog procesa uz učešće OCD u pregovaračkom timu, odnosno mogućnosti obezbeđivanja transparentnosti procesa u slučaju da OCD ne budu bile deo pregovaračkog tima.

Imajući sve ovo u vidu, ukazano je na značaj pitanja načina organizovanja praćenja pregovaračkog procesa, pitanja organizovanja komunikacija sa pregovaračkim timom, itd. Podsećajući na pitanje da li OCD imaju kapacitet da pomognu pregovore o pristupanju (tj. da li, i na koji način, OCD stvarno mogu doprineti unapređenju kvaliteta pregovora o pristupanju?) ukazano je na značaj mogućeg odgovora na pitanje „zašto državna uprava (ne)želi OCD kao partnere?“

3. ZNAČAJ I MODALITETI UČEŠĆA OCD U PREGOVARAČKOM PROCESU: ULOGA KANCELARIJE ZA SARADNJU SA CIVILNIM DRUŠTVOM

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom izražava punu spremnost da podrži i pomogne učešće OCD u pregovaračkom procesu. Ukazano je da je Vlada RS već donela dokumente koji obezbeđuju da se pregovarački proces u ovoj fazi odvija nesmetano i da je predviđena mogućnost učešća OCD u pregovaračkim timovima. Uloga Kancelarije se vidi „kroz učešće u nekoliko pregovaračkih grupa“ (ukupno 10, uključujući i grupu za poglavlje 27). Prema procenama predstavnika Kancelarije, Kancelarija „predstavlja ... kanal komunikacije i saradnje u prvo vreme dok mehanizma još ne postoji.“ U ovoj početnoj fazi pregovaračkog procesa Kancelarija se „profilisala kao jedan kanal saradnje ... između organa državne uprave koji učestvuju u pregovaračkim grupama ... i organizacija civilnog društva.“ Kancelarija će imati i stalnog predstavnika u radu „Saveta koordinacionog tela za proces pristupanja“.

Kancelarija je do sada preduzela različite aktivnosti na planu pripreme i jačanja uključivanja OCD u pregovarački proces kroz organizaciju „obuka, treninga ili seminara za organizacije civilnog društva“ koji su bili namenjeni članovima tzv. SEKO mreža. Kancelarija

planira da nastavi sa ovim obukama i tokom naredne godine nakon što se definišu teme u skladu sa „potrebama i očekivanjima“ OCD. Kancelarija je, na inicijativu ministarstva nadležnog za poslove državne uprave i Ministarstva unutrašnjih poslova, organizovala „javni veb skringing“ za OCD koje prate aktivnosti obuhvaćene poglavljem 23, tokom održavanja „eksplanatornog skringinga i analitičkog pregleda zakonodavstva“ za ovo poglavlje. U prenosu „skringinga“ tokom dva dana učestvovalo je oko „dvadesetak“ OCD. Slično se planira i za poglavlje 24, s tim što je planirano i prikupljanje pitanja.

Procenjuje se da OCD imaju „dovoljno znanja i ekspertize koja će omogućiti da se na kraju dođe do rešenja koja su najprihvatljivija i najpozitivnija za društvo i privredu u celini“. Značaj učešća OCD i stručne javnosti vidi se u jačanju „legitimnosti“ procesa. U toku su aktivnosti u okviru kojih bi trebalo da se definišu „mogući scenariji za uključivanje organizacija civilnog društva u proces pregovora.“ Kancelarija je pripremila „Nacrt smernica o uključivanju zainteresovane javnosti u proces donošenja odluka“ i on je sada „u procesu konsultacija sa javnosti,“ ... „pre svega putem interneta.“ Iako opšti po svom karakteru, dokument „predviđa obavezu davanja feedback-a o ... komentarima i predlozima.“ Na kraju će biti pripremljen „praktični priručnik za organe državne uprave.“

4. PROCENA SPREMNOSTI I KAPACITETA LOKALNE SAMOUPRAVE ZA UČEŠĆE U PREGOVORIMA

Procenjuje se da su jedinice lokalne samouprave zainteresovane za učešće u pregovorima o pristupanju EU posebno imajući u vidu činjenicu da je lokalna samouprava nadležna za primenu jednog značajnog dela propisa u oblasti životne sredine. Stalna konferencija gradova i opština već izvesno vreme preduzima mere pripreme i uključivanja predstavnika jedinica lokalne samouprave u proces evropskih integracija. Preko predstavnika gradova i opština već su se uključivali u rad evropskih institucija, u kojima je to bilo moguće.

Stalna konferencija gradova i opština ima dobru saradnju sa Kancelarijom za evropske integracije i predstavnici lokalne samouprave su uključeni u trenige i različite druge vidove obuke koja se organizacije.⁶ Ukazano je na nekoliko problema sa kojima se suočava lokalna samouprava u sprovođenju aktivnosti koje se odnose na evropske integracije. Rokovi u kojima se traži mišljenja od Stalne konferencije su ponekad kratki te je teško ostvariti koordinaciju i dati kvalitetno mišljenje o nekom pitanju. Ukazano je na problem diskontinuiteta u radu nadležnog ministarstva uslovljen promenom vlasti i postavljanjem novih kadrova na rukovodeća mesta.

Procenjuje se da je za kvalitetno sprovođenje aktivnosti u ovoj oblasti potrebno „veliko znanje“ i da bi trebalo preduzeti potrebne mere radi uključivanja stručnjaka iz inostranstva, organizovanja obuka za sve nivoe administracije i OCD. Ovo naročito zbog toga što je broj propisa EU u ovoj oblasti ogroman i zahteva specijalistička znanja.

Nerealno sagledavanje rokova za primenu propisa već je uočeno kao ozbiljan problem. Jedan od takvih primera je Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja, koji je donet 2004. godine i za koji je već sada jasno da ne može da se primenjuje predviđenom dinamikom, zbog čega će biti traženo produženje predviđenog roka. Ukazano je da moguće

⁶ Procenjuje se da bi pristuvo predstavnika Kancelarije za evropske integracije doprinelo boljem razjašnjenju nekih pitanja.

posledice nerealnog sagledavanja rokova u vidu primene strogih kazni zbog nesprovođenja propisa EU (nakon prijema države u EU).

Bez međunarodne saradnje i pomoći inostranih partnera teško će se aktivnosti u oblasti pristupanja RS EU obaviti na kvalitetan način. Podizanje kapaciteta lokalne samouprave ostvaruje se kroz projekat koji podržava Švedska.

Formirana je i „mreža eko-poverenika u Stalnoj konferenciji gradova i opština.“⁷ Procenjuje se da će ovaj mehanizam omogućiti lakšu koordinaciju i efikasnije obavljanje poslova u oblasti životne sredine u odnosu na način kako je to do sada funkcionisalo u okviru Odbora za zaštitu životne sredine.

Stalna konferencije gradova i opština stalno ukazuje jedinicama lokalne samouprave na značaj uključivanja OCD u svoje aktivnosti. Ostvaruje se saradnja i sa Arhus centrima. Namera je Stalne konferencije gradova i opština da ovu saradnju dalje unapređuje kroz „mehanizme formiranja saveta za zaštitu životne sredine, zelenih saveta, zelene odborničke stolice,“ itd.

5. PRINCIPI UČEŠĆA OCD U PROCESU PRISTUPNIH PREGOVORA U POGLAVLJU 27

Polazeći od širih ciljeva članstva u EU, učešće OCD u procesu pristupnih pregovora trebalo bi da bude zasnovano na nekoliko ključnih principa i odgovarajućoj pravnoj utemeljenosti. Ukazano je na ozbiljnost pregovaračkog procesa budući da će krajnji rezultat procesa biti, između ostalog, otvaranje tržišta i izlaganje privrede kriterijumima međunarodne konkurentnosti sa svim implikacijama po položaj pojedinih preduzeća, privrednih grana, itd.

Procenjuje se da bi se tokom pregovaračkog procesa trebalo pridržavati, između ostalog, i sledećih principa: korišćenje iskustava OCD u državama koje su prošle pregovarački proces,⁸ princip učešća javnosti, uključivanje javnosti u ranoj fazi pripreme i donošenja normativnih akata, princip javnosti pregovaračkog procesa, potpuni pristup javnim dokumentima, princip poštovanja vladavine prava, princip odgovornosti nosilaca javnih funkcija, princip odgovornosti OCD, i princip vertikalne i horizontalne koordinacije. Posebno je naglašen značaj uključivanja javnosti u ranoj fazi pripreme propisa, odnosno planskih dokumenata dok su sve opcije još uvek otvorene. U tom smislu je neophodno obezbediti doslednu primenu standarda propisanih Arhuskom konvencijom.⁹

U vezi sa pitanjem reprezentativnosti OCD naglašena je veza između pregovaračkog procesa, odnosno procesa kreiranja javnih politika čiji krajnji cilj treba bude ostvarivanje opšteg interesa, tj. „javnog dobra.“ Na osnovu iskustva OCD u drugim državama istaknut je značaj „diversifikacije kada je u pitanju učešće civilnog društva po oblastima“, odnosno potreba odgovarajuće procene spremnosti i kapaciteta OCD da kompetentno učestvuju u pregovaračkom procesu. Ukazano je na problem koji proističe iz činjenice da učešće OCD u pregovorima

⁷ Bilo je planirano da se konstitutivni sastanak održi 10. oktobra 2013. godine.

⁸ Ukazano je na neke najznačajnije elemente iz iskustva Slovenije, Hrvatske i Crne Gore, kao i spremnost OCD iz ovih država da pomognu OCD u RS.

⁹ Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, koju je Republika Srbija ratifikovala („Službeni glasnik RS – Međ. ug.“, br. 38/09).

finansijski nije podržano od strane države što može da predstavlja „fingiranu transparentnost procesa.“ Posebno je naglašen značaj i uloga Narodne skupštine kao „nosioca suvereniteta.“

6. ZNAČAJ UČEŠĆA PRIVREDNOG SEKTORA U PROCESU PRISTUPNIH PREGOVORA U POGLAVLJU 27

Značaj učešća poslovnog sektora u procesu pristupnih pregovora proističe iz činjenice da se najveći broj propisa EU odnosi, na različite načine, prvenstveno na poslovni sektor. Otuda zainteresovanost za praćenje procesa evropskih integracija, a posebno u delu koji se odnosi na usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima EU i stvaranje uslova za njihovo sprovođenje. Već postoji jedan broj primera koji ukazuju na to da priprema i usvajanje propisa u pravnom sistemu RS, uključujući i usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima EU nisu regulisani i ne sprovode se na način da se obezbeđuje potpuno i realno sagledavanje interesa privrede i društva u RS. Postojanje pravnih praznina ili nemogućnost primene nekih normi najčešća su manifestacija takvog stanja. Primena Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, koji je usvojen pre 9 godina (2004. godine), jedan je od primera nerealnog sagledavanja kapaciteta subjekata sistema zaštite životne sredine. Od preko 180 privrednih subjekata koji podležu obavezama iz ovog zakona do sada je samo 3 prošlo proceduru i dobilo dozvolu. Ovome treba dodati i „nežurnost birokratije“ kao jedan od činilaca koji doprinosi sporom ili nepotpunom sprovođenju propisa. Poseban problem predstavlja primena propisa kojima se regulišu granične vrednosti emisija u vazduh, zatim granične vrednosti emisija u vode i rokovi za njihovo dostizanje. Primena propisa u oblasti upravljanja otpadom je naročit problem. Zbog neobaveštenosti privrednog sektora i „nedostatka resursa“ stvaraju se okolnosti koje pogoduju nepoštovanju propisa. Poseban je problem sprovođenje obaveza koje se odnose na izveštavanje o otpadu Agencije za zaštitu životne sredine, gde je propisima predviđen jedan način izveštavanja, a Agencija zahteva drugi način. Zbog komplikovane procedure neki privrednici su odustali od podnošenja izveštaja.¹⁰ U vezi sa primenom propisa u oblasti upravljanja otpadom je i problem „pronalaženja i izbora adekvatnih lokacija za skladištenje i tretman otpada, naročito opasnog“.¹¹ Postoji pravna praznina u delu koji se odnosi na regulisanje postupanja sa otpadnim autobusima i kamionima. Postojećom uredbom kojom se reguliše postupanje sa otpadnim vozilima nije regulisano postupanje sa ovim kategorijama otpadnih vozila.

Problem i izvesna „pometnja“ su nastali i ukidanjem Agencije za hemikalije¹² „jer su snabdevači smatrali da više nemaju obavezu koju propisuje Zakon o hemikalijama pa nisu prijavljivali hemikalije u registar, nisu angažovali savetnika za hemikalije...“ Takođe, treba spomenuti i činjenicu da nadležno ministarstvo nije do sad izdalo ni jednu saglasnost na izveštaj o bezbednosti i plan zaštite od udesa (tzv. Seveso dokumenta). Procenjuje se da primena članova 60g i d. Zakona o zaštiti životne sredine nije moguća ukoliko se radi o novom Seveso

¹⁰ Međutim, treba imati u vidu značaj podnošenja izveštaja Agenciji budući da se na osnovu podataka koji se podnose Agenciji pišu zvanični izveštaji, pripremaju planski i strateški dokumenti, itd.

¹¹ Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji je sačinio i posebnu analizu o tom problemu. Za šire videti: <http://epokret.nbgcreator.com/srpski/news/article/predstavljen-predlog-istrazivackog-foruma-upravljanje-opasnim-otpadom-u-srbiji>. (15.10.2013).

¹² Videti Zakon o izmenama Zakona o hemikalijama (Sl. glasnik RS, br. 93/12).

postrojenju. Najčešće primedbe članova tehničke komisije koja učestvuju u ocenjivanju te dokumentacije za Seveso postrojenja upravo se odnose na same procedure i uputstva koje operateri izrađuju. Primedbe se uglavnom odnose na sadržaj, nivo detaljnosti, jasnosti, način izrade, način postavljanja istih u sklopu postrojenja, budući da nigde nije propisan sadržaj i obim tih procedura.¹³ Osim toga, zahtevi koji se postavljaju pred privedu (i koji će se još oštrije postavljati) odnose se na uslove za vršenje određenih proizvodnih aktivnosti, zahtevaju se određene performanse u životnoj sredini koje proizvodne aktivnosti moraju da zadovolje u odnosu na standarde kvaliteta životne sredine, standarde emisija, zahteve energetske efikasnosti, industrijsku bezbednost, odgovorno upravljanje prirodnim resursima, itd. Sve to zahteva značajne investicije u narednim godinama zbog čega nam trebaju i realne procene mogućnosti privrede i društva.

7. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1. (Ne)mogućnosti učešća OCD u pregovorima o pristupanju EU, ili u aktivnostima u vezi sa pregovorima o pristupanju, određene su normativnim pretpostavkama u vidu postojećih propisa kojima se regulišu položaj OCD, funkcionisanje državne uprave, procedura pripreme i u usvajanja propisa i procedura vođenja pregovora i zaključivanja međunarodnih ugovora, itd.
2. Opšta je procena da postojeći normativni okvir u RS ne garantuje zadovoljavajući nivo transparentnosti i učešća OCD u pregovaračkom procesu i drugim aktivnostima od značaja za odvijanje pregovaračkog procesa. Preporučuje se preduzimanje mera radi pripreme i usvajanja izmena propisa kojima se reguliše zakonodavni proces u RS.¹⁴
3. Ključnim elementom od značaja za pregovarački proces smatra se sposobnost realnog sagledavanja interesa i mogućnosti RS da preuzme i sprovede propise EU, odnosno sposobnost realne procene i pripreme objektivno utemeljene argumentacije za ugovaranje odgovarajućih prelaznih rokova.
4. Procenjuje se da se analiza efekata propisa u pravnom sistemu RS (ovakva kakva postoji) ne primenjuje dosledno i da postojeća pravila koja regulišu ovu proceduru nisu garancija realnog sagledavanja interesa i mogućnosti RS i transparentnosti postupka. Preporučuje se hitno preduzimanje mera radi izmene postojeće procedure koja se odnosi na analizu efekata propisa s ciljem stvaranja pretpostavki da se potencijalne implikacije donošenja pojedinih propisa i njihovog usaglašavanja sa propisima EU sagledaju u celini i pre donošenja propisa, uz mogućnost odgovarajućeg pozicioniranja zainteresovanih subjekata.
5. Konstatovano je da organi državne uprave nadležni za poslove životne sredine preduzimaju potrebne mere radi stvaranja uslova za odvijanje pregovaračkog procesa. Prema procenama predstavnika organa uprave nadležnog za poslove životne sredine uspešna saradnja sa OCD se odvija već duži period uz očekivanje da će ona biti unapređivana.

¹³ U praksi to operateri često poistovećuju sa standardima ISO koji nisu obavezujući za preduzeća, dok je plan zaštite od udesa obavezan dokument za dobijanje dozvole.

¹⁴ Predlozi sadržani u Predlogu strategije regulatorne reforme u Republici Srbiji za period od 2013. do 2016. godine do izvesne mere unapređuju ovaj proces, ali i dalje staju otvorena neka pitanja od značaja za obezbeđenje transparentnosti postupaka i učešće javnosti.

6. Konstatovano je da dokumenti koje je usvojila Vlada RS, a koji se odnose na učešće OCD u pregovaračkom procesu, pružaju „mogućnost“ učešća OCD u pregovaračkim grupama (nešto između prakse koju su primenjivale Slovenija i Crna Gora). To bi trebalo da znači da će pregovaračke grupe procenjivati da li i kada treba da uključe predstavnika OCD. Procenjuje se da ova „mogućnost“ učešća nije precizno određena što doprinosi postojanju značajnih dilema i ne jasnoća oko načina uključivanja OCD.
7. Pored „mogućnosti“ učešća uključivanja OCD u pregovaračke grupe razmotrene su mogućnosti učešća OCD van formalnog članstva u pregovaračkoj grupi. U tom smislu, naglašen je značaj monitoringa pregovaračkog procesa. Uloga OCD u monitoringu pregovaračkog procesa se podrazumeva i postoji potreba da se izgradi najpodesniji mehanizam saradnje OCD u sprovođenju monitoringa.
8. Snažno je naglašena potreba da se pravno uredi pitanje mogućnosti pristupa dokumentima koji nastaju u pregovaračkom procesu ili se na drugi način odnose na njega. Procenjuje se da bez preciznog definisanja koja vrsta dokumenata, i na koji način će biti dostupna javnosti, nije moguće potpuno uključivanje OCD u ovaj proces. Predlaže se izrada posebnog propisa koji bi regulisao ova pitanja.
9. Pitanje načina organizovanja i koordinacije aktivnosti OCD u pregovaračkom procesu smatra se i dalje otvorenim. Naglašen je značaj odgovornosti OCD koje budu učestvovala u pregovaračkom procesu. Predloženo je tzv. „ciljno uključivanje OCD“ i izrada kriterijuma za predlaganje i izbor OCD.
10. Naglašen je značaj organizovanja učešća OCD u pregovaračkom procesu na unapred definisanim principima, što podrazumeva i doslednu primenu odredaba Arhuske konvencije.
11. Konstatovano je postojanje nekoliko mehanizama saradnje OCD u ostvarivanju ciljeva tokom pregovaračkog procesa. Ne postoji saglasnost oko daljeg korišćenja SEKO mehanizma.
12. Ukazano je na pitanje interesnog povezivanja i mogućnosti „lobističkog“ delovanja različitih subjekata radi ostvarivanja pojedinačnih interesa u pregovaračkom procesu, što bi moglo uticati i na aktivnosti OCD.
13. Postoji saglasnost OCD, da „Nacionalni konvent o EU“ može da posluži kao „platforma“ za delovanje OCD i učešće u aktivnostima koje se odnose na pregovarački proces.
14. I pored različitih procena kapaciteta OCD za kompetentno uključivanje u pregovarački proces, za deo OCD je procenjeno da imaju stručna i druga znanja koja mogu doprineti unapređenju kvaliteta pregovaračkog procesa. Kod značajnog dela OCD postoji saglasnost o spremnosti da daju svoj doprinos učešćem u pregovaračkom procesu. Preporučuje se preduzimanje potrebnih mera radi jačanja kapaciteta OCD za ostvarivanje njihove uloge i aktivnog učešća u pregovaračkom procesu.
15. Konstatovano je da učešće predstavnika lokalne samouprave u pregovaračkom procesu stvara osnovu za jasnije profilisanje mogućnosti i specifičnih interesa lokalne samouprave. Očekuje se da organizovanje „eko-poverenika“ u jedinicama lokalne samouprave doprinese jasnijem i stručnijem artikulisanju interesa lokalne samouprave. Posebno je naglašeno pitanje značaja dalje izgradnje kapaciteta jedinica lokalne samouprave.
16. Ukazano je postojanje (ili najave) nekoliko projekata koji bi trebalo da unaprede stanje kapaciteta nadležnih organa radi pripreme i kvalitetnijeg odvijanja pregovora o

pridruživanju. Predloženo je da se intenziviraju naponi radi efikasnijeg korišćenja mogućnosti koje pružaju projekti u okviru međunarodne pomoći.

17. Konstatovano je da je Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom u svojim dosadašnjim aktivnostima učinila značajan napor na upoznavanju OCD sa različitim pitanjima od značaja za proces evropskih integracija. Na izvestan način se otvorenim može smatra uloga ove kancelarije, posebno u delu koji se odnosi na organizovanje i modalitete dalje saradnje sa OCD.
18. Procenjuje se da bi snažnija uloga Narodne skupštine mogla doprineti transparentnosti pregovaračkog procesa. Zbog toga se predlaže da se preciznije definiše uloga Narodne skupštine i mogućnost učešća OCD u njenim aktivnostima.

IZBOR IZ LITERATURE

Nacionalni dokument:

-Odluka o obrazovanju pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_pregovaracki_tim.pdf. (22.10.2013).

-Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji.

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_kt.pdf. (22.10.2013).

-Predlog osnove za vođenje pregovora i zaključivanje ugovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, sa predlogom zaključaka.

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/osnova_za_pregovore.pdf. (22.10.2013).

-Predlog zaključka kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/priprema_pregovarackih_pozicija.pdf. (22.10.2013).

-Predlog zaključka kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u procesu sprovođenja analitičkog pregleda i ocene usklađenosti propisa Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije i njihove implementacije (skrining).

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/skrining_zakljucak.pdf. (22.10.2013).

Propisi RS:

-Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa („*Sl. glasnik RS*”, br. 21/10).

-Poslovnik Narodne skupštine RS („*Sl. glasnik RS*“, br. 52/10).

Poslovnik Vlade („*Sl. glasnik RS*“, br. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11 i 37/11, 30/13).

- Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) („*Sl. glasnik RS*“, br. 83/2008).
- Zakon o državnoj upravi („*Sl. glasnik RS*“, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010).
- Zakon o Narodnoj skupštini („*Sl. glasnik, RS*“, br. 9/10).
- Zakon o potvrđivanju Konvencije o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („*Sl. glasnik RS*“ – *Međ. ugovori*, br. 38/09).

Međunarodni dokumenti:

- Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded (*OJL* 236, 23.9.2003).
- Act concerning the conditions of accession of the Republic of Bulgaria and Romania and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Annex VI, (*OJL* 157, 21.6.2005).
- Ugovor između Kraljevine Belgije, Republike Bugarske, Češke Republike, Kraljevine Danske, Savezne Republike Nemačke, Republike Estonije, Irske, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Talijanske Republike, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Velikog Vojvodstva Luksemburga, Republike Mađarske, Republike Malte, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrije, Republike Poljske, Portugalske Republike, Rumunjske, Republike Slovenije, Slovačke Republike, Republike Finske, Kraljevine Švedske, Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske (države članice Europske unije) i Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji. (*Narodne novine*, br. 2/2012).

Ostalo:

- Transparentnost Srbija:
http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1&lang=sr. (16.9.2013).