

Dr Tatjana Živković*

O USAGLAŠAVANJU NACIONALNIH PROPISA U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE S PRAVOM EVROPSKE UNIJE

Apstrakt: Sektor zaštite životne sredine postaje sve veći i vidljiviji i kod nas, naročito ako se imaju u vidu obaveze Republike Srbije u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Od marta 2012. godine, Srbija usklađuje svoje propise kao država kandidat, a poglavlje 27 – Životna sredina je jedno od važnih, najzahtevnijih i najtežih poglavlja pravnih tekovina EU. U radu se, sagledavajući pravne tekovine EU (*acquis communautaire*) koje se moraju usvojiti i pretočiti u nacionalno zakonodavstvo, ukazuje na dosadašnju usaglašenost propisa iz oblasti zaštite životne sredine u Republici Srbiji. Za osnov analize se uzima nekoliko kriterijuma: napredovanje u transpoziciji legislative EU, usvajanjem seta od četiri systemska zakona, godine 2004, kao i usvajanje daleko većeg broja zakona i pratećih podzakonskih akata 2009. godine; usvojena Nacionalna strategija za aproksimaciju životne sredine; sagledavanje – analiza stanja dosadašnjeg procesa usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU; predlozi za poboljšanje procesa usaglašavanja. U zaključku analize procenjuje se da napredak u procesu usaglašavanja nacionalnih propisa sa komunitarnim pravom EU u oblasti životne sredine direktno zavisi od nacionalne politike, finansijskog usklađivanja, nivoa razvijenosti nacionalnih propisa i proširenja administrativnog kapaciteta.

Ključne reči: zakonodavstvo, proces usaglašavanja, pravne tekovine EU, Republika Srbija, životna sredina, pravo EU.

1. UVOD

Zaštita životne sredine podrazumeva koordiniranu aktivnost na globalnom, regionalnom, subregionalnom i nacionalnom planu. Postavljanje efikasnog sistema upravljanja životnom sredinom zahteva usaglašena načela, razgraničene nadležnosti i savremene i efikasne društveno-upravne mere. Te mere svakako moraju imati svoje uporište, najpre u Ustavu, kao

* Diplomirana pravница, Gradska uprava grada Beograda
e-mail: tatjanazivkovic.bgd@gmail.com

najvišem pravnom aktu, a potom i u propisima koji regulišu ovu oblast u svakoj državi.¹

Pitanja zaštite životne sredine sa kojima se Evropska unija (u daljem tekstu: EU) suočava, odnosno njene države članice i države koje pretenduju da to postanu, zajednička su, ali istovremeno i različita, specifična. Najvažnije razloge za tu činjenicu možemo naći u različitom stepenu posvećenosti ovim pitanjima i različitom stepenu postignutog ekonomskog razvoja.

Sa druge strane, zaštita životne sredine obuhvata veoma širok spektar pitanja – od klimatskih promena, kiselih kiša, rasta količine generisanog otpada, upravljanja hemikalijama, zagađenja voda, zagađenja vazduha, buke, konzervacije divljeg životinjskog i biljnog sveta, do zaštite od jonizujućih i nejonizujućih zračenja i dr. Centralni instrument za upravljanje zaštitom životne sredine su zakoni. Iz kompleksnosti i brojnosti pitanja koja pokušavaju da regulišu i značaja pitanja zaštite životne sredine, proizilazi i kompleksnost i brojnost evropskih akata iz ove oblasti.² S tim u vezi, kao neizostavno postavlja se pitanje koje su specifičnosti ovih zakona koje ih čine posebnom grupom propisa?

Najpre treba istaći ozbiljnost preplitanja njihovog pravnog aspekta i aspekta održivog razvoja koji u sebi uključuje naučne, socijalne, političke i ekonomske procese. Ta činjenica, nesumnjivo, otežava toliko neophodnu pravnu preciznost brojnih i kompleksnih akata.³ Zatim, mogu se izdvojiti neki opšti principi (načela) koji prožimaju svaki od ovih akata. Načelo „predostrožnosti i prevencije”, načelo „zagađivač plaća”, načelo „integralnosti”, primeri su specifičnosti zakona iz oblasti zaštite životne sredine koji ih izdvajaju iz mase ostale legislative.⁴ Dalje, naglašava se da je teško povući granicu i reći gde se oblast zaštite životne sredine završava, jer su pitanja genetski modifikovanih organizama, gubitka šuma, dezertifikacije, međunarodne trgovine, transporta, pesticida i proizvodnje energije, značajno i neraskidivo povezana sa legislativom iz ove oblasti.⁵ Na kraju, ali ne i po značaju, donošenje i primena ovih zakona ima uticaja kako na sadašnje, tako i na buduće generacije.

1 Živković, T., 2013, *Kaznenopravni aspekti inspekcijskog nadzora u oblasti zaštite životne sredine u Republici Srbiji*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 10–13.

2 Kancelarija za evropske integracije, 2009, O izveštaju o sprovođenju nacionalnog programa integracije Republike Srbije u Evropsku uniju, *Evropski standardi u Srbiji*, Beograd, str. 127–168; Todorić, V., Jovanović, N., 2011, *Mind the gap: Studija o implementaciji evropskog zakonodavstva u Srbiji*, Centar za novu politiku, str. 15–16.

3 Mišević, T., 2008, Madridski kriterijum: administrativni kapaciteti kao uslov članstva u Evropskoj uniji, *Izazovi evropskih integracija*, 1, str. 97–109.

4 Živković, T., 2013, str. 21–29.

5 Živković, T., 2013.

2. HARMONIZACIJA PROPISA REPUBLIKE SRBIJE SA KOMUNITARNIM PROPISIMA

2.1. KOMUNITARNI PROPISI U EU

Pravni sistem koji važi i razvija se u okviru EU predstavlja *acquis communautaire* (skraćeno *acquis* – komunitarno pravo), koji se može definisati kao skup prava i obaveza država članica EU.⁶ Ono se sastoji od odredaba originarnog i derivativnog prava. Originarno pravo EU i ujedno najvažniji i hijerarhijski najviši izvor komunitarnog prava čine ugovori o osnivanju Evropskih zajednica. Derivativno pravo EU svoj izvor ima u jednostranim aktima (odlukama) organa EU. Jedan deo tog prava čine, pored ostalog, pravila, odnosno uredbe (*regulations*), kako se nazivaju opšti propisi koje donose nadležni organi EU. Ti propisi su pravno obavezujući za sve države članice i neposredno se (bez ratifikacije i sl.) primenjuju u svakoj državi članici.⁷ Inače, uredbe imaju prednost nad nacionalnim zakonodavstvom, pa tako ne zahtevaju nijedan oblik prenošenja u nacionalno zakonodavstvo.⁸ Ovi akti se smatraju najcentralizovanijim pravnim aktima i organi EU pribegavaju njihovom usvajanju u situacijama kada se zahteva jedinstveno regulisanje određene materije.⁹

Direktive (*directives*) nisu direktno primenjive, ali su obavezujuće za države članice u odnosu na ciljeve koje treba ostvariti, a nacionalnim organima ostavljaju izbor oblika i metoda. One obuhvataju obaveze država članica da određene odredbe integrišu u nacionalno zakonodavstvo u određenom vremenskom roku.¹⁰ Takvo prenošenje čini da su direktive zakonski obavezujuće za države članice i omogućava usklađivanje različitih nacionalnih pravnih sistema.

Odluke (*decisions*) odnose se na specifična pitanja i one su pravno obavezujuće za one institucije na koje su naslovljene, npr., pojedine države članice, pravna lica ili pojedince.¹¹

6 Nije samo pravo u užem smislu reči, s obzirom na to da obuhvata: sadržaj, načela i političke ciljeve osnivačkih ugovora, zakonodavstvo usvojeno primenom osnivačkih ugovora, presude Suda Evropske zajednice, deklaracije i rezolucije koje je usvojila EU, mere koje se odnose na zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, mere koje se odnose na pravosuđe i unutrašnje poslove, na međunarodne ugovore koje je sklopila EU, kao i na ugovore između zemalja članica na području delovanja EU. Svaka država koja teži članstvu u EU mora prihvatiti odluke iz osnivačkih ugovora (<http://www.mfa.gov.yu/Srpski/spopol/Multilateral/Leksikon/AcquisCommunaautaire.htm>).

7 Čavoški, A., 2007, *Osnovi ekološkog prava*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 24.

8 Čavoški, A., 2010, *Životna sredina u Evropskoj uniji, Međunarodno pravo i životna sredina*, Beograd, OEBS, Misija u Srbiji, str. 23–40.

9 Čavoški, A., 2007, str. 25–26.

10 Čavoški, A., 2010, str. 41.

11 Čavoski, A., 2007, str. 28.

Preporuke i mišljenja (*recommendations, opinions*) pravno su neobavezujući tekstovi koji služe kao smernice za institucije EU i države članice EU.¹² Organi EU vrlo često koriste ove pravne akte, jer nekada se oni donose kao neka vrsta pripremanja države članice za detaljnije regulisanje određene materije.

U nekim sektorima životne sredine, zakonodavstvo ima oblik direktive uz koju postoji niz relevantnih koje se zajednički zovu „direktive-sestre”. Dok okvirne direktive definišu regulatorne sisteme, uključujući rukovodeće principe, institucionalni okvir, nadležnosti i odgovornosti uključenih subjekata, procedure, rokove itd., direktive-sestre definišu specifičnije i kratkoročnije parametre regulatornog sistema – na primer granične vrednosti ili spiskove relevantnih supstanci.¹³

Zakonodavstvo EU u oblasti životne sredine je veoma važno za države u tranziciji iz više razloga. Prvenstveno u državama članicama EU harmonizuje se ekološko zakonodavstvo i na taj način osigurava visok nivo kvaliteta životne sredine. Ali ova harmonizacija se sve više odnosi i na građane u svim delovima Evrope što, između ostalog, omogućava bolje funkcionisanje internog evropskog tržišta. Zato su države kandidati, u koje spada i Republika Srbija, u obavezi da do datuma pristupanja usvoje zakonodavstvo EU u oblasti životne sredine.¹⁴

2.2. USKLAĐIVANJE EKOLOŠKIH PROPISA SA KOMUNITARNIM

Kada je u pitanju Republika Srbija, može se konstatovati da je od početka procesa harmonizacije ostvarila napredak u oblasti usklađivanja domaćih propisa sa pravom EU.¹⁵ Usklađivanje nacionalnih propisa sa *acquis communautaire* sprovodi se na osnovu člana 107. Ustava Republike Srbije,¹⁶ člana 72. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju¹⁷ i Poglavlja III

12 Vučković, B., 2010, Pravni aspekti zaštite životne sredine u međunarodnom pravu, *Međunarodno pravo i životna sredina*, OEBS Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija u Srbiji, Beograd, str. 11–19.

13 Jovanović, Đ., 2012, Oblast životne sredine i EU integracija Republike Srbije, *Chymicus IV – Četvrti međunarodni kongres o pravno-ekonomskim i ekološkim aspektima sistema upravljanja zaštitom životne sredine u hemijskoj, petrohemijskoj i naftnoj industriji*, Tara, 11–14. jun.

14 Detaljnije, Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju, *Sl. glasnik RS*, br. 80/11.

15 Godišnji izveštaji o napretku Srbije za 2012. Brisel, 10.10.2012. (str. 79–83) i 2013. godinu, Brisel, 16.10.2013. (str. 64–67).

16 *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.

17 Zakon o ratifikaciji Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 83/08.

Prelaznog sporazuma¹⁸. Na taj način Republika Srbija je preuzela obavezu da u narednom periodu postepeno uskladi važeće i buduće zakone i propise sa propisima EU i tako obezbedi pravilnu primenu kako važećeg tako i budućeg zakonodavstva.¹⁹

Kada govorimo o zaštiti životne sredine, osim propisa, jedan od neophodnih uslova za usklađenost sa EU *acquis* podrazumeva i zahteva značajna ulaganja Srbije, koja se ogledaju u stvaranju jake i dobro opremljene administracije na državnom i lokalnom nivou. Ova vrsta ulaganja donosi i velike koristi za našu državu u oblasti životne sredine.²⁰ U tom smislu dosadašnja postupanja Republike Srbije u procesu usaglašavanja, između ostalih, mogu se potvrditi donošenjem sledećih akata:

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju utvrđena je saradnja sa ciljem jačanja administrativnih struktura kao i postupaka koji bi trebalo da obezbede strateško planiranje pitanja zaštite životne sredine i koordinaciju između određenih donosilaca odluka.

Zatim, Ustav Republike Srbije utvrđuje pravo svakog građanina na zdravu životnu sredinu i na pravovremenu i punu obaveštenost o njenom stanju.²¹ Takođe, odredbe Ustava, Republici i autonomnoj pokrajini utvrđuju odgovornost za zaštitu životne sredine, a i određuju ovlašćenja za upravljanje zaštitom životne sredine na republičkom, pokrajinskom i nivou lokalne samouprave.

Najznačajniji pravni akt u ovoj oblasti je sistemski Zakon o zaštiti životne sredine donet 2004. godine, sa izmenama i dopunama od 2009. godine.²²

Marta 2010. godine, Vlada Republike Srbije je donela Nacionalni program zaštite životne sredine (NPZZS),²³ koji se zasniva na navedenom Zakonu o zaštiti životne sredine i predstavlja strateški dokument u ovoj oblasti. Na osnovu ovog dokumenta vrši se planiranje i upravljanje u ovoj oblasti, a njegov cilj je razvoj moderne politike zaštite životne sredine u Republici Srbiji. Treba dodati da se Akcionim planom obezbeđuje ostvarenje navedenog cilja.²⁴

18 Zakon o potvrđivanju prelaznog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 83/08.

19 Todorčić, V., Jovanović, N., 2011, str. 15.

20 Vavić, I., Živković, T., Jovanović, Đ., 2010, Dosadašnja praksa i obaveze privrednih subjekata u oblasti upravljanja otpadom u Republici Srbiji, *Eko Justus II – pravo i životna sredina u privredi i praksi*, Palić, 14–18 jun.

21 Član 74. Ustava Republika Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.

22 *Sl. glasnik RS*, br. 135/04, 36/09, 36/09 i dr. zakon, 72/09 – i dr. zakon, 43/11 odluka US.

23 *Sl. glasnik RS*, br. 12/10.

24 Akcioni plan predstavlja pravno-institucionalni okvir za povlačenje sredstava iz projekata koje finansira EU, kao i iz fondova namenjenih zemljama kandidatima.

Jedan od ključnih dokumenata u procesu predmetnog usaglašavanja jeste Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju (NEAS)²⁵ koja je, zbog izuzetnog značaja, predmet narednog poglavlja.

2.3. STRATEGIJA APROKSIMACIJE REPUBLIKE SRBIJE U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE

U Republici Srbiji, kao i u ostalim državama koje imaju status država kandidata, pravne tekovine EU su podeljene na trideset i pet (35) poglavlja i pregovori se vode za svako poglavlje posebno. Politika EU na polju životne sredine (tehnički nazvana poglavlje 27) obuhvata prilično opširne delove evropskih propisa, stvaranih tokom niza decenija, što je s vremenom postalo globalno najkompleksniji sistem propisa u oblasti životne sredine.

NEAS je direktno usredsređena na poglavlje 27 – Životna sredina, a ministar resornog ministarstva je politički odgovorno lice za ovo poglavlje. Ciljevi NEAS-a su dvostruki. Prvi je da se ovaj dokument bavi pitanjima kompleksnosti svih elemenata koji se odnose na primenu propisa EU iz oblasti životne sredine u Republici Srbiji, a drugi se odnosi na obezbeđivanje osnove za pregovore o pristupanju u vezi sa poglavljem 27. Pored toga, ova strategija u sebi sadrži i sve izazove koje će proces aproksimacije postaviti pred nacionalno zakonodavstvo (uključujući i odgovor na nedostatke sadašnjih pravnih procedura u Republici Srbiji), u vezi s obimom promena koje će biti neophodne pri organizovanju i radu institucija nadležnih za životnu sredinu, kao i pristupom za prevazilaženje finansijskih nedostataka, koji nastaju kao posledica „uobičajenog postupanja ili uobičajenih praksi”, do potpune usklađenosti sa pravnim tekovinama EU.²⁶ Inače, NEAS je izrađen na osnovu Nacionalnog programa za integraciju Republike Srbije u EU (NPI),²⁷ Nacionalnog programa za zaštitu životne sredine (NPZZS) i Nacionalne strategije održivog razvoja (NSOR).²⁸

U okviru ovog dokumenta dati su predlozi radi uspešne i potpune usklađenosti sa pravnim tekovinama EU, i to.²⁹

1. Pravne tekovine EU treba da se odraze u propisima Republike Srbije, ni u manjoj ni u većoj meri – svaki dodatni zahtev ili stroži standardi će biti upotrebljeni samo kada su opravdani u smislu životne sredine i ekonomskom smislu i kada nisu u suprotnosti sa propisima EU;

25 *Sl. glasnik RS*, br. 80/11.

26 Poglavlja, 3.4.1., 3.4.2., 3.4.6., 5.1., Neas-a, *Sl. glasnik RS*, br. 80/11.

27 Kancelarija za evropske integracije, (<http://www.seio.gov.rs>, 10. jul 2012).

28 *Sl. glasnik RS*, br. 55/05, 71/05-ispavka, 101/07.

29 Uvodni deo NEAS-a, *Sl. glasnik RS*, br. 80/11, str. 2.

2. Korišćenje donatorskih sredstava treba da se svede na optimalan nivo – to uključuje uspostavljanje odgovarajućih kapaciteta za iskorišćenje, tj. uspostavljanje adekvatnih institucija i mehanizama za realizaciju projekata. Uključenost privatnog sektora bi trebalo dalje podsticati kroz kreiranje pogodnih uslova za privlačenje investicija. Trebalo bi održati uravnoteženu ekonomsku strategiju koja će, zauzvrat, smanjiti potrebe za intervencijama iz državnog budžeta;
3. Implementaciju treba usredsrediti na zahteve EU – rad na aproksimaciji i implementaciji pravnih tekovina EU treba da bude apsolutan prioritet ispred svih nacionalnih prioriteta; finansijski i ljudski resursi treba da budu preraspoređeni kako bi se ovi uslovi ispunili, posebno kada je reč o poštovanju budžetskih ograničenja i broju zaposlenih.

Prema ovom dokumentu preliminarni datum pristupanja bi trebalo da bude 1. januar 2019. godine, i to isključivo za svrhe ekonomskog i finansijskog planiranja i za uspostavljanje mogućih prelaznih perioda. Ali treba naglasiti da je istim dokumentom konstatovano da i pored toga što je transpozicija pravnih tekovina EU iz oblasti životne sredine znatno napredovala, prema oceni EU,³⁰ pravni izazovi su i dalje značajni. Pravna praksa u Republici Srbiji bi trebalo da se izmeni kako bi se obezbedilo transponovanje pravnih tekovina EU. One predstavljaju cilj koji se permanentno menja, jer nove direktive će se i nadalje donositi, a Republika Srbija će ih morati sukcesivno transponovati, sve do datuma pristupanja.

Inače, usvajanje ove strategije podrazumeva utvrđivanje trenutnog stanja u oblasti životne sredine, a zasniva se na institucionalnom, pravnom i ekonomskom aspektu. U njoj su definisani poslovi svih nivoa vlasti za kratkoročni (2011–2014. god.) i srednjoročni period (2015–2019. god.), a nudi odgovore na pitanja kako Srbija treba da harmonizuje svoje zakonodavstvo sa EU.

3. RAZVOJ PRAVNOG OKVIRA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U REPUBLICI SRBIJI

Početak i naznaka razvoja legislative u oblasti životne sredine u našoj zemlji počinje od 1946. godine. Tačnije, period od 1946. do 1990. godine karakteriše oskudna regulativa iz ove oblasti kao zasebne prav-

30 Commission staff working paper, Serbia 2011, and 2012 progress report, accompanying Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, Brussels, 12.10.2011. and 10.10.2012. *ec.europa.eu*.

ne celine. Naime, pitanja životne sredine su tretirana kao pitanja javnog zdravlja, te su bila „ugrađena“ u korpus zakona iz oblasti zdravlja i sanitarnog nadzora.

Period od 1991. do 2004. godine odlikuje izdvajanje zaštite životne sredine kao zasebne pravne celine. Donošenjem i stupanjem na snagu Zakona o zaštiti životne sredine, 1991. godine po prvi put, u Srbiji pokušava da se uredi sistem zaštite i unapređenja životne sredine, da se odrede mere zaštite, organizuje vršenje poslova na zaštiti prirodnih i radom stvorenih vrednosti i sl. Međutim, donošenje Zakona o zaštiti životne sredine, nažalost, nije uspelo da reguliše postojeće probleme u ovoj oblasti, jer ga nije pratio odgovarajući broj zakonskih i podzakonskih akata koji bi detaljnije regulisali ovu materiju. Pitanja koja se odnose na različite oblasti, kao na primer kvalitet vazduha, kvalitet vode, zaštita od buke, zaštita prirode, upravljanje hemikalijama, upravljanje otpadom i dr., podrazumevaju posebnu, pojedinačnu regulativu za svaku od tih oblasti. Navedenim Zakonom o zaštiti životne sredine, ove oblasti nisu, niti su mogle biti na adekvatan način regulisane.

Godine 1993. donosi se Zakon o nacionalnim parkovima, a tek 1996. godine Zakon o postupanju sa otpadnim materijama. Ovaj zakon, koji je uz neznatne izmene i dopune važio do 2004. godine, pored svojih nespornih vrednosti, pre svega kroz davanje određenog značaja prevenciji u zaštiti životne sredine, nije oživotvoren zbog opštih, teških društvenih prilika u Republici Srbiji devedesetih godina prošlog veka.³¹

31 Pregled važnijih zakonskih i podzakonskih akata u periodu 1991–2004. godine: Zakon o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 66/91; Zakon o nacionalnim parkovima, *Sl. glasnik RS*, br. 39/93; Zakon o postupanju sa otpadnim materijama, *Sl. glasnik RS*, br. 26/96; Pravilnik o dozvoljenom nivou buke u životnoj sredini, *Sl. glasnik RS*, br. 54/92; Pravilnik o kriterijumima za određivanje lokacije i uređenje deponija otpadnih materija, *Sl. glasnik RS*, br. 54/92; Pravilnik o analizi uticaja odnosno radova na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 61/92; Pravilnik o graničnim vrednostima, metodama merenja imisije, kriterijumima za uspostavljanje mernih mesta i evidenciji podataka, *Sl. glasnik RS*, br. 54/92; Pravilnik o načinu obeležavanja zaštićenih prirodnih dobara, *Sl. glasnik RS*, br. 30/92; Pravilnik o registru zaštićenih prirodnih dobara, *Sl. glasnik RS*, br. 30/92; Pravilnik o kategorizaciji zaštićenih prirodnih dobara, *Sl. glasnik RS*, br. 30/92; Pravilnik o načinu postupanja sa otpacima koji imaju svojstva opasnih materija, *Sl. glasnik RS*, br. 12/95; Pravilnik o graničnim vrednostima emisije, načinu i rokovima merenja i evidentiranja podataka, *Sl. glasnik RS*, br. 30/97; Pravilnik o metodologiji za procenu opasnosti od hemijskog udesa i od zagađivanja životne sredine, merama pripreme i merama za otklanjanje posledica, *Sl. glasnik RS*, br. 60/94; Pravilnik o uslovima i načinu razvrstavanja, pakovanja i čuvanja sekundarnih sirovina, *Sl. glasnik RS*, br. 55/01; Pravilnik o bližim uslovima koje moraju da ispunjavaju stručne organizacije koje vrše merenja emisije i imisije, *Sl. glasnik RS*, br. 5/02.

Karakteristike perioda od 2004. do 2009. godine se odnose na uvođenje u ovu oblast četiri veoma važna zakona, koji predstavljaju i nazivaju se sistemskim zakonima. Zahvaljujući velikoj pomoći određenih evropskih zemalja, tokom 2004. godine usvojen je ovaj set savremenih zakona iz oblasti zaštite životne sredine u koje spadaju: Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine. Ispostavilo se da implementacija ovih zakona, usled brojnih razloga, predstavlja problem. Naime, ključni faktori nedovoljne ili izvitoperene implementacije leže u slabim administrativnim kapacitetima državne administracije, nespremnosti države da usvojeni zakoni budu i primenjeni, stanju ekonomije i povlašćenom, odnosno nejednakom položaju onih koji je trebalo da se usklade sa njihovim odredbama.³²

Zakon o zaštiti životne sredine iz 2004. godine pratio je veći broj odluka i rešenja ali ne i pravilnika (samo dva), te se pristupilo usvajanju novog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine 2009. godine. Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu u najvećoj meri je zaživeo, dok o Zakonu o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine najbolje govori podatak da je do sada izdat zanemarujući broj (svega šest)³³ dozvola u odnosu na podatak da je ovaj propis usvojen još 2004. godine.³⁴

32 Živković, T., Vavić, I., Jovanović, Đ., 2012, Upravljanje otpadom – obaveze Republike Srbije kao zemlje kandidata za članstvo, *Chimiskus IV*, Tara, 11–14. jun.

33 www.mpzps.gov.rs.

34 Pregled važnijih zakonskih i podzakonskih akata u periodu 2004–2009. godine: Zakon o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/04; Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 135/04; Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 135/04; Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/04; Pravilnik o metodologiji za izradu integralnog katastra zagađivača, *Sl. glasnik RS*, br. 94/07; Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju stručne organizacije za ispitivanje otpada, *Sl. glasnik RS*, br. 53/06; Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 69/05; Pravilnik o radu tehničke komisije za ocenu studije o proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 69/05; Pravilnik o sadržini studije uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 69/05; Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu vođenja javne knjige o sprovedenim postupcima i donetim odlukama o proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 69/05; Pravilnik o sadržini zahteva o potrebi procene uticaja i sadržaja zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 69/05; Pravilnik o sadržini i načinu vođenja registra izdatih integrisanih dozvola, *Sl. glasnik RS*, br. 69/05; Pravilnik o izgledu, sadržini i načinu popunjavanja zahteva za izdavanje integrisane dozvole, *Sl. glasnik RS*, br. 30/06; Pravilnik o sadržini i izgledu integrisa-

Period od 2009. godine vezuje se za podnošenje prijave Srbije za pristupanje EU, kojoj je prethodilo usvajanje većeg broja zakona iz oblasti zaštite životne sredine tokom navedene godine. Od važnijih, usvojenih akata, odnosno sektorskih zakona treba pomenuti Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, Zakon o hemikalijama, Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini i dr. Ovo usvajanje, transponovanje, bilo je odraz izražene političke volje da se započne sa procesom pridruživanja kome nije prethodila ozbiljna analiza, odnosno kritičko razmišljanje o obavezama koje se time nameću subjektima na koje se ono odnosi. Iako je njihovo donošenje imalo pozitivne promene, još uvek ih karakteriše izostanak ozbiljnijeg rešavanja nagomilanih problema u oblasti zaštite životne sredine.³⁵ Između ostalog, navedenim zakonima bilo je predviđeno donošenje velikog broja podzakonskih akata u roku od godinu dana od dana njihovog donošenja kako bi se njihove odredbe što pravilnije i primenjivale. To nije učinjeno već su podzakonski akti ili doneti godinama kasnije ili još uvek nisu. Ovo je, svakako, stvorilo pravnu prazninu koja je umanjila njihov značaj.³⁶

ne dozvole, *Sl. glasnik RS*, br. 30/06; Uredba o utvrđivanju Programa dinamike podnošenja zahteva za izdavanje integrisane dozvole, *Sl. glasnik RS*, br.108/08; Uredba o sadržini programa mera za prilagođavanje rada postojećeg postrojenja ili aktivnosti propisanim uslovima, *Sl. glasnik RS*, br. 84/05; Uredba o kriterijumima za određivanje najboljih dostupnih tehnika, za primenu standarda kvaliteta, kao i za određivanje graničnih vrednosti emisija u integrisanoj dozvoli, *Sl. glasnik RS*, br. 84/05; Uredba o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola, *Sl. glasnik RS*, br. 84/05.

35 Jovanović, Đ., Bajac, M., Matavulj, M., Antonović, D., 2012, Odnos prema životnoj sredini kao sadašnji i budući deo vrednosnog sistema u Srbiji, *ENERGETIKA 28. međunarodno savetovanje*, Zlatibor, 27–30. mart.

36 Pregled važnijih zakonskih i podzakonskih akata od 2009. godine:

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 36/09, sa dva podzakonska akta; Zakon o zaštiti prirode, *Sl. glasnik RS*, br. 36/09; Zakon o zaštiti prirode, *Sl. glasnik RS*, br. 36/09, sa 44 podzakonska akta; Zakon o hemikalijama, *Sl. glasnik RS*, br. 36/09, sa 22 podzakonska akta; Zakon o upravljanju otpadom, *Sl. glasnik RS*, br. 36/09, sa 63 podzakonska akta; Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, *Sl. glasnik RS*, br. 36/09, sa 11 podzakonskih akata; Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja, *Sl. glasnik RS*, br. 36/09, sa 7 podzakonskih akata; Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, *Sl. glasnik RS*, br. 36/09, sa 21 podzakonskim aktom; Zakon o biocidnim proizvodima, *Sl. glasnik RS*, br. 36/09, sa 10 podzakonskih akata; Zakon o zaštiti vazduha, *Sl. glasnik RS*, br. 36/09, sa 29 podzakonskih akata, Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, *Sl. glasnik RS*, br. 36/09, sa 24 podzakonska akta.

Broj podzakonskih akata je izuzetno veliki jer su u ukupnom broju uzeti u obzir i akti lokalnih samouprava i gradova (u ukupnom broju učestvuju sa oko 40%).

4. SAGLEDAVANJE STANJA DOSADAŠNJEG PROCESA USAGLAŠAVANJA

Republika Srbija je u segmentu reformi propisa u oblasti životne sredine postigla veliki napredak. Kao što je istaknuto, proces je započet 2004. godine donošenjem navedenih sistemskih zakona, a nastavljen 2009. donošenjem seta mnogobrojnih sektorskih zakona. Međutim, bez obzira na ovako postignut napredak, osnovna karakteristika dosadašnjeg zakonodavnog stanja u oblasti zaštite životne sredine je takva da sadrži mnogo praznina. Ovaj proces nije zadovoljavajući, jer za polaznu i naznačajniju tačku pretpostavlja prvenstveno usvajanje zakona. Bez obzira na obaveze koje je postavila EU, u delu usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU, nije jedino i najvažnije obeležje ovog postupka podatak da su određeni zakoni usvojeni. Proces njihovog usvajanja je zahtevan, složen i pretpostavlja određeni tok postupka koji u dovoljnoj meri nije ispunjen. Konkretno, to podrazumeva da je izostala osnovna potreba da se ova oblast uredi na valjan način. Posledično, nedostaju stvarni efekti implementacije, jer se ispostavilo da mnogobrojne odredbe važećih ekoloških zakona jednostavno nisu primenljive za ovaj stepen upravljanja životnom sredinom na kojoj se Srbija nalazi. Naime, pre usvajanja zakona, nedostaje prethodna analiza stanja, odnosno sagledavanje mogućnosti i potreba države, vezano za ovu oblast, nakon čega sledi njihova primena.³⁷ Zato ne treba da nas čudi činjenica da je od devet usvojenih zakona iz oblasti životne sredine u maju 2009. godine, do sada već pretrpelo izmene i dopune sedam zakona.³⁸

Sledeće odlike ovog procesa odnose se na međusobnu neusklađenost zakona, jer još uvek dominira sektorsko planiranje sa vrlo malim horizontalnim integrisanjem. U vezi sa tim, sektorske strategije nisu dovoljno usaglašene u odnosu na zaštitu životne sredine,³⁹ a naročito imajući u vidu da postojeći status resornog ministarstva još uvek ne obezbeđuje dovoljno potrebnu koordinaciju svih aktivnosti u ovoj oblasti. Na primer, nedovoljna koordinacija između zakona iz oblasti životne sredine i drugih zakona koji definišu druge nadležnosti institucija na nacionalnom nivou izaziva neuravnoteženosti i preklapanja, koja se naročito manifestuju u Zakonu o lokalnoj samoupravi⁴⁰ i Zakonu o utvrđivanju nadležnosti Autonomne

37 Vavić, I., Živković, T., Jovanović, Đ., 2013, Uporedna analiza organizacije sistema životne sredine u EU i Srbiji, *Životna sredina i menadžment*, str. 62–77.

38 Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti, Zakon o hemikalijama, Zakon o biocidnim proizvodima, Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda.

39 Živković, T., 2013, str. 199.

40 *Sl. glasnik RS*, br. 129/07.

pokrajine Vojvodine.⁴¹ Pored toga, prisutna je i slaba međuministarska koordinacija i saradnja. U prilog ove konstatacije govori Zakon o zaštiti životne sredine, kao krovni, sistemski propis u ovoj oblasti, koji nijednom odredbom ne određuje bliže vezu resornog ministarstva sa drugim sektorima, što otežava adekvatna programska delovanja.

Takođe, prisutna je i činjenica da se prilikom sačinjavanja nacrtu zakona ne postavlja precizan cilj njegovog donošenja, što je veoma važno. Ovo iz razloga što je kasnije, nakon usvajanja, njegova primena u većini slučajeva teško ostvariva. U prilog ovom podatku navodi se da sadašnja procedura zakonodavnog procesa započinje formiranjem *ad hoc* radne grupe na nivou resornog ministarstva, koja priprema nacrt zakona. Nacrt se dostavlja Odeljenju za harmonizaciju propisa iz oblasti zaštite životne sredine, a potom i republičkom sekretarijatu za zakonodavstvo. Sekretarijat ga upućuje na Vladu i ako ga ona usvoji, dostavlja se Narodnoj skupštini na konačno usvajanje. Ova procedura se sprovodi na osnovu Poslovnika Vlade.⁴² Međutim, u navedenoj proceduri nije precizirano koji organ je za koje poslove određen, a ni mehanizmi za njegovo buduće sprovođenje i primenu nisu utvrđeni. Naime, prilikom izrade ovih zakona ne učestvuju sve zainteresovane strane, koje će taj propis primenjivati, ne sagledavaju se institucionalni i ekonomski aspekt, tako da su odredbe pojedinih od njih u praksi teško ili potpuno neprimenjive.

S tim u vezi, ako se podsetimo da je donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i prava na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine,⁴³ u pravni sistem Republike Srbije „ušla“ Arhuska konvencija, nameće se sledeći komentar. Učešće javnosti u procesu usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU je donekle, odnosno nije dovoljno zastupljeno. Budući da su okviri zaštite prava na životnu sredinu u Srbiji uređeni većim brojem zakona i podzakonskih akata, treba naglasiti da se postupak dobijanja ekoloških informacija i učešće javnosti u donošenju ekoloških odluka deli na osnovu dve grupe zakona: jedne u kojoj zakoni normiraju poseban postupak učešća javnosti i druge u kojoj zakoni ne normiraju poseban postupak učešća javnosti.

Propisi koji normiraju poseban postupak učešća javnosti⁴⁴ svojim odredbama su inkorporirali međunarodne standarde o informisanju i

41 *Sl. glasnik RS*, br. 99/09, 67/12.

42 *Sl. glasnik RS*, br. 61/2006 – prečišćen tekst, 69/08, 88/09, 3/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13.

43 *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 38/09.

44 Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o vodama.

učesću javnosti u postupcima od značaja za životnu sredinu,⁴⁵ kao i značajnoj zaštiti ovih prava pred državnim organima – upravnim i sudskim. Ovim nizom zakona učesće javnosti je na odgovarajući način uneto u pravni okvir koji se može primenjivati, mada je potrebno pojačati njihovo praćenje.

Međutim, drugu grupu čini izvestan broj ekoloških zakona⁴⁶ koji uopšte ne regulišu materiju učesća javnosti u postupcima od značaja za životnu sredinu. Ovi zakoni ne mogu biti dovoljni za odgovor na pitanje koja je uloga i mogućnost javnosti, odnosno zainteresovane javnosti, da u materiji koju ti zakoni regulišu subjekat uzme učesće kao stranka u postupku. Samim tim uloga zainteresovane javnosti u procesu usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU nije ostvarena.

Prilikom obrade ovog poglavlja neizostavna je konstatacija koja se naročito odnosi na činjenicu da se Srbija tek sada suočava sa problemima zaštite životne sredine, koju je većina zemalja razvijene Evrope rešavala pre petnaest, dvadeset, pa i trideset godina. Legislativa EU je druga generacija propisa iz oblasti zaštite životne sredine koja je namenjena postizanju ciljeva koji, izgledno, velikim delom nisu dostižni ruiniranoj ekonomiji, devastiranoj životnoj sredini i slabašnim administrativnim kapacitetima, koji karakterišu Srbiju⁴⁷. Ova realnost, koje možda zajednica evropskih naroda nije svesna, država Srbija mora uzeti u obzir kako bi se u ovoj oblasti napravili mnogo veći koraci od onih koji se od nas očekuju. Kao karakterističan primer navodi se Zakon o upravljanju otpadom i Zakon o

45 Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta Evrope 2003/35/EC od 26. maja 2003. godine kojom se omogućuje učesće javnosti u izradi nacrtu određenih planova i programa koji se odnose na životnu sredinu i kojom se menjaju i dopunjuju Direktiva Saveta 85/337/EEC o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu i 96/61/EC o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja u pogledu učesća javnosti i dostupnosti pravosuđa;

Direktiva Saveta 85/337/EEC od 27. juna 1985. godine o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu; Direktiva Saveta 96/61/EC od 24. septembra 1996. godine o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja i Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2001/42/EC od 27. juna 2001. godine o proceni uticaja pojedinih planova i programa na životnu sredinu. Imajući u vidu značaj koji informisanje ima kao preduslov za aktivno učesće javnosti u odlučivanju, poseban značaj za pitanja učesća javnosti ima i Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2003/4/EC od 28. januara 2003. godine o javnom pristupu informacijama koje se tiču životne sredine.

46 Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o zaštiti vazduha, Zakon o hemikalijama, Zakon o zaštiti od buke.

47 Bajac, M., Jovanović, Đ., Živković, T., Vavić, I., 2010, Poštovanje zakona iz oblasti zaštite životne sredine u Srbiji i savremena menadžerska etika, str. 201–120, *Eco justus II – pravo i životna sredina u privredi i praksi*, Palić, 14–18. jun.

ambalaži i ambalažnom otpadu, kao i njihovi prateći, podzakonski akti. Srbija danas jedva da je načela elementarna pitanja adekvatnog odlaganja generisanog otpada, dok EU uveliko realizuje postavljene ciljeve za učešće biodegradabilnog otpada u njegovoj ukupnoj masi. Dok se postrojenja za tretman i konačna rešenja za opasan otpad u Srbiji i ne naziru, EU u ovom segmentu ulazi u petu generaciju načina rešavanja ovog velikog problema.⁴⁸

Poseban problem u usaglašavanju regulative iz oblasti zaštite životne sredine predstavlja naknadno regulisanje odredaba zakona kroz podzakonske akte. Praksa u razvijenim državama je da oni budu pripremani istovremeno sa pripremom nacrtu zakona kako bi bili efikasni gotovo u momentu njihovog usvajanja. Podrazumeva se da ova priprema obuhvata pažljivo planiranje posledica koje oni nose sa sobom, odnosno željenih efekata, kao i potrebne administrativne infrastrukture za njihovo sprovođenje i nadzor.

U vezi sa tim, a budući da Republika Srbija ima status države kandidata, njene obaveze u narednom periodu odnosiće se na dalji proces transponovanja legislative, jer komunitarno pravo predstavlja cilj koji se stalno menja. To predviđa dalje usklađivanje propisa sa EU standardima, optimalizaciju korišćenja donacija i realizaciju prema zahtevima EU, što su i osnovi za pregovore o pristupanju u vezi sa poglavljem 27.⁴⁹

5. PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE PROCESA USAGLAŠAVANJA

Prevazilaženje postojećeg stanja u zakonodavnoj oblasti postiže se na više načina. Najpre, budući nacrti zakona bi trebalo da znače proces koji mora da ispunjava određene uslove, ima određeni tok i faze u pogledu samog postupka njihovog pisanja. Tako izrada nacrtu zakona mora da bude odvojena od izrade politika, koja bi joj prethodila. To podrazumeva da bi kreatori politike trebalo da uzmu u obzir dostupne mogućnosti primene budućeg propisa i u odnosu na to da utvrde odgovarajuće mehanizme za njihovu buduću primenu i sprovođenje.⁵⁰ U Srbiji, naprotiv, postoji težnja da se prilikom transponovanja zakona njime obuhvate svi mogući slučajevi, odnosno da se postigne maksimalno uređenje određene oblasti. Zato su propisi iz oblasti životne sredine veoma teški za razumevanje, jer bez obzira na multidisciplinarnost koja je u njima zastupljena, sadrže i veliki broj kontradiktornosti i nepotrebnih elemenata, tako da su ponekad više

48 Živković, T., Vavić, I., Jovanović, Đ., 2012, str. 56–62.

49 Brdarević, Lj., Jovanović, Đ., 2012, Razvoj i primena koncepta javno-privatnog partnerstva u Srbiji, *Kvalitet i izvrsnost*, 1–2, str. 92–97.

50 Živković, T., 2013, str. 200.

dokumenta politike sa ambicioznim odredbama, a ne zakonskim okvirom sa odredbama o pravima i obavezama.⁵¹ U pozitivnim zakonima o zaštiti životne sredine postoje dva pitanja, a odnose se na širok opseg i opšti karakter njihovih odredaba. Na primer Zakon o zaštiti životne sredine definiše opšte principe zaštite životne sredine (načelo održivog razvoja, načelo predostrožnosti, načelo zagađivač plaća, načelo javnosti i dr.), a takođe i zakonski okvir. Tako, između ostalog, utvrđuje pravila za različita pitanja koja su toliko indirektna, od onih koja se odnose na zaštitu prirode, do upravljanja hemikalijama, te je jako teško da se uspostavi jedinstven režim. Zato mnoge odredbe ovog zakona ne predstavljaju pravne odredbe u smislu definisanja prava i obaveza, već političku izjavu kojoj nije mesto u zakonu. U vezi sa ovom postojećom problematikom korisno je navesti i primer Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, koji uspostavlja pet načela strateške procene, od kojih su tri (načelo održivog razvoja, načelo integralnosti i načelo predostrožnosti) navedena kao načela zaštite životne sredine i u Zakonu o zaštiti životne sredine, gde su drugačije formulisana. Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu je *lex specialis*, a Zakon o zaštiti životne sredine je opšti zakon i ima prednost u odnosu na njega i tu naizgled nema sukoba. Ipak, postavlja se pitanje da li je korisno da se uopšte definišu ta opšta načela. U vezi sa opštim karakterom odredaba zakona iz oblasti životne sredine, kao primer navode se Zakon o zaštiti vazduha i Zakon o zaštiti od buke. Ovim zakonima na nivo lokalne samouprave preneto je dosta nadležnosti, ali u delu koji se odnosi na uslove i mere koje operateri treba da preduzimaju prilikom obavljanja registrovane delatnosti nisu utvrđene, niti je dato ovlašćenje lokalnoj samoupravi da tu oblast svojim propisima uredi. Tako je prisutno ugrožavanje životne sredine i zdravlja ljudi, jer su u pitanju aktivnosti privrednih subjekta koje se odobravaju bez učešća organa nadležnih za poslove zaštite životne sredine. Naime, radi se o obavljanju delatnosti u objektima za koje prethodno nisu definisani ni ispunjeni uslovi zaštite životne sredine (tehničkom dokumentacijom i prijemom objekta ili adaptacijom i preimenom, najčešće bez odgovarajućih odobrenja).⁵²

Na osnovu navedenih primera, u praksi se ovaj način transponovanja zakona pokazao nepouzdanim, tako da bi trebalo naći izvesnu ravnotežu između zahteva koji se nalaze u pravnim tekovinama EU i zahteva posebnih slučajeva koji su prisutni u skladu sa dobrom praksom i sudskim odlukama.⁵³ Ulogu ovakvog subjekta, na početku procesa transpozicije, a

51 NEAS, *Sl. glasnik RS*, br. 80/11, str. 41–42.

52 Živković, T., 2013, str. 142.

53 Jovanović, Đ., Živković T., Vavić, I., 2010, Poslovanje usaglašeno sa zakonima iz oblasti životne sredine kao neophodni uslov za dobijanje i održanje sertifikata ISO 14001, str. 110–115, *Nedelja kvaliteta 2010*, Beograd, 3–5. mart.

ne na kraju, moglo bi da uzme neko skupštinsko telo zaduženo za životnu sredinu.

Izrada nacrtu zakonu podrazumeva da su uključeni svi organi vlasti koji će primenjivati budući zakon, kao i zainteresovane strane. Konsultacija i diskusija koja bi bila između službenih lica, koja su uključena u izradu nacrtu i zainteresovanih lica, i to u ranoj fazi izrade, pomogle bi u premošćivanju praznina sa komunitarnim pravom, odnosno u iznalaženju najboljeg načina sprovođenja tranzicije. Pored toga, odredio bi se i cilj koji treba da postigne budući propis.⁵⁴

Ovako definisani cilj podrazumeva da su zastupljena sva potrebna načela prilikom sačinjavanja propisa, odnosno načelo supsidijarnosti, proporcionalnosti, svrsishodnosti, koja trenutno u mnogim zakonima iz oblasti životne sredine nisu prisutna⁵⁵.

Izmene i dopune postojećih zakonu u oblasti životne sredine treba da se eliminišu na taj način što će se prekinuti sa izradom nacrtu podzakonskih akata posle usvajanja zakonu, dok su postojeća podzakonska akta i dalje na snazi.⁵⁶ Tako će se izbeći sve neusklađenosti i nepotrebni propisi, kao i dug tranzicioni period pre delotvorne implementacije novih zakonu. Naime, prilikom primene novousvojenih zakonu i postojećih („starih”) podzakonskih akata nastaju „problematični slučajevi“ (upravni predmeti) koje nije moguće pravno regulisati.

Utvrđeni mehanizmi za primenu i sprovođenje zakonu i nezavisni dokument koji bi trebalo da prikaže budžetske implikacije i potrebe koje se odnose na neophodne ljudske i administrativne resurse predstavljaju veoma važne elemente u izradi nacrtu zakonu.⁵⁷ Kao takav, krajnji tekst nacrtu bi trebalo da prođe testove kvaliteta koji se odnose na usklađenost sa pravnim tekovinama EU, zatim na usklađenost sa utvrđenim politikama, institucionalnim kapacitetima, da ima tačno postavljen i utvrđen cilj, kao i testove kvaliteta koji se odnose na čist pravnotehnički karakter. Nakon usvajanja, neophodno je praćenje njegove primene uz povratne informacije nosiocima zakonodavne funkcije. Kada je zakon usvojen, treba da se uspostavi i njegova sistematska kontrola, što podrazumeva redovnu realizaciju niza aktivnosti, između ostalih, vezanih i za inspeksijsku kontrolu. Znači, proces usaglašavanja propisa, da bi prešao na neophodan, viši kvalitativni nivo, mora da prati proces izgradnje kapaciteta za njegovu implementaciju.

54 NEAS, *Sl. glasnik RS*, br. 80/11, str. 9–10.

55 Izmenjeni i dopunjeni Nacionalni program za integraciju u Evropsku uniju, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2009, str. 572–575.

56 NEAS, *Sl. glasnik RS*, br. 80/11, str. 14.

57 NEAS, *Sl. glasnik RS*, br. 80/11, str. 14–15.

6. ZAKLJUČAK

Moglo bi se zaključiti da je, prema važećim propisima i oceni Evropske komisije, Republika Srbija ostvarila značajan napredak u usklađivanju svog zakonodavstva sa EU *acquis communautaire* u oblasti životne sredine, koji se odnosi na horizontalno zakonodavstvo. Međutim, ova konstatacija se ne može odnositi na ostale grupe propisa iz ove oblasti. S tim u vezi, neophodno je u narednom periodu ostvariti zakonodavna usklađivanja u različitim sektorima zaštite životne sredine. Ovaj proces podrazumeva ispunjenje osnovnog zadatka, a to je usklađivanje sa komunitarnim pravnim pravilima, odnosno kreiranje usklađenih zakona, njihovu efikasnu implementaciju i delotvorno sprovođenje.

Kao značajne prepreke u procesu, prisutna su finansijska usklađivanja, jačanje svesti o njihovim prednostima, a i politička ograničenja u primeni propisa. Zato je važno, sa jedne strane, uložiti dodatne koordinisane napore sa ciljem usaglašavanja sa pravnim tekovinama EU i dosledne primene tih tekovina. Sa druge strane, potrebna su znatna ulaganja i jačanje administrativnih kapaciteta radi sprovođenja zakonodavstva. Jer zahtevana, puna usaglašenost sa pravnim tekovinama EU iziskuje viši stepen ulaganja, a moguća je, prvenstveno, na dug rok.

U ovom momentu, ovakav predlog mera predstavlja svakako zahtevan model za primenu. Državni organi uprave, kako republički tako i pokrajinski i lokalni, jesu oni subjekti koji bi ovaj zadatak morali da sprovedu. Primenom navedenih mera započeli bi proces prevazilaženja trenutnih praznina na putu tranzicije od centralizovanog administrativnog do decentralizovanog sistema upravljanja, koji podrazumeva i uspostavljanje efikasnog sistema upravljanja životnom sredinom.

LITERATURA

1. Ateljević, V., Sretić, Z., Mitrović, S., Plavšić, P., 2011, *Izazovi evropskih integracija u oblasti zaštite životne sredine i održivog razvoja lokalnih zajednica*, PALGO centar.
2. Bajac, M., Jovanović, Đ., Živković, T., Vavić, I., 2010, Poštovanje zakona iz oblasti zaštite životne sredine u Srbiji i savremena menadžerska etika, *Eco justus II – pravo i životna sredina u privredi i praksi*, Palić, 14–18. jun.
3. Brdarević, Lj., Jovanović, Đ., 2012, Razvoj i primena koncepta javno-privatnog partnerstva u Srbiji, *Kvalitet i izvrsnost*, 1–2.
4. Čavoški, A., 2007, *Osnovi ekološkog prava*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Službeni glasnik.
5. Čavoški, A., 2010, *Životna sredina u Evropskoj uniji, Međunarodno pravo i životna sredina*, Beograd, OEBS, Misija u Srbiji.

6. Jovanović, Đ., Bajac, M., Matavulj, M., Antonović, D., 2012, Odnos prema životnoj sredini kao sadašnji i budući deo vrednosnog sistema u Srbiji, *ENERGETIKA 2012* – 28. međunarodno savetovanje, Zlatibor, 27–30. mart.
7. Jovanović, Đ., 2012, Oblast životne sredine i EU integracija Republike Srbije – *Chymicus IV* – Četvrti međunarodni kongres o pravno-ekonomskim i ekološkim aspektima sistema upravljanja zaštitom životne sredine u hemijskoj, petrohemijskoj i naftnoj industriji, Tara 11–14. jun.
8. Lopandić, D., 2006, Karakteristike sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU sa zemljama zapadnog Balkana, *Srpska pravna revija*, 3.
9. Mišćević, T., 2008, Madridski kriterijum: administrativni kapaciteti kao uslov članstva u Evropskoj uniji, *Izazovi evropskih integracija*, 1.
10. Stefanović, Z., 2008, *Pravo evropske unije*, Službeni glasnik.
11. Todorčić, V., Jovanović, N., 2011, *Studija o implementaciji evropskog zakonodavstva u Srbiji*, Centar za novu politiku, Beograd.
12. Trbović, A., 2004, *Kako uskladiti domaće propise sa pravnim tekovinama Evropske unije*, Vlada Republike Srbije, 2004.
13. Vavić, I., Živković, T., Jovanović, Đ., 2010, Dosadašnja praksa i obaveze privrednih subjekata u oblasti upravljanja otpadom u Republici Srbiji, *Eko Justus II – Pravo i životna sredina u privredi i praksi*, Palić, 14–18. jun.
14. Vavić, I., Živković, T., Jovanović, Đ., 2013, Upporedna analiza organizacije sistema životne sredine u EU i Srbiji, *Životna sredina i menadžment*, Fakultet za menadžment, Sremski Karlovci.
15. Vučković, B., 2010, Pravni aspekti zaštite životne sredine u međunarodnom pravu, *Međunarodno pravo i životna sredina*, OEBS Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija u Srbiji, Beograd.
16. Vukadinović, R., 2006, O evropeizaciji i harmonizaciji domaćeg prava sa pravom EU u procesu stabilizacije i pridruživanja još jedanput, *Srpska pravna revija*, 1.
17. Živković, T., Vavić, I., Jovanović, Đ., 2012, Upravljanje otpadom u EU – obaveze Republike Srbije kao zemlje kandidata za članstvo, *Chymicus IV* – Četvrti međunarodni kongres o pravno-ekonomskim i ekološkim aspektima sistema upravljanja zaštitom životne sredine u hemijskoj, petrohemijskoj i naftnoj industriji, Tara 11–14. jun.
18. Živković, T., 2013, *Kaznenopravni aspekti inspekcijskog nadzora u oblasti zaštite životne sredine u Republici Srbiji*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu.

Pravni izvori:

1. Commission staff working paper, Serbia 2011. and 2012. progress report, accompanying document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, Brussels, 10.10.2012, and 12.10.2012.*ec.europa.en*.
2. Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control, *Official Journal L 257*, 10/10/1996 P. 0026 – 0040.
3. Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council, providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and

- programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directive 85/337/ECC and 96/61/EC.
4. Directive 2003/4/ec of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC.
 5. Directive 85/337/eec (as amended by directive 97/11/ec) informal consolidation of directive 85/337/eec on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment as amended by Council Directive 97/11/EC.
 6. Nacionalna strategija održivog razvoja, *Sl. glasnik RS*, br. 55/05, 71/05-ispravka, 101/07.
 7. Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju, *Sl. glasnik RS*, br. 80/11.
 8. Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u EU, Vlada Republike Srbije, 09.10.2008.
 9. Nacionalni program za zaštitu životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 12/10.
 10. Poslovnik Vlade, *Sl. glasnik RS*, br. 61/2006 – prečišćen tekst, 69/08, 88/09, 3/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13.
 11. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.
 12. Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pristup pravosuđu, odnosno pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 38/09.
 13. Zakon o potvrđivanju prelaznog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 83/08.
 14. Zakon o ratifikaciji Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 83/08.

HARMONIZATION OF NATIONAL ENVIRONMENTAL REGULATIONS WITH EUROPEAN UNION LAW

Tatjana Živković

SUMMARY

Environmental sector is becoming more and more apparent in our country, especially if we bear in considerations the commitments of the Republic of Serbia in the EU accession process. Since March 2012, Serbia harmonized its regulations as a candidate country, and Chapter 27 – Environment, is one of the most important, most challenging and most difficult chapters of the *acquis communautaire*. In this paper, weighing the *acquis communautaire*, as a document that must be adopted and transposed into national legislation, pointing at the current compliance regulations in the field of environmental protection in the Republic of Serbia. Basis

for the analysis includes following criteria: progress in the transposition of EU legislation, the adoption of a set of four systemic laws in 2004, and the adoption of a far greater number of laws and by-laws in 2009; adopted National Strategy for the approximation of the environment; Consideration – analysis of the process of harmonization of national legislation with EU regulations; proposals for improving the harmonization process. In conclusion, the analysis estimated that the progress in the process of harmonization of national legislation with the EU *acquis communautaire* in the field of environment, directly depends on national politics, financial adjustment, the level of development of national legislation and administrative capacity expansion.

Key words: legislation, the process of harmonization, *acquis communautaire*, Republic of Serbia, environment, EU law.

Dostavljeno Redakciji: 6. maja 2014. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 17. juna 2014. god.