

DOMAĆA REGULATIVA I NJENA USAGLAŠENOST SA DIREKTIVAMA EU U VEZI SA ZAŠTITOM ŽIVOTNE SREDINE¹

Srdjan Redžepagić²
Mihajlo Đukić³

Apstrakt

Srbija je na putu priključenja Evropskoj uniji uskladila ili je na putu da uskladi svoje zakonodavstvo na način da ono bude u potpunosti kompatibilno sa onim u zemljama članicama. Preostala zakonska regulativa koju je potrebno usaglasiti pokriva velikih broj oblasti, ali je posebno simptomatično da će gotovo svaki treći zakon koji je potrebno usvojiti imati direktne ili indirektne veze sa ekologijom. Ova činjenica ukazuje na dve važne stvari. Prvo, regulativa EU po pitanju ekologije i zaštite životne okoline je veoma obimna i kompleksna. Drugo, Srbija na putu usklađivanja regulative u ovoj oblasti značajno zaostaje u odnosu na zemlje članice ali i na ostale zemlje kandidate za članstvo. Takođe, činjenice u pogledu zagađenosti, emisije štetnih gasova i ekoloških standarda potvrđuju da je potrebno veoma hitno učiniti sve kako bi se postojeći i budući propisi bolje primenjivali i kako se ne bi dalje ugrožavala životna sredina. Smanjenje zaostajanja za susedima po ovim aspektima biće najbolji dokaz da li se u sprovođenju ovih namera uspelo.

Ključne reči: zaštita životne sredine, ekologija, direktive EU, domaća regulative

¹ Ovaj rad je deo istraživačkog projekta pod šifrom 47009 (*Evropske integracije i društveno-ekonomske promene privrede Srbije naputu ka EU*), finansiranog od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije. Ovaj rad je deo istraživačkog projekta pod šifrom 179015 (*Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU*), finansiranog od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

² Dr Srdjan Redžepagić, naučni saradnik, Institut ekonomskih nauka, Beograd, srdjan.redzepagic@ien.bg.ac.rs

³ Ma Mihajlo Đukić, istraživač-saradnik, Institut ekonomskih nauka, Beograd, mihajlo.djukic@ien.bg.ac.rs

DOMESTIC REGULATION AND ITS COMPLIANCE WITH EU DIRECTIVES CONCERNING THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT

Abstract

Serbia has in the European Union integration process adjusted or aiming to adjust its Legislation in a way to be compatible with those in member countries. Unadjusted regulative that need to be reformed cover numerous fields, although it is quite symptomatic that every third law that need to be adopted is directly or indirectly related to the Ecology. This fact indicates two important things. First, EU legislation concerning ecology and environment protection is quite large and complex. Second, Serbia on the way of legislative adjustment in this field lags comparing to EU members and other candidate countries. Also, facts concerning pollution, emissions and ecological standards confirm that urgent reform is necessary in order to provide better implementation of existing and future regulatives and stopping further environment jeopardizing. Eliminating lag in this field comparing to neighbouring countries, should be the best evidence if Serbia succeeded in its intentions.

Key words: environment protection, ecology, EU directives, domestic regulative

UVOD

Pod pojmom životne sredine se podrazumevaju prirodne i radom stvorene vrednosti u kojima čovek živi i u kome su smeštena naselja, dobra u opštoj upotrebi, industrijski i drugi objekti. Jednostavnije rečeno, životnu sredinu čini prirodno okruženje tj, voda, vazduh, zemljište, biljni i životinjski svet, klima, jonizujuće i nejonizujuće zračenje, vibracije, buka, ali isto tako i okruženje koje je stvorio čovek, naselja, razni objekti i infrastruktura. Pod pojmom zagađenja, najšire posmatrano, podrazumevaju se ukupni, ljudskom aktivnošću prouzrokovani, rezidualni tokovi, koji ulaze u životnu sredinu.

Zakonodavstvo Evropske Unije (EU) obiluje zakonskim instrumentima u domenu zaštite i unapređenja životne sredine. Postoji čitav niz propisa, direktiva, odluka, preporuka i mišljenja u različitim oblastima zaštite životne sredine od zagađenja. S tim u vezi možemo razlikovati regulative koje se odnosi na:

- (a) Opšta pitanja
- (b) Vazduh
- (c) Zaštitu voda

- (d) Prirodu
- (e) Otpad
- (f) Rizike koje donosi industrijska proizvodnja
- (g) Hemikalije
- (h) Biotehnologiju

Nije nimalo zanemarljiv uticaj ove regulative ne samo na zemlje buduće kandidate već i na one koje saraduju sa zemljama članicama. Uputstva koja se tiču dozvoljenog nivoa buke, izvoza ili uvoza opasnih materija, pojedinih tehničkih rešenja kada je u pitanju proizvodni proces, korišćenje određenih vrsta materijala u proizvodnji itd. moraju se poštovati od strane onih koji žele da u poslovnom smislu saraduju sa kompanijama u zemljama članicama. Sve ovo zapravo proizilazi iz prirode oblasti zaštite životne sredine koja je sama po sebi internacionalna. Zagađenja se šire i ugrožavaju životnu sredinu, živote ljudi i kvalitet života nezavisno od politički uspostavljenih granica.

Srpska praksa ukazuje na stagnaciju u ovoj oblasti u odnosu na evropske norme. Na putu priključenja Evropskoj uniji, značajan deo pregovora će biti posvećen premošćavanju ovog jaza. U tom smislu, u ovom radu dajemo pregled osnovne legislative Evropske unije koja se odnosi na ovu oblast, i pregled odnosnog pravnog polja u našoj zemlji. U prvom delu ovog rada predstavljamo evropsku direktivu o zaštiti životne sredine, da bi u drugom skrenuli pažnju na praksu u Srbiji, odnosno na razlike koje postoje između ovih pravnih pristupa. U trećem delu, dajemo pregled osnovnih trendova u oblasti zaštite životne sredine u Srbiji u periodu za koji su dostupni podaci, na osnovu kojih prikazujemo odnos kretanja emisije otpada i štetnih gasova i usvojene pravne regulative.

EVROPSKA DIREKTIVA O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

U cilju zaštite životne sredine na teritoriji EU, usvojena je direktiva o zaštiti okoline (Direktiva 2008/99/EC). Ova Direktiva je jedinstvena zbog pristupa koji uključuje mogućnost krivičnog procesuiranja subjekata koji krše jedno ili grupu pravila obuhvaćene Direktivom, i kao takva bi mogla u delu, ili celosti biti primenjena i u Srbiji. Zbog velikog značaja koje institucije Evropske unije pridaju održavanju i poboljšanju nivoa zaštite životne sredine, ova Direktiva uvodi elemenat krivičnog gonjenja protiv počinitelaca dela kršenja ili ugrožavanja životne sredine.

Politika Zajednice o životnoj sredini ima za cilj visok nivo zaštite okoline. Broj ekoloških krivičnih dela kao i njihovi efekti su u porastu. Takva dela predstavljaju pretnju za životnu sredinu i stoga zahtevaju odgovarajući pravni odgovor. Iskustvo je pokazalo da postojeći kazneni sistemi nisu bili dovoljni da se postigne potpuna usklađenost sa zakonima za zaštitu životne sredine. Takva saglasnost

treba da bude ojačana dostupnošću krivičnih sankcija, koji pokazuju društveno negodovanje kvalitativno različite prirode u odnosu na administrativne kazne ili mehanizam kompenzacije prema građanskom pravu.

Zajednička pravila o krivičnim delima će omogućiti da se koriste efikasne metode istraživanja i pomoći u okviru i između država članica. U cilju postizanja efikasne zaštite životne sredine, posebno postoji potreba za više kazni za ekološki štetne aktivnosti, koje obično izazivaju ili mogu da prouzrokuju znatnu štetu, uključujući i one koje se odnose na vazduh stratosfere, zemljišta, vode, životinje, kao i na očuvanje biljnih i životinjskih vrsta.

Propusti u poštovanju zakonskih obaveza mogu imati isti efekat kao i aktivno štetno ponašanje i stoga treba da budu predmet odgovarajućih kazni. Zato, takvo ponašanje treba smatrati krivičnim delom. Obaveze na osnovu ove Direktive se odnose samo na odredbe zakona navedenih u aneksima ove Direktive, a koji povlače obavezu za države članice, pri sprovođenju tog zakona, da obezbede mere zabrane.

Ova Direktiva obavezuje države članice da uvedu krivične sankcije u svoje nacionalno zakonodavstvo u pogledu ozbiljnih povreda odredaba prava Zajednice o zaštiti životne sredine. Ona ne stvara obaveze u vezi sa primenom ove kazne, ili bilo koji drugi raspoloživ sistem zakona u pojedinačnim slučajevima. Ona takođe ne uvodi odgovornosti za štete nanete životnoj sredini skladu sa pravom Zajednice ili nacionalnim zakonom.

Pošto ova Direktiva predviđa minimum pravila, države članice su slobodne da usvoje ili održe strožije mere koje se odnose na efikasno krivično pravne zaštite životne sredine. Države članice treba da pruže informacije Evropskoj komisiji o implementaciji ove Direktive, kako bi se omogućilo da se proceni njen efekat. Budući da je cilj da se obezbedi efikasnija zaštita životne sredine Zajednica može da usvoji mere u skladu sa principom supsidijarnosti. U skladu sa principom proporcionalne nacionalnosti, kako je navedeno u tom članu, ova Direktiva ne ide van onoga što je neophodno za postizanje tog cilja.

Kada sledeći zakon o pitanjima zaštite životne sredine bude usvojen, trebalo bi da precizira, gde je to moguće, na koju oblast će se ova direktiva odnositi. Ova Direktiva poštuje osnovna prava i pridržava se principa priznatih naročito u Povelji o fundamentalnim pravima Evropske unije.

Šta znači krivično delo, šta predstavljaju zaštićene vrste flore i faune?

Prema ovoj Direktivi, "protivpravno delovanje" znači kršenje:

(a) zakonodavstva usvojenog na osnovu Ugovora o EZ ili

(b) aktivnosti koje su obuhvaćene ugovorom EURATOM, zakona usvojenih u skladu sa ugovorom EURATOM, ili

(c) zakona, administrativnih regulativa država članice;

- "Zaštićene divlje životinjske" i biljne vrste su:

(a) one navedene u nacionalnom zakonodavstvu

(b) one koji su navedene u sledećim dokumentima:

- Aneks IV Direktive Saveta 92/43/EEC od 21. maja 1992 o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore,

- Aneks I, kao i iz člana 4. stav 2), Direktive Saveta 79/409/EEC od 2. Aprila 1979 divljih ptica (2);

(c) u smislu člana 3 (d), onih koji su navedeni u Aneksu A ili B Uredbu Saveta(EC) No 338/97 od 9. decembra 1996 o zaštiti vrsta divlje faune i flore regulisanjem njoj trgovinu (3);

- "stanište u okviru zaštićenog lokaliteta" znači bilo stanište vrsta na koju se odnosi oblast zaštite iz člana 4. stav 1) ili (2) Direktive 79/409/EEC, bilo prirodno stanište ili staništa vrsta za koju se lokalitet određuje kao posebna oblast zaštite u skladu sa članom 4 (4) Direktive 92/43/EEC;

- "Pravno lice" označava bilo koje pravno lice koje ima takav status prema važećem nacionalnom zakonodavstvu, osim za države ili javna tela koje sprovede vlast za javne i međunarodne organizacije.

Šta je krivično delo?

Države članice će obezbediti da sledeće ponašanje predstavlja krivično delo, kada se počini namerno i protivpravno ili makar dođe do ozbiljnog zanemarivanja:

(a) izlivanje, emisija ili unošenje količine materijala ili jonizujućih zračenja u vazduh, zemljište ili vode, što izaziva ili može izazvati smrtne posledice ili ozbiljne povrede bilo kog lica ili znatnu štetu po kvalitet vazduha, kvalitet zemljišta ili kvalitet vode, životinja ili biljaka;

(b) prikupljanje, prevoz, ili odlaganje otpada, uključujući i nadzor takvih operacija i Aftercare od deponija, uključujući i akcije preduzete kao diler ili broker (otpadom), što izaziva ili može da izazove smrt ili ozbiljne povrede bilo kog lica ili znatnu štetu na kvalitet vazduha, kvalitet zemljišta ili kvalitet vode, ili životinja ili biljaka;

(c) otpadna pošiljka, gde ova aktivnost spada u delokrug člana 2 (35) Uredbe (EC) No 1013/2006 Evropskog parlamenta i Saveta od 14. Juna 2006 na

- pošiljke otpada (1) uz šta je važno da li je u pitanju nezanemarljiva količina i da li je izvršena u jednoj ili u nekoliko povezanih pošiljki;
- (d) rad fabrike u kojoj se opasna aktivnost odvija ili u kojoj opasne materije ili preparati se skladište ili koriste i koji van fabrike izazivaju ili je verovatno da će izazvati smrt ili ozbiljne povrede osoba ili znatnu štetu po kvalitet vazduha, kvalitet zemljišta i kvaliteta vode, na životinje i biljke;
 - (e) proizvodnja, prerada, rukovanje, korišćenje, održavanje, skladištenje, transport, uvoz, izvoz ili odlaganje nuklearnog materijala ili drugih opasnih radioaktivnih supstanci koja izaziva ili je verovatno da će izazvati smrt ili ozbiljne povrede bilo kog lica ili znatnu štetu na kvalitet vazduha, kvalitet zemljišta i kvalitet vode, ili životinja ili biljaka;
 - (f) usmrćivanje, razaranje, posedovanje ili uzimanje uzoraka zaštićenih divljih vrsta flore i faune, osim u slučajevima kada ponašanje odnosi na zanemarljivu količinu takvih primeraka i ima zanemarljiv uticaj na statusom zaštite vrsta;
 - (g) trgovina jedinki zaštićenih divljih vrsta flore i faune ili delova ili njihovih derivata, osim u slučajevima kada ponašanje odnosi na zanemarljivu količinu takvih primeraka i ima zanemarljiv uticaj na statusom zaštite vrsta;
 - (h) svako ponašanje koje dovodi do značajnog pogoršanja nekog staništa unutar zaštićenog lokaliteta;
 - (i) proizvodnja, uvoz, izvoz, stavljanje u promet ili korišćenje supstanci koje oštećuju ozonski omotač.

Kazneni sistem

Države članice moraju preduzeti neophodne mere da se obezbedi da navedena krivična dela budu kažnjiva, a da su mere delotvorne, srazmerne i obeshrabrujuće u pogledu krivičnih sankcija.

Države članice moraju takođe obezbediti da se pravna lica smatraju odgovornim za dela gde su takvi prekršaji počinjeni u njihovu korist od strane bilo kog lica koje ima vodeću poziciju u pravnom licu, delujući pojedinačno ili kao deo nekog organa tog pravnog lica.

Odgovornost pravnih lica ne isključuje krivični postupak protiv fizičkih lica koja su podstrekači krivičnog dela. Države članice će preduzeti neophodne mere da obezbede da se pravna i fizička lica počinioci prekršaja kažnjavaju efikasno, a da su kazne proporcionalne i destimulativne.

Prenos u nacionalne pravosudne sisteme

Države članice moraju doneti zakone, propise i administrativne odredbe neophodne za usaglašavanje sa ovom Direktivom pre 26. decembra 2010. Kada države članice usvoje ove mere, one će sadržati upućivanje na ovu Direktivu ili će

biti praćene takvim upućivanjem prilikom njihovog zvaničnog objavljivanja. Države članice će odrediti kako će ta referenca biti sačinjena.

OSTALE REGULATIVE U POGLEDU ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Od ostalih regulativa koje se tiču zaštite životne sredine mogu se istaći:

- (a) Direktiva o kvalitetu vazduha čiji je cilj smanjenje emisije štetnih gasova u atmosferu i obezbeđenje kvaliteta vazduha prihvatljivog za ljudsko zdravlje. Ovo se planira obezbediti kroz poštovanje tačno utvrđenih standarda u pogledu kvaliteta vazduha kao i ograničenja emisije iz pojedinih izvora
- (b) Direktiva o kvalitetu voda i upravljanju vodama. Cilj ove direktive je održivo korišćenje voda na prostoru EU kao i obezbeđenje određenog kvaliteta podzemnih i nadzemnih voda. Osim toga, direktiva prepoznaje i kategoriju voda specifične namene kao što su voda za piće, rekreativno plivanje itd.
- (c) Direktiva o zaštiti prirode. Cilj ove direktive predstavlja očuvanje biodiverziteta, što uključuje i brigu o retkim biljnim i životinjskim vrstama i zaštićenim prirodnim staništima.
- (d) Direktiva o upravljanju otpadom. Prema ovoj direktivi države članice moraju da rade na smanjenju otpada kao i uvećanju procenta otpada koji se ponovo koristi. Određena količina otpada koja se ne može ponovo upotrebiti mora postojati kao posledica proizvodnog procesa. Za takav otpad propisane su precizne instrukcije koje upućuju na načine odlaganja tog otpada kako se ne bi ugrozila životna sredina.
- (e) Direktiva o industrijskom zagađenju. Njen cilj predstavlja smanjenje zagađenja vazduha, zemljišta, voda, generisanja otpada i sličnih zagađenja koja predstavljaju posledicu aktivnosti industrije.
- (f) Direktiva o hemikalijama. Osnovni cilj primene ove direktive svodi se na očuvanje ljudskog zdravlja. Mere kojima se to može postići u direktivi o hemikalijama opisane su kao one koje obezbeđuju efikasno funkcionisanje internih tržišta, stimulisane inovativnosti i konkurentnosti u hemijskoj industriji, jasno obeležavanje štetnih supstanci, kontrole rizika itd.
- (g) Direktiva o genetski modifikovanoj hrani. Njen cilj je zaštita zdravlja ljudi koje je potencijalno ugroženo stavljanjem u promet genetski modifikovanih organizama.

DOMAĆE ZAKONODAVSTVO

Kada je reč o domaćoj pravnoj praksi, oblast horizontalnog zakonodavstva je u Srbiji uređena većim brojem zakona i podzakonskih propisa. Osnovnim zakonima mogu se smatrati sledeći:

- Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS“, broj 135/04, 36/09);
- Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, broj 135/04, 36/09);
- Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, broj 135/04),;
- Zakon o slobodnom pristupanju informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, broj 120/04, 54/07);
- Zakon o ministarstvima („Službeni glasnik RS“, broj 60/08, 36/09);
- Zakon o državnom premeru i katastru („Službeni glasnik RS“, broj 72/09);
- Zakon o potvrđivanju konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuška konvencija) („Službeni glasnik RS“, 36/09).

Za sprovođenje propisa iz oblasti horizontalnog zakonodavstva nadležno je Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja (MŽSPP) i Agencija za zaštitu životne sredine (AZŽS). Za sprovođenje postupaka procene uticaja na životnu sredinu, odnosno strateške procene uticaja na životnu sredinu, nadležne su i autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, za one planove i projekte za koje dozvolu za izgradnju objekata izdaje nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno jedinica lokalne samouprave. Inspekcijski nadzor vrši Inspekcija za zaštitu životne sredine.

Inspekcija je organizovana na 3 nivoa – republička, pokrajinska i inspekcija jedinica lokalne samouprave. Generalno govoreći, smatra se da je najveći deo odredbi horizontalnog zakonodavstva EU skoro u potpunosti prenet u nacionalne propise Republike Srbije (procena uticaja na životnu sredinu, strateška procena uticaja, učešće javnosti u odlučivanju o pitanjima koja se tiču životne sredine, standardizovanje i racionalizacija izveštaja o implementaciji određenih direktiva, propisi koji se odnose na osnivanje Evropske agencije za životnu sredinu i Evropske mreže za informacije i osmatranje (EIONET)). Ostalo je da se završi transpozicija dela odredbi koje se odnose na pristup informacijama uključujući i odredbe Direktive 2007/2/EZ koja definiše osnove za uspostavljanje prostornih informacija (INSPIRE) koje su samo delimično prenete u nacionalni pravni sistem. što se tiče odredbi Direktive 2004/35/EC o odgovornosti za štete u životnoj sredini smatra se da one nisu u potpunosti prenete u postojeće nacionalno zakonodavstvo.

Radi daljeg usklađivanja sa propisima EU planirane su aktivnosti koje se odnose na:

- donošenje Nacionalnog plana za implementaciju Arhuške konvencije;
- donošenje Strategije za primenu i održavanje standarda u oblasti geoinformacija;
- usvajanje pravilnika koji bi regulisao pristup i korišćenje digitalnih prostornih podataka, kojim će se u potpunosti preneti preostale odredbe Direktive 2007/2/EZ i
- Strategiju za uspostavljanje nacionalne infrastrukture prostornih podataka.

Osim toga, postoji potreba za jačanjem institucionalnih kapaciteta republičke inspekcije, kao i jačanjem kapaciteta na lokalnom nivou za sprovođenje horizontalnog zakonodavstva.

Na kraju, potrebno je osvrnuti se i na probleme u vezi sa degradacijom životne sredine koji su specifični za Srbiju i koji zahtevaju poseban pristup. Ovi problemi apostrofirani su i u Nacionalnom planu za zaštitu životne sredine kreiranom od strane nadležnog Ministarstva. Prema ovom planu, gore navedeni institucionalni kapaciteti jedna su od najvećih prepreka rešavanju problema u vezi sa zaštitom životne sredine. Nedelotvoran sistem monitoringa i izveštavanja, neintegrisanost politike zaštite životne sredine u politike drugih sektora, neefikasno sprovođenje propisa u ovoj oblasti kao i nedostatak ekonomskih podsticaja takođe predstavljaju ozbiljne probleme. Nivo budžetskih ulaganja koji je u periodu 2001-2008. iznosio, prema nedovoljno pouzdanim podacima, svega 0,3% BDP ne može se smatrati ni približno dovoljnim. Ipak, donošenje kvalitetnih zakona i veća budžetska izdvajanja za potrebe zaštite životne sredine nisu dovoljna kako bi sistem počeo da funkcioniše. Potrebno je raditi i na formiranju svesti ljudi, pre svega onih koji se nalaze u poziciji da donose odluke o važnosti problema. U tom smislu, naši predlozi se odnose pre svega na jačanje neformalnih metoda obrazovanja ljudi kada je u pitanju zaštita životne sredine. Jedino na taj način, uz pronalaženje mehanizama da građani mnogo aktivnije sudeluju u donošenju odluka u vezi sa zaštitom okoline, može se očekivati da pokazatelji koji su predmet narednog dela ovog rada budu na zadovoljavajućem nivou.

U Srbiji se proteklih nekoliko godina, pogotovo od kada je finansijska kriza počela ozbiljnije da uzdrmava našu privredu, počelo da govori o reindustrijalizaciji, podizanju nivoa izvoza, proizvodnji proizvoda više dodate vrednosti itd. Industrijska proizvodnja koja je tokom prethodne decenije uglavnom stagnirala, a u periodu finansijske krize i značajno opadala još uvek nije na nivou od 50% one koja je bila 1990. Postavlja se pitanje, u kakvom bi stanju bila životna sredina da je industrijska proizvodnja rasla visokim stopama u prethodnim godinama. Bez namere da nipodaštavamo značaj porasta proizvodnje, ulaganja u proširenje industrijskih kapaciteta želimo samo da ukažemo na

činjenicu da ubrzani privredni rast, pogotovo rast industrijske proizvodnje mora biti praćen i rastom ulaganja u zaštitu životne sredine. Jedino na taj način razvoj jedne ekonomije može dobiti attribute održivosti. Prema sadašnjem nivou energetske efikasnosti, starosti tehnologije i (ne)racionalnosti korišćenja sirovina može se dogoditi da životna sredina bude ozbiljno ugrožena.

Kako bi se izbegli potencijalni rizici koje željeni rast i razvoj mogu imati kao svoje naličje u smislu pogoršanja kvaliteta životne sredine u Nacionalnom planu za zaštitu životne sredine navodi se spisak određenih kratkoročnih i srednjeročnih ciljeva kada je u pitanju postizanje institucionalnih kapaciteta. Među kratkoročnim merama čije je hitno usvajanje imperativ uspeha sprovođenje reformi u ovoj oblasti navode se:

- (a) Proširenje ovlašćenja Agencije za zaštitu životne sredine
- (b) Pojačanje sistema monitoringa u smislu pojednostavljenja zahteva i procedura kontrole ispunjenosti standarda u odgovarajućim oblastima
- (c) Akreditacija laboratorija koje sprovode analize značajne za životnu sredinu
- (d) Uspostavljanje efiksnijeg sistema za reagovanje u vanrednim situacijama

Kada su u pitanju srednjeročne mere, one se uglavmo svode na poboljšanje primene usvojenih zakona. Jedna od suštinskih mera koja mora biti sprovedena je reforma Fonda za zaštitu životne sredine. Na srednji rok, potrebno je naći načine da se povećaju prihodi ovog fonda. Svakako, kao rezultat boljeg sistema kontrole i jačanja svesti ljudi, prihoda fonda bi u narednom periodu svakako trebalo da rastu.

Takođe, naše je mišljenje da bi trebalo po ugledu na razvijene zemlje stvoriti mehanizme motivacije ljudi da se odgovornije odnose prema svojoj okolini i na taj način eliminisati rashode koje taj neodgovoran pristup prouzrokuje. Jedan od tipičnih primera može biti upravljanje otpadom. Po mnogima, to je jedan od najozbiljnijih problema u vezi sa životnom sredinom kod nas. Dominantan način upravljanja otpadom je uglavnom odlaganje na lokalne deponije. Usvojena regulativa koja je u potpunosti usklađena sa principima *Acquis Communautaire* još uvek nije dala prave rezultate. Korišćenje otpada kao alternativnog goriva je tek u začetku, postrojenja za spaljivanje otpada još uvek ne postoje. U takvoj situaciji, jedino finansijski mehanizmi motivisanja ljudi i kompanija u smislu prikupljanja otpada mogu dati rezultate, Jedna od mera svakako mora biti podizanje cene usluga prikupljanja otpada na ekonomski nivo.

PREGLED OSNOVNIH TRENDOVA

Pošto smo u prva dva dela dali osvrt na osnovnu evropsku i srpsku pravnu regulativu i osnovne faktore koji ugrožavaju životnu sredinu u Republici Srbiji, u ovom delu dajemo pregled osnovnih trendova u oblasti zaštite životne sredine,

čime nameravamo da ukažemo na efikasnost prenošenja evropskih pravnih normi u Srbiju, odnosno na stepen efikasnosti njihove primene. Postoji veliki broj oblasti zaštite životne sredine. Evo samo nekih primera trenutnog stanja životne sredine iz kojih se jasnije vidi nemar ljudi za svoju okolinu.

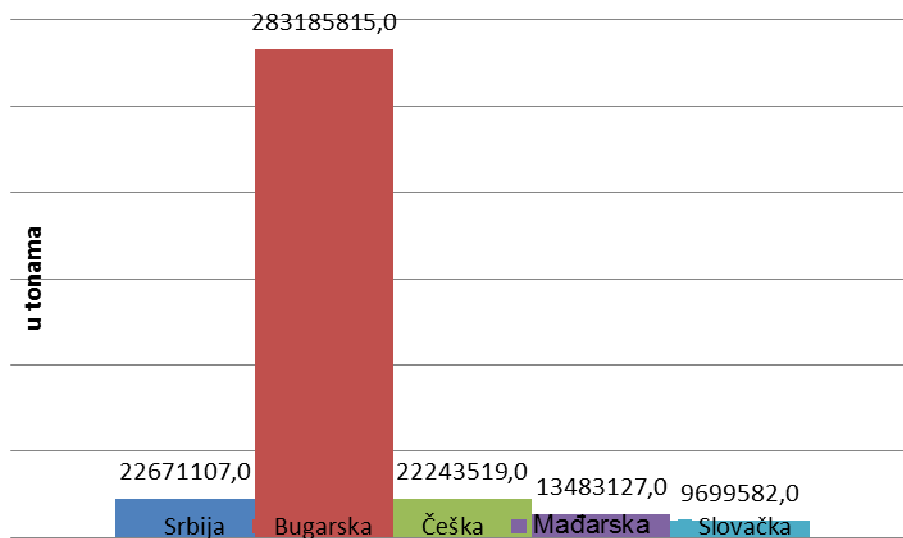
Republika Srbija predstavlja zemlju izrazito bogatu hidrogeološkim resursima. Ipak, mora se istaći da kvalitet voda, pre svega površinskih voda, nije na zadovoljavajućem nivou. Izuzev nekoliko planinskih reka, ostale reke su uglavnom II, III ili čak IV klase. Kao posledica zagađenih reka, a prema nalazima Instituta za javno zdravlje "Milan Jovanović Batut", kvalitet vode za piće nije na odgovarajućem nivou. Razlozi su svakako industrijske i otpadne vode, drenažne vode iz poljoprivrede, loša kanalizaciona infrastruktura ali i nedostatak standarda u pogledu ispuštanja otpadnih voda. S obzirom da se načelo, zagađivač plaća, koje predstavlja centralnu ideju evropskih direktiva ne poštuje, dolazi do toga da cena vode ne nadoknađuje pojedine kategorije veoma bitnih troškova predviđenih direktivom za vode EU.

Kada je u pitanju biodiverzitet, može se reći da je biološka raznovrsnost u Republici Srbiji na značajnom nivou što predstavlja posledicu njenog prirodnog položaja i istorijskih prirodnih procesa na njenoj teritoriji. Najveći pritisci na biodiverzitet i geodiverzitet u našoj zemlji predstavlja prekomerna eksploatacija prirodnih resursa. Takođe, problemi bespravne gradnje, neadekvatna komunalna infrastruktura i neregulisan saobraćaj samo su neki od problema tipičnih u ovoj oblasti.

Ukoliko govorimo o šumama i kvalitetu zemljišta u Republici Srbiji, možda i najevidentnije možemo primetiti značaj adekvatnog upravljanja. Teritorija naše zemlje prekrivena je šumama preko 29%. Neracionalna eksploatacija, loš monitoring i krčenje za potrebe poljoprivrede i industrije doveli su do toga sadašnje stanje šuma može predstavljati jedan od ograničavajućih faktora kvaliteta životne sredine u čitavoj zemlji. Sa druge strane, kvalitet zemljišta prvenstveno je ugrožen neadekvatnim odlaganjem otpada o čemu će i nešto kasnije biti reči. Takođe, u kontekstu procesa erozije, postoji opasnost da ukoliko ne dođe do ozbiljnijeg pristupa problemu veliki procenat zemljišta Srbije izgubi na svom kvalitetu. Materijalne štete takođe nisu zanemarljive. Procena je da je aktiviranjem klizišta na jugu Srbije tokom 2006. godine nastala šteta od oko 25 miliona evra. Sa druge strane, plodna vojvođanska ravnica je u iznosu od skoro 85% ugrožena eolskom erozijom.

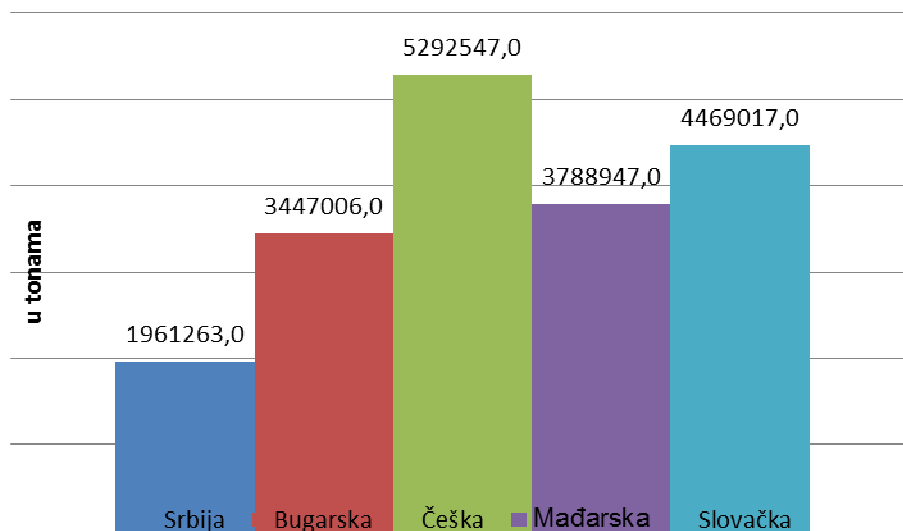
Nakon nekoliko primera opštih problema zaštite životne sredine kod nas, u ovom delu rada, dajemo samo najosnovniji pregled kretanja stvaranja otpada i emisija štetnih gasova, čime obuhvatamo najeklatantnije primere ugrožavanja životne sredine. Sledi pregled relevantnih podataka za Srbiju i grupu zemalja u Evropskoj uniji koje imaju sličnu industrijsku strukturu i broj stanovnika kao naša zemlja, u koje ubrajamo: Bugarsku, Češku, Mađarsku i Slovačku.

Grafikon 1. Ukupna količina emitovanog otpada



Izvor: Eurostat, RZS

Grafikon 2. Ukupna količina emitovanog otpada iz prerađivačke industrije\



Izvor: Eurostat, RZS

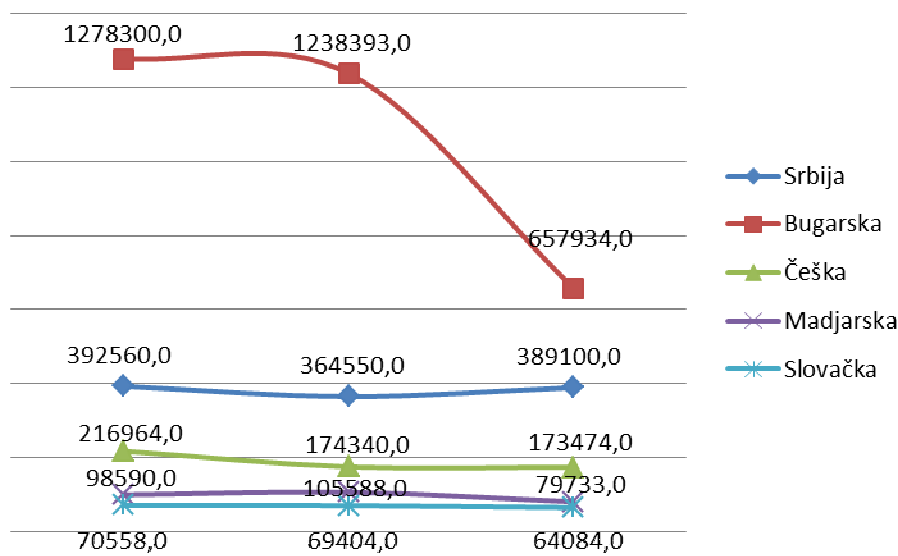
Na osnovu prethodno datih podataka, srpska praksa je naizgled u skladu sa evropskim normama u grupi odabranih novih članica EU. Međutim, treba obratiti pažnju da energetika, grana koja ima vrlo izražene stope rasta u Srbiji, i u koju su najavljena značajna ulaganja, ima u isto vreme i vrlo izražen nivo generisanja otpadnih materija, što ukazuje na slabu efikasnost domaće proizvodnje i sa tim u vezi i, verovatno, nešto slabiju usklađenost domaće zakonodavstva sa evropskim. Primera radi, u Češkoj, u kojoj posluje jedna od najvećih evropskih proizvođača električne energije, ČEZ, se generiše tri puta manje otpada iz energetskeg sektora nego što je to slučaj u Srbiji, u kojoj je proizvodnja znatno niža. To konkretno znači da je jedan od razloga velikih emisija otpada upravo niska efikasnost domaće industrije, posebno njenog energetskeg sektora. Posebno je veliko zagađenje proisteklo iz sektora rudarstva i energetike, što treba imati na umu prilikom tumačenja novih predloženih investicija u ovoj oblasti: proširivanje površinskog kopa Kolubare, kao i najavljenog eventualnog početka eksploatacije rezervi uljnog škriljca u aleksinačkom basenu.

Međutim, podatak o ukupnoj količini emitovanog otpada ne pokriva u potpunosti sliku o stvarnom odnosu prema zaštiti životne sredine. Naime, značajan je i podatak o odnosu ukupnog otpada i opasnog otpada, tj. otpada koji po prirodi svog sastava može izazvati opasnost po životnu sredinu i zdravlje ljudi. Konkretno, u Srbiji je odnos ukupnog i opasnog otpada 33% (svaka treća tona otpada je klasifikovana kao opasna), dok je u Evropskoj uniji to svega 3,74% (u Bugarskoj 4,55%, Češkoj 6%, Mađarskoj 3,95%, Slovačkoj 4,6%), što još više ukazuje na slabu usklađenost domaće prakse sa evropskom. Uz ovaj podatak, treba ukazati i na to da se od ukupno generisanog otpada, reciklira svega 1,3%, dok se na površinske deponije odlaže čak 98,4%. U isto vreme, u Evropskoj uniji se reciklira oko 3,4% otpada, a na otvorenom se deponuje 47%. Opet, i tu se podaci značajno razlikuju u odnosu na datum priključenja EU, odnosno na dužinu trajanja članstva (i prilagođavanja EU direktivama). Tako, u starim članicama EU, deponuje se u proseku 42% otpada, dok je u novim članicama stepen odlaganja otpada direktno na deponije oko 60% (dok je u najnovijim članicama Bugarskoj i Rumuniji, taj procenat na 96%). U tom smislu, ovaj podatak reflektuje činjenicu da je za usvajanje evropskih normi potrebno vreme. U toku perioda prilagođavanja, u prvoj fazi dolazi do usaglašavanja pravne regulative, da bi se potom ta usvojena regulativa sprovođenjem proširila i na privredu i stanovništvo.

Što se tiče emisija štetnih gasova (mi uzimamo sumpor dioksid kao primer), u Srbiji je slika značajno lošija nego u odabranoj grupi zemalja. Sa izuzetkom Bugarske, u Srbiji se emituje 2 do 3 puta više ovog gasa, nego u Češkoj, Slovačkoj ili Mađarskoj. Kada je reč o Bugarskoj, u njoj su ove emisije veće, ali je i brzina njihove redukcije takođe mnogo značajnija nego u Srbiji, što može biti interpretirano kao efekat prenošenja evropskih normi u tu zemlju. Na konkretnom

nivou, pomenuto prilagođavanje evropskim normama, tj. direktivama, doprinosi i smanjenju efekata negativnih eksternalija prouzrokovanim štetnošću vazduha.

Grafikon 3. Ukupna količina emitovanog sumpor dioksida



Izvor: Eurostat, RZS

Na primeru ova dva pokazatelja, emisija štetnih gasova i generisanja otpada, zasnivamo opravdana očekivanja da tokom pristupnih pregovora sa EU, u okviru kojih ekologija zauzima značajno mesto, dođe i do konvergencije, isprva domaćeg zakonodavstva, a potom i domaće prakse sa evropskom. Na taj način bi se, do priključenja Uniji, moglo očekivati i da dođe do postepene konvergencije naših rezultata u zaštiti životne sredine, od kojih smo mi prikazali neke aspekte u trećem delu ovog rada.

ZAKLJUČAK

Održivi ekonomski rast i razvoj predstavljaju prioritete naše zemlje u narednom periodu. Ipak, svaki rast i razvoj koji bi zanemarivao životnu sredinu izgubio bi komponentu održivosti. Dobra strana procesa pridruživanja EU, svakako je činjenica da naša zemlja u tom procesu nije u poziciji da bira da li će ili ne raditi na poboljšanju kvaliteta životne sredine. Do trenutka eventualnog pridruženja EU potrebno je usvojiti niz zakonskih akata koji se tiču životne sredine, a činjenica je da je ova oblast u EU veoma razvijena i kompleksna. Do sada, opšta je ocena da Srbija kasni u sprovođenju reformi u oblasti zaštite životne sredine. Usvojen je

značajan broj zakona u ovoj oblasti, ali je stepen njihove primene još uvek na niskom nivou, a postojeći pokazatelji kvaliteta životne sredine nisu na nivou koji bi bio uporediv sa razvijenim zemljama. Emisija štetnih gasova je sa izuzetkom Bugarske barem 2 do 3 puta niža od zemalja koje su Uniji pristupile 2004. godine. Odnos opasnog i ukupnog otpada je neprihvatljivo visok, a upravljanje otpadom predstavlja verovatno najozbiljniji izazov u budućem periodu. Takođe, opet sa izuzetkom Bugarske, emisija otpada je značajno viša od Mađarske ili Češke, zemalja koje u narednom periodu želimo sustići. Nivo otpada koji se reciklira u Srbiji je oko 1,3% što je više od tri puta niže od proseka Evropske unije. Nedostatak finansijskih sredstava svakako je otežavajuća okolnost ali ne može biti opravdanje za ovako loše rezultate, U tom smislu, jačanje domaćeg zakonodavstva kroz dalju konvergenciju za zakonima Evropske unije, poboljšanje institucionalnih kapaciteta, proširenje nadležnosti Agencije za zaštitu životne sredine, donošenje Nacionalnog plana za implementaciju Arhuske konvencije, donošenje Strategije za primenu i održavanje standarda u oblasti geoinformacija, usvajanje pravilnika koji bi regulisao pristup i korišćenje digitalnih prostornih podataka, kojim će se u potpunosti preneti preostale odredbe Direktive 2007/2/EZ i usvajanje Strategije za uspostavljanje nacionalne infrastrukture prostornih podataka samo su neke od mera koje bi trebalo da daju željene rezultate. Osim toga, poboljšanje efikasnosti rada inspekcije i rad na jačanju svesti ljudi o značaju ovih pitanja biće aktivnosti koje bi čitav proces trebalo da prate a čije rezultate ćemo u narednom periodu videti.

Literatura

1. Anđelković, Ž., Anđelković-Slijepčević, M., Obaveza zaštite životne sredine : (regulativa), 2009.
2. Anghelache, C., The Environment and the Relative Protection Programs, Theoretical and Applied Economics, 2007
3. Barnes, P.M., Barnes, I., Environmental Protection in the European Union, Edward Elgar Publishing, 1999.
4. Dellinger, M., Ten Years of the Aarhus Convention: How Procedural Democracy Is Paving the Way for Substantive Change in National and International Environmental Law, Western State University College of Law, 2011
5. Dutina, V., Građevinska regulativa i zaštita životne sredine, Kosovska Mitrovica : Fakultet tehničkih nauka, 2009.
6. Ionescu, R., The Environment -A Crucial Component of Long-Lived Upsurge in the European Union, Acta Universitatis Danubius, OEconomica, 2005
7. Jovanović, L., Globalni ekološko problemi čovečanstva, 2003.
8. Kovačević, A., Pravna regulativa Evropske unije u oblasti životne sredine, Pravni fakultet Univerziteta "Mediterran", 2008.

9. Pavlović, C., Pravna regulativa i njen uticaj na efikasnost upravljanja sistemom zaštite životne sredine : magistarska teza, 1994
10. Percival, Robert V. Environmental regulation : law, science, and policy, New York : Aspen Publishers, cop. 2006
11. Petrović, P., Održivi razvoj i ekološka regulativa u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, Pravni život : časopis za pravnu teoriju i praksu, 2005.
12. Popović, Lj Radenković, R., Nedeljković, B., Analiza zakonske regulative iz oblasti opasnog otpada, Udruženje za tehnologiju vode i sanitarno inženjerstvo, 2008.
13. Radenković, R., Popović, Lj., Analiza regulative iz oblasti zaštite životne sredine, Nacionalna konferencija o kvalitetu života, Kragujevac, 2006.
14. Vasić, S., Uloga države u neutralisanju ekoloških eksternih efekata, Ekonomski fakultet Niš, 2004.

Internet izvori

1. <http://ec.europa.eu/eurostat>
2. <http://ec.europa.eu>, The Aarhus Convention
3. <http://www.justiceandenvironment.org>, Access to Justice in Environmental Matters under the Aarhus Convention, Justice & Environment Position Paper, European Network of environmental Law organizations, 2010
4. <http://www.unece.org>, Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters
5. www.ebrd.com, Politika zaštite životne sredine i socijalna politika, EBRD, Maj 2008.
6. www.ekoplan.org, Nacionalni program zaštite životne sredine, 2010. Ministarstvo životne sredine, rudarstva i energetike
7. www.parlament.gov.rs
8. www.slglasnik.com
9. www.stat.gov.rs