

**Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu**  
**Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu**

**DOKTORSKA DISERTACIJA**

**NORMATIVNO-PРАВNA REŠENJA ZA IZGRADNJU ZELENE  
EKONOMIJE SRBIJE – komparativna analiza zakonodavnih  
rešenja i prakse Evropske unije i Srbije – de lege lata, de lege  
ferenda**

***Mentor:***  
***Prof. Dr. Milan Počuča***

***Kandidat:***  
***Rade Glomazić***

**Novi Sad, 2021. godine**

**University Business Academy in Novi Sad**  
**Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad**

**DOCTORAL DISSERTATION**

**NORMATIVE-LEGAL FRAMEWORK FOR DEVELOPMENT  
OF GREEN ECONOMY IN SERBIA– comparative analysis of  
legislative solutions and practices of the European Union and Serbia  
– de lege lata, de lege ferenda**

***Mentor:***  
***Prof. Dr. Milan Počuča***

***Candidate:***  
***Rade Glomazić***

**Novi Sad, 2021.**

UNIVERZITET PRIVREDNA AKADEMIJA U NOVOM SADU  
PRAVNI FAKULTET ZA PRIVREDU I PRAVOSUĐE U NOVOM SADU

**KLJUČNI PODACI O ZAVRŠNOM RADU**

Vrsta rada:	Doktorska disertacija
Ime i prezime autora:	Rade Glomazić
Mentor (titula, ime, prezime, zvanje, institucija)	Prof. dr Milan Počuča, redovni profesor, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu
Naslov rada:	NORMATIVNO-PРАВNA REŠENJA ZA IZGRADNJU ZELENE EKONOMIJE SRBIJE – komparativna analiza zakonodavnih rešenja i prakse Evropske unije i Srbije – de lege lata, de lege ferenda
Jezik publikacije (pismo):	Srpski, Latinica
Fizički opis rada:	Uneti broj: Stranica: 367 Poglavlja: 8 Referenci: 456 Tabela: 12 Grafikona: 8
Naučna/umetnička oblast:	Privrednopravna uža naučna oblast .
Predmetna odrednica, ključne reči:	Održivi razvoj, zeleni rast, zelena ekonomija, totalitet odnosa, pridruživanje Srbije Evropskoj uniji, pravne praznine, normativno-pravna rešenja.

<p>Izvod (apstrakt ili rezime) na jeziku završnog rada:</p>	<p>Politika je osnova i pokretač stvaranja elemenata prava. Pravo na održivi razvoj je ljudsko pravo. Sagledavanje zelene ekonomije kao ekonomije zelenog rasta, a zelenog rasta kao politike održivog razvoja mora biti sagledavanje sveukupnosti pravno regulisanih odnosa između i prema elementima i činiocima zelene ekonomije i zelenog rasta, u čijoj se kompleksnoj stvarnosti istovremeno prepliću višeznačni procesi političkog, pravnog, institucionalnog karaktera i prirode, koja se odvija u konkretnom prostorno-vremenskom kontinuumu. Zeleni rast u konceptualističkoj manifestaciji ne izuzima ekonomiju iz središnjosti prizme održivog razvoja, već joj pridodaje politike energetske efikasnosti, klimatskih promena, zaštite životne sredine, cirkularnosti, itd. Promene koje se dešavaju unutar domaćeg regulatorno-političko-institucionalnog okvira, tokom njegovog usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije, a preko koga se u stvari odvija i usklađivanje istog okvira sa međunarodnim tekovinama održivog razvoja, deluju direktno i nepovratno pokretački na stvaranje pravno-normativnih rešenja za ostvarivanje ciljeva održivog razvoja. Javni diskurs Srbije de facto ne manjka potrebu za analitičkim promišljanjem i dubljim razumevanjem funkcionalnih veza i odnosa kovarijacije i kauzaliteta među ovim uslovljavajućim, simbiotskim procesima. Tako se kao problem disertacije postavlja priroda i karakter totaliteta odnosa nekoliko procesa: pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, usklađivanja domaćeg zakonodavstva s pravnim tekovinama Evropske unije, usklađivanja nacionalnih sa međunarodnim politikama održivog razvoja, ostvarivanja ciljeva održivog razvoja i izgradnje zelene ekonomije u Srbiji. Posledično, cilj istraživanja usmeren je ka promišljanju o procesu usklađivanja sa međunarodnim politikama i pravnim tekovinama Evropske unije kao o ključnom mehanizmu za ostvarivi održivi razvoj Srbije, i o pozitivnim vezama između unapređenja pravnog poretka i stvaranja mogućnosti za zeleni rast Srbije. Rad nastoji da, oslanjajući se na komparativnu metodu, sagleda rešenja de lege lata, determiniše faktore korelacije politike i prava održivog razvoja i zelenog rasta, doprinese razumevanju šireg, prožimajućeg društvenog konteksta u kojem deluje zelena regulatorna praksa, i naposljetku prepozna rešenja de lege ferenda za ozelenjavanje pravnog poretka Srbije.</p>
<p>Datum odbrane: (Popunjena naknadno odgovarajuća služba)</p>	

<p>Članovi komisije: (titula, ime, prezime, zvanje, institucija)</p>	<p>Prof. dr Milan Počuča, redovni profesor, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu – <i>Mentor</i>;</p> <p>Prof. dr Mario Lukinović, vanredni profesor, Pravni fakultet Univerzitet Union u Beogradu – <i>predsednik Komisije</i>;</p> <p>Doc. dr Marijana Mladenov, docent, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu – <i>član Komisije</i></p>
<p>Napomena:</p>	<p>Autor doktorske disertacije potpisao je sledeće Izjave:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Izjava o autorstvu,</li> <li>2. Izjava o istovetnosti štampane i elektronske verzije doktorskog rada i</li> <li>3. Izjava o korišćenju.</li> </ol> <p>Ove Izjave se čuvaju na fakultetu u štampanom i elektronskom obliku.</p>
<p>UDK broj</p>	

UNIVERSITY BUSINESS ACADEMY IN NOVI SAD  
FACULTY OF LAW FOR COMMERCE AND JUDICIARY IN NOVI SAD

**KEY WORD DOCUMENTATION**

Document type:	Doctoral dissertation
Author:	Rade Glomazić
Menthor (title, first name, last name, position, institution)	Prof. dr Milan Počuča, full professor, Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad, University Business Academy in Novi Sad
Title:	NORMATIVE-LEGAL FRAMEWORK FOR DEVELOPMENT OF GREEN ECONOMY IN SERBIA– comparative analysis of legislative solutions and practices of the European Union and Serbia – de lege lata, de lege ferenda
Language of text (script):	Serbian language, Latin script
Physical description:	Number of: Pages: 367 Chapters: 8 References: 456 Tables: 12 Graphs: 8
Scientific/artistic field:	Economic Law, Science Area
Subject, Key words:	Sustainable development, green growth, green economy, totality of relations, Serbia's accession to the EU, legal gaps, normative-legal solutions.

<p>Abstract (or resume) in the language of the text:</p>	<p>Politics is the basis and a driving force behind the creation of elements of law. The right to sustainable development is a human right. Viewing the green economy as an economy of green growth, and the green growth as a policy of sustainable development must be a consideration of the totality of legally regulated relations between both elements and factors of green economy and green growth, in which complex reality simultaneously overlives the multi-important processes of political, legal, and institutional character and nature, and which takes place in a concrete spatial-time continuum. In its conceptual manifestation green growth does not exclude economy from the centre of the sustainable development prism, yet contributes to it with policies of energy efficiency, climate change, environmental protection, circularity, etc. The changes that take place within the domestic regulatory-political-institutional framework, during its harmonization with the <i>acquis communautaire</i>, through which, in fact, alignment of the same framework with the international <i>acquis</i> of sustainable development takes place, act as direct and irreversible actions towards creation of legal-normative solutions for achieving sustainable development goals. Public discourse of Serbia <i>de facto</i> does not lack the need for analytical thinking and a deeper understanding of functional connections and relationships of covariance and causality among these conditioning, symbiotic processes. Thus, the research problem of the dissertation sets the nature and character of the totality of relations of several on-going processes: Serbia's accession to the EU, harmonisation of domestic legislation with the <i>acquis communautaire</i>, harmonisation of national with international policies of sustainable development, achieving sustainable development goals and a process of building a green economy in Serbia. As a result, the aim of the research is to think and deliberate on the process of harmonisation with international policies and <i>acquis communautaire</i> as a key mechanism for Serbia to achieve sustainable development, and on the positive links between improving the legal order and creating opportunities for Serbia's green growth. Relying on a comparative method, the work stives to look at the solutions <i>de lege lata</i>, determine the correlation factors of policy and the right of sustainable development and green growth, contribute to the understanding of the broader, perceived social context in which green regulatory practices operate, and ultimately recognize the solutions <i>de lege ferenda</i> for greening the legal order of Serbia.</p>
<p>Defended: (The faculty service fills later.)</p>	

<p>Thesis Defend Board:</p> <p>(title, first name, last name, position, institution)</p>	<p>Prof. dr Milan Počuča, full professor, Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad, University Business Academy in Novi Sad – <i>Mentor</i>;</p> <p>Prof. dr Mario Lukinović, associate professor, Union University Law School, Belgrade – <i>President of the Board</i>;</p> <p>Doc. dr Marijana Mladenov, assistant professor, Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad, University Business Academy in Novi Sad – <i>Member of the Board</i>.</p>
<p>Note:</p>	<p>The author of doctoral dissertation has signed the following Statements:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Statement on the authority,</li> <li>2. Statement that the printed and e-version of doctoral dissertation are identical and</li> <li>3. Statement on copyright licenses.</li> </ol> <p>The paper and e-versions of Statements are held at the faculty.</p>
<p>UDK number</p>	



# Sadržaj

UVOD I.....	13
1.1. Teorijski okvir.....	15
1.2. Predmet rada.....	24
1.3. Cilj disertacije i hipoteze.....	26
1.4. Metodološki okvir.....	27
1.5. Značaj i opravdanost disertacije.....	32
1.6. Struktura rada.....	33
POGLAVLJE II .....	35
ŠIROKI TEORETSKI KONTEKST .....	35
2.1. Teorija održivog razvoja.....	35
2.1.1. Umesto uvoda.....	35
2.1.2. O pojmu održivosti.....	37
2.1.3. O pojmu razvoja .....	39
2.1.4. Doprinosa ekonomske misli .....	40
2.1.5. Definisavanje održivosti i održivog razvoja.....	44
2.1.6. Dimenzije održivog razvoja.....	48
2.1.7. Načela održivog razvoja.....	50
2.1.8. Koncepti održivog razvoja.....	52
2.1.9. Globalizacija ideje održivosti i održivog razvoja.....	59
2.1.10. O odnosu prema budućim generacijama.....	62
2.1.11. Održivi razvoj i ekonomija.....	63
2.2. Teorija održivog razvoja u 21. veku .....	66
2.2.1. Uvod.....	66
2.2.2. 21. vek – nastavak.....	68
2.2.3. 21. vek – izgledi.....	73
2.3. Cilj održivog razvoja .....	75
2.4. Zelena ekonomija.....	80
2.4.1. O konceptu zelene ekonomije.....	80
2.4.2. Definisavanje.....	82
2.4.3. Karakteristike zelene ekonomije.....	83
2.4.4. Ekonomija prirodnog kapitala .....	87
2.4.5. Energija kao prekretnica.....	88

2.4.6. Zeleni rast.....	88
2.4.7. Manifestacija zelene ekonomije.....	90
2.5. Zaključak poglavlja.....	93
POGLAVLJE III.....	95
MEĐUNARODNO PRAVO I POLITIKA ODRŽIVOG RAZVOJA.....	95
3.1. Međunarodna politika održivog razvoja.....	95
3.1.1. Prvi period.....	96
3.1.2. Drugi period.....	96
3.1.3. Treći period.....	99
3.1.4. Četvrti period.....	109
3.2. Pravo održivog razvoja.....	119
3.3. Zaključak poglavlja.....	133
POGLAVLJE IV.....	134
PRAVO I PROPISI EVROPSKE UNIJE O ODRŽIVOM RAZVOJU I ZELENOJ EKONOMIJI.....	134
4.1. Pravni izvori Evropske unije o održivom razvoju.....	134
4.1.1. Strategija održivog razvoja Evropske unije.....	135
4.1.2. Strategija „Evropa 2020“.....	135
4.1.3. Nova razvojna agenda Evropske unije.....	140
4.2. Tematska područja i regulatorni okvir za razvoj zelene ekonomije.....	144
4.2.1. Politika klimatskih promena Evropske unije.....	144
4.2.2. EU sistem trgovine emisijama.....	149
4.2.3. Monitoring mehanizam.....	150
4.2.4. Strategija adaptacije EU na klimatske promene.....	152
4.3. Energetska politika Evropske unije.....	154
4.3.1. EU mapa puta energije 2050.....	154
4.3.2. Politika energetske efikasnosti Evropske unije.....	158
4.3.3. Politika obnovljivih izvora energije Evropske unije.....	164
4.4. Transportna politika Evropske unije.....	169
4.4.1. Strategija EU za niskoemisionu mobilnost.....	170
4.5. EU politika životne sredine.....	172
4.5.1. Sedmi Akcioni plan Evropske unije za životnu sredinu.....	172
4.5.2. Okvir Evropske unije za cirkularnu ekonomiju.....	174
4.5.3. EU Strategija bioekonomije.....	176
4.6. Sektor otpada.....	177
4.7. Poljoprivreda.....	179

POGLAVLJE V .....	183
PRAVO REPUBLIKE SRBIJE O ODRŽIVOM RAZVOJU I ZELENOJ EKONOMIJI .....	183
5.1.    Pravni izvori Republike Srbije o održivom razvoju.....	184
5.2.    Nacionalna strategija održivog razvoja.....	186
5.3.    Klimatske promene .....	189
5.4.    Energetika .....	193
5.4.1.    Pravno-regulatorni okvir .....	193
5.4.2.    Zakon o energetici.....	194
5.4.3.    Zakon o efikasnom korišćenju energije.....	197
5.4.4.    Zakon o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice .....	203
5.4.5.    Energetska politika.....	205
5.4.6.    Nacionalni akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije.....	210
5.4.7.    Nacionalni akcioni planovi za energetske efikasnost.....	211
5.5.    Upravljanje otpadom .....	212
5.6.    Poljoprivreda i ruralni razvoj .....	217
5.7.    Građevinarstvo.....	218
POGLAVLJE VI.....	222
ANALIZA ZAKONODAVNIH REŠENJA I PRAKSE EVROPSKE UNIJE I SRBIJE – <i>DE LEGE LATA, DE LEGE FERENDA</i> .....	222
6.1.    Metodološki okvir za analizu.....	222
6.2.    Oblast klimatskih promena.....	224
6.3.    Oblast energetike .....	239
6.3.1.    Pravne praznine.....	252
6.3.2.    Umesto zaključka.....	256
6.4.    Oblast upravljanja otpadom.....	260
6.5.    Oblast transporta.....	264
6.6.    Poljoprivreda i ruralni razvoj .....	265
6.7.    Oblast životna sredina.....	268
6.7.1.    Horizontalno zakonodavstvo.....	268
6.7.2.    Kvalitet vazduha.....	271
6.7.3.    Industrijsko zagađenje .....	273
6.8.    Šumarstvo.....	276
6.9.    Zaključak poglavlja.....	277
POGLAVLJE VII.....	279
UPOREDNA ANALIZA I ZAKLJUČCI.....	279

POGLAVLJE VIII.....	333
ZAKLJUČNA RAZMATRANJA .....	333
LITERATURA.....	350

LISTA TABELA I GRAFIKONA:

TABELA 1 – PRINCIPI POLITIKA EVROPSKE UNIJE ZA ODRŽIVI RAZVOJ .....	112
TABELA 2 – CILJEVI ODRŽIVOG RAZVOJA I REFERENTNI OKVIR POLITIKA EVROPSKE UNIJE .....	141
TABELA 3 – SEKTORSKE PERSPEKTIVE .....	148
TABELA 4 – INDIKATORI U VEZI SA OIE.....	208
TABELA 5 – USKLAĐENOST ZAKONODAVSTVA S PRAVNIM TEKOVINAMA EVROPSKE UNIJE U OBLASTI KLIMATSKIH PROMENA .....	232
TABELA 6 – USKLAĐENOST ZAKONODAVSTVA SA PRAVNIM TEKOVINAMA EVROPSKE UNIJE U OBLASTI ENERGETIKE, SA FOKUSOM NA ENERGETSKU EFIKASNOST.....	244
TABELA 7 – POVEZANOST DIMENZIJA ODRŽIVOG RAZVOJA, STRATEŠKIH CILJEVA SRBIJE I CILJEVA ODRŽIVOG RAZVOJA.....	288
TABELA 8 – POTCILJEVI CILJA 16 ODRŽIVOG RAZVOJA I OČEKIVANI REZULTATI OD SRBIJE.....	296
TABELA 9 – MEĐUSOBNI UTICAJI PREGOVARAČKIH POGLAVLJA SRBIJE I GLOBALNIH CILJEVA ODRŽIVOG RAZVOJA .....	302
TABELA 10 – VEZA CILJEVA ODRŽIVOG RAZVOJA, STRATEŠKIH OKVIRA EVROPSKE UNIJE I SRBIJE ZA ODRŽIVI RAZVOJ I PREGOVARAČKIH POGLAVLJA.....	309
TABELA 11 – FAKTORI OKVIRA CIRKULARNE EKONOMIJE DANAS U SRBIJI.....	326
TABELA 12 – POZICIJA ZEMALJA PREMA INDEKSU HUMANOG RAZVOJA .....	330
GRAFIKON 1 – MALTUZIJSKA ZAMKA STANOVNIŠTVA .....	41
GRAFIKON 2 – STANDARD MINIMALNE SIGURNOSTI .....	44
GRAFIKON 3 – PIGUOV POREZ .....	44
GRAFIKON 4 – PRIZMA ODRŽIVOSTI .....	50
GRAFIKON 5 – TRANSFORMATIVNE POLITIKE EVROPSKOG ZELENOG DOGOVORA .....	154
GRAFIKON 6 – MODERNIZACIJA EKONOMIJE – ULOGA ENERGETSKE UNIJE I KLIMATSKE POLITIKE .....	156
GRAFIKON 7 – CIRKULARNA EKONOMIJA .....	174
GRAFIKON 8 – HIJERARHIJA UPRAVLJANJA OTPADOM .....	178

*Svrha života je samorazvoj.*

Oskar Vajld

# UVOD I

*Kako mislimo o budućnosti određuje način našeg delovanja u sadašnjosti.*

Veliki broj nezavisnih intelektualaca i institucija<sup>1</sup> u svetu smatra da vreme nije na našoj strani i da su nam potrebne brže promene institucija sistema (Gidley *et al.*, 2004). Na Samitu u Rio de Žaneiru 1992. godine upućeni su dramatični apeli svetske zajednice naučnika – ostalo nam je još samo nekoliko decenija do otpočinjanja nepovratnih destruktivnih procesa na Zemlji i potreban je radikalna zaokret da bi se ispravile sadašnje tendencije, koje vode u nestabilnost. U međuvremenu je lansirana paradigma održivog razvoja kao mogući odgovor na rastuću krizu.

Nakon više od dvadeset godina od Rija, svet se promenio na način koji većina nas nije mogla da zamisli. Možda načini na koje se životna sredina menja nisu na prvi pogled tako očevidni, ali te promene imaju zastrašujući potencijal. Prirodni resursi se iscrpljuju ili degradiraju takvom brzinom da ponekad, i pre nego što smo to shvatili, određeni metali postaju retki. Sve veća potražnja za resursima poput vode, energije, hrane, minerala i zemljišta uslovljena je rastom populacije i rastom prihoda, dok je u isto vreme dostupnost tih resursa sve više ograničena ekosistemskim promenama i klimatskim uticajima. U kontekstu megatrendova, koji se odvijaju u svetu brzih promena, iznova se pojavljuju nova pitanja i fenomeni opstanka životne sredine.

Globalno društvo 21. veka, da bi opstalo, traži čoveka nove istinske kulture koja neguje rasuđivanje, saosećanje i volju u ravnoteži, a ne samo puku želju i kalkulaciju, čoveka novog istinskog obrazovanja koje formira i karakter, a ne samo veštinu. I kao što je bilo potrebno stotinu i više godina da se stvori savremeni čovek – potrošač i hedonista – biće potrebne decenije da se kultiviše i obrazuje novi čovek, koji će znati da uspostavi istinsku ravnotežu između materijalnih i duhovnih potreba.

Čovečanstvu nije potreban održiv razvoj sa kozmetičkim promenama, već razvoj i održavanje jednog pravednijeg društva u kojem će se podjednako insistirati na ljudskim pravima i slobodama,

---

<sup>1</sup> Poput Hardina Tibsa (Hardin Tibbs) sa Univerziteta Oksford, Kristofera Džonsa (Christopher B. Jones) člana Svetske federacije futurologa, Brusa Lojda (Bruce Lloyd) sa South Bank London University, Vilijama Van Duzen Višarda (William Van Dusen Wishard) sa instituta World Trends Research, Klementa Bizolda (Clement Bezold) sa Instituta za alternativne budućnosti, ili pak Dženifer Gidli (Jennifer Gidley), Debra Bejtman (Debra Bateman) i Karolin Smit (Caroline Smith) sa Australijskog instituta za predviđanja, i mnogi drugi.

kao i na ljudskoj odgovornosti. Potreban je nov način razmišljanja, a on mora biti holistički i predvidiv. Više nego ikad treba nam jasna misao o problemima koji nas okružuju i koji ugrožavaju temelje dostojanstvenog postojanja, i nas i generacija koje će doći.

Živimo u vremenu opšte zagušenosti nepotrebnim informacijama koje zbunjuju i odvrćaju pažnju ne samo „običnog“ čoveka nego i dubokoumnih ljudi; u društvu spektakla, u kojem je teško ostvariti preko potrebnu unutrašnju tišinu, u kojoj bi se iznedrio proces kvalitetnog mišljenja i odvojilo bitno od nebitnog kad je reč o promišljanju budućnosti. Procene pokazuju da je u poslednjih nekoliko decenija eksternalizovano više znanja nego u ukupnoj prethodnoj istoriji civilizacije. Pa, opet, jaz između onih koji imaju i onih koji nemaju ne samo da se ne smanjuje nego se i povećava.

Model 3P (people, planet, profit) nije doveo do uspostavljanja održive proizvodnje, koja u prirodu vraća više nego što je uzela. Poslovni sektor i dalje vidljivo nevoljno i nadasve kozmetički transformiše sadašnji neodrživ način industrijske proizvodnje na principu *take-make-waste* u neuporedivo odgovorniji koncept *od klevke do klevke (cradle-to-cradle)*, koncept koji bi se mogao raspoznati u temelju cirkularne ekonomije, kao tvorevine pravca *blue economy* jedne ekonomske škole u Berlinu<sup>2</sup>.

Održivi oblici potrošnje i proizvodnje čine krvotok održivog razvoja. Po odnosu prema potrošnji i proizvodnji može se sagledati nivo zrelosti i kulture jednog društva. U kritično niskom nivou ekološke kulture upravo se ogleda važnost međupovezanosti dimenzija održivog razvoja. Uzroci su mnogobrojni, dominiraju oni socijalne i ekonomske prirode, a odgovornost uzajamna – i na strani potrošača i na strani proizvođača. Neodgovorna proizvodnja, rasipnička potrošnja, resursna neefikasnost, bacanje hrane, generisanje neprihvatljivo velikih količina otpada čine prepreku da se postigne održivi razvoj lokalnih zajednica. I kao da se zaboravlja da je pravo na uživanje koristi od održive potrošnje i proizvodnje – ljudsko pravo.

Zanemarujući prava drugih (znači svih i svakog) na istinski održivi razvoj, čovek bestidno i neumoljivo uzurpira i krči prirodu, ugrožavajući time statiku samih temelja čovečanstva.

Iako ih ponekad ne vidimo, svi osećamo posledice klimatskih promena. One ne poznaju granice. Klimatska diplomatija, kao nova nauka o preklapanju svih interesa i odnosa, obavezuje na hitnu akciju za klimu. Nova politika klimatskih promena je novi 3P model – prilika, poziv i pokušaj izgradnje zelene ekonomije i zelenog rasta. Biće to izazov vredan 21. veka.

---

<sup>2</sup> Plava ekonomija: 10 godina – 100 inovacija – 100 miliona radnih mesta, Gunter Pauli, 2010.

Tako, Srbija i njeni građani, zajedno sa ostatkom planete, učestvuju u dubinskoj transformaciji sveta.

### ***1.1. Teorijski okvir***

Politika je osnova i pokretač stvaranja elemenata prava. Stoga pravo ispoljava dvostranu prirodu: samostalnu i kao deo pravno-političke realnosti. Svrha postojanja politike i prava održivog razvoja jeste ustanak protiv negiranja socijalnih vrednosti i napor efikasnijeg pravnog unutardržavnog i organizovanja na međunarodnom nivou prema socijalnim vrednostima (Joldžić, 2008).<sup>3</sup>

Sagledavanje zelene ekonomije kao ekonomije zelenog rasta, a sagledavanje zelenog rasta kao politike održivog razvoja mora biti sagledavanje sveukupnosti pravno regulisanih odnosa između i prema elementima i činionicima zelene ekonomije i zelenog rasta, u čijoj se kompleksnoj stvarnosti istovremeno prepliću višeznačni procesi političkog, pravnog, institucionalnog karaktera i prirode, koji se odvijaju u konkretnom prostorno-vremenskom kontinuumu. Ti i takvi procesi uslovljavaju i determinišu održivi razvoj kao krovni koncept planetarnog *ekosa* 21. veka. Njegova logika krovnog razvojnog koncepta nameće neophodnost i potrebu meritornog izučavanja održivog razvoja na osnovu saznanja o procesima koji ga čine, odnosno o socijalnim, ekonomskim, ekološkim, pa i institucionalnim i kulturološkim, faktorima postojanja i odvijanja odnosa u društvu, tj. društvenog života.

Pravo na održivi razvoj je jedno od ljudskih prava. Istinska održivost, pojam koji sve češće u literaturi i praksi zamenjuje održivi razvoj, razume se kao „plod ukrštanja krajnjih ishoda delovanja sva tri integrisano uravnotežena činioca održivog razvoja za sve ljude u napredovanju ka prosperitetu postizanom u granicama mogućnosti izdržljivosti planete putem odnosa partnerstva i u miru“.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Para frazirano prema: Joldžić, 2008a, koji je slično parafrazirao svrhu i cilj ekološke politike i ekološkog prava (kao, mogli bismo reći, na približnije takmace politici i prava održivog razvoja), a prema: Lopez-Rey, 1966.

<sup>4</sup> Iz Preambule Rezolucije UN: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.



U odnosima Evropske unije i Srbije uočava se jedna konstanta: vladavina prava se ističe kao odlučujući preduslov mira, stabilnosti i prosperiteta, i kao ključni alat jačanja i transformacije društva.

Srbija se pravno-politički opredelila za održivi razvoj Ustavom (2006) i Strategijom održivog razvoja (2008). Prema Ustavu, Republika Srbija se stara o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju, i nadležna je, između ostalog, da uređuje i obezbeđuje održivi razvoj i sistem zaštite i unapređenja životne sredine.

„[...] Dugoročni koncept održivog razvoja podrazumeva stalni ekonomski rast, ali takav koji, osim ekonomske efikasnosti i tehnološkog napretka, većeg učešća čistijih tehnologija i inovativnosti celog društva i društveno odgovornog poslovanja, obezbeđuje smanjenje siromaštva, dugoročno bolje korišćenje resursa, unapređenje zdravstvenih uslova i kvaliteta života i smanjenje nivoa zagađenja na nivo koji mogu da izdrže činioци životne sredine, sprečavanje budućih zagađenja i očuvanje biodiverziteta...“<sup>5</sup>

Strategijom održivog razvoja članstvo u Evropskoj uniji postavljeno je kao prvi, najvažniji strateški cilj Srbije u nadolazećem vremenu, i od tada je omniprisutan u javnom diskursu.

Period koji je usledio karakterisala je nedovoljna međusobna koherentnost javnih politika i njeno ograničavajuće faktorisanje prema ostvarivanju tada aktuelnih Milenijumskih ciljeva razvoja.

Institucionalizacija, javno zagovaranje i politika održivog razvoja u Srbiji doživljavaju kvalitativno ubrzanje u periodu 2014–2015. godine. Tada je odnos Srbije i međunarodne zajednice dodatno proširen Agendom Ujedinjenih nacija za održivi razvoj do 2030. godine, dok je s druge strane odnos Srbije i Evropske unije kulminirao u otvaranju pristupnog procesa Srbije za članstvo u Evropskoj uniji.

Od tada se javlja potreba razumevanja odnosa ovih procesa i pitanje kako usvajanje pravnih tekovina Evropske unije utiče na ispunjenje globalnih ciljeva održivog razvoja u Srbiji. Upravo je to i polazna pretpostavka ovoga rada, da promene koje se dešavaju unutar domaćeg regulatorno-političko-institucionalnog okvira, tokom njegovog usklađivanja s pravnim tekovinama Evropske

---

<sup>5</sup> Iz Strategije održivog razvoja Republike Srbije.

unije, a preko koga se u stvari odvija i usklađivanje istog okvira sa međunarodnim tekovinama održivog razvoja, deluju direktno i nepovratno pokretački na stvaranje uslova, mogućnosti i instrumenata za ostvarivanje ciljeva održivog razvoja u Srbiji.

Prihvatanjem Agende 2030 Srbija se opredelila da će primeniti međunarodne politike održivog razvoja uz puno poštovanje njome ustanovljenih principa i vrednosti.

Agenda 2030 predstavlja globalnu razvojnu agendu za period nakon 2015. godine. Ovo je prvi međunarodni sporazum koji je jasno prepoznao centralnu ulogu delotvornih, inkluzivnih i odgovornih institucija u razvojnom procesu. Takođe, Agenda pomera težište kada je reč o poimanju razvoja i prelazi sa zadovoljavanja najosnovnijih potreba na promovisanje ostvarivanja ljudskih prava, prepoznaje da sve veće nejednakosti predstavljaju pretnju po ekonomiju i društveno tkivo, te teži smanjenju nejednakosti jedne zemlje unutar i između različitih zemalja.

Od 17 ciljeva održivog razvoja najviše njih se vezuje za životnu sredinu:

1. svet bez siromaštva: okončati siromaštvo svuda i u svim oblicima;
2. svet bez gladi: okončati glad, postići bezbednost hrane i poboljšanu ishranu i promovisati održivu poljoprivredu;
3. dobro zdravlje: obezbediti zdrav život i promovisati blagostanje za ljude svih generacija;
4. kvalitetno obrazovanje: obezbediti inkluzivno i kvalitetno obrazovanje i promovisati mogućnosti celoživotnog učenja;
5. rodna ravnopravnost: postići rodnu ravnopravnost i osnažiti sve žene i devojčice;
6. čista voda i sanitarni uslovi: obezbediti sanitarne uslove i pristup pijaćoj vodi za sve;
7. dostupna i obnovljiva energija: osigurati pristup dostupnoj, pouzdanoj, održivoj i modernoj energiji za sve;
8. dostojanstven rad i ekonomski rast: promovisati inkluzivan i održiv ekonomski rast, zaposlenost i dostojanstven rad za sve;
9. industrija, inovacije i infrastruktura: izgraditi prilagodljivu infrastrukturu, promovisati održivu industrijalizaciju i podsticati inovativnost;
10. smanjenje nejednakosti: smanjiti nejednakost između i unutar država;
11. održivi gradovi i zajednice: učiniti gradove i ljudska naselja inkluzivnim, bezbednim, prilagodljivim i održivim;
12. odgovorna potrošnja i proizvodnja: obezbediti održive oblike potrošnje i proizvodnje;

13. akcija za klimu: preduzeti hitnu akciju u borbi protiv klimatskih promena i njenih posledica;
14. život pod vodom: očuvati i održivo koristiti okeane, mora i morske resurse;
15. život na zemlji: održivo upravljati šumama, suzbiti dezertifikaciju, zaustaviti i preokrenuti degradaciju zemljišta i sprečiti uništavanje biodiverziteta;
16. mir, pravda i snažne institucije: promovisati miroljubiva i inkluzivna društva za održivi razvoj, obezbediti pristup pravdi za sve i izgraditi efikasne, pouzdane i inkluzivne institucije na svim nivoima;
17. partnerstvom do cilja: učvrstiti globalno partnerstvo za održivi razvoj.

Opređenost Srbije da teži ispunjavanju novih globalnih ciljeva održivog razvoja unosi novu dimenziju u njene evropske integracije. Početak pristupnih pregovora doneo je Srbiji mnoštvo izazova i obaveza, ali i prava i mogućnosti. U javnom diskursu procesu pridruživanja Srbije Evropskoj uniji data je uloga naj snažnijeg pokretača sveobuhvatnih reformi neophodnih za razvoj politika i institucija koje podržavaju održivi razvoj.

U deceniji za nama Srbija najvažnije reformske procese sprovodi kroz Instrumente pretpristupne pomoći (IPA programe).

Tako od 2014. godine u Srbiji traje sveobuhvatna reforma javne uprave, u okviru koje se posebno odvija reforma upravljanja javnim politikama. Javne politike se u diskursu o evrointegracijama doživljavaju kao aspekt horizontalnih upravnih reformi. U preporukama MAPS misije<sup>6</sup> uočava se sledeća zakonitost: obezbeđenje koherentnosti politika predstavlja motor napretka u srednjoročnom periodu.

Evropska unija implementira ciljeve održivog razvoja operacionalizacijom politika i primenom upravljačkih instrumenata održivog razvoja, koji su od 2010. godine ugrađeni u Strategiju Evropa 2020, počivajući na tri stuba rasta: pametan, održiv i inkluzivan rast. Evropska komisija je 2016.

---

<sup>6</sup> MAPS misija (Mainstreaming, Acceleration and Policy Support – podrška integrisanju, ubrzavanju i merama politike) sprovedena je 2018. godine uz podršku tima Ujedinjenih nacija u Srbiji, u saradnji sa delegacijom Evropske unije i Svetskom bankom.

godine dala prikaz kako su ciljevi održivog razvoja ugrađeni u razvojnu agendu i prioritete Evropske unije.<sup>7</sup>

Ciljno se približavajući političko-strateškom okviru Strategije Evropa 2020 i Agende 2030, Vlada Srbije je 2016. godine definisala šest prioriteta razvoja:

- povezivanje, partnerstva i integracija Srbije sa Evropom i svetom;
- postizanje bržeg, inkluzivnog i održivog privrednog rasta, baziranog na ekonomskom, naučnom i inovacionom potencijalu;
- efikasno i delotvorno pružanje javnih usluga;
- unapređivanje ljudskih prava i bezbednost;
- obrazovanje za 21. vek; i
- transformativna digitalizacija.

Socijalne nejednakosti su tada identifikovane kao važan ograničavajući faktor sveukupnom društvenom razvoju, a dostizanje inkluzivnog i socijalno pravičnog distribuiranog rasta i izgradnja društvene kohezije kao ključ za smanjenje siromaštva.

Dimenzija životne sredine nije u prethodnom periodu dovoljno institucionalizovana – primetan je postojan trend njenog zanemarivanja u odnosu na ekonomsku i socijalnu dimenziju – niti je bila eksplicitno određena kao strateški pravac razvoja u programu Vlade za period do 2020, iako se njena prisutnost u reformskim procesima prepoznaje.

Da bi postala članica Evropske unije, Srbija mora da otvori i konačno zatvori 35 pregovaračkih ili tematskih poglavlja, od kojih je ono označeno brojem 27 – životna sredina, finansijski najzahtevnije, i to s razlogom.

Usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije najsloženiji je deo pristupnih pregovora. Na taj način država kandidat ispunjava sve kriterijume iz Kopenhagena, koji čine set kriterijuma koje država mora da ispuni da bi postala članica Unije:

---

<sup>7</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Next steps for a sustainable European future – European action for sustainability (COM/2016/0739 final).

- politički – stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina;
- ekonomski – funkcionalna tržišna ekonomija koja je sposobna da se nosi sa konkurencijom i tržišnim pritiscima unutar Unije;
- pravni – sposobnost preuzimanja obaveza koje proizlaze iz članstva, uključujući privrženost ciljevima političkog, ekonomskog i monetarnog jedinstva.

Ovim kriterijumima je nakon dve godine Evropski savet dodao i četvrti: usvajanje pravnih tekovina Evropske unije i uspostavljanje institucionalnog i administrativnog kapaciteta za sprovođenje zakonodavstva. Time je kriterijum efikasnosti usklađivanja zakonodavstva države kandidata sa *acquis communautaire* postavljen, u procesnom smislu, na pijedestal uslova za članstvo u Evropskoj uniji.

To je proces u toku koga se zakonodavni sistem Srbije prilagođava pravilima, načelima, principima, standardima (jednom rečju, vrednostima) Evropske unije, odnosno pozitivnom pravu koje se primenjuje na teritoriji Unije u svakom trenutku i na sve zemlje članice. Drugim rečima, da bi dokazala da je spremna za članstvo, Srbija mora prethodno dokazati da je sposobna da primenjuje *acquis communautaire* na svojoj teritoriji.

Pravne tekovine Evropske unije predstavljaju korpus zajedničkih prava i obaveza koje povezuju sve zemlje članice Evropske unije. Čini ih primarno i sekundarno zakonodavstvo.

U kontekstu održivog razvoja Evropske unije i njenih napora da koheziono odgovara na prošle, sadašnje i buduće izazove razvoja, podjednaku važnost imaju i politike Evropske unije za održivi razvoj sadržane u brojnim strateškim, programskim i planskim dokumentima.

Skrining je analitički pregled usklađenosti zakonodavstva zemlje kandidata s pravnim tekovinama Evropske unije. Čine ga eksplanatorni i bilateralni skrining, i izveštaj o skriningu. Eksplanatomim skriningom Evropska unija predstavlja svoj pravni okvir za određene oblasti politike po poglavljima državi kandidatu. Tokom bilateralnog skrininga zemlja kandidat predstavlja svoj pravni okvir i procenjuje njegovu usklađenost sa *acquis*, a to čini na osnovu skrining liste i pitanja, koje je dobila od Evropske komisije. Izveštaj o skriningu za svako pregovaračko poglavlje sadrži ocenu stepena usklađenosti zakonodavstva države kandidata s pravnim tekovinama EU i preporuke za dalje usklađivanje.

Radi uspostavljanja istinske vladavine prava, u čijoj osnovi je pravna sigurnost (možemo reći i predvidivost) kao primarni kriterijum usklađenosti političko-pravnog poretka države s pravnim tekovinama Evropske unije, Srbija donosi važna zakonska i strateška akta.

Zakonodavni okvir Srbije neće biti potpuno usklađen s pravnim tekovinama Evropske unije sve dok ne uđe u nju, jer je *acquis* živa materija, koja se stalno menja i dopunjuje, dok je, s druge strane, za sprovođenje procesa usklađivanja određenog pravnog akta neophodno vreme. Ovaj vremenski faktor je jedan od razloga za postojanje određenog broja pravnih praznina. One, pogotovo u sektorima energetske, transportne, poljoprivredne politike i ruralnog razvoja, politike upravljanja otpadom, ali i u drugim sektorima značajnim za prilagođavanje na klimatske promene, u velikoj meri utiču na obim usklađenosti domaćih propisa s pravnim tekovinama Evropske unije. Tempo, obim i kvalitet usklađivanja domaćeg pravnog poretka sa *acquis communautaire* prati se na osnovu detaljnih, višegodišnjih Nacionalnih programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (trenutno važi treći, revidirani, za period 2018–2021).<sup>8</sup>

Evropska komisija je 2018. godine saopštila da je Srbija potpuno posvećena sprovođenju Agende 2030 i da je njen doprinos ostvarivanju ciljeva održivog razvoja primetan.<sup>9</sup>

Evrointegracije i sprovođenje Agende 2030 dve su najznačajnije osnove politike u kojima i preko kojih Srbija učestvuje na pozornici međunarodnih odnosa. Gledano u njihovoj celovitosti, to su dve dimenzije jednog procesa dubinske transformacije društva. Ona se, između ostalog, ogleda u odbacivanju starih, neodrživih paradigmi razvoja i prisvajanju novih, zelenih politika razvoja. Suštinski, reč je o stvaranju mogućnosti za istinski i ostvariv održivi razvoj.

U javnom diskursu se često čuje da Srbija mora ubrzano da se razvija da bi se približila evropskom proseku razvoja ili kako bi članstvo Srbije u Evropskoj uniji dovelo do njenog ubrzanog razvoja,

---

<sup>8</sup> Sa ciljem usklađivanja zakonodavstva sa propisima Evropske unije Srbija je do danas donela tri višegodišnja nacionalna programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije. Njihova svrha je da omoguće planiranje i praćenje obuhvata, brzine i kvaliteta procesa usklađivanja. Važno je podsetiti da proces usklađivanja zakonodavstva nije započeo 2013. godine i Prvim nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije. Ovi nacionalni programi su suštinski nastavak Nacionalnog programa za integraciju, koji je realizovan u periodu od 2008. do 2012. godine.

<sup>9</sup> European Commission Decision C (2014)5872 of 19. 8. 2014 adopting the Indicative Strategy Paper for Serbia for the period 2014–2020, Annex to the Commission Implementing Decision Amending Commission Decision C (2014)5872 of 19. 8. 2014, C(2018) 5064 final.

a rasprostranjeno je mišljenje da za Srbiju Evropska unija nema alternativu; da prirodno tamo pripada.

U rangiranjima po indeksu humanog i održivog razvoja ili stanju životne sredine Srbija se loše kotira, što je nesumnjivo posledica i dugog odsustva adekvatnog normativno-političkog i institucionalnog okvira za zeleni rast.

Sa predznakom nove strategije održivog razvoja Evropske unije, Evropski zeleni dogovor afirmiše zeleni rast kao jedini mogući putokaz ka održivom razvoju. Formalno uzev, on je sastavni deo Strategije Evropske komisije za sprovođenje Agende 2030 i ispunjenje ciljeva održivog razvoja. „[...] novu strategiju rasta sa ciljem da se Evropska unija transformiše u pravedno i bogato društvo, sa modernom i konkurentnom ekonomijom koja efikasno koristi resurse, uz neto emisije gasova sa efektom staklene bašte ravnim nuli do 2050. godine, i ekonomskim rastom koji je odvojen od eksploatacije resursa...“<sup>10</sup> (iz Uvoda Dogovora).

Zeleni rast u svojoj konceptualističkoj i fenomenološkoj manifestaciji ne izuzima ekonomiju iz središnjosti prizme održivog razvoja, već joj pridodaje politiku klimatskih promena. Klimatska politika ima za cilj dekarbonizaciju društva, što je jedan od preduslova održivog razvoja. Dekarbonizacija društva proističe iz zelenog rasta, koji bi se mogao smestiti u domen praktične politike održivog razvoja i koji počiva na tri stuba: zelenoj ekonomiji, cirkularnoj ekonomiji i niskougljeničnoj ekonomiji.

Razvoj zelene ekonomije je Akcionim planom Strategije održivog razvoja predstavljen kao jedna od inicijativa koje objedinjuju aktivnosti iz sva tri stuba Strategije, kako bi benefit od ostvarivanja ciljeva imao najširi krug građana. Alat za razvoj zelene ekonomije bila je „zeleni zaposlenost“. Zelenom ekonomijom su se smatrali rad u poljoprivredi, industriji, istraživanju i razvoju, administrativnim i uslužnim delatnostima koje značajno doprinose očuvanju ili poboljšanju kvaliteta životne sredine.

Znatno obuhvatniji strateški pravci za razvoj zelene ekonomije u Srbiji postavljeni su u praskozorje Konferencije Ujedinjenih nacija o održivom razvoju Rio + 20:

---

<sup>10</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

- harmonizacija socioekonomskog razvoja sa politikama Evropske unije u oblasti efikasnog korišćenja prirodnih resursa i razvoja praćenog niskim emisijama gasova sa efektom staklene bašte (koja uključuje efikasno korišćenje prirodnih resursa i energije, princip održive proizvodnje i potrošnje, zelene javne nabavke, reforme ekonomske i fiskalne politike koje će uspostaviti adekvatne signale za tržište, mere u pravcu ekonomije sa niskom potrošnjom ugljenika, obrazovanje i inovacije za održivi razvoj);
- unapređenje socijalne inkluzije i smanjenje siromaštva (uključujući mere za smanjivanje siromaštva i neusklađenosti prihoda, borbu protiv nejednakosti, podršku otvaranju novih radnih mesta i smanjenju nezaposlenosti, sa naročitim akcentom na socijalnoj inkluziji osetljivih grupa);
- jačanje i podrška sektoru životne sredine (uključujući promovisanje investicija u infrastrukturu koja podržava sve aspekte održivog razvoja, od otvaranja novih radnih mesta do zaštite životne sredine, podršku jačanju stručnih kapaciteta);
- definisanje dugoročnog institucionalnog i finansijskog okvira kao podrške održivom razvoju (uključujući postojanje obavezne budžetske linije za održivi razvoj u svakoj ključnoj instituciji, uvođenje sistema analize uticaja na održivi razvoj, promovisanje stabilne institucionalne organizacije uz finansijski okvir za održivi razvoj);
- promovisanje podregionalne saradnje (preko procesa poput Jadransko-jonske regionalne inicijative, saradnje u Dunavsko-karpatkom regionu, Sporazuma o regionalnom tržištu energije, projekata bilateralne razmene znanja i ekspertize među zemljama kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji).<sup>11</sup>

U trojnoj strukturi održivog razvoja (društvo, ekonomija i životna sredina) politika zelenog rasta reguliše mesta gde ekonomski interesi mogu biti upotrebljeni kao sredstvo promovisanja optimalnog upravljanja životnom sredinom i socijalne jednakosti, i u tom kontekstu predlaže najbolje opcije za razvoj. Time strategija zelenog ekonomskog rasta doprinosi održivom razvoju tako što kreira napredniji politički okvir, neophodan za ostvarivanje koncepta održivog razvoja. Međutim, politika ozelenjavanja ekonomije nije bila praćena procesom „ozelenjavanja“ regulative.

---

<sup>11</sup> Studija o dostignućima i perspektivama na putu ka zelenoj ekonomiji i održivom rastu u Srbiji – Nacionalni izveštaj sa Svetske konferencije o održivom razvoju, „Rio + 20“, Rio de Žaneiro, 20–22. jun 2012.



## 1.2. *Predmet rada*

O važnosti i značaju pridruživanja Srbije Evropskoj uniji i održivom razvoju Srbije u stručnom javnom diskursu piše se i govori gotovo *de facto* bezrezervno. Međutim, ova dva procesa se retko dovode u institucionalnu i funkcionalnu vezu. Bez poimanja niza (sve)obuhvatajućih pitanja o njihovoj prirodi, sadržaju, manifestaciji, kontekstu ispoljavanja i, konačno, o odnosu koji se prožima, suštinsko razumevanje integralnih veza ovih procesa nije moguće. Fokus je još manje usmeren ka značaju i ulozi zakonodavstva i, uopšteno uzev, pravnih tekovina u održivom razvoju kao krovnom konceptu savremenog promišljanja o težnjama sveta, i njegovim trima određujućim, transformativnim ekonomijama: zelenoj, cirkularnoj, niskougljeničnoj.

Iz ovoga je proizišla osnovna ili ideja vodilja ovoga rada: ispitati formu, sadržinu i domašaj uticaja pravnog poretka na ostvarivanje ciljeva održivog razvoja. Misleći o referentnoj stvarnosti znamo da drugu polovinu prve kategorije čine osnove politika, u skladu s prvom polaznom pretpostavkom da ciljevi održivog razvoja proističu iz empirijskog, i kao moralna obaveza, ovaploćenja prava i politike održivog razvoja.

Tako je autor sobi postavio zadatak tumačenja relacija politika i prava, s jedne, i održivog razvoja, s druge strane, svakako bez ambicije približavanja konačnim istinama. U percipiranju teorijskog okvira istraživanja samo postojanje veza između zakonodavstva, javnih politika i održivog razvoja uzeto je kao faktičko (zadato) stanje. U vezi s time je i druga polazna pretpostavka u ovome radu da je kvalitativno unapređenje pravnog poretka *conditio sine qua non* razvoja (pravičnog, pravednog, predvidivog) društva.

Uvažavajući treću polaznu pretpostavku da koncept održivog razvoja ne trpi izolacionizam bilo koje vrste, promišljanje o njemu zahteva holistički<sup>12</sup> pristup i predmetno-sadržinsku celovitost ili totalitet<sup>13</sup> odnosa.

Tako se kao problem ovoga rada postavlja totalitet odnosa između procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, procesa usklađivanja domaćeg zakonodavstva s pravnim tekovinama Evropske unije, procesa usklađivanja nacionalne sa međunarodnim politikama održivog razvoja, procesa zelenog rasta i procesa održivog razvoja Srbije.

U kontekstu ove disertacije izvršeno je sledeće pojmovno-kategorijalno određivanje odnosnih dimenzija:

- proces pridruživanja Srbije Evropskoj uniji shvata se kao proces prihvatanja evropskih vrednosti (pravila, principa, standarda) kroz pregovaračka poglavlja;
- proces usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije posmatra se kao usvajanje *acquis communautaire* u tematskim oblastima od najvećeg značaja za zeleni rast (kao paradigme održivog razvoja Evropske unije) Srbije;
- proces usklađivanja nacionalne politike s međunarodnim politikama održivog razvoja podrazumeva usaglašenost s Agendom 2030 i njenu primenu, kao važeće politike održivog razvoja Ujedinjenih nacija;
- proces zelenog rasta je proces stvaranja uslova i mogućnosti za uspostavljanje, implementaciju, afirmaciju i razvoj zelene, cirkularne i niskougljenične ekonomije u Srbiji;
- proces održivog razvoja Srbije je ostvarivanje novih 17 globalnih ciljeva održivog razvoja u Srbiji.

Teorijski posmatrano, osnovna tema rada su međusobne korelacije normativnog uređivanja društva i održivog razvoja društva, ne ulazeći u sveukupnost konstelacije društvenih pojava i koncepta održivog razvoja, i u svetlu četvrte polazne pretpostavke da je održivi razvoj uslovljen vladavinom prava.

---

<sup>12</sup> Holizam (grč. *holos* – celina, ceo) jeste ideja da sve karakteristike da tog sistema (fizičke, biološke, socijalne, ekonomske, lingvističke itd.) ne mogu biti određene ili objašnjene njegovim sastavnim delovima ponaosob, već time da sistem u celini i na važan način utiče na ponašanje sastavnih delova i određuje ga. Opšti princip holizma postavio je Aristotelu delu *Metafizika*: „Celina je više od zbira svojih delova.“

<sup>13</sup> Od lat. *totus* – ukupnost.

Kao posledica prethodno postavljenog teorijskog okvira, problema i teme istraživanja, predmet rada su priroda i karakter totaliteta odnosa između navedenih procesa, tako da konceptualni okvir dominantno, ne i isključivo, upućuje na uticaj, partikularni i zbirni, procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, procesa usklađivanja domaćeg zakonodavstva s pravnim tekovinama Evropske unije i procesa usklađivanja nacionalne politike sa međunarodnim politikama održivog razvoja na stvaranje uslova i mogućnosti za zeleni rast i održivi razvoj Srbije.

### **1.3. Cilj disertacije i hipoteze**

Spoznaja suštine stvari nije dovoljna; *forma dat este rei*. Cilj istraživanja je u tesnoj vezi s problemom, temom i predmetom rada, i upravo je zbog njihove kompleksnosti višestruk. Tako, cilj podrazumeva nekoliko međusobno prožimajućih tačaka.

Najpre, cilj je dati teorijsku obradu kategorija održivog razvoja, politike i prava održivog razvoja radi boljeg razumevanja njihove složenosti i međuzavisnosti, pa i međusobne uslovljenosti.

Ključni napor ovoga rada usmeren je na uočavanje i sagledavanje prirode veza između procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, procesa usklađivanja domaćeg zakonodavstva s pravnim tekovinama Evropske unije, procesa usklađivanja nacionalne s međunarodnim politikama održivog razvoja, procesa zelenog rasta i procesa održivog razvoja Srbije. U tom smislu cilj je ne samo detektovati veze u postavljenom totalitetu odnosa već i ukazati na njihovu prirodu, formu, sadržaj, manifestacije, dejstva, uticaje i efekte jednih na druge i, u krajnjem ishodištu, na zeleni rast i održivi razvoj Srbije. Drugim rečima, cilj je prepoznavanje i razumevanje funkcionalnih veza i odnosa kovarijacije i kauzaliteta između istraživanih procesa.

Poseban cilj je izvršiti poređenje regulatornih okvira Evropske unije i Srbije u odabranim tematskim područjima značajnim za zeleni rast i zelenu ekonomiju, a time neposredno i po održivi

razvoj, identifikovati i objasniti pravne praznine<sup>14</sup> u smislu njihovih efekata po stvaranje uslova i mogućnosti izgradnje zelene ekonomije, uspostavljanje zelenog rasta i održivi razvoj Srbije.

Naposletku, poseban cilj je i dokazivanje ispravnosti postavljenih hipoteza.

Na osnovu definisanog problema, teme i predmeta istraživanja, kao i njegovih ciljeva, postavljene su hipoteze na koje je usmeren ovaj rad.

### **Glavna (opšta) hipoteza**

*Proces usklađivanja sa međunarodnim politikama i pravnim tekovinama Evropske unije predstavlja ključan mehanizam za ostvarivi održivi razvoj Republike Srbije.*

### **Pomoćna (posebna) hipoteza**

*Postoji značajna pozitivna veza između unapređenja pravnog poretka i stvaranja mogućnosti za zeleni rast Srbije.*

## **1.4. Metodološki okvir**

Jedna od podela metoda pravnih nauka jeste podela na: normativno-pravni metod, logičko-normativni metod, formalno-normativni metod i materijalno-normativni metod (Joldžić, 2008). Normativno-pravni metod sagledava formalnu stranu odnosa, pravnu snagu i međusoban hijerarhijski odnos predmetnih normi. Logičko-normativni metod primenjuje odgovarajuće logičke zakone na pravne norme kao pojedinačne logičke tvorevine i na pravo kao sistem, pri čemu se utvrđuju njegova logička priroda i smislaona veza između postojećih delova, njihovo jedinstvo, potpunost i koherentnost. Formalno-pravnim metodom se utvrđuje pravna snaga akata kojima se stvaraju norme koje uređuju predmetni odnos. Materijalno-normativnim metodom se sređuju pravne norme s obzirom na njihovu sadržinu, što omogućuje preglednost normi i uočavanje njihovih međusobnih veza.

---

<sup>14</sup> U srpskoj pravnoj teoriji pod pojmom pravne praznine najčešće se podrazumevaju društveni odnosi koji nisu regulisani pravom, iako bi zbog društvenog interesa trebalo da to jesu. One postoje kada se nijedna norma svojim značenjem ne odnosi na konkretan slučaj, a postoji društvena potreba da se on uredi pravnom normom, kao i društveni interes i cilj koji se žele postići.

Osnovni metodološki pristup u ovome radu jeste komparativna metoda. Razumevanje komparativnog prava kao nauke datira još od formativne faze, kada su učenjaci ranog 20. veka tvrdili da je predmet uporednog prava otkriće koncepata i principa koji su zajednički svim civilizovanim sistemima prava, odnosno univerzalnih koncepata i principa koji čine ono što se može nazvati *droit ideal relatif* ili idealni relativni zakon.<sup>15</sup> Uporedno pravo podrazumeva primenu komparativne tehnike u oblasti prava. Njen predmet je regulatorni okvir, a proces poređenje.

Možemo razlikovati šest različitih metoda za komparativna istraživanja, i to: funkcionalna metoda, strukturalna metoda, analitička metoda, metoda *law-in-context*, istorijska metoda i metoda zajedničkog jezgra (Van Hoecke, 2004).

Funkcionalna metoda se bavi stvarnim društvenim problemom i načinom na koji se on rešava u različitim zakonodavstvima. Fokus je na društvenom problemu i stvarnom rezultatu pravnog pristupa tom problemu.

Analitički metod analizira kompleksne pravne pojmove i pravila u različitim pravnim sistemima da bi se otkrile sličnosti i razlike. Upotreba „idealnih tipova“ omogućava rangiranje tih pravnih pojmova, pravila, institucija na skali i u skladu sa stepenom uklapanja sa osnovnim karakteristikama „idealnog tipa“.

Strukturalna metoda se fokusira na okvir zakona ili elemente koji su rekonstruisani kroz analitički pristup. Ovo nije struktura svakog od upoređivanih pravnih sistema, već samo jedan način gledanja na njih, što se ispostavlja da je otkrivanje odgovora na istraživačko pitanje.

---

<sup>15</sup> O metodi i definiciji komparativnog, uporednog prava profesorka prava Mari-Lus Pariz, u članku „Komparativna metoda u pravnom istraživanju: Umetnost opravdanja izbora“, napisala je: „Uprkos sistematičnijoj literaturi, koja razmatra izazove odgovarajućeg metoda u komparativnim istraživanjima, ne postoji (još) definicija o tome šta je metoda komparativnog prava, a kamoli, u izvesnoj meri, ono što je uporedno pravo. Kao što je Kamba naveo 1974. godine, „komparativnom pravu još uvek nedostaje jasno formulisan i široko prihvaćen teorijski okvir unutar kojeg se specifične komparativne pravne studije i istraživanja mogu poduzeti na smislen i učinkovit način“. Više od dve decenije nakon te izjave, Cvajgert i Koc su izjavili da postoji „veoma malo sistematskih pisanja o metodi uporednog prava“. Nekoliko godina kasnije, Orucu je i dalje mogao da tvrdi da su osnovni problemi ostali isti. Ne postoji samo jedna definicija komparativnog prava i komparativnog metoda. Nije slučajno onda da u najnovijem i iscrpnom pokušaju da se rasvetli ovo pitanje Samjuel ne želi da pruži definitivnu teoriju o metodi, već skicira „metodološku mapu puta“ za studenta istraživanja u uporednom pravu. Kao i u bilo kojoj drugoj oblasti prava, pitanje metode je ključno. I zato što će se svaki pravni naučnik, kao i svi drugi pravnici, bilo da je reč o advokatima, sudijama bilo o zakonodavcima, suočiti sa stranim pravnim materijalom, te u tom pogledu mora biti opremljen osnovama. Pošto komparativna metoda ne počiva na dogovorenom okviru, ona je otvorena i nužno „diktirana strategijom komparativnog pravnika“. Ovaj element strategije jeste suština argumenta: metoda koju istraživač koristi biće validna samo u onoj meri u kojoj je organizovana i objašnjena (Paris, 2016).

Istorijski metod će gotovo uvek biti neophodan deo korišćenih metoda za razumevanje razlika i sličnosti u pravnim sistemima i za određivanje njihovog stepena pripadnosti duboko ukorenjenoj tradiciji, odnosno slučajnim istorijskim događajima.

Metoda *law-in-context* neizbežno ima i istorijsku dimenziju, ali se fokusira na trenutni društveni kontekst zakona, uključujući, tamo gde je to prikladno, kulturu, ekonomiju, psihologiju, religiju, itd. Proučava mnogo širi kontekst u poređenju sa funkcionalnom ili analitičkom metodom i podrazumeva upotrebu (rezultata) drugih disciplina.

Metoda zajedničkog jezgra se u velikoj meri zasniva na funkcionalnoj metodi, u određenoj meri u kombinaciji s metodom *law-in-context*. Za metodu zajedničkog jezgra specifično je da se traži zajedničko jezgro radi postizanja (moguće) harmonizacije određenog dela zakona. Metoda zajedničkog jezgra traži zajedničke karakteristike i razlike između pravnih sistema da bi se utvrdilo u kojoj meri je moguće harmonizovati određene tačke među upoređivanim pravnim sistemima ili kako se, na primer, evropsko pravilo može protumačiti na način koji najviše odgovara različitim nacionalnim tradicijama.

U zavisnosti od okolnosti, mogu postojati različiti ciljevi i razlozi za poređenje pravnih sistema.<sup>16</sup> Pravnici širom Evrope 20. veka smatrali su uporedno pravo neophodnim instrumentom za postizanje poželjne harmonizacije prava unutar Evropske unije.

U svetlu ovoga rada, komparativna metoda nam pomaže u svojevrsnom intelektualnom, istraživačkom izazovu: da na višem nivou apstrakcije razmatramo rešenja *de lege lata* i pojmimo razlike i sličnosti između uporednih pravnih i sistema politika sa svrhom prepoznavanja rešenja *de lege ferenda*.

---

<sup>16</sup> Patrik Glen u delu *Ciljevi komparativnog prava* navodi: (a) uporedno pravo kao instrument učenja i znanja (informacije o drugim zakonima i njihovo bolje razumevanje), (b) uporedno pravo kao instrument evolucione i taksonomske nauke (zajednička evolucija, dijahronijske promene, pravne porodice), (c) doprinos sopstvenom pravnom sistemu (bolje ga razumeti, kao i njegov otpor tradiciji, poboljšavati ga, koristiti ga kao sredstvo za tumačenje ustava), i (d) usklađivanje zakona (Glenn, 2006).

Komparativno pravo je često kritikovano jer ne primenjuje nikakav metod prilikom sprovođenja komparativnih istraživanja.<sup>17</sup> Različite metode uporednog prava nisu međusobno isključive i mogu se (dodajmo da je poželjno) kombinovati čak i s drugim pravnim i/ili metodama društvenih nauka.

Kao kosmopolitska u globalizovanoj sredini pravna disciplina se više ne može istraživati i rezonovati isključivo, bez uključivanja ostalih dimenzija razvoja. Ambicija autora bila je da u procesu promišljanja o normativno-pravnim rešenjima i praksi i njihovog poređenja u okviru naučnog okvira posmatra postojeća rešenja i prakse i njihove uočene odvijajuće odnose u smislu korelacija s dimenzijama instituta i koncepata održivog razvoja, zelenog rasta i zelene ekonomije.

Razumevanje šireg pravnog, političkog, društvenog, kulturnog konteksta u kojem deluju zakonodavna rešenja i praksa, kao i primena drugih disciplina, poput komparativne politike, čini se neophodnim u promišljanju o složenim interdisciplinarnim pojavnim oblicima kao što su održivi razvoj, zeleni rast i zelena ekonomija. Razumevanjem fenomena održivog razvoja, zelenog rasta i zelene ekonomije pokušano je kritičko razmišljanje o suštini zakonodavnih rešenja i praksi javnih politika na međunarodnom, evropskom i nacionalnom nivou u smislu stvaranja uslova i mogućnosti za uspostavljanje, izgradnju i razvoj pomenutih fenomena.

Tako, okvir komparativnog pravnog istraživanja i analize, koji je predložen u ovom radu, obuhvata i počiva na kontekstu (kontekstualni pristup), sistemu i varijablama (čitaj: procesima) koje je autor smatrao najprikladnijim u pokušaju da dâ vrednosni doprinos očiglednoj potrebi boljeg razumevanja kompleksnog konteksta međusobno prožimajućeg i uslovljavajućeg totaliteta odnosa određenih procesa kroz koje prolazi Republika Srbija u ovom vremenu.

Komparativna istraživanja se često koriste za objašnjenja veza, uticaja, sličnosti i razlika kako na teorijskom, tako, ako ne i značajnije, i na praktičnom nivou, između političkih i drugih društvenih

---

<sup>17</sup> Smatra Van Hoecke i dodaje: Istraživači se lako izgube kada se upuste u komparativna pravna istraživanja. Glavni razlog za to je što ne postoji dogovor o metodologijama koje bi se mogle slediti. Šta više, gotovo sve što je manje ili više uspostavljeno tokom prošlog veka u oblasti komparativnog prava, sve se više kritikuje tokom poslednjih nekoliko decenija: pojam „pravne porodice“, mogućnost samog poređenja, predmet poređenja itd. S druge strane, poređenje domaćeg prava sa načinom na koji je ista oblast regulisana u jednoj ili više zemalja postalo je skoro obavezno u doktrinarnim pravnim istraživanjima. Takođe, u pravnoj praksi, globalizacija i posebno evropeizacija podrazumevaju komparativna istraživanja. Kako bi se komparativni istraživač mogao nositi s ovim očiglednim paradoksom?

procesa, pojava, odnosa, koji, naravno, moraju biti međusobno uporedivi. S jedne strane, održivi razvoj, zeleni rast i zelena ekonomija jesu formativni koncepti, koji su uporedivi univerzalno, takoreći na svim nivoima; s druge strane, procesi razmatrani u ovome radu sadržinski su koopredmećeni razvojnim okvirom evropske države koja nije članica Evropske unije u 21. veku. Džon Stjuart Mil, britanski filozof iz 19. veka, nazvaće logiku sistematskog traženja odgovora na pitanja o složenosti stvarnosti „metodama slaganja i razlikovanja“ (Pennings *et al.*, 2006).

Definisani predmet disertacije uslovio je odabir opštih osnovnih metoda naučnog saznanja i naučnog istraživanja, za koje je autor smatrao da su koherentno pogodne za odgovor na zadate ciljeve rada, postizanje sistematičnosti, objektivnosti i pouzdanosti, i naposljetku verifikovanje postavljenih hipoteza. Zbog kompleksnosti prirode totaliteta odnosa izabranih procesa i zahtevnosti postavljenih ciljeva, ali i nepostojanja prethodnih istraživanja o predmetnoj temi bilo je neophodno pristupiti multidisciplinarno i u radu koristiti više metoda, koje se delimično prepliću.

U istraživanju su korišćeni pravni (dogmatski), uporednopravni i istorijskopravni metod, uz teleološko tumačenje.

Za zaključivanje su korišćene analitičke (analiza, apstrakcija, specifikacija i dedukcija) i sintetičke (sinteza, konkretizacija, generalizacija i indukcija) metode.

Svrhu istraživanja činilo je eksplanatorno-eksplorativno istraživanje, u okviru koga je analiza sadržaja predstavljala vodeći metod sprovođenja kvantitativne i kvalitativne analize.

Analiza sadržaja (izvora sekundarnih podataka) obuhvatila je dostupnu određenu i dovoljnu literalnu građu, koja se sastojala od: donetih i predloženih zakonskih i podzakonskih akata, međunarodnih, regionalnih i nacionalnih strateških, programskih i planskih dokumenata, izveštaja, obrazloženja i mišljenja Ujedinjenih nacija i drugih međunarodnih organizacija, Evropske unije i institucija Srbije, publikacija, projekata, istraživanja, studija, izveštaja i analiza aktera iz javnog, privatnog i civilnog sektora, naučnih, stručnih i akademskih radova, statističkih pregleda.

Predmet analize bio je i sadržaj relevantnog javnog diskursa koji prati navedene procese.



Predmet istraživanja tražio je, u metodološkom smislu, i određeni nivo intuitivnog promišljanja, ne samo iz razloga svoje prirode, već i zbog nepostojanja prethodnih istraživanja na ovako postavljeni problem. Tako se autor u triangulaciji podataka, interpretaciji rezultata istraživanja i analiza, i izvođenju zaključaka oslanjao i na lično znanje stečeno tokom dugogodišnjeg profesionalnog bavljenja međunarodnim odnosima i politikama održivog razvoja, usklađivanjem propisa, regionalnom saradnjom i analizom činilaca zelenog rasta i održivog razvoja.

### ***1.5. Značaj i opravdanost disertacije***

Srbija se nalazi u pristupnom procesu Evropskoj uniji. U vremenu u kome je sadašnji momentum razvoja Srbije podložan suštinski suprotstavljenim interpretacijama, u kome je humani razvoj Srbije ispod njenog potencijala, u kome je koherentnost javnih politika limitirana a integrisanost dimenzija održivog razvoja u strateški nacionalni okvir nepotpuna, u kome su pravne praznine jako ograničavajući i usporavajući faktor zelenog rasta Srbije, u kome je prioritizacija ciljeva održivog razvoja u alokaciji budžetskih sredstava nedovoljna, čini se opravdanim potreba za dubljem razumevanjem simbiotskih veza odnosa procesa usvajanja pravnih tekovina Evropske unije i procesa stvaranja uslova i mogućnosti za održivi razvoj Srbije, uzročno-posledičnim relacijama i efektima tih odnosa.

S obzirom na to da problem disertacije – totalitet odnosa između procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, procesa usklađivanja zakonodavstva s pravnim tekovinama Evropske unije, procesa usklađivanja s međunarodnim politikama održivog razvoja, procesa zelenog rasta i procesa ostvarivanja ciljeva održivog razvoja u Srbiji – dodatno usložnjava nedostatak literature koja obrađuje ovu temu na način na koji je postavljena u ovom radu, korisnost se vidi i u davanju doprinosa sistematizaciji saznanja o ovim vezama i njihovim međusobnim uticajima.

Imajući to u vidu, poseban značaj ove disertacije izvire iz pionirskog pokušaja da se promisli pomenuti totalitet odnosa navedenih procesa.

Značaj ovog rada ogleda se i u pokušaju još jednog determinisanja činioca i sadržine odnosa politike i prava održivog razvoja, ali kroz proces usklađivanja zakonodavstva, osnova politika i institucionalnog okvira delovanja Srbije s pravnim tekovinama Evropske unije.

Naposletku, u dobu kada, pod uticajem klimatskih promena i neodržive proizvodnje i potrošnje, koncept zelenog rasta konačno dobija ključnu pažnju i mesto pa i reformatorsku ulogu u politikama razvoja Evropske unije, dotle Srbija ne prati zelene trendove, tačnije pokazuje veliku sporost u izgradnji normativnog strateško-institucionalnog okvira za zeleni rast, odričući se tako značajnih koristi od održivog razvoja po građane, lokalne zajednice i privredu. Stoga bi ovaj rad mogao dodatno da osvetli danas već goruću potrebu da se donesu i implementiraju zeleni propisi i politika.

## **1.6. Struktura rada**

U skladu s predmetom, rad je sadržinski podeljen u dva dela (teorijsko-pregledni – poglavlja 2 i 3, i teorijsko-istraživački – poglavlja 4, 5, 6, 7 i 8), a formalno strukturisan u osam poglavlja.

U uvodnom delu postavljen je teorijsko-metodološki okvir istraživanja i određeni su problem, tema, predmet i ciljevi istraživanja, hipoteze, korišćeni metodi naučnog saznanja i naučnog istraživanja, kao i pretpostavljena opravdanost i očekivani značaj rada; data je i struktura disertacije.

U drugom poglavlju predstavljen je široki teorijski kontekst održivog razvoja i zelenog rasta. Ovo poglavlje daje kratak uvid u pojmove održivosti i razvoja, doprinos ekonomske misli razvoju koncepta održivog razvoja, čini osvrt na globalizaciju ideje održivosti i održivog razvoja, proces definisanja održivosti i održivog razvoja, njegove dimenzije, načela i koncepte, ciljeve. U njemu se i raspravlja o održivom razvoju u svetlu i kontekstu 21. veka.

Poglavlje 3 sadrži pregled međunarodne politike održivog razvoja, hronologiju njenog nastajanja, razvoja i oblikovanja globalnih ciljeva održivog razvoja, okvira i instrumenata za njihovo ostvarivanje, što je za rezultat imalo Agendu 2030. Ovo poglavlje pruža i osvrt na sadržinu instituta prava održivog razvoja.

U poglavljima 4 i 5 objašnjene su i analizirane politike, pravo i propisi Evropske unije i Srbije o održivom razvoju i zelenoj ekonomiji. Identifikovan je i analiziran regulatorni okvir Evropske unije i Srbije značajna za zeleni rast (u smislu razvoja zelene, cirkularne i niskougljenične ekonomije). U određenim tematskim područjima (politika klimatskih promena, upravljanje otpadom, energetska politika – sa fokusom na energetske efikasnost, transportna politika, poljoprivredna i politika ruralnog razvoja, građevinarstvo, kao i upravljanje životnom sredinom –

sa fokusom na horizontalno zakonodavstvo) sagledano je postojeće stanje, analizirana pravna rešenja i praksa i identifikovane pravne praznine u zakonodavstvu Srbije u odnosu na relevantne propise Evropske unije – *de lege lata, de lege ferenda*. Analiza pravnog sistema Srbije vođena je u svetlu procesa usklađivanja zakonodavstva Srbije sa *acquis communautaire* i u odnosu na sektorska akta Evropske unije koja se transponuju u nacionalni pravni poredak, pri čemu su sagledavani kvantitet i kvalitet procesa, kao i nivo postignute usklađenosti. Analiziranjem pravnih praznina identifikovani su ključni nedostaci domaćeg regulatornog okvira koji se, šire gledano, negativno ili bar nedovoljno pozitivno reflektuju na podsticanje i uspostavljanje uslova i mogućnosti za zeleni rast Srbije, a samim tim i na njen održivi razvoj.

Poglavlja 6 i 7 nastavak su odgovora na postavljeni teorijski okvir i predmet istraživanja. U tom duhu, sagledavan je totalitet odnosa procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, procesa usklađivanja sa međunarodnom politikom održivog razvoja oličenom u Agendi 2030, proces usvajanja pravnih tekovina Evropske unije, proces opštenja Srbije i Evropske unije kroz pregovaračka poglavlja, proces ostvarivanja globalnih ciljeva održivog razvoja u Srbiji. Istraživane su, identifikovane i analizirane veze između dimenzija održivog razvoja, vladavine prava i trenutnih strateških putanja razvoja Srbije, kao međusobno zavisnih i uslovljenih kategorija, instituta i ciljeva. Takođe, identifikovani su i analizirani najvažniji pravni i strateški akti doneti u prethodnom periodu koji su od ključnog značaja za transformaciju institucionalnog okvira potrebnu za kreiranje politika, odnosa, uslova i mogućnosti za održiviji razvoj Srbije. Holistički gledano, ova poglavlja predstavljaju pokušaj uočavanja pravilnosti u pomenutim odnosima.

U zaključnim razmatranjima napravljena je sinteza istraživanja navođenjem rezultata do kojih se došlo, data je njihova interpretacija i diskusija, ukazano je na potvrđivanje postavljenih hipoteza. Ovo poglavlje sadrži i komentare autora koji se odnose na realizovano istraživanje.

Na kraju je dat spisak korišćene literature.

## POGLAVLJE II

### ŠIROKI TEORETSKI KONTEKST

*Sus tenere*

Održivom razvoju daju svakojake epitete: nova razvojna paradigma, nova strategija društvenog razvoja, nova filozofija razvoja čovečanstva, privredni razvoj sa ljudskim likom, nova doktrina razvoja, novi koncept kvaliteta života ljudi, najviši standard, kro vni koncept, nova mantra razvoja, larpurlartistička mantra, novi civilizacijski nacrt, obzirni razvoj, trajni razvoj, razvoj sposoban za budućnost, najviša tačka strategijskog upravljanja, ideja, nova metodologija, svetski normativni cilj, model za planiranje...<sup>18</sup> Ima i onih koji ga nazivaju oksimoronom.

Iz toga razloga ovo poglavlje daje uvid u široki teorijski kontekst održivog razvoja, pojmove održivosti i razvoja, doprinos ekonomske misli razvoju koncepta održivog razvoja; čini osvrt na globalizaciju ideje održivosti i održivog razvoja, proces definisanja održivosti i održivog razvoja, njegove dimenzije, načela i koncepte, ciljeve; ali se raspravlja i o održivom razvoju u svetlu izazova 21. veka. Poglavlje se završava razumevanjem zelene ekonomije kao jedne od globalno ponuđenih alternativa ili odgovara na ograničavanje neograničenog rasta.

#### **2.1. Teorija održivog razvoja**

##### **2.1.1. Umesto uvoda**

Prema Džonu Elkingtonu, preduzimaču koji je 1994. godine skovao jednu od najpoznatijih krilatica održivog razvoja – *triple bottom line*, održivi razvoj uključuje istovremenu potragu za

---

<sup>18</sup> U semantičkom smislu moderni koncept ovog pojma podrazumeva jednu inovaciju staru svega tridesetak godina – nastao je povezivanjem glagola *održati* (*sustain*) sa sufiksom *able* i njegovim spajanjem sa pojmom *razvoj* (*development*). Izdanje *Oxford English Dictionary* iz 1933. ne pominje pojmove *sustainable* ili *sustainability*, što pokazuje da te reči nisu bile prisutne u engleskom jeziku ranije. Prema *Dodatku Rečnika* objavljenom 1986. pojam *održiv* (*sustainable*) nastao je 1971, a pojam *održivost* (*sustainability*) 1972. godine. Poreklo ovog pojma može se naći u stručnoj terminologiji šumarstva 18. veka. *Sustained yield* – engleski prevod nemačkog pojma *nachhaltiger* što znači održivi prinos – predstavljao je suštinu doktrine međunarodnog šumarstva gotovo dva veka.

ekonomskim prosperitetom, kvalitetnom životnom sredinom i društvenim kapitalom.<sup>19</sup> Prema Hermanu Dejliju, koncept održivog razvoja ističe da ekonomske aktivnosti treba da budu u skladu sa održivim korišćenjem obnovljivih prirodnih resursa, zaštitom karakteristika i funkcija ekosistema, očuvanjem biološke različitosti, nivoom štetnih emisija ispod kritične tačke i izbegavanjem nepovratne štete po životnu sredinu i prirodu (Daly, 1996).

Održivi razvoj se popularno shvata i kao alternativa traganju za nesputanim rastom. „Zeleni“ vide u njemu oruđe napada na dominantnu kornukopijansku socijalnu paradigmu, koja ističe pravo na nedvosmisleni potrošnju i nesputan rast. Džozef Žarden nazvaće održivi razvoj, misleći na ekonomski razvoj koji se rukovodi etičkim i ekološkim principima, plauzibilnom alternativom slobodnom ekonomskom rastu, koji je tokom istorije bio ekološki i društveno destruktivan (De Žarden, 2006).

Mnogi autori ne propuštaju priliku da održivi razvoj okarakterišu kao kontroverzno pitanje, čime doprinose njegovoj kontroverzi. Kad smo već kod toga, nije greška pomisliti da je u svetu današnjice retko koji pojam toliko kontradiktoran, toliko hvaljen i kuđen. Pitanje je da li je moguće imati dva dobra: razvoj i zdravu okolinu. U suštini, nije reč se o održivom razvoju, nego o nezadrživom razvoju i načinu života i održanju života čoveka na planeti Zemlji (Lješević, 2010). Majkl Redklift, prof. geografije na londonskom Kingkoledžu, zastupa stav da održivi razvoj ostaje konfuzna tema preplavljena kontradikcijama (Redclift, 2003), dok Timoti Luk, prof. političkih nauka iz SAD, zaključuje „[...] ni održiv, ni razvoj“ (Luke, 1997). Timoti O’Riordan je pisao da je možda samo pitanje vremena kada će metafora održivosti početi da se zloupotrebljava u ideološkim konfliktima environmentalista do mere kada će postati besmislena (O’Riordan; Voisey, 1988).

Poslednjih decenija se o održivom razvoju raspravlja kao i o konceptu koji simultano ima za cilj preživljavanje i dalji napredak ljudske civilizacije, naglašavajući njegovu centralnu poziciju u globalnim promišljanjima o perspektivama opstanka i napretka čovečanstva, što je *per se* upitno gledanje na koncepciju ove paradigme razvoja, jer (ako uzmemo da su opstanak i razvoj dve potpuno, ako ne suprotne, bar različite vrednosne kategorije) u najmanju ruku postavlja pitanje

---

<sup>19</sup> O nastanku i suštini *triple bottom line*, tranziciji održivog kapitalizma, sedam revolucija održivosti, nastanku krilatice 3P (people, planet, profit) iz ugla jednog od rodonačelnika agende održivosti za biznis sektor Džona Elkingtona videti njegov članak (Elkington, 2004).

kvalitativno-funkcionalne veze između opstanka i napretka, odnosno dilemu da li je opstanak uslov razvoja.

### 2.1.2. O pojmu održivosti

Pojedini autori (Filatov, Sviderskij, Ešbi, Kapra, Ivanova, Kotari) umesto pojma održivi razvoj govore o pojmu održivosti, i ukazuju na to da je termin održivi razvoj jezički neprecizan ili se, u najmanju ruku, može postaviti pitanje šta on označava, odnosno kako je moguće održavati nešto što je podložno stalnoj promeni, jer razvoj podrazumeva promenu, tj. rast, stagnaciju ili opadanje. Oni veruju da je održivost moguća kada se ne dešavaju nikakve principijelne promene, te stoga pod održivošću sistema podrazumevaju nepromenjenost njegovih elemenata i okoline. S obzirom na to da je takva održivost gotovo nemoguća, naučnici pokušavaju da odgovore na pitanje šta bi bila održivost u uslovima (stalnih) promena, jer je održivost moguća i u slučaju postojanja smetnji kako unutar sistema, tako i van njega. Može se reći da je to njegova sposobnost stalne promene, sposobnost sistema da sačuva svoje parametre u određenoj oblasti vrednosti koja mu omogućava da održi kvalitativnu određenost, između ostalog i spojeva, veza i ponašanja. Takva održivost se formira u procesu adaptacije sistema na spoljašnje i unutrašnje uslove izmenjene usled katastrofe i opstaje tokom velikog dela evolucionog stadijuma. Drugim rečima, na pitanje kako da sistem sačuva svoj kvalitet uz postojanje smetnji, naučnici odgovaraju: samo usled stalnih promena (neodrživosti) putem adaptacije sistem može dostići praktičnu održivost. Fritjof Kapra jednostavno kaže „dinamička ravnoteža“ (Aleksić, Kovačević, 2007). I kako je to ruski matematičar Aleksandar Nikolajevič Filatov video: „Teoretske održivosti u prirodi u principu nema, i treba proučavati samo neodrživost i njeno realno ovaploćenje – praktičnu održivost“ (Ivanova *et al.*, 2017).<sup>20</sup>

Tatjana Jurevna Ivanova smatra da je razvoj povezan s kvalitativnim promenama, da su promena i razvoj podvrste procesa promena koje se izdvajaju u zavisnosti od nivoa uređenosti datog procesa. Ako se objekat razvoja posmatra kao sistem, onda se pod kvalitativnim promenama podrazumeva nastajanje novih održivih strukturnih komponenti – elemenata, veza, zavisnosti, tj.

---

<sup>20</sup> Za više o evoluciji pogleda na problem održivosti socijalno-ekonomskih sistema videti: Ivanova, Živković, Ivanov, 2017.

proces razvoja povezan je s promenom strukture sistema. Razvoj je put koji svaki konkretan sistem prelazi od trenutka svog nastanka, i predstavlja zakonomernu, kvalitativnu promenu, koju karakterišu nepovratnost i usmerenost. U procesu razvoja pojave obično se zapaža sledeća zakonitost: razvoj u početku ne ide na račun svih elemenata, već na račun uške ili manje uske grupe definišućih elemenata sa naknadnim dodatnim razvojem svih ostalih elemenata pojave, zaključuje ruski filozof Vladimir Josifovič Sviderskij. Ros Ešbi, pionir kibernetike, pisao je da priroda, pored sve svoje beskonačnosti i večnosti, ima početak i kraj, da je održivost težnja ka ravnoteži, interakcija početka i kraja, da je normalno stanje sistema stanje neravnoteže.<sup>21</sup>

Prof. Nada Štrbac sa Tehničkog fakulteta u Boru podseća da se održivost može sagledati i u kontekstu četiri zahteva: 1) zahtev da se sačuva fizički inventar prirode; 2) zahtev da se sačuvaju funkcije postojećeg inventara prirode ili ekosfere; 3) zahtev da se obezbede osnovne potrebe za naredne generacije; i 4) zahtev da se proaktivno dela i vodi računa o potrebama budućih naraštaja. Smisao prvog zahteva je da se svakom narednom naraštaju dozvoli da koristi postojeće resurse u meri koja će potonjim generacijama ostaviti resurse identičnog kvantiteta i kvaliteta. Druga interpretacija insistira na funkcijama pojedinih delova ekosfere; izgubljene delove ekosfere ili ekosistema moguće je zameniti, to jest supstituisati odgovarajućim ekvivalentima koji bi vršili istu funkciju. Prve dve interpretacije održivosti predstavljaju etički minimum ispod koga ne bi trebalo ići. Preostale dve interpretacije održivosti, posmatrano sa etičkog stanovišta, prihvaćenije su budući da podrazumevaju predostrožnost u smislu obezbeđivanja osnovnih zaliha resursa i za naredne generacije (Štrbac *et al.*, 2012).

Džonatan Porit, suosnivač organizacije Forum za budućnost, u knjizi *Capitalism as if the World Mattered*, iz 2005, izdvaja nekoliko vrednosti održivosti: priznavanje međuzavisnosti, samoopredeljenje, raznolikost i tolerancija, empatija, pridržavanje principa jednakosti, priznavanje prava i interesa drugih živih bića, poštovanje integriteta prirodnog sistema, i uvažavanje interesa budućih generacija (Porritt, 2005). Postoje i viđenja okvira održivosti koji se sastoji od tri aspekta: vrste artefakta, orijentacije cilja (da li je reč o apsolutnoj ili relativnoj perspektivi) i ponašanja (da li je održivost koncipirana kao statična ili dinamična) (Faber *et al.*, 2005). Nadaleko poznati Robert Repeto rekao je da je u srcu ideje održivosti koncept po kome sadašnje odluke, pogotovo

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, str. 7.

ekonomske, ne smeju ugroziti perspektive za održanje ili unapređenje uslova življenja u budućnosti. Za Roberta Soloua održivost je jednostavno pitanje pravičnosti u distribuciji. Pet aksioma održivosti daje publicista Ričard Hajnberg: bilo koje društvo koje najvažnije resurse koristi neodrživo mora propasti; rast populacije mora se ukladiti sa rastom stope potrošnje resursa; ako društvo teži održivosti, korišćenje obnovljivih resursa ne sme ići iznad stope prirodne obnove; ako društvo teži održivosti, korišćenje neobnovljivih izvora energije mora se smanjivati, a stopa smanjivanja mora biti veća ili jednaka stopi njihovog iscrpljivanja; i održivost zahteva da proizvodi i elementi koje ljudi ispuste u prirodu budu minimizirani i što manje ugrožavajući za funkcionisanje biosfere (Heinberg, 2007).

### **2.1.3. O pojmu razvoja**

Hegel je video ljudsku istoriju kao spiralni razvoj iz jednog oblika jedinstva kroz fazu nejedinstva i reintegraciju na višem nivou (Ristić, 2013). Današnjica je rezultat istorijskih procesa. Međutim, istorijski razvoj je stvorio sistem koji zavisi od upotrebe fosilnih goriva, toksičnih materija, transporta na velike udaljenosti itd. Većina ljudi, i nekada i sada, razvoj poistovećuje sa ekonomskim rastom. Prema Nejtanu Rozemborgu i Luteru Bircelu razvoj je prelaz društva iz stanja siromaštva u blagostanje (Agyeman *et al.*, 2003). Ako se razvoj definiše kao povećanje blagostanja, da li onda održivi razvoj znači nesmanjivanje blagostanja tokom vremena? Koncept humanog razvoja unosi u teoriju razvoja i parametre zadovoljavanja osnovnih ljudskih potreba i poboljšanja životnih uslova. Ekonomista i filozof Amarta Kumar Sen razvio je koncept razvoja kao slobode i, prema njegovom mišljenju, razvoj je proces širenja stvarnih sloboda, koje ljudi uživaju radi svog ekonomskog blagostanja, društvenih mogućnosti i političkih prava.<sup>22</sup>

Pravo na razvoj proklamovano je Deklaracijom UN o pravu na razvoj iz 1986, u kojoj stoji da je pravo na razvoj neotuđivo ljudsko pravo, na osnovu kojeg svako ljudsko biće i narodi imaju pravo da učestvuju, doprinose i uživaju ekonomski, socijalni, kulturni i politički razvoj u kome sva ljudska prava i temeljne slobode mogu biti u potpunosti realizovani. Shodno Deklaraciji, pravo na razvoj uključuje pravo na puni suverenitet nad svojim prirodnim resursima, pravo na samoopredeljenje, zaštitu pojedinca kao apsolutnog beneficijara, učešće u odlučivanju, jednakost

---

<sup>22</sup> QLife no 2 – Održivi razvoj. Zagreb, 2009.



i poštovanje principa prijateljskih odnosa i saradnje između država, i stvaranje povoljnih uslova za kontinuirano uživanje drugih građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Pravo na razvoj sadrži elemente individualnog i kolektivnog ljudskog prava. Razvojem se zadovoljavaju osnovne potrebe i socijalna pravda, odnosno ostvaruje pravedna distribucija rezultata razvoja. Determinante, ali ujedno i ciljevi razvoja, jesu obrazovanje, zdravlje, hrana, stanovanje, zapošljavanje, pravo na pravičnu zaradu, ali i podjednaka mogućnost pristupa determinantama razvoja.

Prema pojedinim autorima (Milutinović, 2012), teorija razvoja u prošlom veku može se podeliti na nekoliko dekada: period ekonomskog rasta (pedesete godine), period preispitivanja svrhe razvoja (šezdesete godine), period integracije ekonomskog rasta i društvenih ciljeva (sedamdesete godine), period neoklasične kontrarevolucije (osamdesete godine), period novog rasta (devedesete godine). Teorija razvoja u 21. veku ima, neki bi rekli zadržava, kao centralno mesto pokretačku vezu između tri kategorije: rasta, nejednakosti i siromaštva. Prof. Jurij Bajec razvoj vidi kao normativan proces, jer je usmeren na realizaciju određenih ciljeva, multidimenzionalni proces, jer je vezan za sve aspekte života i potreba ljudi i društva, i kao koherentan proces, koji prethodno usklađuje i simultano ostvaruje različite ciljeve (Drljača, 2012).

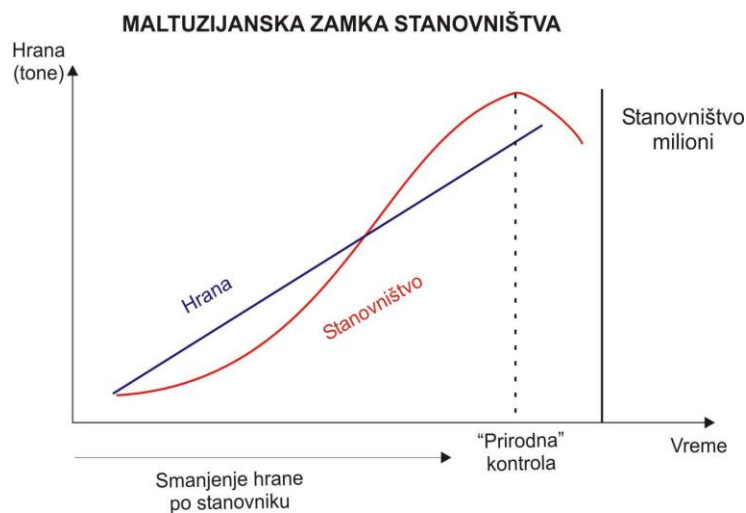
Sveobuhvatna težnja za ljudskim pravima zahtevala je od ljudi i država definisanje osnovnih vrednosti na koje imaju prava. Nekada popularna teorija o ograničenom rastu, verovanje da svet ne može unedogled da povećava svoje proizvodne mogućnosti, zamenjena je parolom o održivosti, koja naglašava rast ograničenja u globalnoj ekologiji (obrazac svih odnosa između organizama i njihovog okruženja na zemlji). Održiv razvoj znači naučiti živeti u interesu Zemlje, a da se pri tome ne ugrožava njen kapital, kako bi planeta mogla da nastavi da obezbeđuje uslove života koji omogućavaju ostvarivanje drugih vrednosti, kao što su, na primer, političke slobode ili verski principi. *Tako je održivi razvoj počeo da predstavlja uslov uživanja u drugim pravima ili vrednostima.*

#### **2.1.4. Doprinos ekonomske misli**

I ekonomska misao daje značajan doprinos razvoju koncepta održivog razvoja. Baveći se ograničenošću prirodnih resursa, pre svega zemljišta, demografskim rastom i opadajućim

prinosima u proizvodnji, klasici postavljaju tezu o neminovnosti dugoročnog stacionarnog stanja, bez ekonomskog i demografskog rasta, jer bi se, prema njima, periodi populacionog rasta i napretka životnog standarda usled delovanja zakona o opadajućim prinosima pretvarali u stagnaciju i siromašenje, te je na dugačak rok moguć i stabilan jedino nulti rast privrede i društva.

Adam Smit, škotski ekonomista i etičar, u svojim radovima definiše javna dobra,<sup>23</sup> delove prirodne sredine, kao ona dobra koja se ne mogu alocirati korišćenjem tržišta jer ne postoji mogućnost stvaranja konkurentskih uslova njihovog pojedinačnog korišćenja (primer vazduh). Džon Stjuart Mil, britanski filozof, socijalni reformator i ekonomski teoretičar, među prvima je postavio pitanje: Kako sačuvati za budućnost prirodne pogodnosti i lepote za koje slobodno tržište nema adekvatan odgovor? Aludirao je na nesavršenost tržišta u zaštiti prirodnog okruženja. David Rikardo, još jedan britanski ekonomista 18. i 19. veka, uvodi u predmet klasične ekonomske analize komparativne prednosti koje nastaju u prinosima na zemljištu različitog prirodnog kvaliteta, odnosno plodnosti. Tomas Maltus objavljuje 1798. godine *Esej o principima stanovništva*, u kojem analizira ograničenost i oskudnost prirodnih resursa, pre svega raspoloživog zemljišta i opasnost od rasta populacije stanovništva, i iznosi dve ključne teze da proizvodnja hrane raste po aritmetičkoj progresiji, dok stanovništvo raste po geometrijskoj progresiji.



Grafikon 1 – Maltuzijanska zamka stanovništva<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Adam Smith, *Bogatstvo naroda: Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda*, (1776).

<sup>24</sup> Izvor: Dr Božo Drašković, predavanja Ekološka ekonomija, Univerzitet Singidunum, 2008/2009.

Grafikon prikazuje smanjenje zaliha hrane po stanovniku i Maltuzijansku zamku. Ova zamka predstavlja momenat kada će ljudska populacija prevazići raspoložive resurse i zalihe hrane. Tada dolazi do „prirodnog nadzora“ koji većina shvata kao ratove, bolesti, siromaštvo. Smatra se da je do danas izbegnuta Maltuzijanska zamka jer su nauka i tehnologija impresivno napredovale u domenu poljoprivrede, zdravstvene zaštite i kontracepcije. Dokaz protiv teze o rastu proizvodnje hrane po simetričkoj progresiji je i „zelena revolucija“. Uostalom, ne sme se prenebrignuti činjenica o nejednakoj raspodeli proizvodnje i hrane u svetu. S druge strane, ni stanovništvo ne raste uvek po geometrijskoj progresiji, jer bogate zemlje imaju niske stope rasta – njihov godišnji priraštaj često je negativan ili nulti, iz različitih razloga.<sup>25</sup>

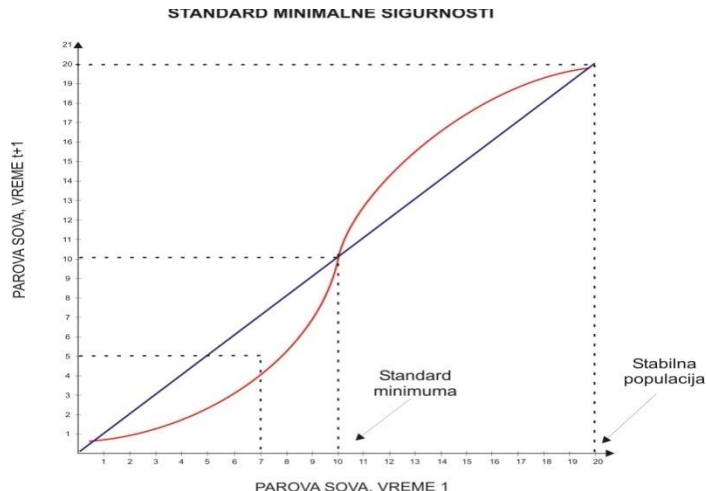
Za razliku od neoklasičnih ekonomista, ekološki ekonomisti polaze od teze da prirodni i stvoreni kapital nisu supstituti, već su komplementarni i da održivost ne treba meriti ekonomskim parametrima, već kvantitativnim fizičkim merenjima, odnosno elastičnošću ekosistema: fizička merenja, elastičnost ekosistema i količine resursa i njihovo poređenje sa pritiscima koje vrši rast i potrošnja stanovništva (primer: ljudi prisvajaju 40% organske materije na zemlji – biomase; s ekološkog stanovišta ne postoje supstituti za fotosintezu) (Drašković, 1998). Ekološka elastičnost podrazumeva da budućim generacijama treba preneti lokalni i globalni ekosistem, sličan našem, tj. onakvu životnu sredinu koja će im omogućiti nastavak razvoja. Ona predstavlja odnos broja i složenosti skrivenih interakcija između vrsta. Ako je tražnja za resursima bez dobrih supstituta veliki deo trenutne ponude, naša upotreba prirodnih resursa je neodrživa; ako je apsorpcioni kapacitet okoline nadmašen, što dovodi do promena u ekosistemima zbog akumuliranja zagađivača, tada je upotreba tih zagađivača neodrživa za životnu sredinu. Oslanjajući se na rad ekonomiste Nikolasa Georgesku-Regena i njegovo delo *Zakon entropije i ekonomski proces* iz 1971, kojim je utemeljen novi pogled na održivi razvoj zasnovan na termodinamičkim konceptima,<sup>26</sup> Herman DeJli kroji čuveno pravilo nazvano po njemu, koje kaže: Nikad se ne sme

---

<sup>25</sup> Neomaltuzijanci veruju da ljudsko društvo ipak upada u maltuzijansku zamku. Tvrde da su i hibridna semena korišćena u vreme progresivnog rasta poljoprivredne proizvodnje izazvala velike posledice – eroziju i za slanjenost zemljišta, uništavanje plodnosti tla, s tim da i sam proces poboljšane proizvodnje nikada nije bio pravilno raspoređen. Oni strahuju da će krug siromaštva prevazići pozitivne uticaje ekonomskog progressa u siromašnim zemljama u tranziciji. Prema njima, dok se ne uvede „nadzor“, stanovništvo će rasti do 10 i više milijardi, kada će nastupiti „prirodni nadzor“ – bolesti, glad i ratovi, koji će desetkovati broj stanovnika.

<sup>26</sup> Zakon entropije kaže da sve što postoji na svetu počinje strukturom i vrednošću i kreće se nepovratno u pravcu besciljnog haosa i gubitka. Entropija je mera za količinu koja se više ne može pretvoriti u rad. Povećanje entropije znači smanjenje iskoristive energije. Primera radi, sagorevanjem uglja dobija se toplotna energija koja se rasipa u prostoru, pri čemu se kao nusproizvodnja vrljaju dimni gasovi, čađ, oksidi sumpora, azota i ugljenika, šljaka i pepeo, tj. drugi oblici materije koji se više ne mogu koristiti. Za gađenje je ukupna količina iskoristive energije u prirodi koja

zmanjiti fond prirodnog kapitala ispod nivoa koji stvara održivi prinos, osim ukoliko za proizvodne usluge trenutno nisu raspoloživi dobri supstituti. U suštini ovog pravila počiva jedinstvenost prirodnog kapitala (DNK), neizvesnost budućih koristi od pojedinih biljnih vrsta, opasnost od ireverzibilnosti – nemogućnosti povratka jednom izgubljenog prirodnog kapitala.<sup>27</sup> Iz toga je proizašao i osnovni standard minimalne sigurnosti: pristup eksploatacije određenog prirodnog resursa do standardne tačke minimuma; održivost populacije do nivoa standarda populacije, odnosno prirodnog nivoa broja primeraka flore ili faune u određenom prirodnom staništu. Drugim rečima, standard minimalne sigurnosti podrazumeva da jedinstvene resurse treba štiti na nivoima koji sprečavaju njihovo ireverzibilno – neobnovljivo, nepovratno iscrpljivanje, osim ako troškovi nisu neprihvatljivo visoki.

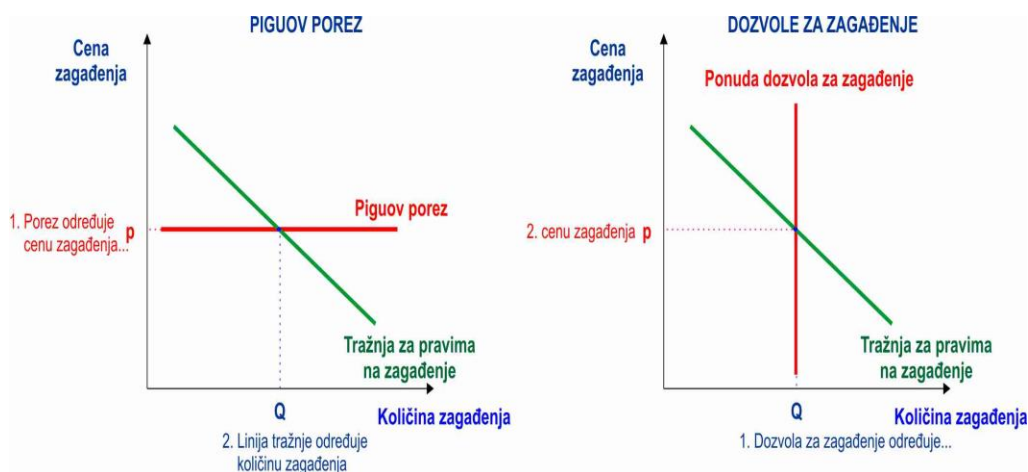


je transformisana u neiskoristivi oblik. Entropija, drugo ime za zagađenost, na Zemlji se stalno uvećava. Pošto je biosfera zatvoren sistem u odnosu na materiju, entropija materija mora konačno da dostigne maksimum. Primenjen na razvoj ljudskog društva u materijalnom pogledu, entropija znači gomilanje velikih količina fabričkih preradevina iz zaliha sirovina metala, nemetala i fosilnih goriva, koje naposljetku znače gomile nepotrebnih i istrošenih stvari (Đukanović, 1996).

Činjenica je da se neki delovi rezidualnih tokova mogu ponovo preobraziti od stanja visoke u stanje niske entropije, recikliranjem, međutim to zahteva dodatnu energiju. Da bi se dodatna energija oslobodila, nivo entropije se povećava u nekom drugom fizičkom ili hemijskom procesu, što ukazuje na to da su mogućnosti recikliranja ipak fundamentalno ograničene. Dakle, drugi zakon termodinamike postavlja neprobojne granice kontinuiranom samoobnavljanju prirode, tj. ekoloških sistema. Otuda proističu granice održivog rasta kako prirode, tako i ljudskog društva. Osnovna Regenova poruka je da zakon entropije, zapravo, osuđuje civilizaciju na opadanje, kada se sve zalihe visokoorganizovane materije-energije, tj. niske entropije, potroše. Jedino što čovečanstvo može racionalnom akcijom učiniti jeste da odloži taj trenutak, tj. da tempo porasta entropije na Zemlji bude što sporiji (Pešić, 2002).

<sup>27</sup> Postoje gledišta da bi ovo Delijevo pravilo, zasnovano na ekološkoj teoriji i zakonima termodinamike, trebalo smatrati implicitnim ili temeljnim za mnoge druge sisteme koji se za govaraju, i da je najjednostavniji sistem za operacionalizaciju definicije Bruntland komisije. U tom pogledu definicija Bruntland komisije i Delijevo pravilo mogu se posmatrati kao komplementarne, odnosno Delijevo pravilo se može uzeti kao jedno od pravila održivog razvoja.

Artur Sesil Pigu uočava suprotnost između individualnih koristi i društvenih troškova (razlike između društvenih i individualnih interesa), razlike između individualnog i društvenog neto proizvoda.<sup>29</sup> U bavljenju ekonomijom blagostanja, ovaj britanski ekonomista postavlja osnovu javne politike prema eksternalijama, te su po njemu nazvani porezi koje uvodi vlada s ciljem korekcije efekata negativnih eksternalija, poput regulative agencije za zaštitu životne sredine, određivanja kvota za emisiju otpadnih materija u vazduh, vodu ili na prostore zemljišta (primer poreza na benzin – akcije), dozvola za zagađivanje kojima se može trgovati – trgovina pravima na zagađenje okoline (formiranje tržišta dozvola za zagađenje životne sredine između različitih industrija na određenoj lokaciji, npr. fabrika hartije i fabrika čelika).



Grafikon 3 – Piguov porez<sup>30</sup>

Prema ekonomisti Ronaldu Kouzu, ako privatne strane bez troškova pregovaraju o alokaciji resursa, individualno tržište će uvek rešiti problem eksternalija i efikasno alocirati resurse.

### 2.1.5. Definisanje održivosti i održivog razvoja

Definicijama održivosti i održivog razvoja ne zna se broj. Tačnije, istraživači sa Univerziteta Groningen došli su 2004. godine do više od 50 definicija (logička pretpostavka je da ih ima

<sup>28</sup> Izvor: Dr Božo Drašković, predavanja Ekološka ekonomija, univerzitet Singidunum, 2008/2009.

<sup>29</sup> Piguov najuticajni rad *Ekonomija blagostanja* (1920).

<sup>30</sup> Izvor: Dr Božo Drašković, predavanja Ekološka ekonomija, Univerzitet Singidunum, 2008/2009.

značajno više), iznevši da je mogući razlog tome to što retko koja disciplina koja se bavi održivošću uzima u obzir percepcije održivosti drugih disciplina. Literalna praksa beleži i pokušaj njihove klasifikacije. Jedna, koju daje i prof. Radmilo Pešić, svrstava ih u pet grupa (Pešić, 2002).

U prvu grupu spadaju definicije prema kojima je održivo stanje ono u kojem korisnost od njega tokom vremena ne opada. Robert Solou je 1974. godine prvi istakao zahtev za međugeneracijskom ravnopravnošću u uživanju prirodnih dobara, u skladu s Rolsovom teorijom moralne pravde; zahtev da svaka generacija ljudi mora da ima podjednako pravo na ubiranje koristi od prirode, odnosno životne sredine, te da se samo obrazac privrednog razvoja, koji to omogućava u toku neograničenog perioda može smatrati održivim. Prema njemu, održivost je moralna obaveza, ima opšti, a ne specifičan karakter, i ne podrazumeva da se svet ostavi baš onakvim kakav je zatečen, već da treba sačuvati mogućnosti da se vodi dostojan život, odnosno da se potomcima ostavi u nasleđe generalna sposobnost kreiranja blagostanja. Džon Hartvik 1977. godine definiše održivost u smislu neopadajuće potrošnje čovečanstva tokom vremena, smatrajući da je nivo potrošnje adekvatniji analitički instrument od nivoa korisnosti. Ovoj grupi pripada i najčešće upotrebljavana definicija, koju je dao Lester Braun i koja se navodi u Izveštaju Bruntland komisije, prema kojoj je održivi razvoj onaj koji zadovoljava sadašnje potrebe ne ugrožavajući mogućnost budućih generacija da zadovolje svoje potrebe.<sup>31</sup>

Prema drugoj grupi definicija, održivim se smatra stanje u kojem se izvori koriste tako da buduće proizvodne mogućnosti čovečanstva ostanu očuvane. Nju srećemo u kasnijim radovima Soloua, u kojima iznosi mišljenje da privredni razvoj ima šanse da bude održiv uprkos prošlosti potrošenim nereproduktivnim resursima, ukoliko smanjene zalihe resursa budu nadoknađene (supstituisane) povećanom količinom i kvalitetom fizičkog kapitala, poput opreme, mašina i zgrada, kao i nagomilanim intelektualnim kapitalom – naučnim, tehničkim i u najširem smislu kulturnim potencijalom, kojim ljudsko društvo u određenom vremenu raspolaže.

Treća grupa održivim smatra stanje pri kojem zalihe prirodnih resursa ne opadaju tokom vremena. Ovakva definicija održivog razvoja, koju prihvata široki krug ekonomista, polazi od pretpostavke da su mogućnosti međusobne razmene različitih vrsta kapitala znatno manje nego što se ranije smatralo. Kako se zalihe prirodnih resursa troše, mogućnosti za supstituciju postaju sve manje,

---

<sup>31</sup> Neki autori postavljaju pitanje šta se smatra prihvatljivim standardom zadovoljenja ljudskih potreba. Smatra se da je na to pitanje nemoguće dati precizan odgovor, te se ova definicija svrstava u neprecizne.

te otuda zahtev za razvojem koji ne umanjuje zalihe pojedinih prirodnih resursa. Interesantno je da na ovakvom konceptu održivosti insistira UNESCO u svojim dokumentima.

Prema četvrtoj grupi, održivo je stanje u kojem se koriste resursi tako da donose održivi prinos ili prirast. Ovo tumačenje održivosti najviše odgovara eksploataciji obnovljivih resursa. Ako bi se generalizovalo na sve vrste prirodnih resursa, gledište se neminovno sukobljava sa činjenicom da su resursi, zapravo, raznorodni, pa je i prinos koji daju nemerljiv zbog njihove heterogenosti.

Peta grupa definicija zasniva se na konceptu stabilnosti i ravnoteže ekoloških populacija tokom vremena. Održivim se smatra stanje u kojem je zadovoljen minimum uslova stabilnosti i ravnoteže ekosistema. Stabilnost je osobina koja se odnosi na individualne varijable u sistemu. Ravnoteža se odnosi na veličinu parametara ekosistema. Na primer, jedan ekosistem se smatra uravnoteženim ako parametri, koji upravljaju odnosima između komponenata u sistemu, ostaju nepromenjeni posle poremećaja. Smatra se da sistem, koji posle poremećaja ne pokazuje katastrofalne diskontinuirane promene stanja, već zadržava raniji vid organizacije, ima svojstvo uravnoteženosti.<sup>32</sup>

Za Bruntland komisiju (1987) održivi razvoj predstavlja razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnje generacije bez ugrožavanja mogućnosti budućih generacija da zadovolje svoje potrebe. Prema Međunarodnom institutu za održivi razvoj, nezavisnom analitičkom centru<sup>33</sup> sa sedištem u Kanadi, suštinu koncepta održivog razvoja čini ideja kako unutargeneracijska i međugeneracijska jednakost utiču na oblikovanje ili promene nacionalne ekonomije i globalnog razvoja. Ova definicija je posebno važna jer traži od društva i donosilaca odluka veću efektivnost u anticipiranju budućih promena. Program Briga za zemlju kaže da je održivi razvoj poboljšanje kvaliteta života očuvanjem životnih uslova i očuvanjem kapaciteta ekosistema. Ovakvom definicijom se problem ljudskog zdravlja integriše u životnu sredinu.

Misao Federika Majora, španskog intelektualca i bivšeg direktora UNESCO, u knjizi *Sutra je uvek kasno* iz 1971. godine, da se razvojem danas ne smatra prosto nagomilavanje resursa i sredstava,

---

<sup>32</sup> Pojedini autori podsećaju da se do sada znanja da li je sistem uravnotežen ili nije može doći samo *ex post*. Naime, tek posle poremećaja možemo sa sigurnošću zaključiti kako se ekosistem ponaša, tj. da li je održiv ili nije. Najviše što se pre poremećaja može dati jeste manje ili više uspešno nagađanje.

<sup>33</sup> Međunarodni institut za održivi razvoj (IISD) jeste nezavisni think-tank, osnovan 1990. godine. Institut ima kancelarije u Vinipegu, Otavi, Torontu i Ženevi. Ima više od 100 službenika i saradnika koji rade u preko 30 zemalja.

već da je razvoj sadržan u poboljšanju kvaliteta ljudskog života, govori u prilog neophodnosti uključivanja životne sredine kao nužne determinante zdravlja (Grul, 1985).

Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije iz 2007. godine definiše održivi razvoj kao ciljno orijentisan, dugoročan, neprekidan, sveobuhvatan i sinergetski proces, koji utiče na sve aspekte života (ekonomski, socijalni, ekološki i institucionalni) na svim nivoima. Održivi razvoj podrazumeva izradu modela koji na kvalitetan način zadovoljavaju društveno-ekonomske potrebe i interese građana, a istovremeno uklanjaju ili znatno smanjuju uticaje koji prete ili štete životnoj sredini i prirodnim resursima. Dugoročni koncept održivog razvoja podrazumeva stalni ekonomski rast, koji, osim ekonomske efikasnosti, tehnološkog napretka, više čistijih tehnologija, inovativnosti celog društva i društveno odgovornog poslovanja, obezbeđuje smanjenje siromaštva, dugoročno bolje korišćenje resursa, unapređenje zdravstvenih uslova i kvaliteta života i smanjenje zagađenja na nivo koji mogu da izdrže činioци životne sredine, sprečavanje novih zagađenja i očuvanje biodiverziteta.

Ako indikator održivog razvoja shvatimo kao kvantitativnu informaciju koja definiše stepen ispunjenja utvrđenih kriterijuma, onda se mogu razmotriti sledeći pristupi definisanju održivosti:

- održivost definisana kao saglasnost s politički utvrđenim kriterijumima kvaliteta životne sredine;
- održivost definisana uz pomoć naučno utvrđenih nivoa kritičnog opterećenja i kapaciteta nosivosti; i
- održivost definisana uz poštovanje kriterijuma održivosti.

Ovi pristupi za definisanje održivosti međusobno su povezani. Često su politički utvrđeni kriterijumi rezultat kriterijuma održivosti i empirijski utvrđenih nivoa kapaciteta nosivosti i kritičnog opterećenja. Dok se pristup kapaciteta nosivosti i kritičnog opterećenja zasniva na naučnim rezultatima, dotle na politički utvrđene kriterijume više utiču ekonomija, tehničko-tehnološka ograničenja i različita mišljenja. Kriterijumi održivosti se više odnose na aktivnosti koje se odvijaju u funkcionisanju društveno-ekonomskog sistema, dok se kapacitet nosivosti i kritična opterećenja odnose na efekte određenih aktivnosti u okviru ekonomskog sistema, kaže Nebojša Veljković iz Agencije za zaštitu životne sredine Republike Srbije (Veljković, 2011).<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> O zanimljivom pokušaju merenja održivog razvoja kroz analitički model pod nazivom čudna logika (Fuzzy logic) videti: Phillis, Y. A., Andriantiatsaholiniana, L. A. Sustainability: an ill-defined concept and its assessment using fuzzy logic. *Ecological Economics* 37, pp. 435–456, 2001.



Veliki broj autora definiše održivost kao strategiju razvoja koja rezultira unapređenjem kvaliteta života, uz simultanu minimizaciju posledičnih negativnih uticaja po životnu sredinu.<sup>35</sup> Za norveškog akademika Jorgana Randersa održivo društvo je ono koje poseduje informaciono-komunikacijske, društvene i institucionalne mehanizme, koji vode računa o „povratnim spregama“ (aludirajući na vrednosne kategorije: buduće generacije i ireverzibilnost) (Krstić *et al.*, 2017). Prema profesorima inženjerstva Janisu Filisu i Luku Andrijantijacolinijaniju, održivost je pogrešno definisana, nije definisana ili je kontradiktorno definisana (Phillis; Andriantiatsaholiniaina, 2001). Herman Dejli, emeritus profesor i američki ekonomista, prokomentarišaće 1996. godine da je definicija održivog razvoja Bruntland komisije jasno odredila ciljeve, ali je sam termin ostao prilično neprecizno određen, tj. nije objašnjena njegova suština da bi mogao da se iskoristi kao početna pozicija za politički uticaj.

Vukmirica smatra da ne treba insistirati na preciznim i jednako pravilnim definicijama održivog razvoja, jer je reč o vrlo dinamičnim i najčešće nemejljivim procesima i promenama koje se odvijaju i uvek nanovo uspostavljaju između društvenih, ekonomskih i prirodnih sistema i procesa<sup>36</sup>. Uslovi za dostizanje održivog razvoja neće biti drugačiji bez obzira na to koja definicija bude usvojena i ispraćena ukoliko se pod uslovima budu podrazumevale mogućnosti, sposobnosti i pogodnosti, pa održivi razvoj treba sagledavati kao koncept koji dozvoljava i omogućava, pre nego kao zadati način promena, zaključuje David Pirs (Pearce; Atkinson, 1998).

### 2.1.6. Dimenzije održivog razvoja

Održivi razvoj objedinjuje tri dimenzije (o čemu postoji saglasnost većine autora): ekološku održivost, ekonomsku efikasnost i socijalnu odgovornost. Ovakva koncepcija navedenog pojma poznata je i kao „model tri stuba“ i „model tri kruga“. Ekološka održivost obezbeđuje da razvoj bude kompatibilan sa održavanjem vitalnih ekoloških procesa, biološke raznovrsnosti i bioloških

---

<sup>35</sup> Pojam kvalitet života, koji je prvi put pomenuo Pigo, doživljava teoretsku rapsodiju u drugoj polovini 20. veka, kada se njime pokušava napraviti distinkcija između ekonomskog rasta i bla gostanja ljudi. Kvalitet života je praktično nemoguće univerzalno definisati usled velike pojmovne, leksikografske i metodološke neodređenosti, odnosno raznolikosti, ali neupitno obuhvata institut zadovoljenja određenih potreba, u koje spada i potreba za zdravom životnom sredinom. Time kvalitet životne sredine postaje jedna od funkcija kvaliteta života. Praksa beleži mnoštvo pokušaja merenja kvaliteta života i razvoj različitih grupa indikatora. Videti:

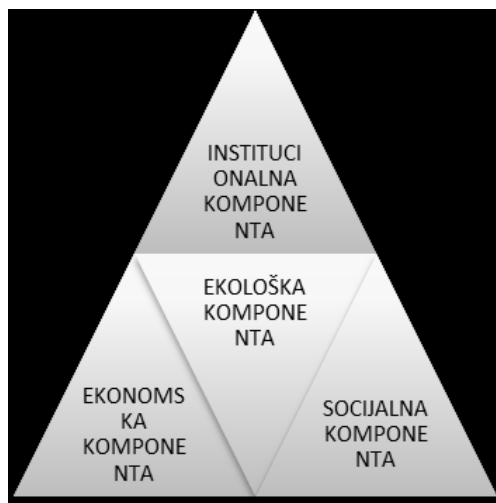
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Quality\\_of\\_life\\_indicators](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Quality_of_life_indicators)

<sup>36</sup> Za više v.: Konkurentnost u funkciji održivog razvoja, tematski broj časopisa *Svarog*, Nezavisni Univerzitet Banja Luka, 2011.

resursa; vodi računa o kapacitetu ekosistema; održava elastičnost i uravnoteženost bioloških i fizičkih sistema. Socijalna i kulturna održivost obezbeđuju da razvoj bude kompatibilan sa kulturnim i tradicionalnim vrednostima ljudskih zajednica i doprinosi jačanju njihovog identiteta; odnose se i na vrednosti kao što su jednakost, osposobljenost, dostupnost i učešće pojedinca u društvenom životu; socijalna dimenzija govori da razvoj nije održiv ako nije pravedan ili ako ne zadovoljava potrebe većine stanovnika na zemlji i da održivi društveni razvoj mora biti integrisani proces izgradnje ljudskih sposobnosti u smislu: borbe protiv siromaštva, stvaranja produktivnog zapošljavanja ljudi, promovisanja društvenog ujedinjenja, kao i efikasne i svima dostupne zdravstvene zaštite i obrazovanja, prevencije kriminala i negativnih društvenih pojava, demokratizacije svih pora društvenog života i promene potrošačkih navika i potreba. Kultuma održivost je dimenzija novijeg datuma, a neki je nazivaju i četvrtim stubom. Sadrži normative eko-razvoja koji uvažavaju pluralitet lokalnih kulturnih specifičnosti. Ekonomska održivost, koja obezbeđuje da razvoj bude ekonomski efikasan i da se resursima upravlja tako da mogu da ih koriste i buduće generacije; maksimizacija prihoda uz očuvanje ili uvećanje zaliha prirodnog kapitala. Moto ekonomske održivosti glasi „živeti od Zemljinog dohotka, a ne od njenog kapitala“ (Drašković, 1998). Ponekad se kao posebna dimenzija prepoznaje prostorna održivost, odnosno izbalansiranost elemenata ruralno-urbanih konfiguracija i optimalna raspoređenost ljudskih naselja.

Sve tri dimenzije održivog razvoja povezuje postojanje adekvatnog institucionalnog okvira, koji je nužan preduslov za sprovođenje ciljeva, mera i politika regionalnog razvoja. Upravo zato je u novijim naučnim analizama i zaključcima institucionalni okvir istaknut kao četvrta (ili peta, ako kulturu uzmemo za četvrtu) dimenzija održivog razvoja.

Prvobitni koncept koji je počivao na tri dimenzije Joakim Spangenberg je proširio i uključio institucionalnu dimenziju. Tako je nastao model „prizma održivosti“ (Spangenberg, 1996). Ovaj model ukazuje na to da između dimenzija održivog razvoja moraju da postoje međusobna povezanost i usklađenost, a da institucionalni aparat treba da pruži podršku u sprovođenju aktivnosti koje se tiču ostalih dimenzija. U praksi, institucionalni okvir nosi velike probleme, poput prevelikog broja administrativnih procedura, nedostatka političke volje ili neefikasnosti državnih organa.



Grafikon 4 – Prizma održivosti<sup>37</sup>

*Na osnovu iskustva država koje aktivno sprovode politiku održivog razvoja, može se uočiti da od opšteprihvaćenih, ekonomska dimenzija održivog razvoja najčešće ima najbolju institucionalnu podršku, dok su socijalna i ekološka dimenzija slabije pokrivena institucionalnim aparatom.*

*Važno je istaći da je tretiranje tri stuba održivog razvoja kao jednaka i dozvoljavanje kompromisa između njih jedan od najvećih paradoksa vladajućeg koncepta održivog razvoja, ujedno i jedna od najvećih prepreka njegovom ostvarenju, jer praksa neumoljivo pokazuje da iz pravljenja kompromisa između ekonomije, društva i životne sredine nikada ne proizlazi „win-win-win“ situacija.*

### **2.1.7. Načela održivog razvoja**

Održivi razvoj se prema Bergenskoj deklaraciji iz 1990. u osnovi zasniva na šest načela:

1. Kvalitet životne sredine – fizička izdržljivost životne sredine postavlja granice mnogim ljudskim delatnostima i ukazuje na to da se potrošnja prirodnih bogatstava mora smanjiti; moramo živeti unutar tih ograničenja kako bismo potomstvu mogli ostaviti planetu u stanju u kome će i dalje moći da podržavaju zdrav ljudski život.
2. Budućnost – imamo moralnu obavezu da budućim generacijama ne ugrozimo mogućnost da namiruju svoje potrebe.

<sup>37</sup> Četiri dimenzije koncepta održivog razvoja (Spangenberg, 2002).

3. Kvalitet života – ljudska delatnost, uz materijalne, ima i društvene, kulturne, moralne i duhovne dimenzije.
4. Pravičnost – bogatstvo, koristi i odgovornost trebalo bi da se pravično raspodele kako među državama, tako i među različitim društvenom grupama unutar društva, uz poseban naglasak na potrebe i prava siromašnih i ljudi koji se iz bilo kog razloga nalaze u neravnopravijem položaju.
5. Predostrožnost – ukoliko nismo sigurni kakav će uticaj neki postupak ili razvoj događaja imati na životnu sredinu, trebalo bi primeniti načelo predostrožnosti i radije „pogrešiti“ na stranu sigurnosti.
6. Sveobuhvatnost – rešavanje složenog problema održivosti zahteva da u proces rešavanja budu uključeni svi faktori koji utiču na problem.

Principi koji čine da se održivi razvoj razlikuje od ostalih paradigmi razvoja, prema prof. Slobodanu Milutinoviću, a čine osnovu Rio Deklaracije i Agende 21, jesu: integracija ekonomskih, društvenih i ekoloških prioriteta razvoja, široko učešće stejkholdera u procesu razvoja, izbalansirana razmena između čovečanstva i životne sredine, holistički pristup, dugoročnost i odgovornost za budućnost, efikasnost i očuvanje prirodnih resursa, inovativnost i inventivnost, pravičnost i jednakost, povezivanje lokalnog i globalnog, zajednička ali podeljena odgovornost (zajednička odgovornost, pravedna raspodela), predostrožnost, pristup zagađivač/korisnik plaća (Milutinović, 2006). Prema prof. Milutinu Lješeviću, osnovni model održivog razvoja se zasniva na sledećim premisama: racionalna eksploatacija prirodnih resursa; efikasno korišćenje prostora; ekonomska efikasnost zasnovana na produktivnosti rada; tehnološka efikasnost; socijalna obezbeđenost; humani razvoj koji podrazumeva zadovoljenje obrazovnih, zdravstvenih, verskih potreba i prava, pre svega prava na efikasnu demokratiju; uravnotežen demografski razvoj; puna mogućnost zadovoljenja kulturnih potreba; zaštita i unapređenje životne sredine u smislu funkcionisanja zdravlja, života i rada stanovništva; zaštita prirodnih i kulturno-istorijskih dobara i drugih nacionalnih i državotvornih vrednosti (Lješević, 2010).

Pretpostavku realizacije koncepta Herman Deجلي vidi u preduzimanju seta novih aktivnosti: novi zakonski i institucionalni aranžmani, odgovarajući finansijsko-ekonomski aranžmani, nova tehnološka i tehnička rešenja, promocija i obrazovanje, novi način javne komunikacije i interakcije, sa naglaskom na otvorenost, participativnost i transparentnost, i nove koalicije za

održivi razvoj. Isti autor definiše sledeće opšte principe i kriterijume održivosti, napominjući da oni nisu direktno primenjivi, već se moraju operacionalizovati kroz politike i strategije konkretnog geografskog i tržišnog prostora: princip strogog očuvanja, princip predostrožnosti, princip alternativnih rešenja, princip racionalnog i štedljivog korišćenja sirovina i drugih resursa i inputa, princip smanjenja rizika, princip trajnosti proizvoda i usluga, princip zagađivač plaća, princip korisnik plaća, princip ponovne upotrebe i recikliranja, i princip javnosti, otvorenosti, demokratičnosti i participativnosti (Daly, 1996). Istraživač Rajnhard Storer sa Univerziteta u Beču identifikovao je pet ključnih principa za upravljanje održivim razvojem u savremenim uslovima. Prema njemu to su: integracija politika između sektora ili horizontalna integracija, integracija politika između različitih nivoa upravljanja ili vertikalna integracija, integracija stejkholdera u procesu donošenja odluka ili participacija, integracija različitih tipova znanja ili refleksija, i integracija kratkoročnih i dugoročnih ciljeva ili intergeneracijska jednakost (Munitlak-Ivanović, 2007).

Globalno prihvaćeni principi, definisani u Deklaraciji o održivom razvoju iz Johanesburga, Milenijumskim ciljevima razvoja i u Strategiji održivog razvoja EU, koje je preuzela i Strategija održivog razvoja Republike Srbije, jesu: 1) međugeneracijska solidarnost i solidarnost unutar generacije; 2) otvoreno i demokratsko društvo – učešće građana u odlučivanju; 3) znanje kao nosilac razvoja; 4) uključenost u društvene procese; 5) integrisanje pitanja životne sredine u ostale sektorske politike; 6) predostrožnost; 7) zagađivač/korisnik plaća – uključivanje troškova vezanih za životnu sredinu u cenu proizvoda; i 8) održiva proizvodnja i potrošnja. *Jedno je sigurno: najmoćnije načelo koje se „krije“ iza održivog razvoja jeste alokacija. Najlakši odgovor je – pravedna i pravična. Najkontroverznije pitanje jeste: Postoji li volja da se iznađe takva alokacija sirovina i proizvoda (inputa i outputa) koja bi svim sadašnjim i budućim stanovnicima zemlje omogućila jednake šanse za održivi razvoj?*

### **2.1.8. Koncepti održivog razvoja**

Poput brojnih određenja pojma, definicija i razumevanja, postoje i brojna shvatanja koncepta održivog razvoja.

Prema kanadskoj prof. Rouz En Devlin moguća su dva konceptualna shvatanja održivosti:<sup>38</sup> jedno se zasniva na nauci, drugo na ljudskoj volji. Prvim shvatanjem koncepta održivosti, koje se služi naučnim rezultatima u vezi sa kapacitetima Zemlje, uokviruje se model ekonomskog održivog razvoja. Ovde se razlikuju dva ekstremna stava, koji se pojednostavljeno mogu nazvati pesimistička i optimistička perspektiva budućnosti. Pesimistička teorija održivosti postavlja pitanje mogućnosti supstitucije esencijelnih resursa i ekoloških kapaciteta, počiva na stavu da je neophodna restriktivna upotreba prirodnih resursa, argumentujući to činjenicom da još ne postoji adekvatno rešenje većine ekoloških problema izazvanih ubrzanim razvijem ekonomije, pošto je većina tehničkih rešenja rezultirala premeštanjem zagađenja sa jednog medijuma na drugi. Optimistička perspektiva pretpostavlja da se sve funkcije prirode ili bar one ekonomski relevantne mogu supstituisati fizičkim kapitalom. Pristalice ove teorije podsećaju da je istorijski gledano oskudica jednog resursa često dovela do otkrića novih, pa čak i tehničkog progressa.<sup>39</sup>

Drugo shvatanje održivosti kao osnovu uzima etičke konsideracije povodom odnosa društva prema prirodi ili odnosa potreba sadašnjih i budućih generacija i pretpostavlja da se ljudske norme i aktivnosti moraju fundamentalno promeniti, no obiluje brojnim dilemama: Da li je sebično poboljšati svoj standard ako će se time makar i potencijalno smanjiti bogatstvo budućih generacija? Mora li sadašnja generacija da zadovolji baš sve svoje potrebe? Izražavaju li ljudske potrebe istovremeno i pravo na njihovo zadovoljavanje? Kao da te dileme nisu dovoljne, nego se postavljaju i sledeća pitanja: Da li je standard sadašnje generacije toliko dobar da ga treba održati? Da li je smanjenje ili održavanje životnog standarda na tekućem nivou najefikasniji način poboljšanja životnog standarda budućih generacija? Da li sadašnja generacija treba da se uzdrži od korišćenja nekog resursa? Koji je nivo životnog standarda bazičan da bi ga trebalo omogućiti i budućim generacijama? Iz definicija održivog razvoja naziru se dva osnovna koncepta: – koncept potreba, koji zagovara postizanje ili očuvanje prihvatljivog životnog standarda za sve, i – koncept ograničenja kapaciteta životne sredine, uslovljen dostignutim nivoima tehnološkog razvoja i društvene organizacije. Koncept potreba je osnova za unutargeneracijsku jednakost (ili pravdu), dok se na konceptu ograničenja zasniva međugeneracijska jednakost (ili pravda). Unutargeneracijska jednakost je u globalnoj politici prisutna od sedamdesetih godina 20. veka kao

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, str. 21–22.

<sup>39</sup> Moglo bi se reći da je pesimističko razumevanje ispravno kada se posmatraju ekološki kapaciteti za prijem otpadnih materija, gde supstitucija nije moguća, dok je optimističko razumevanje u pravu kada je reč o obnovljivim prirodnim resursima.

debata „Sever protiv Juga“ (Kegli; Vitkof, 2002). Koncept potreba aludira na probleme alokacije resursa u prostoru i vremenu, a upravo je problem alokacije u vremenu, između sada i sutra, centralni problem esencijalističkog diskursa održivog razvoja. Literatura beleži i alternativne interpretacije održivog razvoja sa stanovišta pravila održivosti. Veoma slabo pravilo održivosti korespondira jakom antropocentričnom pristupu, prema kojem su bitne ukupne zalihe, supstitucija između pojedinih komponenti je moguća i poželjna, a važno je da akumulirani kapital kompenzuje gubitke od iscrpljivanja prirodnog kapitala. Prema slabom pravilu održivosti ukupno društveno bogatstvo se maksimalno povećava ne smanjujući količinu prirodnog kapitala kritičnu za održavanje života na Zemlji, pri čemu se količina kritičnog prirodnog kapitala može odrediti *a posteriori*. Strogo pravilo održivosti stoji na uverenju da su pojedini delovi prirodnog kapitala jedinstveni i da će njihov gubitak imati neizvesne i čak ireverzibilne uticaje na ljudsko blagostanje. Prema veoma strogom pravilu održivosti društvo mora da minimizira tokove energije i materijala za ostvarivanje nivoa bogatstva i količine fizičkog kapitala. Ovo pravilo predstavlja poziciju nultog rasta, u kome društvo mora da zadovolji bazične potrebe upotrebom minimalne količine energije i sirovina (Munitlak-Ivanović, 2007).

Jabaren je identifikovao sedam različitih koncepata održivog razvoja: koncept etičkog paradoksa, koncept stoka prirodnog kapitala, koncept pravičnosti, koncept eko-forme, koncept integrativnog menadžmenta, koncept utopizma i koncept političke globalne agende (Jabareen, 2008).

Prvi koncept govori o etičkom paradoksu unutar samog pojma održivi razvoj, jer se, s jedne strane, održivost vidi kao karakteristika procesa ili stanja koje se može održavati beskonačno, dok, s druge strane, razvoj kao ekološka modifikacija zahteva duboku intervenciju u prirodi. Kada je ideja razvoja dodata održivosti, koji se pojmovno vezivao za životnu sredinu, koncept je odmaknut od prirode i počeo je da se razmatra s tačke gledišta društva i ekonomije kapitala. Najčešće korišćena definicija održivog razvoja pothranjuje ovaj paradoks jer istovremeno naglašava okruženje (održivost) i ljudske potrebe koje se zadovoljavaju kroz razvoj. Neki autori (Sachs, 1993, Baeten, 2000) smatraju da definicija Bruntlandove komisije ima toliko sledbenika jer budi nadu u zbližavanje ekoloških i ekonomskih interesa, nestanak kontradiktornosti između kapitalizma i zaštite životne sredine, pa su ograničenja zadata rastu sada predmet pregovaranja i upravljanja. Koncept se, takođe, artikuliše kao diskurs etike, koji određuje čoveka prema kategorijama dobra i zla, a uspeh zavisi od toga da li će održivi razvoj biti podignut na nivo globalne etike. Rajni Kotari,

indijski naučnik i književnik, govorio je da je održivost prazan izraz, jer nije usidren u pravu i odgovornosti.

Koncept stoka prirodnog kapitala kaže da se u diskursu održivog razvoja konstantnost prirodnog kapitala tokom vremena uzima kao kriterijum održivosti. Nepromenjenost stoka prirodnog kapitala naziva se i snažnom (jakom) održivošću. Ovaj koncept se koristi i u ilustraciji problema koji nastaju kada društvo konzumira (troši) kapital radije nego prihod. U vezi s tim, brojni ekonomisti širom sveta razvijaju metode za što tačnije merenje depresijacije stoka prirodnog kapitala. Drugi, poput profesora Džona Goudija sa Evolution Institute, vide veliki konceptualni i praktični izazov u održavanju nečega što postoji u sredini stalne promene; prema njemu, održivost je princip života i obuhvata i održavanje određenog otpornog stanja i njegovo prilagođavanje promenjivim unutrašnjim i spoljašnjim uslovima; takođe, zastupa stav da ne postoji univerzalno stanje održivosti ili univerzalno održivo stanje, kao što mnogi tvrde.

Koncept pravičnosti<sup>40</sup> predstavlja socijalni (sociološki) aspekt održivog razvoja. Njegovi zastupnici naglašavaju njegovu kritičnu važnost jer, kako tvrde, malo je verovatno da će nepravedno društvo biti održivo u ekološkom ili ekonomskom smislu na duže staze. Stoga se na održivi razvoj gleda kao na kriterijum ekološke pravde. Ovaj koncept implementira razne druge koncepte, poput socijalne pravde, jednakih prava na razvoj, kvaliteta života, jednake ekonomske distribucije, slobode, demokratije, učešća javnosti... Skoro sva pljačkanja životne sredine i ekološke degradacije u svetu široko su povezane s pitanjima socijalne pravde, pravičnosti, blagostanja, ljudskih prava ili kvaliteta života, upozoravaju profesor Džulijan Ageman i njegovi istomišljenici, i dodaju da je istinski održivo društvo ono u kome su ta pitanja u integralnoj sprezi sa ograničenjima životne sredine koja nameće podržavajući ekosistem.

Koncept eko-forme predstavlja ekološki željeni dizajn ljudskog habitata i počiva na konceptu vrtnog grada, koji je još 1898. godine izložio Ebenizer Hauard u knjigama *Sutra – miran put ka stvarnoj reformi* i *Vrtni gradovi sutrašnjice*. Ovaj koncept prihvata „zelene kategorije“ poput alternativnih građevinskih materijala, obnovljive energije, organske hrane, konzervacije, reciklaže, pogotovo energetske efikasnosti. Činjenica je da samo građevine u svetu potroše

---

<sup>40</sup> Postoje dva tipa pravičnosti: intergeneracijska i intrageneracijska. Prva se odnosi na pravednost u alokaciji resursa između sadašnjih i budućih generacija, a druga, koja je neopravdano znatno manje prisutna u raspravama, teoriji i praksi održivog razvoja, što ima dalekosežne posledice na kvalitet života ogromnog broja stanovnika u svetu, na odnos između moći i kvaliteta životne sredine. U njenom kontekstu, pojedini autori, poput Džejmisa Bojsija, profesora i predsednika organizacije „Econ4“, smatraju da veća nejednakost moći direktno vodi ka većoj degradaciji životne sredine, uključujući apsolutno nepravednu distribuciju neto troškova i koristi od ekološki degradirajućih aktivnosti.



polovinu godišnje energije. Zastupnici ovog koncepta sugerišu da je rešenje problema održivosti redizajn habitata, pri čemu posebnu odgovornost nose arhitekta, jer, kako kažu, mnoštvo ekoloških ili problema životne sredine potiče iz postojećeg dizajna gradova.

Koncept integrativnog menadžmenta predlaže integrativni (ili integralni) i holistički pristup upravljanju dimenzijama (stubovima) održivog razvoja. To, između ostalog, znači da sistem donošenja odluka na svim nivoima, u svim sektorima i u svim zemljama sveta ne sme da razdvaja ekonomske, socijalne i ekološke faktore; u suprotnom, suočavamo se sa neefikasnim i neodrživim razvojem. Prepoznata su četiri široke oblasti rada kao preduslova: integrisanje ekoloških zabrinutosti i razvoja na nivou politika, planiranja i upravljanja, obezbeđivanje efektivnog pravnog i regulatornog okvira, efikasno korišćenje ekonomskih instrumenata i tržišnih i drugih podsticaja, i uspostavljanje sistema za integrativno ekološko i ekonomsko računovodstvo. Jedan od alata, koji nalaže i Agenda 21, jeste uključivanje svih stejkholdera u proces donošenja odluka.

Koncept utopizma vidi svet kao novo društvo koje dovodi u pitanje sve pretpostavke sadašnjeg i počiva na novim formama i vrednostima, bez zloupotreba i nestašica. Savremeni Tomas Mur, holandski profesor Marius de Geus kaže da je utopijska misao, kao inspiracija za delovanje, važna u potrazi za ekološki odgovornim društvom, i da bez nje ne možemo voditi istinski fundamentalne društvene debate o održivom razvoju (De Geus, 1999). Ernest Kalenbah, američki filmski kritičar i autor dela *Ekotopija*, predlagao je namernu redukciju populacije, drastično povećanje cene energije, produkciju standardizovanih, trajnih i opravljivih roba i dozvoljavanje upotrebe samo recikliranih proizvoda. Kritičari ovog koncepta govore da je težnja utopista da ljudi toliko promene karakter i motivaciju i postanu nekompetitivni i nematerijalisti, jer samo tako mogu živeti u harmoniji s prirodom, kao uslov i instrument ostvarenja održivosti, upravo to – utopija. Koncept globalne političke agende implicira da se održivi razvoj uzdigao u političku izjavu o etičkom položaju s praktičnim i teoretskim implikacijama, postavši tako novi globalni diskurs transcendentovan izvan nacionalnih granica.

Holandanin Frank Dac ističe četiri pristupa ostvarivanju koncepta održivog razvoja: 1) očuvanje nepromenjenih zaliha prirodnog kapitala, 2) održavanje nepromenjenog obima potrošnje, 3) definisanje standarda bezbednog minimuma, 4) primena operativnih ekoloških principa (Ilić-Krstić, 2016).

Pojedini autori, poput Dejvida Pirs, pionira ekološke ekonomije, prepoznaju tri koncepta održivog razvoja: koncept neopadajućeg bogatstva, koncept neopadajućeg prirodnog bogatstva i koncept elastičnosti (Pearce; Atkinson, 1998). Koncept neopadajućeg bogatstva se zasniva na pravilu da ukupna vrednost stoka kapitala, koji se sastoji od prirodnog i stvorenog kapitala, treba da se održi konstantnom kako bi buduće generacije nasledile jednaku vrednost agregata bogatstva. Osnovne ideje je dao Solou, razvijajući Hartvikovo pravilo, koje kaže da društvo koje troši stok iscrpljivog resursa može da uživa konstantni tok potrošnje u vremenu ako investira celokupni iznos rente iscrpljivog resursa. Koncept se zasniva na intergeneracijskoj pravdi i izvorno je ostvariv jedino uz izbegavanje ireverzibilnih efekata, što je praktično nemoguće. Kako koncept implicitno pretpostavlja da su prirodni i stvoreni kapital supstituti, podložan je političkoj manipulaciji s obzirom na to da se raubovanje prirodnog kapitala pokušava opravdati stvorenim kapitalom u funkciji kompenzacije buduće generacije iako je nesumnjivo da za brojne fenomene (npr. funkcije regulacije klime koju obavljaju prirodni ekosistemi) ne postoje zamene.

Koncept neopadajućeg prirodnog bogatstva zasniva se na konstantnom fizičkom stoku prirodnog kapitala, koji je relevantan samo za obnovljive resurse, odnosno na konstantnoj vrednosti stoka iskazanoj u nekoj ekonomskoj kategoriji, koji je relevantan jedino za neobnovljive resurse nepoznatog iznosa rezervi. Međutim, valja naglasiti da svako ekonomsko vrednovanje prirodnog kapitala bez izuzetka uvek prate brojni problemi i kontroverze.

Koncept elastičnosti podrazumeva interakciju između privrede i prirodnog okruženja koja ne ugrožava funkcionalni integritet ekosistema, koje prenoseći se tako na sledeću generaciju ne gubi gipkost, iako se menja, odnosno funkciju apsorbovanja stresova i poremećaja koje izaziva ekonomski proces. Ovaj koncept je posebno važan u kontekstu poljoprivrede.

Literatura izdvaja i nekoliko uticajnih teorija u oblasti održivog razvoja.

Entoni Gidens smatra da se koreni istraživanja problematike održivog razvoja nalaze u teoriji modernizacije, koja proučava prelaz s tradicionalnog društva na savremeno društvo, koji je usled velikih suprotnosti uvek prilično dramatičan. Pri tome, postoje dva modela po kojima se modernizacija izvodi – vesternizacija i sustižuća modernizacija. Vesternizacija je proces prelaska ka savremenom društvu kolonizacijom, tj. direktnim prenosom društvenih struktura, tehnologija, racionalnosti i načina života zapadnih društava, koja su po pravilu i inicijatori procesa. Sustižuća

modernizacija se manifestuje u industrijalizaciji, građenju industrijske kulture, organizaciji masa za industrijsku proizvodnju uz pomoć nauke i tehnike (Giddens, 1986).

Teorija svetskih sistema tvorca Imanuela Valeštajna kaže da je svetski sistem, u kome su sve konkurentne države povezane, strukturisan kao centar i periferija, da centar dominira periferijom, i da je funkcionisanje svakog dela nezavisno na nivou sistema. U takvom sistemu periferije su najmanje ekonomski raznovrsne, imaju relativno slabe vlade, meta su za investicije multinacionalnih kompanija iz centralnih zemalja, koje dolaze da koriste jeftinu radnu snagu, imaju populaciju sa visokim procentom siromašnih i neobrazovanih, i prisiljene su da prate ekonomske politike koje pomažu centralnim zemljama. Eksploatacija između centra i periferije zasniva se na nejednakoj razmeni, koja proizvodi razlike u bogatstvu i moći, podrivajući meriokratske vrednosti na kojima se zasnivaju demokratska društva. Kao i u slučaju svetskog siromaštva, odgovornost za ekološke probleme na periferiji snose centralne zemlje, multinacionalne kompanije, političari i interesne grupe (Wallerstein, 2005).

Prema marksističkoj teoriji, zbog protivurečnosti između društvenog karaktera proizvodnje i kapitalističkog prisvajanja neminovni su konflikti i kontinuirane transformacije društvenih odnosa. Američki sociolog Alen Šnajberg (Schnaiberg, 1980), tvorac neomarksističke teorije „traka proizvodnje“, razmatrao je kapitalistički sistem ne samo kao uzročnika rastuće proizvodnje, tehnološkog razvoja i akumulacije bogatstva već i kao uzročnika sistematske degradacije životne sredine, jer primena savremene tehnologije i sve intenzivnija industrijalizacija kapitalističkog sistema dovodi do visokog nivoa iscrpljivanja prirodnih resursa. Prema Šnajbergu, integracija radničke klase i nastanak države blagostanja i konzumerizma u razvijenim zemljama doživljavaju se kao egal održivom ekonomskom rastu, dok se istovremeno nejednaka distribucija ekoloških problema i rizika povećava na globalnom nivou (Krstić; Krstić, 2017).

Prema teoriji ekološke modernizacije društva, koju je najviše razvio holandski sociolog Artur Mol, socioekonomskim razvojem društva ulaze u zrelu fazu razvoja, odnosno u kasno industrijsko društvo, kulturni obrasci, institucionalni aranžmani i organizacije postaju ekološki racionalniji, donosioci odluka sve više uzimaju u obzir kriterijume zaštite životne sredine, te stoga eksternalije postaju internalizovane, društvena proizvodnja i potrošnja čistije, a proizvodnja dobara i usluga ekološki kompatibilnija, u skladu s perspektivama savremenog društva. Institucije su od krucijalnog značaja za prelaz na održiviju proizvodnju i potrošnju. Održivi razvoj je sledeća faza

modernizacije, a potom sledi faza napredne industrijalizacije. Zastupnici ove teorije, poput holandskog profesora Gerta Špargerena, ukazuju na to da se problemi životne sredine mogu najbolje rešiti daljim razvojem tehnologije i industrijalizacije, dok ostali nagoveštavaju da produktivnost životne sredine može biti izvor budućeg rasta i razvoja na način na koji su produktivnost rada i kapitala bili izvor industrijskog rasta i razvoja. Iako se teorija ekološke modernizacije u suštini zalaže za transformaciju glavnih institucija modernog društva zarad postizanja dugoročnog održivog razvoja, nju su dosta kritikovali obazrivi savremenici, ne samo zbog pretpostavke linearnog razvoja, koji istorijski gledano gotovo nikada kao takav nije zabeležen, već i zbog prenatrpanog optimizma u vezi sa tehnološkim inovacijama koje „spa savaju svet bez ikakvih posledica“ (Mol *et al.*, 2009).

Sadržajna i terminološka višeznačnost ideje održivog razvoja rasprostire se od okvira jedne zasebno posmatrane društvene delatnosti do najzamislivije ukupnosti koja se naziva čovečanstvom (Prica, 2014).

*Da li bi se održivi razvoj u svom totalitetu mogao čak izjednačiti sa globalnom međunarodnom politikom? Sam pristup politici održivog razvoja apriori se fundamentalno razlikuje na svim nivoima u zavisnosti od toga da li je ekocentričan ili antropocentričan.*

### **2.1.9. Globalizacija ideje održivosti i održivog razvoja**

Potreba da se očuva životna sredina počinje da se nazire još od industrijske revolucije, ali nastojanja da se na međunarodnom nivou odredi prema problemima ekonomskog rasta počinju da se izgrađuju šezdesetih i sedamdesetih godina 20. veka, kada se u okviru međunarodne zajednice uviđa poodmaklo zagađenje prirode. Neoklasična teorija rasta, nastala u 20. veku, potpuno negira bilo kakvu potrebu za stacionarnim stanjem, a pitanje iscrpljivanja prirodnih resursa gubi značaj. Višedecenijski period stabilnog rasta svetske privrede nakon Drugog svetskog rata, nazvan dobom pantehnološkog optimizma, podržao je verovanje u neograničene mogućnosti naučno-tehničkog progresa. S jedne strane, kapitalistički svet je smatrao da je u okviru kejnzijanske ekonomske teorije i politike dat odgovor na sve izazove ekonomske nestabilnosti. S druge strane pak, socijalistički svet je nepokolebljivo verovao u ispravnost temeljnih postavki tzv. naučnog socijalizma. Sedamdesete godine 20. veka pokazale su svu dubinu zabluda i na jednoj i na drugoj

strani. Nesumnjivi znaci kraja ere pantehnološkog optimizma nastupili su u vidu tzv. naftnih šokova, praćenih rastom svetskih cena sirovina i energije, nezaposlenosti, stagflacijom. Doba verovanja u kejnzijansku ekonomiju bilo je završeno; započinjalo je novo, inspirisano, između ostalog, dostignućima prirodnih nauka, pre svega fizike, tj. termodinamike, kao i dostignućima biologije, prvenstveno ekologije (Pešić, 2012), piše prof. Pešić, pozivajući se na brojne autore.

Objavljivanje knjige Rejčel Karson *Ućutkana mladost* 1962. godine predstavlja jedan od središnjih događaja modernog ekološkog pokreta. Knjiga je skrenula pažnju međunarodne zajednice na smrtonosne posledice DDT-a i drugih hemijskih pesticida i prvi put iznela javnu sumnju u sigurnost i poželjnost tehnoloških rešenja ekoloških problema. Pol Erlih knjigom *Demografska bomba* iz 1968. i Beri Komoner knjigom *Krug koji se zatvara* iz 1971. zauzeli su stav da su eksplozivni porast stanovništva i potrošački stil života industrijskih društava najodgovorniji za rasprostranjeno ekološko razaranje.<sup>41</sup> Globalnoj ekološkoj krizi je data uloga pretnje osnovnim temeljima opstanka čoveka. Volfang Zaks, nemački socijalni teoretičar, rekao je da većina problema životne sredine, koji se opisuju kao prirodne katastrofe, nisu u stvari dela prirode već posledice toga što su naučnici i planeri prekoračili granice da bi obezbedili neograničeni rast i neograničenu potrošnju (Jovanović-Gavrilović, 2013). Rudi Supek, hrvatski socijalni teoretičar, pisao je da je čovek postao glavni zagađivač prirode, ali da to nije bio ranije, u prošlim vremenima, kada je broj ljudi bio ograničen te je priroda lako mogla da apsorbuje njihove otpatke (Supek, 1973).

*Ideja o održivom razvoju prešla je dug put do, neki će reći načelne, drugi opšte prihvaćenosti u globalnim okvirima. U svakom slučaju, početak se vezuje za Rimski klub i „Granice rasta“. Rimski klub je osnovan 1968. godine, na inicijativu Aurelija Pečija, italijanskog ekonomiste, okupio je 75 osoba iz 25 zemalja, zabrinutih zbog tendencija razvitka kapitalističkog sveta i mogućnosti njihovog uticaja na razvoj ekonomske politike, no mahom predstavnike kapitala. Rasprava je obuhvatila sadašnje i buduće dileme čovečanstva. Istraživani su odlučujući faktori planetarnog rasta: stanovništvo, poljoprivredna proizvodnja, prirodni izvori, industrijska proizvodnja i*

---

<sup>41</sup> Biolog Pol Erlih predstavio je 1971. način razmišljanja o problemima prirodne okoline u svojoj IPAT jednačini. Ovaj biolog je stavio u korelaciju broj stanovnika na Zemlji, uticaj savremenih tehničkih i tehnoloških rešenja na životnu sredinu i potrošnju, tj. obilje proizvoda. Nakon izvršenog analiziranja objavljeni su zapanjujući podaci. Uticaj na okolinu = stanovništvo x obilje x tehnologija. IPAT nam ukazuje na tri glavna uzročnika problema životne sredine: rast stanovništva; rast potrošnje po stanovniku, tj. obilje; i šteta po jedinici potrošnje koju uzrokuje tehnologija.

zagađivanje. Knjiga *Granice rasta* iz 1972. godine, poznata i kao Prvi izveštaj Rimskog kluba, najavljuje ekološku katastrofu početkom 21. veka, neograničeni ekonomski i demografski rast, a kao rešenje predlaže globalnu ravnotežu, stagnaciju proizvodnje i nulti rast stanovništva, iz čega su se razvile ideje ograničenog rasta proizvodnje i potrošnje (Laszlo *et al.*, 1977).

Istraživači Rimskog kluba prvi put su upotrebili pojam održivosti u svom Prvom izveštaju:

- ako se sadašnji pravci rasta u industrijalizaciji, proizvodnji hrane i iscrpljivanju prirodnih izvora nastave bez ikakvih promena, granice rasta na ovoj planeti biće dosegnute negde u sledećih sto godina, a najverovatniji rezultat biće vrlo naglo i nezaustavljivo opadanje globalnog stanovništva i industrijskih mogućnosti;
- moguće je menjati ove pravce rasta i uspostaviti uslove ekološke i ekonomske stabilnosti, koja bi bila *održiva* i u dalekoj budućnosti; moguće je odrediti stanje globalne ravnoteže tako da osnovne materijalne potrebe svake osobe na zemlji mogu biti podmirene i da svaka osoba ima jednake mogućnosti za ostvarenje svojih individualnih ljudskih potencijala;
- ako čovečanstvo usmeri svoje napore prema ovom drugom, umesto prema prvom rezultatu, tada, što pre počne raditi na tome da ga postigne, ima veće izgleda na uspeh.<sup>42</sup>

Koncept održivosti postaje značajan kao moguće rešenje ovog globalnog konflikta u Drugom izveštaju Rimskog kluba, publikaciji *Čovečanstvo na raskršću* iz 1974. godine: „Sve širi jaz između čoveka i prirode, njegova fizička izolacija i duševno odeljivanje od prirode, samo su logična posledica tradicionalnog koncepta napretka: jer napredak u svetskom razvoju doveo je do procesa nediferenciranog rasta koji se temelji na čovekovom pogrešnom mišljenju da je sistem održavanja prirode neiscrpiv. [...] Očito je da mi ne možemo pročistiti vazduh tako da prekinemo rad celokupne industrije (jer bi to izazvalo drugu vrstu krize), ali je takođe činjenica da savremeni čovek raspolaže mogućnostima i zna kako da ih primeni“ (Mesarović; Pestel, 1978). Međutim, kako to obično biva u globalnoj utakmici mnogobrojnih i suprotstavljenih interesa, početak priprema za prelazak u doba globalne ravnoteže i ideja ograničenja rasta brzo su potisnute argumentom Međunarodne unije za očuvanje prirode da zaštita životne sredine i nastavak

---

<sup>42</sup> Da bi se rešio narastajući kolaps ravnoteže između društva i prirode, Rimski klub je predlagao sledeće mere: – stabilizaciju nivoa ulaganja kapitala do 1990. godine, pri čemu se ne sme prelaziti nivo amortizacije osnovnih fondova, – demografsku stabilizaciju na nivou 1970. i porođanje nataliteta i mortaliteta, – ograničenje potrošnje prirodnih resursa, odnosno obezbeđenje ekološke produktivnosti resursa do 25% po jedinici proizvoda iz 1970, – napuštanje materijalne potrošnje i prelazak u sferu usluga, kulture, prosvete i zdravstva, – umanjenje nivoa degradacije životne sredine na 25% u odnosu na 1970, – produžetak trajnosti proizvoda, tj. obezbeđenje najveće upotrebne vrednosti proizvoda, i prelazak na investiranje u unapređenje životne sredine.

ekonomskog rasta nisu nužno suprotstavljeni, te da bi čak mogli biti i kompatibilni, i zaključkom Bruntlandove komisije da su kvalitet životne sredine i ekonomski razvoj međuzavisni i uzajamno podržavajući.

Pojam održivog razvoja se prvi put određuje u izveštaju Bruntland komisije, objavljenom 1987. godine i nazvanom *Naša zajednička budućnost*,<sup>43</sup> kao „razvoj koji ostvaruje potrebe sadašnjih, bez ugrožavanja sposobnosti budućih generacija da ostvare svoje potrebe“.<sup>44</sup> Za razliku od Prvog izveštaja Rimskog kluba, koji su naveliko kritikovali vladajući ekonomski krugovi jer su ga shvatili kao poziv na redistribuciju, Izveštaj Bruntlandove komisije je interpretiran kao poželjan nastavak privrednog rasta. Rio deklaracija će 1992. godine održivom razvoju utkati vrednosnu intenciju. Kao pravno načelo održivi razvoj je prvi put postavljen u Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime iz 1992. godine, u kojoj se kaže da „strane imaju pravo na održiv razvoj“.

Klarens Glaken, nekadašnji prof. geografije na Univerzitetu Berkli, pisao je 1973. godine da je ideja povezanosti progressa i limita životne sredine proizvod postenlajtmnt razvoja (Ristić, 2013). Kondors, Gudvin i Maltus, vodeći mislioci evropskog enlajtmnta kasnog 18. veka, razvili su koncept kapaciteta podnošenja, ali nisu uzeli u obzir uticaj promena u životnoj sredini koje su izazvane ponašanjem ljudi, a upravo ta narušavanja stavljaju pred čovečanstvo teške izazove u budućnosti (Saks, 2014). Obeležja 19. veka, teorija evolucije, specijalizacija u nauci i ubrzani ekonomski razvoj definisaće kontekst unutar koga će koncept održivog razvoja dobijati na značaju.

### **2.1.10. O odnosu prema budućim generacijama**

U određenim krugovima se od 1992. godine uzima kao dato da sadašnje generacije imaju dužnost prema budućim u kontekstu održivog razvoja. Postavlja se pitanje da li se o održivom razvoju uopšte može govoriti bez uključivanja pojma „buduće generacije“.

---

<sup>43</sup> Više o Izveštaju u poglavlju III

<sup>44</sup> Doduše, Međunarodna unija za očuvanje prirode objavila je 1980. godine dokument pod nazivom Svetska strategija konzervacije (World Conservation Strategy – Living Resource Strategy for Sustainable Development), koja pojmovno na govštava održivi razvoj i pruža preteču njegovog kasnijeg koncepta. Takođe, brojni autori ukazuju na to da je rodonačelnica termina „održivi razvoj“, baronesa Barbara Vord, negde šezdesetih godina 20. veka jedna od prvih za govornica ovog koncepta.

Herbert Grul, nemački političar, opominjao je 1985. godine i optuživao postojeće generacije da su sebične i da zbog toga ne ostavljaju budućim generacijama pravo raspolaganja resursima (Grul, 1985).

O odgovornosti prema budućim generacijama, Džozef de Žarden beleži: „Pri ispitivanju odgovornosti prema budućim generacijama, filozofi ponekad razlikuju dva opšta problema: kakve odgovornosti imamo u odnosu na to da stvaramo ili ne stvaramo buduće generacije? Šta, ako išta, dugujemo onim budućim generacijama za koje pretpostavljamo da će postojati? Prvi skup problema, koji možemo nazvati 'demografskom politikom' bavi se pitanjima buduće brojnosti populacije, porasta stanovništva i upravljanja stanovništvom. Drugi skup problema, koji se ponekad poziva na našu 'dužnost prema potomstvu' usredsređuje se na sadržaj i tip sveta koji će buduće generacije naslediti od nas. Ovo je jedna gruba distinkcija po tome što očigledno postoji preklapanje. Na primer, moralno odgovorne odluke o razmnožavanju trebalo bi da uzmu u obzir stanje sveta kakvo će naši potomci naslediti. Ipak, to je koristan način da se urede mnoga etička i filozofska pitanja kakva postavlja opšta tema o našim dužnostima prema budućim generacijama“ (De Žarden, 2006).

Filozofkinja Kikok Li primećuje da bi nam buduće generacije bile zahvalnije da smo se, umesto što smo razmišljali o njihovim potrebama i očekivanjima, razvijali u skladu s prirodom (De Žarden, *loc. cit.*).

### **2.1.11. Održivi razvoj i ekonomija**

Određen broj autora (Drašković, 1998, Pešić, 2002, Aleksić, 2010) tvrdi da nepoštovanje koncepta održivog razvoja vodi ka neefikasnoj ekonomiji. *Ova tvrdnja je, svakako, dokaziva, ali se ne može uzeti kao apriori tačna.* Dodaju da neefikasna ekonomija stvara velike eksteme troškove, koji u konačnoj računici nadmašuju korist. Ako se pod eksternim troškovima misli na rasipanje resursa i energije, zagađivanje životne sredine i narušavanje zdravlja ljudi, onda se postavlja pitanje ko plaća te troškove: onaj ko neposredno ne poštuje koncept održivog razvoja – generator neefikasne ekonomije ili celo društvo ili neko treći. Tomas Selden i Dadžing Song sugerišu da u dugom roku privredni rast i očuvanje životne sredine nisu u konfliktnom odnosu, jer u ranoj fazi ekonomskog razvoja kvalitet životne sredine opada, ali se u kasnijim fazama



poboljšava (Baker *et al.*, 1997). Jedno od objašnjenja za ovakav odnos jeste da se s povećanjem blagostanja poboljšava vrednovanje kvaliteta životne sredine kao i dostupnost tehnologija koje ne narušavaju životnu sredinu. Ipak, da li će doći do promene obrazaca potrošnje robe, energije, vode itd. s porastom nivoa dohotka neke zemlje, zavisi i od potrošačke kulture. Džin Grosman i Alan Kruger ističu da su regioni sa niskim dohotkom suviše siromašni da bi bili „zeleni“, ali kako zemlje postaju bogatije, prirodno smanjuju zagađenja, bilo smanjenjem proizvodnje, bilo prebacivanjem na čistije tehnologije ili, konačno, prelaskom na čistije sektore (Ehrenfeld; Hoffman, 2013).

Luizito Bertineli, Erik Strobl i Beteng Zu identifikovali su 2012. godine tri moguća ishoda odnosa između zagađenja i ekonomskog razvoja, gde taj odnos zavisi od stope rasta investicija u odnosu na stopu rasta tehnoloških unapređenja koja uvažavaju životnu sredinu (Elteto; Ljumović, 2018). Prvo, postoji slučaj, koji nazivaju slab održivi razvoj, gde investicije, potrošnja i autput rastu po konstantnoj stopi, zagađenje je stabilizovano ali kvalitet životne sredine je unapređen. Drugo, ekonomija može dostići jaku održivost razvoja kada investicije, potrošnja i autput rastu po konstantnoj stopi, ali na nižem nivou nego u prethodnom slučaju, dok zagađenost opada. Na ovom slučaju se i bazira prethodno pomenuta kriva. Najzad, moguć je i slučaj kada zagađenje neograničeno raste i kvalitet životne sredine dostiže donju granicu tokom vremena, što se označava kao katastrofalni razvoj.

Ekonomski rast se obično definiše kao povećanje realnog nivoa društvenog proizvoda *per capita* u vremenu ili kao povećanje potrošnje *per capita*. S druge strane, ekonomski razvoj je širi koncept, koji implicira socijalne promene. Za privredu koja pokazuje rast realnog dohotka *per capita* u vremenu i ne ispoljava promene u ekonomskoj i socijalnoj strukturi, ne može se reći da se razvija. Jedna vrsta promena je povećanje dobrobiti stanovništva kroz tri faktora: rast *per capita* dohotka, kvalitet životne sredine i dobrobit najugroženijeg stanovništva; ako prosečni nivo blagostanja raste uz pogoršanje položaja najugroženijih, takvom rastu nedostaje kvalifikativ razvoja. Druga vrsta promena obuhvata očuvanje i proširivanje sloboda, kvalifikacija, znanja, sposobnosti, izbora, a treća unapređenje nezavisnosti, samouvažavanja, samopoštovanja. Stope rasta realnog društvenog proizvoda *per capita* u vremenu nisu i indikator održivog rasta s obzirom na to da održivost znači da dalji rast nije ugrožen povratnim spregama iz biofizičkog ili socijalnog okruženja. U tom

kontekstu, održivi razvoj bi se mogao odrediti kao stalni rast blagostanja *per capita* ili kao rast skupa razvojnih indikatora u vremenu.<sup>45</sup>

Vilijam Klark, profesor na Univerzitetu Harvard i analitičar ekološke politike, smatra da je tehnoekonomska sistem održiv ako svaka generacija ostavlja sledećoj ekološko nasleđe – ekološka sredstva potrebna za obezbeđenje potrebnih i željenih ekoloških usluga – ne manje od onoga koje je sama nasledila. U tom kontekstu, metodi veštačkog ubrzanja rasta drveća mogu nadomestiti izvesno neto smanjenje površine pod šumama, ali s druge strane, u definiciji upotrebljen kriterijum ne dopušta krupne promene klime, naglo smanjenje biodiverziteta, pretvaranje velikih površina u pustinje, akumulisanje nerazgradivih otrovnih teških metala i halogenih organskih materija u zemljištu, pa ni uništavanje šuma u tropskim predelima (Clark; Munn, 1986).

Na pitanje zašto ekonomska aktivnost mora biti održiva, Radmilo Pešić pruža tri moguće grupe razloga. Na prvom mestu, postoje jaki moralni razlozi da današnja generacija ostavi potomstvu u nasleđe ništa manje šanse za razvoj, no što ih ima sada. To znači da planetu, sa svojim potencijalima, ne smeju da degradiraju ljudi koji je naseljavaju. Ovakvo rezonovanje se zasniva na teoriji pravičnosti Džona Raulsa, koji ističe fundamentalni princip moralne pravde, sadržan u podjednakom pravu svakog čoveka na najšire osnovne slobode, koje ne protivreče slobodi drugih. Dakle, pravo sadašnje generacije na iskorišćavanje resursa i životne sredine ne sme ugroziti isto takvo pravo narednim generacijama. Druga grupa razloga za održivi razvoj je ekološke prirode. Naime, ako priroda sama po sebi predstavlja vrednost, tj. ako očuvanje biodiverziteta, ili zalihe prirodnih resursa ima opravdanje u stavu da je čovek samo deo prirode, te nema prava da je nepovratno menja, onda je svaki vid ekonomske aktivnosti kojim se narušava diverzitet živog sveta ili bogatstvo resursa neprihvatljiv. Zapravo, ova grupa razloga se isto tako može svesti na moralne razloge, uz napomenu da se ovde ne potencira odnos sadašnje generacije prema budućim generacijama, već odnos prema ostalim živim bićima, te prirodi u celini. Kao treći mogući razlog za opravdanje koncepta održivosti može se navesti ekonomski argument da je održivi razvoj efikasniji. Drugim rečima, nepoštovanje koncepta održivosti, vodi ka neefikasnom privrednom

---

<sup>45</sup> Pareto-optimum ili efikasnost, prema definiciji italijanskog ekonomiste Vilfreda Pareta, jeste stanje u kojem je, kada se resursi ne rasipaju, odnosno efikasno koriste, nemoguće da neki pojedinac ili grupa poboljša svoj položaj, a da istovremeno ne pogorša položaj drugog pojedinca ili grupe. Društveno blagostanje može rasti i u slučaju kada jedna društvena grupa ima rast potrošnje dobara ili profita na teret drugih društvenih grupa, koje beleže pad potrošnje tržišnih dobara kao i pogoršanje stanja životne sredine.

razvoju, u smislu sve većeg rasipanja resursa i energije, tj. tendencije dugoročnog pogoršanja odnosa inputa i autputa u globalnim razmerama (Pešić, 2002).

U vezi sa revizijom ekonomskog koncepta pitanje je kako sprovesti održivu tranziciju sa proizvodnje na potrošnju, odnosno sa ponude na tražnju, odnosno sa prodavca na kupca. Peka Makela sa Univerziteta u Helsinkiju ambiciozno i optimistički će reći da je sudbina sveta kakvog poznajemo i ekonomije zasnovane na proizvodnji sada u rukama potrošača, koju su postali ključna kategorija društva, i njihove želje da troše više ili manje (Lakkala, Vehmas, 2011). U vezi s tim da li vam fraza „potrošačko društvo“ zvuči poznato?

## ***2.2. Teorija održivog razvoja u 21. veku***

### **2.2.1. Uvod**

Živimo u doba antropocene, geološke epohe Zemlje u kojoj jedna vrsta (čitaj: čovek) dominira svim životima, bićima i aspektima postojanja na planeti. Ili, kako bi Frensis Bejkon, jedan od utemeljivača moderne nauke, rekao: „Svet je napravljen za čoveka, ne i čovek za svet.“

Za vreme u kome živimo vezuju se kriza ideja, kriza intelektualne, moralne i duhovne dimenzije društva, sveprisutna, višedimenzionalna kriza, paradoks razvoja, hronične civilizacijske bolesti, socijalne dezintegracije i patologije, latentne svetske epidemije, ekonomske anomalije, ekološki debalans, klimatske promene, minimizacija štete, duboka transformacija institucija i vrednosti, sužavanje percepcija stvarnosti, osećaj otuđenosti, tranzicije, nasilje kao centralna društvena metafora, samopotvrđivanje pojedinca, eksploatacija, konkurencija, potrošnja, nesigurnost, stres, virtuelna komunikacija, nesposobnost da se razlikuje bitno od nebitnog, suvišno od neophodnog, hedonizam, kič... Albert Ajnštajn je svojevremeno bacio svetu u oči: „Ko bi mislio početkom veka da ćemo kroz 50 godina znati tako mnogo, a razumeti tako malo.“ „Zemlja proizvodi dovoljno da zadovolji potrebe svake osobe na planeti, ali nedovoljno da bi zadovoljila i pohlepu svake osobe“, govorio je Mahatma Gandi.

O egocentrično-utilitirastičkom odnosu čoveka prema prirodi Rade Biočanin i Vojislav Škrbić, profesori Nezavisnog univerziteta u Banjaluci, napisaoće: „Čovek je šireći horizonte svoje neodgovorne slobode, pre svega recepcijom ekspanzionističke ekonomske politike i tehničko-

naučnog racionaliteta, kolonizovao prirodu i ljudsko društvo; nedopustivo je sistemski rasipao i uništavao prirodna i društvena dobra po meri svojih antropocentričnih vrednosti i potreba; radi se o fenomenu rasipanja, potkrepljenog potrošačkim mentalitetom o entropijskoj paradigmi ciničnog i nihilističkog odnosa čoveka prema prirodnoj i društvenoj okolini, o rasipanju prirodnih i društvenih mogućnosti, o potrošačkom ponašanju i destrukciji čoveka; koristoljublje i orijentacija na ekstremna materijalna i putena zadovoljstva potisnuli su duhovnost i važnost mere ljudske vrednosti; antropocentrizam je postao kulturno-duhovni izvor ekološke krize, čijom pojavom i širenjem napredak sve više postaje mit“ (Lješević, 2010).

Profesor Džefri Grup smatra da korporatizam čak nadilazi težnju za profitom i zadire u svaku poru života. Ljudima se kroz korporativne medije usađuje stav da korporativni sistem predstavlja najnaprednije društvo (Grupp, 2007). Grup govori o porobljavanju ljudskog duha građana sveta od strane velikih, monopolističkih svetskih korporacija (tzv. multinacionalnih kompanija), a koje danas, u najvećoj meri, kontrolišu resurse, zemlju, rat, medicinu, informaciju, hranu, prevoz, vodu, poštu, obrazovanje, razmišljanje. Miloš Prica, profesor prava sa Univerziteta u Nišu, zapitaće se kako objasniti da su, nakon pola veka prakse održivog razvoja, ekološki problemi toliko narasli da su čovečanstvu obznanjene dramatično nepovoljne procene o daljem opstanku i razvoju? (Prica, 2014).

Na globalnom nivou ne postoji konsenzus, neki tvrde čak ni njegova senka, povodom pitanja da li trenutni način života, proizvodnje i potrošnje nanosi životnoj sredini i planeti Zemlji nepopravljiva oštećenja. Stoga ne iznenađuje izostanak konsenzusa o tome kako države treba da se hvataju ukoštac s pogoršanjem stanja životne sredine, ni o tome kako treba da se pozabave globalizacijom demografskih promena i ekonomskim i političkim transformacijama koje one prouzrokuju. Kritičari kažu i da široko usvojena dogma održivog razvoja proklamuje stalni ekonomski rast i ukazuju na to da je on u najmanju ruku sporan kako u fizici, tako i u globalnom poretku stvari, da je nevešto oblikovan vladajući koncept održivog razvoja potpuno raspolučen između ekocentričnog i antropocentričnog poimanja i vladanja, da realnost potire doktrinu održivog razvoja jer je na svetskoj sceni i dalje isti *modus operandi*. Dodaju da, iako je 21. vek najavljen kao vek održivosti i održivog razvoja, realnog pomaka u stvari nema, navodeći da statistika pokazuje jednaku, ako ne i veću, izraženost neravnomernog razvoja, siromaštva i degradiranost

medijuma životne sredine kao po završetku kolonijalizma, i da se poslednji proklamovani izazovi održivog razvoja suštinski ne razlikuju od onih iz sedamdesetih godina prošloga veka.

U sferi rasprava o beskrupuloznoj i nesmotrenoj potrošnji fosilnih goriva, koja se početkom 20. veka jedva dala nazreti, i mogućnostima mudrog upravljanja resursima, posebno mesto zauzima Nikola Tesla, jedan od pionira sveta 19. i 20. veka, koji je značajno uticao na tehnološki razvoj civilizacije pronalascima u oblasti elektrifikacije i komunikacijama. On je jedan od poslednjih velikih individualaca u naučnom istraživanju. Kao i mnogi drugi genijalni stvaraoci, nije se zadovoljavao samo ulogom čoveka koji rešava manje ili više važne probleme tehnologije. Njegova priroda nezavisnog mislioca terala ga je da razmišlja strateški o problemima čovečanstva i da u skladu sa zaključcima dalje usmerava sopstvena istraživanja (Jovanović, 2012).<sup>46</sup>

### **2.2.2. 21. vek – nastavak**

Globalna biblioteka obiluje autorima (Huntington, 1996; Hausmann, 2002; Crenshaw, 2003; Singer i Wildavsky, 1993; itd.) koji navode da od sintagme održivi razvoj koristi ima samo bogati Sever. Globalni sever je pojam koji se koristi za bogate, razvijene zemlje koje se pretežno nalaze na severnoj hemisferi. Globalni jug je pojam koji se često koristi umesto pojma treći svet da označi manje razvijene zemlje, koje se pretežno nalaze na južnoj hemisferi.

Iako se ovde ne bavimo teorijskim objašnjenjem nedovoljnog razvoja, postavlja se osnovno teorijsko pitanje: Zbog čega Globalni jug u ovom istorijskom trenutku i dalje živi u mukama tako

---

<sup>46</sup> Prve najave Teslinog načina razmišljanja o energetske problemima čovečanstva, u vreme kad je njegov entuzijazam u pogledu uticaja nauke na oblikovanje naše svakodnevice bio u uzlaznoj fazi, nalazimo u predavanju koje je 1891 održao u *Columbia College*: „Mi se kovitlamo kroz beskrajni svemir neverovatnom brzinom, sve oko nas se vrti, sve se kreće, svuda je energija. Mora postojati neki način da pristupimo ovoj energiji direktnije. Tada, sa svetlošću koje ćemo dobiti iz okolne sredine, sa energijom koju ćemo iz nje izvući, sa sva kim oblikom energije koji ćemo dobiti bez napora, iz neiscrpnih izvora, čovečanstvo će napredovati džinovskim koracima.“ U članku „Problem povećanja ljudske energije“, koji je objavio juna 1900. u *Century Magazine*, poslednji deo članka je posvetio izvorima energije. Razmatrajući istorijat čovekovih hiljadugodišnjih napora da koristi energiju vatre, vodenog toka i vetra, on je u ovom članku video tri glavna pravca razvoja korišćenje energije iz životne sredine: sagorevanje uglja hladnim procesom u baterijama, efikasno korišćenje energije iz okolne sredine, i prenos električne energije bežičnim putem na velike udaljenosti. Konstatujući da se u to vreme samo mali procenat toplotne energije koja se dobija sagorevanjem uglja pretvara u koristan rad, Tesla je razmatrao ogromne mogućnosti za povećanje efikasnosti ovog procesa. U vezi s tim on primjećuje: „Razmatrajući različite vrste upotrebe uglja širom sveta, mi sigurno ne koristimo više od dva procenta energije koja je teorijski dostupna. Čovek koji bi zaustavio takvo besmisleno trošenje bio bi veliki dobročinitelj čovečanstva, mada rešenje koje bi on ponudio ne bi bilo konačno, jer bi u krajnjem slučaju vodilo iscrpljivanju materijalnih zaliha.“

Više v. u: Jovanović, 2012.

strašnog siromaštva? Kolonijalno poreklo je nevolja koje se Globalni jug ni dan-danas ne može osloboditi. Ovi autori ne oklevaju u tvrdnji da je globalizacija samo prefinjeniji nastavak neokolonijalizma ili neoimperijalizma. Svaka priča o smanjenju jaza između bogatog Severa i siromašnog Juga postaje upitna u ogledalu istine da je Globalni jug mesto na kome je nastanjeno više od 80% svetskog stanovništva, a poseduje manje od 20% ukupnog svetskog bogatstva. Skoro svi teoretičari zavisnosti (teorija zavisnosti se temelji na Lenjinovoj teoriji imperijalizma) odbacuju Rostovljevu tezu o fazama rasta i tvrde da nerazvijenost nije faza linearnog razvoja u kojoj se neka zemlja dugo zadržala, niti je to pitanje prekapitalizma, zaostalosti ili nazadnosti u razvoju, već je to rezultat strukturalnog položaja manje razvijenih država u hijerarhiji svetske podele rasta. Teoretičari dependisti (kao što su Andre Gunder Frank,<sup>47</sup> 1969, i Teotonio Duš Santuš,<sup>48</sup> 1970) tumače zavisnost kao rezultat ili plod situacije u kojoj je privreda određenih zemalja uslovljena razvojem i proširenjem druge privrede u odnosu na koju/koje ima podređeni položaj. Teoretičari sveta kao sistema (Valerštajn, 2000) osmislili su krilaticu zavisni razvoj, kojom pokušavaju da protumače anomaliju u obliku industrijskog razvoja poluperiferijskih država u sistemu u kome apsolutno dominira Globalni sever, a koja ukazuje na mogućnost da se postigne određeni rast ali ne van okvira nastavljanja položaja zavisnosti. Pojam treći svet i dalje opisuje stanje uma kojim se Globalni jug galvanizuje u 21. veku. Kolumbijski antropolog Arturo Eskobar je 2000. godine ovako opisao razvoj: „Bio je i u velikoj meri ostao usmeren odozgo nadole, etnocentričan i tehnokratski pristup, kojim se narodi i kulture tretiraju kao apstraktni pojmovi, statističke figure koje se mogu pomerati gore-dole na grafikonima progresa... Bio je i ostao snaga koja je toliko razorna za kulture Globalnog juga...” (Kegli; Vitkof, 2002). *Jedno je sigurno: od perspektive i uloge Globalnog juga umnogome će zavisiti ispunjenje globalnih ciljeva održivog razvoja i, dakako, vice versa.*

Polarizacija sveta se u mnogim krugovima i dalje uzima kao zakonomerna pojava u razvoju pa, sledstveno tome i eksploatacija ogromnih svetskih prostora i ekonomska potčinjenost. Solidarnost i ravnopravnost, kao stavovi iz socijalne utopije, i služba proizvodnje čoveku, a ne obrnuto, biće mogući tek kada prestane bitka za profitom, a to bi se moglo desiti kao posledica nastupa drugačijih pobuda razvijenog prema nerazvijenom svetu, što se pak neće desiti dok razvijeni svet ne oseti na sebi teškoće nehomogenizacije globalne privrede, pisao je hrvatski prof. Vlatko Mileta.

---

<sup>47</sup> U članku „Latin America: Underdevelopment or Revolution“.

<sup>48</sup> U članku „The Structure of Dependence“.

Neuhranjenost, glad, siromaštvo, bolesti, nesigurnost nisu dela sudbine, već dela ljudskih odluka. Mileta navodi da su autori Petog izveštaja Rimskog kluba, pod nazivom Ciljevi čovečanstva, u pravu kada zaključuju da je rast koji je sam sebi svrha protivan ljudskim interesima i smanjuje kvalitet života (podsećamo da se većina teoretičara slaže da je kvalitet života suština razvoja), da je razvoj neprimeren čoveku u suprotnosti s interesima humanizma, kao i da se tehnologije ne smeju koristiti samo zato što stoje na raspolaganju (Vasović, 2014).

Džejms Volfenson, nekadašnji predsednik Svetske banke, rekao je 2002. godine: „U ovom ujedinjenom svetu siromaštvo je naš kolektivni neprijatelj; moramo se boriti protiv njega zato što je ono u moralnom smislu gnusno, zato što njegovo postojanje podseća na rak – ono slabi celinu organizma, a ne samo neposredno zahvaćene delove“ (Sneddon *et al.*, 2006). Indikativno je mišljenje ekonomiste Ibana Gudstajna da je održivi razvoj sprečavanje narušavanja prosečnog životnog standarda za buduće generacije koji se ne može postići sve dok se siromaštvo suštinski ne napadne, jer siromaštvo i degradacija životne sredine idu jedno uz drugo. Tabo Mbeki, bivši predsednik Južne Afrike, upozorio je: „Globalno ljudsko društvo, koje se temelji na siromaštvu većine i prosperitetu manjine, društvo koje se karakteriše ostrvcima bogatstva u moru siromaštva, jednostavno nije održivo“ (Saks, 2014).

Od kraja 20. veka svet se nalazi na putu temeljne rekonceptualizacije i dubinske promene strukture postojeće civilizacije. Sva relevantna ekonomska, društvena i tehnološka pitanja koja zadiru u odnos čoveka i prirode zahtevaju ponovna preispitivanja. Obrisi novog doba i prostora globalnih uticaja i međuzavisnosti menjaju suštinu ciljeva društva. Prof. Božo Drašković smatra da izlaz iz krize mišljenja, koju naziva kreativnom pometnjom, a koja je nastala usled kritike tradicionalnog pristupa u teoriji i praksi postojećeg modela razvoja razvijenih zemalja, zavisi od čovekove spremnosti da sklopi mir sa prirodom, što bi zahtevalo prelaz ka novoj organizaciji života i novoj filozofiji razvoja čiji najznačajniji cilj postaje kvalitet ekonomskog rasta (Drašković, 1998).

Priča o nastajanju koncepta održivog razvoja priča je i o tragediji zajedničkih dobara. Ova metafora, koju je prvi put 1833. godine izložio engleski politički ekonomista Vilijam Foster Lojd, često se koristi za objašnjenje posledica ljudskog ponašanja na ekološke sisteme i kako racionalno samoživo ponašanje pojedinaca može da ima destruktivne kolektivne posledice.<sup>49</sup> Tragedija

---

<sup>49</sup> Tragedija zajedničkog dobra je originalno naziv paradoksa neregulisa ne ispaše na zajedničkom zemljištu Britanije, a zahvaljujući istoimenoj knjizi ekologa Gereta Hardina šezdesetih godina 20. veka postao je paradoks neoklasične

zajedničkih dobara navodi na zaključak da pohlepa i težnja nekih pojedinaca, grupa, država ka relativnoj dobiti vodi ka smanjenju apsolutne dobiti svih, a možda i ka konačnom izostanku dobiti za sve.

Određeni krugovi u održivom razvoju vide indirektno formulisano pitanje bezbednosti planete.<sup>50</sup> Održivost se može posmatrati i u okviru ravnoteže tri oblika bezbednosti: ekološke, socioekonomske i resursne. Vilijam Čeri smatra da u definisanju ekološke bezbednosti postoje tri pristupa. Prvi, prirodno centrični polazi od shvatanja prirode kao posebnog entiteta i ekologije kao nauke koja se bavi odnosima između organizama i njihovog okruženja, pa ekološka bezbednost treba da se bavi održavanjem optimalnog odnosa među organizmima, odnosno pitanjima prava životinja, pravnim položajem prirode i odnosom između ljudi i prirode. Drugi pristup je orijentisan ka ljudima i tumači ekološku bezbednost zasnovanu na čoveku kao korisniku i kontroloru prirode. Osnovu tumačenja ekološke bezbednosti ovog pristupa čine problemi vezani za prirodne resurse, tzv. ekološke izbeglice i sukobe naroda u vezi sa životnom sredinom, kao i uloga međunarodnih vladinih i nevladinih organizacija u kreiranju međunarodne bezbednosti kreiranjem politike i međunarodnog prava. Treći pristup najbolje može da se opiše kao eklektičan; nastoji da doprinese opštem uvidu u fenomen ekološke bezbednosti, uzimajući u obzir međuzavisnost između životnih formi, ekosistema, socijalnog sistema, individua i tehničkog sistema.

Globalna ekopolitika energije postavlja pitanja da li je bezbednost u domenu energije neuhvatljiv cilj i da li će se mesto fosilnog goriva izmeniti u teatru globalne političke ekonomije 21. veka. Pojedini autori, poput Lestera Brauna i Kristofera Flavina, konstatovali su 1999. godine da će se svetske energetske potrebe udvostručiti tokom predstojećih nekoliko decenija, ali da nijedan

---

ekonomije: davanje bilo kog bogatstva na zajedničku i jednaku upotrebu racionalnim igračima nužno će iscrpeti to bogatstvo, jer će svi igrači težiti da maksimalno uvećaju svoju korist jedan nauštrb drugoga, čime će nužno dovesti do propasti tog resursa.

<sup>50</sup> Kanadski profesor Tomas Homer-Dikson prepoznaje tri grupe ekološko-bezbednosnih pretnji ili izazova: prvu grupu predstavljaju sukobi između država, koje istovremeno smatraju da imaju prava na iskorišćenje istih prirodnih bogatstava; druga grupa su razne migracije stanovništva, koje se posledično javljaju usled raznih ekoloških nesreća i katastrofa, kada se na nove prostore naseljavaju različite etno-verske grupe pa dolazi do podela i sukoba između njih, jer ne dele iste norme i vrednosti; treća grupa pretnji se odnosi na odumiranje javnih ustanova i na unutardržavnu „socijalnu nestabilnost“, koja može dovesti do sukoba neslučenih razmera, a pri tome su izazvani ugrožavanjem stanovništva usled nestajanja prirodnih izvora, energetskih i sirovinskih sistema, za gađanja životne sredine, promene klime, prirodnih katastrofa izazvanih nepažnjom ljudi i tako dalje.

Ma da ni ovo pitanje nije bez kontroverzi, na stoji se praviti razlika između ekološke bezbednosti i bezbednosti životne sredine. Bezbednost životne sredine opisuje pretnju političkoj stabilnosti usled degradacije životne sredine, dok ekološka bezbednost označava stvaranje uslova u kojem fizičko okruženje zajednice omogućava zadovoljenje potreba stanovništva bez smanjenja prirodnih rezervi, kategorizuje profesorka Dejana Jovanović Popović s Fakulteta bezbednosti.



geolog koji uliva poverenje ne predviđa udvostručavanje svetske proizvodnje nafte (Halle *et al.*, 2013). Preostala energija iz fosilizovanih goriva sada je manja od 11 dana sunčeve svetlosti. Iste godine je Majkl Boulin, predsedavajući petrolejske kompanije ARCO, izjavio: „Sada smo na početku poslednjih dana doba nafte. Svet se kreće duž spektra, udaljavajući se od ugljenika, a u pravcu vodonika i drugih oblika energije“ (Heinberg, 2007). Ovo nagoveštava mogući globalni prelazak sa nafte na nekonvencionalne izvore kao što su katranski pesak i škrljci, i na obnovljive izvore energije. Nepoznanica je koliko će taj prelazak trajati i šta će ostaviti za sobom. Prema globalnoj ekopolitici atmosfere, svet je već ušao u doba klimatske nestabilnosti, koja može da izazove veoma rasprostranjene ekonomske, socijalne i ekološke poremećaje tokom 21. veka jer svetski lideri i političari nisu odgovorili na problem onom brzinom koju je rešavanje tog pitanja zahtevalo. Iako određen broj naučnika, poput Milutina Milankovića, smatra da je povećanje globalne temperature sastavni deo cikličnih promena, koje planeta doživljava desetinama hiljada godina unazad, to gledište se sve više diskredituje. Džejms Bejker iz američke Nacionalne okeanske administracije je to ovako objasnio još 1997. godine: „U pogledu globalnog zagrevanja postoji veći naučni konsenzus nego kada je reč o bilo kojem drugom meni poznatom pitanju – osim možda Drugog Njutnovog zakona dinamike. Čovek je došao do stupnja kada njegov uticaj na klimu može biti isto tako značajan kao i uticaj prirode“ (Cattaneo; Vansintjan, 2016).

Da li bi zabrinjavajuće trebalo da zvuče reči Vilijama Marka Adamsa, autora publikacije *The Future of Sustainability Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century* za potrebe i u izdanju IUCN iz 2006. godine: „Problem sa održivošću i održivim razvojem nije u tome da su zastupljene vrednosti pogrešne, već da su sami ti pojmovi prevladani i istrošeni.“ Prof. Pratima Bansal otkriće da se i nakon toliko vremena održivi razvoj nije institucionalizovao u glavama ključnih zainteresovanih strana (stakeholdera) razvoja (Adams, 2006).

Ostvarenje održivosti i održivog razvoja je, prema Krisu Barou sa Univerziteta u Svonziju, uslovljeno ispunjenjem tri preduslova: limitiranost svetske populacije, upotreba tehnologije da bi se unapredio kvalitet života i ograničilo zagađenje, i socijalna transformacija kako bi društvo prihvatilo unapređeni kvalitet života umesto kvantitativnog ekonomskog rasta (Boyle, 2013). Od toga, samo je drugi preduslov potencijalno ostvariv na srednji rok; prvi je isuviše kontroverzan i u postojećim instancama gotovo nemoguć, dok u smislu trećeg nerazvijeni i oni u razvoju su ubeđeni da je kvantitativni rast jedino oruđe unapređenja kvaliteta života (baš kako su razvijeni uradili pre njih).

### 2.2.3. 21. vek – izgledi

*Svet u 2050. godini treba da bude onakav kakvim ga sami napravimo; to znači da će ovaj period biti vreme strašne političke borbe, zato što je ulog mnogo veći nego u normalnom vremenu.*

Imanuel Valerštajn<sup>51</sup>

*Budućnost nije ništa manje važna od prošlosti. Literalna praksa<sup>52</sup> svedoči o brojnim predviđanjima izgleda sveta 2050. ili 2100. godine. Futurologija je u najmanju ruku fascinanta disciplina. Futurolozi će reći da se iz analize budućnosti može naučiti podjednako kao iz analize prošlosti. Ono što bi globalnu zajednicu današnjice trebalo da zabrine jesu projekcije kretanja globalnih ekonomskih, političkih, društvenih, klimatskih, kulturoloških kategorija do kraja 21. veka. A one ne govore u prilog tome da se održivi razvoj desio i ostvario.*

Futurolog Vilijam Halal nazvaće drugu deceniju 21. veka krizom zrelosti. Krucijalno važno pitanje, neki će reći naivno, drugi jezivo, jeste da li uopšte postoji rešenje problema razvoja i održivosti u kome nema gubitnika. *Neupitno je da se održivost neće ostvariti bez dramatičnih promena u socijalnokulturnoj, ekonomskoj i političkoj praksi diljem sveta.*

Pojedini teoretičari kulture (Tucker; Treno, 1980) 21. vek nazivaju vekom kulture narcisoidnosti i estradizacije pojedinca. U tom kontekstu, ispunjavanje proklamovanih ciljeva održivosti i održivog razvoja veoma je upitno ne samo zbog (ne)mogućnosti vrednosnog povezivanja takvog tipa ličnosti i suštine pojma održivosti i njegove kvalitativne odrednice, u smislu potreba budućih generacija već i zbog samog doživljaja održivosti takvih pojedinaca.

Ekolozi se nadaju da je 21. vek doba u kome je savremeni čovek dosegao vrhunac svog materijalističkog i racionalnog pogleda na svet, pa će konačno promeniti svoje ophođenje prema prirodi. Poznati teoretičar Majkl Cimerman, predstavnik dubinske ekologije, kaže da ćemo samo ako shvatimo da čovečanstvo nije važnije od svih ostalih živih stvari na Zemlji moći da živimo u

---

<sup>51</sup> Valerštajn, 2000.

<sup>52</sup> Poput izdanja Instituta New Economics, Društva svetske budućnosti (World Future Society), edukativnog analitičkog centra Metafuture, kompanije ERM, časopisa *Journal of Futures Studies* itd.

onim granicama koje će dopuštati drugim vrstama da se razvijaju i slede vlastitu evolucijsku sudbinu (Ehrenfeld, 2008). Ono što se zamera dubinskim ekolozima jeste da prilikom kritikovanja dominantnog pogleda na svet propuštaju da priznaju da većina globalnog stanovništva nije deo te dominacije.

Promena sveta nije moguća sprovođenjem opšteprihvaćenih smernica održivog razvoja jer je u samoj reči ovog koncepta prisutna kontradiktornost naše civilizacije – razvoj čoveka nauštrb drugih bića i resursa planete, ističe hrvatska političarka Mirela Holi. Prema njenom mišljenju, održivi razvoj nije ništa drugo do nastavak dosadašnjim putem, samo uz mudrije korišćenje i eksploataciju drugih izvora i bića, kako bi realno očekivani pad civilizacije došao što kasnije, odnosno kako bi se nauci dalo što više vremena da pronade nove tehnologije (Drljača, 2012).

U svetlu galopirajućeg tehnološkog razvoja, čije je naličje kolaps prirodnih sistema, jedan od najvećih izazova ovog milenijuma biće kako proceniti, izgraditi i održati održivu ekonomiju, koja će omogućiti društvu da uživa dovoljno visok životni standard bez uništavanja svoje prirodne i biološke potpore.

Profesor Majkl Kler u knjizi *Ratovi za resurse: novi pejzaž globalnog konflikta* predviđa da nam predstoji novo doba ratova za resurse u kojima će se budući globalni sukobi sve više voditi oko pristupa vitalnim prirodnim resursima. U tom kontekstu ne iznenađuju reči Kristofera Džojnera, profesora međunarodnog prava na Univerzitetu Džordžtaun, da će sposobnost država da regulišu korišćenje globalnih zajedničkih prostranstava u 21. veku imati dalekosežne posledice po životnu sredinu i samo čovečanstvo (Kegli; Vitkof, 2002). Veliko ograničenje realizaciji održivog razvoja jeste sve veća odvojenost političkog establišmenta od društvene zajednice, građanstva i pojedinca. U vezi sa toliko kontroverznom globalizacijom, čuveni engleski sociolog Entoni Gidens predlaže reprogramiranje upravljanja svetskom ekonomijom i ekologijom, regulisanje korporativne moći, demokratizaciju sadašnjih demokratskih modela i kontrolu ratovanja.

Fritjof Kapra kaže da će 21. vek biti obeležen stvaranjem održivih zajednica, koje će počivati na eko-obrazovanju i eko-dizajnu (Ehrenfeld, 2008). Reč je o tome da se otvore procesi redizajniranja postojećih tehnologija i uvođenja novih na zadatostima nultog otpada i nultog trošenja energije iz prirode. Prema sociologu Jordanu Aleksiću, svet ima dve alternative: tehnokratsku, kojom se globalna ravnoteža uspostavlja na zamrzavanju postojeće dehumanizovane šeme centar – bogatstvo i periferija – beda, i humanističku, koja predstavlja projekat opstanka, obrt od kvantiteta

i destruktivne produktivnosti ka kvalitetu i humanizaciji proizvodnje i posledično životnog ambijenta (Aleksić; Kovačević, 2007).

Mnogi veruju da će pitanja stanovništva i zaštite životne sredine biti ključna politička pitanja globalne agende 21. veka u ekonomskom i ekopolitičkom međuzavisnom svetu. Prema FAO, 2050. godine na Zemlji će živeti 9,1 milijarda ljudi.<sup>53</sup> Dosadašnji tok 21. veka pozornica je velike demografske tranzicije ili nove seoba naroda. Naučnici okupljeni u organizaciju TWI2050 tvrde da je svet na raskršću i da je za ostvarivanje globalnih ciljeva održivog razvoja, oročenih već za 2030. godinu, ali i dalje, potrebna hitna i velika transformacija društva, ekonomije i tehnologija bez presedana, a da su šest najvažnijih oblasti ili pokretači: ljudski kapacitet i demografija; održiva potrošnja i proizvodnja; dekarbonizacija i energija; hrana, biosfera, voda i okeani; pametni gradovi; i digitalna revolucija. Takođe, podsećaju da svet više ne bi trebalo da bude lagodan, jer se neophodne promene na dva od tri polja održivog razvoja (društvo i životna sredina) dešavaju presporo<sup>54</sup>.

### ***2.3. Cilj održivog razvoja***

U kontekstu proklamovanih ciljeva održivog razvoja, Herman De Jli se, danas već daleke 1973. godine, zapitao kako živeti kvalitetnim životom na zemlji ograničenih resursa bez destruktivnih radnji. Svetski atlas savremenih nacionalnih i regionalnih ciljeva, uprkos uočenim obrascima koji se ponavljaju i nekim temeljnim sličnostima, pokazuje ogroman disparitet. Ervin Laslo će reći da se u odnosima bogatih i siromašnih, razvijenih i nerazvijenih, Smitova nevidljiva ruka često pretvara u nevidljivu nogu (Laszlo, 1996).

Prema UN, vrednosti do kojih održivi razvoj treba da dovede globalno jesu: održiv, inkluzivan i trajan ekonomski rast svake države i pristojan posao za sve; održivi obrasci potrošnje i proizvodnje svih prirodnih resursa; demokratija, dobro administriranje, vladavina prava i omogućavajuća životna sredina na nacionalnom i međunarodnom nivou, kao neophodno za trajan i inkluzivan

---

<sup>53</sup> FAO (2009). How to Feed the World in 2050. Organizacija za hranu i poljoprivredu ili FAO (engl. Food and Agriculture Organization) jeste a gencija Organizacije ujedinjenih nacija za ishranu i poljoprivredu, uspostavljena 1945. kako bi poboljšavala proizvodnju poljoprivrednih proizvoda u svetu i ishranu svih ljudi. Ona donosi planove o poboljšanju prinosa u poljoprivredi, eksploataciji okeana i šuma i na dzire istraživanja kako bi poboljšala semena i razvila đubriva i pesticide.

<sup>54</sup> The World in 2050: Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals. Report prepared by The World in 2050 Initiative, International Institute for Applied Systems Analysis, Austria, 2018

ekonomski rast, društveni razvoj, zaštitu životne sredine i iskorenjenje siromaštva i gladi; klimatski osetljiv i otporan razvoj i primena tehnologija, koji poštuju bioraznovrsnost; ljudska vrsta u skladu sa prirodom i divlje vrste i drugi živi organizmi zaštićeni.

Prema UNDP, globalni izazovi za čovečanstvo 21. veka<sup>55</sup> jesu: klimatske promene, smanjenje ozonskog omotača u stratosferi, acidifikacija, troposferski ozon, gubitak biodiverziteta, raspoloživost, dostupnost i kvalitet vode, zagađenje voda, pogotovo okeana, propadanje šuma, degradacija zemljišta, otpad, genetski modifikovani organizmi i tako dalje.

Univerzalno prepoznate teme od interesa za ravnotežniji globalni razvoj u literaturi jesu: stanovništvo i ljudski resursi; proizvodnja hrane, distribucija i uslovi trgovine; očuvanje vrsta i ekosistema; održivo korišćenje energije i obrasci proizvodnje i potrošnje; industrijska proizvodnja; i urbanizacija. *Stoga, opšti cilj održivog razvoja mogao bi biti smanjenje entropije.*

Deklaracija o vodećim principima održivog razvoja EU iz 2005. godine zadaje četiri osnovna cilja politike održivog razvoja: zaštita životne sredine – poštovanje ograničenja prirodnih resursa na planeti i osiguranje visokog nivoa zaštite i unapređenja kvaliteta životne sredine, kao i prekidanje veze između ekonomskog rasta i degradacije životne sredine; društvena jednakost i kohezija – promovisanje demokratskog, inkluzivnog, kohezionog, zdravog, bezbednog i pravednog društva, uz poštovanje osnovnih prava i kulturnih različitosti; ekonomski prosperitet – promovisanje ekonomije koja omogućava visok životni standard i punu i kvalitetnu zaposlenost unutar Unije; i ispunjavanje međunarodne odgovornosti – odbrana stabilnosti demokratskih institucija svuda u svetu, bezbednosti i slobode, i aktivno promovisanje održivog razvoja u svetu.

Operativni ciljevi održivog razvoja u izveštaju Bruntland komisije bili su predstavljeni na nivou političkih i društvenih promena: eliminacija siromaštva i eksploatacije; ravnomerna distribucija globalnih resursa, okončanje trenutnog obrasca vojnih izdataka; novi metodi obezbeđivanja kontrole rasta stanovništva, promena životnog stila, odgovarajuće tehnologije i institucionalne promene, uključujući demokratizaciju *via* delotvorno učešće građana u procesu donošenja odluka. Osam milenijumskih ciljeva razvoja bili su: iskoreniti krajnje siromaštvo i glad, ostvariti univerzalno osnovno obrazovanje, promovisati jednakost polova i dati prava ženama, smanjiti smrtnost dece, poboljšati materinsku zdravstvenu zaštitu, boriti protiv HIV, malarije i ostalih

---

<sup>55</sup> UNDP vodič za dobro upravljanje u oblasti životne sredine, 2003. Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) jeste program UN za društveni razvoj zemalja članica. Osnovan je 1965. kako bi pomogao nacijama da maksimalno iskoriste sopstvene prirodne i ljudske resurse, obezbeđivanjem ekspertize i drugih oblika pomoći.

bolesti, osigurati samoodrživost životne sredine, i razvijati globalne partnerske odnose radi razvoja.

Prema Strategiji održivog razvoja Republike Srbije jedan od najvažnijih ciljeva održivog razvoja jeste otvaranje novih radnih mesta i smanjenje stope nezaposlenosti, kao i smanjenje rodne i društvene nejednakosti marginalizovanih grupa, podsticanje zapošljavanja mladih i lica sa invaliditetom, kao i drugih rizičnih grupa. Održivi razvoj podrazumeva i usklađivanje različitih razvojnih aspekata i suprotstavljenih motiva sadržanih u programima pojedinih sektora. Kao svoj konačni proizvod koncept održivog razvoja ima političke odluke u sferama ekonomije, društvenog razvoja i životne sredine, a radi očuvanja funkcija i karakteristika kompleksnih i otvorenih sistema u svetu na duge staze.

*Bez obzira na to što deo teoretičara prednost daje društvenoj dimenziji, tvrdeći da održivi razvoj u praksi iziskuje utvrđivanje pokazatelja na osnovu kojih se može odrediti kvalitet života i ostvarivati njihovo praćenje kao mere radi unapređenja kvaliteta života kao nemonetarne vrednosti (ekološko računovodstvo), izazovi za održivi razvoj predstavljaju rezultantu interakcija između društvenih, ekonomskih i ekoloških problema.*

Danas važeći ciljevi održivog razvoja, tzv. novi ciljevi održivog razvoja (SDG), postavljeni su Agendom 2030, a stupili su na snagu 1. januara 2016. godine. Ukupno 17 ciljeva održivog razvoja i 169 ciljnih vrednosti pokriva širi obuhvat nego prethodni milenijumski ciljevi i uključuje sve tri ključne dimenzije održivog razvoja: ekonomski rast, socijalnu inkluziju i zaštitu životne sredine. Agenda 2030 predstavlja globalnu razvojni plan za period nakon 2015. godine:

1. svet bez siromaštva: okončati siromaštvo svuda i u svim oblicima;
2. svet bez gladi: okončati glad, postići bezbednost hrane i poboljšanu ishranu i promovisati održivu poljoprivredu;
3. dobro zdravlje: obezbediti zdrav život i promovisati blagostanje za ljude svih generacija;
4. kvalitetno obrazovanje: obezbediti inkluzivno i kvalitetno obrazovanje i promovisati mogućnosti celoživotnog učenja;
5. rodna ravnopravnost: postići rodnu ravnopravnost i osnažiti sve žene i devojčice;
6. čista voda i sanitarni uslovi: obezbediti sanitarne uslove i pristup pijaćoj vodi za sve;
7. dostupna i obnovljiva energija: osigurati pristup dostupnoj, pouzdanoj, održivoj i modemoj energiji za sve;

8. dostojanstven rad i ekonomski rast: promovisati inkluzivan i održiv ekonomski rast, zaposlenost i dostojanstven rad za sve;
9. industrija, inovacije i infrastruktura: izgraditi prilagodljivu infrastrukturu, promovisati održivu industrijalizaciju i podsticati inovativnost;
10. smanjenje nejednakosti: smanjiti nejednakost između i unutar država;
11. održivi gradovi i zajednice: učiniti gradove i ljudska naselja inkluzivnim, bezbednim, prilagodljivim i održivim;
12. odgovorna potrošnja i proizvodnja: obezbediti održive oblike potrošnje i proizvodnje;
13. akcija za klimu: preduzeti hitnu akciju u borbi protiv klimatskih promena i njenih posledica;
14. život pod vodom: očuvati i održivo koristiti okeane, mora i morske resurse;
15. život na zemlji: održivo upravljati šumama, suzbiti dezertifikaciju, zaustaviti i preokrenuti degradaciju zemljišta i sprečiti uništavanje biodiverziteta;
16. mir, pravda i snažne institucije: promovisati miroljubiva i inkluzivna društva za održivi razvoj, obezbediti pristup pravdi za sve i izgraditi efikasne, pouzdane i inkluzivne institucije na svim nivoima;
17. partnerstvom do cilja: učvrstiti globalno partnerstvo za održivi razvoj.

*Merenje ispunjenosti ciljeva održivog razvoja je poseban problem. Ne postoji dogovoreni način definisanja stepena ostvarenja održivosti u bilo kojoj politici. Po mnogim autorima (npr. Redcliff, 2003; Aleksić, Kovačević, 2007; De Žarden, 2006; Jovanović, 2013), održivost i održivi razvoj su tek efektivni etički koncepti, koji izražavaju željeni rezultat ekonomskih ili društvenih odluka. Oni se primenjuju labavo ili tek retorički ili u svrhu impliciranja da je neka odluka „zelenija“ ili „održivija“ nego ranije. I dok u praksi razvoj nastavlja da bude razvoj kao do tada (engl. development as usual), dotle floskula održivi razvoj ostaje tek kratko neprijatno zbunjivanje o poželjnosti održivosti.*

Vrlo je indikativno da brojni teoretičari (Dingler, 2005; Grober, 2012), ekonomisti, istraživači, autori i praktikanti teorije održivog razvoja kritikuju samu postavku ciljeva održivog razvoja. Tako Džejson Hikel (2017) sa Londonske škole ekonomije smatra da je prilika ponovo propuštena, da su novi globalni ciljevi održivog razvoja za period 2015–2030. zaključani oko neuspešnog

ekonomskog modela (čitaj: biznis kao do sada) i da je izazov transformacije društva i ekonomije prebačen na neku novu ili sledeću generaciju. Hikel objašnjava u pet razloga:

- Kontradikcija rasta – SDG počivaju upravo na starom modelu industrijskog rasta (sve veći nivoi ekstrakcije, proizvodnje i potrošnje), potciljevi cilja 8 su kontradiktorni, i iako svetska proizvodnja i potrošnja na godišnjem nivou premašuju 50% kapaciteta zemlje, SDG nude već oprobano neuspešne odgovore umesto da ciljaju glavni uzrok: prekomernu potrošnju bogatih.
- Rast ne smanjuje siromaštvo – SDG promoviše rast kao lek za borbu protiv siromaštva, uprkos tome što između ovih kategorija ne postoji takva uzročno-posledična relacija; statistika je neumoljiva: dok je globalni bruto domaći proizvod (GDP) od 1990. godine porastao za 271% dotle se broj siromašnih povećao za 370 miliona; umesto da napuste GDP u korist zdravijeg merenja ljudskog napretka, SDG iznova odbijaju pravičniju distribuciju postojećih resursa.
- Nejednakost se ignoriše – SDG ostaju nemi na nejednakost, koja predstavlja najurgentnije pitanje našeg vremena, u kome 1% ljudi poseduje više od polovine globalnog privatnog bogatstva, iako je smanjenje nejednakosti jedina alternativa za smanjenje siromaštva; potcilj cilja 10 u praksi dozvoljava da nejednakost i dalje raste do 2029. godine.
- Najveći pokretači siromaštva nisu adresirani – SDG ne dotiču ključne motore surove liberalizacije globalnih tržišta, koja se uvek dešava na štetu siromašnih i nerazvijenih: nepravedni trgovinski režim koji globalno kontroliše Svetska trgovinska organizacija, finansijske spekulacije, nedovoljna regulacija finansijskih tržišta, velikih banaka i poreskih politika, naposljetku i odbijanje poništavanja dugova.
- Pogrešno merenje siromaštva – uprkos tome što mnogobrojne studije pokazuju da je potreban minimum od pet dolara dnevno za dostizanje normalnog života i zadovoljavanje osnovnih potreba, SDG se drže diskreditovanih 1,25 dolara na dan, nedovoljnih za ljudsko izdržavanje; očigledno nema volje manjine i donosilaca odluka da se menjaju pravila globalne ekonomije (Hickel, 2017).



## 2.4. Zelena ekonomija

### 2.4.1. O konceptu zelene ekonomije

Zelena ekonomija se javila kao odgovor na dugu praksu pogrešne alokacije kapitala. Kenet Bolding, jedan od najuticajnijih graditelja koncepta zelene ekonomije delomi knjigom *Evoluciona ekonomija*, znan je i po izjavi da svako ko misli da eksponencijalni rast može ići neograničeno u ograničenom svetu ili je ludak ili klasičan ekonomista. Prema njemu, svet se već dugo unazad suočava sa logičkim i racionalnim posledicama postojećeg dominantnog ekonomskog modela, koji liči na „kaubojsku ekonomiju“, a sve što mejnstrim ekonomija radi jeste linearna ekstrakcija fosilnih goriva u proizvodnju roba i otpada.<sup>56</sup> Ernest Fridrih Šumaher, jedna od vodećih začetnika ove discipline, pisao je da je inherentno metodologiji ekonomije da ignoriše ljudsku zavisnost od prirodnog sveta (Alam; Razzaque, 2015).

Srž koncepta zelene ekonomije počiva na tome da se shvati da održivost skoro u celosti zavisi od „prave ekonomije“. Zeleni ekonomisti doživljavaju održivi razvoj kao novu ekološko-ekonomsku paradigmu koja znači preokret u naučnoj revoluciji i prosvetiteljskoj filozofiji procesa od racionalnog antropocentrizma (kao pragmatičkog utilitarizma) do integralnog ekocentrizma (kao holističkog utopizma), s pomeranjem fokusa s dijalektičkih pitanja prirode i društva na suštastveno pitanje života (Božić; Aleksić, 2016). Prema njima, determinante ekonomskog rasta 20. veka neće doneti održiv rast u vremenu pred nama. Vodeća determinanta ekonomskog rasta prošla dva veka, fosilna goriva, imala je dva lica u industrijskoj revoluciji: kada postoji izobilje energetske usluga, ekonomija demonstrira ponašanje režima modernog rasta; suprotno tome, kada su energetske usluge oskudne, one snažno ograničavaju rast proizvodnje, što rezultira stabilnošću niskih prihoda.

*Zelena ekonomija se često u literaturi stavlja u funkciju održivog razvoja. Svet je video da je ekonomski rast, premda je podigao milione ljudi iz siromaštva, često sproveden na račun životne sredine i socijalnih aspekata i nije obezbedio dobrobit svima. Decenije u kojima su nove vrednosti i blagostanje stvarani na principima i uz korišćenje tradicionalnih ekonomskih modela nisu uspele da se izbore sa pojavama društvene marginalizacije i prekomerne potrošnje resursa. U većem*

---

<sup>56</sup> Inače, njegov alternativni ekonomski prototip nazvan Spaceship Earth uzima se za preteču koncepta permakulture.

kvalitetu životne sredine i socijalne uključenosti u ekonomski rast i investicione procese vide se ključni koraci ka tranziciji zelene ekonomije. Robert Čembers, britanski akademik i autor brojnih naslova o razvoju, čak kaže: „Siromašni nisu problem, oni su rešenje“ (Alfredsson; Wijkman, 2014).

Pojam zelena ekonomija je prvi put skovan 1989. godine u izveštaju pod nazivom Plan za zelenu ekonomiju (Pearce *et al.*, 1980), koji je Vladi Velike Britanije podnela grupa tada vodećih ekoloških ekonomista, poput Dejvida Pirsaa, Anil Markandi i Edvarda Barbera. Dok je ovaj izveštaj, koji se nije izričito bavio zelenom ekonomijom, već je tek sugerisao da bi ekonomiju trebalo uključiti u dizajn politike životne sredine, dotle drugi i treći izveštaj istih autora nazvani Ozelenjavanje svetske ekonomije i Merenje održivog razvoja iz 1991. i 1994. godine proširuju ovu poruku i ka globalnim problemima kao što su klimatske promene, smanjenje ozonskog omotača, deforestacija tropskih šuma, gubitak resursa u razvijenim zemljama.

Treba skrenuti pažnju na to da autori plana ipak ukazuju na jasnu vezu između vladajuće ekonomske paradigme, s jedne, i održivog razvoja i zelene ekonomije, s druge strane, navodeći da je održiv razvoj nedostižan u ekonomiji koja troši prirodni kapital da bi osigurala rast, dok je dostižan u zelenoj ekonomiji koja vrednuje ekološku aktivu, primenjuje cenovnu politiku i promene u regulativi sa ciljem transfera tih vrednosti u tržišne podsticaje, i takođe prilagođava izračunavanje bruto domaćeg proizvoda ekološkim troškovima. Jedno od nosećih pitanja (koje ujedno predstavlja i višedecenijsko sporenje između klasičnih i zelenih ekonomista, drugi će reći i ključnu tačku razdora između dve struje) jeste mogućnost supstitucije tri tipa kapitala: prirodnog, stvorenog (fizičkog) i ljudskog.

Zelena ekonomija dobija iole veći značaj tek u raspravama o odgovoru na globalnu krizu 2008. godine. Tada UNEP lansira Inicijativu za zelenu ekonomiju (paket zelenih stimulansa) sa svrhom zadobijanja podrške za investiranje u zelene sektore i ozelenjavanje po prirodu neprijateljskih sektora (onih koji intenzivno zagađuju).<sup>57</sup> U istom zamahu pripremljen je dokument pod nazivom Global Green New Deal, objavljen 2009. godine, koji je pozvao vlade država da alociraju znatna sredstva u prepoznate zelene sektore kao model izlaska iz krize, postavivši pri tome i tri cilja: ekonomski oporavak, smanjenje siromaštva, i smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte i degradacije ekosistema. Barber će prokomentarisati da je ovo bio jedini način da se revitalizuje

---

<sup>57</sup> Towards a green economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication, UNEP, 2011.

globalna ekonomija na održivijoj osnovi, dok će Tomas Homer-Dikson pomisliti da je čak i prilika za fundamentalni zaokret u globalnoj ekonomiji (Halle *et al.*, 2013).

Veliki doprinos razvoju koncepta zelene ekonomije dao je Džejms Robertson, koji u svojim knjigama *Future Work, Future Wealth* i *Creating New Money*,<sup>58</sup> i holističkim pristupom u sagledavanju finansijskih instrumenata stare ekonomske paradigme, polemíše o neophodnosti promene fiskalne politike u smislu uvođenja zelenih poreza.

### **2.4.2. Definisanoš**

Po ugledu na „starijeg brata“ ni zelena ekonomija nema univerzalnu ili opšteprihvaćenu definiciju. UNEP, 2009: Sistem ekonomskih aktivnosti produkcije, distribucije i konzumacije proizvoda i usluga, što sve rezultira povećanjem ljudskog blagostanja u dužem periodu, a pri tome ne eksponira buduće generacije ozbiljnim ekološkim rizicima ili ekološkim nedostacima.

UNEP, 2011: Ekonomija čiji rezultati dovode do povećanja ljudskog blagostanja i socijalne jednakosti, dok značajno smanjuje rizike po životnu sredinu i ekološke (resursne) oskudice; to je niskougljenična, resursno efikasna i socijalno inkluzivna ekonomija; u zelenoj ekonomiji rast prihoda i zaposlenosti dolazi kao pozitivna posledica javnih i privatnih investicija koje smanjuju emisiju gasova sa efektom staklene bašte i zagađenje, unapređuju energetska i resursna efikasnost, i sprečavaju gubitak biodiverziteta i usluga ekosistema.

UNCTAD: Ekonomija koja rezultira unapređenjem blagostanja ljudi i smanjenjem nejednakosti, a buduće generacije lišava značajnih rizika po životnu sredinu i oskudica; ona teži da donese dugoročne društvene koristi kratkoročnim aktivnostima ublažavanja ekoloških rizika; zelena ekonomija je omogućavajuća komponenta sveobuhvatnog cilja održivog razvoja.

Koalicija za zelenu ekonomiju: Rezistentna ekonomija koja proizvodi bolji kvalitet života za sve u okviru ekoloških limita planete.

Međunarodna trgovinska komora: Zelena ekonomija je ugrađena u širi koncept održivog razvoja; to je ekonomija u kojoj ekonomski rast i ekološka odgovornost funkcionišu zajedno, jačajući se uzajamno, i istovremeno podržavajući napredak društvenog razvoja; biznis i industrija imaju

---

<sup>58</sup> QLife no 2 – Održivi razvoj. Zagreb, 2009.

ključnu ulogu u pružanju ekonomski održivih proizvoda, procesa, usluga i rešenja koji su potrebni za prelazak na zelenu ekonomiju.

Grupa Danska 92: Zelena ekonomija nije stanje već proces transformacije i konstantnog dinamičkog progressa; odstupa od sistemskih distorzija i disfunkcionalnosti postojeće mejnstrim ekonomije i rezultira blagostanjem i pravičnim pristupom mogućnostima za sve, a istovremeno čuva ekološki i ekonomski integritet kako bi ostala u okviru zadanog nosećeg kapaciteta zemlje; ekonomija ne može biti zelena a da nije pravedna.

UNU-IHDP:<sup>59</sup> Ekonomija koja u fokusu ima omogućavanje svim ljudima da tragaju za smislenim životom i dosegnu ga, dok minimizira civilizacijske negativne uticaje na prirodu; to je ekonomija koja je usidrena pasijom za pravičnost i slavljem genijalnosti.

Vlada Južne Afrike: Ekonomija koja podrazumeva pretežno nove aktivnosti, pruža važnu tačku za široko zasnovano crnačko ekonomsko osnaživanje, adresira potrebe žena i mladih preduzetnika i pruža priliku socijalnim preduzećima.

UNCSD: Zelena ekonomija se može posmatrati kao objektiv koji se fokusira na iskorišćavanje mogućnosti za unapređenje ekonomskih i ekoloških ciljeva istovremeno.

Evropska agencija za zaštitu životne sredine: Ekonomija koja generiše rastući prosperitet, dok održava prirodne sisteme koji nas održavaju.

### **2.4.3. Karakteristike zelene ekonomije**

Glavni cilj tranzicije u zelenu ekonomiju jeste eliminacija kompromisa između ekonomskog rasta i investicija, s jedne, i dobiti u vidu kvaliteta životne sredine i društvene inkluzije, s druge strane.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change.

<sup>60</sup> O odnosu ekologije i ekonomije dr Božo Drašković kaže: Ekologija je nauka o održavanju prirode, i to kako neživih faktora, tako i živog sveta. Siniša Stanković, kao utemeljivač nauke o ekologiji u našoj zemlji, ekologiju definiše kao: „[...] Zbir znanja koja se odnose na ekonomiku prirode, izučavanje sveukupnosti uzajamnog odnosa živog sveta sa sredinom koja ga okružuje, i to kako organskom, tako i neorganskom.“ Ekonomija kao nauka ima za cilj da istražuje ostvarivanje maksimalnih koristi uz minimalno korišćenje raspoloživih resursa. Uporedna analiza sadržine prezentovanih definicija ukazuje na sledeće: ekologija je šira multidisciplinarna naučna disciplina koja korene ima u biologiji kao svojoj bazičnoj oblasti; predmet istraživanja ekologije je uzajamnost odnosa između živog sveta i sredine koja ga okružuje; ekonomija pak ima za cilj i predmet istraživanja maksimiziranje efekata proizvodne aktivnosti uz minimiziranje troškova; ekonomija odnos prema prirodi razmatra kao racionalnost u eksploataciji prirodnih resursa, dakle kao aktivan odnos; ekologija, za razliku od ekonomije, nema kategoriju aktivne „koristi“ od prirode, već pristup kontemplativne uloge uloge posmatranja i istraživanja odnosa između živog sveta i fizičke sredine; ekologija nema za cilj nikakvu maksimizaciju ekonomskih dobiti, već obrnuto, minimiziranje gubitaka koji po životnu sredinu nastaju usled eksponencijalne ekspanzije ljudske ekonomske aktivnosti (Drašković, 1998).

Glavna hipoteza zelene ekonomije mogla bi da glasi: ekološki i društveni ciljevi zelene ekonomije takođe mogu da generišu uvećanje prihoda i rast i da povećaju blagostanje ljudi.

U svetlu savremenog razumevanja koncepta zelene ekonomije prepoznaje se pet nosećih elemenata koji vode tranziciju ka održivijim obrascima proizvodnje i potrošnje: generisanje i upotreba obnovljive energije; energetska efikasnost; minimizacija i upravljanje otpadom; očuvanje i održivo korišćenje postojećih prirodnih resursa; i stvaranje zelenih poslova (Perman *et al.*, 2003).

Odrednice ekologizacije ekonomije, prema prof. Zoranu Ivanoviću sa Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Podgorici, jesu: dugoročni opstanak kao novi cilj planetarne ekonomije umesto privrednog rasta; održivi razvoj umesto nekontrolisanog rasta; logistički rast umesto eksponencijalnog i uvažavanje granica rasta; kvalitativni rast umesto kvantitativnog rasta; proizvodnja bez otpadaka; biocentričnost umesto antropocentričnosti nove civilizacije; napuštanje monostrukture i stvaranje mešovitih struktura u poljoprivredi, industriji, građevinarstvu; biodizajn u građevinarstvu; nužnost reciklaže materijala; prelaz sa neobnovljivih na obnovljive izvore energije; uvođenje blagih i čistih tehnologija; decentralizacija u prostoru; ekološki dizajn proizvoda; i korišćenje biodegradabilnih materijala (Milović, 2013).

Za razliku od ekološke ekonomije, zelena ekonomija se nije razvila primarno kao akademska disciplina, već se pojavila iz korena. Veliki doprinos dao je Ernest Fridrih Šumaher knjigom *Small is Beautiful*, koja od 1973. godine vrši veliki uticaj na zeleno razmišljanje. Za mnoge pristalice, njen fokus na lokalni nivo, ugradnju ekonomske aktivnosti u komšiluk, lokalne zajednice i lokalnu kulturu, i na lokalne lance snabdevanja, ostaje centralno mesto zelenog etosa.

Prema Moli Skot Kato, britanskoj aktivistkinji i političarki, zelena ekonomija se od neoklasične (vladajuće) razlikuje u sledećem:

- nastoji da uključi perspektive onih koji su marginalizovani u okviru postojeće ekonomske strukture, uključujući žene i siromašne, kao i potrebe same planete Zemlje;
- suštinski dotiče socijalnu pravdu: jednakosti i pravdi se daje prednost nad ekonomskom efikasnošću;
- iznedrila se iz angažovanja ekoloških aktivista i „zelenih“ političara i utemeljena je u proces izgradnje održive ekonomije u praksi, dok je neuporedivo manje prisutna u teoriji;
- ciljno se odmiče od ekonomskog rasta prema ekonomiji stabilnog stanja;

- naginje prelasku sa tržišne ekonomije na ljudske interakcije, jača ulogu ekonomske aktivnosti koja se odvija među ljudima na lokalnom nivou i u lokalnoj zajednici, poštujući stroge ekološke i socijalne standarde;
- podržava lokalizaciju i ekonomiju baziranu na lokalnim resursima, u koju su ugrađeni lokalni ekološki i kulturološki kontekst, ciljajući resursnu samodovoljnost (Cato, 2009).

Koncept zelene ekonomije teži fundamentalnim promenama postojećeg ekonomskog sistema u smislu njegove transformacije u održivi sistem. On zahteva da se stvari rade drugačije; toliko drugačije da bi rezultat mogla biti potpuno nova ekonomija, koja nije kapitalistička, kojom neće dominirati transnacionalne korporacije, koja se ne fokusira jedino na monetarnu razmenu, rad i proizvodnju, i koja neće biti globalizovana. Paradigma zelene ekonomije glasi da ekonomija operiše unutar društvenih veza i da je celokupno društvo ugrađeno u okruženje. Jedna od težnji zelene ekonomije jeste i reforma monetarnog sistema, jer, kako tvrde njene pristalice, sistem rezervi stvara geopolitičku nestabilnost i globalno siromaštvo.<sup>61</sup>

*Niskougljenični rast se posmatra kao ekonomski odgovor na klimatske promene.* Sa gledišta ekonomskog razvoja, ključna osnova za izgradnju održive ekonomije jeste razumevanje da postoje tri glavna sistema produkcije gasova sa efektom staklene bašte (GHG): rast i propadanje živih organizama, naša interakcija sa zemljom kroz poljoprivredu i naše korišćenje fosilnih goriva. Ovaj treći preovlađuje u prouzrokovanju sloma prirodnog sistema. Jedan od glavnih ciljeva niskougljenične ekonomije je uravnotežen ugljenični ciklus, koji kao takav čini osnovu za doseganje održivosti. Privredne aktivnosti ili emituju GHG u atmosferu ili vezuju i uklanjaju GHG na srednji rok. U tom kontekstu, srećemo dva čvrsta predviđanja budućeg pravca industrije: sužavaće se ekonomski sektori pozitivnog uticaja na emisiju CO<sub>2</sub>, dok će se oni privredni sektori s negativnim ili neutralnim uticajem na CO<sub>2</sub> širiti.

- Rastući trend u tranziciji ka niskougljeničnoj ekonomiji imaće: organska poljoprivreda, mreže ili šeme obnovljive energije za lokalne zajednice, reciklaža, održiva gradnja koja koristi lokalne materijale koji vezuju CO<sub>2</sub>, biogoriva na bazi recikliranog ulja, popravke.
- Opadajući trend u tranziciji ka niskougljeničnoj ekonomiji imaće: intenzivna poljoprivreda, velike elektrane na fosilna goriva i nacionalna mreža, odlaganje otpada,

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

građevinarstvo na bazi betona i materijala čija proizvodnja iziskuje visoki stepen energije, biogoriva na bazi useva, ekstraktivne industrije (Atil-Asici, 2017).

Prema Karlu Burkartu (2009), direktoru organizacije „Jedna zemlja“ i nekadašnjem direktoru inovacija u Fondaciji Leonardo Di Kaprio za zaštitu divljih životinja, zelena ekonomija se bazira na šest glavnih ekonomskih sektora: obnovljiva energija i kreiranje novih zelenih poslova, zelena gradnja i energetska efikasnost starih i novih zgrada, održivi transport i niskokarbonična vozila, menadžment voda, menadžment otpada i čiste tehnologije i menadžment zemljišta (promene u upotrebi zemljišta, urbanizacija, deforestacija).

Jedno od ključnih pitanja jeste da li efektivna zelena ekonomija uopšte može biti konstruisana u okviru postojećeg kapitalističkog ekonomskog sistema ili je neophodno duboko restrukturiranje sistema. S jedne strane, uvreženo je mišljenje da je zelena tehnologija dovoljno rešenje za trenutne globalne probleme životne sredine, široko rasprostranjeno siromaštvo i društvenu nejednakost. S druge strane, eksplicitno uvođenje socijalne pravde i kvaliteta životne sredine u definicije zelene ekonomije dokaz je kontrapogleda. Sve je više dokaza da „ozelenjavanje“ ekonomije niti smanjuje stvaranje nacionalnog dohotka, niti utiče na smanjenje mogućnosti zapošljavanja. Mnogi sektori vezani za zelenu ekonomiju na svom primeru dokazuju da se u okviru njih mogu ostvariti značajne investicije i veliki ekonomski rast i zapošljavanje. Da bi se integrisali ekonomski, socijalni i aspekt životne sredine u održivom razvoju, rast koji se ostvaruje morao bi biti i „inkluzivan“ i „zelen“.<sup>62</sup>

Prema UNEP, zeleni poslovi su oni koji pomažu u zaštiti ekosistema i biodiverziteta, smanjenju potrošnje energije, sirovina i vode postizanjem visoke efikasnosti, dekarbonizaciji ekonomije i minimizaciji otpada i zagađenja. Međunarodna organizacija rada kaže da su zeleni poslovi, bez obzira na to da li su smešteni u tradicionalnim sektorima poput proizvodnje i građevinarstva, ili u novim sektorima kao što su obnovljiva energija i energetska efikasnost, oni koji doprinose limitiranju emisije gasova sa efektom staklene bašte, unapređenju energetske i sirovinke efikasnosti, adaptaciji na efekte klimatskih promena, smanjenju zagađenja i otpada i zaštiti i restauraciji ekosistema (Stuparu, 2017).

---

<sup>62</sup> Studija o dostignućima i perspektivama na putu ka zelenoj ekonomiji i održivom rastu u Srbiji, Nacionalni izveštaj za Svetsku konferenciju o održivom razvoju „Rio + 20“. Grupa autora, UNDP/UNEP, Beograd, 2012.

#### 2.4.4. Ekonomija prirodnog kapitala

Zelena ekonomija se od neoklasične (neki je nazivaju „braon“) ekonomije razlikuje i po finalnom rezultatu. Dok se druga fokusira primarno na dostizanje rasta bez obzira na prirodu, dotle je model zelene ekonomije okrenut više ka poboljšanju ljudskog blagostanja i socijalne pravde drastičnim reduciranjem ekoloških rizika i resursnih oskudica. Indijski ekonomista Pavan Sukdev nema dilemu da li je „braon“ ekonomija doživela neuspeh kada je priroda u pitanju: „Koristimo prirodu jer je vredna, ali je gubimo jer je besplatna.“ Prema njemu, stavljanje monetarne vrednosti na prirodni ekosistem ključni je korak na putu zelenog ekonomskog rasta (Hussen, 2000).

Pitanje vrednosti prirode je u srcu debata o zelenoj ekonomiji. To što prirodna imovina nema cenu, vodi pogrešnoj alokaciji kapitala, koja dalje u neodrživi razvoj. Veliki izazov pred zelenom ekonomijom jeste integracija prirodne imovine (aktive, sredstava) u ekonomske računice i sistem cena. Monetarna valorizacija usluga prirode vodiće novim formama aproprijacije prirode, dok bi indikatori ekonomskih performansi, kao što je bruto domaći proizvod, morali da uračunavaju zagađenje, trošenje resursa, opadajuće usluge prirode, kao i posledice distribucije gubitka prirodnog kapitala po siromašne (Drašković, 1998).

Prirodni kapital obuhvata: prirodna bogatstva, obnovljive i neobnovljive resurse, životnu sredinu, i zemlju u smislu proizvodnog faktora za oblast poljoprivrede. Za čoveka prirodna sredina ima četiri funkcije: izvor prirodnih resursa (sirovina) za proizvodnju ekonomskih dobara, opšta deponija, izvor prirodnih dobara, i izvor života (Aleksić, 2010). Resurs je ekonomski transferabilan prirodni kapital ili prirodno dobro koje čovek može transferisati u oblik proizvoda ili usluge. Prirodni kapital je okosnica ekološke ekonomije. Ekološki ekonomisti prirodni kapital vide kao izvor bogatstva u stvarima (izvor stvorenog kapitala) i kao realnu aktivu s dugoročnim periodom korišćenja koja ima pozitivnu vrednost.

U kontekstu održivog razvoja neka od ključnih pitanja se tiču maksimalne granice smanjivanja postojećeg fonda prirodnog kapitala i minimalne granice održivosti specifičnog konteksta prirodnog kapitala.

Indikativno je saopštenje kompanije Ernest & Jang: „Erozija baze prirodnog kapitala Zemlje biće odlučujući izazov 21. veka sa kojim će se suočiti svaki biznis. Prirodni kapital je osnova koja



podržava ljudsko društvo, sve ekonomske aktivnosti i svaki biznis. Pad te kapitalne baze pogoršaće društvo i biznis do nivoa nama danas neprepoznatljivog“ (Schick, 2015).

#### **2.4.5. Energija kao prekretnica**

Karen Čepl sa Univerziteta Berkli definiše zelenu ekonomiju kao ekonomiju čiste energije, koja se sastoji od četiri sektora: obnovljiva energija, zelena gradnja i tehnologija energetske efikasnosti, energetski efikasna infrastruktura i transport, i reciklaža i energija otpada (Chapple, 2008). Po njoj, zelena ekonomija nije samo mogućnost proizvodnje čiste energije, već takođe i tehnologije koje dozvoljavaju čistije proizvodne procese, kao i tržište za proizvode koji su potrošili manje energije. Drugim rečima, ona obuhvata proizvode, procese i usluge koji smanjuju ekološki uticaj ili unapređuju korišćenje prirodnih resursa. Za veliki deo biznis sektora zelena ekonomija je sinonim za ekonomiju čiste energije. Čepl nema dilemu da će brzina, obuhvat i sadržina (rečju, intenzitet, kvalitet i kvantitet) investicija u čistu energiju i tehnologiju energetske efikasnosti ključno determinisati nivo budućeg blagostanja čoveka, pri čemu ističe nekoliko postulata: da je energetski sistem baziran na obnovljivim izvorima moguć, ali da nastavak povećanja proizvodnje energije nije, dok se energetske usluge mogu uvećati unapređenjem energetske efikasnosti.

O procenjenoj važnosti energije u budućnosti govori i inicijativa prof. Čarlsa Hola sa Državnog Univerziteta u Nju Jorku, koji predlaže da se sadašnji model merenja investicione produktivnosti, koji se apsolutno bazira na povraćaju kapitala (engl. return on capital expended), zameni modelom koji bi se bazirao na povraćaju energije (engl. energy return on energy invested) (Hall, 2017).

*Koncept niskougljeničnog razvoja datira od 1992. godine i Okvirne konvencije UN o klimatskim promenama i čini se da predstavlja podset i zelene ekonomije i zelenog razvoja.*

#### **2.4.6. Zeleni rast**

Zeleni rast ima korene u Aziji i Pacifičkom regionu. Formulisan je 2005. godine u Seulu na Petoj ministarskoj konferenciji o životnoj sredini i razvoju, kao ključna strategija za dostizanje održivog razvoja, koja teži da harmonizuje ekonomski rast sa održivošću životne sredine, dok poboljšava eko-efikasnost ekonomskog rasta i sinergiju između okruženja i ekonomije.

*Zeleni rast simultano targetira redukciju siromaštva, kreiranje poslova, socijalnu inkluziju, ekološku održivost, ublažavanje klimatskih promena i gubitka biološke raznovrsnosti, i sigurnost pristupa čistoj energiji i vodi. Zeleni rast se vidi kao inherentan deo održivog razvoja, koji stvara okruženje u kome su mogući razvoji energetske efikasnosti i tehnologija čiste energije.*

Prema Ekonomskoj i socijalnoj komisiji UN za Aziju i Pacifik, to je rast koji potencira ekološki održiv ekonomski progres ka jačanju niskougljeničnog, društveno inkluzivnog razvoja. OECD: Cilj zelenog rasta je jačanje ekonomskog rasta i razvoja, i obezbeđenje da prirodna imovina nastavlja da nas snabdeva resursima i uslugama na kojima ljudsko blagostanje počiva.<sup>63</sup> Prema Ekonomskoj i socijalnoj komisiji UN za Aziju i Pacifik, to je rast koji potencira ekološki održiv ekonomski progres ka jačanju niskougljeničnog, društveno inkluzivnog razvoja. Institut globalnog zelenog rasta kaže da je to razvoj koji zadržava ekonomski rast dok ujedno obezbeđuje klimatsku održivost i održivost životne sredine; adresira korene uzroka ovih izazova i stvara potrebne kanale za distribuciju resursa i pristup osnovnim uslovima za život osiromašenim. Svetska banka sumira: Razne definicije zelenog rasta, zelene ekonomije i razvoja niskog ugljenika generalno su konzistentne kako održivi razvoj kao njihov krajnji cilj, tako i način pomirenja ekonomskih i ekoloških stubova, bez ignorisanja socijalnih aspekata (Cattaneo; Vansintjan, GEF, 2016).

Britanski ekonomista Ričard Dautvajt je razvio kriterijume za zeleni rast, prema kojima je rast prihvatljiv ako se može ostvariti bez: smanjenja zaposlenosti, povećanja količine potrošene energije i sirovina, većeg korišćenja transporta, patentiranja formi života, puštanja GMO u životnu sredinu, upotrebe tehnologija koje rad čine manje zanimljivim, povećanja količina otpada koji se odlaze na deponije, pomeranja distribucije prihoda u korist boljeg, izbacivanja malih preduzeća van biznisa ili nanošenja štete lokalnim ekonomijama, adekvatnog upravljanja hemikalijama, kupovine proizvoda koji se proizvode u zemljama gde su ekološki, društveni i radni uslovi znatno inferiorniji nego u državama koje snabdevaju, povećanja izloženosti ljudi, životinja i biljaka

---

<sup>63</sup> OECD Environment Directorate: Green Growth Strategy. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (engl. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) osnovana je 14. decembra 1960. godine. Nastala je iz Organizacije za evropsku ekonomsku saradnju – OEES, osnovane 1948. godine s ciljem da pomogne ostvarenju i administraciji Maršalovog plana o rekonstrukciji Evrope nakon Drugog svetskog rata. Kasnije je njeno članstvo bilo prošireno na neevropske zemlje, a 1961. godine reformisana je u Organizaciju za ekonomsku saradnju i razvoj.

radijaciji bilo koje vrste, i bez neodrživog sistema proizvodnje i ponude (Douthwaite, 1993; Schick, 2015).

## **2.4.7. Manifestacija zelene ekonomije**

*Zelena ekonomija se manifestuje u raznim modelima.*

Cirkularna ekonomija odstupa od linearnog modela i umesto kretanja materije (rezultati proizvodnje) i energije (uzete za proizvodnju) u jednom – linearnom smeru implementira njihovo kružno kretanje. Cirkularna ekonomija predstavlja *par excellence* instrument za realizaciju ciljeva održivog razvoja, jer podrazumeva dugoročno ulaganje u sirovinsku i energetska efikasnost, uz smanjenje štetnih emisija, zamenu fosilnih goriva obnovljivim izvorima, i proizvodnju i trgovinu održivim proizvodima, čime se zatvara krug „proizvod – otpad – proizvod“.<sup>64</sup>

U cirkularnoj ekonomiji, koja preispituje odnos čoveka (kao proizvođača i potrošača) prema prirodnim resursima, reciklaža zauzima važno mesto. Reciklaža je proces izdvajanja materijala iz otpada i njegovo ponovno korišćenje u iste ili slične svrhe; proces uključuje sakupljanje, izdvajanje, preradu i izradu novih proizvoda iz iskorišćenih stvari i materijala. Reciklažom se postižu sledeći ciljevi:

- štednja sirovinskih resursa (svi materijali su prirodnog porekla i mogu se naći u prirodi u ograničenim količinama);
- štednja energije (nema trošenja energije u primarnim procesima, kao ni u transportu koji te procese prati, dok se sagorevanjem materijala koji se ne recikliraju dobija dodatna energija);
- zaštita životne sredine (otpadni materijali degradiraju životni ambijent, dok se reciklažom štiti životna sredina);
- otvaranje zelenih radnih mesta (proces u reciklaži i eko-dizajniranje proizvoda zahtevaju znanje i rad, što stvara potrebu za novim radnim mestima).

U praksi se javlja nekoliko cirkularno-poslovnih modela.

*Ekonomija deljenja i pružanje usluga umesto kupovine samog proizvoda* (engl. *Sharing platforms*). – Ovaj poslovni model zasnovan je na platformama za pružanje usluga korišćenja i

---

<sup>64</sup> Centar Privredne komore Srbije za promociju cirkularne ekonomije: <https://cirkularnaekonomija.org/>

deljenje proizvoda među potrošačima bez obzira na to da li su u pitanju pravna ili fizička lica. To znači da potrošač koristi proizvod, ali da nije njegov vlasnik, te samim tim nije odgovoran za taj proizvod nakon njegove upotrebe. Model pomaže da se maksimalno iskoristi proizvod i danas se najčešće primenjuje u kompanijama koje se specijalizuju za povećanje upotrebe proizvoda, bez potrebe za proizvodnjom, i na taj način snažno utiču na tradicionalne proizvođače. Model se uglavnom primenjuje u industriji automobila, turizmu, iznajmljivanju teške mehanizacije u građevinarstvu. Svoju primenu nalazi i u energetici, tekstilnoj industriji i u proizvodnji električnih uređaja.

*Ekonomski model ponovne upotrebe iskorišćenih resursa* (engl. *Resource recovery*). – Pomoću tehnoloških inovacija i procesa omogućava se ponovna upotreba materijala za iste ili druge proizvode, što doprinosi poslovanju bez otpada. Model omogućava kompaniji eliminisanje „materijalnog curenja“, odnosno bacanje sirovina i povećanje ekonomske efikasnosti kroz njihov povrat ili prenamenu. Ponovna upotreba materijala na kraju jednog životnog ciklusa proizvoda u drugom proizvodu promovira povratnu upotrebu iskorišćenih resursa i preobražava otpad u vrednosti kroz inovativnu ponovnu upotrebu sirovina. To predstavlja posebnu prednost za kompanije koje imaju velike proizvode pogone, u kojima se otpadni delovi proizvoda mogu efikasno vratiti u proizvodni proces.

*Produženi životni vek proizvoda* (engl. *Product life extension*). – Popravke, prepravke ili redizajn postojećeg proizvoda omogućavaju da proizvod duže bude u upotrebi. Produženje životnog veka proizvoda omogućava kompanijama da istovremeno produže životni ciklus proizvoda i materijala. Vrednosti koje bi inače bile izgubljene umesto toga se zadržavaju, odnosno poboljšavaju kroz popravke, nadogradnju i redizajn. Zahvaljujući ponovnoj upotrebi sirovina, kroz štednju resursa i energije, generiše se dodatni prihod kompanija. Koristeći ovaj model moguće je da se nadogradnja proizvoda ciljano obavi (na primer, umesto čitavog proizvoda zamenjuje se zastarela komponenta).

*Proizvod kao usluga* (engl. *Product as a service*). – Model zamenjuje tradicionalno utemeljeni koncept tržišnog poslovanja koji vezuje vlasništvo nad proizvodom i njegovo korišćenje. Na osnovu ugovora o zakupu ili po principu utroška, više potrošača može koristiti proizvode. Pristup korišćenju proizvoda je promenjen i ostvaruje se princip dugovečnosti proizvoda na taj način što proizvod ostaje u vlasništvu proizvođača.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Mapa puta za cirkularnu ekonomiju u Srbiji, Ministarstvo zaštite životne sredine, UNDP, 2020.

Koncept čistije proizvodnje predstavlja kontinuirano izvođenje sveobuhvatne preventivne strategije zaštite životne sredine na procesima i proizvodima radi smanjenja negativnih uticaja na ljude i životnu sredinu. Reč je o primeni principa sprečavanja zagađenja na samom izvoru njegovog nastanka, i to zamenom klasičnih rešenja koja tretiraju otpad na kraju proizvodnog procesa. Čistija proizvodnja u proizvodnim procesima uključuje racionalniju upotrebu sirovina, vode i energije, zamenu opasnih sirovina ekološki prihvatljivijim sirovinama i smanjenje količina i toksičnosti emisija i otpadaka u vodu, vazduh i zemljište. Na proizvodima je strategija usmerena na smanjivanje svih negativnih uticaja na ljude i životnu sredinu tokom celog životnog ciklusa proizvoda, od dobijanja sirovina do konačnog odlaganja dotrajalih proizvoda.<sup>66</sup>

Promene koje u načinu poslovanja zahteva prirodni kapitalizam su:

- porast iskoristivosti prirodnih resursa u smislu uštede resursa promenama u planiranju proizvodnje i upotrebi tehnologije;
- redizajn proizvodnje prema prirodnim modelima u smislu eliminacije otpada uvođenjem koncepta zatvorenog kruga;
- promena poslovnog modela u smislu napuštanja modela prodaje robe zarad usvajanja modela protoka usluga, koji pravi odmak od dosadašnjeg sticanja dobara, kao merila blagostanja, prema dobrobiti koja se meri neprekidnim zadovoljavanjem promenljivih očekivanja potrošača u pogledu kvaliteta, korisnosti i učinka;
- reinvestiranje u prirodni kapital u smislu obaveze obnavljanja, održavanja i širenja ekosistema, čime bi se smanjivali troškovi zbog njihovog uništavanja, odnosno čuvala resursna osnova za zadovoljavanje uvećanih ljudskih potreba.<sup>67</sup>

Proizvodnja zatvorenog kruga znači da se svaki izlaz (engl. output) proizvodnog procesa mora ili vratiti u ekosistem (npr. kompostiranjem u prirodne nutrijente) ili reciklirati kako bi se upotrebio u daljoj proizvodnji (npr. prerada u tehnički nutrijent) ili kao takav upotrebiti kao ulaz (engl. input) u nekom drugom proizvodnom procesu. Moto ovog principa glasi „otpad je hrana”<sup>68</sup>.

Model prirodnog koraka (engl. natural step) sadrži četiri načela za dostizanje održivosti:

---

<sup>66</sup> Centar za čistiju proizvodnju Srbije: <https://www.cpc-serbia.org/istija-proizvodnja.html>

<sup>67</sup> Više na linku: <http://www.natcap.org/>

<sup>68</sup> QLife no 2 – Održivi razvoj, 2009.

1. supstance proizvedene iz zemljine kore ne smeju se sistematski povećavati u biosferi, odnosno prirodu ne smemo izlagati sistemskom povećanju koncentracije stvari ekstrahovanih iz zemljine kore; opasnost leži u činjenici da se koncentracija elemenata u biosferi konstantno povećava jer stvari mnogo brže disperziraju izvan zemljine kore nego što se prirodnim putem u nju vraćaju, npr. ukapanjem ili apsorpcijom nakon fosilizacije;
2. supstance koje proizvodi društvo ne smeju se sistematski povećavati u biosferi; opasnost je ta što se koncentracija stalno povećava jer se stvari šire znatno većom brzinom od brzine procesa njihovog prikupljanja i njihove razgradnje u nove prirodne resurse;
3. fizička baza za produktivnost i raznolikost prirode ne sme se sistematski urušavati; dosadašnji loši primeri fizičke degradacije prirode su prekomerna seča šuma, prekomeran lov ribe, loše upravljanje zasadima, neracionalna upotreba zemljišta ili pak unos GMO u zemljište;
4. mora postojati pravična i efikasna upotreba resursa u zadovoljavanju ljudskih potreba.<sup>69</sup>

Jedan od „agresivnijih“ pravaca zelene ekonomije nazvan je „sledeća industrijska revolucija“ (engl. The next industrial revolution). Njegov cilj je dizajn industrijskog sistema za novi vek koji: ne unosi nikakve opasne materije u vazduh, vodu ili zemljište; meri prosperitet na osnovu toga koliko prirodnog kapitala možemo dobiti na produktivan način; meri produktivnost na osnovu toga koliko je ljudi zaposleno na koristan i smisaon način; meri napredak na osnovu toga koliko ima zgrada bez dima ili otpadnih voda; ne zahteva propise čija je svrha da nas spreče da se međusobno poubijamo; ne proizvodi ništa što bi od budućih generacija tražilo da održe budnost; i slavi obilje biološke i kulturne raznolikosti i koristi od Sunca (Ehrenfeld, 2007).

## ***2.5. Zaključak poglavlja***

Sumirajući brojna navedena mišljenja uviđamo da u literaturi nedostaje sveobuhvatni teorijski okvir za razumevanje održivog razvoja i njegove složenosti, jer su definicije održivog razvoja maglovite, ili nedostaju operativne definicije, ili izostaje saglasnost o predmetu održivosti,

---

<sup>69</sup> Više na linku: <https://thenaturalstep.org/>

odnosno šta bi to tačno trebalo biti održivo, ili zbog toga što je koncept nejasan u smislu emotivne obaveze, ili nema generalnog dogovora o načinu prevođenja koncepta u praksu, ili, s obzirom na to da je održivi razvoj primarno simbolička retorika suprotstavljenih interesa, svaki od njih je redefinisano tako da služi određenim političkim agendama umesto da ima funkciju uticajne osnove za razvoj politika, ili pak što, uprkos opštem utisku da je održivost valjan cilj, i dalje nemamo njegovu elaboraciju.

Dodajmo i da je nemoguće odvojiti teorijsku sadržinu pojma održivog razvoja, kao koncepta suočavanja s konkretnim problemom, od povratnog uticaja kroz koji se ovaj pojam oblikuje u primeni, jer je krug uključenih interesnih grupa i učesnika na međunarodnom nivou sve širi. Preciznije utvrđivanje empirijskih karakteristika pojma održivog razvoja predstavljalo bi značajan istraživački poduhvat.

Zaključimo mišlju da je održivi razvoj nesumnjivo vrednosni koncept, realna pojava, te da je njegovo određenje nužno konceptualističko unutar politike održivog razvoja.

U tom smislu, treće poglavlje nam daje hronologiju nastajanja i razvoja međunarodne politike održivog razvoja, oblikovanja prava održivog razvoja, formulisanja globalnih ciljeva održivog razvoja, okvira i instrumenata za njihovo ostvarivanje, što je naposljetku kao „trenutno-konačnu“ rezultantu iznedrilo Agendu 2030.

## POGLAVLJE III

# MEĐUNARODNO PRAVO I POLITIKA ODRŽIVOG RAZVOJA

*Esse quam videri*

*Biti, a ne ličiti.*

Ovaj deo sadrži pregled međunarodne politike održivog razvoja, hronologiju njenog nastajanja, razvoja i oblikovanja globalnih ciljeva održivog razvoja, okvira i instrumenata za njihovo ostvarivanje, kao i raspravu o pravu održivog razvoja.

### ***3.1. Međunarodna politika održivog razvoja***

Politika održivog razvoja obuhvata institucionalne mere i mere i aktivnosti u oblasti zaštite životne sredine kojima se štite sistem životne sredine, ekonomski sistem i društveni sistem kao jedinstvena celina, kao i skup principa ekonomske i društvene održivosti.

Politika međunarodne zajednice se uglavnom odvija delovanjem Ujedinjenih nacija.

Međunarodne konferencije predstavljaju arenu za pregovore i dogovore o prioritetima, ciljevima, merama i aktivnostima. Na njima se retko glasa, već se proces odlučivanja oslanja na postizanje konsenzusa učesnika, obično okupljenih u različite interesne grupe.

Međunarodne konferencije mogu biti: bilateralne (uz učešće samo dve strane) ili multilateralne (više od dve strane); s jednim predmetom na dnevnom redu (kao što je oštećenje ozonskog omotača) ili s više predmeta (Svetski samit o održivom razvoju); *ad hoc* (što znači da se održavaju po potrebi i sa specifičnim ciljem – Konferencija UN u Stokholmu o čovekovojoj životnoj sredini) ili redovne (sastanak strana potpisnica konkretnih paktova, koje se sastaju u redovnim vremenskim intervalima prema uslovima potpisanog sporazuma); i one koje imaju stalni sekretarijat i one koje ga nemaju (Pisupati, 2016).

Međunarodne konferencije se, takođe, mogu razvrstati prema ciljevima koje sebi postavljaju: da služe kao forum za opšte diskusije o određenom predmetu ili predmetima; daju neobavezujuće



preporuke vladama ili međunarodnim organizacijama; donose odluke obavezujuće za vlade (uglavnom na referendumu); donose odluke koje predstavljaju smernice ili uputstva sekretarijatima međudržavnih organizacija; pregovaraju i rade nacрте nekog pakta ili drugog formalnog međunarodnog instrumenta; omogućavaju međunarodnu razmenu informacija; omogućavaju izdvajanje dobrovoljnih priloga za međunarodne programe (Visoki komesarijat za izbeglice, Svetski program hrane).

Evoluciono posmatrano, razvoj međunarodnog prava i politike održivog razvoja može se podeliti u četiri istorijska perioda:

1. od konvencija o ribarenju do formiranja Ujedinjenih nacija,
2. od 1945. godine do Stokholmske konferencije 1972,
3. od Stokholma do Rija 1992, i
4. od Konferencije u Riju do danas (Milutinović, 2012).

### **3.1.1. Prvi period**

Najraniji period beleži prve *ad hoc* arbitraže i konvencije. Konvencija o ribarenju iz 1818. godine ograničava kvotu ulova ribe između ugovornica i na određenom području. Konvencija o zaštiti divljih ptica i životinja u Africi iz 1900. predstavlja prvi instrument zaštite ekosistema kao celine. Arbitraža o trgovini fokinim krznom 1893. godine između Velike Britanije i SAD u oblasti Beringovog mora uspostavlja ekstrateritorijalno važenje ekoloških normi jedne države, arbitraža između Nikaragve i Kostarike iz 1888. godine postavlja pitanje međupovezanosti biološke zajednice i abiotičkog okruženja bez obzira na to što su u dve različite države, dok se u slučaju topionice u Trejlu 1941. godine utvrđuje da postoji obaveza da se ne uzrokuje ekološka šteta teritoriji druge države (reč je o budućem načelu međunarodnog ekološkog prava).

### **3.1.2. Drugi period**

Drugi period počinje osnivanjem Ujedinjenih nacija 1945. kada je Povelju Ujedinjenih nacija potpisala 51 država. Ona je usvojena 26. juna, a stupila je na snagu 24. oktobra 1945. godine. Zanimljivo je da neka od najznačajnijih dokumenata koja su usvojile UN kao što su Univerzalna

deklaracija o ljudskim pravima (1948), Pakt o građanskim i političkim pravima i Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (oba 1966), kojima se određuju ljudska prava prve i druge generacije, ne sadrže pravo na zdravu životnu sredinu, niti odredbe o očuvanju prirodnih resursa i zaštiti životne sredine. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, doduše, proklamuje pravo ljudi da slobodno teže svom ekonomskom, socijalnom i kulturnom razvoju i da slobodno odlučuju o svojim prirodnim bogatstvima i resursima i unapređivanju svih aspekata industrije i čistoće životne sredine.

Ipak, ovo vreme svedoči o usponu globalne svesti o ekološkim izazovima. Prva međunarodna inicijativa posvećena stanju svetskih prirodnih resursa bila je Naučna konferencija UN o očuvanju i korišćenju resursa 1949. godine. Sazvana na inicijativu Harija Trumana, tadašnjeg predsednika SAD, u okrilju Ekonomskog i socijalnog saveta, sa ciljem da se sagleda potreba stalnog razvoja i raširena primena tehnika očuvanja i korišćenja resursa, Konferencija je zauzela gledište da kapaciteti zemljišta, šuma i unutrašnjih voda manje rasipnim korišćenjem resursa, punijom primenom postojećih tehnika i eksploatacijom naučnog razvoja mogu da podrže populaciju znatno veću od tadašnje.

Međunarodna tehnička konferencija Organizacije za ishranu i poljoprivredu 1955. godine u Rimu deklarise potrebu da se održava prosečan održiv ulov ribe zbog postizanja opšteg optimalnog održivog prinosa. Pre Stokholmske konferencije iz 1972. većina ekoloških konvencija odnosila se na očuvanje divljih životinja i biljaka.

Međunarodni ugovor o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine<sup>70</sup> kaže da ljudi slobodno raspolazu svojim prirodnim dobrima i resursima.

Razvoj ljudskih prava treće generacije (poput prava na mir, prava na zdravu životnu sredinu, prava na prigovor savesti itd.), ali i sve veća zabrinutost za životnu sredinu u kontekstu pitanja razvoja i odnosa razvijenih i država u razvoju, kao i rezultati naučnih istraživanja o planetarnom uticaju zagađenja životne sredine, postepeno su doveli do Konferencije UN o čoveko voj sredini 1972. godine u Stokholmu, održanoj na inicijativu Švedske. Prvi princip Deklaracije navodi da čovek ima fundamentalno pravo na slobodu, jednakost i odgovarajuće uslove za život u okruženju takvog

---

<sup>70</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN GA Resolution 2200A (XXI).

kvaliteta koje omogućuje dostojanstven život i blagostanje i ima jedinstvenu odgovornost za zaštitu i unapređenje životne sredine za sadašnje i buduće generacije.

Na Konferenciji je prvi put definisano 26 osnovnih principa zaštite životne sredine i utvrđena obaveza država članica UN da ih implementiraju u nacionalna zakonodavstva.<sup>71</sup> Ovi principi će u potpunosti predstavljati osnovu multilateralnih sporazuma – politika zaštite životne sredine.

Konferencija je iznedrila i Akcioni plan za životnu sredinu, u kome se regionalnim organizacijama preporučuju:

- planiranje na svim nivoima;
- izučavanje i identifikacija problema životne sredine i specijalnih problema u državama u razvoju;
- podsticanje obuke za tehnike uključivanja zabrinutosti za životnu sredinu u razvojne planove i analizu troškova i dobiti u ekonomskim i društvenim odnosima;
- uspostavljanje kriterijuma, koncepata i terminologije za životnu sredinu kroz interdisciplinarnu napore;
- podrška tela UN za pomoć državama u razvoju u uspostavljanju nauke, tehnologije i istraživanja radi suzbijanja problema životne sredine.

Posebno je važno da se u Stokholmskoj deklaraciji ističe značaj zajedničkih akcija javnosti, pojedinaca i njihovih organizacija, kao i ekoloških organizacija, u zaštiti životne sredine. U Deklaraciji se naročito ističe da ekološke organizacije i udruženja koja se bave različitim

---

<sup>71</sup> Prema prof. Vladanu Joldžiću, principe možemo podeliti u pet grupa: principi anuliranja negativnog ekološkog uticaja (princip zagađivač plaća, princip standardizacije, princip ekološke ekspertize, princip održivog [usklađenog] korišćenja prirodnih izvora, princip održivog [usklađenog] razvoja, princip pripadajuće odgovornosti različitog obima, princip nediskriminacije između država); principi statusa prirodnih dobara i zajedničkih prostora čovečanstva (princip međugeneracijske jednakosti u pravima i odgovornosti, princip permanentnog suvereniteta nad prirodnim resursima, princip podeljenih resursa, princip zajedničkog nasleđa čovečanstva); princip prevencije i njegovi derivati (princip izbegavanja ekološke štete, princip prevencije zagađenja i smanjenja otpada, princip prevencije); principi *a posteriori* zaštite (princip nadoknade štete, princip jednakog prava pristupa administrativnom i sudskom postupku, princip kaznene odgovornosti); princip saradnje i njegovi derivati (princip saradnje, princip sistematskog praćenja stanja, princip razmene informacija, princip prethodnog obaveštavanja, princip konsultacija, princip prethodnog traženja pristanka, princip obaveštavanja u slučaju hitnosti, princip saradnje u slučaju hitnosti, princip finansijsko-tehničkog transfera, princip razvika održivog [usklađenog] razvoja na nivou nacionalnih zakonodavstava). Princip održivog razvoja donet je 1992. godine, polazeći od principa održivog korišćenja prirodnih resursa. Princip održivog razvoja obuhvata kompleksniji grupni objekat od principa održivog korišćenja prirodnih resursa, formira se u cilju društvenog razvoja kako unutar državnih granica, tako i globalnog napretka, i to je njihova osnovna *differentia specifica*. Princip razvika održivog razvoja na nivou nacionalnih zakonodavstava implicitno je i eksplicitno iskazan u Rio deklaraciji i Agendi 21. Za više videti: Joldžić, 2008.

aspektima zaštite životne sredine mogu imati posebnu ulogu u formiranju ekološkog zakonodavstva i politike jer njihove aktivnosti čine poseban pritisak na zagađivače i donosiocima odluka u ekološkim stvarima. Osnovni preduslov za učešće pojedinaca i njihovih udruženja u razvoju ekološkog zakonodavstva i politike zaštite životne sredine jeste podizanje ekološke svesti.<sup>72</sup>

Stokholmska deklaracija, koja kao jedan od osnovnih principa proklamuje i princip edukacije o stanju životne sredine i njenom očuvanju, ostaće upamćena kao prvi međunarodni dokument koji je glasno skrenuo pažnju na značaj zaštite životne sredine u savremenom svetu i u smislu razvoja. Na osnovu preporuka Stokholmske konferencije, Rezolucijom UN 2977, formiran je Program UN za životnu sredinu – UNEP, koji je počeo sa radom 1973. godine.

Dodajmo i da se s ovom Konferencijom završio period globalnog preispitivanja svrhe razvoja, a da je otvoren put formiranju niza čisto ekološkopravnih konvencija, protokola i sporazuma od značaja za zaštitu prava čoveka na zdravu životnu sredinu.

### **3.1.3. Treći period**

Na krilima Stokholma dolazi do eksponencijalnog rasta broja i diverziteta međunarodnih pravnih instrumenata o zaštiti životne sredine.

Na globalnom nivou posebno su važne sledeće konvencije: UNESCO Konvencija o zaštiti svetske kulturne i prirodne baštine iz 1972, Vašingtonska konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama (CITES) iz 1973. i Bonska konvencija o očuvanju migratornih vrsta divljih životinja iz 1979. godine. Na regionalnom nivou od posebnog značaja su sledeće konvencije: Nordijska konvencija o zaštiti životne sredine iz 1974, Konvencija o zaštiti prirode u Južnom Pacifiku (Alpska konvencija) iz 1976, Bernska konvencija o očuvanju evropskih divljih životinja i prirodnih staništa iz 1979. godine.

Evropska ekonomska zajednica od 1973. počinje da donosi petogodišnje akcione planove za zaštitu životne sredine.

U Kokojoj deklaraciji iz 1974, koja nastoji da sintetiše dotadašnja shvatanja o održivosti životne sredine i ekonomskog razvoja, ukazuje na to da novi razvojni stilovi moraju razdvojiti potrebe

---

<sup>72</sup> Report of the United Nations Conference on the Human Environment, 1972.

država u razvoju, posebno kada je reč o zadovoljavanju osnovnih potreba rešavanjem problema siromaštva.

Treća UN konferencija o morskom pravu (UNCLOS III) počela je 1973. godine. Devet godina kasnije su pregovori kulminirali donošenjem Konvencije o morskom pravu doneta u Montego Beju (LOSC) 1982. godine. Ova konvencija je predstavljala opšti okvir za regulisanje pitanja zaštite životne sredine, uključujući morska plovila, kopnene izvore zagađenja i dumping. Međunarodna pomorska organizacija (IMO) bila je odgovorna za razvoj dve ključne globalne konvencije: Londonske konvencije o sprečavanju zagađivanja mora odlaganjem otpada i drugog materijala iz 1972. godine i Međunarodne konvencije o sprečavanju zagađenja sa brodova iz 1973. godine. Važno je pomenuti i Međunarodnu konvenciju o zagađenju naftom, o pripravnosti, odgovoru i saradnji iz 1990, čime je uspostavljen globalni pravni okvir za saradnju i pomoć kao odgovor na izlivanje nafte.

Na trećem zasedanju UNEP, održanom 1975. godine, odlučeno je da se dotadašnji termin međunarodno pravo čovekove okoline zameni terminom pravo životne sredine. Isto zasedanje usvojilo je i strategiju daljeg razvoja prava zaštite životne sredine, čiji su osnovni elementi:

- sistematsko prikupljanje informacija u oblasti prava zaštite životne sredine;
- razrada i razvoj osnovnih načela usvojenih na Stokholmskoj konferenciji;
- podsticanje međunarodnog ugovornog regulisanja zaštite životne sredine i ulaganje napora da se i druge međunarodne organizacije više angažuju u domenu razvoja ekološkog prava;
- podsticanje univerzitetskih i drugih naučnih ustanova da u svoje programe unesu pravo životne sredine;
- podsticanje uporednopravnog izučavanja nacionalnih zakonodavstava u domenu zaštite životne sredine; i
- pružanje tehničke pomoći za unapređenje ekološkog zakonodavstva u zemljama u razvoju.

Međunarodna unija za konzervaciju prirode, Svetski fond za divlje životinje i UNEP u Svetskoj strategiji konzervacije 1980. godine identifikuju prioritetne teme i ključne politike konzervacije. *U ovoj strategiji se prvi put pominje održivi razvoj kao integracija očuvanja i razvoja.*<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development, grupa autora, IUCN, UNEP, WWF, 1980

Druga konferencija UN o životnoj sredini iz 1982. doneta u Najrobiju upozorila je na nekontrolisani industrijski razvoj i eksploataciju prirodnih resursa i posledice po životnu sredinu. Najrobi deklaracija obuhvatila je oblasti: napredak u naukama o životnoj sredini; obrazovanje i obuka; širenje informacija; usvajanje legislative u oblasti životne sredine; formiranje vladinih i nevladinih organizacija na svim nivoima; sklapanje međunarodnih ugovora.

Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača<sup>74</sup> potpisana je 22. marta 1985. godine. Njoj su prethodila desetogodišnja upozorenja naučnika da hlorofluorouglenici (CFC-i) proizvedeni ljudskom aktivnošću štete ozonskom omotaču i izveštavanja istraživača Antarktiku o periodičnom pojavljivanju ozonske rupe iznad Antarktiku tokom proleća. Stupila je na snagu 1988. godine.

Tokom ovog razdoblja usvojene su i neke od najvažnijih univerzalnih konvencija poput Konvencije o močvarnim staništima koje su od međunarodnog značaja naročito kao staništa ptica močvarica – Ramsarska konvencija (1971), Konvencije o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje faune i flore – CITES konvencija (1973), Konvencije o očuvanju migratornih vrsta divljih životinja – Bonska konvencija (1979), Konvencije o kontroli prekograničnog kretanja opasnog otpada i njihovom odlaganju (1989).

Svetska komisija za životnu sredinu i razvoj, poznatija pod imenom Bruntland komisija po predsedavajućoj Gro Harlem Bruntland, tadašnjoj premijerki Kraljevine Norveške, koju su 1983. obrazovale UN sa zadatkom da razmotri perspektive dugoročnog, održivog i po životnu sredinu neškodljivog razvoja sveta do 2000. godine i posle, objavila je 1987. izveštaj Naša zajednička budućnost. U izveštaju je zaključeno da se ekonomski razvoj ne može zaustaviti, ali da tadašnji ekonomski rast nije usklađen sa mogućnostima regeneracije zemlje, što može dovesti u opasnost život i zdravlje ljudi i kvalitet životne sredine. Vrlo značajno je prepoznavanje siromaštva kao dominantno glavne ograničavajuće sile razvoja (što se poklapa sa tada vladajućom paradigmom razvoja – stvaranje mogućnosti za borbu protiv siromaštva), čije ublažavanje mora biti preduslov održivog razvoja. Tako politika održivog razvoja ima za cilj da industrijski razvoj, u slovljen novim tehnologijama i zaštitom životne sredine, vodi ka zadovoljenju osnovnih potreba siromašnih.

Izveštaj, takođe, uspostavlja načela ekološkog upravljanja, odnosno uključuje ekološku ekonomiju u proces odlučivanja.

---

<sup>74</sup> Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer.

U tom dokumentu se određuje pojam održivog razvoja kao „razvoj koji ostvaruje potrebe sadašnjih, bez ugrožavanja sposobnosti budućih generacija da ostvare svoje potrebe“.

Prvi put se u izveštaju artikulišu usmerenja za globalna rešenja suprotstavljenih interesa životne sredine i razvoja, i time prvi put uvodi održivi razvoj kao standard za međunarodni razvoj:

- konstatuje se veza, a sledstveno i potreba, da se integrišu javne politike koje se odnose na životnu sredinu i razvojne strategije, čime se termin „razvoj“ primenjuje u najširem smislu;
- kreatori javnih politika vođeni konceptom održivog razvoja nastojaće da rast ekonomija ostane povezan sa ekološkim uslovima i da ti uslovi budu zaštićeni kako bi mogli da podržavaju rast u budućnosti;
- svaka država mora da razradi sopstvene javne politike i smernice implementacije; i
- težnja ka održivom razvoju zahteva novu orijentaciju u međunarodnim odnosima – dugoročni rast, što će iziskivati dalekosežne promene da dovede do proizvodnih, trgovinskih, tehnoloških i tokova kapitala koji su pravičniji i usklađeni sa imperativima životne sredine; od proizvodnog sistema se zahteva da čuva ekološku osnovu za dalji razvoj.<sup>75</sup>

Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvaja Deklaraciju o pravu na razvoj 1986. godine<sup>76</sup>. U članu 1 se kaže da je pravo na razvoj neotuđivo ljudsko pravo na osnovu kojeg svako ljudsko biće i narodi imaju pravo da učestvuju, doprinose i uživaju ekonomski, socijalni, kulturni i politički razvoj u kome sva ljudska prava i temeljne slobode mogu biti u potpunosti realizovane. Deklaracija dalje kaže da ljudsko pravo na razvoj podrazumeva i pravo naroda na puni suverenitet nad svim svojim prirodnim bogatstvima i resursima, a da države imaju pravo i dužnost da određuju odgovarajuće razvojne politike usmerene na stalno unapređenje dobrobiti celokupnog stanovništva. Pravo na razvoj sadrži elemente individualnog i kolektivnog ljudskog prava. Razvojem se zadovoljavaju osnovne potrebe i socijalna pravda, odnosno ostvaruje se pravedna distribucija rezultata razvoja. Determinante, ali ujedno i ciljevi razvoja, su obrazovanje, zdravlje, hrana, stanovanje, zapošljavanje, pravo na pravičnu zaradu, ali i podjednaka mogućnost pristupa determinantama razvoja.

---

<sup>75</sup> Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.

<sup>76</sup> Rezolucija UN br. 41/128.

*Možemo zaključiti da Bruntland izveštaj i Deklaracija o pravu na razvoj predstavljaju prekretnicu u razvoju prava i politike održivog razvoja.*

Montrealski protokol o supstancama koje oštećuju ozonski omotač<sup>77</sup> usvojen je 16. septembra 1987, a stupio je na snagu 1989. godine. Dopunjavan je brojnim amandmanima u narednim godinama.

Na Ministarskoj konferenciji evropskih zemalja 1990. godine u Bergenu doneta je Deklaracija o održivom razvoju, kroz koju je ustanovljen pojam održivog razvoja i definisana njegova zavisnost od obezbeđivanja održivosti biosfere i njenih ekosistema, saradnje među vladama i međunarodnim i nevladinim organizacijama, primene preventivnih mera kojima se sprečava degradacija okoline, većeg korišćenja nauke i naučnog znanja.

Ujedinjene nacije čine prvi pokušaj da ograniče trgovinu opasnog otpada i opasnih hemikalija iz zemalja sa visokim standardima zaštite životne sredine, koji se naročito odnose na skladištenje opasnog otpada i opasnih hemikalija, u zemlje u okviru čijih zakonodavstava ovi standardi nisu normirani, usvajanjem Bazelske konvencije o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpada i njihovom odlaganju, koja je stupila na snagu 1992. godine. Radi uspostavljanja globalnog režima kontrole međunarodne trgovine opasnim otpadom, Bazelska konvencija ne zabranjuje trgovinu opasnim otpadom, već normira pravila koja se u tim slučajevima primenjuju, ističući još u Preambuli da opasni otpad treba otklanjati u državi u kojoj je i nastao, ako je to u skladu sa „ekološki ispravnom i delotvornom upravom“, čime se uvodi jedan od osnovnih principa u upravljanja otpadom – princip rešavanja problema otpada na mestu nastanka.

Konferencija Ujedinjenih nacija o životnoj sredini održana u Rio de Žaneiru 1992. godine zauzima posebno mesto u genezi razvoja okvira međunarodne politike i prava održivog razvoja. Pored preporuka Bruntland komisije, na Konferenciji su usvojene Deklaracija o životnoj sredini i razvoju – Rio deklaracija<sup>78</sup>, Okvirna konvencija UN o klimatskim promenama, Konvencija UN o biološkoj raznovrsnosti, Šumski principi i Agenda 21, što ne iznenađuje s obzirom na to da su pitanja

---

<sup>77</sup> Montreal Protocol on Substances that Deplete Ozone Layer.

<sup>78</sup> A/CONF.151/26 (Vol. I) – Report of the United Nations Conference on Environment and Development.



globalnog zagrevanja i gubitka biodiverziteta imala centralno mesto. Jedan od rezultata je i uspostavljanje institucionalnog mehanizma unutar Ujedinjenih nacija – Komisije za održivi razvoj.

Rio deklaracija sadrži 27 principa značajnih za dalje konstituisanje elemenata međunarodne politike i prava održivog razvoja, koji zajedno formalizuju održivi razvoj kao novi indikator efektivnosti i efikasnosti razvojnih politika i ciljeva:

1. Ljudska bića su u centru brige za održivi razvoj i imaju pravo na zdrav i produktivan život u skladu sa prirodom.
2. U skladu sa poveljom UN i principima međunarodnog prava, zemlje imaju suvereno pravo da eksploatišu sopstvene resurse, poštujući sopstvenu politiku zaštite životne sredine i razvojnu politiku, a takođe odgovornost da obezbede da aktivnosti, koje se obavljaju u okviru njihove pravne nadležnosti i kontrole, ne prouzrokuju štetu za životnu sredinu drugih zemalja ili područja izvan granica nacionalne pravne nadležnosti.
3. Pravo na razvoj mora biti ostvareno tako da se u istoj meri zadovolje potrebe razvoja i zaštite životne sredine i sadašnjih i budućih generacija.
4. Radi postizanja održivog razvoja zaštita životne sredine mora činiti sastavni deo procesa razvoja i ne može se razmatrati odvojeno od njega.
5. Sve države i svi ljudi moraju sarađivati na bitnim zadacima iskorenjavanja siromaštva, što je neophodan zahtev kada je reč o održivom razvoju, da bi se smanjile razlike u životnom standardu i bolje zadovoljile potrebe većine ljudi u svetu.
6. Posebna situacija i potrebe zemalja u razvoju, pre svega najnerazvijenijih i onih čija je životna sredina najviše ugrožena, moraju imati poseban prioritet. Međunarodne akcije u oblasti zaštite životne sredine i razvoja treba, takođe, da se odnose na interese i potrebe svih zemalja.
7. Zemlje moraju da sarađuju, u duhu globalnog partnerstva, na očuvanju, zaštiti i obnavljanju zdravlja i celovitosti ekosistema Zemlje. Zbog različitog doprinosa globalnoj degradaciji životne sredine, zemlje imaju zajedničku, ali različitu odgovornost. Razvijene zemlje priznaju svoju odgovornost za održivi razvoj, imajući u vidu kako pritisak njihovog društva na globalnu životnu sredinu, tako i tehničke i finansijske resurse kojima raspolažu.
8. Radi postizanja održivog razvoja i višeg kvaliteta života svih ljudi, države treba da smanje i eliminišu one oblike proizvodnje i potrošnje koji nisu u skladu sa održivim razvojem, a takođe, da unaprede odgovarajuću demografsku politiku.

9. Zemlje treba da saraduju na jačanju postojećih sopstvenih kapaciteta za održivi razvoj, unapređenjem naučne komunikacije kroz razmenu naučnih i tehničkih znanja i podsticanjem razvoja, prilagođavanjem, širenjem i transferom tehnologija, uključujući i nove, inovativne tehnologije.
10. Pitanja zaštite životne sredine se najbolje rešavaju uz učešće svih zainteresovanih građana na odgovarajućem nivou. Na nacionalnom nivou, svaki pojedinac mora imati odgovarajući pristup informacijama koje se odnose na životnu sredinu, a koje poseduju javni organi vlasti, uključujući i informacije o opasnim materijama i o aktivnostima u njihovoj društvenoj zajednici, a takođe, svaki pojedinac mora imati mogućnost da učestvuje u procesima odlučivanja. Zemlje moraju olakšati i podsticati razvijanje svesti uz učešće javnosti, tako što će obezbediti da informacije budu svima lako dostupne. Mora se obezbediti efikasan pristup pravnim i administrativnim postupcima, uključujući i nadoknadu štete i pravni lek.
11. Zemlje moraju da donesu efikasne zakone o zaštiti životne sredine. Standardi koji se odnose na zaštitu životne sredine, ciljevi upravljanja i prioriteta treba da odražavaju stanje zaštite životne sredine i razvoja na koji se odnose. Standardi koji se u nekim zemljama primenjuju mogu za druge zemlje, naročito za zemlje u razvoju, da budu neodgovarajući i da dovedu do neopravdanih ekonomskih i društvenih troškova.
12. Zemlje treba da saraduju na unapređenju otvorenog međunarodnog ekonomskog sistema, koji bi doveo do ekonomskog rasta i održivog razvoja u svim zemljama, kao i do boljeg rešavanja problema degradacije životne sredine. Mere tržišne politike u svrhu zaštite okoline ne treba da budu sredstvo za samovoljnu i neopravdanu diskriminaciju, ili za prikrivena ograničenja međunarodne trgovine. Treba izbegavati jednostrane akcije za rešavanje problema zaštite životne sredine van područja nadležnosti zemlje uvoznika. Mere za rešavanje prekograničnih i globalnih problema zaštite životne sredine treba, što je moguće više, da budu zasnovane na međunarodnom konsenzusu.
13. Zemlje treba da donesu nacionalne zakone koji se odnose na odgovornost i odštetu žrtvama zagađenja i na druge štete po životnu sredinu. Zemlje, takođe, treba da saraduju bez odlaganja i odlučnije u donošenju budućih međunarodnih propisa, koji se odnose na odgovornost i odštetu, kada aktivnosti u okviru njihove pravne nadležnosti ili kontrole prouzrokuju dejstva štetna za životnu sredinu u područjima izvan njihove nadležnosti.

14. Zemlje treba efikasno da saraduju na odvracanju ili sprečavanju premeštanja i transfera u druge zemlje svih aktivnosti i materija koje prouzrokuju jaku degradaciju životne sredine ili su se pokazale štetnim po zdravlje ljudi.
15. Da bi se životna sredina zaštitila, zemlje moraju, u skladu sa svojim mogućnostima, u što većoj meri primenjivati preventivne mere. Ako postoji pretnja od nepovratne štete, nedostatak potpune naučne izvesnosti ne sme biti razlog za odlaganje mera za sprečavanje degradacije okoline, pri čemu mere moraju biti efikasne sa gledišta troškova.
16. Nacionalni organi vlasti treba da nastoje da podstiču internalizaciju troškova zaštite životne sredine i korišćenje ekonomskih instrumenata, imajući u vidu pristup po kome zagađivač treba, u principu, da snosi troškove posledica zagađenja, poštujući interese javnosti, a bez narušavanja međunarodne trgovine i investiranja.
17. Ocenjivanje uticaja na životnu sredinu, kao nacionalni instrument, mora se preduzeti za određene aktivnosti koje mogu imati značajan štetan uticaj na okolinu, a o kojima odlučuju nadležni nacionalni organi vlasti.
18. Zemlje moraju odmah da obaveste druge zemlje o svojim prirodnim katastrofama ili drugim opasnostima koje mogu prouzrokovati iznenadna štetna dejstva na životnu sredinu u tim zemljama. Međunarodna zajednica mora učiniti sve da oštećenim zemljama pomogne.
19. Zemlje moraju unapred i pravovremeno obavestavati potencijalno ugrožene zemlje o aktivnostima koje mogu imati značajno štetno prekogranično dejstvo i dostavljati im odgovarajuće informacije, a takođe se moraju konsultovati sa tim zemljama u ranoj fazi i uz izraženo poverenje.
20. Žene imaju vitalnu ulogu u upravljanju zaštitom životne sredine i razvoju. Stoga, za postizanje održivog razvoja, veoma je važno njihovo potpuno učešće.
21. Kreativnost, ideale i hrabrost omladine celog sveta treba mobilisati za stvaranje globalnog partnerstva, radi postizanja održivog razvoja i obezbeđenja bolje budućnosti za sve.
22. Domoroci, starosedeooci i njihove zajednice, kao i druge lokalne zajednice, imaju vitalnu ulogu u upravljanju zaštitom životne sredine i u razvoju zbog svojih znanja i tradicionalnog načina života. Zemlje moraju priznati i pravno podržati njihov identitet, kulturu i interese, a takođe omogućiti njihovo efikasno učešće u postizanju održivog razvoja.
23. Moraju se zaštititi: životna sredina, prirodni resursi i ljudi koji su ugnjetavani ili su pod dominacijom ili okupacijom.

24. Ratovanje je u svakom slučaju destruktivno u odnosu na održivi razvoj. Stoga, države moraju da poštuju međunarodno pravo kojim se obezbeđuje zaštita životne sredine u vreme oružanih sukoba i saradnja u kasnijem razvoju.
25. Mir, razvoj i zaštita životne sredine uzajamno su zavisni i nerazdvojni.
26. Zemlje moraju sve svoje nesuglasice u pogledu zaštite životne sredine da rešavaju na miroljubiv način i odgovarajućim sredstvima u skladu sa poveljom UN.
27. Zemlje i ljudi treba da sarađuju, u duhu partnerstva i uz postojanje poverenja, pri ostvarivanju principa iz ove Deklaracije i u budućem unapređenju međunarodnog prava u oblasti održivog razvoja.

Ciljevi Konvencije o biološkoj raznovrsnosti (UNCED) jesu očuvanje biološke raznovrsnosti, održivo korišćenje njenih komponenti i fer i ravnomerna podela koristi koje proizilaze iz korišćenja genetskih resursa.

Okvirna konvencije UN o promeni klime (UNFCCC),<sup>79</sup> u kojoj se prvi put definiše set predmetnih termina, stupila je na snagu u martu 1994. Njen osnovni cilj je stabilizacija koncentracija gasova koji stvaraju efekat staklene bašte u atmosferi (GHG) na nivou koji bi sprečavao opasne antropogene uticaje na klimatski sistem, s tim što ostvarivanje ovog nivoa treba da se postigne u periodu koji će omogućiti ekosistemima da se prirodno prilagode promeni klime, tako da ne bude ugrožena proizvodnja hrane i da se omogući razvoj u održivom pravcu. Osnovni princip ove konvencije jeste da zemlje potpisnice preuzimaju obavezu da zaštite klimatski sistem za dobrobit sadašnjih i budućih generacija, na osnovu jednakosti i u skladu sa njihovom zajedničkom, ali različitom odgovornošću i postojećim mogućnostima.

Šumski principi su zakonski neobavezujuća autoritativna izjava o globalnom konsenzusu u upravljanju, očuvanju i održivom razvoju svih vrsta šuma, sastavljenom od 15 principa koji predstavljaju prvi bitan međunarodni konsenzus o boljem korišćenju i očuvanju svih vrsta šuma; od tada, ovi principi služe kao osnova kontinuiranom procesu pregovora, čiji je cilj stvaranje odgovarajućeg međunarodnog regulatornog okvira u oblasti zaštite, održivog gazdovanja i korišćenja globalnih šumskih resursa.

Agenda 21 predstavlja pravno neobavezujući obrazac ili plan održivog razvoja na svim nivoima. Novinu u odnosu na prethodne dokumente činilo je priznavanje uloga raznih društvenih grupa,

---

<sup>79</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992.

poput žena, dece i omladine, urođeničkih naroda, preduzetnika, poljoprivrednika itd., nazvanih „bitne grupacije“. Ovim se politika održivog razvoja počela „spuštati“ na lokalni nivo, dobijajući pun značaj i uticaj u vidu saradnje i partnerstava (Milutinović, 2006).

*Održivi razvoj tada i tako postaje i pokušaj izlaska iz klimatske krize.* Finski projekat PAATE iz 1992. godine govori o mogućem scenariju klimatske politike do 2050. godine. Svrha Projekta bila je da finski zvaničnici odluče u kom će se pravcu razvijati društvo, imajući u vidu posledice tog razvoja na klimu. Scenario je ponudio četiri opcije:

- a) biznis kao i do sada – emisija štetnih čestica se nastavlja i pojačava bez mogućnosti umanjenja;
- b) tehnološki orijentisana razvojna politika – počiva na pretpostavci o stabilizaciji emisije, ali nedovoljno da se spreči efekat staklene bašte; ova politika počiva na veri u tehnologiju;
- c) kvalitativna promena politike – emisija štetnih čestica drastično opada, a efekat staklene bašte se stabilizuje na sadašnjem nivou ili počinje da se ublažava (sličnost sa b);
- d) ekološki restrukturisana politika – po ovom scenariju emisija štetnih čestica jasno počinje da pada; održivi razvoj je glavni kriterijum razvoja; ide se na očuvanje životne sredine makar i po cenu ekonomskih gubitaka pojedinih ekonomskih faktora (Wilenius, 1997).

Klimatske promene dodatno usložnjavaju održivi razvoj jer u strateško planiranje unose novi element nepredvidljivosti. Bez ulaženja u kontroverze u vezi sa izvorom klimatskih promena i „pravim“ razlozima agitacije za preduzimanje akcija na globalnom nivou za umanjenje njihovih posledica, može se nesumnjivo konstatovati da se klimatske promene dešavaju, rezultirajući nizom negativnih ispoljavanja po lokalne zajednice, ekonomije i ekosisteme širom Zemlje. Takođe, moglo bi se bez bojazni ukazati i na to da će posledice klimatskih promena imati i određene pozitivne posledice po neke zajednice, oblasti ili sektore s obzirom na to da ne pogađaju podjednako sve delove planete. Dekarbonizacija, tehnološka supstitucija prirodnih materijala i energije pomoću proizvodnje i sirovina koji se prijateljski odnose prema životnoj sredini i energetska efikasnost ulaze u politiku klimatskih promena.

### 3.1.4. Četvrti period

Na krilima Rija, Montrealski protokol doživljava nove amandmane. Kofi Anan, bivši generalni sekretar UN, izjavljuje 2003. da je Montrealski protokol „do danas možda najuspješniji međunarodni ugovor u oblasti životne sredine“. Nekoliko godina kasnije Bečka konvencija i Montrealski protokol postaju prvi međunarodni ugovori iz oblasti životne sredine koji su postigli univerzalnu ratifikaciju.

Kjoto protokol uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime<sup>80</sup> donet je na Konferenciji Ujedinjenih nacija o globalnom zagrevanju 1997. godine. Stupivši na snagu tek 2005. godine, Protokol je predvideo smanjenje količine štetnih gasova koje će industrijalizovane zemlje u budućnosti emitovati u atmosferu, s tim što one koje premašuju dozvoljenu kvotu emisije mogu da otkupe višak od zemlje koja emituje manje gasa nego što je odobreno. Mehanizam čistog razvoja je ključna komponenta Kjoto protokola.

Arhuska konvencija, tj. Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine zaključena je 1998. na Četvrtoj ministarskoj konferenciji „Životna sredina za Evropu“ u Arhusu u Danskoj, u okviru aktivnosti Ekonomske komisije UN za Evropu, a stupila je na snagu 2001. godine. Konvencija je prvi put na međunarodnom nivou uredila pravo na pristup ekološkoj pravdi.

Na milenijumskom samitu Ujedinjenih nacija 2000. godine<sup>81</sup> usvojeni su Milenijumski ciljevi razvoja i definisane fundamentalne vrednosti na kojima treba da počivaju međunarodni odnosi u 21. veku:

Sloboda – ljudi i žene imaju pravo da žive svoj život i podižu decu dostojanstveno, neopterećeni glađu i strahom od nasilja, ugnjetavanja ili nepravde; demokratsko i participativno upravljanje zasnovano na volji ljudi na najbolji način obezbeđuje ova prava.

Jednakost – nijednom pojedincu i nijednoj naciji ne mogu se uskratiti dobrobiti razvoja; jednaka prava i mogućnosti žena i muškaraca moraju biti osigurani.

---

<sup>80</sup> Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change.

<sup>81</sup> United Nations Millennium Declaration. A/RES/55/2.

Solidarnost – na globalne izazove mora se odgovoriti tako što će se troškovi i obaveze pravedno raspodeliti, u skladu sa osnovnim principima jednakosti i socijalne pravde; oni koji trpe ili imaju najmanju dobrobit zaslužuju pomoć onih koji imaju najviše koristi.

Tolerancija – ljudska bića se moraju međusobno poštovati, uz svu raznolikost svojih ubeđenja, kultura i jezika; ne treba se ni plašiti niti potiskivati razlike unutar i između zajednica, već ih treba uvažavati kao dragocenu prednost čovečanstva; potrebno je aktivno promovisanje kulture mira i dijaloga u svim civilizacijama.

Poštovanje prirode – neophodno je mudro postupanje sa svim živim vrstama i prirodnim resursima, u skladu sa konceptom održivog razvoja; samo na taj način moguće je očuvati i ostaviti potomcima neizmerna bogatstva koja nam pruža priroda; trenutni neodrživi modeli proizvodnje i potrošnje moraju se menjati u interesu našeg budućeg blagostanja i blagostanja naših potomaka.

Zajednička odgovornost – odgovornost za upravljanje svetskim ekonomskim i socijalnim razvojem, kao i pretnje međunarodnom miru i bezbednosti moraju biti zajednička briga svih nacija i treba je sprovoditi na multilateralnoj bazi.

U poglavlju koje se odnosi na zaštitu zajedničke okoline potvrđuje se podrška načelima održivog rasta, uključujući ona sadržana u Agendi 21, o kojima je postignuta saglasnost na Rio konferenciji, i odluka o usvajanju nove etike zaštite i brige, a kao prvi koraci bili su navedeni:

- učiniti sve da se osigura stupanje na snagu Protokola iz Kjotoa, po mogućnosti do desete godišnjice Konferencije UN o životnoj sredini i razvoju 2002, te započeti s potrebnim smanjenjem emisije gasova, koji proizvode efekat staklene bašte;
- pojačati zajedničke napore na području upravljanja, zaštite i održivog razvoja svih vrsta šuma;
- ustrajati na potpunom sprovođenju Konvencije o biološkoj raznolikosti i Konvencije o sprečavanju nastajanja pustinje u zemljama podložnim teškim sušama i/ili nastajanju pustinja, posebno u Africi;
- prestati s neodrživim iskorištavanjem izvora vode razvijanjem vodoprivrednih strategija na regionalnom, nacionalnom i lokalnom nivou, koje omogućavaju i pravičan pristup izvorima vode i odgovarajuće snabdevanje;
- pojačati saradnju i umanjiti broj i učinke prirodnih i od čoveka izazvanih katastrofa.

Na sudaru dva veka Evropska unija postavlja temelj integracije politike životne sredine u ostale sektorske politike.<sup>82</sup>

Izveštaj iz 2001. godine Međuvladinog panela za klimatske promene UN, osnovanog 1998. na inicijativu Svetske meteorološke organizacije i UNEP, sadrži dva scenarija za poređenje klime u budućnosti: prvi, ekološki scenario B1-B2 ima naglašene elemente održivog razvoja i razvijene ekološke svesti, punu primenu mera za smanjenje emisije štetnih gasova i omogućava da se klimatski sistem vrati na stanje blisko onom iz predindustrijske ere; drugi, više ekonomski scenario A1-A2 posmatra budućnost kao nastavljenju sadašnjost. Procene iz izveštaja da će globalne temperature biti uvećane za 1,4–5,8°C do 2100. potvrđene su u narednom Izveštaju istog panela iz 2007. godine.

Druga konferencija Ujedinjenih nacija o zaštiti životne sredine i razvoju održana je 2002. u Johaneshburgu i bavila se pitanjem primene koncepta održivog razvoja. Zaključeno je da održivi razvoj nije ostvariv bez učešća i saradnje svih sektora i novih mehanizama za implementaciju, među kojima su i nacionalne strategije kao instrumenti ostvarivanja globalne politike održivog razvoja na nacionalnom nivou.

Strategije kao kanal objektivne operacionalizacije politika održivog razvoja imaju trostruku važnost: predstavljaju nivo vizionarstva njenih donosilaca (najboljih predstavnika društvene zajednice), daju najveći opseg zajedništva: koncept međusobno usklađenih – uravnoteženih delova životne sredine, i određuju pravce razvoja (koji nisu međusobno suprotstavljeni).

Kao osnovni principi za izradu strategije održivog razvoja navode se: pristup orijentacije ka ljudima; postojanje dugoročne vizije; sveobuhvatnost i integrisanost ciljeva; jasni budžeti za implementaciju; baziranost na sveobuhvatnim analizama; postojanje mehanizama za praćenje i evaluaciju; orijentacija ka nacionalnim interesima i ciljevima; visok nivo posvećenosti institucija; izgradnja na postojećim mehanizmima i strategijama; efektivna participacija svih stejkholdera; povezivanje nacionalnog i lokalnih nivoa; razvoj zasnovan na postojećim kapacitetima (Dalal-Clayton; Bass, 2002).

U Deklaraciji se kaže: „[...] ujedinjeni smo u rešenosti da učinimo odlučujući napor da pozitivno odgovorimo na potrebu da se sačini praktičan i vidljiv plan iskorenjivanja siromaštva i ljudskog razvoja; raskol između bogatih i siromašnih glavna je pretnja globalnom prosperitetu, bezbednosti

---

<sup>82</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee: Integrating environment and sustainable development into economic and development co-operation policy Elements of a comprehensive strategy COM(2000) 264 final.



i stabilnosti; pozdravljamo fokus na nedeljivost ljudskog dostojanstva i rešeni smo da, kroz mete, vremenske okvire i partnerstva, ubrzano unapredimo osnovne potrebe poput čiste vode, sanitarnih uslova, odgovarajućeg smeštaja, zdravstvene zaštite, zaštite biodiverziteta, a istovremeno zajedno ćemo raditi da međusobno pomognemo pristup finansijskim resursima, korist od otvaranja tržišta, obezbeđenje izgradnje kapaciteta, transfer tehnologije i ljudskih resursa, obrazovanje i obuku da zauvek nestane nerazvijenosti...“

*Deklaracija iz Johannesburga na neki način pomera vrednosnu orijentaciju održivog razvoja sa životne sredine na brojne izazove i prepreke pravičnom i inkluzivnom društvenom i ekonomskom razvoju.*

Evropska unija usvaja 2005. godine Deklaraciju o vodećim principima održivog razvoja,<sup>83</sup> kojom se definišu osnovni ciljevi i politike održivog razvoja (tabela 1). Osnovni ciljevi su:

- Zaštita životne sredine: poštovanje ograničenja prirodnih resursa na planeti i osiguranje visokog nivoa zaštite i unapređenja kvaliteta životne sredine, kao i prekidanje veze između ekonomskog rasta i degradacije životne sredine.
- Društvena jednakost i kohezija: promovisanje demokratskog, inkluzivnog, kohezionog, zdravog, bezbednog i pravednog društva, uz poštovanje osnovnih prava i kulturnih različitosti.
- Ekonomski prosperitet: promovisanje ekonomije koja omogućava visok i životni standard i punu i kvalitetnu zaposlenost u Evropskoj uniji.
- Ispunjavanje međunarodne odgovornosti: odbrana svuda u svetu stabilnosti demokratskih institucija bezbednosti i slobode, kao i aktivno promovisanje održivog razvoja u svetu.

*Tabela 1 – Principi politika Evropske unije za održivi razvoj*

Promovisanje i zaštita osnovnih prava	Postaviti ljudska bića u centar politika EU promovisanjem osnovnih prava, borbom protiv svakog vida diskriminacije i doprinosom smanjenju siromaštva svuda u svetu.
Unutargeneracijska i međugeneracijska jednakost	Ispunjavati potrebe postojećih generacija tako da se ne ugrozi mogućnost budućih generacija da ispune svoje potrebe u EU i drugde.

<sup>83</sup> COM(2005) 218 final Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Draft Declaration on Guiding Principles for Sustainable Development.

Otvoreno i demokratsko društvo	Garantovati građanska prava pristupu informacijama i ostvariti dostupnost pravde. Razvijati odgovarajuće kanale učešća i konsultacija za sve zainteresovane strane i udruženja.
Uključivanje građana	Omogućiti učešće građana u odlučivanju. Promovisati obrazovanje i javnu svest o održivom razvoju. Informisati građane o njihovom uticaju na životnu sredinu i mogućnostima da njihov izbor bude održiviji.
Uključivanje poslovnog sektora i socijalnih partnera	Omogućiti socijalni dijalog, korporativnu društvenu odgovornost i javno-privatna partnerstva da bi se unapredile saradnja i zajednička odgovornost u ostvarivanju održive proizvodnje i potrošnje.
Koherentnost politika i vlast	Promovisati koherentnost između svih politika Evropske unije i koherentnost između lokalnih, regionalnih, nacionalnih i globalnih aktivnosti da bi se povećao njihov doprinos održivom razvoju.
Integracija politika	Promovisati integraciju između ekonomskog, društvenog i environmentalnog sagledavanja tako da su međusobno koherentni i da podupiru jedno drugo u potpunosti koristeći instrumente bolje regulative, kao što su balansirana analiza uticaja i konsultacije zainteresovanih strana.
Korišćenje najboljeg dostupnog znanja	Osigurati da se politike razvijaju, procenjuju i implementiraju na bazi najboljeg dostupnog znanja i da su ekonomski jasne i troškovno efektivne.
Princip predostrožnosti	Koristiti pristup predostrožnosti svuda gde postoji objektivna naučna nepouzdanost da bi se izbegle moguće štete po ljudsko zdravlje ili životnu sredinu i preuzeti preventivne aktivnosti.
Princip zagađivač plaća	Osigurati da cene predstavljaju stvarne troškove proizvodnje i potrošnje po društvo i da zagađivači plaćaju za štete po ljudsko zdravlje i životnu sredinu koje prouzrokuju.

Zbog nekontrolisane eksploatacije prirodnih resursa i opasnosti od nanošenja nepopravljive štete, u Evropi je 2010. uspostavljena i Koalicija za ograničeno korišćenje resursa, na inicijativu mreže nevladinih organizacija CEEweb za biodiverzitet, sa ciljem održivog razvoja unutar EU i smanjenja ekološkog pritiska izazvanog prekomernom potrošnjom. Koalicija je upozorila na

opasnost da naponi za efikasnu upotrebu resursa budu „pojedeni“ paralelnim zahtevima za razvoj, kao što se već dešavalo u istoriji, te da zbog toga treba izbeći Dževonsov paradoks.<sup>84</sup>

Koalicija je ovako protumačila dotadašnja rešenja – trenutnu situaciju u rešavanju problema karakteriše fokusiranje na problem unutar već uspostavljenih sektorskih okvira i bavljenje posledicama štete: ekonomisti izrađuju strategije kako bi ublažili uništavanje resursa; ekolozi proglašavaju delove zemljišta za zaštićena dobra kako bi očuvali ranjive izvore biodiverziteta; uspostavljena su ograničenja za zagađenje od saobraćaja i industrije da bi se zaštitilo zdravlje ljudi i očuvala klima; donosioci odluka koji imaju različito poreklo i interese često nisu svesni brojnih međusobnih povezanosti i zajedničkog delovanja samo naizgled nepovezanih fenomena i više vole da ne ulaze dublje u međusobne odnose i rasprave, što dovodi do kratkoročnog fokusiranja na trenutnu situaciju u postojećem sektorskom okviru umesto promišljanja budućnosti i pokušaja da se nađu celovita rešenja.

Prema mišljenju Koalicije, suštinski je važno videti šta stoji iza pritisaka i shvatiti sledeće snage koje ih izazivaju:

- strukturalni pokretači, kao što su matrice proizvodnje i potrošnje, obrasci urbane i prostorne strukture, prouzrokuju pritiske na životnu sredinu kao što su zagađenje, uništenje staništa ili eksploatacija prirodnih resursa; resursno-intenzivni proizvodni procesi zahtevaju smanjenje korišćenja radne snage i tako povećavaju nezaposlenost;
- prvi pokretači su određeni institucionalnim okvirom, kao što su trenutna legislativa i ekonomski okvir, koji dozvoljavaju da se gubitak prirodnog nasleđa ne nadoknađuje; takav okvir dozvoljava procvat proizvodnje skupe energije i usluga jer postoji jeftin i neograničen pristup prirodnim resursima u poređenju s ljudskim resursima;
- prvi i drugi izazivači imaju osnovu u kulturnim pokretačima, a to su istorija, običaji, ponašanje itd.; reč je o određenim društvenim vrednostima od kojih je u savremenom dobu najdominantnija vrednost materijalnog bogatstva i neprekidnog rasta bruto nacionalnog dohotka, na štetu zdrave životne sredine, jake porodice, sreće i sigurnosti; prema proračunima indeksa vrednosti, ljudi su srećniji u zajednicama sa uravnoteženim

---

<sup>84</sup> Ova j paradoks objašnjava da efikasnije korišćenje nekog resursa obično vodi većem korišćenju tog resursa, umesto smanjenju njegovog korišćenja. Nazvan je po Vilijamu Stenliju Dževonsu, engleskom ekonomisti, koji je 1865. godine u delu *Pitanje uglja* primetio da su tehnološka poboljšanja, koja su uvećala efikasnost korišćenja uglja, u praksi dovele do eksponencijalnog rasta njegove potrošnje. Tvrdio je da tehnološki napredak neće prouzrokovati smanjenje potrošnje goriva, te je inspirisao mnoge da dovedu u pitanje vezu između povećanja energetske efikasnosti i smanjenja potrošnje energije.

vrednostima, u kojima se postiže fer raspodela resursa, što dovodi do veće ekološke i socijalne jednakosti; a, ekološka pravda imala i pozitivan uticaj bi na smanjenje ekološkog duga planetarnog i bogatog Severa prema Jugu, nastalog usled vekovne socijalne i ekonomske eksploatacije.

Glavne teme Rio + 20 konferencije o održivom razvoju 2012. godine<sup>85</sup> bile su zelena ekonomija kao mehanizam za održivi razvoj, smanjenje siromaštva i institucionalni okvir<sup>86</sup> za održivi razvoj, za koji je ocenjeno da mora biti znatno unapređen izmenama u međunarodnim ugovorima u oblasti zaštite životne sredine, uvođenjem novih regulativa u međunarodno upravljanje konceptom održivosti, upravljanjem konfliktima prilikom zaključenja multilateralnih sporazuma, jačanjem javnopravnih partnerstava i mreža i jačanjem nacionalnog sistema upravljanja održivim razvojem.<sup>87</sup>

Evropski parlament je 2012. godine predložio reformu politike održivog razvoja: jačanje UNEP-a, osnivanje i širenje mreže organizacija za održivi razvoj, osnivanje specijalne agencije za životnu sredinu, reforma Ekonomskog i Socijalnog saveta Ujedinjenih nacija i Komisije za održivi razvoj i sprovođenje institucionalnih reformi i unapređenje postojeće strukture (Halle *et al.*, 2013).

*Strategija Ujedinjenih nacija za održivi razvoj – Agenda 2030*<sup>88</sup> predstavlja globalnu razvojnu agendu za period nakon 2015. godine. Ovo je prvi međunarodni sporazum, u kojem je jasno prepoznata centralna uloga delotvornih, inkluzivnih i odgovornih institucija u razvojnom procesu. Takođe, u Agendi se pomera težište kada je reč o poimanju razvoja i prelazi se sa zadovoljavanja najosnovnijih potreba na promovisanje ostvarivanja ljudskih prava, prepoznaju se da su sve veće nejednakosti pretnja za ekonomiju i društveno tkivo, te se teži smanjenju nejednakosti u jednoj zemlji i između različitih zemalja. Proklamujući da narod mora da bude uključen u svaku fazu, od početnog projektovanja javnih politika, do njihovog sprovođenja i praćenja, Agenda poziva vlade,

---

<sup>85</sup> Rio + 20 United Nations Conference on Sustainable Development: The Future We Want.

<sup>86</sup> Institucionalnu dimenziju kao četvrti stub koncepta održivog razvoja uveo je Joakim Špangenberg (Joachim H. Spangenberg) 1995. godine. Model prizma održivosti pripisuje se njemu.

<sup>87</sup> Back to our common future: Sustainable development in the 21<sup>st</sup> century (SD21 Project), UN, 2012.

<sup>88</sup> United Nations: Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1.

parlamente i druge zainteresovane strane da razvijaju i donose zakone i programe koji ispunjavaju potrebe naroda, razbijaju kulturu političkog elitizma, poštuju ljudska prava i ne izostavljaju nikoga. Proistekli iz neispunjenih Milenijumskih ciljeva, ciljevi održivog razvoja Agende 2030, usvojeni na UN samitu 2015, stupili su na snagu 1. januara 2016. godine. Svrha ovih 17 ciljeva i 169 potciljeva (ili kako ih neki nazivaju ciljne vrednosti) jesu usmeravanje i koordinisanje nacionalnih javnih politika ka zajedničkoj viziji za čovečanstvo. Oni čine sveobuhvatni radni okvir za javne politike svih država.

Globalni ciljevi održivog razvoja do 2030. godine jesu:

1. svet bez siromaštva: okončati siromaštvo svuda i u svim oblicima;
2. svet bez gladi: okončati glad, postići bezbednost hrane i poboljšanu ishranu i promovisati održivu poljoprivredu;
3. dobro zdravlje: obezbediti zdrav život i promovisati blagostanje za ljude svih generacija;
4. kvalitetno obrazovanje: obezbediti inkluzivno i kvalitetno obrazovanje i promovisati mogućnosti celoživotnog učenja;
5. rodna ravnopravnost: postići rodnu ravnopravnost i osnažiti sve žene i devojčice;
6. čista voda i sanitarni uslovi: obezbediti sanitarne uslove i pristup pijaćoj vodi za sve;
7. dostupna i obnovljiva energija: osigurati pristup dostupnoj, pouzdanoj, održivoj i moderoj energiji za sve;
8. dostojanstven rad i ekonomski rast: promovisati inkluzivan i održiv ekonomski rast, zaposlenost i dostojanstven rad za sve;
9. industrija, inovacije i infrastruktura: izgraditi prilagodljivu infrastrukturu, promovisati održivu industrijalizaciju i podsticati inovativnost;
10. smanjenje nejednakosti: smanjiti nejednakost između i unutar država;
11. održivi gradovi i zajednice: učiniti gradove i ljudska naselja inkluzivnim, bezbednim, prilagodljivim i održivim;
12. odgovorna potrošnja i proizvodnja: obezbediti održive oblike potrošnje i proizvodnje;
13. akcija za klimu: preduzeti hitnu akciju u borbi protiv klimatskih promena i njenih posledica;
14. život pod vodom: očuvati i održivo koristiti okeane, mora i morske resurse;
15. život na zemlji: održivo upravljati šumama, suzbiti dezertifikaciju, zaustaviti i preokrenuti degradaciju zemljišta i sprečiti uništavanje biodiverziteta;

16. mir, pravda i snažne institucije: promovisati miroljubiva i inkluzivna društva za održivi razvoj, obezbediti pristup pravdi za sve i izgraditi efikasne, pouzdane i inkluzivne institucije na svim nivoima;
17. partnerstvom do cilja: učvrstiti globalno partnerstvo za održivi razvoj.

U smislu politika održivog razvoja, ciljevi 16 i 17 posebno su važni. U okviru cilja 16 dva potcilja se odnose na ulogu parlamenata: razviti delotvorne, odgovorne i transparentne institucije na svim nivoima; i osigurati odgovorno, inkluzivno, participativno i reprezentativno donošenje odluka na svim nivoima. Ostali obuhvataju ključna načela demokratskog upravljanja kao što su vladavina prava, pravda, pristup informacijama i osnovne slobode. Istaknuto je da parlamenti moraju da učestvuju u sprovođenju celokupnog okvira ciljeva održivog razvoja i u nadzoru nad tim sprovođenjem, ali takođe moraju da obrate posebnu pažnju na sopstveni institucionalni razvoj. Cilj 17 obezbeđuje okvir za finansijsko-ekonomsko delovanje, pogotovo u smeru od razvijenih država ka zemljama u razvoju i nerazvijenim zemljama, za naučno-tehnološko delovanje, takođe najpre u smeru od Globalnog severa ka Globalnom jugu, ali i između zemalja Juga, izgradnju kapaciteta za triangularnu saradnju. Potciljevi pozivaju i na promociju univerzalno pravičnog sistema razmene na osnovu Razvojne agende iz Dohe i pod okriljem Svetske trgovinske organizacije, kao i na olakšavanje pristupa svetskom tržištu najnerazvijenijih zemalja. Sudeći po aktuelnim globalnim geopolitičkim i geoekonomskim kretanjima, evidentno je da će ekonomski ciljevi Agende 2030 biti krajnje teško ostvarivi. Potciljevi usmereni na koherentnost institucija i politika glase: unaprediti, između ostalog i koordinacijom politika, globalnu makroekonomsku stabilnost, odnosno koherentnost politika; unaprediti koherentnost politika za potrebe održivog razvoja; poštovati oblast i vođstvo politika svake zemlje kako bi se uspostavile i primenjivale politike usmerene ka iskorenjivanju siromaštva i postizanju održivog razvoja.

Agenda uspostavlja sledeće principe:

- princip univerzalnosti po opsegu i primenjivosti u svim zemljama, u svakom kontekstu i u svakom trenutku;
- princip nezaobilaženja nikoga razvojem tako da ta korist dopre do svih, posebno onih najlišenijih, otklanjanjem na najbolji mogući način neprilika i ranjivosti kojima su izloženi i diskriminacija kojima su pogođeni;

- princip međupovezanosti i nedeljivosti ukorenjeni u međupovezanosti i nedeljivosti 17 ciljeva održivog razvoja, time što niko odgovoran za njihovo dostizanje ne bira niti jedan od njih niti neke od njih, već ih u celosti grupno sprovodi bez obzira na to koji su određeni kao prioriteta (holistički pristup);
- princip uključenosti svakog pojedinca bez obzira na rasu, pol, etničku pripadnost ili identitetsko opredeljenje i svakog segmenta društva u doprinošenje njenom ostvarivanju;
- princip partnerstva različitih zainteresovanih strana za dostizanje ciljeva održivog razvoja uspostavljanjem, u svakoj zemlji, njihovih podržavajućih partnerstava za pokretanje, prikupljanje i deljenje znanja i stručnosti, kao i pribavljanje tehnologija i izvora finansiranja.

Agendu 2030, kao globalnu viziju održivog razvoja, dopunjuju tri dodatna međunarodna sporazuma o razvojnom finansiranju (Akciona agenda iz Adis Abebe), o klimatskim promenama (Pariski sporazum o klimatskim promenama) i o smanjenju rizika od elementarnih nepogoda (Okvir iz Sendaja za smanjenje rizika od elementarnih nepogoda). Akciona agenda iz Adis Abebe, koji je rezultat Treće međunarodne konferencije o razvojnom finansiranju iz 2015, čini globalni radni okvir za korišćenje resursa, za koji se procenjuje da vredi hiljade milijardi dolara za finansiranje održivog razvoja, putem razvojne saradnje, međunarodnog oporezivanja, trgovine i čitavog mnoštva propisa i institucionalnih reformi (veza sa ciljem 17). Okvir iz Sendaja, takođe iz 2015, objedinjuje iskustva stečena u okviru nacionalnih i regionalnih napora u vezi sa smanjenjem rizika od elementarnih nepogoda, priznaje da su elementarne nepogode prepreka za rad na unapređenju razvoja, da se rizici moraju smanjiti i ublažiti, i da se obnova mora pridržavati načela „gradimo bolje nego što je bilo“.

Međunarodna politika održivog razvoja, usvajanjem Sporazuma iz Pariza<sup>89</sup> uz Okvirnu konvenciju UN o promeni klime, pravi do tada najznačajniji zaokret ka zelenom rastu i odlučuje da ekonomski

---

<sup>89</sup> Pojam održivi razvoj se u raznim varijantama spominje dva puta u preambuli (8. i 16. alineja) i 14 puta u operativnom delu Pariskog sporazuma. U članu 2. se na eksplicitan način definiše da Sporazum „ima za cilj jačanje globalnog odgovora na pretjne klimatskih promena u kontekstu održivog razvoja i nastojanja za iskorenjivanje siromaštva“. Na ovaj kontekst se upućuje i u članu 4. stav 1. Sporazuma, slično kao i u članu 6. stav 7. Članom 7. Pariskog sporazuma se ustanovljava globalni cilj adaptacije; jačanje adaptivnih kapaciteta, jačanje otpornosti i smanjenja ranjivosti na klimatske promene u pogledu doprinosa održivom razvoju i jačanju adekvatnog adaptacijskog odgovora, u kontekstu cilja koji se odnosi na temperaturu definisanu u članu 2. O značaju održivog upravljanja šumama i poboljšanju zaliha ugljenika u šumama zemalja u razvoju govori se u članu 5, a o unapređenju održivog

rast i investicije, praćeni smanjenjem emisija gasova sa efektom staklene bašte, postanu jedan od zahteva međunarodnog tržišta i uslov plasiranja proizvoda i konkurentnosti privrede. *Tako niskougljenična ekonomija postaje jedna od osnova zelenog rasta.*

*Održivi razvoj se oblikuje u političkoj teoriji i praksi.* Iako je reč o globalnom konceptu, jedini način da se održivi razvoj realizuje jesu institucionalizacija i operacionalizacija u političke, ekonomske, pravne sisteme suverenih država. To u praksi znači da se svakoj državi prepušta da sama odluči o sopstvenim kapacitetima (institucionalnim, ljudskim, tehnološkim, finansijskim, znanstvenim itd.) održivog razvoja i u skladu s tim preduzima određene aktivnosti, koje u smislu angažovanog i realizovanog kumulativno povratno utiču na unapređenje legitimnosti održivog razvoja na globalnom nivou, čime se dalje gradi njegov legalitet u multilateralom sistemu sveta.

### **3.2. Pravo održivog razvoja**

Izgradnja pravne konstrukcije koncepta održivog razvoja počinje rečima Stokholmske deklaracije iz 1972. da su zaštita i unapređenje životne sredine, dobrobit svih ljudi i ekonomski razvoj u svetu dužnost svake vlade, čime je održivi razvoj počeo implicitno da se zagovara. Mnogo veći uticaj imao je Izveštaj Svetske komisije za životnu sredinu i razvoj iz 1987, poznatiji pod nazivom Naša zajednička budućnost. Od Konferencije u Rijju 1992. godine razvoj i zaštita životne sredine više se ne mogu razmatrati izolovano, jer su integralni deo koncepta održivog razvoja.

---

razvoja i integriteta životne sredine u članu 6. st. 1. i 2. Sporazuma. Pod okriljem Konferencije država članica, osniva se Mehanizam koji treba da doprinese ublažavanju emisija GHG i podrži održivi razvoj (član 6. stav 4). Ovaj mehanizam ima za cilj da: a) unapredi smanjivanje emisije GHG uz podsticanje održivog razvoja; b) intenzivira i olakša učešće u sprečavanju emisija GHG od strane javnih i privatnih subjekata ovlašćenih od članica; c) doprinese smanjenju nivoa emisija država članica i d) ostvari ukupno smanjenje globalnih emisija. Održivo upravljanje prirodnim resursima, zajedno sa ekonomskom diverzifikacijom, je definisano kao jedan od instrumenata putem kojih države članice treba da ostvare svoje obaveze koje, prema potrebi, uključuju u procese prilagođavanja planiranja i sprovedenih mera (član 7. stav 9), pored primene mera adaptacije, izrade i primene nacionalnih planova adaptacije, procene uticaja klimatskih promena i ranjivosti, monitoringa, procene planova adaptacije, politika, programa i mera, izgradnje otpornosti socijeonomskih i ekoloških sistema. Države članice priznaju značaj uloge održivog razvoja u smanjivanju gubitaka i šteta, zajedno sa sprečavanjem, minimiziranjem i rešavanjem pitanja gubitaka i šteta u vezi sa neželjenim efektima klimatskih promena, uključujući i ekstremne vremenske pojave (član 8). U ovom kontekstu se, u nastavku člana 8, govori o Varšavskom međunarodnom mehanizmu za gubitke i štete usled uticaja klimatskih promena. Nabrajaju se i područja potencijalne saradnje država članica. Značaj održivog razvoja se naglašava i u kontekstu „ubrzavanja, podsticanja i omogućavanja inovacija“ kao posebno značajnih za „efikasan i dugoročan globalan odgovor na klimatske promene i unapređenje ekonomskog rasta i održivog razvoja“ (član 10. stav 5) (Todić, 2016).



Filozofija prava održivog razvoja promišlja o dve realnosti: potrebe i ograničenja – potrebe sadašnjih i budućih generacija, potrebe ljudi, potrebe grupa, potrebe individue; ograničenja organizacije u društvu i između društava; ograničenja upotrebe tehnologija; ograničenja resursa zemlje. U tom kontekstu, pravni koncept održivog razvoja počiva na ostvarivanju ukupnog kvaliteta života svake individue kao osnovne vrednosti, obuhvatajući tako potrebe pripadnika svih generacija, te nastoji da se normativnim poretkom ostvari ravnoteža između potreba sadašnjih generacija i zaštite sposobnosti budućih generacija da ispune svoje (u ovom trenutku nama neznane) potrebe.

U savremenoj areni suprotstavljenih interesa između životne sredine i razvoja, pravo održivog razvoja se razvijalo kroz pokušaj normiranja zabrinutosti već razvijenih država za kvalitet životne sredine, s jedne, i njihovog odnosa prema zemljama u razvoju i njihovom proklamovanom neophodnom rastu, s druge strane.

Moderni pravni diskurs održivog razvoja teži da pronađe odgovore na pitanja zaštite životne sredine kao vrednosti u oblasti prava individue i pitanja sadržine odnosa u vezi s pravom na zdravu životnu sredinu.

Kao pravno načelo održivi razvoj je prvi put postavljen u Okvirnoj konvenciji UN o klimatskim promenama iz 1992, u kojoj se kaže da „strane imaju pravo na održiv razvoj“. *U suštini, pravo održivog razvoja je poslednji korak u evoluciji prava životne sredine.*

Nacrt deklaracije o ljudskim pravima i životnoj sredini iz 1994. godine<sup>90</sup> smatra se prvim pokušajem UN da definiše sadržinu prava i obaveza u vezi sa odnosom između ljudskih prava i životne sredine. Kako nije otišao dalje od obuhvatne sistematizacije dotadašnjih predmetnih instrumenata, te bio apstraktan i univerzalno neprihvatljiv, ostao je u formi nacрта. Sledeći pokušaj desio se istoimenim nacrtom, završenim 2010. godine, ali neobjavljenim zbog neslaganja povodom temeljnih pitanja – načela zaštite ljudskih prava i životne sredine kao odraza težnje za zelenom ekonomijom. Određeni pomak je postignut usvajanjem rezolucije, izrađene u okviru Saveta UN za ljudska prava, pod nazivom „Ljudska prava i životna sredina“, u kojoj se prepoznaje da su „mnogi oblici oštećenja životne sredine transnacionalnog karaktera i da je delotvorna međunarodna saradnja da im se posveti važna da bi se podržali nacionalni naponi za ostvarivanje

---

<sup>90</sup> Draft Principles On Human Rights And The Environment, E/CN.4/Sub.2/1994/9, Annex I (1994).

ljudskih prava“. Ideja rezolucije bila je da se formulišu preporuke o obavezama u vezi sa uživanjem ljudskih prava koja se odnose na „bezbednu, čistu, zdravu i održivu životnu sredinu“, a težnja postići održivost životne sredine u skladu sa Milenijumskim razvojnim ciljevima.

Međunarodno pravo održivog razvoja vrlo je složeno. Kao što su tri stuba koncepta održivog razvoja – životna sredina, ekonomija, društvo, tako možemo reći da su integralni delovi prava održivog razvoja – međunarodno ekološko ili pravo životne sredine (grupa prava koja regulišu zaštitu medijuma životne sredine i prirodne resurse), međunarodno ekonomsko pravo (grupa prava koja se odnose na trgovinu, investicije, konkurenciju itd.) i međunarodno društveno pravo (grupa prava koja se bave ljudskim pravima, društvenim razvojem, socijalnom zaštitom, zdravljem itd.).

U razvoju međunarodnog prava održivog razvoja značajnu ulogu imaju pravno neobavezujući međunarodni instrumenti, koji se generički nazivaju meko pravo. Oni se često koriste kao prvi korak za određivanje odnosa prema novim problemima, kao strategija da se obezbede fleksibilno reagovanje, novo naučno razumevanje problema ili drugi razvoji, kao i da se izbegne potreba za ratifikacijom obavezujućih sporazuma pred parlamentima i, možda najvažnije, kao način da se brzo reaguje na urgentne razvoje.

Međunarodno pravo obiluje mekim zakonima. Termin „meki“ zakon deklariše kakav bi zakon trebalo da bude. Rad na stvaranju međunarodnih mekih zakona jedan je od načina definisanja međunarodnog konsenzusa, jer se time omogućuje da predstavnik neke države učestvuje u tom konsenzusu, a da pri tome ne obavezuje svoju zemlju rezultatima koji će proisteći. Meki zakon je takav instrument koji za zemlje koje su ga usvojile ne treba da bude zakonski obavezujući. Njegov neobavezujući karakter vidljiv je iz jezika kojim je napisan; radije se koriste reči kojima se daje ohrabrenje („treba“) nego one koje obavezuju („mora“). Njegov neobavezujući karakter često proističe iz ograničenih moći konferencije ili tela koje je taj instrument usvojilo. Primera radi, Generalna skupština UN ima ovlašćenja samo da daje preporuke, dok neka međunarodna pregovaračka komisija, ovlašćena da usvaja paktove, može usvojiti sporazum koji će biti zakonski obavezujući za zemlje potpisnice. Meki zakoni su manje konkretni u onome na šta apeluju da države učine i retko kada sadrže konkretne ciljeve ili vremenske rokove.

Mada nisu zakonski obavezujući, meki zakonski instrumenti mogu da utiču na ponašanje država, jer imaju visoku etičku vrednost, posebno kada se smatraju dokazom postignutog širokog

konsenzusa neke međunarodne zajednice (što je upravo primer održivog razvoja). Poštovanje mekog zakona može se povećati procesom inkorporiranja njegovih specifičnih odredaba u zakonski obavezujuće instrumente, kao što su regionalni ili globalni paktovi. Tako dolazi do njihove šire primene i prepoznavanja kao *suo ipso* važnih i delotvornih instrumenata u fragmentiranoj regulatornoj arhitekturi. To dovodi i do razvoja standarda i programa u okviru nadržavnih učesnika, poput Narodnog manifesta održivosti, koji je grupa od stotinak nevladinih organizacija izradila u okviru procesa Rio+. Ovim manifestom se definišu normativna načela održivog razvoja i posvećenosti tom cilju.

Jedan od najpoznatijih i najobuhvatnijih instrumenata mekih zakona jeste Agenda 21, koja predstavlja okvir za upravljanje u oblasti životne sredine u kontekstu održivog razvoja.

Bez instrumenata međunarodnog prava teško bi bilo realizovati međunarodno priznate prioritete sadržane u mekim pravnim instrumentima. Hijerarhija pravnih principa od predloženih mekih zakona do potpuno pravno zasnovanih konstanti nalazi se u međunarodnom pravu. Tako je Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine, kao mekan pravni instrument, predstavljala prethodnicu donošenju dve konvencije UN o ljudskim pravima koje su usvojene 1966. godine. Ovi paktovi, koji su razrađeni u pravno obavezujućem obliku, predstavljaju principe usvojene u formi mekih zakona u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima.

*Stoga, mogli bismo da tvrdimo da se svet danas nalazi u predvorju konstituisanja obavezujućeg međunarodnog prava održivog razvoja.*

Osnov tumačenja i primene međunarodnih ugovora su dve Bečke konvencije: Konvencija o zakonu koji se primenjuje na međunarodne ugovore iz 1969, koja je stupila na snagu 1980, i Konvencija o pravu međunarodnih ugovora između država i međunarodnih organizacija iz 1986, koja sadrži pravila koja se primenjuju na međunarodne organizacije. Prema odredbama Bečke konvencije iz 1969. i prema odredbama običajnog međunarodnog prava, država potpisnica međunarodnog ugovora pravno je dužna da poštuje taj ugovor.

Jedna grupa paktova su multilateralni ugovori o životnoj sredini (tzv. MEA ugovori). MEA ugovori uključuju neke specifične obaveze za ostvarenje konkretnih rezultata, na primer, zahteve da se do određenog datuma obustave potrošnja i proizvodnja supstanci koje utiču na smanjenje ozonskog omotača, i/ili druge uopštene obaveze u načinu ponašanja, kao na primer, definisanje

procedura za izradu procene uticaja na životnu sredinu, sisteme monitoringa ili učešće u razmeni informacija i tehnologija, unapređenju obrazovanja, obuci ili informisanju javnosti. Primeri MEA su: Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača, Okvirna konvencija UN o klimatskim promenama, Protokol iz Montreala, Kjoto protokol, Ramska konvencija i tako dalje.<sup>91</sup>

Ako prihvatimo proklamaciju Ujedinjenih nacija da održivi razvoj ima univerzalnu vrednost i da je preuzet u političko-pravnu sferu iz ekološkog prava, a naš stav je da je ekološko pravo zasebna grana prava (ekološko pravo je sistem pravnih normi kojima se reguliše i usmerava uticaj čoveka na njegovo prirodno okruženje sa ciljem zaštite životne sredine i održanja ekološke ravnoteže<sup>92</sup>), da li bi se onda moglo govoriti o pravnoj obaveznosti načela ili uopšte koncepta održivog razvoja?

*Premise za obaveznost održivog razvoja za sve države sveta mogle bi da budu sledeće:*

- članstvom u Ujedinjenim nacijama države prihvataju univerzalne vrednosne ciljeve;
- Ujedinjene nacije proklamuju održivi razvoj kao univerzalnu vrednost;
- Agenda održivog razvoja se zasniva na ljudskim pravima i moralnim načelima napretka čovečanstva.<sup>93</sup>

Zašto se onda u literaturi mogu naći, i to u nemalom broju, stavovi da do danas nije postignuta univerzalna pravna obaveznost održivog razvoja?

---

<sup>91</sup> Detaljnije o važnim globalnim multilateralnim ugovorima u oblasti životne sredine videti u: *Vodič za dobro upravljanje u oblasti životne sredine*. UNDP, 2003.

<sup>92</sup> Predmet ekološkog prava je ekološkopravni odnos koji obuhvata sledeće ekološke vrednosti: pravo na život u zdravoj životnoj sredini; pravo na održiv ekonomski razvoj u novim tehnološkim uslovima uz stalno unapređivanje kvaliteta životne sredine; pravo na racionalno korišćenje prirodnih i energetskih resursa koji obezbeđuju održivi razvoj sredine; pravo na sprečavanje, smanjivanje i prevenciju svih oblika za gađivanja životne sredine; pravo na zaštitu integriteta biosfere, uključujući i prirodne klimatske uslove i biološku raznovrsnost; pravo na dostupnost informacija o stanju životne sredine; pravo na učešće u odlučivanju o razvoju sistema zaštite životne sredine i oceni rizika planiranog razvoja po životnu sredinu i čoveka; pravo na adekvatno obrazovanje i jačanje svesti u oblasti zaštite životne sredine; pravo na ostvarivanje međunarodne saradnje; pravo na humanističko vrednovanje čoveka i njegovog razvoja (Kavran, Dragoljub, Petković, Gordana: Mesto i uloga prava životne sredine u pravnom sistemu Republike Srbije, u Kavran, D, Petković, G., „Pravo i životna sredina“, Beograd, 1997, str. 18–19 [izvor: Lilić, S. *Ekološko pravo*. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2010]).

Na međunarodnom nivou osnovni postulat regulacije ekološkog odnosa, od 1984. godine, zasnovan je na principu *Sic utere tuo ut alienum non laedas* (koristi svoje dobro tako da ne povrediš suseda), ugrađenom u član 194. Konvencije o pomorskom pravu.

Jasno je da ekološko pravo poseduje samostalno mesto u sistemu pravne nauke i pozitivnog zakonodavstva, polazeći od činjenice da ima samostalni domen (područje) primene, nezavisan od drugih pravnih grana, odnosno svoj predmet, zatim rečnik stvaran za dnjih decenija, kao i svoje a utonome principe (Joldžić, 2008)

<sup>93</sup> Svojevrsnu deklaraciju o moralnim načelima napretka čovečanstva, koja 16 opštih načela održivog razvoja grupiše u četiri celine (poštovanje života i briga o njemu, ekološka celovitost, društvena i ekonomska pravičnost i demokratija, nenasilje i mir) predstavlja Povelja o Zemlji, koju je 2000. godine usvojio UNESKO.

Nemali broj autora tvrdi da održivi razvoj do danas nije etabliran u načelo<sup>94</sup> međunarodnog prava usled nedostatka normativne sadržine (mnogi pravници kažu kako definicije<sup>95</sup> održivog razvoja u dokumentima Ujedinjenih nacija imaju opšti proklamativni karakter bez ikakvih normativnih elemenata) i neutemeljenosti u judikaturi ili pravosuđu (niti kao neposredni pravni osnov niti kao deo pravnog shvatanja koje zauzimaju sudske ili kvazisudske institucije).<sup>96</sup> Većina akata Ujedinjenih nacija o životnoj sredini koja obuhvataju i održivi razvoj ne sadrži pravila obavezujućeg karaktera. Uz to se konvencije, u kojima se izrično predviđaju obaveze država, često relativišu ili ublažavajućim formulacijama, ili izostankom ratifikacije od strane velike države.<sup>97</sup> U odsustvu normativnog ili pravno obavezujućeg odnosa, pitanje je kako da subjekti prava regulišu međusobne odnose. Bez zaokružene normativne sadržine, održivi razvoj može biti deklarativno načelo ideološkog, ne i pravnog karaktera.

Razlog za to što načelo održivog razvoja na međunarodnom planu i u unutardržavnom pravu nije propisano sa jasnom normativnom sadržinom pojedini autori (poput Ludviga Kramera, 2012) vide u tome što ono, osim ekoloških elemenata, sadrži i ekonomske i socijalne, pa se njihovo uklanjanje uzima kao neophodan uslov za utvrđivanje regulativnog pravnog karaktera načela održivog razvoja (Dudaš, 2013). Drugi, poput profesora Miloša Price s Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, jezgro načela održivog razvoja vide u prožimanju njegove ekološke, ekonomske i socijalne komponente, smatrajući da je uslov za uspostavljanje pravnog karaktera načela održivog razvoja propisivanje primata njegove ekološke i socijalne u odnosu na njegovu ekonomsku komponentu. Dodaju da bi u odnosu na zaštitu životne sredine minimum istaknutog primata podrazumevao zabranu svake ljudske delatnosti kojom se neobnovljivo troše prirodni resursi, jer bez toga načelo održivog razvoja, kako na međunarodnom planu, tako i u unutardržavnom pravu, ne može pravno premašiti nivo proklamacije bez jasnog pravnog značenja. Prica konstatuje da je odlika načela

---

<sup>94</sup> Ostavićemo po strani to što i o samoj pravnoj prirodi institucije pravnog načela u sistemu prava postoje brojne rasprave i različita shvatanja.

<sup>95</sup> Pravni autori ističu definiciju iz Deklaracije o principima međunarodnog prava koji se odnose na održivi razvoj iz 2002. godine: Cilj održivog razvoja je sveobuhvatan i integrisan pristup ekonomskim, društvenim i političkim procesima, koji ima za cilj održivo korišćenje Zemljinih prirodnih resursa i zaštitu životne sredine od koje zavisi život prirode i čoveka, kao i društveni i ekonomski razvoj, i koji nastoji da ostvari pravo svakog čoveka na odgovarajući životni standard na osnovu njegovog aktivnog, slobodnog i smislenog učešća u razvoju i pravičnoj raspodeli koristi koje iz tog razvoja slede, imajući u vidu i interese i potrebe budućih generacija.

<sup>96</sup> Održivi razvoj nije ukorenjen ni u praksi Evropskog suda pravde.

<sup>97</sup> Kjoto protokol, potpisan 1997, stupio je na snagu tek 2005, kada je ispunjen uslov da ga ratifikuje najmanje 55 država i da države koje su ga ratifikovale čine najmanje 55% zagađivača, dok ga SAD nisu ni ratifikovale.

održivog razvoja u Evropskoj uniji bez normativne sadržine i ukorenjenosti u pravnim odnosima samo izražavanje jednog pogleda na svet, i da ono, kao takvo, nije upravljeno na stvaranje neposrednih pravnih učinaka, nego na kreiranje određenih politika (Prica, 2014).

Institucionalizacija održivog razvoja u Evropsku uniju stiže s Ugovorom iz Amsterdama, u kojem se održivi razvoj proklamuje kao cilj EU, ali se ne definiše. Indikativno je da Lisabonska strategija iz 2000. nije uvidela održivi razvoj kao jedan od ciljeva Unije, što je donekle ispravljeno godinu dana kasnije Strategijom iz Geteburga, no opet bez jasnog određenja ili pravne sadržine. Stiče se utisak da je u dokumentima Evropske unije toga perioda ekonomska dimenzija bila značajno dominantna, dok se sintagma održivi razvoj koristila u političkim aktima Evropske unije za određivanje političkog okvira delovanja. Evropski savet je 2003. godine objavio 14 indikatora održivog razvoja, od kojih se samo jedan ticao životne sredine.<sup>98</sup>

Strategija održivog razvoja Evropske unije iz 2006. godine konačno čini kvalitativni iskorak i postavlja ciljeve održivog razvoja kao što su: zaštita životne sredine, društvena jednakost i kohezija, ekonomsko blagostanje i međunarodni angažman Evropske unije; ali i opredeljuje osnovna načela održivog razvoja kao: unapređenje i zaštita osnovnih ljudskih prava, međugeneracijska solidarnost, otvoreno i demokratsko društvo, učešće građana u odlučivanju, učešće privrednih subjekata i društvenih partnera u pospešivanju socijalnog dijaloga, koherentnost politike i upravljanja, integrisanost politika, upotreba najdostupnijeg znanja, načelo predostrožnosti i načelo zagađivač plaća. Strategija utvrđuje i sedam izazova: klimatske promene i čisti izvori energije, održivi transport, održiva potrošnja i proizvodnja, očuvanje prirodnih resursa i upravljanje njima, javno zdravlje, društvena inkluzija, demografski izazovi i migracije, globalno siromaštvo i izazovi održivog razvoja.

Pravni poredak Evropske unije poznaje dva tipa načela zaštite životne sredine: načela politike životne sredine, koja određuju ciljeve zaštite životne sredine (načela održivog razvoja i visokog stepena zaštite životne sredine), i načela sprovođenja zaštite životne sredine, kojima se operacionalizuju ciljevi (načela supsidijarnosti, proporcionalnosti, integrisanosti, predostrožnosti, preventivnog delovanja, otklanjanja ekološke štete na izvoru njenog nastanka i načelo „zagađivač plaća“).

---

<sup>98</sup> Figures for the future 20 years of sustainable development in Europe? A guide for citizens. EUROSTAT, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012

Evropska teorija prava uglavnom ne priznaje pravnim načelima samostalnu pravnu egzistenciju, već eventualno tek izvedeni apstraktno-normativni karakter. Odrednica uglavnom ukazuje na to da nije reč o pravilu. Primera radi, francuski sudovi su, saobražavajući kategorije pravde i pravičnosti sa duhom vremena i promenama u društvu, iznedrili načelo objektivne odgovornosti (kasnije i princip zabrane zloupotrebe prava) i našli mu pravni osnov u Francuskom građanskom zakoniku, iako je ovaj zastupao subjektivnu odgovornost, smatrajući da i objektivna odgovornost za štetu ima utemeljenje u zakonskim normama. Nemački sudovi su svojevremeno ustanovili pravna načela savesnosti i poštenja, načelo žrtve i načelo srazmernosti, i to bez izvođenja iz tada važećih normi (Milutinović, 2012).

Stoga, čini se opravdanim pitanje da li bismo mogli zaključiti da načelo održivog razvoja i bez izričitog uporišta u pravnim normama ipak zavređuje snagu pravnog načela zbog duha vremena i prirode stvari, etičkih i logičkih razloga i njegovog opšteg cilja, čime obavezuje i ponašanja i norme (što bi značilo da cilj nekog pravnog akta ima prednost nad njegovim slovom), naposljetku iz razloga determinisanosti vrednosnom utemeljenošću ljudskog delanja. U tom kontekstu, zar ne bi bilo opravdano i pitanje da li je načelo održivog razvoja, ako se već održivi razvoj u sadašnjem trenutku doživljava kao nasušna potreba čovečanstva, samo drugo ime za apriorne ljudske i društvene vrednosti, brana jakoj proizvoljnosti kada su u pitanju opstanak i dalji razvoj civilizacije, načelo koje stavlja elemente sistema i totalitet njihovih odnosa u razumnu ravnotežu, pružajući time šansu da u celovitosti sistema prava prirodno pravo bude važeće, a pozitivno pravo pravično. Jedno je sigurno, pravna načela, bilo najopštija pravno-politička, opšta pravna, bilo posebna, jesu izvor prava, osnov stvaranja i primene prava.

Dušica Palačković, profesorka Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu, konstatuje da je geneza ekološke dimenzije održivog razvoja bila put od načela održanja do načela održivog razvoja, odnosno da je načelna potreba za očuvanjem kvantitativnog nivoa prirodnih resursa najpre dopunjena zalaganjem za očuvanje kvalitativnog stepena prirodnih resursa, nakon čega je usledila dopuna načelom unapređenja i opredeljenjem da se štiti i novostvorena vrednost (unapređeni status prirodnih resursa), da bi se na kraju sadržinski uobličila u pojam održivog razvoja (Prica, 2014).

Održivi razvoj ne uređuje neposredno odnose u okviru svojih triju dimenzija, u smislu neposrednih pravila, te tako gledano nije reč o pravnom pravilu. Ipak, u pravnom poretku on predstavlja opšti

normativni okvir vrednosti koje dele njegove dimenzije i oko kojih postoji, bar načelno, univerzalna saglasnost. Zbog vrednosne funkcije, koju crpi upravo iz svojih dimenzija, održivi razvoj ima u pravnoj argumentaciji i ulogu u tumačenju normi i primeni pravnih pravila drugih oblasti prava (da li je nešto u skladu sa održivim razvojem ili nije), što mu daje snagu opšteg pravnog načela.

Sam normativni koncept održivog razvoja počiva na načelu međugeneracijske pravičnosti, odnosno na skupu odgovornosti i dužnosti u vezi sa očuvanjem osnovnih prirodnih resursa i kvaliteta životne sredine za buduće stanovnike. Kako je razvoj na svim nivoima u neraskidivoj međuzavisnosti sa zaštitom životne sredine i zato mora biti ekološki podoban, proizlazi da se sve što je u neskladu s prirodom mora zabraniti ili ograničiti na minimum. Prema Suzan Beijker, u osnovi normativnih principa koji počivaju na Brundtland izveštaju jesu zadovoljenje ljudskih potreba, naročito siromašnih, kao i zaštita životne sredine i očuvanje prirodnih resursa. Normativni principi su zajednička, ali i podeljena odgovornost, intergeneracijska jednakost, unutargeneracijska jednakost, pravednost, participacija i rodna jednakost (Baker *et al.*, 1997).

Doprinos pojmovnom uobličavanju održivog razvoja daju doktrinarna evolutivna tumačenja načela međunarodnog prava u vezi sa održivim razvojem, a posebno normativnog sadržaja načela čiju pravnu vrednost zagovara Međunarodna pravna asocijacija:

Prvo, države su dužne da prirodnim resursima na svojoj teritoriji ili u okviru svoje jurisdikcije upravljaju na racionalan, održiv i bezbedan način, tako da doprinose razvoju svojih naroda, posebno uzimajući u obzir prava urođeničkih naroda, održavanje i održivo korišćenje prirodnih resursa i zaštitu životne sredine, uključujući ekosisteme. U određivanju stope korišćenja prirodnih izvora države treba da uzmu u obzir potrebe budućih generacija. Opšta dužnost da se izbegava rasipno korišćenje prirodnih resursa i da se unapređuju politike minimalizacije otpada obuhvata sve relevantne učesnike (države, privredna društva i komponente civilnog društva).

Drugo, centralna vrednost za dostizanje održivog razvoja je su pravičnost, koja se, s jedne strane, tiče prava budućih generacija da uživaju pošten nivo zajedničke baštine (međugeneracijska pravičnost), a s druge, prava svih pripadnika trenutne generacije na pošten pristup ovlašćenju na prirodne resurse (unutargeneracijska pravičnost). Pravu na korišćenje i uživanje resursa zemlje odgovara dužnost da se uračunava dugoročni uticaj aktivnosti i da se baza resursa i globalna životna sredina održe za naredne generacije. U tom kontekstu, pojam korist obuhvata najšire



značenje, a *inter alia* za životnu sredinu, ekonomsku, društvenu i unutrašnju korist. Ostvarivanje prava na razvoj mora biti obezbeđeno ispunjavanjem potreba životne sredine i razvoja sadašnjih i budućih generacija na održiv i pravičan način. Primarna odgovornost države je da stremi uslovima pravičnosti unutar svoje populacije i da, kao minimum, obezbedi iskorenjivanje siromaštva. U Povelji Ujedinjenih nacija i Milenijumskoj deklaraciji, sve države koje su u prilici imaju dodatnu odgovornost da pomognu državama da ostvare zadatak.

Treće, države i drugi učesnici imaju opšte, ali i diferencirane odgovornosti: države su dužne da sarađuju u dostizanju globalnog održivog razvoja i u zaštiti životne sredine, a međunarodne organizacije, korporacije (posebno transnacionalne korporacije), nevladine organizacije i civilno društvo treba da sarađuju i da doprinesu globalnom partnerstvu. Industrijski koncerni imaju odgovornost i u skladu sa načelom zagađivač je onaj koji plaća. Diferencijacija odgovornosti načelno počiva na doprinosu koji je država dala nastanku problema s životnom sredinom, što ne isključuje obavezu na osnovu štete za ekonomsku i razvojnu situaciju u državi. U tom smislu, uslov je da budu prepoznate posebne potrebe i interesi država u razvoju i država u ekonomskoj tranziciji, posebno uzimajući obzir najnerazvijenije države i one pogođene štetom po životno okruženje, društvene i razvojne obzire.

Četvrto, države, međunarodne organizacije i civilno društvo, a posebno u naučnim i poslovnim zajednicama, treba da izbegavaju aktivnosti koje mogu da izazovu znatnu štetu po ljudsko zdravlje, prirodne resurse ili ekosisteme, čak i kada ta šteta nije potpuno naučno potvrđena i izvesna. Predostrožni pristup u okviru održivog razvoja, osim uvažavanja zdravlja, zaštite životne sredine i održivog korišćenja prirodnih resursa, iziskuje: podložnost sistemskoj kontroli ovlašćenja, nadležnosti i dužnosti (*accountability*) za štetu (uključujući i odgovornost države); planiranje zasnovano na jasnim kriterijumima i ciljevima; uvažavanje u proceni svih načina uticaja na životnu sredinu da se ostvario zadati cilj (uključujući i prekid zamišljene aktivnosti) i, kada je reč o aktivnostima koje mogu da izazovu ozbiljnu, dugoročnu ili nepopravljivu štetu, uspostavljanje tereta dokazivanja onih koji sprovode (ili nameravaju da sprovedu) takvu aktivnost. Proces donošenja odluke treba da uvaži načelo predostrožnosti radi upravljanja rizicima, a posebno prilikom usvajanja odgovarajućih mera čak kada odsustvo rizika izgleda naučno sigurno. Mere predostrožnosti treba da budu zasnovane na ažurnim i nezavisnim naučnim procenama i transparentne, ali ne treba da imaju za cilj ekonomski protekcionizam. Dogovaranje u oblasti održivog razvoja treba uspostaviti kao transparentan proces, u kojem je obezbeđeno učešće svih

zainteresovanih strana, uključujući nadržavne učesnike, uz dostupnost odgovarajućih pregleda sudskih tela i administrativnih akcija.

Peto, za održivi razvoj, a pre svega za njegovo dobro administriranje, neophodno je učešće javnosti kao uslov, s jedne strane, osetljivosti, transparentnosti i podložnosti sistemskoj oceni izvršne vlasti, a s druge, aktivnog angažovanja jednako osetljivih, transparentnih i podložnih sistemskom ocenjivanju organizacija civilnog društva, uključujući industrijske koncerne i sindikate. U okviru učešća javnosti posebno treba prepoznati važnost i obezbediti učešće žena u procesu održivog razvoja. Javna participacija u kontekstu održivog razvoja iziskuje delotvornu zaštitu ljudske slobode misli i izražavanja, odnosno prava da traži, dobija i daje ideje. S druge strane, zahteva i pravo na pristup odgovarajućim, celovitim i blagovremenim informacijama u posedu izvršnih vlasti i trgovine o ekonomskim i društvenim javnim politikama koje se odnose na održivo korišćenje prirodnih resursa i zaštitu životne sredine, bez nepotrebnih finansijskih tereta za podnosiocima zahteva i uz odgovarajuće uvažavanje privatnosti i poslovne poverljivosti. Participacija podrazumeva uspostavljanje određenog nivoa ovlašćenja ljudi (*empowerment*). U kontekstu održivog razvoja to iziskuje pristup delotvornom sudskom ili administrativnom postupku protiv mera države na štetu održivog razvoja, kao i delotvorne mogućnosti kompenzacije. U slučaju da je izazvana prekogranična šteta, ili je izgledno da će ona da nastupi, države treba da obezbede da pogođeni pojedinci i narodi imaju nediskriminatoran pristup istim sudskim i administrativnim postupcima kao pojedinci i narodi države iz koje je izazvana šteta koja se dogodila u toj državi.

Šesto, dobro administriranje je neophodno za progresivan razvoj i kodifikaciju međunarodnog prava u vezi s održivim razvojem. Od država i međunarodnih organizacija očekuje se: (a) usvajanje demokratskih i transparentnih procedura odlučivanja i podložnosti sistemskoj finansijskoj kontroli; (b) preduzimanje delotvornih mera protiv zvanične ili druge korupcije; (v) poštovanje odgovarajućih procesa u svojim procedurama i pridržavanju vladavine prava i ljudskih prava; i (g) pristup javnim nabavkama u skladu sa Kodeksom javnih nabavki Svetske trgovinske organizacije. Pravo na dobro administriranje država i međunarodnih organizacija imaju i civilno društvo i nevladine organizacije. Nadržavni učesnici i sami treba da budu podvrgnuti unutrašnjem demokratskom administriranju i delotvornoj podložnosti sistemskoj kontroli. Dobro administriranje, na svim nivoima donošenja odluka, iziskuje poštovanje načela Rio deklaracije o životnoj sredini i razvoju, kao i participaciju žena. Takođe, ono podstiče na korporativnu društvenu

odgovornost i društveno odgovorno investiranje, kao uslove globalnog tržišta usmerenog na poštenu distribuciju bogatstva unutar i između zajednica.

Sedmo, integrisanje je neophodno za postizanje održivog razvoja na svim nivoima administriranja (globalni, regionalni, nacionalni, podnacionalni, lokalni) i u okviru svih sektora društva, s jedne strane, kao odraz međuzavisnosti društvenih, ekonomskih, finansijskih i aspekata životne sredine i ljudskih prava u međunarodnim pravilima u vezi sa održivim razvojem i, s druge, kao odraz potreba sadašnjih i budućih generacija. Države treba da teže da reše pojave sukoba između konkurentnih ekonomskih, finansijskih, društvenih i gledišta sa aspekta životne sredine, bilo kroz postojeće institucije ili kroz uspostavljanje novih odgovarajućih institucija (Stevanović, 2016).

Za protivnike ovakvog stava održivi razvoj nije ništa više do projektovana ili zamišljena slika stvarnosti u budućnosti, koja se mehanizmima međunarodne politike i prava pokušava nametnuti državama kao normativna stvar.

Pravno poimanje održivog razvoja proizilazi iz relevantnosti nepovoljnih pokazatelja o stanju svetske populacije i o stanju životne sredine za međunarodno pravo. Postavlja se pitanje da li oni, poput mira, bezbednosti, poštovanja ljudskih prava i humanitarnog prava, uspostavljaju normativni okvir za zaštitu životne sredine i prilike za razvoj svake individue sada i u budućnosti, i to ne samo deklaratorno i programski, već uspostavljanjem pravnih instrumenata.<sup>99</sup>

Konvencija UN o dezertifikaciji zahteva od ugovornica da obrate posebnu pažnju na društveno-ekonomske činioce koji doprinose dezertifikaciji, ali propušta da direktno uredi pitanja sprečavanja kriminala u toj oblasti.

Regionalni ugovor o ribarenju, pod okriljem Konvencije UN o pravu mora i Sporazuma o praćenju zaliha ribe, takođe podržava države da razvijaju planove o saradnji u sprečavanju i postupanju sa neodrživom eksploatacijom vitalnih zaliha ribe od kojih zavisi izdržavanje određenih ribarskih zajednica.

Definicija Međunarodnog krivičnog suda obuhvata „rašireno, dugoročno i teško oštećenje životne sredine“ kao potencijalnu radnju izvršenja ratnih zločina. Iako trenutno ima ograničen domet i obuhvat, tumačenje ove odredbe može se razvijati u pravcu pojmovnog proširenja na zaštitu

---

<sup>99</sup> Indikativno je da je Sa vet bezbednosti, nakon međunarodne vojne intervencije u Iraku 2003, postupajući na osnovu Glave 7 Povelje UN, zahtevao od Generalnog sekretara UN da imenuje specijalnog predstavnika za koordinaciju za ekonomsku obnovu i održivi razvoj te zemlje.

održivog razvoja, kada je reč o prirodnim sredstvima neophodnim za održavanje i opstanak budućih generacija.<sup>100</sup>

Više nego za kršenje međunarodnog prava *stricto sensu*, međunarodni ugovori predviđaju određeni obim međunarodnog mandata za krivično sankcionisanje kršenja nekih normi u vezi sa životnom sredinom kao indirektnog krivičnog prava kada je reč o sprečavanju zagađenja iz brodova (1973/1978), sprečavanju zagađivanja mora izbacivanjem otpadaka (1972), međunarodnom prometu ugroženih vrsta divlje faune i flore (1973), ili kontroli prekograničnog kretanja opasnog otpada i njegovom smeštaju (1989) (Sands, 2002).

Savet Evrope usvojio je Konvenciju o zaštiti životne sredine kroz krivično pravo. Uloga krivičnog prava u zaštiti životne sredine u sistemu UN prepoznaje se prvenstveno u kontekstu organizovanog kriminala, u vezi s čim je usvojena preporuka da vlasti država i nadnacionalna tela treba da raspoložu ovlašćenjima za primenu širokog spektra mera i sankcija, u okviru ustavnog i zakonskog okvira i u skladu sa osnovnim načelima krivičnog prava, da bi obezbedili pridržavanje zakona o zaštiti životne sredine (Todić, 2018).

Godine 2002. Međunarodna pravna asocijacija konstatuje da održivi razvoj predstavlja globalni zadatak i poziva na participativnost u zaštiti ljudskih prava na mišljenje, izražavanje i nezavisne ideje, kao i na ovlašćenje ljudi na delotvoran sudski i administrativni postupak u kontekstu održivog razvoja. *Veliki kamen spoticanja na putu prihvatanja pravne osobenosti održivog razvoja moglo bi biti to što međunarodno pravo ne utvrđuje zaštitu pojedinca od države koja ne poštuje načela održivog razvoja.*

Kvalifikovanje održivog razvoja kao opšteg načela međunarodnog prava, u skladu sa Statutom Međunarodnog suda pravde, legitimiše se njegovim korišćenjem u mnogim nacionalnim pravnim sistemima i u međunarodnom pravu kao odrazu postojanja zajedničke svesti o *opinio iuris communis*, referencama u odlukama međunarodnih sudova i tribunala, ali pre svega njegovom opštom vrednosnom neophodnošću. Prihvatanje održivog razvoja kao izraza dužnosti da se trenutnoj generaciji obezbedi zdrav i ispunjen život i budućim generacijama poveri sredstvo da to isto urade središnja je vrednost međunarodnog prava.

---

<sup>100</sup> State-of-the-Art Review on Environment, Security and Development Co-operation; For the Working Party on Development Co-operation and Environment, OECD Development Assistance Committee, IUCN, 2002.

Prica zaključuje: Saobrazno svojoj pravnologičkoj strukturi, načelo održivog razvoja bi se moglo uporediti sa načelom vladavine prava, imajući u vidu genusni karakter, sadržinu i jako „zračće“ dejstvo načela vladavine prava na pravnu svest i tokove misli poslenika pravne nauke. Imajući to u vidu, pozitivnopravno definisanje normativne sadržine načela održivog razvoja imalo bi se očitovati u propisivanju istaknutog primata ekološke dimenzije, te sledstveno tome i ustanovljavanju, u okviru normativne sadržine načela održivog razvoja, pravnih načela, koja bi dati primat učinila delotvornim. To su načelo predostrožnosti, načelo procene uticaja na životnu sredinu i načelo srazmernosti. Na kraju, načelo održivog razvoja gotovo da ne može imati čisto regulativni pravni karakter, ali budući da se sistem zaštite životne sredine sastoji od ekološke politike i ekološkog prava, opisano utvrđivanje normativne sadržine načela održivog razvoja imalo bi objedinjavajuće „zračće“ dejstvo u pravcu celovitosti i delotvornosti dotičnog sistema, što bi nepovratno vodilo razvijanju pravne svesti i moralnom i duhovnom uzdizanju čoveka i ljudskog društva (Prica, 2014).

Neke države i međunarodne organizacije zagovaraju održivi razvoj kao novo običajno načelo međunarodnog prava, koje se uspostavlja kao obavezujuće za sve, ali određeni broj država upomo stavlja rezerve na takvo shvatanje. Ukoliko bi održivi razvoj bio pravno obavezujuće načelo međunarodnog prava (prihvaćeno ugovorom ili kao nastajući običaj), njegov normativni smisao morao bi da sadrži najmanje vrednosni zahtev adresatima da u razvojnom procesu uzimaju u obzir i zaštitu životne sredine, i obrnuto, odnosno za integraciju procesa ukupnog društveno-ekonomskog razvoja. Posvećenost integraciji razvojnih procesa dovodi do toga da počinje da se prepoznaje i pravo države da unapredi održivi razvoj koje implicira i postojanje dužnosti da se ne utiče neprimereno na nastojanja drugih da tako čine (Stevanović, 2016).

Značajna tekovina prošloga veka u međunarodnom pravu jeste ukrštanje tri tendencije: ukorenjivanje procesa globalizacije u ekonomsku praksu, što je uvećalo veze između ekonomija različitim aspektima društveno-ekonomskih aktivnosti; uočavanje tradicionalnih koncepata zasnovanih na materijalizmu i strategiji rasta kao pretnje otpornosti osobina prirode koje podržavaju život i tako opterećuju ukupnu dobrobit pojedinaca i društava; i postepeno uobličavanje ideje održivog razvoja i traganje za strategijama održivosti.

Rio Deklaracija ne pominje izričito ljudska prava u načelima održivog razvoja, ali afirmiše dužnost da se ispuni pravo na razvoj.

Deklaracija o pravu na razvoj definiše pravo ljudi na razvoj kao „neotuđivo ljudsko pravo putem koga svaki čovek i svi narodi stiču pravo učestvovanja, doprinošenja i korišćenja rezultata privrednog, društvenog, kulturnog i političkog razvoja u kome se u punoj meri mogu ostvariti sva ljudska prava i osnovne slobode“.

U Deklaraciji sa Četvrte svetske konferencije predsednika parlamenata iz 2015.<sup>101</sup> dodaje se: *Čovečanstvo čine pojedinci koji imaju prava i odgovornosti jedni prema drugima, kao i prema životnoj sredini.*

### **3.3. Zaključak poglavlja**

Pravo održivog razvoja kao kvalitetno uravnoteženi proces promena mora biti univerzalna vrednosna konstanta u svetu koji se stalno menja. Ozbiljne savremene probleme globalnog ili prekograničnog karaktera, nastale zbog mahnitog razaranja zajedničkih ili deljivih prirodnih resursa usled nezajažljive želje čoveka za ekonomskim bogaćenjem, države ne mogu rešavati same, izolovanim akcijama. Međunarodna politika i pravo pružaju neophodan okvir, ali i obavezu saradnje. Instrumentima međunarodnog prava, kao što su osnovni međunarodni ugovori ili paktovi (generički izraz koji obuhvata sve obavezujuće instrumente na međunarodnom planu: ugovore, protokole, konvencije, sporazume itd.), države dobrovoljno prihvataju određena ograničenja suverenih prava i uspostavljaju međusobna prava i obaveze povodom pitanja od zajedničkog interesa, kao što je održivi razvoj, koja se mogu rešavati isključivo zajedničkim delovanjem međunarodne zajednice.

U poglavlju 4 videćemo kako politička i pravna teorija održivog razvoja utiču na dinamiku stvaranja i usklađivanja politika i pravnih tekovina održivog razvoja Evropske unije i Srbije.

---

<sup>101</sup> Parlamenti i ciljevi održivog razvoja – priručnik za samoprocenu. Interparlamentarna unija, UNDP, 2017.

## POGLAVLJE IV

# PRAVO I PROPISI EVROPSKE UNIJE O ODRŽIVOM RAZVOJU I ZELENOJ EKONOMIJI

### *4.1. Pravni izvori Evropske unije o održivom razvoju*

Pravne tekovine Evropske unije (*acquis communautaire*) predstavljaju korpus zajedničkih prava i obaveza koji povezuju sve zemlje članice Evropske unije, a čine ga primarno i sekundarno zakonodavstvo. Primarne izvore ili primarno pravo čine: ugovori o osnivanju Evropskih zajednica i Evropske unije (osnivački ugovori: Ugovor o osnivanju Evropske unije, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije i Ugovor o EURATOM-u), izmene i dopune tih ugovora, protokoli koji su pridodati navedenim ugovorima, dodatni ugovori kojima se menjaju specifični delovi osnivačkih ugovora, ugovori o pristupanju novih država članica, međunarodni sporazumi – konvencije između država članica i sporazumi s trećim državama, nečlanicama i međunarodnim organizacijama, Povelja Evropske unije o osnovnim pravima,<sup>102</sup> i opšta pravna načela.

Sekundarno zakonodavstvo stvaraju isključivo institucije Evropske unije, uglavnom Savet ministara sa Evropskim parlamentom i Komisija, koja je i ovlašćeni predlagač sekundarnih komunitarnih akata. Institucije Evropske unije donose norme prema ovlašćenjima navedenim u osnivačkim ugovorima. Sekundarni izvori prava EU su propisani članom 288. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU). Sekundarne izvore ili sekundarno pravo čine: uredbе, direktive, opšte i pojedinačne odluke, preporuke i mišljenja. Osim uredbi, direktiva i odluka (obavezujući akti) i preporuka i mišljenja (neobavezujući akti), postoji i tzv. meko pravo (soft law), koje ne pripada formalno izvorima prava Evropske unije, ali njegovi akti proizvode pravna dejstva. To su pre svega deklaracije i rezolucije.

---

<sup>102</sup> U skladu sa članom 6. Ugovora o osnivanju Evropske unije Povelja Evropske unije o osnovnim pravima (Charter of Fundamental Rights of the European Union of 7 December 2000, as adapted at Strasbourg, on 12 December 2007) ima jednaku pravnu snagu kao osnivački ugovori.

*Sveobuhvatnosti okvira održivog razvoja Evropske unije, njenih napora da koheziono odgovara na prošle, sadašnje i buduće izazove razvoja, doprinose strateška, programska i planska dokumenta, koja su deo politike Evropske unije za održivi razvoj.*

#### **4.1.1. Strategija održivog razvoja Evropske unije**

Strategija održivog razvoja Evropske unije<sup>103</sup> doneta 2001. godine odredila je sedam prioriternih izazova za period do 2010. godine. Kako neodrživi trendovi nisu usporavali, revidirana je 2006. (ponovo 2009. godine),<sup>104</sup> kada su određena tri ključna cilja, koja će kasnije preuzeti i Strategija Evropa 2020: zaštita životne sredine, socijalna jednakost i kohezija, i ekonomski prosperitet. Godinu ranije usvojeni su vodeći principi politike održivog razvoja Evropske unije:<sup>105</sup> promocija i zaštita ljudskih prava, intrageneracijska i intergeneracijska pravičnost, otvoreno i demokratsko društvo, participativnost građana, uključenost poslovnih i socijalnih partnera, koherentnost politike i upravljanja, integracija politika, korišćenje najboljeg dostupnog znanja, princip predostrožnosti, i princip zagađivač plaća. Revidirana Strategija je odredila sedam ključnih oblasti: klimatske promene i čista energija, održivi transport, održiva proizvodnja i potrošnja, javno zdravlje, očuvanje i upravljanje prirodnim resursima, društvena inkluzija, demografija i migracija, i globalno siromaštvo i izazovi održivog razvoja.

*Od 2010. godine održivi razvoj je ugrađen u Strategiju Evropa 2020, što će, pokazaće se, imati veliki uticaj na kasniji i sadašnji odnos Evropske unije i Srbije.*

#### **4.1.2. Strategija „Evropa 2020“**

Strategija Evropa 2020,<sup>106</sup> krovni strateški dokument politike održivog razvoja EU usvojen 2010. godine, postavlja viziju evropske socijalne tržišne ekonomije za 21. vek i sadrži tri međusobno povezana prioriteta ili stuba (što je posledica usvajanja koncepta održivog razvoja u punom smislu):

---

<sup>103</sup> A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council). COM/2001/0264 final.

<sup>104</sup> Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development. COM(2009)400 final.

<sup>105</sup> Draft Declaration on Guiding Principles for Sustainable Development. COM/2005/0218 final.

<sup>106</sup> EUROPE 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth COM/2010/2020 final.



1. Pametan rast: razvoj ekonomije zasnovane na znanju i inovacijama.
2. *Održivi rast: promovisanje ekonomije koja efikasnije koristi resurse, koja je zelenija i konkurentnija* (dodajmo, i koja omogućava stvaranje uslova za zeleni rast).
3. Inkluzivni rast: podsticanje ekonomije koju odlikuje visoka stopa zaposlenosti i koja ostvaruje socijalnu i teritorijalnu koheziju, na principima decentralizacije, kooperacije i saradnje javnog i privatnog faktora i, pre svega, poboljšanja javne regulacije.

Pet glavnih ciljeva Strategije su:

1. 75% stanovništva starosti između 20 godina i 64 godine treba da bude zaposleno.
2. 3% BDP-a EU treba da bude uloženo u istraživanje i razvoj.
3. *Treba ostvariti klimatsko-energetske ciljeve „20/20/20“, uključujući i povećanje na 30% smanjenja emisija GHG, ako dozvole uslovi* (dodajmo, i stvoriti uslove za razvoj niskougljenične ekonomije).
4. Udeo onih koji prerano napuštaju školovanje treba da bude ispod 10%, a najmanje 40% mladih treba da ima stečeno tercijarno obrazovanje.
5. Broj ljudi koji su izloženi riziku od siromaštva treba smanjiti za dvadeset miliona.

Strategija je definisala i sedam ključnih inicijativa: Unija inovacija; Mladi u pokretu; Digitalna agenda za Evropu; Evropa koja efikasno koristi resurse; Industrijska politika za eru globalizacije; Agenda za nove veštine i nova radna mesta; i Evropska platforma za borbu protiv siromaštva.

U kontekstu održivog razvoja, zelenog rasta i razvoja niskougljenične ekonomije, posebno se po značaju izdvajaju inicijative 1, 4 i 5.

*Ključna inicijativa 1:* Unija inovacija – cilj: usredsređivanje politike istraživanja i razvoja i inovacija na izazove kao što su klimatske promene, energetska efikasnost i efikasno korišćenje resursa, zdravlje i starenje. Na nivou EU, ciljevi su da: – se uspostavi evropska istraživačka oblast, razvije strateški istraživački plan usmeren na izazove kao što su energetska sigurnost, transport, klimatske promene i efikasno korišćenje resursa, zdravlje i starenje, proizvodni metodi koji nisu štetni po životnu sredinu i upravljanje zemljištem, i ojačaju zajednički programi s državama članicama i regionima; – se unaprede okvirni uslovi za inovaciono poslovanje; – pokrenu „evropska partnerstva za inovacije“ između EU i nacionalnih vlada da bi se ubrzali razvoj i

razmeštanje tehnologija potrebnih za suočavanje sa uočenim izazovima; ovo prvo će uključivati: „stvaranje bioekonomije do 2020. godine“, „ključne pomoćne tehnologije koje će oblikovati industrijsku budućnost Evrope“ i „tehnologije koje će omogućiti starijim osobama da žive samostalno i budu aktivne u društvu“; – ojača i dalje razvija ulogu instrumenata EU za podsticanje inovacija (na primer, strukturnih fondova, fondova za ruralni razvoj, Okvirnog programa za istraživanje i razvoj, Okvirnog programa za konkurentnost i inovacije (CIP), Plana strateških energetske tehnologije (SET), uključujući i bližu saradnju sa Evropskom investicionom bankom i uprošćavanje administrativnih procedura da bi se olakšao pristup finansiranju, posebno za mala i srednja preduzeća i da uvede inovativne podsticajne mehanizme na tržištu emisijama ugljen-dioksida, posebno za firme koje se brzo razvijaju; – promoviše partnerstva znanja i učvrsti veze između obrazovanja, privrede, istraživanja i inovacija, uključujući i saradnju s Evropskim institutom za inovacije i tehnologiju (EIT) i promoviše preduzetništvo podržavanjem mladih inovativnih firmi.<sup>107</sup>

*Ključna inicijativa 4:* Evropa koja efikasno koristi resurse – cilj: podsticanje prelaska na ekonomiju koja efikasno koristi sve resurse i ima nisku emisiju ugljen-dioksida. Cilj je da se privredni rast razdvoji od korišćenja resursa i energije, da se smanji emisija ugljen-dioksida, poveća konkurentnost i promoviše veća energetska sigurnost. Na nivou EU, Komisija ulaže napore sa ciljem da: – mobilise finansijske instrumente EU (na primer, ruralni razvoj, strukturne fondove, Okvirni program za istraživanje i razvoj, transevropske mreže, Evropsku investicionu banku) kao deo dosledne strategije finansiranja, koja spaja privatna i javna sredstva na nacionalnom nivou i nivou EU; – ojača okvir za korišćenje tržišnih instrumenata (na primer, trgovanje emisijom gasova, revidiranje poreza u oblasti energetike, okvir državne pomoći, podsticanje šire upotrebe zelenih javnih nabavki); – predstavi predloge za modernizaciju i dekarbonizaciju u transportnom sektoru, doprinoseći povećanju konkurentnosti; to je moguće izvesti kombinacijom mera, na primer infrastrukturnih, kao što su rano razmeštanje mrežnih infrastruktura električne mobilnosti, inteligentno upravljanje saobraćajem, bolja logistika, smanjenje emisije ugljen-dioksida kod

---

<sup>107</sup> Na nacionalnom nivou države članice: – reformišu nacionalne sisteme za istraživanje, razvoj i inovacije kako bi podstakle izuzetnost i pametnu specijalizaciju, osnažile saradnju između univerziteta, istraživačke zajednice i privrede, saraduju u oblastima sa dodatom vrednošću EU, prilagođavaju nacionalne procedure za finansiranje da bi se osiguralo širenje tehnologija na celoj teritoriji EU; – obezbeđuju dovoljan broj diplomiranih naučnika, matematičara i inženjera i usmeravaju školske kurikulume na kreativnost, inovacije i preduzetništvo; – daju prioritet izdvajanjima za znanje, uključujući i poreske podsticaje i druge finansijske instrumente, radi promovisanja većeg ulaganja u istraživanje i razvoj u privatnom sektoru.

drumskih vozila i u sektorima avijacije i pomorstva, uključujući i pokretanje velike evropske inicijative „zelenih“ automobila koja će pomoći u promovisanju novih tehnologija, uključujući i električne i hibridne automobile, kombinujući istraživanja, usvajanje zajedničkih standarda i razvoj neophodne infrastrukturne podrške; – ubrza sprovođenje strateških projekata sa visokom evropskom dodatom vrednošću da bi se rešilo pitanje kritičnih uskih grla, posebno prekograničnih sekcija i intermodalnih čvorišta (gradovi, luke, logističke platforme); – uspostavi unutrašnje energetske tržište i sprovede plan strateških energetske tehnologija (SET), uz promovisanje obnovljivih izvora energije na jedinstvenom tržištu koje bi takođe bilo prioritet; – predstavi inicijativu za unapređenje evropskih mreža, uključujući Transevropske energetske mreže, idući prema evropskoj supermreži, „pametnim mrežama“ i međusobnoj povezanosti, prvenstveno obnovljivih izvora energije sa mrežom; – usvoji i sprovodi revidirani Akcioni plan energetske efikasnosti i pokrene značajan program efikasnog korišćenja resursa (podržavajući mala i srednja preduzeća, kao i domaćinstva) korišćenjem strukturnih i drugih fondova kako bi se omogućila nova finansiranja kroz postojeće visokouspešne modele inovativnih investicionih šema, što bi trebalo da pokrene promene u potrošačkim i proizvodnim obrascima; – pripremi viziju strukturnih i tehnoloških promena nužnih za prelazak na privredu sa niskom emisijom ugljen-dioksida koja efikasno koristi resurse i otporna je na klimatske promene do 2050. godine, što će omogućiti EU da ostvari ciljeve u pogledu smanjenja emisije gasova i biodiverziteta; to uključuje sprečavanje katastrofa i reakciju na njih, korišćenje mera u domenu kohezivne politike, poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i pomorske politike da bi se suočila sa klimatskim promenama, posebno merama prilagođavanja, zasnovanim na efikasnijem korišćenju resursa, što će takođe doprineti povećanju dostupnosti hrane na globalnom nivou.<sup>108</sup>

*Ključna inicijativa 5:* Industrijska politika za eru globalizacije predstavlja okvir za modernu industrijsku politiku, koja podržava preduzetništvo, usmerava industriju, promoviše

---

<sup>108</sup> Na nacionalnom nivou države članice: – postepeno odbacuju subvencije štetne za životnu sredinu, ograničavajući izuzetke samo na osobe sa socijalnim potrebama; – koriste tržišno utemeljene instrumente kao što su fiskalni podsticaji i nabavke da bi prilagodile proizvodne i potrošačke metode; – razvijaju pametnu, unapređenu i potpuno međusobno povezanu transportnu i energetske infrastrukturu i najbolje koriste informacione i komunikacione tehnologije; – omogućavaju koordinisano sprovođenje infrastrukturnih projekata unutar osnovne mreže EU, koji suštinski doprinose delotvornosti ukupnog transportnog sistema EU; – usmeravaju na urbanu dimenziju transporta u okviru koje dolazi do najvećeg zagađenja i emisije gasova; – koriste regulativu, građevinske standarde i tržišne instrumente kao što su porezi, subvencije i nabavke, kako bi se smanjila potrošnja energije i resursa, i koriste strukturne fondove za ulaganje u energetske efikasnost javnih zgrada i efikasnije recikliranje; – podstiču instrumente za uštedu energije koji mogu da podignu efikasnost u sektorima sa visokom potrošnjom energije – onih koji se za snivaju na korišćenju informacionih i komunikacionih tehnologija.

konkurentnost evropskih primarnih, proizvodnih i uslužnih delatnosti i pomaže im da iskoriste prilike koje pružaju globalizacija i zelena privreda; okvir obuhvata sve faze industrijskog procesa – koji postaje sve više internacionalan – od pristupa sirovinama do postprodajnih usluga. Na nivou EU, Komisija ulaže napore sa ciljem da: – usvoji industrijsku politiku koja stvara najbolje okruženje za održavanje i razvoj snažne, konkurentne i raznovrsne industrijske baze u Evropi i podstiče prelaz proizvodnih sektora na efikasnije korišćenje energije i resursa; – razvije horizontalni pristup industrijskoj politici kombinovanjem različitih instrumenata u domenu javnih politika (na primer, „pametno“ osmišljene propise, modernizovane javne nabavke, pravila u oblasti zaštite konkurencije i postavljanja standarda); – unapredi poslovno okruženje, posebno za mala i srednja preduzeća, između ostalog, i smanjenjem transakcionih troškova za poslovanje u Evropi, promocijom klastera i povećanjem prijemčivog pristupa finansijama; – promovise restrukturisanje sektora sa poteškoćama u smeru aktivnosti okrenutih prema budućnosti, između ostalog i brzim preraspoređivanjem kvalifikovane radne snage u nove sektore i tržišta sa visokim rastom, kao i podrškom u okviru režima državne pomoći EU i/ili Evropskog fonda za ublažavanje posledica globalizacije; – promovise tehnologije i proizvodne metode koje smanjuju upotrebu prirodnih resursa i povećavaju ulaganje u postojeće prirodne resurse EU; – promovise pristup malih i srednjih preduzeća međunarodnim tržištima; – obezbedi da transportne i logističke mreže omoguće industriji širom Unije delotvoran pristup jedinstvenom tržištu i međunarodnim tržištima; – razvija delotvornu svemirsku politiku kako bi obezbedila alate za suočavanje sa nekim ključnim globalnim izazovima, a naročito za dovršavanje projekta „Galileo“ i programa „Globalno praćenje za životnu sredinu i bezbednost“ (GMES); – poboljša konkurentnost evropskog sektora turizma; – revidira propise kako bi se podržao prelaz uslužnog i proizvodnog sektora na veću efikasnost u korišćenju resursa, uključujući i efikasnije recikliranje; poboljša način funkcionisanja sistema usvajanja evropskih standarda kako bi evropski i međunarodni standardi doprineli dugoročnoj konkurentnosti evropske industrije.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Na nacionalnom nivou države članice: – unapređuju poslovno okruženje, posebno za inovativna mala i srednja preduzeća, između ostalog, i kroz javne nabavke, kako bi se podržali podsticaji za inovacije; – unapređuju uslove za primenu prava intelektualne svojine; – smanjuju administrativno opterećenje za kompanije i poboljšavaju kvalitet privrednog prava; – blisko sarađuju sa zainteresovanim stranama iz različitih sektora (preduzećima, sindikatima, akademskom zajednicom, nevladinim organizacijama, udruženjima potrošača) da bi identifikovale uska grla i razvile zajedničku analizu o tome kako očuvati snažnu industrijsku bazu i bazu znanja i omogućiti da EU predvodi globalni održivi razvoj.

Deset integrisanih smernica daje uputstva za zemlje članice kako da definišu i implementiraju svoje programe, a objedinjuju Opšte smernice ekonomskih politika država članica i Smernice za zapošljavanje. Integrisane smernice su:

1. Obezbeđivanje kvaliteta i održivosti javnih finansija.
2. Rešavanje makroekonomskih debalansa.
3. Smanjivanje debalansa disproporcija u evro zoni.
4. Optimizovanje podrške za istraživanje, razvoj i inovacije, jačanje trougla znanja i oslobađanje potencijala digitalne ekonomije.
5. Poboljšanje efikasnosti resursa i smanjenja emisije GHG.
6. Poboljšanje poslovnog i potrošačkog okruženja i modernizacija industrijske baze.
7. Povećanje participacije – učešća na tržištu rada i smanjenje strukturne nezaposlenosti (usled raskoraka između ponude i potražnje).
8. Razvijanje kvalifikovane radne snage odgovarajući na potrebe tržišta rada, unapređenje kvaliteta posla i celoživotno učenje.
9. Poboljšanje performansi sistema obrazovanja i obuke na svim nivoima i povećanje učešća u visokom obrazovanju.
10. Promovisanje socijalne inkluzije i borba protiv siromaštva.

### **4.1.3. Nova razvojna agenda Evropske unije**

Kao odgovor na Agendu 2030, Evropska unija je 2016. donela Paket za održivi razvoj Evropske unije, koji predvodi razvojna agenda Dalji koraci za održivu evropsku budućnost,<sup>110</sup> koja daje prikaz ciljeva i principa održivog razvoja i načina na koji su iz Agende 2030 transponovani u politiku Evropske unije.

---

<sup>110</sup> Next steps for a sustainable European future: European action for sustainability.COM(2016)390 final.  
Videti i: The new European consensus on development: Our World, our Dignity, our Future. Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission (2017/C 210/01).  
Kao i: P8\_TA(2017)0315 Mere EU za održivost, Rezolucija Evropskog parlamenta o merama EU za održivost (2017/2009(INI)) (2018/C 334/18).

Tabela 2 – Ciljevi održivog razvoja i referentni okvir politika Evropske unije

<b>Ciljevi održivog razvoja</b>	<b>Referentni okvir politika Evropske unije</b>
1. Svet bez siromaštva	Strategija Evropa 2020, Strategija o invaliditetu 2010–2020, Zajednička poljoprivredna politika, Zajednička politika ribarenja, Kohezionna politika, Politika civilne zaštite
2. Svet bez gladi	Zajednička poljoprivredna politika, Zajednička politika ribarenja, Program Hrana 2030 (Food 2030), Sedmi akcioni plan životne sredine, Strategija biodiverziteta 2020, Klimatsko-energetski okvir 2030.
3. Dobro zdravlje	Politika Zdravlje 2020, Treći EU program za zdravlje 2014–2020, Strategija za mlade, Strategija o invaliditetu, Politika životne sredine, Kohezionna politika
4. Kvalitetno obrazovanje	Agenda o novim veštinama, Strategija za obrazovanje i obuke (ET 2020), Strategija Evropa 2020, Kohezionna politika, Zajednička poljoprivredna politika
5. Rodna ravnopravnost	Strategija rodne ravnopravnosti 2016–2019, Kohezionna politika
6. Čista voda i sanitarni uslovi	Sedmi akcioni plan životne sredine, Politika vodnih resursa, Politika smanjenja aero-zagađenja, Strategija adaptacije na klimatske promene, Zajednička poljoprivredna politika, Kohezionna politika, Politika zdravlja i bezbednosti hrane
7. Dostupna i obnovljiva energija	Energetska zajednica, Strategija energetske zajednice, Strategija Evropa 2020, Klimatsko-energetski paket 2030, Integrisani strateški energetske-tehnološki plan (SET Plan), Politika digitalizacije, Program Plavi rast (Blue growth), Kohezionna politika, Zajednička poljoprivredna politika
8. Dostojanstven rad i ekonomski rast	Strategija Evropa 2020, Investicioni plan za Evropu, Paket cirkularne ekonomije, Energetska unija, Sedmi akcioni plan za životnu sredinu, Kohezionna politika, Zajednička poljoprivredna politika, Zajednička politika ribarenja, Program Plavi rast
9. Industrija, inovacije i infrastruktura	Investicioni plan za Evropu, Politika transevropskih mreža, Energetska zajednica, Programi ruralnog razvoja Zajedničke poljoprivredne politike, Paket cirkularne ekonomije, Klimatsko-energetski okvir 2030, Strategija adaptacije na klimatske promene, Kohezionna politika
10. Smanjenje nejednakosti	Strategija Evropa 2020, Agenda za migracije, Agenda za nove veštine, Kohezionna politika, Politika civilne zaštite

<b>Ciljevi održivog razvoja</b>	<b>Referentni okvir politika Evropske unije</b>
11. Održivi gradovi i zajednice	Kohezijska politika, Urbana agenda za Evropu, Sedmi akcioni plan za životnu sredinu, Paket za čist vazduh, Paket cirkularne ekonomije, Strategija zelene infrastrukture, Paket o pijaćoj vodi i tretmanu otpadnih voda, Okvir za energetske performanse zgrada, Klimatsko-energetski okvir 2030, Akcioni plan za smanjenje rizika od katastrofa na osnovu Sendaj okvira
12. Odgovorna potrošnja i proizvodnja	Energetska zajednica, Paket za eko-dizajn, Sedmi akcioni plan za životnu sredinu, Strategija šumarstva, Paket cirkularne ekonomije, Okvir za javne nabavke, Okvir REACH (Politika o hemikalijama), Politika industrijske digitalizacije, Zajednička poljoprivredna politika (Okvir za organsku proizvodnju), Zajednička politika o ribarenju, Kohezijska politika, Mapa puta ka niskougljeničnoj ekonomiji 2050.
13. Akcija za klimu	Klimatsko-energetski okvir 2030, Energetska zajednica, Strategija Evropa 2020, Politika trgovine emisijama, Paket cirkularne ekonomije, Bela knjiga transporta, Strategija adaptacije na klimatske promene, Strategija zelene infrastrukture, Paket o poplavama, Akcioni plan za smanjenje rizika od katastrofa na osnovu Sendaj okvira, Mehanizam civilne zaštite, Strategija bioekonomije, Zajednička poljoprivredna politika
14. Život pod vodom	Zajednička politika ribarenja, Sedmi akcioni plan za životnu sredinu, Strategija za priobalje i mora, Direktive o pticama i staništima, Mehanizam civilne zaštite, Politika istraživanja i inovacija, Strategija biodiverziteta 2020, Okvir za vodne resurse, Paket za zaštitu divljeg sveta, Politika smanjenja aero-zagađenja, Okvir REACH (Politika o hemikalijama)
15. Život na zemlji	Sedmi akcioni plan za životnu sredinu, Strategija biodiverziteta 2020, Direktive o pticama i staništima, Strategija šumarstva, Regulatorna o seči šuma, Politika vodnih resursa, Zajednička poljoprivredna politika, Strategija o zaštiti zemljišta, Klimatsko-energetski okvir 2030, Strategija adaptacije na klimatske promene, Akcioni plan protiv krijumčarenja divljih životinja, Akcioni plan za smanjenje rizika od katastrofa na osnovu Sendaj okvira, Kohezijska politika
16. Mir, pravda i snažne institucije	EU povelja o osnovnim pravima, Politika procene uticaja na životnu sredinu, EU paket Arhuske konvencije, Agenda bezbednosti, Kohezijska politika

Ciljevi održivog razvoja	Referentni okvir politika Evropske unije
17. Partnerstvom do cilja	Strategija Evropa 2020, Politika društveno odgovornog poslovanja, Program mreža zelene diplomatije (GDN), Inicijativa Pregled implementacije politike životne sredine, Kohezijska politika, Strategija „Trgovina za sve“ <sup>111</sup>

*Prethodna tabela, između ostalog, pokazuje da je politika održivog razvoja Evropske unije ne samo složena, holistička, međusektorska, sveobuhvatna; ona je pre svega kohezijska, prema unutra i prema spolja.*

*Zaključujemo da je održivi razvoj vodeće prožimajuće pitanje politika Evropske unije<sup>112</sup> (sa Agendom 2030 to svakako postaje u konačnom smislu) i naslućujemo da ništa manje neće biti traženo od Srbije na njenom putu ka članstvu, pre svega, zato što u održivosti Unija ne vidi samo razvoj nego i bezbednost i sigurnost za svoje građane, životnu sredinu i ekonomiju. Sve javne politike u Evropskoj uniji posmatraju se kroz prizmu održivosti.*

Važnost kohezijske politike prepoznao je nedavno i domaći zakonodavac i započeo rad na pripremi Zakona o sistemu za upravljanje kohezijskom politikom u Srbiji, prvi takve vrste, jer je uvideo potrebu da u pravni sistem uvede pravila i procedure ove politike.

Da bi se razumeo pristupni proces Srbije, važno je spoznati da Evropska unija održivom razvoju uvek pristupa postizanjem konsenzusa o razvojnim agendama, međusektorskim projektima, sektorskom politikom i inicijativom, operacionalizacijom politika i odgovarajućih fondova (Kronja, 2015) i primenom upravljačkih instrumenata. U tom kontekstu, pravac daju osnovna regulatorna akta Evropske unije u vezi sa Strategijom Evropa 2020 i Novom razvojnom agendom.<sup>113</sup>

<sup>111</sup> O ispunjenosti ciljeva održivog razvoja u EU videti Izveštaj: Sustainable development in the European Union – Monitoring Report on Progress Towards the SDGs in an EU Context, 2017 edition, Statistical books, EUROSTAT.

<sup>112</sup> European Union – Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy, 2016.

<sup>113</sup> Increasing the impact of EU Development Policy: An Agenda for Change. COM/2011/0637 final.

Regulation EU 2017/1601 of the European Parliament and of the Council establishing the European Fund for Sustainable Development (EFSD), the EFSD Guarantee and the EFSD Guarantee Fund. *OJL 249*.

Regulation (EU) No 233/2014 of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation for the period 2014–2020. *OJL 77*.

A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries. COM/2014/0263 final.

Trade, Growth and World Affairs Trade Policy as a core component of EU's 2020 strategy. COM/2010/0612 final.

U smislu održivog razvoja, treba pomenuti i:

A decent Life for all: from vision to collective action. COM/2014/0335 final,



Kao primere kohezione politike sa fokusom na izgradnji i razvoju mogućnosti, uslova, kapaciteta i prilika za održivi razvoj i zeleni rast, a od neupitnog značaja po Srbiju i njeno okruženje, mogu se izdvojiti tri strategije Evropske unije: Strategija za Jugoistočnu Evropu, Strategija za Dunavski region i Strategija za Jadransko-jonski region. Razvojni stubovi Strategije za Jugoistočnu Evropu su: integrisan rast, pametan rast, održivi rast i inkluzivan rast, kao i upravljanje rastom. Strategija za Dunavski region obuhvata četiri povezane oblasti: zaštitu životne sredine, povezivanje i jačanje regiona i izgradnju prosperitetnog društva. Strategija za Jadransko-jonski region takođe stoji na četiri stuba: plavi rast, kvalitet životne sredine, povezivanje regiona i održivi turizam.

## ***4.2. Tematska područja i regulatorni okvir za razvoj zelene ekonomije***

Kao što je već nagovešteno u poglavlju 2, *ključna tematska područja za razvoj zelene ekonomije jesu politika klimatskih promena, energetika, upravljanje otpadom, politika zaštite životne sredine, poljoprivreda, transport i građevinarstvo*, dok se zeleni rast oslanja na tri međusobno dopunjujuća, prožimajuća i uslovljavajuća stuba: zelenu ekonomiju, cirkularnu ekonomiju i niskougljeničnu ekonomiju.

### **4.2.1. Politika klimatskih promena Evropske unije**

Politika klimatskih promena Evropske unije počiva na nekoliko ciljno povezanih strateških dokumenata, koji uspostavljaju okvir za dugoročno političko institucionalno delovanje u svim sektorima značajnim za zeleni ili niskougljenični rast, i ostvarenje univerzalnog cilja zadržavanja globalnog zagrevanja ispod 2°C u poređenju s preindustrijskim temperaturama.

#### **4.2.1.1. EU 2020 klimatsko-energetski paket**

---

A decent Life for all: Ending poverty and giving the world a sustainable future. COM/2013/092 fina,1  
Contributing to Sustainable Development: Role of Fair Trade and non-governmental trade-related sustainability assurance schemes. COM/2009/0215 final.

Pod EU klimatsko-energetskim paketom 2020 podrazumevamo set regulative iz 2009, čija je svrha da obezbedi pravni okvir za dostizanje ciljeva u oblasti klime i energije za 2020. godinu, koji su poznatiji kao ciljevi 20-20-20:

- smanjenje emisija GHG za 20% u odnosu na nivo iz 1990;
- povećanje udela potrošnje energije iz obnovljivih izvora na 20%;
- povećanje energetske efikasnosti za 20%.<sup>114</sup>

*Strategija za konkurentnu, održivu i bezbednu energiju*<sup>115</sup> zasniva se na pet prioriteta: ograničavanje upotrebe energije u Evropi; izgradnja panevropskog integrisanog energetskog tržišta; osnaživanje potrošača i postizanje najvišeg nivoa bezbednosti i sigurnosti; jačanje leaderske uloge Evrope u razvoju energetske tehnologije i inovacija; i jačanje eksternih dimenzija energetskog tržišta EU. Ovi ciljevi predstavljaju integrisan pristup EU politici klime i energije u nameri da Evropa postane energetski visokoeffikasna ekonomija sa niskim emisijama ugljenika.

Ciljevi počivaju na četiri komplementarna zakonodavna akta: *Sistemu EU ETS*, *Odluci o zajedničkim naporima*, *Direktivi o OIE* i *Direktivi o hvatanju i skladištenju ugljenika*.

1. *Sistem trgovine emisijama (EU ETS)* ključni je instrument za smanjenje emisija GHG na isplativ način i oslanja se na Direktivu o trgovini emisijama. Cilj jedinstvenog ograničenja emisionih jedinica na nivou EU, umesto ranijih nacionalnih ograničenja, je da do 2020. emisije budu 21% ispod nivoa iz 2005. godine.
2. *Odluka o zajedničkim naporima* obuhvata nacionalne ciljne vrednosti država članica za emisije koje ne potpadaju pod EU ETS, kao što su emisije iz sektora zgradarstva, poljoprivrede, otpada i transporta, koji čine oko 55% ukupnih emisija u EU. Nacionalni ciljevi se kreću od 20% smanjenja emisija u najbogatijim državama članicama do 20% povećanja emisija u najmanje bogatim državama članicama. Države članice dostavljaju godišnje izveštaje o svojim emisijama u skladu sa EU monitoring mehanizmom.
3. *Direktiva o obnovljivim izvorima energije* obavezuje države članice da povećaju udeo OIE u svojoj potrošnji energije do 2020. godine. Nacionalni ciljevi se kreću u rasponu 10–49%. Direktiva ima za cilj i da smanji zavisnost EU od energije iz uvoza.

---

<sup>114</sup> Poseban cilj – dostizanje 10% učešća obnovljivih izvora energije u sektoru sa obraćaja.

<sup>115</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Energy 2020: A strategy for competitive, sustainable and secure energy. COM/2010/0639 final.

4. *Direktiva o hvatanju i skladištenju ugljenika* stvara pravni okvir za ekološki bezbednu primenu tehnologija za hvatanje i skladištenje ugljenika, što podrazumeva hvatanje ugljen-dioksida koji se ispušta iz industrijskih procesa i skladištenje u podzemne geološke formacije gde ne doprinosi globalnom zagrevanju.

Plan Evropske unije za energetska efikasnost iz 2011. godine daje pravac za primenu mera energetske efikasnosti posebno u sektorima zgradarstva, transporta i javnom sektoru, kao sektorima sa značajnim potencijalom za uštedu energije, te predlaže mere: povećanje stope renoviranja; uvođenje energetskih kriterijuma u sve procese javnih nabavki poslova, usluga i proizvoda; razvijanje finansijskih programa koji podržavaju projekte iz oblasti energetske uštede; unapređenje održivosti saobraćaja; i smanjenje naftne zavisnosti.<sup>116</sup>

#### **4.2.1.2. Klimatsko-energetski okvir Evropske unije 2030.**

Klimatsko-energetski okvir 2030 Evropske unije služi kao integrisana politička platforma za izgradnju koordinisanog delovanja država članica u oblasti klime i energije za period do 2030. godine, sa opredeljenjem da se evropska ekonomija dalje razvija kao privreda sa niskim emisijama ugljen-dioksida, jer je procenjeno da će samo takva biti kompetitivna, bezbedna i održiva. U tu svrhu su postavljena tri strateška cilja:

- smanjenje emisije GHG za najmanje 40% (ispod nivoa iz 1990);<sup>117</sup>
- povećanje udela OIE za najmanje 27% (u ukupnoj potrošnji energije);
- povećanje EE za najmanje 27% (na osnovu Direktive 2012/27/EU o energetske efikasnosti).

Za sektorski cilj +27% energetske efikasnosti do 2030. predviđene su sledeće mere: poboljšanje energetske bezbednosti, uz niskougljeni i konkurentni energetski sistem; promovisanje diverzifikacije uvoza i održivog razvoja domaćih izvora energije; povećanje investiranja u neophodnu infrastrukturu; promovisanje uštede energije krajnje potrošnje; podržavanje istraživanja i inovacija; poboljšanje pouzdanosti investitora uz jasne signale o političkom i

---

<sup>116</sup> COM(2011) 109 final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions: Energy Efficiency Plan 2011 SEC(2011)280 final SEC(2011)277 final SEC(2011)275 final SEC(2011)276 final SEC(2011)278 final SEC(2011)279 final.

<sup>117</sup> Prema reformisanom sistemu EU trgovine emisijama, umesto opadajuće stope od 1,74% do 2020, granične vrednosti emisija opadaće za 2,2% na godišnjem nivou da bi se postigao cilj smanjenja emisije GHG od 43% do 2030.

zakonodavnom okviru; povećanje energetske efikasnosti zgrada; postizanje strukturnih promena u sistemu proizvodnje električne energije.

Angažovanost i primena politika i mera na ostvarivanju ovih ciljeva trebalo bi da obezbede pristupačnu energiju za sve potrošače, bezbednost u snabdevanju energijom, smanjenje zavisnosti od uvoza energije i, što je krucijalno važno, nove mogućnosti za razvoj i otvaranje (zelenih) radnih mesta.

#### **4.2.1.3. Mapa puta 2050 ka niskougljeničnoj ekonomiji Evropske unije**

Mapa puta Evropske unije 2050<sup>118</sup> je skup planskih politika koje bi trebalo da omoguće EU da znatno smanji emisiju GHG, da održivo koristi resurse, da razvije niskougljeničnu ekonomiju, implementira čiste tehnologije u sve privredne sektore i da se uspešno prilagodi klimatskim promenama.

*Strategija za prelaz na konkurentnu niskougljeničnu ekonomiju u 2050. godini*<sup>119</sup> predviđa smanjenje emisije GHG do 2050. godine na nacionalnom nivou za 80% u odnosu na nivoe iz 1990,<sup>120</sup> i to na ekonomski isplativ način, u čemu učestvuju svi sektori. Sugerise se da se tranzicija ka niskougljeničnoj ekonomiji odvija na inovacijama, zelenom rastu i energetskej efikasnosti kao ključnom pokretaču, i da generise potrebu za OIE, energetski efikasnim građevinskim materijalima, hibridnim električnim vozilima, opremom za pametne mreže, proizvodnjom struje sa niskim sadržajem ugljenika i razvojem tehnologija za hvatanje i skladištenje ugljenika.

Mapa puta označava energiju, transport, industriju i poljoprivredu kao ključne oblasti politike, kojima se hitno i dosledno treba baviti, ojačati ih i koordinisati, kako bi se postigao opšti cilj. Prema faznom pristupu, postavljene su intermedijarne prekretnice od –40% emisije štetnih gasova sa efektom staklene bašte u 2030. i –60% u 2040. godini (pri čemu je 1990. uzeta kao polazna linija), sa ciljem da se postepeno postigne konačni cilj ublažavanja i testira nivo ambicija tokom trajanja procesa.

---

<sup>118</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Energy Roadmap 2050. COM/2011/0885 final.

<sup>119</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050. COM/2011/0112 final.

<sup>120</sup> Razvijene zemlje su se obavezale na čak 80–95% smanjenja emisije GHG.

Tabela 3 – Sektorske perspektive

<b>GHG smanjenje u odnosu na 1990.</b>	<b>2005.</b>	<b>2030.</b>	<b>2050.</b>
Ukupno:	-7%	od -40 do - 44%	od 79 do -82%
<b>Sektori</b>			
Energetika (CO <sub>2</sub> )	-7%	od -54 do - 68%	od -93 do - 99%
Industrija (CO <sub>2</sub> )	-20%	od -34 do - 40%	od -83 do - 87%
Transport (uklj. CO <sub>2</sub> avijacija, isklj. pomorski)	+30%	od +20 do -9%	od -54 do - 67%
Stanovanje i usluge (CO <sub>2</sub> )	-12%	od -37 do - 53%	od -88 do - 91%
Poljoprivreda (ne-CO <sub>2</sub> )	-20%	od -36 do - 37%	od -42 do - 49%
Druge ne-CO <sub>2</sub> emisije	-30%	od -72 do - 73%	od -70 do - 78%

Izvor: ec.europa.eu

Za cilj -60% emisije GHG u sektoru transporta do 2050. planirane su sledeće mere: promovisanje novih tehnologija u vozilima, koje ne utiču nepovoljno na klimu (engl. climate-friendly); fokusiranje na investiranje u inovacije i tehnologiju; promovisanje investicija u čistu, inteligentnu mrežu gradskog transporta; poboljšanje visokokvalitetnih usluga i sredstava javnog transporta; investiranje u multimodalna međugradska putovanja i saobraćaj; razvijanje novih i održivih goriva i poboljšanje kvaliteta goriva i ekonomičnosti; poboljšanje efikasnosti transporta i korišćenja infrastrukture putem informacionih sistema i tržišnih podsticaja; povećanje bezbednosti na putevima i bezbednosti transporta; usvajanje mešovitih strategija (npr. kroz planove urbane mobilnosti) uključujući urbanističko i prostorno planiranje, šeme cena, efikasne transportne usluge, infrastrukturu za dopunu za alternativna goriva.

Kao što i Mapa puta naglašava, niskougljenični razvoj se neće posmatrati kao izolovana politička

oblast, već, što je to slučaj i sa klimatskim promenama, kao međusektorska tema.<sup>121</sup> Stoga, njegovi ciljevi ublažavanja zahtevaju integrisani pristup, koji uključuje sve oblasti politike koje će biti direktno ili indirektno pogođene, a koje će sve doprineti, respektivno, u skladu s njihovim emisijama štetnih gasova sa efektom staklene bašte i potencijalima ublažavanja, do ukupnog cilja smanjenja.

Niskougljenični razvoj promovise prelazak na dekarbonizaciju uklapanjem ciljeva za smanjenje emisija GHG do 2050. sa sledećim ciljevima: zeleni (ekonomski) podsticaj, inovacioni i tehnološki napredak, zaštita biodiverziteta i zdravlja ljudi, smanjenje zavisnosti od fosilnih goriva u širem kontekstu poboljšanja energetske sigurnosti i nezavisnosti u snabdevanju energijom. U takvom okviru, podizanje svesti, promena ponašanja potrošača ka održivim izborima, eko-kompatibilni načini proizvodnje i učešće javnosti u donošenju odluka smatraju se strateškim međusektorskim sredstvima za postizanje niskougljeničnog razvoja. Mapa puta, kao krovni političko-strateški okvir Agende razvoja Evropske unije, u praksi se implementira putem posebnih sektorskih propisa.

#### **4.2.2. EU sistem trgovine emisijama**

Sistem trgovine emisionim jedinicama je sredstvo za smanjenje emisija GHG iz industrijskog sektora. Sistem obuhvata više od 10.000 industrijskih postrojenja i postrojenja za proizvodnju električne energije, i funkcioniše po principu – uhvati i trguj (engl. cap and trade): *Cap* označava ukupnu količinu određenih GHG koju može da emituje postrojenje u okviru sistema; vrednost *cap* se tokom vremena smanjuje što vodi i smanjenju emisija; u okviru *cap* kompanije dobijaju ili kupuju emisione jedinice, s kojima mogu da trguju među sobom, shodno potrebama; takođe, u mogućnosti su da na međunarodnom tržištu kupe ograničeni broj kredita koji proističu iz projekata koji doprinose smanjenju emisija; *cap* ukupnog broja emisionih jedinica koje su dostupne na tržištu osigurava njihovu vrednost; na kraju godine, postrojenja moraju da osiguraju dovoljno emisionih

---

<sup>121</sup> Možemo reći da Strateški okvir niskougljeničnog razvoja EU čine sledeća dokumenta: COM (2010) 2020fin Evropa 2020 – Strategija za pametan, održiv i inkluzivan rast; COM (2008) 13fin EU Komunikacija od 2020 do 2020. godine Evropska prilika za klimatske promene (2008); COM (2011) 112fin EU Komunikacija o Mapi puta za prelazak na konkurentnu niskougljeničnu ekonomiju 2050 (2011); COM (2011) 885fin EU Komunikacija o Energetskoj mapi puta 2050. godine (2011); COM (2011) 144fin Bela knjiga EU o Mapi puta za jedinstveno evropsko transportno područje – Ka konkurentnom i resursno efikasnom transportnom sistemu (2011); COM (2013) 169fin Zelena knjiga EU okvira za klimatsku i energetska politiku 2030. godine (2013); COM (2014) 15fin EU Komunikacije o Političkom okviru za klimu i energiju u periodu 2020–2030. godine (2014).

jedinica kako bi pokrili njihove ukupne godišnje emisije GHG; u suprotnom, plaćaju penale; u slučaju da kompanija uspešno smanji godišnje emisije, ima pravo da zadrži višak emisioh jedinica koje se mogu iskoristiti za podmirivanje budućih potreba ili za prodaju drugim kompanijama; fleksibilnost koju omogućava trgovina odnosi se na činjenicu da se emisije smanjuju u slučaju kada je taj trošak smanjenja isplativiji.

EU ETS obuhvata: CO<sub>2</sub> poreklom iz proizvodnje električne i toplotne energije; industrijskog sektora koji u većem obimu koristi energiju, poput rafinerija, čeličana i proizvodnje gvožđa, aluminijuma, metala, cementa, kreča, stakla, keramike, pulpe, papira, kartona, kiselina i organskih materija; sektora vazdušnog saobraćaja; N<sub>2</sub>O iz proizvodnje azotne, adipinske, glikolne i glioksilne kiseline; i PFCs iz proizvodnje aluminijuma.

Važnost EU ETS, čiji je fokus na onim emisijama za koje može da se obavlja monitoring, izveštavanje i verifikacija (MVR), ogleda se i u tome što je uspostavljanjem cene ugljenika, a samim tim i dodeljivanjem finansijske vrednosti svakoj toni sačuvanih emisija, učinio da se pitanje klimatskih promena nađe u finansijskim planovima korporativnog sektora; u vezi s tim, dovoljno visoka cena ugljenika doprinosi investiranju u čistije tehnologije sa niskim emisijama ugljenika. Sistem je trenutno u trećoj fazi koja traje do 2020, dok će planirani četvrti period obuhvatiti period 2021–2027. godine.

### **4.2.3. Monitoring mehanizam**

Efikasan monitoring, izveštavanje i verifikacija (MRV) emisija GHG utemeljeni su u Odluci o GHG monitoring mehanizmu, uspostavljenoj još 1993, revidiranoj 2004. u pripremi EU za ispunjavanje obaveza prema Kjoto protokolu. Ključni ciljevi Odluke su: – monitoring svih antropogenih emisija GHG obuhvaćenih Kjoto protokolom na nivou država članica; – procena napretka sa ciljem ispunjavanja obaveza smanjenja emisija GHG pod Konvencijom i Kjoto protokolom; – sprovođenje Konvencije i Kjoto protokola kada su u pitanju nacionalni program, inventari, nacionalni sistemi i registri na nivou EU i država članica, kao i relevantne procedure u okviru samog Protokola; i – obezbeđivanje blagovremenosti, celovitosti, tačnosti, konzistentnosti, komparabilnosti i transparentnosti u izveštavanju od strane EU i država članica prema Konvenciji.

Nova Uredba o monitoring mehanizmu (MMR), koja je stupila na snagu 2013, omogućava pravnu osnovu za sprovođenje revidiranih nacionalnih obaveza iz klimatsko-energetskog paketa iz 2009. godine. Uredba br. 2013/525/EU o mehanizmu za praćenje i izveštavanje o emisijama gasova staklene bašte i izveštavanje o drugim informacijama na nacionalnom i nivou EU, relevantnim za klimatske promene,<sup>122</sup> određuje osnovna pravila i zahteve za smanjenje emisije GHG s obzirom na to da uspostavlja mehanizam za praćenje i izveštavanje o emisijama GHG od strane zemalja članica radi kontinuiranog procenjivanja njihovog napretka u postizanju ciljeva ublažavanja. Mehanizam praćenja i izveštavanja sprovodi se preko godišnjeg inventara emisija GHG, dvogodišnjih izveštaja i periodičnih nacionalnih izveštaja, kao i Strategije niskougljeničnog razvoja. Obavezni sadržaji, obim, rokovi i zahtevi ovih nacionalnih izveštaja i inventara utvrđeni su u skladu s pravnim okvirom UNFCCC koji se realizuje primenjivim Smernicama IPCC. Izveštava se o:

- strategijama razvoja sa niskim emisijama ugljen-dioksida na nivou EU i država članica;
- finansijskoj i tehničkoj pomoći državama u razvoju, kao i obavezama koje proističu iz Kopenhagen Akorda (2009) i Sporazuma iz Kankuna (2010);
- korišćenju prihoda od trgovine emisijama u okviru EU ETS;
- emisijama i uklanjanju GHG iz sektora korišćenja zemljišta, prenameni korišćenja zemljišta i šumarstva (LULUCF);
- prilagođavanju država članica na izmenjene klimatske uslove.

Sistem praćenja i izveštavanja koji je ustanovljen Uredbom ima za cilj postizanje sledećih ciljeva:

- obezbeđenje blagovremenosti, transparentnosti, tačnosti, doslednosti, uporedivosti i potpunosti (TACCC) izveštavanja od strane EU i njenih zemalja članica Sekretarijatu UNFCCC-a (npr. ispunjavanje ciljeva kvaliteta dosledno smernicama IPCC-a za izveštavanje);
- izveštavanje i verifikovanje informacija vezanih za obaveze Unije i njenih zemalja članica u skladu sa UNFCCC, Protokolom iz Kjota i odlukama koje su usvojene u njemu i ocenom napretka u ostvarivanju tih obaveza;
- praćenje i izveštavanje o svim antropogenim emisijama prema izvorima i uklanjanjima, kao

---

<sup>122</sup> Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and for reporting other information at national and Union level relevant to climate change and repealing Decision No 280/2004/EC.



i prema snižavanju štetnih gasova sa efektom staklene bašte koje nisu regulisane Montrealskim protokolom o supstancama koje oštećuju ozonski omotač u zemljama članicama;

- praćenje i izveštavanje o akcijama koje su zemlje članice preduzele da bi se prilagodile neizbežnim posledicama klimatskih promena na ekonomičan način;
- izveštavanje o strategijama niskougljeničnog razvoja EU i njenih zemalja članica i o njihovim ažuriranjima.

Dok su sektori obuhvaćeni EU ETS direktivom energetika, industrija i vazdušni saobraćaj, dotle Uredba MMR obuhvata emisije GHG is svih ostalih relevantnih sektora.

#### **4.2.4. Strategija adaptacije EU na klimatske promene**

Strategija postavlja okvir i mehanizme za koherentni pristup podizanju nivoa spremnosti, tj. otpornosti Evropske unije na današnje i buduće uticaje klime. Strategija se fokusira na tri ključna cilja: podsticanje aktivizma država članica, između ostalog, izradom, usvajanjem i primenom nacionalnih strategija adaptacije, posebno u gradovima kroz inicijative Konventa gradonačelnika; promocija adaptacije u ključno ranjivim sektorima, unapređenje otpornosti evropske infrastrukture i promocije korišćenja osiguranja protiv prirodnih i katastrofa koje izaziva čovek; i donošenje odluka na osnovu boljeg informisanja i znanja.

Sprovođenje Strategije odvija se kroz osam akcija:

1. Podsticanje država članica na usvajanje sveobuhvatnih strategija adaptacije.
2. Podrška podizanju kapaciteta kroz finansijski program LIFE.
3. Integrisanje politike adaptacije u okvir Konventa gradonačelnika.
4. Premošćavanje jaza u znanju.
5. Dalji razvoj informacione platforme Climate-ADAPT.
6. Osiguranje otpornije i zelene infrastrukture (pogotovo standardi u energetici, transportu i zgradarstvu).
7. Uključivanje pitanja klimatskih promena u Zajedničku poljoprivrednu politiku, Kohezionu politiku i Zajedničku politiku ribarenja.

8. Promovisanje osiguranja i drugih finansijskih proizvoda za „otporne“ investicije i poslovne odluke (Zelena knjiga osiguranja kao deo paketa Strategije adaptacije).

*Evropski zeleni dogovor*<sup>123</sup> je predstavljen 2019. godine kao jedan od šest prioriteta nove Evropske komisije za period do 2024. godine. Čini osnovu za ispunjenje obaveza iz Pariskog sporazuma. Plan teži da zaustavi klimatske promene postizanjem održivijeg rasta ekonomije, što je u stvari priznanje da održivi rast zavisi od razvoja zelene, cirkularne i niskougljenične ekonomije (nove održive ekonomske trijade). Evropski zeleni dogovor je pokazatelj iz domena javnih politika da je zeleni rast predvorje održivog razvoja, da zeleni rast vodi ka održivom razvoju, ili najtačnije – da je zeleni rast preduslov održivog razvoja.

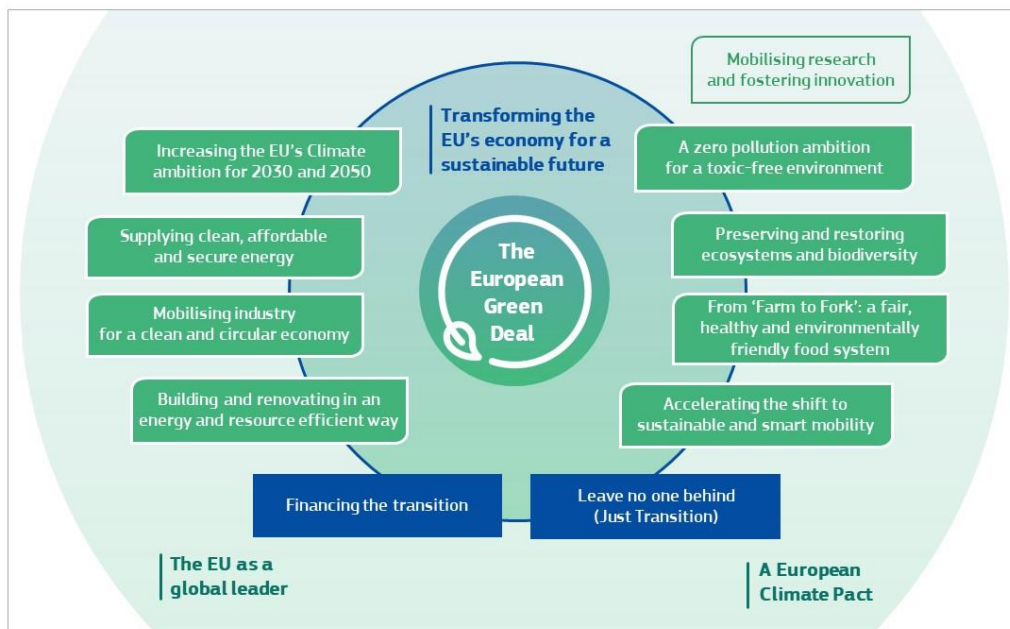
Formalno uzev, on je sastavni deo Strategije Evropske komisije za sprovođenje Agende 2030 i ispunjenje ciljeva održivog razvoja.

„[...] nova strategija rasta sa ciljem da se Evropska unija transformiše u pravedno i bogato društvo, sa modernom i konkurentnom ekonomijom koja efikasno koristi resurse, uz neto emisije gasova sa efektom staklene bašte ravnim nuli do 2050. godine, i ekonomskim rastom koji je odvojen od eksploatacije resursa...“ (iz Uvoda Dogovora).

Kao takav, on je predznak nove strategije održivog razvoja Evropske unije i njegova svrha je da podstakne klimatski neutralnu, pravednu i održivu ekonomiju (drugim rečima, zelenu, cirkularnu i niskougljeničnu) i mobiliše set tzv. duboko transformativnih politika:

---

<sup>123</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European Green Deal. COM/2019/640 final.



Grafikon 5 – Transformativne politike Evropskog zelenog dogovora<sup>124</sup>

Glavni cilj Dogovora je da se emisije gasova sa efektom staklene bašte smanje za 50–55% do 2030. godine da bi Evropska unija postala klimatski neutralna do polovine ovog veka.

### 4.3. Energetska politika Evropske unije

#### 4.3.1. EU mapa puta energije 2050

Mapa energetske puta Evropske unije iz 2011. godine istražuje tranziciju energetske sistema u kontekstu simultanog smanjenja emisija GHG i uvećanja konkurentnosti i bezbednosti snabdevanja i crta četiri pravca ka održivijem, konkurentnijem i bezbednijem energetske sistemu: energetska efikasnost, obnovljiva energija, nuklearna energija i hvatanje i skladištenje ugljenika. Njihovom kombinacijom daje sedam mogućih scenarija za 2050. godinu. Ističe neophodnost investiranja u niskougljenične tehnologije, obnovljive izvore energije, energetske efikasnost i mrežnu infrastrukturu. Zaključuje da je dekarbonizacija energetske sistema tehnički

<sup>124</sup> Izvor: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>

i ekonomski izvodiva, pri čemu je na duži rok svaki scenario smanjenja emisije GHG jeftiniji od nastavka prakse „bez promena“, da povećanje udela OIE u ukupnoj potrošnji i EE imaju primarni uticaj (ključni pokretači) na to da ranije infrastrukturne investicije koštaju manje od kasnijih (prema Međunarodnoj agenciji za energiju, ulaganje u sektor energije nakon 2020. godine koštaće četiri puta više od investicija pre 2020), i da je evropski pristup zajedničkog tržištu isplativiji od individualnih nacionalnih šema, jer se u okviru zajedničkog tržišta energija može proizvoditi gde je najjeftinije i isporučivati gde je potrebna.<sup>125</sup>

Savet Evrope je 2018. pozvao države članice da pripreme nacionalne energetske i klimatske planove za period 2021–2030. godine, koji treba da obuhvate svih pet dimenzija Energetske unije: 1) sigurnost, solidarnost i poverenje; 2) potpuno integrisano unutrašnje energetske tržište; 3) energetska efikasnost na prvom mestu; 4) klimatska politika i 5) istraživanje, inovacije i konkurentnost.

Strateško-politički i regulatorni okvir energetske politike dopunjuju i *Okvirna strategija za rezistentnu energetske uniju sa naprednom klimatskom politikom*<sup>126</sup> i zakonodavni paket Čista energija za sve Evropljane,<sup>127</sup> EEPR i Strategija energetske bezbednosti.<sup>128</sup>

Strategija ima pet usko povezanih i uzajamno osnažujućih dimenzija osmišljenih za povećanje energetske sigurnosti, održivosti i konkurentnosti, a to su: energetska sigurnost, solidarnost i poverenje; potpuno integrisano evropsko energetske tržište; energetska efikasnost koja doprinosi ograničavanju potražnje; dekarbonizacija Unije; i istraživanje, inovacije i konkurentnost.

---

<sup>125</sup> Energetska politika EU obuhvata snabdevanje energijom, infrastrukturu, unutrašnje energetske tržište, potrošače, obnovljivu energiju, energetske efikasnost, nuklearnu energiju, nuklearnu sigurnost i zaštitu od zračenja.

<sup>126</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank – A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy. COM/2015/080 final.

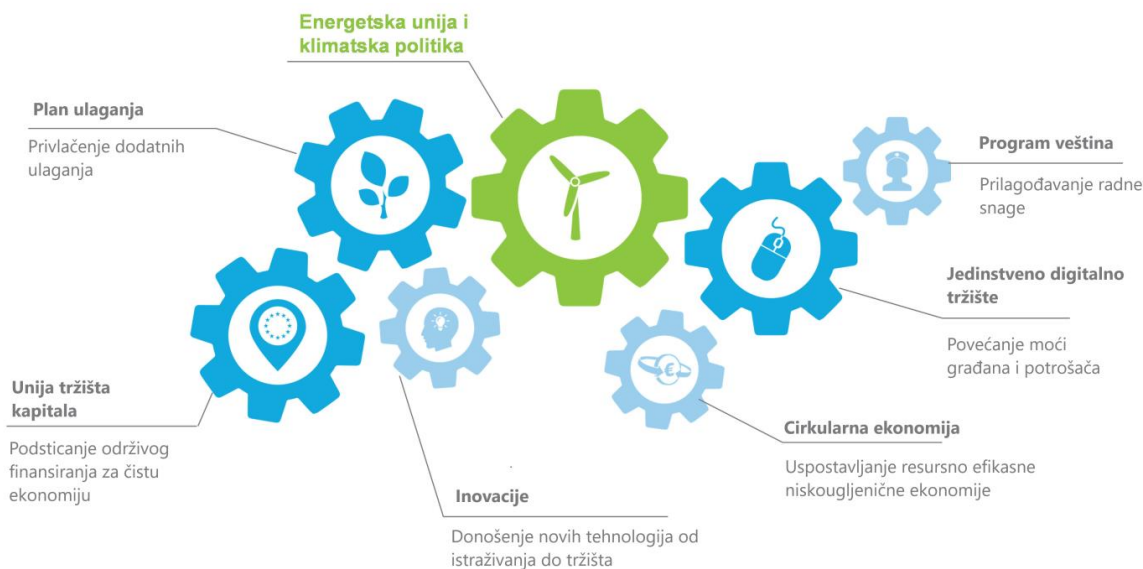
<sup>127</sup> COM(2016) 860 final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank – Clean Energy for All Europeans.

COM(2016) 860 final ANNEX I Accelerating clean energy in buildings to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank – Clean Energy for All Europeans.

COM(2016) 860 final ANNEX II Action to boost the clean energy transition to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank – Clean Energy for All Europeans.

<sup>128</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – European Energy Security Strategy. COM/2014/0330 final.

Paket Čista energija za sve Evropljane<sup>129</sup> obuhvata energetska efikasnost, obnovljive izvore energije, model tržišta električne energije, sigurnost snabdevanja električnom energijom i pravila upravljanja za energetska unija. On ima tri glavna cilja: davanje prioriteta energetska efikasnosti, postizanje globalnog vođstva u oblasti obnovljivih izvora energije i osiguranje poštenog rešenja za potrošače. Mere uključuju i inicijative za ubrzavanje inovacija povezanih sa čistom energijom i obnovu evropskih zgrada, kao i mere za: podsticanje javnih i privatnih ulaganja, i industrijskih inicijativa; smanjenje uticaja prelaza na pametnu i čistu energiju na društvo; uključivanje svih institucionalnih, poslovnih i socijalnih partnera; maksimalno povećanje evropskog vođstva u oblasti tehnologija i usluga povezanih sa čistom energijom da bi se trećim zemljama pomoglo u ostvarivanju njihovih ciljeva politike čiste energije.



Grafikon 6 – Modernizacija ekonomije – uloga energetska unije i klimatska politike<sup>130</sup>

Čista energija za sve Evropljane sadrži dva aneksa o ubrzanju uvođenja čiste energije u zgrade i o aktivnostima za podsticanju prelaza na čistu energiju. Pozitivni efekti integralnog pristupa posebno se očekuju u oblasti smanjenja energetska siromaštva, pokretanja lokalnog zelenog rasta i otvaranja radnih mesta.

<sup>129</sup> Kako je neko u EK prokomentarisao: To je mesto gde se danas nalazi pa metan novac.

<sup>130</sup> Izvor: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52016DC0860\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52016DC0860(01))

EU energetska program (EEPR) uspostavlja okvir za davanje finansijske pomoći energetskom sektoru, posebno za uvođenje infrastrukturnih mreža, proizvodnju energije iz OIE i hvatanje ugljenika, i promociju EE.<sup>131</sup>

Regulatorni akti u oblasti energetske politike značajni za zeleni rast jesu i: *Direktiva o energetskom obeležavanju*,<sup>132</sup> i *Direktiva o restrukturisanju sistema Unije za oporezivanje energenata i električne energije*.<sup>133</sup>

Direktiva 2017/1369/EU o energetskom obeležavanju uspostavlja okvir za označavanje proizvoda vezanih za energiju koji kruže na tržištu EU. Primjenjuje se na sve proizvode koji potpadaju pod opseg Direktive 2009/125/EC o ekološkom dizajnu proizvoda u vezi sa energijom (isključeni korišćeni proizvodi osim ako nisu uvezeni iz treće zemlje). Njen cilj je da se kupcima omogući da izaberu više energetska i ekološka efikasna proizvoda kako bi smanjili potrošnju energije (i drugih prirodnih resursa), jer se pretpostavlja (ispravno) da potrošači mogu imati značajnu ulogu u donošenju održivih izbora samo ako su pravilno obavješteni o tome kako ponuđeni proizvodi utiču na životnu sredinu i potrošnju energije.

Određuje sledeće obaveze:

- zemlje članice uvode režim označavanja za proizvode vezane za energiju na osnovu standardizovane skale etiketiranja (od A+++ do G, od zelene do crvene boje);
- dobavljači obezbeđuju da svaki pojedinačni proizvod na tržištu ima ispravnu štampanu nalepnicu i informacione listove proizvoda, i to besplatno, u skladu sa zahtevima iz Uredbe;
- trgovci na mestu prodaje na jasan i vidljiv način prikazuju etiketu koju dobavljači dostavljaju i njome stavljaju na raspolaganje sve relevantne informacije klijentima.

Zemlje članice moraju imenovati nacionalne organe za nadzor nad tržištem kako bi proverile usklađenost sa zahtevima iz Uredbe, za dobavljače se moraju tražiti korektivne mere ako organi

---

<sup>131</sup> Regulation (EC) No 663/2009 of the European Parliament and of the Council establishing a programme to aid economic recovery by granting Community financial assistance to projects in the field of energy .  
Regulation (EU) No 1233/2010 of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 663/2009 establishing a programme to aid economic recovery by granting Community financial assistance to projects in the field of energy .

<sup>132</sup> Regulation (EU) 2017/1369 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2017 setting a framework for energy labelling and repealing Directive 2010/30/EU.

<sup>133</sup> Council Directive 2003/96/EC on restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity.

nadležni za tržišni nadzor otkriju proizvode koji nisu u skladu sa Uredbom, a države članice moraju da sprovedu i edukativne i promotivne kampanje za širenje ekološke svesti o energetske obeležavanju.

Direktiva 2003/96/EC o oporezivanju direktno ekonomski doprinosi cilju prelaza na konkurentnu, niskougledničnu, energetske efikasnu ekonomiju jer omogućava niže poreze, čak i izuzeće od oporezivanja za razne energetske proizvode u odnosu na naftu, za upotrebu OIE, ili za preduzeća koja znatno smanjuju potrošnju energije, primera radi.

Za ekonomski deo okvira energetske politike EU veoma je važna Uredba o planu investiranja u niskouglednične tehnologije (tzv. SET plan), čiji je cilj razvoj i upotreba tehnologija koje pospešuju zelenu ekonomiju.<sup>134</sup>

### **4.3.2. Politika energetske efikasnosti Evropske unije**

Komunikacijom 2013/520 o doprinosu EE energetske sigurnosti i ciljevima Okvira 2030<sup>135</sup> EU usmerava aktivnosti naročito na ohrabrivanje potrošača u pogledu kvaliteta zgrada jačanjem lokalne i regionalne provere nacionalnih građevinskih propisa i tačnim informisanjem potrošača o energetske efikasnosti zgrada za prodaju ili iznajmljivanje, uključivanje komunalnih preduzeća u saradnju sa klijentima radi ostvarenja uštede energije, i jačanje tržišnog nadzora nad EE proizvodima koji će se sprovođiti u svim državama članicama i kojim će se osigurati jednaki uslovi za industriju, te potrošačima omogućiti informacije koje su im potrebne prilikom donošenja odluke o kupovini.

Osnovu regulatornog okvira predstavlja *Direktiva 2012/27 o energetske efikasnosti*.<sup>136</sup> Okvima direktiva jasno podržava ciljeve niskougledničnog razvoja, jer prepoznaje EE kao troškovno efektivno sredstvo za rešavanje klimatskih promena radi ublažavanja emisije GHG, smanjenja uvoza energije, povećanja bezbednosti snabdevanja energijom, ubrzanja prelaska ka inovacijama i

---

<sup>134</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Investing in the Development of Low Carbon Technologies (SET-Plan) {SEC(2009) 1295}{SEC(2009) 1296}{SEC(2009) 1297}{SEC(2009) 1298} COM/2009/0519 final.

<sup>135</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Energy Efficiency and its contribution to energy security and the 2030 Framework for climate and energy policy. COM/2014/0520 final.

<sup>136</sup> Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC.

tehnologiji, i poboljšanja mogućnosti privrednog rasta i industrijske konkurentnosti. Kada je reč o njenom obimu, on se odnosi na EE u uslužnim delatnostima, industriji, zgradama, proizvodima i transportu; u osnovi kreira okvirna pravila koja pokrivaju ceo energetski lanac (proizvodnja energije – prenos – distribucija – upotreba).

Fokusirajući se na EE u zgradama, Direktiva zahteva od zemalja članica da usvoje dugoročnu strategiju za mobilisanje investicija u obnavljanje nacionalnih zgrada (stambenih, komercijalnih, privatnih i javnih), uključujući sledeće elemente: pregled nacionalnih stambenih fondova na osnovu statističkog uzorkovanja; politike i podsticajne mere za ekonomično renoviranje zgrada (obuhvatajući finansijske podsticaje); usvajanje građevinskih šifri koje promovišu OIE i EE u zgradama; procenu očekivane uštede energije zasnovane na dokazima. Interesantno je da Direktiva poziva javne organe da svojim primerom budu uzor u zgradama i porudžbinama.

Članovi 5. i 6. zahtevaju od zemalja članica da ostvare sledeće:

- 3% ukupne površine grejnih i/ili hlađenih zgrada koje su u vlasništvu i zauzete od strane centralne vlade obnavlja se svake godine kako bi ispunile bar minimalne zahteve u pogledu energetskih karakteristika postavljenih Direktivom 2010/31/EU o energetskim karakteristikama zgrada; i
- vlade kupuju samo proizvode, usluge i zgrade sa visokom energetskom efikasnošću, u onoj meri u kojoj je to u skladu sa ekonomičnom izvodljivošću, većom održivošću, tehničkom pogodnošću, kao i dovoljnom konkurencijom.

Članovi 9–12. propisuju pravila kojima se obezbeđuje da potrošači mogu da prate i upoznaju se sa upotrebom energije i mogućim uštedama, pomoću sledećih sredstava:

- u meri u kojoj je to tehnički moguće, finansijski razumno i proporcionalno u odnosu na potencijalnu uštedu energije, krajnji potrošači električne energije, prirodnog gasa, daljinskog grejanja, daljinskog hlađenja i sanitarne tople vode dobijaju pojedinačna brojlila po konkurentnim cenama koje tačno pokazuju stvarnu potrošnju energije krajnjeg potrošača i koja pružaju informacije o stvarnom vremenu upotrebe (tzv. *pametna brojlila*);
- konačnim potrošačima se obezbeđuju tačne i transparentne informacije o plaćanju bez dodatnih troškova;
- mali potrošači energije biće upoznati s merama EE, kao i sa fiskalnim podsticajima za promovisanje izbora ponašanja u EE.



*Direktiva 2010/31/EU o energetskej efikasnosti zgrada*<sup>137</sup> se primenjuje na sve nove zgrade (stambene, komercijalne, javne i privatne), kao i postojeće zgrade na kojima se obavljaju velika renoviranja. Cilj Direktive je smanjivanje potrošnje energije i emisija GHG koji potiču od zgrada, promovisanjem poboljšanja njihovih energetske karakteristika. Energetska efikasnost zgrada podrazumeva obračunatu ili merenu količinu energije koja je potrebna za ispunjavanje potražnje za energijom sa tipičnim korišćenjem zgrade, koja uključuje, između ostalog, energiju koja se koristi za grejanje, hlađenje, ventilaciju, toplu vodu i osvetljenje. Energetski efekat zgrade mora biti izražen na transparentan način i da uključuje indikator energetske performansi i numerički indikator primarne energije, zasnovan na faktorima primarne energije po energetskom nosiocu, koji može biti na osnovu nacionalnih ili regionalnih godišnjih ponderisanih proseka ili specifične vrednosti za proizvodnju na licu mesta.

U tu svrhu, utvrđene su sledeće obaveze za zemlje članice:

- usvajanje zajedničke metodologije za procenu energetske karakteristika zgrada na teritoriji Evropske unije;<sup>138</sup>
- postavljanje minimalnih zahteva za energetske karakteristike novih zgrada, postojećih zgrada koje se podvrgavaju većim renoviranjima/obnavljanjima i tehničkim građevinskim sistemima kad god da su instalirani, modifikovani ili dograđeni;
- usvajanje nacionalnih planova za povećanje broja objekata koji su na nivou bliskom nultoj potrošnji;
- uspostavljanje sistema energetske sertifikacije zgrada na osnovu zajedničkih standarda i nivoa;<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings.

<sup>138</sup> U Aneksu I Direktive navodi se da metodologija za izračunavanje energetske performansi zgrade treba da uzme u obzir evropske standarde i mora biti u skladu s relevantnim zakonodavstvom Unije, uključujući Direktivu 2009/28/EC o promociji obnovljive energije.

<sup>139</sup> Prema čl. 11–17. Direktive, na sistem energetske sertifikacije primenjuju se sledeća pravila: – sertifikat o energetske svojstvima će sadržati energetske performanse zgrade i referentne vrednosti kao što su minimalni zahtevi za energetske performanse, kako bi se vlasnicima ili stanarima zgrade omogućilo da uporede i procene njene energetske performanse; – sertifikat može da sadrži dodatne informacije kao što je godišnja potrošnja energije za nestambene zgrade i procentualni udeo energije iz obnovljivih izvora u ukupnoj potrošnji energije; – kao i preporuke za optimalno troškovno ili ekonomično poboljšanje energetske performansi zgrade, osim ako ne postoji razumni potencijal za takvo poboljšanje u poređenju sa važećim zahtevima energetske performansi. Preporuke u sertifikatu o energetske svojstvima će predviđati mere koje se sprovode u vezi sa većim renoviranjem fasade zgrade ili tehničkim građevinskim sistemom(ima); mere za individualne elemente zgrade nezavisno od većeg renoviranja fasade zgrade ili tehničkog(ih) građevinskog(ih) sistema.

- obezbeđenje redovnog pregleda sistema grejanja i hlađenja od strane nezavisnih, kvalifikovanih stručnjaka i objavljivanje izveštaja o inspekciji;
- usvajanje adekvatnih, proporcionalnih, efikasnih kazni koje se primenjuju za povrede obaveza utvrđenih Direktivom.

*Direktiva 2009/125/EC o zahtevima za ekološki dizajn proizvoda vezanih za energetiku*<sup>140</sup> pokriva širok spektar proizvoda (ne samo energetske uređaje već i prozora, izolacionih materijala, proizvoda koji koriste vodu), koji se obilno koriste u građevinarstvu i imaju veliki potencijal za uštedu energije. Cilj Direktive je uspostavljanje jedinstvenog okvira na nivou EU za postavljanje zahteva za ekološkim dizajnom za proizvode vezane za energetiku kako bi se obezbedilo da se oni slobodno stavljaju na tržište EU i doprinose održivom razvoju, povećanju energetske sigurnosti, zaštiti životne sredine i poboljšanju EE. S obzirom na to da proizvodi vezani za energetiku predstavljaju veliki deo potrošnje prirodnih resursa i energije, preventivni pristup će se preduzeti u ranoj fazi njihovog životnog ciklusa, odnosno u fazi njihovog projektovanja, kako bi se minimizirali negativni uticaji na životnu sredinu, uključujući smanjenje zagađenja, otpada i emisija GHG koje stvaraju, bez ugrožavanja njihovih funkcionalnih kvaliteta.

Direktiva ne određuje granične vrednosti emisije za proizvode koji spadaju u njeno područje, već izričito navodi jasne parametre eko-dizajna koji će biti zadovoljavajući kako bi se plasirali na tržište EU.<sup>141</sup> Njen režim se odnosi na *proizvode vezane za energiju* definisane u članu 2. kao: „Bilo koje dobro koje tokom upotrebe utiče na potrošnju energije koja se stavlja na tržište i/ili stavlja u upotrebu, a uključuje delove koji nameravaju da budu inkorporirani u proizvode vezane za energiju, obuhvaćene ovom direktivom, koji se stavljaju na tržište i/ili stavljaju u upotrebu kao pojedinačni delovi za krajnje korisnike, a za koje se, nezavisno, mogu proceniti uticaji na životnu sredinu.“<sup>142</sup>

<sup>140</sup> Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council on establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-related products

<sup>141</sup> Aneks I Direktive zahteva da se, kao deo eko-dizajna proizvoda, identifikuju i procene sledeći aspekti: izbor sirovine i upotreba; proizvodnja; pakovanje, transport i distribucija; instaliranje i održavanje; upotreba; i kraj životnog ciklusa (end-of-life), što znači da je proizvod stiga o do kraja svoje prve upotrebe, do finalnog odlaganja. Za svaku fazu životnog ciklusa proizvoda, moraju se proceniti sledeći aspekti životne sredine, tamo gde je to relevantno: predviđena potrošnja materijala, energije i drugih resursa, kao što je sveža voda; očekivane emisije u vazduh, vodu i zemljište; očekivano za gađenje kroz fizičke efekte kao što su: buka, vibracije, radijacija, elektromagnetno polje; očekivano generisanje otpadnog materijala; i mogućnosti ponovne upotrebe, reciklaže i vraćanje materijala i/ili energije, uzimajući u obzir Okvirnu direktivu o otpadu.

<sup>142</sup> Imati na umu da se Direktiva ne odnosi na prevozna sredstva.

U skladu sa čl. 3–9, zemlje članice i proizvođači/uvoznici proizvoda vezanih za energiju dužni su ispune sledeće obaveze:

- zemlje članice će obezbediti da se na tržište EU stavljaju u promet samo proizvodi vezani za energiju, koji su u skladu sa zahtevima Direktive; i imenovaće nacionalne organe nadležne za nadzor nad tržištem, koji imaju pravo da: proveravaju usklađenost proizvoda sa zahtevima, zatraže od proizvođača potrebne informacije za sprovođenje kontrole i povuku sa tržišta proizvode koji nisu usklađeni;
- proizvođači će napraviti procenu svojih proizvoda vezanih za energiju pre nego što ih stave u promet, s ciljem provere njihove usklađenosti sa zahtevima Direktive; obezbediće da njihovi proizvodi vezani za energiju budu u skladu sa zahtevima Direktive i traže izjavu o usaglašenosti da označe proizvod; obezbediće da proizvod koji se odnosi na energiju sadrži informacije o njihovom uticaju na životnu sredinu i *ekološkom profilu* (opis „ulaza“ i „izlaza“, kao što su sirovinski materijali, emisije i otpad, povezani sa proizvodom tokom čitavog njegovog životnog ciklusa koji su značajni sa gledišta njegovog uticaja na životnu sredinu i izražavaju se u merljivim fizičkim veličinama); i pružiće potrošačima sve relevantne informacije o uticaju na životnu sredinu proizvoda koji se odnosi na energiju (tj. ekološki profil i uloga koju potrošači mogu imati kako bi se maksimizirala održiva upotreba proizvoda).

*Direktiva 2018/844*<sup>143</sup> o izmeni Direktive 2010/31/EU o energetske svojstvima zgrada i Direktive 2012/27/EU o energetske efikasnosti kaže da svaka država članica utvrđuje dugoročnu strategiju za podupiranje obnove nacionalnog fonda stambenih i nestambenih zgrada, javnih i privatnih, u energetske visokoefiksne i dekarbonizovane zgrade do 2050, olakšavajući troškovno efikasno pretvaranje postojećih zgrada u zgrade gotovo nulte energije.<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> Directive (EU) 2018/844 of the European Parliament and of the Council amending Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency.

<sup>144</sup> U vezi sa tim, i: Commission Recommendation (EU) 2016/1318 on guidelines for the promotion of nearly zero-energy buildings and best practices to ensure that, by 2020, all new buildings are nearly zero-energy buildings  
Commission Delegated Regulation (EU) No 244/2012 supplementing Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings by establishing a comparative methodology framework for calculating cost-optimal levels of minimum energy performance requirements for buildings and building elements.

*Direktiva 2014/94/EU o uspostavi infrastrukture za alternativna goriva* <sup>145</sup> utvrđuje zajednički okvir mera za postavljanje infrastrukture za alternativna goriva u Uniji kako bi se na najmanju moguću meru smanjila zavisnost od nafte i ublažio negativni uticaj prometa na životnu sredinu. Definišu se minimalni zahtevi za izgradnju infrastrukture za alternativna goriva, uključujući mesta za punjenje električnih vozila i mesta za nabavku prirodnog plina (UPP i SPP) i vodonika, koji se sprovode putem nacionalnih okvira politika država članica. Alternativna goriva su ona koja imaju potencijal da doprinesu dekarbonizaciji sektora, i obuhvataju električnu energiju, vodonik, biogoriva, sintetička i parafinska goriva, prirodni plin, bioplin, ukapljeni prirodni plin, ukapljeni naftni plin.

Prema njenim odredbama, zemlje članice treba da usvoje zakonski okvir nacionalne politike za razvoj tržišta alternativnih goriva u transportnom sektoru i razvoju relevantne infrastrukture, uključujući sledeće elemente: procenu trenutnog stanja i budućnosti razvoja tržišta alternativnih goriva i razvoja infrastrukture alternativnih goriva; nacionalne ciljeve i smernice za razvoj infrastrukture alternativnih goriva; procenjeno predviđanje za dostizanje usvojenih ciljeva i smernica; popisivanje urbanih/prigradskih aglomeracija ili drugih gusto naseljenih oblasti i mreža koje, s obzirom na potrebe tržišta, moraju biti opremljene punjačima koji su dostupni javnosti; razmatranje potrebe za instaliranjem izvora snabdevanja električnom energijom na aerodromima za potrebe rada stacionarnih aviona.

Pravnoregulatorni okvir EE čine, između ostalih, i *Direktiva 2010/30/EU o označavanju potrošnje energije i ostalih resursa proizvoda povezanih sa energijom uz pomoć oznaka i standardizovanih informacija o proizvodu*, i *Uredba (EZ) 1222/2009 o označavanju guma s obzirom na efikasnost potrošnje goriva i druge bitne parametre*.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Directive 2014/94/EU of the European Parliament and of the Council on the deployment of alternative fuel infrastructure.

<sup>146</sup> Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products

Regulation (EC) No 1222/2009 of the European Parliament and of the Council on the labelling of tyres with respect to fuel efficiency and other essential parameters

Dopunjuju ga i sledeća akta od značaja za zeleni rast:

Commission Regulation (EC) No 245/2009 implementing Directive 2005/32/EC of the European Parliament and of the Council with regard to ecodesign requirements for fluorescent lamps without integrated ballast, for high intensity discharge lamps, and for ballasts and luminaires able to operate such lamps, and repealing Directive 2000/55/EC of the European Parliament and of the Council

Commission Regulation (EU) No 228/2011 amending Regulation (EC) No 1222/2009 of the European Parliament and of the Council with regard to the wet grip testing method for C1 tyres

### 4.3.3. Politika obnovljivih izvora energije Evropske unije

Kao što je već istaknuto, *niskougljenični razvoj je par excellence međusektorska oblast, što zahteva integrisani pristup i sinergiju između različitih ali povezanih oblasti politike*. Režim biogoriva je posebno značajan u tom smislu, jer ima za cilj smanjenje emisije GHG kroz uključivanje poljoprivrede, obnovljivih izvora energije i transportnog sektora. Korišćenje zemljišta i poljoprivrednih materijala kao što su đubriva, gnojiva i drugi životinjski i organski otpad za proizvodnju biogasa i biogoriva, imaju veliki potencijal smanjenja emisije GHG, čime je verovatan značajan doprinos razvoju održivog transporta i smanjenju uticaja goriva i meša vina goriva na zdravlje ljudi i životnu sredinu. Osim toga, proizvodnja biogoriva podstiče istraživanja i inovacije u transportu i nudi poljoprivrednicima nove mogućnosti primanja.

*Direktive 2009/28/EC o promociji korišćenja energije iz obnovljivih izvora i 98/70/EC o kvalitetu benzinskih i dizelskih goriva (sa izmenama i dopunama)*<sup>147</sup> pružaju regulatorni okvir za biogoriva. Cilj Direktive 2009/28/EC je promovisanje obnovljivih izvora energije u bruto finalnoj potrošnji energije u EU u svim sektorima i svim upotrebama energije (uključujući i transport) sa ciljem smanjenja emisija GHG. U tom kontekstu, Direktiva postavlja cilj obavezivanja dostizanja 10%

---

Commission Regulation (EU) No 1235/2011 amending Regulation (EC) No 1222/2009 of the European Parliament and of the Council with regard to the wet grip grading of tyres, the measurement of rolling resistance and the verification procedure

Regulation (EC) No 661/2009 of the European Parliament and of the Council concerning type-approval requirements for the general safety of motor vehicles, their trailers and systems, components and separate technical units intended therefor

Council Directive 92/42/EEC on efficiency requirements for new hot-water boilers fired with liquid or gaseous fuels.

Council Directive 93/68/EEC amending Directives 87/404/EEC (simple pressure vessels), 88/378/EEC (safety of toys), 89/106/EEC (construction products), 89/336/EEC (electromagnetic compatibility), 89/392/EEC (machinery), 89/686/EEC (personal protective equipment), 90/384/EEC (non-automatic weighing instruments), 90/385/EEC (active implantable medicinal devices), 90/396/EEC (appliances burning gaseous fuels), 91/263/EEC (telecommunications terminal equipment), 92/42/EEC (new hot-water boilers fired with liquid or gaseous fuels) and 73/23/EEC (electrical equipment designed for use within certain voltage limits).

Directive 2008/28/EC of the European Parliament and of the Council amending Directive 2005/32/EC establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-using products, as well as Council Directive 92/42/EEC and Directives 96/57/EC and 2000/55/EC, as regards the implementing powers conferred on the Commission.

Commission Regulation (EU) No 813/2013 implementing Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council with regard to ecodesign requirements for space heaters and combination heaters.

<sup>147</sup> Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC.

Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Council Directive 93/12/EEC.

Directive (EU) 2015/1513 of the European Parliament and of the Council amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources.

goriva za transport iz obnovljivih izvora kao što su biogoriva do 2020. godine. Od dobavljača goriva se, takođe, zahteva da smanji intenzitet emisije GHG iz smeše goriva u EU do 6% do 2020. godine u odnosu na 2010. godinu. Direktiva 98/70/EC ima za cilj smanjenje emisija GHG i zagađivanje životne sredine poboljšanjem kvaliteta goriva. Obe direktive se odnose na biogoriva i zahtevaju od zemalja članica da uspostave sistem nadzora za njihov *životni ciklus emisije GHG* na osnovu uobičajenih postupaka uzorkovanja i ispitivanja (neto emisija CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> i N<sub>2</sub>O koja se mogu pripisati gorivu, uključujući sve relevantne faze od gajenja, promene namene zemljišta, transporta i distribucije, prerade i sagorevanja, bez obzira na to gde se te emisije javljaju).

Član 7(a) Direktive 98/70/EZ postavlja obavezne ciljeve smanjenja životnog ciklusa emisije GHG po jedinici energije iz nabavljenog goriva, a uspostavljeni sistem praćenja ima za cilj proveru usklađenosti snabdevača gorivom sa ovim ciljevima. Međutim, rastuća potražnja biogoriva (paralelno s povećanjem transporta) uglavnom zbog svog velikog potencijala smanjenja emisije GHG čini ključnim da se obezbedi da njihova proizvodnja nema negativnih uticaja na biodiverzitet i očuvanje poljoprivrednog zemljišta. U ovu svrhu, obe direktive utvrđuju kriterijume održivosti biogoriva, sa ciljem sprečavanja degradacije zemljišta, divlje eksploatacije sirovina i prirodnih resursa, kao i *indirektne promene namene zemljišta*.<sup>148</sup> Član 7(c) Direktive 98/70/EC sa izmenama zahteva da se ispunjavanje kriterijuma održivosti podvrgne procesu verifikacije na nacionalnom nivou. Detaljnije, ekonomski operateri koji žele da koriste biogoriva kako bi ispunili svoje ciljeve u pogledu smanjenja emisije, treba da pruže zemljama članicama pouzdane podatke o ispunjavanju kriterijuma održivosti.<sup>149</sup>

Mapa puta niskougljeničnog razvoja EU postavlja kao cilj redukciju emisije GHG u transportu za 60% do 2050, kao deo sveukupnog cilja od 80% smanjenja emisija GHG. Poboljšanje kvaliteta goriva može značajno doprineti postizanju ovog cilja s obzirom na to da promene u smesi goriva verovatno smanjuju emisije štetnih gasova sa efektom staklene bašte i, s tim u vezi, uticaje na životnu sredinu. Ovaj pristup takođe odgovara cilju niskougljeničnog razvoja dekarbonizacije transportnog sektora smanjenjem zavisnosti od fosilnih goriva i podsticanjem istraživanja i

---

<sup>148</sup> Proizvodnja biogoriva se, uglavnom, odvija na poljoprivrednim zemljištima koja su prethodno korišćena za druge poljoprivredne aktivnosti, kao što je uzgajanje hrane za ljudsku upotrebu ili stočne hrane. Zapuštanje takve poljoprivredne proizvodnje od prethodnog poljoprivrednog do nepoljoprivrednog zemljišta, kao što su pašnjaci i šume sa potencijalom velikih zaliha ugljenika, naziva se indirektna promena namene zemljišta čime se posebno bavi Direktiva 2015/1513/EU koja je inkorporirana u Direktivu 98/70/EC kao izmena.

<sup>149</sup> Za metodologiju proračuna životnog ciklusa emisije štetnih gasova sa efektom staklene bašte iz biogoriva videti član 7(c), 7(d) i Aneks IV Direktive 98/70/EC s izmenama i dopunama.

inovacija u čistom transportu i novim, održivim gorivima.

Direktiva broj 98/70/EC sa izmenama i dopunama odnosi se na putna vozila i nepokretne mobilne mašine (uključujući plovila na unutrašnjim plovnim putevima kada nisu na moru), poljoprivredne i šumarske traktore i rekreativna plovila kada nisu na moru.

Osnovni regulatorni okvir OIE u sektoru transportu čine i *Uredba 443/2009/EC o standardima karakteristika emisija za nove putničke automobile kao deo integrisanog pristupa Unije za smanjenje emisije CO<sub>2</sub> iz lakih teretnih vozila* i *Uredba 510/2011/EC o standardima karakteristika emisija za nova laka komercijalna vozila kao deo integrisanog pristupa Unije za smanjenje emisije CO<sub>2</sub> iz lakih teretnih vozila*, koja je izmenjena i dopunjena Uredbom 253/2014/EU i Delegiranom uredbom Komisije 404/2014/EU.<sup>150</sup> Evropska unija je usvojila paket zakonskih mera koje imaju za cilj: dostizanje čiste mobilnosti koja sprečava emisiju štetnih gasova sa efektom staklene bašte u drumskom saobraćaju, poboljšanje efikasnosti i ekonomije goriva,<sup>151</sup> uz istovremeno podsticanje ekoloških inovacija.

Kao deo ovog paketa, Uredba 443/2009/EC i izmene i dopune 510/2011/EC, koje se, respektivno, odnose na nova putnička vozila i kombije (tzv. laka teretna vozila), postavljaju zahteve za smanjenje emisije CO<sub>2</sub> i poboljšavajući učinak ublažavanja.<sup>152</sup> Cilj navedenih uredbi je dvostruk: s jedne strane, ublažiti emisije štetnih gasova sa efektom staklene bašte iz drumskog saobraćaja, koja trenutno čini veliku količinu ukupnih emisija u Evropskoj uniji, i, s druge strane, podstaći inovacije i tehnologije u automobilskoj industriji, istovremeno obezbeđujući pravilno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta EU. Uredbe propisuju obavezujuće zahteve u pogledu karakteristika emisija CO<sub>2</sub> iz lakih teretnih vozila. Detaljnije, ukupan cilj za prosečne emisije iz novih vozničkih parkova postavljen je kao EU nivo, prema faznom pristupu. Ciljeve treba da dostignu proizvođači

---

<sup>150</sup> Regulation (EC) No 443/2009 of the European Parliament and of the Council setting emission performance standards for new passenger cars as part of the Community's integrated approach to reduce CO<sub>2</sub> emissions from light-duty vehicles; Regulation (EU) No 510/2011 of the European Parliament and of the Council setting emission performance standards for new light commercial vehicles as part of the Union's integrated approach to reduce CO<sub>2</sub> emissions from light-duty vehicles; Regulation (EU) No 253/2014 of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 510/2011 to define the modalities for reaching the 2020 target to reduce CO<sub>2</sub> emissions from new light commercial vehicles

<sup>151</sup> Ekonomija goriva meri se odnosom između distance pređene vozilom i količine goriva potrebne da se pređe ta distanca. Poboljšana potrošnja goriva se stoga odnosi na sposobnost vozila da prelazi distance s manjom količinom goriva u odnosu na nepromenjeni (*business as usual*) režim.

<sup>152</sup> S obzirom na njihove sličnosti u pogledu obaveza, ciljeva i predviđenih pravnih sredstava, ova dva Pravilnika se analiziraju zajedno, imajući u vidu njihov različit opseg, odnosno automobile za Regulativu 443/2009/EC i kombije za Uredbu 510/2011/EC prema izmenama i dopunama.

automobila, poboljšanjem tehnologije motora motornih vozila, što se određuje Uredbom 715/2007/EU o odobrenju tipa motornih vozila u odnosu na emisije (Euro 5 i Euro 6 režim).<sup>153</sup> Specifične prosečne granične vrednosti emisija koje se odnose na proizvođače izračunavaju se prema masi vozila, korišćenjem krive graničnih vrednosti (Aneks I Uredbe) i uzimanjem u obzir broja novih vozila koja se proizvedu u kalendarskoj godini. Obaveza proizvođača je da ne prekorači ciljeve specifične prosečne emisije ugljen-dioksida u kalendarskoj godini.

Sistem se zasniva na šemi monitoringa, koju uspostavljaju Zemlje članice. Predviđen je kazneni sistem, koji se sastoji od novčanih kazni za proizvođače čija delatnost nije usklađena sa propisima. Zapravo, ukoliko proizvođački inventar vozila premaši prosečnu godišnju vrednost emisije CO<sub>2</sub>, za svako novo registrovano vozilo plaćaće se *premija viška emisije*. S druge strane, s obzirom na to da se Uredbom takođe promovisu ulaganja u nove tehnologije, koje ne utiču negativno na klimu, predviđene su nagrade za proizvođače koji se odluče za ekološke inovacije. Oni mogu imati koristi od *superkredita*<sup>154</sup> ako proizvode automobile koji emituju ispod 50 g –CO<sub>2</sub>/km.

Jedan od stubova niskougljeničnog razvoja jeste promena ponašanja potrošača unapređivanjem informacija o klimi i podizanjem svesti. Krajnji cilj je širenje informacija o klimi da bi se izazvao društveni uticaj, odnosno podsticanje potrošača na kupovinu proizvoda koji ne utiču negativno na klimu. S tim u vezi, *Direktiva o označavanju automobila* (Direktiva 1999/94/EC koja se odnosi na raspoloživost potrošačkih informacija o ekonomiji goriva i emisija CO<sub>2</sub> u vezi sa plasmanom novih putničkih automobila, izmenjena Direktivom 2003/73/EC, Uredbom 1882/2003/EZ i Uredbom 1137/2008/EC) može se smatrati komplementarnom sa Uredbom 443/2009/EC.

Ona se oslanja na pretpostavku da pružanje tačnih, transparentnih i pouzdanih informacija o emisijama iz automobila i ekonomiji goriva može imati dvostruki pozitivan efekat: prvo, da utiče na izbor potrošača u korist onih automobila koji koriste manje goriva i time emituju manje CO<sub>2</sub> i, posledično, da podstiče proizvođače da smanjuju potrošnju goriva automobila koje proizvode.

---

<sup>153</sup> Uredba 715/2007/EC usklađuje tehničke uslove za smanjenje emisije iz lakih vozila i pokriva njihove rezervne delove, kao što su uređaji za kontrolu zagađenja. Ona postavlja pravila za njihovo servisiranje, popravku i održavanje. Za proizvođače su određene sledeće obaveze: da dokažu da sva nova vozila i novi uređaji za kontrolu zagađenja ispunjavaju zakonske propise i da mogu ispuniti granice emisije tokom normalnog životnog veka vozila; obezbede da uređaji za kontrolu zagađenja mogu trajati 160.000 km i da se proveravaju nakon pet godina ili pređenih 100.000 km, u za visnosti od toga šta se pre desi; pruže kupcima podatke o vrednostima emisije CO<sub>2</sub> i potrošnje goriva; projektuju, konstruišu i montiraju komponente tako da vozilo bude usklađeno sa regulativom; ne koriste uređaje koji bi mogli smanjiti efikasnost sistema za kontrolu emisije.

<sup>154</sup> Sva ko vozilo sa niskom emisijom računaće se kao više od jednog vozila, što znatno doprinosi proračunu specifičnih prosečnih graničnih vrednosti emisije CO<sub>2</sub>.



Njegova svrha je, stoga, da se obezbedi da informacije koje se odnose na ekonomiju goriva i emisije CO<sub>2</sub> novih putničkih automobila ponuđenih za prodaju ili zakup u EU stavljaju na raspolaganje potrošačima kako bi im omogućili da naprave informisan izbor.

U tu svrhu Direktiva uspostavlja šemu informisanja potrošača na osnovu sledećeg standardizovanog skupa alata koji će pratiti automobil na mestu prodaje, a to su: oznaka, vodič, poster i drugi izvori promotivnih dokumenata.<sup>155</sup> Kada je reč o oblasti delovanja, odnosi se na nova i rabljena vozila koja se nude za prodaju i u zakup. Propisane su sledeće obaveze za zemlje članice, kada je reč o sprovođenju obaveza u pogledu informisanja, i to da obezbede:

- da nalepnica o ekonomiji goriva i emisijama CO<sub>2</sub> bude prikazana ili prikazana na vidljiv način, blizu svakog modela putničkih automobila na mestu prodaje;
- da se vodič o ekonomiji goriva i emisijama CO<sub>2</sub> izdaje, u saradnji sa proizvođačima, najmanje na godišnjem nivou; vodič treba da bude prenosiv, kompaktan i besplatno dostupan potrošačima na zahtev i na prodajnom mestu i kod nadležnog organa unutar svake zemlje članice;
- da za svaki auto na eksponiranom mestu bude izložen poster (alternativno, displej) sa popisom zvaničnih podataka o potrošnji goriva i specifičnoj emisiji CO<sub>2</sub> za sve modele putničkih automobila koji su izloženi ili su u ponudi za prodaju ili za iznajmljivanje na tom prodajnom mestu ili preko njega;
- potrošačima sav promotivni materijal i drugi materijal koji sadrži zvanične podatke o potrošnji goriva i specifičnoj emisiji CO<sub>2</sub> modela putničkih automobila na koje se odnosi.

*Direktiva 2009/33/EC o promovisanju čistih i energetski efikasnih vozila u drumskom prevozu*<sup>156</sup> dopunjuje standarde za usaglašavanje s propisima o emisijama za laka vozila, jer ima za cilj podsticanje javnih organa da na sopstvenom primeru promovišu ciljeve niskougljeničnog razvoja. Zapravo, to zahteva od nadležnog organa i subjekata kao ugovornih strana, kao i od određenih operatera, da uzmu u obzir životni vek energije i uticaja na životnu sredinu, uključujući potrošnju energije i emisije CO<sub>2</sub> i pojedinih polutanata kada nabavljaju vozila za drumski transport.

Njen opšti cilj je promovisanje tržišta čistih i energetski efikasnih vozila i poboljšanje doprinosa

---

<sup>155</sup> Oznaka, vodič, poster i promotivni dokumenti su standardni na teritoriji EU. Njihovi formati, veličina (za oznake i postere) i sa držaj su precizirani Aneksom I–IV Direktive o označavanju automobila.

<sup>156</sup> Directive 2009/33/EC of the European Parliament and of the Council on the promotion of clean and energy-efficient road transport vehicles.

transportnog sektora klimatskim, energetskim i ciljevima zaštite životne sredine u EU. Odnosi se na sve ugovore za nabavku vozila za drumski transport, regulisane Direktivama EU o javnim nabavkama i Uredbom o javnim službama,<sup>157</sup> uključujući i one koji se koriste za obavljanje usluga javnog prevoza putnika prema ugovoru o javnim uslugama. Prema članu 5. svi nadležni organi i subjekti kao ugovorne strane, kao i operateri, kada nabavljaju vozila za drumski transport moraju uzeti u obzir najmanje sledeći operativni vek trajanja energije i uticaj na životnu sredinu: potrošnju energije, emisije CO<sub>2</sub> i emisije NO<sub>x</sub>, NMHC i praškaste materije.

Da bi to i postigli, treba da implementiraju jednu od sledećih opcija: zadaju tehničke specifikacije za energetske i ekološke performanse u dokumentaciju za nabavku vozila za drumski transport za svaki od razmatranih uticaja, kao i za bilo koje dodatne uticaje na životnu sredinu, ili uključe energetske i uticaje na životnu sredinu u odlučivanje o nabavci.

U okviru politike OIE treba primetiti i *Akcioni plan EU za biomasu* (prema nacionalnim planovima za OIE, biomasa će 2020. i dalje biti glavni izvor obnovljive energije), *Zelenu knjigu – EU Strategiju za održivu, konkurentnu i bezbednu energiju*, *Akcioni plan za iskorišćavanje energije okeana i mora* (Akcioni plan Plava energija), kao i Predlog nove direktive o promociji upotrebe energije iz obnovljivih izvora koja uključuje ažurirane kriterijume održivosti za biogoriva u transportu, i biolikvide, čvrstu i gasnu biomasu koja se koristi za grejanje i energiju, a čiji aneksi obuhvataju ažurirana pravila za računanje emisije GHG i uobičajene vrednosti.<sup>158</sup>

#### **4.4. Transportna politika Evropske unije**

Strateško-regulatorni okvir EU u oblasti transporta, čiji je integralni cilj smanjenje emisija GHG, sačinjen je od nekoliko dokumenata: Bela knjiga o transportu – Mapa za jedinstveni evropski

---

<sup>157</sup> Videti Direktive 2004/17/EC i 2004/18/EC, kao i Uredbu 1370/2007/EC.

<sup>158</sup> Communication from the Commission – Biomass action plan {SEC(2005) 1573} COM/2005/0628 final. Green Paper – A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy {SEC(2006) 317} COM/2006/0105 final.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Blue Energy: Action needed to deliver on the potential of ocean energy in European seas and oceans by 2020 and beyond. COM/2014/08 final.

Directive on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast) COM(2016) 767 final/2016/0382(COD).

transportni prostor,<sup>159</sup> *Akcioni plan za urbanu mobilnost*,<sup>160</sup> *Paket mera za urbanu mobilnost i transport do 2050. godine*,<sup>161</sup> *Zelena knjiga – put ka novoj kulturi urbane mobilnosti*,<sup>162</sup> *Strategija za niskoemisionu mobilnost*.

Buduća transportna politika EU će se dominantno zasnivati na Beloj knjizi o transportu, koja objedinjuje 40 inicijativa dizajniranih da generišu rast i poslove, smanje zavisnost od uvozne nafte i smanje sektorske emisije GHG za 60% do 2050. godine.

#### **4.4.1. Strategija EU za niskoemisionu mobilnost**

Ključni elementi Strategije<sup>163</sup> su: povećanje efikasnosti sistema transporta, korišćenjem digitalnih tehnologija, pametnih cenovnih politika, daljom afirmacijom prelaza na niže emisione transportne režime; ubrzanje primene niskoemisione alternativne energije u transportu, kao što su una pređena biogoriva, obnovljiva električna energija, obnovljiva sintetička goriva i uklanjanjem prepreka za elektrifikaciju saobraćaja; pomeranje ka vozilima niske i nulte emisije.

Strategija naglašava da su gradovi i lokalne samouprave primarni sprovodioci strategije, koji širom EU u okviru lokalnih politika daju značajne ekonomske podsticaje za niskoemisiona alternativna goriva i vozila. Pošto je sektor transporta važan poslodavac, Strategija je u direktnoj vezi sa EU Agendom novih veština. Strateški cilj EU je minimum 15% učešća niskoemisione energije u ukupnoj energiji potrebnoj za transport u 2030. godini, zamenjujući tako naftne proizvode. Strategija pruža okvir i za podsticanje upotrebe C-ITS<sup>164</sup> u transportnoj politici, inovacije u oblasti goriva, primenu principa zagađivač plaća i potrošač plaća u naplati korišćenja puteva, razvoj intermodalnog transporta, standardizaciju i tako dalje.

---

<sup>159</sup> WHITE PAPER Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system. COM/2011/0144 final.

<sup>160</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Action Plan on Urban Mobility {SEC(2009) 1211} {SEC(2009) 1212} COM/2009/0490 final.

<sup>161</sup> COM(2013) 913 final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Together towards competitive and resource-efficient urban mobility {SWD(2013) 524 final} {SWD(2013) 525 final} {SWD(2013) 526 final} {SWD(2013) 527 final} {SWD(2013) 528 final} {SWD(2013) 529 final}.

<sup>162</sup> Green Paper – Towards a new culture for urban mobility {SEC(2007) 1209} COM/2007/0551 final.

<sup>163</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A European Strategy for Low-Emission Mobility. COM(2016) 501 final.

<sup>164</sup> Cooperative Intelligent Transport Systems.

*EU Inicijativa „Pametni gradovi“*. Cilj ove inicijative,<sup>165</sup> usvojene 2012, koja se odnosi na multisektorske probleme u oblasti energije, transporta i informaciono-komunikacionih tehnologija (ICT) jeste stimulisanje razvoja inovativnih rešenja za povećanje EE i održivosti gradskog saobraćaja. Inicijativa deluje sinergijski u nekoliko usko povezanih i međuzavisnih oblasti: pametne zgrade i susedstva; pametni sistemi i usluge ponude i tražnje za obezbeđivanjem boljih informacija građanima; održiva mobilnost u gradovima; pametna i održiva digitalna infrastruktura; i strateško planiranje za identifikaciju, integraciju i optimizaciju tokova.

Regulatorni okvir od značaja za zelenu ekonomiju počiva, između ostalog, i na sledećim aktima:

- Uredba o homologaciji tipa motornih vozila u odnosu na emisije iz lakih putničkih i komercijalnih vozila (Euro 5 i Euro 6) i pristupu podacima za popravke i održavanje vozila;
- Uredba o izmeni Uredbe o praćenju emisija CO<sub>2</sub> iz novih putničkih automobila;
- Uredba o izmeni Uredbe 443/2009 radi utvrđivanja načina za postizanje cilja smanjenja emisija CO<sub>2</sub> iz novih putničkih automobila do 2020;
- Uredba o homologaciji motornih vozila i motora s obzirom na emisije iz teških vozila (Euro VI) i o pristupu informacijama za popravak i održavanje vozila i izmenama Uredbe (EZ) br. 715/2007 i Direktive 2007/46/EZ i stavljanju izvan snage direktiva 80/1269/EEZ, 2005/55/EZ i 2005/78/EZ;
- Okvirna direktiva o uspostavljanju okvira za homologaciju motornih vozila i njihovih prikolica, kao i sastava, sastavnih delova i posebnih tehničkih jedinica namenjenih za takva vozila.<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> COM(2012)4701 final Communication from the Commission Smart Cities and Communities – European Innovation Partnership.

<sup>166</sup> Regulation (EC) No 715/2007 of the European Parliament and of the Council on type approval of motor vehicles with respect to emissions from light passenger and commercial vehicles (Euro 5 and Euro 6) and on access to vehicle repair and maintenance information.

Commission Regulation (EU) No 397/2013 amending Regulation (EC) No 443/2009 of the European Parliament and of the Council as regards the monitoring of CO<sub>2</sub> emissions from new passenger vehicles.

Regulation (EU) No 333/2014 of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 443/2009 to define the modalities for reaching the 2020 target to reduce CO<sub>2</sub> emissions from new passenger cars.

Regulation (EC) No 595/2009 of the European Parliament and of the Council on type-approval of motor vehicles and engines with respect to emissions from heavy duty vehicles (Euro VI) and on access to vehicle repair and maintenance information and amending Regulation (EC) No 715/2007 and Directive 2007/46/EC and repealing Directives 80/1269/EEC, 2005/55/EC and 2005/78/EC.

Directive 2007/46/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the approval of motor vehicles and their trailers, and of systems, components and separate technical units intended for such vehicles (Framework Directive).

## 4.5. EU politika životne sredine

### 4.5.1. Sedmi Akcioni plan Evropske unije za životnu sredinu

U Sedmom akcionom planu EU za životnu sredinu<sup>167</sup> oličena je politika EU u oblasti zaštite životne sredine koja važi do kraja 2020. godine.

Tematski prioriteti su:

1. zaštita, očuvanje i unapređenje prirodnog kapitala EU;
2. *evropska ekonomija kao resursno efikasna, „zelená“, konkurentna i malog karbonskog otiska;*
3. zaštita stanovništva EU od pritisaka na životnu sredinu i posledičnih rizika po zdravlje i blagostanje;
4. maksimizacija koristi od bolje primene zakonodavstva u oblasti životne sredine na svim nivoima;
5. utemeljenost politika životne sredine na svim nivoima na znanju i dokazima;
6. osiguranje ulaganja u politiku životne sredine i uračunavanja ekološke cene svih društvenih aktivnosti;
7. povećanje uključenosti pitanja u vezi sa životnom sredinom u druge sektorske politike i usklađenosti politika;
8. poboljšanje održivosti gradova;
9. povećanje efikasnosti rešavanja izazova u vezi sa životnom sredinom i klimom.

U okviru prioriteta broj 2 ciljevi su sledeći:

- smanjena je emisija gasova staklene bašte za 20–30%, ostvaren porast obnovljivih izvora energije na 20% ukupne potrošnje energije, i povećana je energetske efikasnosti za 20%;
- uticaj ekonomije (privrede, industrije) na životnu sredinu je značajno smanjen, resursi se koriste efektivnije i efikasnije, monitoring je kompletan;

---

<sup>167</sup> Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’ (Text with EEA relevance).

- tržišne i administrativne mere pomažu podjednako javne i privatne investicije u energetska efikasnost, dok se zeleni rast stimulira merama koje podstiču inovacije;
- strukturne promene u proizvodnji i tehnologijama, inovacije i novi potrošački obrasci i životni stilovi znatno umanjuju opšti pritisak proizvodnje i potrošnje na životnu sredinu, pogotovo u prehrambenom sektoru, stanogradnji i mobilnosti/saobraćaja;
- otpadom se bezbedno upravlja kao resursom, količina otpada u apsolutnom smislu i po glavi stanovnika u stalnom je padu, postoje samo deponije nereciklirajućeg otpada, koji se koristi i za povraćaj energije, u skladu sa obaveznom hijerarhijom u upravljanju otpadom;
- nedostatak vode je eliminisan ili značajno redukovano.

Neke od mera koje se primenjuju su:

- celovita primena klimatsko-energetskog paketa EU;
- primena BAT (engl. Best Available Techniques – najbolje dostupne tehnologije) u kontekstu Direktive o industrijskim emisijama i jača apsorpcija inovativnih tehnologija, procesa i usluga u nastajanju;
- podsticanje javnih i privatnih istraživanja i inovacija potrebnih za razvoj tehnologija, sistema i poslovnih modela koji će ubrzati i pojeftiniti prelazak na niskokarbonsku, resursno efikasnu, bezbednu i održivu ekonomiju i eko-industriju;
- promovisanje većeg tržišnog udela evropske eko-industrije (prema EU Akcionom planu eko-inovacija);
- podsticanje javne i privatne tražnje ekološki održivih proizvoda, proizvoda sa „životnim ciklusom“ sa minimalnim uticajem na životnu sredinu;
- osmišljavanje i razvoj programa osposobljavanja za zelene poslove i zelena radna mesta;
- zelene javne nabavke;
- potpuna zakonska i praktična primena hijerarhije u upravljanju otpadom i principa cirkularne ekonomije u kojoj je output jednog privrednog ciklusa uvek input drugog privrednog ciklusa (u skladu sa Direktivom o odlagalištima i Direktivom o otpadu);
- poboljšanje efikasnosti upravljanja vodama, a posebno razvoj mehanizama za upravljanje prečišćenim otpadnim vodama.<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> Videti i: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Our life insurance, our natural capital: EU biodiversity

Osmi Akcioni plan EU za životnu sredinu trenutno je u pripremi.<sup>169</sup>

#### 4.5.2. Okvir Evropske unije za cirkularnu ekonomiju

Zvanična pozicija EU u vezi sa cirkularnom ekonomijom predstavljena je 2012. godine u dokumentu Manifest za resursno efikasnu Evropu.<sup>170</sup> Tada je istaknuto da EU nema drugi izbor no da započne tranziciju ka resursno efikasnoj i regenerativnoj cirkularnoj ekonomiji.<sup>171</sup> Regulatorni korak napred ka cirkularnoj ekonomiji, kao instrumentu za reindustrijalizaciju Evrope i efikasnom rastu koji je i održiv, EU čini 2014. godine Programom nultog otpada.<sup>172</sup>



Grafikon 7 – Cirkularna ekonomija<sup>173</sup>

strategy to 2020. COM/2011/0244 final; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Green Infrastructure (GI) – Enhancing Europe’s Natural Capital. COM/2013/0249 final.

<sup>169</sup> Towards an 8<sup>th</sup> Environment Action Programme – Local and Regional Dimension, Commission for the Environment, Climate Change and Energy, European Committee of the Regions, 2018.

<sup>170</sup> Manifesto for a Resource-Efficient Europe, European Commission Memo 12/989, 17 December 2012, Brussels.

<sup>171</sup> I dok je EU radila na formiranju zajedničkog okvira za prelaz na cirkularnu ekonomiju, pojedine države inicijative sprovode u praksu, pa tako Nemačka 2012. godine usvaja Zakon o cirkularnoj ekonomiji, a Francuska godinu dana kasnije osniva Institut za cirkularnu ekonomiju, dok zakonodavstvo kompletira 2017. godine.

<sup>172</sup> Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Document COM(2014) 398 final.

<sup>173</sup> Izvor: <http://cirkularnaekonomija.org/sta-je-cirkularna-ekonomija/koncept/>

Evropska unija je 2015. godine usvojila *set zakona o cirkularnoj ekonomiji*. Paket mera je usmeren na izvlačenje najveće moguće koristi od svih sirovina, proizvoda i otpada, što će povećati uštedu energije i smanjiti emisiju GHG, i obuhvata ceo ciklus, odnosno životni vek proizvoda: od proizvodnje i potrošnje do menadžmenta otpada i tržišta sekundarnih sirovina.

Neki od targetiranih ciljeva za period do 2030. godine jesu da:

- sva proizvedena plastika bude 100% reciklabilna;
- recikliranost komunalnog otpada bude 65%, a ambalažnog 75%;
- se uspostavi sistem odvojenog sakupljanja opasnih frakcija iz komunalnog otpada do 2022, biološkog otpada do 2023. i tekstila do 2025;
- se količina deponovanog komunalnog otpada smanji na 10% ili manje od ukupne količine proizvedenog komunalnog otpada;
- se eliminiše odlaganje na deponije svog otpada koji se posebno sakuplja;
- se količina otpada od hrane smanji za 50% (veza sa EU Strategijom bioekonomije).

Viši stepen korišćenja ekonomskih instrumenata odlučen je u cilju podrške što efikasnijem upravljanju otpadom u skladu sa hijerarhijom otpada, poput podsticaja koji odvrćaju od odlaganja na deponije, ili podsticaja za proizvođače da tržišno plasiraju više „zelenih“ proizvoda, podsticaja za reciklažu ili opravku (obnovu) otpadnih proizvoda radi produženja perioda korišćenja.

Posebne mere ciljaju stimulisanje principa cirkularne ekonomije, konkretno tzv. industrijske simbioze – pretvaranje otpada jednog proizvodnog ciklusa u sirovinu drugog proizvodnog ciklusa. Proizvođači imaju važnu ulogu kroz proširene programe šema odgovornosti proizvođača, što znači da je odgovornost proizvođača za proizvod proširena na postpotrošačku fazu životnog ciklusa proizvoda, i u vezi s tim za sve vrste ambalaže do 2025. godine mora biti uspostavljena obavezna proširena šema odgovornosti proizvođača.

Od *Akcionog plana EU za cirkularnu ekonomiju*<sup>174</sup> očekuje se da doprinese smanjenju GHG, kako direktno, smanjenjem emisija sa deponija, tako i indirektno, reciklažom materijala, da osigura pristup kvalitetnim i pristupačnim sirovinama, da omogući otvaranje novih radnih mesta (tzv.

---

<sup>174</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy. COM(2015) 614 final.



zelena radna mesta), da smanji administrativno opterećenje, posebno za mala i srednja preduzeća i javnu upravu unapređenjem procedura i pojednostavljivanjem obaveza izveštavanja.

Uvažavajući potencijal principa cirkularne ekonomije da dodaju nove ekonomske, društvene i socijalne vrednosti otpadnim materijalima, sektorske mere, takođe, obuhvataju razvoj standarda kvaliteta sekundarnih sirovina radi povećanja poverenja operatora na jedinstvenom tržištu i minimalne zahteve za ponovno korišćenje otpadnih voda.

Okvir se proširuje 2018. godine, pa tako uz Akcioni plan o cirkularnoj ekonomiji, regulatorni paket čine i *EU Strategija za plastiku u cirkularnoj ekonomiji*,<sup>175</sup> Akcioni plan za eko-dizajn,<sup>176</sup> *Direktiva o otpadu, Direktiva o ambalaži, Direktiva o deponijama, Direktiva o električnom i elektronskom otpadu, otpadnim vozilima, baterijama i akumulatorima, i otpadnim baterijama i akumulatorima, Uredba o đubrivima* i tako dalje.

*Evropski zeleni dogovor* doneo je u martu 2020. godine novi Akcioni plan za cirkularnu ekonomiju sa fokusom na održivom korišćenju resursa, a posebno u sektoru tekstila i građevinarstva. Njime se dopunjuje proces održivog razvoja Evropske unije za ostvarivanje blagostanja građana.

### **4.5.3. EU Strategija bioekonomije**

EU Strategija bioekonomije je lansirana 2012,<sup>177</sup> da bi 2018. godine doživela reviziju<sup>178</sup> kako bi se ubrzao razvoj održive evropske bioekonomije radi maksimizacije doprinosa EU ostvarivanju ciljeva Agende 2030 i Pariskog dogovora. Strategija je naročito u skladu s revidiranom EU Strategijom industrijske politike, Akcionim planom za cirkularnu ekonomiju, Komunikacijom o ubrzanju inovacija u oblasti čiste energije, Energetskom zajednicom i paketom Čista energija za sve Evropljane.

---

<sup>175</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A European Strategy for Plastics in a Circular Economy. COM/2018/028 final.

<sup>176</sup> Communication from the Commission Ecodesign Working Plan 2016–2019. COM(2016) 773 final.

<sup>177</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Innovating for Sustainable Growth: A Bioeconomy for Europe. SWD(2012) 11 final.

<sup>178</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A sustainable Bioeconomy for Europe: Strengthening the connection between economy, society and the environment. SWD(2018) 431 final.

Ciljevi revidirane strategije, koja teži inovativnom i resursno efikasnom društvu, koje je u stanju da pomiri bezbednost hrane, održivo korišćenje obnovljivih izvora u industrijske svrhe i zaštitu životne sredine, ostaju nepromenjeni: bezbednost hrane i ishrane, održivo upravljanje prirodnim resursima, smanjenje zavisnosti od neobnovljivih, neodrživih resursa, adaptacija na klimatske promene, jačanje evropske konkurentnosti i kreiranje poslova. Podršku pružaju akcione politike, svrstane u tri sfere: investiciono i tržišno jačanje i uvećanje sektora koji se oslanjaju na bioekonomiju, brzi razvoj i širenje bioekonomija i razumevanje ekoloških granica bioekonomije.

#### **4.6. Sektor otpada**

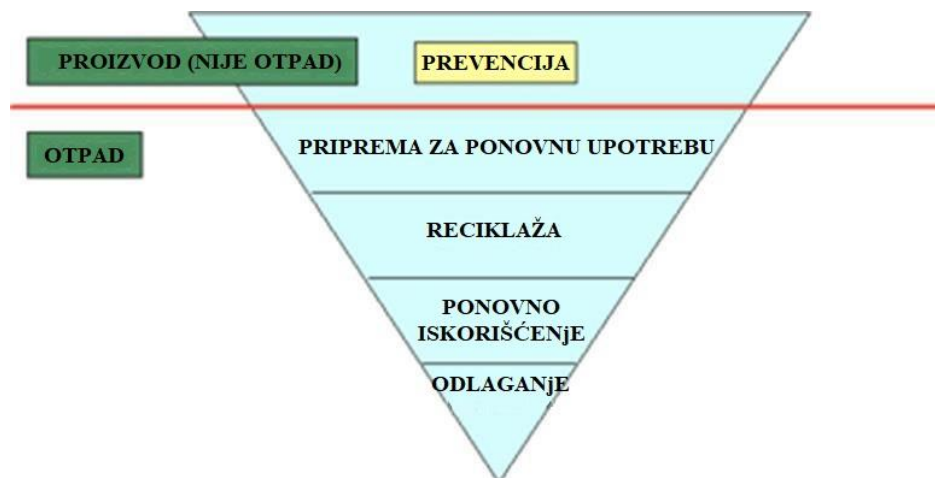
Regulatorni okvir sektora otpada prvenstveno je sačinjen od *Okvirne direktive 2008/98/EC o otpadu* i *Direktive 1999/31/EC o deponijama otpada* na podsektorskom nivou.<sup>179</sup> Ovo je jedna od najosetljivijih oblasti, u smislu niskouglednog razvoja. Dok politika upravljanja otpadom i zakonski okvir ciljaju na efekte sprečavanja/smanjenja štetnosti generisanja otpada i upravljanje životnom sredinom i ljudskim zdravljem, odlaganje otpada na deponije posebno se odnosi na sprečavanje/smanjenje metana i drugih emisija sa deponija, sa posebnim osvrtom na borbu protiv klimatskih promena.

Ciljevi Direktive o otpadu su: minimiziranje negativnih efekata generisanja i upravljanja otpadom na zdravlje ljudi i životnu sredinu; smanjenje korišćenja prirodnih resursa (kroz ponovnu upotrebu i reciklažu); poboljšanje efikasnog korišćenja prirodnih resursa (kroz ponovnu upotrebu i reciklažu); i upravljanje otpadom na nacionalnom nivou na osnovu principa blizine i samodovoljnosti.

Okvirna direktiva se oslanja na nekoliko fundamentalnih stubova. Prvi je predstavljen članom 4, kojim se uvodi hijerarhija otpada, odnosno sledeći prioritetni poredak u merama za sprečavanje i upravljanje otpadom koje zemlje članice razvijaju kako bi ispunile navedene ciljeve (grafikon 9).

---

<sup>179</sup> Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council on waste and repealing certain Directives Council Directive 1999/31/EC on the landfill of waste.



Grafikon 8 – Hijerarhija upravljanja otpadom<sup>180</sup>

Drugi stub je ugrađen u odredbe koje definišu nusproizvode, status otpada, ponovno korišćenje, oporavak i recikliranje, osnovne za pravilno usvajanje hijerarhije otpada, kao i regulatorni okvir koji je postavljen na nivou EU i na nacionalnom nivou. Članom 8. se uvodi princip „produžene odgovornosti proizvođača“ kako bi se ojačala implementacija hijerarhije otpada. Shodno tome, od zemalja članica se zahteva da preduzmu regulatorne ili druge mere produžene odgovornosti proizvođača na bilo koje fizičko ili pravno lice koje profesionalno razvija, proizvodi, obrađuje, tretira, prodaje ili uvozi proizvode (proizvođač proizvoda). Kao deo napora da se implementira princip produžene odgovornosti proizvođača, zemlje članice mogu, takođe, podsticati formiranje/oblikovanje eko-kompatibilnih proizvoda, čija je ponovna upotreba, reciklaža ili ponovno iskorišćenje verovatnije nakon njihove primarne upotrebe. Četvrti stub može se prepoznati u članu 11, u kome se utvrđuju sledeća dva obavezujuća zadatka za zemlje članice, kako bi se ispunili ciljevi Direktive i prešle ka društvu koje više reciklira i efikasnije koristi resurse do 2020:

- povećanje na najmanje 50% težine otpadnog materijala koji se priprema za ponovnu upotrebu i reciklažu, kao što su papir, metal, plastika i staklo iz domaćinstava; i
- povećanje na najmanje 70% težine otpadnog materijala koji se priprema za ponovnu upotrebu i reciklažu, uključujući operacije ponovnog zatrpavanja korišćenjem otpada kao zamene za druge materijale, i to neopasnog građevinskog otpada sa gradilišta i od rušenja.

Okvirna direktiva zahteva od zemalja članica da razviju i usvoje nacionalne planove za upravljanje

<sup>180</sup> Izvor: [https://ec.europa.eu/environment/green-growth/waste-prevention-and-management/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/green-growth/waste-prevention-and-management/index_en.htm)

otpadom i planove za prevenciju, kao i da uspostave sistem izdavanja dozvola koji obuhvata sva preduzeća koja nameravaju da obavljaju aktivnosti upravljanja otpadom.

Direktiva o deponiji nameće stroge operativne i tehničke zahteve kojima se obezbeđuje prevencija ili smanjenje, koliko je to moguće, negativnih efekata na životnu sredinu, zagađenja površinskih voda, podzemnih voda, zemljišta i vazduha i na globalnom nivou, uključujući efekat staklene bašte, kao i svaki rezultujući rizik po ljudsko zdravlje od odlaganja otpada na deponije, tokom celog životnog ciklusa deponije. Direktiva uvodi sledeći klasifikacioni sistem za primenu na deponijama, prema tipu otpada koji se odlaže: deponije opasnog otpada; deponije neopasnog otpada; i deponije inertnog otpada.

Od zemalja članica se traži da uspostave nacionalnu strategiju, ali, u ovom slučaju, posebno rešavajući smanjenje biodegradabilnog otpada koji se odlaže na deponije.<sup>181</sup> Postavljaju se i zajednička pravila EU za rad deponije. Procedura prihvatanja otpada treba da obezbedi redovne i stroge aktivnosti provere, verifikacije i registracije vrste i količine otpada, kako bi se obezbedila ispunjenost uslova iz dozvole. Zemlje članice određuju državne organe koji su ovlašćeni za inspeksijske dužnosti tokom operativne faze, kao i u fazama zatvaranja i nakon zatvaranja. U fazama tokom zatvaranja i nakon zatvaranja deponije, operater ostaje odgovoran za održavanje lokacije deponije, kao i aktivnosti monitoringa i kontrole, prema uslovima iz dozvole, kako bi se obezbedilo sprečavanje bilo kakvih neželjenih efekata po životnu sredinu.<sup>182</sup>

#### **4.7. Poljoprivreda**

Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije (CAP – Common Agricultural Policy) glavni je instrument poljoprivredne politike, koji ima važnu ulogu u promovisanju praksi koje najmanje štete životnoj sredini i koje ne utiču nepovoljno na promenu klime. S obzirom na nove izazove zaštite životne sredine, CAP integriše ciljeve sa drugim EU politikama, a među prioritetima revidirane CAP za period do 2020. jeste prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove i ublažavanje klimatskih promena. Tako je veliki deo direktnih plaćanja uslovljen novim poljoprivrednim praksama koje su korisne za klimu i životnu sredinu, npr. ozelenjavanje. Izazov

---

<sup>181</sup> Nacionalne strategije će odobriti mere za dostizanje obavezujućih ciljeva progresivnog smanjenja odlaganja biološki razgrađljivog komunalnog otpada na deponiju: 75% pet godina nakon stupanja na snagu Direktive o deponijama, 50% nakon osam godina, 35% nakon 15 godina.

<sup>182</sup> Više o regulatornom okviru na: <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment/2004.html?root=2004>

je i kako u klimatskim promenama održati bezbednost hrane. CAP postavlja i uslove kako poljoprivrednici treba da upravljaju zemljištem, usevima i stočnim fondom, koriste energente, đubriva i vodu, a kako nusproizvodima, otpadom, ostacima i drugim neprehrambenim materijalima.

Predlogom nove CAP, pod nazivom *Budućnost hrane i poljoprivrede*,<sup>183</sup> namerava se povećati zapošljavanje, rast i ulaganja visokog kvaliteta; iskoristiti potencijal energetske unije, cirkularne ekonomije i bioekonomije, uz simultano jačanje zaštite životne sredine, borbu protiv klimatskih promena i prilagođavanje izmenjenim uslovima; potpuno umrežiti poljoprivrednike i sela sa digitalnom ekonomijom; ali i, što je zanimljivo, doprineti migracionom programu.

U novom ekonomskom, klimatskom, socijalnom, tehnološkom, industrijskom, političkom i kontekstu životne sredine predloženi su glavni budući ciljevi: podsticanje pametnog i rezistentnog poljoprivrednog sektora; jačanje zaštite životne sredine i klimatske politike, davanje doprinosa ciljevima EU u oblasti životne sredine i klime; i jačanje socioekonomske strukture ruralnih područja.

Strategija EU za šume<sup>184</sup> određuje osam prioriternih područja, od kojih je nekoliko direktno povezano sa klimatskim promenama i zelenim rastom.

Jedan takav prioritet je promovisanje konkurentnosti i održivosti industrija koje se temelje na šumama, bioenergije i šire zelene ekonomije. Šumska biomasa zajedno sa nedrvinim šumskim proizvodima, za koje raste interes na tržištu, pruža prilike za očuvanje ili otvaranje radnih mesta i diverzifikaciju prihoda u zelenoj, niskougljeničnoj ekonomiji. EU afirmiše potpunije korišćenje drva, kao održive, obnovljive te klimatski i ekološki prihvatljive sirovine, pri kojem se ne oštećuju šume i njihove ekosistemske usluge; podstiče se zamena materijala i energije šumskom biomasom i proizvodima od iskorištenog drveta, kao i pasivna gradnja.

Drugi prioritet se bavi jačanjem kapaciteta šuma za prilagođavanje na klimatske promene. Održivo upravljanje šumama može istovremeno ublažiti klimatske promene održavanjem i pojačavanjem uloge šuma kao odvoda u ciklusu ugljenika, te proizvodnjom biomaterijala koji mogu delovati kao privremena skladišta ugljenika ili kao zamena za ugljenik, zamjenjujući materijale i goriva koji ga

---

<sup>183</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – The Future of Food and Farming. COM/2017/0713 final.

<sup>184</sup> Communication from the Commission A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector. COM/2013/0659 final.

intenzivno koriste. Nacionalne politike šuma moraju uključiti mere prilagođavanja šuma i šumskih ekosistema na klimatske promene.

Strategija za šume se implementira u skladu sa Strategijom 2020, politikom EE, politikom ruralnog razvoja, industrijskom politikom, klimatsko-energetskim paketom 2020, Strategijom biodiverziteta i politikom zdravlja.<sup>185</sup>

Treba pomenuti i Odluku 529/2013/EU o pravilima za obračun emisija i uklanjanja GHG koji nastaju iz delatnosti povezanih sa upotrebom zemljišta, prenamenom zemljišta i šumarstvom, te informacijama o merama povezanim sa tim delatnostima.<sup>186</sup> Ovom odlukom se regulišu pravila za obračun koja se primenjuju na emisije i uklanjanje GHG, koji nastaju iz delatnosti u sektoru upotrebe zemljišta, prenamene zemljišta i šumarstva (LULUCF) kao prvi korak prema uključivanju tih delatnosti u obavezu smanjenja emisija Unije, kada je to prikladno. Ona utvrđuje obaveze država članica u vezi sa dostavom informacija o njihovim merama u sektoru LULUCF za ograničenje ili smanjenje emisija, kao i merama održavanja ili povećanja uklanjanja.

Kao deo šireg zakonodavnog okvira za zaštitu i upravljanje vodama,<sup>187</sup> Direktiva 91/676/EEC o nitratima (dopunjena Uredbom 1882/2003/EC i 1137/2013/EC)<sup>188</sup> posebno je interesantna, jer povezuje ciljeve politika zaštite životne sredine, klime i poljoprivrede.

Zagađenje nitratima na poljoprivrednom zemljištu uzrokovano je emisijom N<sub>2</sub>O, koji se smatra direktnim štetnim gasom sa efektom staklene bašte i uglavnom potiče iz poljoprivrednog sektora. Emisije nastaju, primarno, usled reakcije azota iz zemljišta sa vazduhom i najbolje se mogu izbeći smanjenjem upotrebe azotnih đubriva. Ovo je u izvesnoj meri postignuto Nitratnom direktivom, koja uglavnom cilja zagađenje voda, ali, takođe, pomaže ublažavanju klimatskih promena kao

---

<sup>185</sup> Videti i: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Addressing the challenges of deforestation and forest degradation to tackle climate change and biodiversity loss {SEC(2008) 2618} {SEC(2008) 2619} {SEC(2008) 2620}. COM/2008/0645 final.

<sup>186</sup> Decision No 529/2013/EU of the European Parliament and of the Council on accounting rules on greenhouse gas emissions and removals resulting from activities relating to land use, land-use change and forestry and on information concerning actions relating to those activities.

<sup>187</sup> Smanjenje nitrata je jedan od ciljeva Okvirne direktive o vodama 2000/60/EC. Zbog toga se Direktiva o nitratima smatra integralnim delom zakonodavnog okvira za zaštitu voda.

<sup>188</sup> Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources.

Regulation (EC) No 1882/2003 of the European Parliament and of the Council adapting to Council Decision 1999/468/EC the provisions relating to committees which assist the Commission in the exercise of its implementing powers laid down in instruments subject to the procedure referred to in Article 251 of the EC Treaty.

Regulation (EC) No 1137/2008 of the European Parliament and of the Council adapting a number of instruments subject to the procedure laid down in Article 251 of the Treaty to Council Decision 1999/468/EC, with regard to the regulatory procedure with scrutiny – Adaptation to the regulatory procedure with scrutiny – Part One.

rezultat unakrsne usklađenosti (pravila koja poljoprivrednici moraju da ispoštuju kako bi bili direktno isplaćeni prema Zajedničkoj poljoprivrednoj politici) i direktnim izbegavanjem emisija  $N_2O$ . Njeni ciljevi su: zaštita voda od zagađenja uzrokovano nitratima iz poljoprivrednih izvora smanjenjem zagađenja voda, uzrokovano ili indukovano prisustvom nitrata poreklom od poljoprivrednih izvora.

Štaviše, Nitratna direktiva uključuje pravila za upotrebu stajnjaka i hemijskih đubriva. Ključna mera je da zemlja članica treba da garantuje da godišnja primena azota kroz stajnjak na nivou farme ne prelazi 170 kg/ha. Viši nivo bi mogao biti dozvoljen ako se može dokazati da se, uprkos tome, ciljevi Direktive i dalje mogu realizovati.

## POGLAVLJE V

### PRAVO REPUBLIKE SRBIJE O ODRŽIVOM RAZVOJU I ZELENOJ EKONOMIJI

*Budući da politika održivog razvoja Evropske unije predstavlja usvojenu i na evropski nivo „prevedenu“ međunarodnu politiku održivog razvoja sa ciljem suštinske reforme Unije, pravne tekovine Evropske unije oslikavaju odabrane mehanizme dizajna, uticaja na reformske procese i sprovođenja održivih (pravičnih, pravednih, predvidivih) reformskih procesa. Težnjom da bude deo Evropske unije, ti i takvi reformski procesi, kroz proces usklađivanja domaćeg pravnog sistema s pravnim tekovinama Evropske unije, predstavljaju sadašnju obavezu, a buduće pravo Srbije.*

U ovom poglavlju objašnjene su i analizirane politike, pravo i propisi Srbije o održivom razvoju. Identifikovan je i analiziran regulatorni okvir Srbije od značaja za zeleni rast (u smislu razvoja zelene, cirkularne i niskouglenične ekonomije). U određenim tematskim oblastima (politika klimatskih promena, upravljanje otpadom, energetska politika – sa fokusom na energetska efikasnost, transportna politika, poljoprivredna i politika ruralnog razvoja, građevinarstvo, kao i upravljanje životnom sredinom – sa fokusom na horizontalno zakonodavstvo) sagledano je postojeće stanje, analizirana su pravna rešenja i prakse da bi u narednom poglavlju bile identifikovane pravne praznine u zakonodavstvu Srbije u odnosu na relevantne propise Evropske unije – *de lege lata, de lege ferenda*. Analiza pravnog sistema Srbije vođena je u skladu s procesom usklađivanja zakonodavstva Srbije sa *acquis communautaire* i u odnosu na sektorska akta Evropske unije koja se transponuju u nacionalni pravni poredak, pri čemu su sagledavani kvantitet i kvalitet procesa, kao i nivo postignute usklađenosti. Analiziranjem pravnih praznina identifikovani su ključni nedostaci domaćeg regulatornog okvira. koji se, šire gledano, negativno ili bar nedovoljno pozitivno reflektuju na podsticanje i uspostavljanje uslova i mogućnosti za zeleni rast Srbije i, neodvojivo, na njen održivi razvoj.



## 5.1. *Pravni izvori Republike Srbije o održivom razvoju*

Prema Ustavu RS,<sup>189</sup> Srbija se stara o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju, i nadležna je, između ostalog, da uređuje i obezbeđuje održivi razvoj i sistem zaštite i unapređenja životne sredine.

Po Zakonu o zaštiti životne sredine<sup>190</sup> održivo upravljanje prirodnim vrednostima i zaštita životne sredine ostvaruju se u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonom. Jedno od osnovnih načela zaštite životne sredine u ovom zakonu jeste *načelo održivog razvoja*, prema kojem je održivi razvoj usklađeni sistem tehničko-tehnoloških, ekonomskih i društvenih aktivnosti u ukupnom razvoju u kojem se na principima ekonomičnosti i razumnosti koriste prirodne i stvorene vrednosti Republike Srbije sa ciljem da se sačuva i unapredi kvalitet životne sredine za sadašnje i buduće generacije. Održivi razvoj ostvaruje se donošenjem i sprovođenjem odluka kojima se obezbeđuje usklađenost interesa zaštite životne sredine i interesa ekonomskog razvoja.

*Načelo održivog razvoja* je i među načelima integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine,<sup>191</sup> a glasi: „Radi ostvarivanja veće održive ravnoteže između ljudskih aktivnosti i društveno-ekonomskog razvoja, s jedne strane, i resursa i sposobnosti obnavljanja prirode, s druge strane, režim integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja obezbeđuje se izdavanjem dozvola, utvrđivanjem uslova za održivo korišćenje prirodnih resursa, sirovina i energije“. Prema ovom zakonu, neobnovljivi prirodni resursi koriste se pod uslovima koji obezbeđuju njihovo dugoročno i razumno korišćenje. Takođe, ovaj zakon propisuje i da održivo upravljanje otpadom znači efikasnije korišćenje resursa, smanjenje količine otpada i postupanje sa njim na način koji doprinosi ciljevima održivog razvoja.

Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu<sup>192</sup> uređuju se uslovi, način i postupak vršenja procene uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu, radi obezbeđivanja zaštite životne sredine i unapređivanja održivog razvoja integrisanjem osnovnih načela zaštite životne sredine u postupak pripreme i usvajanja planova i programa. Među načelima strateške

---

<sup>189</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 98/06.

<sup>190</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 135/04, 36/09, 36/09 – dr. zakon, 72/09 – dr. zakon, 43/11 – US, 14/16, 76/18 i 95/18 – dr. zakon.

<sup>191</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 135/04 i 25/15.

<sup>192</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 135/04 i 88/10.

procene je i *načelo održivog razvoja*, definisano na identičan način kao u Zakonu o zaštiti životne sredine. Razmatranjem i uključivanjem bitnih aspekata životne sredine u pripremu i usvajanje određenih planova i programa i utvrđivanjem uslova za očuvanje vrednosti prirodnih resursa i dobara, predela, biološke raznovrsnosti, divljih biljnih i životinjskih vrsta i autohtonih ekosistema, odnosno racionalnim korišćenjem prirodnih resursa doprinosi se ciljevima održivog razvoja.

Planiranje, uređenje i korišćenje prostora, prema Zakonu o planiranju i izgradnji,<sup>193</sup> zasniva se, između ostalog, i na načelima: održivog razvoja kroz integralni pristup u planiranju; racionalnog i održivog korišćenja neobnovljivih resursa i optimalnog korišćenja obnovljivih resursa; kao i zaštite i održivog korišćenja prirodnih dobara i nepokretnih kulturnih dobara. *Održivi razvoj*, u smislu ovog zakona, predstavlja usklađivanje ekonomskih, socijalnih i ekoloških aspekata razvoja, racionalno korišćenje neobnovljivih i obezbeđenje uslova za veće korišćenje obnovljivih resursa, što sadašnjim i budućim generacijama omogućava zadovoljavanje njihovih potreba i poboljšanje kvaliteta života.

I upravljanje vodama se, prema Zakonu o vodama,<sup>194</sup> zasniva na *načelu održivog razvoja*, koje u kontekstu ovog zakona, glasi: upravljanje vodama mora da se odvija tako da se potrebe sadašnjih generacija zadovoljavaju na način kojim se ne ugrožava mogućnost budućih generacija da zadovolje svoje potrebe, odnosno mora se obezbediti korišćenje voda zasnovano na dugoročnoj zaštiti raspoloživih vodnih resursa, po količini i kvalitetu.

Prema Zakonu o zaštiti zemljišta,<sup>195</sup> kada je reč o uređenju prostora i korišćenju zemljišta, mere i uslovi zaštite zemljišta, radi održivog korišćenja zemljišta sastavni su deo planskih dokumenata. S tim u vezi, prava i dužnosti inspektora u vršenju inspekcijuskog nadzora takva su da inspektor ima pravo i dužnost da utvrđuje, između ostalog i da li se upravljanje, odnosno održivo korišćenje i zaštita zemljišta vrši prema strateškim dokumentima i uslovima i merama utvrđenim u skladu sa ovim zakonom.

---

<sup>193</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 81/09 – ispr., 64/10 – US, 24/11, 121/12, 42/13 – US, 50/13 – US, 98/13 – US, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – dr. zakon, 9/20.

<sup>194</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 i 95/18 – dr. zakon.

<sup>195</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 112/15.

U oblasti rudarstva mineralna politika i plan razvoja, prema Zakonu o rudarstvu i geološkim istraživanjima,<sup>196</sup> podrazumeva: primenu savremenih tehnologija pri izgradnji rudarske infrastrukture i rudarskih objekata sa ciljem bezbednosti objekata i bezbednosti i zdravlja na radu, obezbeđenja sigurnog snabdevanja privrede i tržišta Republike Srbije mineralnim sirovinama i drugim geološkim resursima, usaglašavanje sa regulativom Evropske unije iz oblasti rudarstva, promociju rudarstva u cilju stvaranja povoljnih uslova za investicije u oblasti održivog razvoja rudarske industrije.

## **5.2. Nacionalna strategija održivog razvoja**

Srbija u ovom trenutku nema nacionalnu strategiju održivog razvoja. Prethodna, usvojena 2008, važila je zaključno sa 2017. godinom.<sup>197</sup> Prema njoj, održivi razvoj je bio definisan kao ciljno orijentisan, dugoročan, neprekidan, sveobuhvatan i sinergetski proces koji utiče na sve aspekte života (ekonomski, socijalni, ekološki i institucionalni) na svim nivoima, i podrazumevao je izradu modela koji na kvalitetan način zadovoljavaju društveno-ekonomske potrebe i interese građana, a istovremeno uklanjaju ili znatno smanjuju uticaje koji prete ili štete životnoj sredini i prirodnim resursima. Dugoročni koncept održivog razvoja podrazumevao je i stalni ekonomski rast koji osim ekonomske efikasnosti, tehnološkog napretka, čistijih tehnologija, inovativnosti celog društva i društveno odgovornog poslovanja, obezbeđuje smanjenje siromaštva, dugoročno bolje korišćenje resursa, unapređenje zdravstvenih uslova i kvaliteta života i smanjenje zagađenja na nivo koji mogu da izdrže činioci životne sredine, sprečavanje novih zagađenja i očuvanje biodiverziteta. Zasnivajući viziju zemlje na njenim potencijalima i ograničenjima, i strateškim ciljevima razvoja, donosioci Strategije videli su Republiku Srbiju 2017. kao institucionalno i ekonomski razvijenu državu s odgovarajućom infrastrukturom, kompatibilnu sa standardima EU, s privredom zasnovanom na znanju, efikasno korišćenim prirodnim i stvorenim resursima, većom efikasnošću i produktivnošću, bogatu obrazovanim ljudima, sa očuvanom životnom sredinom, istorijskim i kulturnim nasleđem, državu u kojoj postoji partnerstvo javnog, privatnog i civilnog sektora i koja pruža jednake mogućnosti za sve građane.

---

<sup>196</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 101/15 i 95/18 – dr. zakon.

<sup>197</sup> Iako ima zagovornika da je istekao samo Akcioni plan, zaključno sa 2017, preovlađuje mišljenje da Srbija od 2018. teži održivom razvoju bez krovnog strateškog dokumenta.

Ključni nacionalni prioriteti bili su postavljeni ovako:

- članstvo u EU;
- razvoj konkurentne tržišne privrede i uravnotežen ekonomski rast, podsticanje inovacija, stvaranje boljih veza između nauke, tehnologije i preduzetništva, povećanje kapaciteta za istraživanje i razvoj, uključujući nove informacione i komunikacione tehnologije;
- razvoj i obrazovanje ljudi, povećanje zapošljavanja i socijalna uključenost, stvaranje većeg broja radnih mesta, privlačenje stručnjaka, unapređivanje kvaliteta i prilagodljivosti radne snage, veća ulaganja u ljudske resurse;
- razvoj infrastrukture i ravnomeran regionalni razvoj, unapređivanje atraktivnosti zemlje i obezbeđenje adekvatnog kvaliteta i nivoa usluga;
- zaštita i unapređenje životne sredine i racionalno korišćenje prirodnih resursa, očuvanje i unapređivanje sistema zaštite životne sredine, smanjenje zagađenja i pritiska na životnu sredinu, korišćenje prirodnih resursa tako da ostanu raspoloživi i za buduće generacije.

Cilj same strategije bilo je uravnoteženje stubova održivog razvoja: održivi razvoj ekonomije, privrede i tehnologije, održivi razvoj društva na bazi socijalne ravnoteže i zaštita životne sredine uz racionalno raspolaganje prirodnim resursima, u celinu koju će podržavati odgovarajuće institucije, koje će zarad održivog razvoja uskladiti različite razvojne aspekte i suprotstavljene motive sadržane u programima pojedinih sektora.

Akcioni plan za sprovođenje Strategije<sup>198</sup> predvideo je sledeće prioritete, definisane u skladu s dugoročnim strateškim nacionalnim prioritetima utvrđenim Strategijom i preporukama datim u Predlogu izveštaja o napretku u sprovođenju Strategije u 2010. godini:

- povećanje energetske efikasnosti na svim nivoima i smanjenje energetske intenzivnosti u svim sektorima, uključujući industriju, energetiku, saobraćaj, poljoprivredu, komunalne delatnosti, stanovanje itd.;
- smanjenje zavisnosti privrede i društva u celini od fosilnih goriva (dekarbonizacija) i aktivno uključivanje u globalne napore na zaštiti klime od promena izazvanih ljudskim delovanjem;

---

<sup>198</sup> Zaključak o usvajanju Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije održivog razvoja za period od 2011. do 2017. godine („Službeni glasnik RS“, broj 62/11), kojim je zamenjen Akcioni plan za period 2009–2017. („Službeni glasnik RS“, broj 31/10). U njemu se kaže da je Strategija doneta za period do 2017. godine.

- unapređenje postupanja sa čvrstim otpadom i otpadnim vodama;
- zaustavljanje trenda povećanja ukupnog siromaštva, uz istovremeno smanjenje regionalnih nejednakosti i veću društvenu uključenost;
- sistematsko uvođenje održivog razvoja u proces obrazovanja, kao podrška ekonomiji zasnovanoj na znanju.

Razvoj *zelene ekonomije* kao bitne komponente ukupnog održivog razvoja privrede i društva, predstavljen je Akcionim planom kao jedna od inicijativa koje objedinjuju aktivnosti iz sva tri stuba Strategije, tako da benefit od ostvarivanja ciljeva ima najširi krug građana. *Na ovome počiva do danas nepokrenut zeleni rast u Srbiji.* Alat za razvoj zelene ekonomije bila je „zelena zaposlenost“. Prema Akcionom planu, zelenom ekonomijom se smatraju rad u poljoprivredi, industriji, istraživanju i razvoju, administrativnim i uslužnim delatnostima koje znatno doprinose očuvanju ili poboljšanju kvaliteta životne sredine. Naročito, mada ne i isključivo, taj pojam se odnosi na poslove koji pomažu očuvanju ekosistema i biodiverziteta, smanjuju upotrebu energije, materijala i potrošnju vode, u kojima se primenjuje strategija visoke efikasnosti; dekarbonizacija privrede; svođenje na minimum (ili potpuno ukidanje) stvaranja svih vrsta otpada i zagađenja. Dalje se kaže da se konkretno u Srbiji zelenom ekonomijom može smatrati poslovanje u domenu organske poljoprivrede, šumarstva, svih oblika reciklaže koji ne ugrožavaju životnu sredinu i ne degradiraju prirodne resurse, dobijanje energije iz obnovljivih izvora, kao i povećanje energetske efikasnosti i uvođenje čistije proizvodnje u raznim sektorima.

Akcioni plan Strategije uvođenja čistije proizvodnje<sup>199</sup> smatra se integralnim delom ovog Akcionog plana.

Praćenje Nacionalne strategije održivog razvoja nije se sprovodilo od 2010. godine, tako da je nemoguće diskutovati o nivou njene ostvarenosti uz pozivanje na rezultate monitoringa. *Uz to, moglo bi se diskutovati o tome da je odsustvo praćenja i evaluacije Nacionalne strategije održivog razvoja u epicentru ključnih institucionalnih razloga trenutno odvijajućeg neodrživog razvoja i neozelenjenog rasta Srbije.*<sup>200</sup>

<sup>199</sup> Strategija uvođenja čistije proizvodnje („Službeni glasnik RS“, broj 17/09).

<sup>200</sup> Uz tek delimično primenjivanje ili apsolutno neprimenjivanje donetih strateških i programskih dokumenata, a kao posledica već „tradicionalne“ sektorske podeljenosti državnih politika.

### 5.3. Klimatske promene

Republika Srbija se, kao članica Okvirne konvencije UN o promeni klime, ratifikacijom Sporazuma iz Pariza<sup>201</sup> i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU<sup>202</sup> obavezala da će preduzimati neophodne mere aktivne borbe protiv klimatskih promena, odnosno sprovoditi mere mitigacije (smanjenje emisija GHG) i adaptacije (prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove).<sup>203</sup>

Obaveza Srbije kao zemlje u razvoju prema UNFCCC, koju je ratifikovala 2001, i Kjoto protokolu, koji je ratifikovala 2008, jeste i izveštavanje.<sup>204</sup> Srbija je od 2010. godine podnela Konferenciji strana Konvencije tri izveštaja: Prvi izveštaj ili Prva nacionalna komunikacija (INC) podneta je 2010, Prvi dvogodišnji ažurirani izveštaj (FBUR) 2016. i Drugi izveštaj 2017. godine. Izveštaji su, između ostalog, uključivali inventar GHG,<sup>205</sup> mere mitigacije prevashodno za oblasti energetike, industrije, otpada, poljoprivrede / korišćenja zemljišta, mere adaptacije pogotovo poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede, projekcije GHG emisija do 2020, 2030, 2050. godine, kao i urađeno i planirano u vezi sa jačanjem nacionalnih kapaciteta, uključivanjem klimatskih promena u sektorske i nacionalne politike, uspostavljanjem MRV sistema, unapređenjem obrazovanja, informisanosti, tehnologija i finansiranja politika klimatskih promena.<sup>206</sup>

U toku je priprema 3. Nacionalne komunikacije i Drugog dvogodišnjeg ažuriranog izveštaja,<sup>207</sup> koji MZŽS izrađuje uz podršku UNDP i GEF.

---

<sup>201</sup> Zakon o potvrđivanju Sporazuma iz Pariza („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, broj 4/17).

<sup>202</sup> Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije, s druge strane („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, broj 83/08).

<sup>203</sup> Iako kao ne-Aneks zemlja Konvencije nema tu obavezu, Srbija je ratifikacijom Sporazuma preuzela obavezu razmatranja smanjenja emisija GHG. Dobrovoljno smanjenje GHG po ne-Aneksu I važno je do kraja avgusta 2015.

<sup>204</sup> Izveštavanje o sprovođenju multilateralne sporazuma je i obaveza prema međunarodnom pravu.

<sup>205</sup> Referentne, 2014. godine, na osnovu GHG inventara, procenjeno je da su ukupne emisije Republike Srbije bez odstranjenih količina iznosile 67.148,23 Gg CO<sub>2</sub>eq. Od 2000. godine ukupne emisije GHG bez odstranjenih količina porasle su za 7,8%. Ukupne emisije GHG sa ponorima iznosile su 49.299,24 Gg CO<sub>2</sub>eq, što je porast od 2,4% u odnosu na 2000. godinu. Iz sektora energetike potiče 80,0% ukupnih emisija GHG, dok je udeo ovog sektora u ukupnim emisijama 2000. godine bio 79,2%. Sledi sektor poljoprivrede, šumarstva i korišćenja zemljišta.

U 2014. godini najzastupljeniji GHG bio je ugljen-dioksid (CO<sub>2</sub>), čiji je udeo, izražen u CO<sub>2</sub> ekvivalentu (CO<sub>2</sub>eq), 79,7% u ukupnim emisijama. Sledi metan (CH<sub>4</sub>) izražen u CO<sub>2</sub> ekvivalentu sa 13,1% i azot-suboksid (N<sub>2</sub>O) sa 6,9%. Hidrofluorouglenici (HFCs) činili su udeo od 0,3% u ukupnim emisijama.

<sup>206</sup> Drugi izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime (Ministarstvo za štitu životne sredine, 2017).

<sup>207</sup> Izrađba oba izveštaja traje četiri godine, odnosno do 2021. godine.

Republika Srbija je u prethodnom periodu učinila određene korake ka unapređenju politika i strateškog okvira za realizaciju aktivnosti u vezi sa klimatskim promenama. Nacionalna strategija održivog razvoja sa Akcionim planom za period 2009–2017. naglašava neophodnost sektorskih akcija ka smanjenju emisija GHG i potrebu izrade plana adaptacije privrednog sektora. Nacionalni program zaštite životne sredine za period 2010–2019. definisao je aktivnosti potrebne za ublažavanje posledica promena klime. Nacionalna strategija za uključivanje Republike Srbije u mehanizam čistog razvoja<sup>208</sup> za sektore poljoprivrede, šumarstva i upravljanja otpadom identifikuje načine i mogućnosti koje nudi fleksibilni mehanizam Kjoto protokola u navedenim sektorima. Takođe, stvara okvir za izgradnju kapaciteta o mogućnostima korišćenja CDM projekata, kao načina za podsticanje održivog razvoja i omogućavanja bržeg sprovođenja Kjoto protokola. u Republici Srbiji. Nacionalni program zaštite životne sredine<sup>209</sup> i Strategija biološke raznovrsnosti<sup>210</sup> posebnu pažnju posvećuju klimatskim promenama i predlažu okvirne mere za adaptacije. U Strategiji naučnog i tehnološkog razvoja životna sredina i klimatske promene identifikovani su kao jedna od sedam prioriternih oblasti u domenu nauke i tehnologije.

Međutim, u Strategiji razvoja šumarstva<sup>211</sup> ili Strategiji održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara<sup>212</sup> nedostaje temeljniji pristup oblasti klimatskih promena iako je očigledno da su prirodni resursi u velikoj meri njima izloženi. Klimatske promene uopšte nisu razmatrane u Strategiji javnog zdravlja.<sup>213</sup>

Grad Beograd je 2015. godine doneo Akcioni plan adaptacije na klimatske promene sa procenom ranjivosti.<sup>214</sup>

Politika klimatskih promena je u prethodnom periodu obuhvatila i unapređenje prikupljanja podataka i sistema monitoringa u sektoru saobraćaja (razvoj proračuna emisije polutanata i GHG iz drumskog saobraćaja), unapređenje inventara GHG u oblasti energetike i obuku institucija (proračun nacionalnih emisionih faktora po ključnim kategorijama izvora – neto toplotna vrednost sirovog lignita sa kopova, potrošnja goriva u postrojenjima za sagorevanje, emisioni faktori za

---

<sup>208</sup> Clean Development Mechanism (CDM). Nacionalna strategija za uključivanje Republike Srbije u mehanizam čistog razvoja Kjoto protokola za sektore upravljanja otpadom, poljoprivrede i šumarstva („Službeni glasnik RS“, broj 8/10).

<sup>209</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 12/10.

<sup>210</sup> Strategija biološke raznovrsnosti Republike Srbije za period 2011–2018. („Službeni glasnik RS“, broj 13/11)

<sup>211</sup> Strategija razvoja šumarstva Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 59/06).

<sup>212</sup> Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara („Službeni glasnik RS“, broj 33/12).

<sup>213</sup> Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji za period 2018–2026. („Službeni glasnik RS“, broj 61/18).

<sup>214</sup> Akcioni plan je izradio Sekretarijat za zaštitu životne sredine uz pomoć GIZ u okviru projekta „Adaptacija na klimatske promene na području zapadnog Balkana“ („Službeni list grada Beograda“, broj 65/15) kao prvi lokalni akcioni plan koji se odnosi na klimatske promene.

CO<sub>2</sub> iz lignita), izradu prvog Zakona o smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte (*koji nikada nije usvojen*), integraciju pitanja rodne ravnopravnosti u politiku klimatskih promena, podizanje svesti i informisanja u oblasti klimatskih promena, izradu prvog nacionalnog plana adaptacije na izmenjene klimatske uslove za sektore poljoprivrede, šumarstva, vodnih resursa i biodiverziteta (*koji je ostao u formi nacrt*),<sup>215</sup> analizu postojećeg zakonodavnog i strateškog okvira, identifikaciju nedostataka i predlaganje mera za dalju transpoziciju i implementaciju strateškog (EU 2020, 2030 i 2050) i zakonodavnog okvira EU (EU TES, MMR, Effor Sharing Decision, Carbon Capture and Storage), analizu institucionalnog okvira i izvora finansiranja, kao i identifikaciju neophodnih investicionih ulaganja do 2030. godine.

Podržavši Akord iz Kopenhagena, Srbija je 2012. identifikovala 12 nacionalno odgovarajućih akcija mitigacije (tzv. NAMAs). U tu svrhu je izrađen i Priručnik za izradu NAMA dokumentacije Republike Srbije.<sup>216</sup> Najveći broj mera odnosi se na sektore snabdevanja električnom energijom (65%), građevinarstva (29%) i saobraćaja (6%).

Uspostavljanje sistema monitoringa, izveštavanja i verifikacije (MRV) započeo je procesom izrade izveštaja prema UNFCCC. Zakon o zaštiti vazduha je Agenciji za zaštitu životne sredine dodelio nadležnost za izradu inventara GHG. Opšte procedure i metodologija prikupljanja i arhiviranja ulaznih podataka za Nacionalni inventar GHG propisane su Uredbom o metodologiji prikupljanja podataka za nacionalni inventar gasova sa efektom staklene bašte (2010). Obavezu dostavljanja ulaznih podataka imaju državni i lokalni organi vlasti, javne institucije, privredni subjekti i druga pravna lica koja su direktno ili indirektno povezana sa oblašću zaštite životne sredine. SEPA je nadležna i za proračun emisija i odstranjenih količina gasova sa efektom staklene bašte, u skladu sa planom provere i obezbeđenja kvaliteta (QA/QC). Kompletan MRV sistem podrazumeva i MRV mere smanjenja emisija GHG. U prethodnom periodu gradio se regulatorno-institucionalni okvir za početak sprovođenja EU Sistema trgovine emisionim jedinicama i implementaciju

---

<sup>215</sup> Opšti ciljevi i zadaci Nacionalnog plana adaptacije na izmenjene klimatske uslove bili su:

– analiza budućih rizika i ranjivosti u odbačanim sektorima u odnosu na scenarije buduće klime prikazane u Prvom i Drugom izveštaju prema UNFCCC, koja će omogućiti identifikovanje prioritarnih mera adaptacije, prvenstveno onih okarakterisanih kao *no-regret* i *low-regret* mere;

– pregled predloženih mera adaptacije u sektorima koji su identifikovani kao najugroženiji, kao i analiza mogućeg napretka u sprovođenju ovih mera koje su predložene u Prvom i Drugom nacionalnom izveštaju prema UNFCCC;

– predlog prioritarnih mera adaptacije, uz odgovarajuće analize uspešnosti njihove implementacije u budućnosti (osim na direktnoj ekonomskoj dobiti, analize pojedinih opcija adaptacije zasnivale su se i na neekonomskim indikatorima, npr. u oblasti biodiverziteta), kao i potencijalnoj socijalnoj dobiti od njihove implementacije;

– identifikacija mogućnosti i ograničenja za integraciju mera adaptacije u važeće sektorske strategije i u druge relevantne nacionalne planove.

<sup>216</sup>NAMA Development Guideline of Republic of Serbia.



Direktive 2009/29/EC o sistemu trgovine emisijama, i Direktive 525/2013/ES o mehanizmu monitoringa (MMR).

Strategija komunikacije za oblast klimatskih promena, doneta 2017, daje okvir za komunikaciju zainteresovanih strana u procesu ostvarivanja institucionalno-sektorskih ciljeva (ciljevi Odseka za klimatske promene Ministarstva zaštite životne sredine i opšti ciljevi Republike Srbije u oblasti klimatskih promena) i smernice kako da se iskomuniciraju dve glavne komponente u borbi protiv klimatskih promena: mitigacija i adaptacija. Ciljevi Strategije komunikacije su da razvije sistematičniji i efektivniji pristup u komunikaciji teme klimatskih promena u Srbiji, poveća učešće građana i zainteresovanih strana u procesima od značaja za oblast klimatskih promena, po digne nivo svesti zajednice i relevantnih ciljnih javnosti, osposobi institucije i građane za efikasnije učešće u procesu kreiranja i sprovođenja politika i mera i oblasti.

Svrha budućih krovnih akata Srbije u oblasti politike i prava klimatskih promena, Strategije i Zakona o klimatskim promenama, je da omogući ispunjenje Nameravanog nacionalnog određenog doprinosa smanjenju emisija GHG (INDC dokument<sup>217</sup>) od 9,8% do 2030. godine u poređenju sa nivoima iz 1990,<sup>218</sup> koji je Srbija dostavila UN pre Pariskog dogovora, a što je prihvatanjem Pariskog sporazuma 2015. i potvrđeno kao preuzeta obaveza Republike Srbije, čime je Nameravani postao Nacionalni određen doprinos (NDC).<sup>219</sup> Prema zahtevima Sporazuma potrebno je vršiti reviziju ovih ciljeva i dostaviti ih i za period do 2050. godine.

Predviđeno je da Strategija uspostavi nacionalni strateško-planski i političko-institucionalni okvir delovanja protiv očekivanih negativnih posledica klimatskih promena u skladu sa međunarodnim obavezama Srbije i njenim ciljevima smanjenja emisija GHG u skladu sa Pariskim sporazumom, Klimatskim i energetske okvirom EU za period do 2030. godine i Strategijom energetike EU. Strategija će obuhvatiti pregled stanja, dugoročne ciljeve i mere koje treba sprovesti, identifikovane potencijale za isplativo i dugoročno smanjenje emisija GHG i njihov uticaj, pregled

---

<sup>217</sup> Preko INDC država predstavlja međunarodnoj zajednici korake koje će preduzeti u borbi protiv klimatskih promena. Dokument odražava ambicije svake zemlje u pogledu smanjenja emisija, uzimajući u obzir domaće okolnosti, iza zove i mogućnosti. Takođe, zemlje mogu objasniti plan prilagodavanja, a adaptacije na uticaje klimatskih promena i na značiti da li im je pri tome potrebna podrška od međunarodne zajednice ili su u mogućnosti da pruže podršku drugim zemljama. Jedan od najbitnijih aspekata ublažavanja i adaptacije na klimatske promene je plan transformacije ka niskougljeničnoj ekonomiji.

<sup>218</sup> Godinu 1990. kao polaznu ili baznu koriste i EU i UN.

<sup>219</sup> Nationally Determined Contributions.

opcija za prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove i glavne mere, institucionalni okvir za međusektorsku saradnju, analizu troškova i koristi borbe protiv klimatskih promena, potrebna finansijska sredstva za sprovođenje i prioritete za sprovođenje u početnoj fazi (2020. godina).

Njen akcioni plan sadrži predlog politika i mera za relevantne sektore do 2020. sa izgledima za 2030. godinu, potrebna sredstva, mere koje će sprovođiti državni organi i nadležne institucije, vremenski okvir i pokazatelje rezultata mera i vrstu i učestalost mera za praćenje napretka.

## **5.4. Energetika**

### **5.4.1. Pravno-regulatorni okvir**

Pravni okvir Srbije u oblasti energetike i energetske efikasnosti čine svi propisi, koji direktno ili indirektno uređuju oblast efikasnog korišćenja energije. Posebna vrsta podzakonskih akata su tehnički propisi koji se donose na osnovu Zakona o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti<sup>220</sup> i planska i strateška akta kojima se usmeravaju pravci razvoja mera efikasnog korišćenja energije na direktan ili indirektan način.

Primarni sektorski regulatorni okvir čine Zakon o energetici, Zakon o efikasnom korišćenju energije<sup>221, 222</sup> i Zakon o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice,<sup>223</sup> kao i brojna podzakonska akta, a dopunjuju ga: u delu promocije korišćenja energije iz obnovljivih izvora Zakon o planiranju i izgradnji, u delu energetske efikasnosti Zakon o stanovanju i održavanju zgrada,<sup>224</sup> u delu sprovođenja pravnih tekovina EU o ugljovodonicima Zakon o cevovodnom transportu gasovitih i tečnih ugljovodonika i distribuciji gasovitih ugljovodonika,<sup>225</sup> Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima, i Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti, i u delu sigurnosti snabdevanja Zakon o robnim rezervama.<sup>226</sup>

---

<sup>220</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 36/09.

<sup>221</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 25/13.

<sup>222</sup> Planiraju se skore izmene i dopune Zakona o efikasnom korišćenju energije radi daljeg transponovanja relevantnih direktiva i uredbi EU.

<sup>223</sup> Zakon o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice između Evropske zajednice i Republike Albanije, Republike Bugarske, Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Republike Crne Gore, Rumunije, Republike Srbije i Privremene misije Ujedinjenih nacija na Kosovu u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija („Službeni glasnik RS“, broj 62/06).

<sup>224</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 104/16 i 9/20 – dr. zakon.

<sup>225</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 104/09.

<sup>226</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 104/13, 145/14 – dr. zakon i 95/18 – dr. zakon.

## 5.4.2. Zakon o energetici

Zakon o energetici<sup>227</sup> je krovni zakon u oblasti energetike i njime se uređuju ciljevi energetske politike i način njenog ostvarivanja, uslovi za pouzdanu, sigurnu i kvalitetnu isporuku energije i energenata i uslovi za sigurno snabdevanje kupaca, zaštita kupaca energije i energenata, uslovi i način obavljanja energetske delatnosti, uslovi za izgradnju novih energetske objekata, status i delokrug rada Agencije za energetiku Republike Srbije, korišćenje obnovljivih izvora energije, podsticajne mere i garancija porekla, način organizovanja i funkcionisanja tržišta električne energije, prirodnog gasa i nafte i derivata nafte, prava i obaveze učesnika na tržištu, uspostavljanje svojine na mrežama operatora sistema.

Zakon definiše mere i aktivnosti nacionalne energetske politike, koje se preduzimaju radi ostvarivanja dugoročnih ciljeva: pouzdanog, sigurnog i kvalitetnog snabdevanja energijom i energentima; adekvatnog nivoa proizvodnje električne energije i kapaciteta prenosnog sistema; stvaranja uslova za pouzdan i bezbedan rad i održivi razvoj energetske sistema; konkurentnosti na tržištu energije na načelima nediskriminacije, javnosti i transparentnosti; obezbeđivanja uslova za unapređenje EE u obavljanju energetske delatnosti i potrošnji energije; stvaranja ekonomskih, privrednih i finansijskih uslova za proizvodnju energije iz OIE i kombinovanu proizvodnju električne i toplotne energije; stvaranja regulatornih, ekonomskih i privrednih uslova za unapređenje efikasnosti u upravljanju elektroenergetskim sistemima, posebno imajući u vidu razvoj distribuirane proizvodnje električne energije, razvoj distribuiranih skladišnih kapaciteta električne energije, uvođenje sistema za upravljanje potrošnjom i uvođenje koncepta naprednih mreža; stvaranje uslova za korišćenje novih izvora energije; raznovrsnosti u proizvodnji električne energije; unapređenja zaštite životne sredine u svim oblastima energetske delatnosti; stvaranja uslova za investiranje u energetiku; zaštite kupaca energije i energenata; povezivanja energetske sistema Srbije sa energetske sistemima drugih država; razvoja tržišta električne energije i prirodnog gasa i njihovog povezivanja sa regionalnim i panevropskim tržištem.

Takođe, predviđa da Nacionalni akcioni plan za OIE posebno mora da sadrži:

---

<sup>227</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 145/14.

- obavezujući udeo energije iz OI u bruto finalnoj potrošnji energije u skladu sa preuzetim međunarodnim obavezama;
- planirani udeo energije iz OI u bruto finalnoj potrošnji energije;
- planirani udeo energije iz OI u bruto finalnoj potrošnji električne energije;
- planirani udeo energije iz OI u bruto finalnoj potrošnji energije za grejanje i hlađenje;
- planirani udeo energije iz OI u bruto energiji potrošenoj u svim oblicima saobraćaja;
- dinamiku za ostvarenje udela po godinama;
- mere za ostvarenje planiranih udela energije iz OI koje naročito uključuju: podsticajne mere, mehanizme saradnje, saradnju lokalnih, pokrajinskih i republičkih organa, politiku razvoja resursa biomase u energetske svrhe, kao i njihove efekte;
- mere neophodne za razvoj infrastrukture za daljinsko grejanje i hlađenje u skladu s rastom proizvodnje energije grejanja i hlađenja iz obnovljivih izvora energije;
- mere koje obezbeđuju razvoj odgovarajućih programa obaveštavanja građana i privrede o podsticajnim merama, koristima i praktičnim aspektima razvoja i upotrebe energije iz OI, uključujući saradnju organa javne vlasti;
- rokove za ostvarenje planiranih aktivnosti.

Plan mora biti usaglašen sa propisima kojima se uređuju energetska efikasnost i smanjenje emisije GHG, a menja se i usklađuje sa ekonomskim razvojem i energetsom politikom.

Nadležno ministarstvo propisuje način izračunavanja udela energije iz OI u bruto finalnoj potrošnji energije, način izračunavanja električne energije proizvedene iz hidroelektrana i vetroelektrana, energetska sadržaj goriva u saobraćaju, način izračunavanja uticaja biogoriva, biotečnosti i njihovih uporedivih fosilnih goriva na emisiju GHG, kao i način izračunavanja energije iz toplotnih pumpi.

Energetski subjekt može steći status povlašćenog proizvođača električne energije za elektranu, odnosno deo elektrane ako, između ostalog:

- u procesu proizvodnje električne energije koristi OIE i ispunjava uslove u pogledu instalisane snage, i to: u hidroelektrani do 30 MW, hidroelektrani na postojećoj infrastrukturi do 30 MW, elektrani na biomasu, elektrani na biogas, elektrani na vetar, elektrani na energiju sunčevog zračenja, geotermalnoj elektrani, elektrani na otpad i drugoj elektrani u skladu sa relevantnim podzakonskim aktom;

- koristi energiju vetra i energiju sunčevog zračenja, a instalisana snaga je manja od slobodnog kapaciteta određenog podzakonskim aktom Vlade.

Podsticajne mere za korišćenje OI za proizvodnju električne energije obuhvataju obavezu otkupa električne energije od povlašćenog proizvođača, cene po kojima se ta energija otkupljuje (tzv. fid-in tarife),<sup>228</sup> period važenja obaveze otkupa električne energije i preuzimanje balansne odgovornosti. Bliže objašnjenje ovih i ostalih mera podsticaja, kao i prava i obaveza povlašćenih proizvođača električne energije definiše set podzakonskih akata usvojen u prethodnom periodu:

- Uredba o uslovima i postupku sticanja statusa povlašćenog proizvođača električne energije, privremenog povlašćenog proizvođača i proizvođača električne energije iz OIE;
- Uredba o izmeni Uredbe o uslovima i postupku sticanja statusa povlašćenog proizvođača električne energije, privremenog povlašćenog proizvođača i proizvođača električne energije iz OIE;
- Uredba o podsticajnim merama za proizvodnju električne energije iz OI i iz visokoefikasne kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije;
- Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o podsticajnim merama za proizvodnju električne energije iz OI i iz visokoefikasne kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije;
- Uredba o ugovoru o otkupu električne energije;
- Uredba o izmenama Uredbe o ugovoru o otkupu električne energije;
- Uredba o naknadi za podsticaj povlašćenih proizvođača električne energije.

*Akta doneta na osnovu Zakona o energetici* kojima je utvrđena obavezna primena principa energetske efikasnosti jesu: 1) Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine, sa projekcijama do 2030. godine, 2) Uredba o utvrđivanju Programa ostvarivanja Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine za period od 2017. do 2023. godine, 3) Nacionalni akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije Republike Srbije, 4) Pravilnik o licenci za obavljanje energetske delatnosti i sertifikaciji, 5) Pravilnik o energetske dozvoli, 6) Pravilnik o saglasnosti za skladištenje i snabdevanje naftom, derivatima nafte i biogorivima za sopstvene potrebe, 7) Uredba o uslovima i postupku sticanja statusa

---

<sup>228</sup> Fid-in tarife (engl. Feed-in Tariff) jesu direktne mere podsticaja za proizvođače koji električnu energiju proizvode iz OIE, koje propisuje i garantuje država.

povlašćenog proizvođača električne energije, privremenog povlašćenog proizvođača i proizvođača električne energije iz obnovljivih izvora energije.

### **5.4.3. Zakon o efikasnom korišćenju energije**

Zakonom su uređeni uslovi i način efikasnog korišćenja energije i energenata u sektoru proizvodnje, prenosa, distribucije i potrošnje energije; politika efikasnog korišćenja energije; sistem energetske menadžmenta; označavanje nivoa energetske efikasnosti proizvoda koji utiču na potrošnju energije; minimalni zahtevi energetske efikasnosti u proizvodnji, prenosu i distribuciji električne i toplotne energije i isporuci prirodnog gasa; finansiranje, podsticajne i druge mere u vezi sa efikasnim korišćenjem energije.

Efikasnim korišćenjem energije ostvaruju se sledeći ciljevi:

- 1) povećanje sigurnosti snabdevanja energijom i njeno efikasnije korišćenje;
- 2) povećanje konkurentnosti privrede;
- 3) smanjenje negativnih uticaja energetske sektora na životnu sredinu;
- 4) podsticanje odgovornog ponašanja prema energiji, na osnovu sprovođenja politike efikasnog korišćenja energije i mera energetske efikasnosti u sektorima proizvodnje, prenosa, distribucije i potrošnje energije.

Zakon se naročito primenjuje na privredna društva sa pretežnom delatnošću u proizvodnom sektoru; privredna društva sa pretežnom delatnošću u sektoru trgovine i usluga; javni sektor; zgrade; domaćinstva; i prevoz u drumskom i železničkom saobraćaju, kao i prevoz u plovidbi na unutrašnjim vodama. Sektori proizvodnje, prenosa i distribucije energije, u smislu potrebe efikasnog korišćenja energije naročito su: proizvodnja i distribucija toplotne energije; proizvodnja, prenos i distribucija električne energije; isporuka prirodnog gasa i ostali sektori proizvodnje, prenosa i distribucije energije.

Osnovni akti kojima se utvrđuje politika efikasnog korišćenja energije jesu: Strategija razvoja energetike. Program ostvarivanja Strategije razvoja energetike, Akcioni plan za energetske efikasnost, Program i plan energetske efikasnosti, koje donosi jedinica lokalne samouprave, i

Program i plan energetske efikasnosti koje donose drugi obveznici sistema energetskeg menadžmenta.<sup>229</sup>

Finansiranje efikasnog korišćenja energije podrazumeva:

- primenu tehničkih mera sa ciljem efikasnog korišćenja energije u sektorima proizvodnje, prenosa, distribucije i potrošnje energije;
- podsticanje razvoja sistema energetskeg menadžmenta za subjekte koji nisu obveznici sistema;
- promovisanje i sprovođenje energetskeg pregleda objekata, proizvodnih procesa i usluga;
- podsticanje razvoja energetskeg usluga na tržištu Republike Srbije;
- podsticanje upotrebe OIE za proizvodnju električne i toplotne energije za sopstvene potrebe.

Merom efikasnog korišćenja energije smatra se i proizvodnja električne odnosno toplotne energije korišćenjem OIE, pod uslovom da se proizvedena električna odnosno toplotna energija koristi za sopstvene potrebe objekta.

Za pravna i fizička lica koja primenjuju tehnologije, proizvode i stavljaju u promet proizvode koji doprinose efikasnijem korišćenju energije mogu se utvrditi poreske, carinske i druge olakšice. Zakon je predvideo i osnivanje Fonda za unapređenje energetske efikasnosti,<sup>230</sup> koji je postao operativan 2014. godine.<sup>231</sup>

Gledano sektorski, Zakon je definisao obavezu javnog sektora da preduzima mere za poboljšanje EE u objektima koje koristi, odnosno u kojima obavlja svoju delatnost, sprovodeći pre svega ekonomski opravdane mere koje stvaraju najveće energetske uštede u najkraćem periodu. Mere poboljšanja EE obuhvataju i upoznavanje zaposlenih sa merama efikasnog korišćenja energije i načinima njihove primene, i uspostavljanje i primenu kriterijuma efikasnog korišćenja energije

---

<sup>229</sup> Obveznici sistema energetskeg menadžmenta su: privredna društva čija je pretežna delatnost u proizvodnom sektoru ako koriste više energije od količine koju propiše Vlada; privredna društva čija je pretežna delatnost u sektoru trgovine i usluga ako koriste više energije od količine koju propiše Vlada; privredna društva čija je pretežna delatnost u proizvodnom sektoru, a poseduju objekte koji u zbiru koriste više energije od propisane količine; organi državne uprave i drugi organi Republike Srbije, organi autonomne pokrajine, organi jedinica lokalne samouprave sa više od 20.000 stanovnika, kao i druge javne službe koje koriste objekte u javnoj svojini.

<sup>230</sup> Odluka o otvaranju Budžetskog fonda za unapređenje EE Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 92/13).

<sup>231</sup> Korišćenje sredstava iz Budžetskog fonda definisano je Pravilnikom o uslovima za raspolaganje i korišćenje sredstava Budžetskog fonda za unapređenje energetske efikasnosti Republike Srbije i kriterijuma o izuzimanju od vršenja energetskeg pregleda („Službeni glasnik RS“, broj 15/16).

prilikom nabavke roba i usluga. Prema tom kriterijumu naručiocu javne nabavke u postupku javne nabavke dobara, usluga i radova dužni su da u postupku javne nabavke uzimaju u obzir aspekte EE kroz tehničku specifikaciju dobara, usluga i radova i/ili kroz kriterijume za izbor najpovoljnijeg ponuđača dobara, usluga i radova.<sup>232</sup>

Vlada propisuje: vrste proizvoda koji utiču na potrošnju energije za koje je neophodno označavanje potrošnje energije i drugih resursa tokom njihove upotrebe, odnosno označavanje energetske efikasnosti; dinamiku obaveznog uvođenja oznaka energetske efikasnosti za različite vrste proizvoda; kao i minimalne zahteve energetske efikasnosti u proizvodnji, prenosu i distribuciji električne i toplotne energije, transportu i distribuciji prirodnog gasa.

Obavezi sprovođenja energetskog pregleda<sup>233</sup> podležu: objekti koje koriste obveznici sistema energetskog menadžmenta sa korisnom površinom većom od 500 m<sup>2</sup>; objekti odnosno delovi objekta koji su svrstani u jedan od energetskih razreda; i objekti i delovi objekta u slučaju promene namene, promene vlasnika ili ako su namenjene za izdavanje.

Lokalna samouprava sa više od 20.000 stanovnika mora doneti program unapređenja energetske efikasnosti u prevozu na period od tri godine, koji sadrži naročito: analizu postojećeg stanja energetske efikasnosti u transportu; ciljeve unapređenja EE; predlog organizacionih, tehničkih, promotivnih i drugih mera za unapređenje EE u transportu sa procenom uštede energije i smanjenja emisije GHG; primenu OIE (biodizel i drugo) u gradskom i prigradskom prevozu; dinamiku i troškove za realizaciju predloženih mera za unapređenje EE u transportu.<sup>234</sup>

Pored brojnih novina u sferi energetske efikasnosti, Zakon je donet i kako bi se sa podzakonskim setom započelo stvaranje regulatornog okvira za sprovođenje nekoliko direktiva EU: Direktive 2006/32/ES o energetske efikasnosti u krajnjoj potrošnji i energetskim uslugama, Direktive 2010/30/EU o označavanju i informisanju o potrošnji energije standardnih proizvoda i drugih energetski značajnih proizvoda i Direktive 2010/31/EU o energetskim svojstvima zgrada.

---

<sup>232</sup> Obaveza se odnosi i na izradu konkursne dokumentacije.

<sup>233</sup> Energetski pregled spada u energetske usluge, koje mogu biti i projektovanje, građenje, rekonstrukcija, energetska sanacija, održavanje objekata, i upravljanje i nadzor nad korišćenjem energije.

<sup>234</sup> Pravna lica, koja obavljaju obavezne tehničke preglede motornih vozila dužna su da podatke koji omogućavaju utvrđivanje i praćenje indikatora potrošnje energije u drumskom saobraćaju dostave jednom godišnje Agenciji za bezbednost saobraćaja.



Po nalogu Ministarskog saveta Energetske zajednice Odlukom 2010/02/MC/EnC, zemlje potpisnice su bile obavezane da primene Direktivu 2010/30/EU, te je u Zakon transponovan i deo povezanih delegiranih uredbi:

- Delegirana uredba Komisije EU 1059/2010 koja dopunjuje Direktivu 2010/30/EU u odnosu na energetska označavanja mašina za pranje sudova u domaćinstvu;
- Delegirana uredba Komisije EU 1060/2010 koja dopunjuje Direktivu 2010/30/EU u odnosu na energetska označavanja rashladnih uređaja za domaćinstvo;
- Delegirana uredba Komisije EU 1061/2010 koja dopunjuje Direktivu 2010/30/EU u odnosu na energetska označavanja mašina za pranje veša za domaćinstvo;
- Delegirana uredba Komisije EU 1062/2010 koja dopunjuje Direktivu 2010/30/EU u odnosu na energetska označavanja televizora;
- Delegirana uredba Komisije EU 626/2011 koja dopunjuje Direktivu 2010/30/EU u odnosu na energetska označavanja klimatizacionih rashladnih uređaja;
- Direktiva 98/11/ES koja dopunjuje Direktivu 92/75/EES u odnosu na energetska označavanja kućnih sijalica;
- Direktiva 2002/40/ES koja dopunjuje Direktivu 92/75/EES u odnosu na energetska označavanja električnih pećnica; i
- Direktiva 2005/32/ES o uspostavljanju okvira za definisanje zahteva za eko-dizajnom proizvoda koji koriste energiju.<sup>235</sup>

Na osnovu Zakona o efikasnom korišćenju energije doneta su podzakonska akta Zakona o efikasnom korišćenju energije, koja bi se mogla grupisati na sledeći način: 1) podzakonska akta kojima se uređuje sistem energetske menadžmenta, 2) podzakonska akta kojima se uređuje Budžetski fond za unapređenje energetske efikasnosti, 3) podzakonska akta kojima se uređuje označavanje energetske efikasnosti proizvoda koji utiču na potrošnju energije, 4) druga podzakonska akta iz oblasti energetske efikasnosti.

*U podzakonska akta kojima se uređuje sistem energetske menadžmenta* spadaju: Uredba o utvrđivanju graničnih vrednosti godišnje potrošnje energije na osnovu kojih se određuje koja su privredna društva obveznici sistema energetske menadžmenta, godišnjih ciljeva uštede energije

---

<sup>235</sup> Članovi 37–42. Zakona o efikasnom korišćenju energije.

i obrasca prijave o ostvarenoj potrošnji energije; Pravilnik o obrascu godišnjeg izveštaja o ostvarivanju ciljeva uštede energije; Pravilnik o načinu sprovođenja i sadržini programa obuke za energetske menadžere, troškovima pohađanja obuke, kao i bližim uslovima, programu i načinu polaganja ispita za energetske menadžere; Pravilnik o uslovima u pogledu kadrova, opreme i prostora organizacije koja sprovodi obuku za energetske menadžere i ovlašćene energetske savetnike; Rešenje kojim se ovlašćuje Mašinski fakultet Univerziteta u Beogradu za obavljanje poslova obuke energetske menadžere i ovlašćenih energetske savetnika; Pravilnik o uslovima za imenovanje energetske menadžere u organima jedinica lokalne samouprave; Pravilnik o uslovima za imenovanje energetske menadžere u privrednim društvima čija je pretežna delatnost u proizvodnom sektoru i preduzećima kao javnim službama; Pravilnik o uslovima za imenovanje energetske menadžere u privrednim društvima čija je pretežna delatnost u sektoru trgovine i usluga, organima državne uprave, drugim organima Republike Srbije, organima autonomne pokrajine i ustanovama.<sup>236</sup>

*U podzakonska akta kojima se uređuje Budžetski fond za unapređenje energetske efikasnosti* spadaju: Pravilnik o uslovima za raspodelu i korišćenje sredstava Budžetskog fonda za unapređenje energetske efikasnosti Republike Srbije i kriterijumima za izuzimanje od obaveze vršenja energetske pregleda; Pravilnik o obrascu prijave za evidenciju obveznika naknade za unapređenje energetske efikasnosti, obrascu mesečnog i godišnjeg obračuna količina energije/energenata isporučenih potrošačima ili stavljenih u promet na teritoriji Republike Srbije,

---

<sup>236</sup> Uredba o utvrđivanju graničnih vrednosti godišnje potrošnje energije na osnovu kojih se određuje koja privredna društva su obveznici sistema energetske menadžmenta, godišnjih ciljeva uštede energije i obrasca prijave o ostvarenoj potrošnji energije („Službeni glasnik RS“, broj 18/16).

Pravilnik o obrascu godišnjeg izveštaja o ostvarivanju ciljeva uštede energije („Službeni glasnik RS“, broj 32/16 i 65/18).

Pravilnik o načinu sprovođenja i sadržini programa obuke za energetske menadžere, troškovima pohađanja obuke, kao i bližim uslovima, programu i načinu polaganja ispita za energetske menadžere („Službeni glasnik RS“, broj 12/15).

Pravilnik o uslovima u pogledu kadrova, opreme i prostora organizacije koja sprovodi obuku za energetske menadžere i ovlašćene energetske savetnike („Službeni glasnik RS“, broj 12/15).

Rešenje kojim se ovlašćuje Mašinski fakultet Univerziteta u Beogradu za obavljanje poslova obuke energetske menadžere i ovlašćenih energetske savetnika („Službeni glasnik RS“, broj 95/15).

Pravilnik o uslovima za imenovanje energetske menadžere u organima jedinica lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“, broj 31/16).

Pravilnik o uslovima za imenovanje energetske menadžere u privrednim društvima čija je pretežna delatnost u proizvodnom sektoru i preduzećima kao javnim službama („Službeni glasnik RS“, broj 98/16).

Pravilnik o uslovima za imenovanje energetske menadžere u privrednim društvima čija je pretežna delatnost u sektoru trgovine i usluga, organima državne uprave, drugim organima Republike Srbije, organima autonomne pokrajine i ustanovama („Službeni glasnik RS“, broj 82/17).

odnosno uvezenih na teritoriju Republike Srbije, obrascu mesečnog i godišnjeg obračuna obaveze plaćanja naknade, obrascu izveštaja o uplati, kao i načinu dostavljanja ovih obrazaca.<sup>237</sup>

*U podzakonska akta kojima se uređuje označavanje energetske efikasnosti proizvoda koji utiču na potrošnju energije* spadaju: Uredba o vrstama proizvoda koji utiču na potrošnju energije za koje je neophodno označavanje potrošnje energije i drugih resursa; Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti mašina za pranje veša u domaćinstvu; Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti mašina za pranje sudova u domaćinstvu; Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti električnih sijalica i svetiljki; Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti rashladnih uređaja za domaćinstvo; Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti televizora; Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti uređaja za klimatizaciju; Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti pećnica i napa za domaćinstvo; Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti mašina za sušenje veša sa bubnjem za domaćinstvo; Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti grejača prostora, kombinovanih grejača, kompleta grejača prostora, opreme za regulaciju temperature i solarnog uređaja i kompleta kombinovanog grejača, opreme za regulaciju temperature i solarnog uređaja; Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti grejača vode, rezervoara tople vode i kompleta grejača vode i solarnog uređaja.<sup>238</sup>

---

<sup>237</sup> Uredba o utvrđivanju Programa finansiranja aktivnosti i mera unapređenja efikasnog korišćenja energije u 2019. godini („Službeni glasnik RS“, broj 4/19).

Pravilnik o uslovima za raspodelu i korišćenje sredstava Budžetskog fonda za unapređenje energetske efikasnosti Republike Srbije i kriterijumima za izuzimanje od obaveze vršenja energetskog pregleda („Službeni glasnik RS“, broj 12/19).

Pravilnik o obrascu prijave za evidenciju obveznika naknade za unapređenje energetske efikasnosti, obrascu mesečnog i godišnjeg obračuna količina energije/energenata isporučenih potrošačima ili stavljenih u promet na teritoriji Republike Srbije, odnosno uvezenih na teritoriju Republike Srbije, obrascu mesečnog i godišnjeg obračuna obaveze plaćanja naknade, obrascu izveštaja o uplati, kao i načinu dostavljanja ovih obrazaca („Službeni glasnik RS“, broj 41/19).

<sup>238</sup> Uredba o vrstama proizvoda koji utiču na potrošnju energije za koje je neophodno označavanje potrošnje energije i drugih resursa („Službeni glasnik RS“, br. 92/13 i 80/16).

Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o vrstama proizvoda koji utiču na potrošnju energije za koje je neophodno označavanje potrošnje energije i drugih resursa („Službeni glasnik RS“, broj 80/16).

Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti mašina za pranje veša u domaćinstvu („Službeni glasnik RS“, broj 24/14).

Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti mašina za pranje sudova u domaćinstvu („Službeni glasnik RS“, broj 24/14).

Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti električnih sijalica i svetiljki („Službeni glasnik RS“, broj 24/14).

Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti rashladnih uređaja za domaćinstvo („Službeni glasnik RS“, broj 17/14).

Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti televizora („Službeni glasnik RS“, broj 24/14).

Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti uređaja za klimatizaciju („Službeni glasnik RS“, broj 24/14).

Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti pećnica i napa za domaćinstvo („Službeni glasnik RS“, broj 19/17).

Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti mašina za sušenje veša sa bubnjem za domaćinstvo („Službeni glasnik RS“, broj 24/17).

*U druga podzakonska akta iz oblasti energetske efikasnosti spadaju: Uredba o minimalnim zahtevima energetske efikasnosti koje moraju da ispunjavaju nova i revitalizovana postrojenja; Pravilnik o utvrđivanju modela ugovora o energetskim uslugama za primenu mera poboljšanja energetske efikasnosti kada su korisnici iz javnog sektora; Pravilnik o minimalnim kriterijumima u pogledu energetske efikasnosti u postupku javne nabavke dobara; Pravilnik o kontroli sistema za grejanje i o bližim uslovima koje moraju da ispunjavaju ovlašćena pravna lica za kontrolu sistema za grejanje; Pravilnik o kontroli sistema za klimatizaciju; Pravilnik o sadržini elaborata o energetske efikasnosti postrojenja za proizvodnju električne energije, postrojenja za kombinovanu proizvodnju električne i toplotne energije, sistema za prenos i distribuciju električne energije, postrojenja za proizvodnju i distribuciju toplotne energije; Pravilnik o načinu i rokovima dostavljanja podataka neophodnih za praćenje sprovođenja Akcionog plana za energetske efikasnost u Republici Srbiji i metodologiji za praćenje, proveru i ocenu efekata njegovog sprovođenja.<sup>239</sup>*

#### **5.4.4. Zakon o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice**

Energetska zajednica ili panevropsko tržište električne energije i gasa jeste zajednica zemalja jugoistočne Evrope, proistekla iz Atinskih memoranduma o stvaranju regionalnog tržišta jugoistočne Evrope, sa ciljem poboljšanja društvenog, ekonomskog i ekološkog standarda u

---

Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti grejača prostora, kombinovanih grejača, kompleta grejača prostora, opreme za regulaciju temperature i solarnog uređaja i kompleta kombinovanog grejača, opreme za regulaciju temperature i solarnog uređaja („Službeni glasnik RS“, broj 17/18).

Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti grejača vode, rezervoara tople vode i kompleta grejača vode i solarnog uređaja („Službeni glasnik RS“, broj 67/18).

<sup>239</sup> Uredba o minimalnim zahtevima energetske efikasnosti koje moraju da ispunjavaju nova i revitalizovana postrojenja („Službeni glasnik RS“, broj 112/17).

Pravilnik o utvrđivanju modela ugovora o energetskim uslugama za primenu mera poboljšanja energetske efikasnosti kada su korisnici iz javnog sektora („Službeni glasnik RS“, broj 41/15).

Pravilnik o minimalnim kriterijumima u pogledu energetske efikasnosti u postupku javne nabavke dobara („Službeni glasnik RS“, broj 411/15).

Pravilnik o kontroli sistema za grejanje i o bližim uslovima koje moraju da ispunjavaju ovlašćena pravna lica za kontrolu sistema za grejanje („Službeni glasnik RS“, broj 58/16).

Pravilnik o kontroli sistema za klimatizaciju („Službeni glasnik RS“, broj 82/16).

Pravilnik o sadržini elaborata o energetske efikasnosti postrojenja za proizvodnju električne energije, postrojenja za kombinovanu proizvodnju električne i toplotne energije, sistema za prenos i distribuciju električne energije, postrojenja za proizvodnju i distribuciju toplotne energije („Službeni glasnik RS“, broj 30/18).

Pravilnik o načinu i rokovima dostavljanja podataka neophodnih za praćenje sprovođenja Akcionog plana za energetske efikasnost u Republici Srbiji i metodologiji za praćenje, proveru i ocenu efekata njegovog sprovođenja („Službeni glasnik RS“, broj 37/15).

regionu. Zajednica je nastala 2005. godine potpisivanjem ugovora između EU, s jedne, i Srbije, Crne Gore, Albanije, Bugarske, Rumunije, BiH, Hrvatske, Grčke, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije i Privremene misije UN na Kosovu u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN, s druge strane. Osnovni zadaci Energetske zajednice su:

- uspostavljanje stabilnog regulatornog i tržišnog okvira u jugoistočnoj Evropi i EU radi privlačenja investicija u sektore električne energije i prirodnog gasa, kako bi se omogućilo stabilno snabdevanje energijom, neophodno za ekonomski razvoj i socijalnu stabilnost;
- stvaranje jedinstvenog pravnog okvira za trgovinu električnom energijom i gasom u jugoistočnoj Evropi i EU;
- unapređenje sigurnosti snabdevanja obezbeđenjem stabilne investicione klime i jačanjem veza sa drugim regionima Evrope, Afrike i Azije;
- poboljšanje stanja životne sredine, povećanje energetske efikasnosti i upotrebe obnovljivi izvora energije u regionu;
- razvoj konkurentnog tržišta energije i korišćenje prednosti ekonomije obima.

Dok se razlog Evropske unije za stvaranje panevropskog tržišta energije vidi u velikoj energetskej zavisnosti regiona jugoistočne Evrope, dotle su razlozi Srbije za pristupanje Zajednici bili želja za unapređenjem sigurnosti snabdevanja i privlačenja investicija, optimizacijom investiranja na regionalnom nivou i funkcionisanja tržišnih mehanizama.

Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice i Odlukama Ministarskog saveta Energetske zajednice utvrđen je pravni okvir Energetske zajednice. Ministarski savet, kao najviši organ, na osnovu člana 100. Ugovora o osnivanju EnZ nadležan je za utvrđivanje pravnog okvira, tj. za promene samog ugovora o osnivanju, kojim je utvrđen početni pravni okvir Energetske zajednice u vreme osnivanja, kao i za proširenje pravnog okvira na nove *acquis communautaire*. Sadašnji pravni okvir u oblasti energetske efikasnosti zasnovan je na odlukama Ministarskog saveta kojima je utvrđena obaveza ugovornih strana da implementiraju pojedine propise Evropske unije u svoj pravni sistem, kao i rok i prilagođeni način te implementacije.

### **5.4.5. Energetska politika**

Energetska politika Republike Srbije se utvrđuje Strategijom razvoja energetike Republike Srbije do 2025. sa projekcijama do 2030. godine,<sup>240</sup> a uslovi, način, dinamika i mere za ostvarivanje Strategije utvrđuju se Programom ostvarivanja Strategije, dok se godišnje potrebe za energijom, odnosno energentima, koje je neophodno obezbediti radi pouzdanog, sigurnog i kvalitetnog snabdevanja krajnjih kupaca, izvori obezbeđivanja potrebnih količina energije, odnosno energenata, kao i potreban nivo zaliha i rezervnih kapaciteta energetske objekata za sigurno snabdevanje kupaca energijom i energentima utvrđuju Energetskim bilansom.

Strateško-politički okvir je uokviren najvažnijim planskim dokumentima Nacionalnim akcionim planom za korišćenje obnovljivih izvora energije i Nacionalnim akcionim planovima za energetske efikasnost.

#### **5.4.5.1. Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine**

U domenu energetike krovni strateški dokument je Nacionalna strategija razvoja energetike do 2025. godine, sa projekcijom do 2030. godine. Jedan od osnovnih principa Strategije je održiva energetika sa fokusom na unapređenje energetske efikasnosti, povećanje udela energije iz obnovljivih izvora, unapređenje zaštite životne sredine u svim oblastima energetike i stvaranje uslova za dinamičnije investiranje u energetiku. Strategija kao jedan od tri prioriteta navodi sveobuhvatnu tranziciju ka održivoj energetici unapređenjem energetske efikasnosti u obavljanju energetske delatnosti i potrošnji energije; stvaranjem ekonomskih, privrednih i finansijskih uslova za povećavanje udela energije iz obnovljivih izvora energije, kao i za kombinovanu proizvodnju električne i toplotne energije; stvaranjem institucionalnih, finansijskih i tehničkih pretpostavki za korišćenje novih izvora energije (energije vetra, sunca, biomase, biogasa i sl.); unapređenjem stanja i sistema zaštite životne sredine u svim oblastima energetske delatnosti; i uspostavljanjem povoljnijih zakonskih, institucionalnih i logističkih uslova za dinamičnije investiranje u energetiku.

---

<sup>240</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 101/15.

Među najvažnijim strateškim pravcima delovanja su: revitalizacija postojećih elektroenergetskih postrojenja; izgradnja novih proizvodnih postrojenja na konvencionalna goriva za proizvodnju električne energije; povećanje proizvodnje električne energije iz OIE (hidroenergija, vetar, biomasa, solarna energija); revitalizacija postojećih i izgradnja novih prenosnih kapaciteta u oblasti električne energije; modernizacija i izgradnja distributivnih sistema u oblasti električne energije; kontinualna modernizacija postojećih toplifikacionih sistema; širenje postojećih sistema daljinskog grejanja; promocija promene energenata i njihovog efikasnijeg korišćenja za proizvodnju toplotne energije; intenziviranje istraživanja ležišta uglja na teritoriji cele Srbije; otvaranje zamenskih kapaciteta za postojeće površinske kopove koji prestaju sa radom i otvaranje kopova koji će biti namenjeni za nove termoenergetske kapacitete; obezbeđenje obaveznih rezervi nafte i naftnih derivata (rekonstrukcija postojećih i izgradnja novih skladišnih kapaciteta); istraživanja sa ciljem pronalaženja novih ležišta nafte; održavanje što većeg nivoa proizvodnje sirove nafte u zemlji; modernizacija rafinerijske prerade; istraživanja u zemlji sa ciljem pronalaženja novih ležišta prirodnog gasa (uključujući i nekonvencionalni gas); obezbeđenje novog pravca snabdevanja prirodnim gasom; interkonekcije sa zemljama regiona; izgradnja novih skladišta gasa; korišćenje prirodnog gasa kao zamene za potrošnju električne energije za toplotne potrebe, korišćenje za kombinovanu proizvodnju električne energije i toplote u industriji i većim gradovima; povećanje energetske efikasnosti u svim sektorima potrošnje energije;

Strategija analizira dva moguća scenarija razvoja: referentni scenario koji se odnosi na nastavak dosadašnje prakse u potrošnji energije i scenario sa primenom mera energetske efikasnosti koji uključuje maksimalno promovisanje mera energetske efikasnosti u skladu sa Direktivom o energetske efikasnosti kod krajnje potrošnje i energetske uslugama odnosno predviđa dostizanje 9% uštede u finalnoj potrošnji energije u 2018. godini. U odnosu na baznu 2010. godinu projekcije finalne potrošnje energije iznose:

- u 2020. godini za referentni scenario 10,676 Mtoe<sup>241</sup> što je povećanje za 10%, odnosno 9,756 Mtoe u scenariju sa merama energetske efikasnosti što je povećanje za 1%;
- u 2030. godini za referentni scenario 12,435 Mtoe što je povećanje za 28% odnosno 11,076 Mtoe prema scenariju sa merama energetske efikasnosti, što je za 14% više.

Strategija je potpuno usklađena sa sledećim izvorima sekundarnog prava Evropske unije:

---

<sup>241</sup> Mtoe = miliona tona ekvivalenta nafte.

- Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta 2001/77/EZ o pospešivanju električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije na internom tržištu električne energije;
- Direktivom 2009/28/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o promociji korišćenja energije iz obnovljivih izvora i izmenama i potom ukidanja Direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ;
- Direktivom 2006/32/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o energetskej efikasnosti korišćenja krajnje energije i energetskim uslugama kojom se ukida Direktiva Saveta 93/76/EEZ;
- Direktivom 2010/31/EU Evropskog parlamenta i Saveta o energetskej efikasnosti zgrada;
- Direktivom 2010/30/EU Evropskog parlamenta i Saveta o navođenju potrošnje energije i drugih resursa kod proizvoda koji utiču na potrošnju energije pomoću označavanja i standardnih informacija o proizvodu;
- Direktivom 2009/72/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije i ukidanje Direktive 2003/54/EZ;
- Direktivom 2009/73/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište prirodnog gasa i ukidanju Direktive 2003/55/EZ;
- Direktivom 2005/32/EZ Evropskog parlamenta i Saveta koja uspostavlja okvir za zahteve eko-dizajna za proizvode koji koriste energiju i dopunjuje Direktivu saveta 92/42/EEZ i Direktive 96/57/EZ i 2000/55/EZ Evropskog parlamenta i Saveta;
- Direktivom 2004/8/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o promociji kogeneracije zasnovano na visokoj potražnji toplotne energije na unutrašnjem energetskom tržištu, koja dopunjuje Direktivu 92/42/EEZ.<sup>242</sup>

---

<sup>242</sup> Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council on the promotion of electricity produced from renewable sources in the internal electricity market CELEX No 32001L0077.

Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC CELEX No. 32009L0028.

Directive 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council on energy end-use efficiency and energy services and repealing Council Directive 93/76/EEC CELEX No. 32006L0032.

Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings CELEX No. 32010L0031.

Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products CELEX No. 32010L0030.

Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC CELEX No 32009L0072.

Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC CELEX No. 32009L0073.



Strategija je usklađena i sa obavezama koje proizilaze iz Ugovora o Energetskoj zajednici.

#### 5.4.5.2. Program ostvarivanja Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. za period 2017–2023. godine

Program<sup>243</sup> sadrži pregled merljivih ciljeva i indikatora njihovog ostvarenja i listu mera, aktivnosti i projekata po oblastima, uzimajući u obzir i zaštitu životne sredine i energetske efikasnost za svaku od sedam navedenih oblasti: oblast električne energije, toplotne energije, OIE, nafte, prirodnog gasa, uglja i oblast energetske efikasnosti u sektoru potrošnje energije.

Tabela 4 – Indikatori u vezi sa OIE

Merljivi cilj	2020.
Učešće OIE u ukupnoj bruto finalnoj potrošnji energije Republike Srbije (%)	27
Učešće OIE u bruto finalnoj potrošnji energije Republike Srbije u saobraćaju (%)	10
Ukupno projektovano neto smanjenje emisije GHG korišćenjem OIE (t CO <sub>2</sub> eq)	19.333.265
Projektovano neto smanjenje emisije GHG korišćenjem OIE u saobraćaju (t CO <sub>2</sub> eq)	726.684

Program daje pregled ciljeva proizvodnje energije iz obnovljivih izvora po sektorima i ciljeva smanjenja emisije GHG kao posledica proizvodnje energije iz obnovljivih izvora po godinama realizacije Programa od 2017. do 2023. godine. Aktivnosti i mere u oblasti OIE svrstane su u dve osnovne grupe: usklađivanje propisa Republike Srbije sa preuzetim međunarodnim obavezama u oblasti OIE, koje nisu obuhvaćene Zakonom o energetici; i analiza efekata primene postojećih propisa, a naročito propisa kojima se uređuje podsticanje proizvodnje električne energije iz OIE, i

Directive 2008/28/EC of the European Parliament and of the Council amending Directive 2005/32/EC establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-using products, as well as Council Directive 92/42/EEC and Directives 96/57/EC and 2000/55/EC.

Directive 2004/8/EC of the European Parliament and of the Council on the promotion of cogeneration based on a useful heat demand in the internal energy market and amending Directive 92/42/EEC.

<sup>243</sup> Uredba o utvrđivanju Programa ostvarivanja Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. za period od 2017. do 2023. godine („Službeni glasnik RS“, broj 104/17).

na osnovu rezultata sveobuhvatne tehnoeekonomske analize, eventualna izmena postojećih propisa. Program uključuje spisak energetske projekata za koje se predviđaju investicije državnih sredstava (i to uglavnom projekti vezani za fosilna goriva), dok spisak projekata obnovljivih izvora uglavnom predviđa finansiranje iz privatnog sektora.

Direktiva 2012/27/EU nametnula je Srbiji realizaciju i dva merljiva cilja u pogledu unapređenja energetske efikasnosti, čije je dostizanje obavezujuće. Tako se u okviru člana 5. EED nalaže da se u zemljama članicama EU godišnje izvrši obnova zgrada centralne vlasti čija je površina 3% ukupne površine svih zgrada centralne vlasti sa ciljem implementacija mera unapređenja energetske efikasnosti. Odlukom Ministarskog saveta za potpisnice Ugovora o osnivanju Energetske zajednice definisano je da imaju obavezu da unaprede energetske efikasnost u 1% ukupne grejane/hlađene površine zgrada koje su u vlasništvu i koje koristi centralna vlast, tako da te zgrade dostignu najmanje energetska svojstva definisana članom 4. Direktive 2010/31/EU. Obaveza potpisnica Ugovora o osnivanju Energetske zajednice jeste i da do 1. januara 2019. uspostave i učine javno dostupnim inventar grejanih/hlađenih zgrada centralne vlasti sa totalnom površinom većom od 250 m<sup>2</sup>. Obnova zgrada centralne vlasti treba da bude deo Strategije renoviranja građevinskih objekata, što je i zahtev iz člana 4. Direktive 2012/27/EU.

Saglasno čl. 5. i 6. Zakona o energetici ova uredba je dokument kojim se detaljnije definišu mere, projekti i aktivnosti koje treba sprovesti za period od šest godina (2017–2023) za sve oblasti energetike. Posebno poglavlje ovog dokumenta vezano je za implementaciju Uredbe 347/2014/EZ o smernicama za transevropsku energetske infrastrukturu i odnosi se na način definisanja strateških energetske projekata i neophodne aktivnosti u vezi sa donošenjem odluke o strateškom značaju projekata kao i obaveza države u vezi sa strateškim energetske projektima.

#### **5.4.6. Nacionalni akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije**

Nacionalni akcioni plan za korišćenje OIE<sup>244</sup> utvrđuje ciljeve korišćenja obnovljivih izvora energije do 2020. i način njihovog ostvarenja, i definiše nacionalne ciljeve za učešće energije iz OI u sektoru saobraćaja, električne energije i grejanja i hlađenja do 2020. godine s konkretnim merama koje treba sprovesti. U skladu s Direktivom 2009/28/E3 i Odlu kom Ministarskog saveta Energetske zajednice (18. 10. 2012), Srbija je postavila cilj od 27% OIE u bruto finalnoj potrošnji energije u 2020. godini (počevši od nivoa 21,2% u 2009. kao polaznoj godini za proračune) i cilj od 10% OIE u transportu za 2020. godinu.

Plan određuje aktivnosti za veću upotrebu OIE:

- izgradnja novih objekata koji zadovoljavaju zahteve u pogledu energetske efikasnosti i korišćenja OIE;
- energetska sanacija zgrada i uvođenje OIE u sektoru zgradarstva (uglavnom u javnom sektoru);
- zamena ulja za loženje, uglja i prirodnog gasa koji se koriste za grejanje biomasom i drugim OIE;
- uvođenje daljinskih sistema grejanja baziranih na korišćenju OIE i kombinovanoj proizvodnji električne i toplotne energije;
- zamena korišćenja električne energije za proizvodnju sanitarne tople vode solarnom energijom i drugim OIE;
- proizvodnja električne energije iz OIE;
- uvođenje biogoriva i drugih OIE u sektor saobraćaja;
- razvoj distributivne mreže za priključenje manjih proizvođača električne energije, i
- korišćenje i proizvodnja opreme i tehnologija koje će omogućiti efikasnije korišćenje energije iz OIE.

Ključne institucionalne aktivnosti su: obezbeđivanje vodeće uloge javnog sektora u sprovođenju efikasne upotrebe energije i OIE; postavljanje efikasne upotrebe energije i OIE kao jednog od prioriteta razvoja države na način da se podstakne ekonomski razvoj zemlje (proizvodnja opreme

---

<sup>244</sup> Nacionalni akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije („Službeni glasnik RS“, broj 53/13).

i tehnologije za zelenu energiju); dosledno sprovođenje planiranih mera u oblasti OIE i energetski efikasnije potrošnje energije koje su definisane programskim dokumentima države; razvijanje održive proizvodnje biomase, biogasa i biogoriva visokoefikasnim tehnologijama i obezbeđivanje finansijske podrške za takav razvoj, i formiranje tržišta biomase.

Planom se Vlada obavezala na pružanje sledećih mera podrške:

1. donošenje i unapređenje pravnog okvira koji će podstaći energetski efikasnije korišćenje energije i veće korišćenje OIE;
2. mere ekonomskih podsticaja, direktne finansijske stimulacije i odgovarajuće poreske politike;
3. mere koje će podstaći održivo tržište biomase;
4. unapređenje administrativnih procedura za investiranje u oblasti OIE i provera njihove efikasnosti kroz demonstracione projekte;
5. sistematsko promovisanje najboljih praksi primenjenih u zemljama EU (efikasno korišćenje energije i OIE);
6. uvođenje sistema organizovanog upravljanja energijom (sistem energetskog menadžmenta), i
7. sistematsko planiranje projekata u oblasti OIE.

#### **5.4.7. Nacionalni akcioni planovi za energetsku efikasnost**

Treći akcioni plan za energetsku efikasnost za period do 2018. godine<sup>245</sup> sadržao je ciljeve uštede energije za period od tri godine, mere efikasnog korišćenja energije kako na strani finalne potrošnje energije, tako i na strani primarne energije, aktivnosti, nosioce aktivnosti, rokove i procenu očekivanih rezultata svake od mera kojima se predviđa ostvarenje planiranog cilja, finansijske, pravne i druge instrumente za sprovođenje planiranih mera i aktivnosti, kao i ocenu stepena ostvarenja planiranog cilja uštede energije iz prethodnog akcionog plana za period do 2015. godine. Plan je donet u skladu sa zahtevima Direktive 2006/32/EZ i delimično zahtevima Direktive 2012/27/EU.

Cilj predviđene ukupne uštede energije u 2018. godini iznosi 0,7524 Mtoe, što predstavlja uštedu od 9% u odnosu na potrošnju energije u 2008. Zaključno sa 2015. ostvarene su uštede od 0,37

---

<sup>245</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 1/17.

Mtoe, što predstavlja 93% ušteta predviđenih za period od 2010. do 2015, odnosno oko 50% cilja koji treba ostvariti zaključno sa 2018. godinom.

*Najavljeni četvrti akcioni plan za energetske efikasnost za period do 2023. godine biće prvi nacionalni akcioni plan za energetske efikasnost Republike Srbije izrađen u skladu sa direktivom 2012/27/EU.*

## **5.5. Upravljanje otpadom**

*Osnovni regulatorni akt u oblasti upravljanja otpadom je Zakon o upravljanju otpadom.<sup>246</sup>*

Okvirna Direktiva o otpadu 2008/98/EK tek je delimično prenetu ovim zakonom i predmetnim podzakonskim aktima, kao i Direktiva o deponovanju 1999/31/EC, delovi Direktive o industrijskim emisijama 2010/75/EC, koji se odnose na insineraciju, i Direktive o odlaganju PCB i PCT 96/59/ES. Cilj transponovanja ovih direktiva u sektorsko nacionalno zakonodavstvo je promocija upotrebe otpada kao resursa.

Na osnovu preporuka Evropske komisije o cirkularnoj ekonomiji, Srbija je 2016. godine usvojila izmene i dopune regulative iz oblasti životne sredine, uključujući i izmene i dopune Zakona o upravljanju otpadom, čime se regulatorno primakla konceptu cirkularne ekonomije. *Izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine predviđeno je formiranje Zelenog fonda, kao budžetskog fonda koji bi trebalo da omogućiti održivo finansiranje sistema upravljanja otpadom.<sup>247</sup>*

Sredstva Fonda se, između ostalog, koriste za:

- zaštitu, očuvanje i poboljšanje kvaliteta vazduha, vode, zemljišta i šuma, kao i smanjenje uticaja klimatskih promena i preduzimanje mera adaptacije, uključujući zaštitu ozonskog omotača;
- sanaciju odlagališta otpada, smanjenje nastajanja otpada, ponovnu upotrebu, tretman, odnosno ponovno iskorišćenje i odlaganje otpada;
- programe, projekte i druge investicione i operativne aktivnosti iz oblasti upravljanja otpadom, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravljanje otpadom;

---

<sup>246</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 36/09, 88/10, 14/16 i 95/18 – dr. zakon.

<sup>247</sup> Odluka o osnivanju Zelenog fonda Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 91/16 i 78/17). Član 90. Zakona o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 135/04, 36/09, 36/09 – dr. zakon, 72/09 – dr. zakon, 43/11 – US, 14/16, 76/18),

- uvođenje čistije proizvodnje za rad postrojenja i obavljanje aktivnosti, kao i za prilagođavanje zahtevima zaštite životne sredine;
- tehnologije i proizvode koji smanjuju opterećenje i zagađenje životne sredine;
- podsticanje korišćenja obnovljivih resursa;
- podsticanje ekološki prihvatljivog vida transporta;
- podsticanje održivog razvoja, osim projekata unapređenja energetske efikasnosti;
- razvoj javno-privatnog partnerstva u aktivnostima zaštite i unapređivanja životne sredine.

U Zakonu o upravljanju otpadom su uvedena dva nova pravna instituta:

- *prestanak statusa otpada* – pojedine vrste otpada prestaju da budu otpad nakon tretmana i ispunjavanja propisanih standarda; i
- *nusproizvod* – upotreba proizvodnog ostatka iz proizvodnog procesa, nakon upisa u registar nusproizvoda.<sup>248</sup>

Zakon je stvorio pravni osnov za dalje uređenje organizovanog tržišta otpada.<sup>249</sup> Preciznije, utvrdio je uslove pod kojima se može postupati sa materijom ili predmetom nastalim u procesu proizvodnje kao sa nusproizvodom, način dokazivanja ispunjenosti uslova za nusproizvod, kao i izuzetak kada se proizvodni ostatak ipak smatra otpadom i pored ispunjenosti svih propisanih uslova za status nusproizvoda (*veza sa smernicama EU – usklađivanje sa institutom nusproizvoda utvrđenim članom 5. Direktive 2008/98/EC, kao novim pravnim institutom u ovoj oblasti*).

Tako vlasnik i/ili drugi držalac materije ili predmeta koji je nastao kao rezultat proizvodnog procesa, čiji primarni cilj nije proizvodnja te materije ili predmeta, može sa njima postupati kao sa nusproizvodom ako su ispunjeni sledeći uslovi:

<sup>248</sup> Član 8. Zakona o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS“, br. 36/09-1 15, 88/10-170, 14/16-17).

<sup>249</sup> Zakonodavac je to objasnio na sledeći način: Uređenim trgovanjem preko organizovanog tržišta otpadom smanjuju se troškovi javnih nabavki i ceo proces postaje brži i transparentniji. Trgovina putem organizovanog tržišta otpadom i razvoj sa kupljačke mreže je od nacionalnog značaja za promet sekundarnih sirovina i razvoj reciklažne industrije u Srbiji. Osim toga, organizovano tržište obezbedilo bi osnov za nova zapošljavanja i razvoj zelene ekonomije. Uspostavljanje zelene (cirkularne) ekonomije predstavlja veliku razvojnu šansu za Srbiju. Zelena ekonomija je koncept privrednog razvoja koji obezbeđuje rastući trend privrednih aktivnosti na bazi potreba savremenog društva i koji uzima u obzir održivost resursa njihovom ponovnom upotrebom, odnosno reciklažom i očuvanjem životnog prostora. Veoma značajno sredstvo za ostvarenje strateških ciljeva održive politike u oblasti zelene ekonomije je organizovano tržište otpada kao funkcionalni okvir kojim se reguliše tržište otpadom na način kojim se omogućava transparentnost prometa otpada i usluga i kojim se ura vnotežava ponuda i potražnja a istovremeno i obezbeđuje puna primena politike podsticaja u oblasti upravljanja otpadom. Cilj je da zelena ekonomija postane potpuno transparentna i usaglašena sa direktivama EU i jedna od pokretačkih snaga razvoja domaće privrede.

- 1) da je dalja upotreba ove materije ili predmeta izvesna;
- 2) da se materija ili predmet može upotrebiti direktno bez dodatne obrade, osim uobičajenim industrijskim postupcima, koji ne uključuju postupke odvajanja neželjenih ili opasnih sastojaka;
- 3) da je materija ili predmet nastao kao sastavni deo proizvodnog procesa;
- 4) da je dalja upotreba materije ili predmeta dozvoljena, odnosno nije zabranjena, da materija ili predmet ispunjava sve relevantne zahteve u pogledu proizvoda, zaštite životne sredine i zdravlja ljudi za tu konkretnu upotrebu i da neće dovesti do štetnih posledica po životnu sredinu ili zdravlje ljudi.

Izuzetno, nusproizvod je otpad kada je tehničkim propisom kojim se uređuje postupanje sa proizvodima ili sa otpadom, odnosno smernicama Evropske unije u ovim oblastima određeno da se sa nusproizvodom postupa kao sa otpadom ili je njegova dalja upotreba zabranjena.

Sa nusproizvodom se može postupati ako se pribavi potvrda o upisu u registar nusproizvoda. Zahtev za upis u registar nusproizvoda podnosi se ministarstvu nadležnom za poslove zaštite životne sredine. Ispunjenost uslova se dokazuje sledećim dokumentima: ugovorom zaključenim sa budućim korisnikom te materije ili predmeta za koju se traži upis u registar; tehničkom specifikacijom budućeg korisnika materije ili predmeta; dokazom da materija ili predmet za koju se traži upis u registar nusproizvoda zadovoljava uslove u priloženoj specifikaciji.

*Istim članom, dodavanjem novog člana 8v, uređen je i prestanak statusa otpada tako što su propisani uslovi kada pojedine vrste otpada, koje su bile podvrgnute operacijama ponovnog iskorišćenja i reciklaže, prestaju da budu otpad pod utvrđenim uslovima. Tako, pojedine vrste otpada prestaju da budu otpad ako su bile podvrgnute operacijama ponovnog iskorišćenja, uključujući i reciklažu, pod sledećim uslovima:*

- 1) da se materija ili predmet obično koristi za posebne namene;
- 2) da postoji tržište ili potražnja za takvim materijama ili predmetima;
- 3) da materija ili predmet ispunjava tehničke uslove za posebne namene i uslove propisane zakonom i standardima koji se primenjuju na te proizvode;
- 4) da upotreba materije ili predmeta neće dovesti do ukupnog štetnog uticaja na životnu sredinu ili zdravlje ljudi.

Količine materija ili predmeta koje su prestale da budu otpad uračunavaju se u ukupne količine recikliranog i iskorišćenog otpada za potrebe ispunjavanja nacionalnih ciljeva reciklaže i ponovnog iskorišćenja koji su utvrđeni za ambalažni otpad, otpadna vozila, otpadnu električnu i elektronsku opremu i otpadne baterije i akumulatore.

Nadležni ministar propisuje: tehničke zahteve za pojedine vrste otpada koje, u skladu sa smernicama EU, prestaju da budu otpad (papir, staklo, guma, tekstil, agregat i metal), kao i postupak ocenjivanja usaglašenosti; tehničke zahteve za pojedine vrste otpada koje nisu obuhvaćene tačkom 1) ovog stava, kao i postupak ocenjivanja usaglašenosti; druge posebne kriterijume za određivanje prestanka statusa otpada.<sup>250</sup>

*Nova zakonska rešenja, takođe, jačaju princip hijerarhije upravljanja otpadom:*

- 1) prevencija stvaranja otpada – predviđeno je donošenje programa prevencije stvaranja otpada i utvrđivanje mera prevencije koje utiču na opšte uslove stvaranja otpada, na dizajn, proizvodnju, distribuciju, potrošnju i fazu upotrebe proizvoda;
- 2) priprema za ponovnu upotrebu – preduslov za dalje uređenje i razvoj sistema za reparaciju proizvoda;
- 3) reciklaža – predviđena je obaveza preduzimanja mera kojima se obezbeđuje visok kvalitet reciklaže – uspostavljanje odvojenog sakupljanja otpada;
- 4) ostale operacije ponovnog iskorišćenja otpada;
- 5) odlaganje otpada.

*Zakon je definisao ponovno iskorišćenje otpada:* Ponovno iskorišćenje otpada je svaka operacija čiji je glavni rezultat upotreba otpada u korisne svrhe kada otpad zamenjuje druge materijale koje bi inače trebalo upotrebiti za tu svrhu ili otpad koji se priprema kako bi ispunio tu svrhu, u postrojenju ili šire u privrednim delatnostima. Odredio je i koinsineraciju (suspeljivanje) kao termički tretman otpada u stacionarnom ili mobilnom postrojenju čija je primarna uloga proizvodnja energije ili materijalnih proizvoda i koji koristi otpad kao osnovno ili do datno gorivo ili u kojem se otpad termički tretira radi odlaganja. U skladu sa Aneksom II Direktive definisane su operacije ponovnog iskorišćenja – R operacije u članu 5. i Prilogu 6. Pravilnika o kategorijama,

---

<sup>250</sup> Odredbe člana 8. u delu koji se odnosi na obaveštavanje EU o prestanku statusa otpada primenjivaće se od dana pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji.



ispitivanju i klasifikaciji otpada. U skladu sa ovim pravilnikom za potrebe određivanja R operacije kod tretmana otpada u postrojenjima koja obavljaju delatnost ponovnog iskorišćenja (npr. cementne peći) relevantna je operacija R1 – korišćenje otpada prvenstveno kao goriva ili drugog sredstva za proizvodnju energije.

U praksi država članica EU i prema analizama i tumačenjima primene R operacija kod uvoza neopasnog otpada radi ponovnog iskorišćenja (koinsineracija) osnovna karakteristika operacije iskorišćenja otpada (R1) jeste da je njen glavni cilj da se otpad korisno upotrebi kao zamena za drugi materijal koji bi se morao koristiti u tu svrhu, čime se čuvaju prirodni resursi. Načelom hijerarhije upravljanja otpadom propisano je da se u primeni načela hijerarhije upravljanja otpadom uzimaju posebno u obzir princip održivosti i zaštite resursa. Glavni cilj ponovnog iskorišćenja otpada, u svetlu principa očuvanja resursa, jeste upotreba otpada u korisne svrhe kada otpad zamenjuje druge materijale koje bi inače trebalo upotrebiti za tu svrhu i praktično znači iskorišćenje otpada kao zamene za drugi materijal iz prirode koji bi se inače morao koristiti u tu svrhu, čime se istovremeno čuvaju prirodni resursi zemlje. U ovom slučaju reč je o očuvanju energetskih resursa Srbije, koji su neobnovljivi i znatno skuplji, pa samim tim korišćenje neopasnog otpada kao energenta doprinosi uštedi, kao i smanjenju proizvodnih troškova industrije i povećanju konkurentnosti na tržištu proizvoda.

Postrojenja koja u obavljanju svoje delatnosti vrše koinsineraciju otpada, a za koja se izdaje integrisana dozvola, mogu ponovno da iskoriste otpad kao osnovno ili dodatno gorivo radi dobijanja materijalnih proizvoda, u skladu sa dozvolom nadležnog organa, na osnovu ovog zakona i propisa kojima se uređuju integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja životne sredine. Ovim članom je omogućeno korišćenje otpada kao isplativijeg resursa što je značajno i sa aspekta privrednog razvoja i sa aspekta zaštite životne sredine.

Nadležni organ za upravljanje otpadom preduzima odgovarajuće mere za podsticanje ponovne upotrebe i pripreme za ponovnu upotrebu proizvoda, naročito razvojem sistema za reparaciju i ponovnu upotrebu proizvoda, primenom ekonomskih instrumenata; mere kojima obezbeđuje i promovise ili unapređuje ponovno iskorišćenje otpada i s tim ciljem uspostavlja odvojeno sakupljanje otpada; mere kojima se obezbeđuje visok kvalitet reciklaže uspostavljanjem odvojenog sakupljanja otpada. Zabranjeno je odlaganje i spaljivanje otpada koji ispunjava

standarde za ponovnu upotrebu ili ponovno iskorišćenje, osim u izričito propisanom slučaju i uz dozvolu ministarstva. Takođe, predviđeno je da postrojenja za obavljanje delatnosti u oblasti upravljanja otpadom koja podležu izdavanju integrisane dozvole mogu ponovno iskoristiti uvezen neopasan otpad za sopstvene potrebe, u skladu sa dozvolom koju izdaje ministarstvo, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine, prema propisima kojima se uređuju integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja životne sredine.

## ***5.6. Poljoprivreda i ruralni razvoj***

Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju<sup>251</sup> predstavlja pravni osnov za donošenje višegodišnjih planskih dokumenata u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Navedeni zakon propisuje donošenje nacionalnog programa ruralnog razvoja za programski period koji ne može biti duži od sedam godina, u svrhu realizacije strateških ciljeva propisanih Strategijom poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine.

Jedan od nekoliko ključnih principa razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Srbije glasi: održiva poljoprivreda je glavna orijentacija strateškog delovanja poljoprivredne politike, koja multifunkcionalnu poljoprivredu vidi kao jednu od najvažnijih privrednih grana u ruralnim područjima. U ovom kontekstu, poštovanje principa održivog razvoja sektora poljoprivrede podrazumeva: rast ekonomske efikasnosti sektora poljoprivrede baziran na tehničko-tehnoškom napretku i inovativnim proizvodima i rešenjima; odgovorno upravljanje resursima i njihovo očuvanje za naredne generacije, uz dugoročno bolje očuvanje biodiverziteta; i dostizanje blagostanja ruralnog stanovništva kojim bi se zaustavilo dalje pogoršanje demografskih trendova; puno uvažavanje osetljivog položaja mladih i žena na ruralnom tržištu rada, kao i socijalnog položaja drugih osetljivih grupa.

Poslednjom izmenom Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju stvoren je pravni osnov za sprovođenje IPARD programa u Srbiji, na način i u skladu s rokovima koji su postavljeni Okvirnim sporazumom između Srbije i EK o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći u okviru instrumenata za pretpristupnu pomoć IPA II i Sektorskim sporazumom o mehanizmima primene

---

<sup>251</sup> Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju („Službeni glasnik RS“, br. 41/09, 10/13 – dr. zakon i 101/16).

finansijske pomoći Unije Srbiji u okviru instrumenata za pretpristupnu pomoć u oblasti podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju (IPARD).

U smislu harmonizacije mera ruralnog razvoja sa EU *acquis*, u prethodnom periodu usvojen je Nacionalni program za poljoprivredu za period 2018–2020,<sup>252</sup> kojim se propisuju srednjoročni pravci razvoja ruralnih područja i detaljno opisuju načini sprovođenja mera ruralnog razvoja za programski period. Prema njemu, pravci budućih reformi poljoprivredne politike i institucionalnog okvira mogu se podeliti u tri najvažnija segmenta:

- 1) reforma poljoprivredne politike, u smislu uvođenja instrumenata poljoprivredne politike, koji omogućavaju dinamično restrukturiranje sektora poljoprivrede, efikasno približavanje EU pravilima postepenim usklađivanjem politike sa principima CAP i modernu ulogu države u upravljanju razvojem poljoprivrede;
- 2) usvajanje i potpuna primena zakonodavnog okvira, koji omogućava pravnu osnovu kako za primenu same strategije, tako i za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnim tekovinama Evropske unije; i
- 3) institucionalne reforme, koje bi izmenom postojećih i izgradnjom nedostajućih institucija omogućile ostvarivanje strateških ciljeva, efikasnu primenu odabrane politike i administrativne strukture prilagodile zahtevima EU.

Započeta je i priprema izrada novog Programa ruralnog razvoja za period 2021–2027.

## **5.7. Građevinarstvo**

S novim Zakonom o građevinskim proizvodima<sup>253</sup> regulativa je delimično usklađena s relevantnim sekundarnim izvorima prava EU, i to potpuno usklađena sa Uredbom 157/2014 o uslovima za činjenje deklaracije o performansama dostupnom na internet stranici i Uredbom 568/2014 o izmeni Priloga V Uredbe 305/2011 o ocenjivanju i verifikaciji stalnosti performansi građevinskih proizvoda, delimično sa Uredbom 305/2011 o propisivanju harmonizovanih uslova za stavljanje

---

<sup>252</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 120/17.

<sup>253</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 83/18.

građevinskih proizvoda na tržište<sup>254</sup>, dok je izostala usklađenost sa Uredbom 1062/2013 o formatu evropske tehničke ocene za građevinske proizvode i Uredbom 574/2014 o izmeni Priloga III Uredbe 305/2011 o modelu za sastavljanje deklaracije o performansama građevinskih proizvoda. U prethodnom periodu doneto je nekoliko podzakonskih akata, poput Pravilnika o kvalitetu cementa („Službeni glasnik RS“, br. 34/13 i 44/14), Uredbe o tehničkim i drugim zahtevima za čelik za armiranje betona („Službeni glasnik RS“, br. 35/15 i 44/16), Uredbe o tehničkim i drugim zahtevima za konstrukcione hladnooblikovane zavarene šuplje profile od nelegiranih i sitnozrnih čelika („Službeni glasnik RS“, broj 93/15) i Uredbe o tehničkim i drugim zahtevima za pepeo, kao građevinski materijal namenjen za upotrebu u izgradnji, rekonstrukciji, sanaciji i održavanju infrastrukturnih objekata javne namene („Službeni glasnik RS“, broj 56/15), ali ne i očekivana Uredba o građevinskim proizvodima.

Zakon predstavlja korak ka uspostavljanju nacionalnog sistema infrastrukture kvaliteta građevinskih proizvoda, koji štiti životnu sredinu. Ovim zakonom se uređuju uslovi za stavljanje na tržište i činjenje dostupnim na tržištu građevinskih proizvoda, sačinjavanje deklaracije o performansama i stavljanje znaka usaglašenosti na građevinske proizvode, obaveze privrednih subjekata, tehnički propisi za građevinske proizvode i srpske tehničke specifikacije, pojednostavljeni postupci, tela za tehničko ocenjivanje, tela za ocenjivanje i verifikaciju stalnosti performansi građevinskih proizvoda, važenje dokumenata o sprovedenom ocenjivanju i verifikaciji stalnosti performansi građevinskih proizvoda i znakova usaglašenosti izdatih u inostranstvu.

Tako objekti kao celine i njihovi posebni delovi moraju da odgovaraju predviđenoj upotrebi, uzimajući u obzir naročito zdravlje i bezbednost ljudi tokom čitavog životnog ciklusa tih objekata, a pod uslovom uobičajenog održavanja tokom ekonomski prihvatljivog veka upotrebe mora biti zadovoljeno sedam osnovnih zahteva za objekte: mehanička otpornost i stabilnost; bezbednost u slučaju požara; higijena, zdravlje i životna sredina; bezbednost i pristupačnost prilikom upotrebe; zaštita od buke; ušteda energije i zadržavanje toplote; održivo korišćenje prirodnih resursa.

U smislu ušteda energije i zadržavanja toplote, objekti i njihove instalacije za grejanje, hlađenje, osvetljenje i ventilaciju moraju biti projektovani i izvedeni na takav način da količina energije koju

---

<sup>254</sup> Regulation EU/305/2011 of the European Parliament and of the Council laying down harmonized conditions for the marketing of construction products and repealing Council Directive 89/106/EEC.

zahtevaju tokom korišćenja bude niska kada se uzmu u obzir korisnici i klimatski uslovi lokacije; takođe, moraju biti energetske efikasne, uz korišćenje što je moguće manje energije tokom izgradnje i rušenja.

Što se tiče održivog korišćenja prirodnih resursa, objekti moraju biti projektovani, izvedeni i srušeni na takav način da je upotreba prirodnih resursa održiva, a naročito da se obezbedi:

- ponovna upotreba ili mogućnost reciklaže objekata, njegovih materijala i delova nakon rušenja;
- trajnost objekta;
- korišćenje sirovina i sekundarnih materijala u objektu, koji su pogodni za životnu sredinu.

*Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji*<sup>255</sup> izvršena je harmonizacija sa Uredbom 347/2013 o smernicama za transevropsku energetske infrastrukturu i dalje sa INSPIRE direktivom. Novine su da se sertifikat o energetske svojstvima zgrada izdaje preko Centralnog registra energetske pasoša,<sup>256</sup> da se postupak procene uticaja na životnu sredinu odvija u postupku pribavljanja lokacijskih uslova, kao i uvođenje novih institucija: Strategije održivog urbanog razvoja Republike Srbije i Nacionalne arhitektonske politike. Takođe se uvodi energetska sanacija zgrade sa ciljem povećanja energetske efikasnosti zgrade i zahtev da građevinski proizvođači moraju ispunjavati tehničke zahteve sa aspekta klimatskih osobenosti Republike Srbije.

Inače, proces energetske sertifikacije zgrada u Srbiji počeo je 2012, kada je primena pravilnika iz oblasti energetske efikasnosti zgrada postala obavezna. Na osnovu Zakona o planiranju i izgradnji doneti su pravilnici kojima se bliže propisuju procedure za unapređenje energetske efikasnosti zgrada:

- Pravilnik o energetske efikasnosti zgrada („Službeni glasnik RS“, broj 61/11), kojim se bliže propisuju energetske svojstva i način izračunavanja toplotnih svojstava objekata visokogradnje, kao i energetske zahtevi za nove i postojeće objekte; i

---

<sup>255</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 81/09 – ispr., 64/10 – US, 24/11, 121/12, 42/13 – US, 50/1 – US, 98//13 – US, 132/14, 145/14 i 83/18.

<sup>256</sup> Centralni registar energetske pasoša (CREP) jeste informacioni sistem preko kog se vrši izdavanje sertifikata o energetske svojstvima zgrada i u kojem se vode baze podataka o ovlašćenim organizacijama, koje ispunjavaju propisane uslove za izdavanje sertifikata, odgovornim inženjerima za energetske efikasnost zgrada koji su za posleni u tim organizacijama i izdaju tim sertifikatima o energetske svojstvima zgrada.

- Pravilnik o uslovima, sadržini i načinu izdavanja sertifikata o energetskeim svojstvima zgrada („Službeni glasnik RS“, br. 69/12 i 44/18 – dr. zakon), kojim se bliže propisuju uslovi, sadržina i način izdavanja sertifikata o energetskeim svojstvima zgrada.

Sertifikat ili energetskei pasoš je dokument koji sadrži izračunate vrednosti potrošnje energije u okviru određene kategorije zgrada, energetskei razred i preporuke za poboljšanje energetskeih svojstava zgrade.

## POGLAVLJE VI

### ANALIZA ZAKONODAVNIH REŠENJA I PRAKSE EVROPSKE UNIJE I SRBIJE – *DE LEGE LATA, DE LEGE FERENDA*

Radi boljeg razumevanja načina implementacije i mogućih načina implementacije propisa Evropske unije i sagledavanja efekata pojedinih rešenja značajnih za izgradnju zelene ekonomije i stvaranje uslova i mogućnosti uspostavljanja zelenog rasta u Srbiji, *u ovom poglavlju, koje sa prethodnim čini neodvojivu potcelinu ovoga rada*, prikazana je komparativna analiza zakonodavnih rešenja i prakse Republike Srbije u odnosu na *acquis communautaire*.

#### **6.1. Metodološki okvir za analizu**

Metodologija i forma postupka ocenjivanja nivoa usklađenosti propisa Srbije sa aktom Evropske unije određene su Zaključkom o usvajanju obrazaca i metodoloških uputstava za popunjavanje instrumenata za usklađivanje propisa Republike Srbije sa propisima Evropske unije.<sup>257</sup> Njih čine Izjava o usklađenosti i Tabela usklađenosti propisa. Za naznaku stepena usklađenosti koriste se sledeće oznake:

1. „potpuno usklađen“ – propis je u skladu s odredbama izvora prava Evropske unije i usklađen je sa svim načelima koja iz tih odredaba proizilaze;
2. „delimično usklađen“ – propis je u skladu s odredbama izvora prava Evropske unije, ali nije usklađen sa svim načelima, već samo s pojedinim, najvažnijim načelima koja iz tih odredaba proizilaze;
3. „neusklađen“ – propis je u suprotnosti s odredbama izvora prava Evropske unije i neusklađen je s najvažnijim načelima koja iz tih odredaba proizilaze.

---

<sup>257</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 51/13.

Popis i tekst odredaba propisa Evropske unije koji je na snazi dostupan je na internet adresi <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>. Oznaka EEZ (EEC) nalazi se na aktima donetim pre 1. novembra 1993, a na propisima donetim posle 1. novembra 1993. nalazi se oznaka EZ (EC). Akti usvojeni nakon stupanja na snagu Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, odnosno nakon 1. decembra 2009, nose oznaku EU (EU).

Tabela usklađenosti propisa predstavlja metod tabelarnog prikazivanja podudarnosti odredaba (nacrt, predloga) propisa s odredbama propisa Evropske unije (sekundarnog izvora prava) koji je predmet analize. Cilj ovog instrumenta je da omogući da se proces usklađivanja odvija na pregledan, kvalitetan, delotvoran i planski način preciznim povezivanjem odredaba propisa EU sa odredbama domaćih propisa. Za razliku od Izjave o usklađenosti, koja povezuje propise sa svim izvorima primarnog i sekundarnog zakonodavstva Evropske unije relevantnim za njegov normativni sadržaj, bez ulaženja u pojedinosti, Tabela usklađenosti prikazuje podudarnosti konkretnih odredaba propisa s odredbama određenog sekundarnog izvora prava Evropske unije.

Tabela usklađenosti ima višestruku funkciju:

- utvrđivanje usklađenosti odredaba važećih propisa s odredbama propisa Evropske unije;
- utvrđivanje usklađenosti odredaba nacrt, ili predloga propisa s odredbama propisa Evropske unije;
- utvrđivanje osnove za planiranje daljih zakonodavnih aktivnosti na usklađivanju propisa sa propisima Evropske unije u određenim oblastima i godišnje revizije Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA);
- utvrđivanje osnove za izveštavanje Evropske komisije o stepenu usklađenosti određene pravne oblasti u procesu evropskih integracija;
- korišćenje podataka sadržanih u Tabeli usklađenosti u pregovorima o zaključenju Sporazuma o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji u fazi analitičkog pregleda i ocene usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa propisima Evropske unije (*screening*) i fazi pregovora po pojedinim poglavljima, a nakon ulaska u članstvo u Evropskoj uniji, u odgovarajućoj formi, i u okviru postupka obaveštavanja Evropske komisije o preduzetim nacionalnim merama za prenos direktiva Evropske unije u domaći pravni sistem.



Usklađenost propisa se posmatra u odnosu na celokupno pravo Evropske unije, a ne samo u odnosu na konkretan pravni propis Evropske unije. Potpuna usklađenost propisa utvrđuje se u odnosu na propis EU koji je predmet tabele usklađenosti i u odnosu na zahteve drugih izvora prava Evropske unije, uključujući i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Prelazni trgovinski sporazum, koji su predmet Izjave o usklađenosti.

Osnovni i hijerarhijski najviši pravni akt iz kog proizilazi osnov za stvaranje pravnog sistema jeste Ustav. Svi zakoni i drugi opšti akti moraju biti saglasni sa Ustavom. Potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo su pravnog poretka. Potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom. Zakoni i drugi opšti akti ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, a svi podzakonski akti treba da su u skladu sa zakonima. Svi podzakonski opšti akti Srbije, opšti akti organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata i udruženja građana i kolektivni ugovori moraju biti u saglasnosti sa zakonom. Statuti, odluke i svi drugi opšti akti autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave moraju biti u saglasnosti sa zakonom. Svi opšti akti autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave moraju biti u saglasnosti s njihovim statutima.

## **6.2. Oblast klimatskih promena**

Ključni EU regulatorni akti koji se transponuju u nacionalni pravni okvir sadržani su u EU paketu za klimu i energiju.

*Srbija još nema usvojenu nacionalnu strategiju borbe protiv klimatskih promena,<sup>258</sup> niti zakon o klimatskim promenama, što su ključne ograničavajuće normativne praznine u izgradnji zelene ekonomije na prostoru Srbije, imajući u vidu da u Evropskoj uniji upravo dokumenta ovoga tipa pokreću razvoj ostalih zakonskih rešenja za zeleni rast.*

---

<sup>258</sup> Strategija se izrađuje po metodologiji IPCC u okviru IPA projekta „Strategija klimatskih promena sa Akcionim planom“ i trenutno je pod nazivom Strategija niskougljeničnog razvoja Republike Srbije u fazi javne rasprave pre usvajanja.

Izrada predmetnog zakona je obaveza Srbije u procesu transpozicije pravne regulative EU iz oblasti klimatskih promena kako bi se uspostavio sistem za smanjenje emisija GHG i prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove. Uspostavljanje sistema za smanjenje GHG i prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove je, pored ispunjenja obaveza prema međunarodnoj zajednici, i uslov održivog ekonomskog razvoja zemlje i smanjenja rizika, šteta i gubitaka od elementarnih i prirodnih nepogoda i katastrofa.

Prema *Nacrtu zakona o klimatskim promenama*, njime će se urediti sistem za ograničenje emisija GHG<sup>259</sup> i za prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove, monitoring i izveštavanje o strategiji niskougljeničnog razvoja i njenom unapređenju, programima prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, donošenje strategije niskougljeničnog razvoja i programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, izdavanje dozvola za emisije GHG operateru postrojenja, izdavanje odobrenja na plan monitoringa avio-operatera, monitoring, izveštavanje, verifikaciju i akreditaciju verifikatora, administrativne takse, nadzor i druga pitanja značajna za ograničenje emisija GHG i prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove.

Zakon će se primenjivati na emisije GHG izazvane ljudskom aktivnošću i sektore i sisteme izložene uticajima klimatskih promena. Targetirani ciljevi su:

- uspostavljanje sistema kako bi se smanjile emisije GHG na isplativ i ekonomski efikasan način, čime se doprinosi dostizanju nivoa emisija GHG koji se naučno smatraju neophodnim kako bi se izbegle opasne promene klime na globalnom nivou i nepovoljni uticaji promene klime;
- smanjenje emisija GHG i prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove usvajanjem i sprovođenjem sektorskih politika i mera, strategija i akcionih planova;
- uspostavljanje mehanizama za pravovremeno, transparentno, tačno, dosledno, uporedivo i potpuno izveštavanje i verifikaciju informacija o ispunjenju obaveza prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime, Kjoto protokolu, Doha amandmanu na Kjoto protokol i Sporazumu iz Pariza, kao i za monitoring i izveštavanje o emisijama GHG izazvanih ljudskom aktivnošću iz izvora i uklonjenih putem ponora i aktivnostima prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove preduzetim na isplativ i ekonomski efikasan način.

---

<sup>259</sup> Zakon kao GHG određuje ugljen-dioksid (CO<sub>2</sub>), metan (CH<sub>4</sub>), azot-suboksid (N<sub>2</sub>O), fluorougljovodonike (HFCs), perfluorougljenike (PFCs) i sumpor-heksafluorid (SF<sub>6</sub>).

Predlog zakona nagoveštava donošenje strategije niskougljeničnog razvoja<sup>260</sup> za period od najmanje deset godina radi utvrđivanja mogućnosti ograničenja emisija GHG iz izvora, kao i transparentnog i tačnog praćenja dostizanja tih mogućnosti, akcionog plana za sprovođenje strategije, koji sadrži politike i mere po sektorima, i programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove sa ciljem identifikacije uticaja klimatskih promena na sektore i sisteme i mogućnosti smanjenja nepovoljnih uticaja promene klime. Program bi sadržao analizu socioekonomske situacije koja utiče na prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove; analizu osmotrenih promena klime; prikaz očekivanih promena klime; analizu uticaja promena klime na sektore i sisteme; identifikaciju sektora najpogođenijih klimatskim promenama; predlog mera prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove; procene dobiti i troškova različitih kombinacija mera prilagođavanja; listu prioriternih mera; identifikaciju potreba za realizaciju prioriternih mera prilagođavanja; i institucije odgovorne za sprovođenje specifičnih mera prilagođavanja.

Strateško planiranje, praćeno identifikacijom konkretnih kratkoročnih i srednjoročnih politika i mera, neophodno je s obzirom na vremenski okvir potreban za realizaciju tehničkih i tehnoloških zahteva koji za rezultat imaju smanjenje emisija GHG, pre svega u sektoru energetike, ali i za realizaciju mera prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove i obezbeđenje njihove održivosti. Izrada ovih dokumenata obaveza je i iz Sporazuma i *Uredbe EU/525/2013 Evropskog parlamenta i Saveta o mehanizmu za monitoring i izveštavanje o emisijama GHG i za izveštavanje o drugim informacijama od značaja za klimatske promene*, na nacionalnom i na nivou Unije.

Predviđa se da Vlada Republike Srbije propisuje dozvoljene emisije GHG: iz izvora na nacionalnom nivou, za postrojenja<sup>261</sup> i vazduhoplovne aktivnosti<sup>262</sup> i za emisije GHG iz sektora i kategorija u kojima dolazi do sagorevanja goriva i fugitivnih emisija iz goriva, industrijskih procesa i upotrebe proizvoda, poljoprivrede i otpada. Za ograničenje emisija GHG u zakonu je primenjen princip utvrđen *Odlukom br. 406/2009/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o naporima koje preduzimaju države članice radi smanjenja emisija GHG radi ostvarenja ciljeva Zajednice vezanih za smanjenje emisija GHG do 2020. godine*. U vezi s tim, biće potrebno doneti sektorske strategije, opšte i sektorske planove i politike.

---

<sup>260</sup> O važnosti buduće strategije govori član 9. Nacrta zakona, kojim se predviđa obaveza usklađivanja s njom svih drugih nacionalnih strategija, opštih i sektorskih planova i politika koje utiču na emisije GHG, a moraju da sadrže kvantitativnu procenu uticaja na promenu nivoa emisije GHG iz izvora i uklanjanje pomoću ponora proračunatog u skladu s prihvaćenom međunarodnom metodologijom.

<sup>261</sup> Listu industrijskih i energetske stacionarnih postrojenja izradilo je Ministarstvo za zaštitu životne sredine.

<sup>262</sup> Zahtev Međunarodne organizacije za civilno vazduhoplovstvo od 2020. godine.

Kako utvrđeni ciljevi moraju biti uporedivi na međunarodnom nivou, potrebna je priprema projekcija emisija GHG iz izvora i uklanjanja pomoću ponora, u skladu sa međunarodno priznatim metodologijama. Smanjenje emisija GHG iz izvora i njihovo uklanjanje putem ponora nije moguće bez odgovarajućih politika i mera uključujući i one u sektorima kao što su energetika, industrija, saobraćaj, poljoprivreda, šumarstvo, upravljanje otpadom koje su uređene posebnim sektorskim zakonima. Stoga, Nacrtom zakona ne uređuju se sve politike i mere koje doprinose smanjenju emisija GHG iz izvora i njihovog uklanjanja putem ponora, već se daje osnov za neke od njih i to one koje je moguće realizovati kroz: mehanizam čistog razvoja Kjoto protokola<sup>263</sup>; podizanje opšte svesti o doprinosu emisija iz sektora drumskog saobraćaja, i to isključivo za nova vozila; i podizanje opšte svesti o doprinosu emisija iz sektora industrije, energetike i vazduhoplovnih aktivnosti, i to isključivo kroz monitoring, izveštavanje i verifikaciju emisija GHG iz ovih sektora. Nacrt zakona o klimatskim promenama transponuje *Uredbu EU/525/2013 o monitoringu i izveštavanju emisija GHG i izveštavanju drugih informacija od značaja za klimatske promene*,<sup>264</sup> *Odluku EZ/406/2009 o zajedničkom nastojanju na smanjenju emisija GHG*,<sup>265</sup> i *Direktivu EZ/1999/94 o dostupnosti podataka za potrošače o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO<sub>2</sub> za nova vozila*. Razlog za transponovanje odredaba Direktive EZ/1999/94 jeste namera da se ukaže na doprinos emisija iz sektora saobraćaja ukupnim nacionalnim i globalnim emisijama GHG, koji često ostaje zanemaren, jer se izražava sagorevanjem goriva, kao delom sektora energetike, te se predviđa obezbeđenje dostupnosti podataka o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO<sub>2</sub> potrošačima prilikom kupovine ili uzimanja na lizing novih putničkih vozila, i to izradom vodiča, plakata i drugih promotivnih materijala.

Nacrt zakona uključuje i prethodno izrađeni, a nikada usvojeni zakon o sistemu smanjenja emisija GHG, koji transponuje deo *Direktive EZ/2003/87*<sup>266</sup> *o sistemu trgovine emisionim jedinicama GHG koji je moguće sprovesti na nacionalnom nivou*. Ovo uključivanje je opravdano u smislu integralnosti regulative za oblast klimatskih promena. Međutim, iako je priprema za uspostavljanje sistema trgovine emisionim jedinicama EU prioritet Republike Srbije na osnovu Nacionalne strategije aproksimacije u oblasti životne sredine, odredbe Direktive EZ/2003/87 koje se odnose

---

<sup>263</sup> Mehanizam čistog razvoja, kao instrument za smanjenje emisija GHG, preuzet je iz Zakona o zaštiti vazduha.

<sup>264</sup> MMR – Monitoring Mechanism Regulation.

<sup>265</sup> Proces usaglašavanja se odvija kroz podršku IPA 2013 tvining projekta: „Uspostavljanje mehanizma za sprovođenje Uredbe o mehanizmu monitoringa“, u okviru kojeg su definisani pravni i institucionalni okviri za sprovođenje Uredbe EU/525/2013 i Odluke EZ/406/2009.

<sup>266</sup> EU ETS.

na trgovinu emisijama GHG nisu predmet uređivanja novog zakona, jer bi ugrozile domaći energetska sistem. Početak primene odredaba Direktive koje se odnose na trgovinu emisijama GHG biće predmet pregovora za članstvo u EU. Inače, Nacrt zakona o sistemu smanjenja emisija GHG i predmetna podzakonska akta transponovala su *Uredbu EU/600/2012 o verifikaciji izveštaja o emisijama GHG i izveštaja o tonskim kilometrima i o akreditaciji verifikatora u skladu sa Direktivom EZ/2003/87*, i *Uredbu EU/601/2012 o monitoringu i izveštavanju o emisijama GHG u skladu sa Direktivom EZ/2003/87*. Obaveza verifikacije podataka je osnov za nova radna mesta.

Agencija za zaštitu životne sredine ima obavezu da izradi nacionalni inventar GHG i da izrađuje izveštaje o inventaru GHG koji su sastavni deo izveštaja o stanju životne sredine u Republici Srbiji, sektorskih organa i organizacija da vrše procenu efekata politika i mera iz delokruga svoje nadležnosti na nivo emisija GHG i o njima izveštavaju nadležno ministarstvo, i ministarstva da priprema dvogodišnje ažurirane izveštaje i nacionalne izveštaje prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime, što je koncipirano u skladu sa odredbama *Uredbe EU 749/2014 o strukturi, formatu, postupcima podnošenja i pregledu informacija koje države članice dostavljaju u skladu sa Uredbom EU 525/2013 i Delegirane uredbe EU 666/2014 o uspostavljanju suštinskih zahteva za sistem inventara Evropske unije i uzimanja u obzir promene potencijala globalnog zagrevanja i međunarodno dogovorenih smernica za inventare u skladu sa Uredbom EU 525/2013*.

Određene odredbe *Odluke EZ/406/2009 o zajedničkom nastojanju na smanjenju emisija GHG*, a koje se odnose na ograničavanje emisija GHG iz sektora i fleksibilne mehanizme, takođe su transponovane u Nacrt. Kvantifikovane mogućnosti smanjenja emisija GHG u sektorima i konkretne aktivnosti, potrebe i nadležnosti za sprovođenje ovih aktivnosti utvrdiće Strategija.

*Suma summarum*, donošenjem zakona o klimatskim promenama i predmetnih podzakonskih akata vrši se usklađivanje regulative Srbije sa sledećim pravnim aktima Evropske unije:

- Direktivom 2003/87/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju sistema trgovine emisijama gasova sa efektom staklene bašte u Zajednici i o izmeni Direktive Saveta 96/61/EZ, sa svim dopunama (CELEX 02003L0087-20140430)
- Uredbom Komisije (EU) broj 600/2012 o verifikaciji izveštaja o emisijama gasova sa efektom staklene bašte i izveštaja o tonskim kilometrima i akreditaciji verifikatora u skladu sa Direktivom 2003/87/EZ Evropskog parlamenta i Saveta (CELEX 32012R0600)

- Uredbom Komisije (EU) broj 601/2012 o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Evropskog parlamenta i Saveta (CELEX 32012R0601).
- Uredbom (EU) br. 525/2013 Evropskog parlamenta i Saveta o mehanizmu za praćenje i izveštavanje o emisijama gasova sa efektom staklene bašte i za izveštavanje o drugim informacijama od značaja za klimatske promene na nacionalnom nivou i na nivou Unije (CELEX 32013R0525)
- Delegiranom uredbom Komisije (EU) br. 666/2014 o uspostavljanju suštinskih zahteva za sistem inventara Evropske unije i uzimanja u obzir promene potencijala globalnog zagrevanja i međunarodno dogovorenih smernica za inventare u skladu sa Uredbom (EU) br. 525/2013 Evropskog parlamenta i Saveta (CELEX 32014R0666)
- Uredbom Komisije (EU) o sprovođenju br. 749/2014 o strukturi, formatu, postupcima podnošenja i pregledu informacija koje države članice dostavljaju u skladu sa Uredbom (EU) br. 525/2013 Evropskog parlamenta i Saveta (CELEX 32014R0749)
- Odlukom br. 406/2009/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o naporima koje preduzimaju države članice radi smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte radi ostvarenja ciljeva Zajednice u vezi sa smanjenjem emisija GHG do 2020. godine (CELEX 32009D0406)
- Direktivom 1999/94/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o dostupnosti informacija za potrošače o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisija CO<sub>2</sub> u vezi sa prodajom novih putničkih vozila (CELEX 31999D004).<sup>267</sup>

Planirane mere za postizanje punije usaglašenosti sa Uredbom EU/525/2013 u periodu do 2021. godine obuhvataju: početak sprovođenja Uredbe o mehanizmima monitoringa, popunjavanje CRF tabela, unapređenje inventara GHG, izrada nacionalnog izveštaja o inventaru GHG, izrada izveštaja o politikama i merama, izrada izveštaja o projekcijama antropogenih emisija GHG, sistem za izradu dvogodišnjih ažuriranih izveštaja i sistem za izradu nacionalnih komunikacija. Osnovni principi i prioriteti utvrđeni u Direktivi EZ/2009/31 o geološkom skladištenju ugljen-dioksida delimično su transponovani u *Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima*, koji stvara

---

<sup>267</sup> Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije – treća revizija (2018–2021), Ministarstvo za evropske integracije, 2018.

pravnu osnovu za donošenje podzakonskih akata koji će uspostaviti potpunu usklađenost sa direktivama EU koje se odnose na geološka istraživanja, odvajanje povoljnih geoloških formacija i struktura, kao i na osiromašene deponije mineralnih sirovina za skladištenje CO<sub>2</sub>.

Nacionalno zakonodavstvo je delimično usklađeno s *odredbama Uredbe EZ/1005/2009 o supstancama koje oštećuju ozonski omotač* kroz (donekle već prevaziđen) *Zakon o zaštiti vazduha*<sup>268</sup> i *Uredbu o postupanju sa supstancama koje oštećuju ozonski omotač, kao i o uslovima za izdavanje dozvola za uvoz i izvoz tih supstanci*.<sup>269</sup> Ovom uredbom propisuje se: postupno smanjivanje potrošnje supstanci koje oštećuju ozonski omotač; uslovi i način izdavanja dozvola za uvoz i izvoz supstanci koje oštećuju ozonski omotač i proizvoda i/ili opreme koja ih sadrži; postupanje sa supstancama koje oštećuju ozonski omotač i proizvodima i/ili opremom koji sadrže supstance koje oštećuju ozonski omotač ili su pomoću tih supstanci proizvedeni; postupanje sa supstancama koje oštećuju ozonski omotač nakon prestanka upotrebe proizvoda i/ili opreme koji ih sadrže; način sakupljanja, obnavljanja i obrade, korišćenja i trajnog odlaganja, stavljanja u promet supstanci koje oštećuju ozonski omotač; način obračuna troškova ponovnog korišćenja supstanci koje oštećuju ozonski omotač; način označavanja proizvoda i/ili opreme koji sadrže supstance koje oštećuju ozonski omotač; uslovi koje moraju da ispune pravna lica i preduzetnici koji obavljaju delatnost proizvodnje, održavanja i/ili popravke, sakupljanja, obnavljanja i obrade, kontrole korišćenja, stavljanja na tržište, trajnog odlaganja i isključivanja iz upotrebe proizvoda i/ili opreme koji sadrže supstance koje oštećuju ozonski omotač. Uredba o postupanju sa supstancama koje oštećuju ozonski omotač, kao i o uslovima za izdavanje dozvola za uvoz i izvoz tih supstanci delimično je usklađena sa *Uredbom EU/744/2010 o kritičnoj upotrebi halona*.

U Srbiji je zabranjena proizvodnja supstanci koje oštećuju ozonski omotač, a postupno smanjivanje potrošnje hlorofluorougljovodonika sprovodi se prema planu smanjenja potrošnje u skladu sa rasporedom isključivanja za zemlje iz člana 5. Montrealskog protokola, kojima pripada Srbija kao zemlja u razvoju. Potrošnja ove grupe supstanci kontroliše se preko sistema izdavanja dozvola i utvrđenih kvota. U 2013. godini je utvrđen bazni nivo i zamrznuta potrošnja, u 2015. potrošnja je smanjena za 10% u odnosu na bazni nivo. Srbija ima obavezu da smanji potrošnju HCFC za 35% do 2020. godine. Smanjenje potrošnje hlorofluorougljovodonika postiže se kroz projekte koji se finansiraju iz sredstava Multilateralnog fonda pomoću implementacione agencije

---

<sup>268</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 36/09 i 10/13.

<sup>269</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 22/10.

UNIDO, a realizuju preko Nacionalne ozonske kancelarije u okviru Ministarstva zaštite životne sredine: HPMP (Plan smanjenja potrošnje hlorofluorougijovodnika) i projekat Institucionalno jačanje. U okviru Investicione komponente HPMP projekta, zamena tehnologija je u završnoj fazi. Jedna od obaveza Srbije prema Ozonskom sekretarijatu i Multilateralnom fondu jeste dostavljanje godišnjeg izveštaja o potrošnji i upotrebi supstanci koje oštećuju ozonski omotač.

U Srbiji su dozvoljeni uvoz, izvoz, stavljanje u promet i upotreba sakupljenih, obnovljenih ili obrađenih halona pod uslovom da se koriste za kritične upotrebe i da su nabavljeni iz Centara za sakupljanje, obnavljanje i obradu kontrolisanih supstanci – registrovanih za sakupljanje, obnavljanje i obradu halona (tzv. banki halona). Srbija ima rok da povuče iz upotrebe sisteme za zaštitu od požara i uređaje za gašenje požara koji sadrže halone koji nisu namenjeni za kritične upotrebe do kraja 2020. godine.

Upravljanje f-gasovima u Srbiji u ovom trenutku prati strukturu upravljanja supstancama koje oštećuju ozonski omotač, pri čemu se obe grupe supstanci uglavnom koriste kao rashladno sredstvo. Kroz sistem izdavanja dozvola za uvoz/izvoz f-gasova i klima uređaja koji sadrže f-gasove vrši se kontrola i prikupljaju podaci o potrošnji i upotrebi f-gasova.

*Uredba EU/517/2014 o fluorovanim gasovima sa efektom staklene bašte delimično je transponovana u Zakon o zaštiti vazduha i Uredbu o postupanju sa fluorovanim gasovima sa efektom staklene bašte, kao i uslovima za izdavanje dozvole za uvoz i izvoz tih gasova („Službeni glasnik RS“, broj 120/13). Takođe, u nacionalni zakonodavni sistem uvedeni su neki od zahteva sadržani u uredbama EZ/1493/2007, EZ/1497/2007, EZ/516/2007 i Direktivi EZ/2006/40. Uredba o sertifikaciji lica koja obavljaju određene delatnosti u vezi sa supstancama koje oštećuju ozonski omotač i određenim fluorovanim gasovima sa efektom staklene bašte delimično je usklađena sa odredbama Uredbe EZ/303/2008 (minimum zahteva i uslovi za uzajamno priznavanje postupaka izdavanja sertifikata preduzećima i zaposlenima u pogledu stacionarne rashladne i klimatizacione opreme i toplotnih pumpi koji sadrže određene fluorovane gasove sa efektom staklene bašte) i Uredbom EZ/307/2008 (minimum zahteva za programe obuke i uslovi za uzajamno priznavanje potvrde obuke za zaposlene u pogledu rashladnih i klimatizacionih sistema određenih motornih vozila koji sadrže određene fluorovane gasove sa efektom staklene bašte). Potrebno je dalje i potpuno usklađivanje sa Uredbom EU/517/2014.*

Stanje usklađenosti zakonodavstva Srbije sa *acquis communautaire* u oblasti klimatske politike prikazano je u narednoj tabeli.



Tabela 5 – Usklađenost zakonodavstva s pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti klimatskih promena

<i>Pravni akt Evropske unije</i>	<i>Usklađenost zakonodavstva Srbije</i>	<i>Pravni akt Srbije</i>
Uredba EU/525/2013 o monitoringu i izveštavanju emisija gasova sa efektom staklene bašte i izveštavanju drugih informacija od značaja za klimatske promene <sup>270</sup>	Nije usklađeno sa Uredbom 525/2013	Donošenjem zakona o klimatskim promenama i pripadajućih podzakonskih akata očekuje se delimična i/ili potpuna usklađenost sa Uredbom 525/2013.
Direktiva EZ/1999/94 o dostupnosti podataka za potrošače o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO <sub>2</sub> za nova vozila <sup>271</sup>	Nije usklađeno sa Direktivom 1999/94	Donošenjem zakona o klimatskim promenama i pripadajućih podzakonskih akata očekuje se delimična i/ili potpuna usklađenost sa Direktivom 1999/94.
Direktiva EZ/2003/87 o sistemu trgovine emisionim jedinicama <sup>272</sup>	Nije usklađeno sa Direktivom 2003/87	Donošenjem zakona o klimatskim promenama i pripadajućih podzakonskih akata očekuje se delimična i/ili potpuna usklađenost sa sa Direktivom 2003/.
Uredba EU/2018/2067 o verifikaciji podataka i akreditaciji verifikatora u skladu sa Direktivom EZ/2003/87 <sup>273</sup>	Nije usklađeno sa Uredbom 2018/2067	Donošenjem zakona o klimatskim promenama i pripadajućih podzakonskih akata očekuje se delimična i/ili potpuna usklađenost sa Uredbom 2018/2067 se očekuje kroz Zakon o klimatskim promenama i pripadajuće podzakonske akte

<sup>270</sup> Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and for reporting other information at national and Union level relevant to climate change and repealing Decision No 280/2004/EC.

<sup>271</sup> Directive 1999/94/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 relating to the availability of consumer information on fuel economy and CO<sub>2</sub> emissions in respect of the marketing of new passenger cars.

<sup>272</sup> Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC.

<sup>273</sup> Commission Implementing Regulation (EU) 2018/2067 of 19 December 2018 on the verification of data and on the accreditation of verifiers pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council – zamenila Uredbu EU/600/2012 o verifikaciji izveštaja o emisijama gasova sa efektom staklene bašte i izveštaja o tonskim kilometrima i o akreditaciji verifikatora u skladu sa Direktivom EZ/2003/87.

<i>Pravni akt Evropske unije</i>	<i>Usklađenost zakonodavstva Srbije</i>	<i>Pravni akt Srbije</i>
Uredba EU/601/2012 o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte u skladu sa Direktivom EZ/2003/87 <sup>274</sup>	Nije usklađeno sa Uredbom 601/2012	Donošenjem zakona o klimatskim promenama i pripadajućih podzakonskih akata očekuje se delimična i/ili potpuna usklađenost sa Uredbom 601/2012.
Odluka EZ/406/2009 o zajedničkom nastojanju na smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte <sup>275</sup>	Nije usklađeno sa Odlukom 406/2009	Usklađenost se planira kroz Strategiju razvoja niskouglenične ekonomije
Uredba EU 2019/631 o utvrđivanju standardnih vrednosti emisija CO <sub>2</sub> za nove putničke automobile i za nova laka privredna vozila i o stavljanju van snage uredbi EZ/443/2009 i EU/510/2011 <sup>276</sup>	Nije usklađeno sa Uredbom 2019/631	Usklađivanje sa Uredbom 2019/631 nije planirano Trećim nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije do 2021. godine.
Direktiva EZ/98/70 o kvalitetu nafte i dizel-goriva <sup>277</sup>	Delimično je usklađeno sa Direktivom 98/70	Odredbe ove direktive transponovane su u Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti, <sup>278</sup> Pravilnik o tehničkim i drugim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti, <sup>279</sup> Zakon o energetici, Nacionalni akcioni plan za obnovljive izvore energije, Zakon

<sup>274</sup> Commission Regulation (EU) No 601/2012 of 21 June 2012 on the monitoring and reporting of greenhouse gas emissions pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council.

<sup>275</sup> Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020.

<sup>276</sup> Regulation (EU) 2019/631 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 setting CO<sub>2</sub> emission performance standards for new passenger cars and for new light commercial vehicles, and repealing Regulations (EC) No 443/2009 and (EU) No 510/2011.

<sup>277</sup> Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 1998 relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Council Directive 93/12/EEC

<sup>278</sup> Inače, kuriozitet u vezi sa ovim zakonom jeste da je Nacrt novog zakona „najduže na čekanju“ od svih trenutno aktuelnih predloga za kona.

<sup>279</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 123/12, 63/13, 75/13, 144/14.

<i>Pravni akt Evropske unije</i>	<i>Usklađenost zakonodavstva Srbije</i>	<i>Pravni akt Srbije</i>
		o zaštiti potrošača, <sup>280</sup> Zakon o standardizaciji, <sup>281</sup> Zakon o akreditaciji, <sup>282</sup> Uredbu o izmenama i dopunama Uredbe o monitoringu kvaliteta derivata nafte i biogoriva <sup>283</sup> i Pravilnik o izmeni Pravilnika o tehničkim i drugim zahtevima za tečna goriva naftnog porekla. <sup>284</sup>
Direktiva EZ/2009/31 o geološkom skladištenju ugljen dioksida <sup>285</sup>	Delimično je usklađeno sa Direktivom 2009/31	Odredbe ove direktive transponovane su u Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima.
Uredba EZ/1005/2009 i Uredba EU/744/2010 o supstancama koje oštećuju ozonski omotač <sup>286</sup>	Delimično je usklađeno	Odredbe Uredbe 1005/2009 transponovane su u Zakon o zaštiti vazduha i Uredbu o postupanju sa supstancama koje oštećuju ozonski omotač, kao i o uslovima za izdavanje dozvola za uvoz i izvoz tih supstanci.  Odredbe Uredbe 744/2010 prenete su Uredbom o postupanju sa supstancama koje oštećuju ozonski omotač, kao i o uslovima za izdavanje dozvola za uvoz i izvoz tih supstanci.

<sup>280</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 73/10 i 6/16.

<sup>281</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 36/09 i 40/15.

<sup>282</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 73/10.

<sup>283</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 5/17.

<sup>284</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 60/17.

<sup>285</sup> Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide and amending Council Directive 85/337/EEC, European Parliament and Council Directives 2000/60/EC, 2001/80/EC, 2004/35/EC, 2006/12/EC, 2008/1/EC and Regulation (EC) No 1013/2006.

<sup>286</sup> Regulation EC No 1005/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on substances that deplete the ozone layer; Regulation EU No 744/2010 of 18 August 2010 amending Regulation (EC) No 1005/2009 of the European Parliament and of the Council on substances that deplete the ozone layer, with regard to the critical uses of halons.

<i>Pravni akt Evropske unije</i>	<i>Usklađenost zakonodavstva Srbije</i>	<i>Pravni akt Srbije</i>
Uredba EU/517/2014 o fluorovanim gasovima sa efektom staklene bašte <sup>287</sup>	Delimično je usklađeno sa Uredbom 517/2014	Odredbe Uredbe 517/2014 transponovane su u Zakon o zaštiti vazduha i Uredbu o postupanju sa fluorovanim gasovima sa efektom staklene bašte, kao i uslovi za izdavanje dozvole za uvoz i izvoz tih gasova. <sup>288</sup> U vezi s tom materijom, odredbe Uredbe EZ/303/2008 o minimumu zahteva i uslovima za uzajamno priznavanje postupaka izdavanja sertifikata preduzećima i zaposlenima u pogledu stacionarne rashladne i klimatizacione opreme i toplotnih pumpi koji sadrže određene fluorovane gasove sa efektom staklene bašte i Uredbe EZ/307/2008 o minimumu zahteva za programe obuke i uslovima za uzajamno priznavanje potvrde obuke za zaposlene u pogledu rashladnih i klimatizacionih sistema određenih motornih vozila koji sadrže određene fluorovane gasove sa efektom staklene bašte prenete su u Uredbu o sertifikaciji lica koja obavljaju određene delatnosti u vezi sa supstancama koje oštećuju ozonski omotač i određenim fluorovanim gasovima sa efektom staklene bašte. <sup>289</sup>

Izrada zakonodavstva o monitoringu, izveštavanju i verifikaciji u oblasti emisija gasova sa efektom staklene bašte koje je u skladu sa sistemom trgovine emisionim jedinicama EU i propisima o zajedničkom naporu završena je u prethodnom periodu. Nastavlja se prenošenje i sprovođenje

<sup>287</sup> Regulation (EU) No 517/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on fluorinated greenhouse gases and repealing Regulation (EC) No 842/2006.

<sup>288</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 120/13.

<sup>289</sup> Uredba o sertifikaciji lica koja obavljaju određene delatnosti u vezi sa supstancama koje oštećuju ozonski omotač i određenim fluorovanim gasovima sa efektom staklene bašte („Službeni glasnik RS“, broj 24/16).

zakonodavstva o fluorovanim gasovima i supstancama koje oštećuju ozonski omotač, uključujući pripreme za ratifikaciju amandmana iz Kigalija na Montrealski protokol. Izvestan broj podzakonskih akata usvojen je na osnovu Direktive o kvalitetu goriva.

Analiza usklađenosti pokazuje da veća usklađenost zahteva donošenje niza podzakonskih akata, poput:

- Pravilnika o izmenama i dopunama Pravilnika o sadržaju planova kvaliteta vazduha;
- Pravilnika o izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte;
- Pravilnika o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte;
- Pravilnika o uslovima koje moraju da ispune verifikatori, proceduri, kriterijumima verifikacije i sadržini izveštaja o verifikaciji;
- Pravilnika o oznaci, uputstvu i podacima koji treba da budu uključeni u promotivni materijal za označavanje emisija ugljen-dioksida;
- Uredbe kojom se utvrđuju institucije odgovorne za pripremu i sprovođenje sektorskih planova i programa adaptacije na izmenjene klimatske uslove;
- Uredbe o aktivnostima i gasovima koji se emituju prilikom obavljanja tih aktivnosti, a za koje treba pribaviti dozvolu za emisiju gasova;
- Uredbe o godišnjim ograničenjima emisija gasova sa efektom staklene bašte;
- Uredbe o izmenama i dopunama Uredbe o postupanju sa supstancama koje oštećuju ozonski omotač, kao i o uslovima za izdavanje dozvola za uvoz i izvoz tih supstanci;
- Uredbe o izmenama i dopunama Uredbe o postupanju sa fluorovanim gasovima sa efektom staklene bašte, kao i o uslovima za izdavanje dozvola za uvoz i izvoz tih gasova;
- Uredbe o izmenama i dopunama Uredbe o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha;
- Uredbe o nacionalnom sistemu za izradu Inventara gasova sa efektom staklene bašte i o sistemu za izveštavanje o politikama, merama i projekcijama;
- Uredbe o institucijama uključenim u nacionalni savet za klimatske promene, način rada i nadležnost.

*O međuuslovljavanju između prava i politike, kao jednom od ključnih institucionalnih uslova ali i mehanizama za ovaploćenje koncepta zelenog rasta i uopšte održivog razvoja, govori i to da su za*

*potpuno sprovođenje buduće Strategije niskougljeničnog razvoja Srbije neophodne određene izmene i dopune u zakonodavstvu, kao na primer:*

- zakon o klimatskim promenama: uvođenje odredaba za sprovođenje ekvivalentnih mera za razdoblje od 2021. do 2025. godine i potpuno sprovođenje EU-ETS-a od 2026. godine ili nastavak ekvivalentnih mera ukoliko potpuna primena EU-ETS-a od 2026. ne bi bila moguća; i uvođenje takse na CO<sub>2</sub> u zavisnosti od sadržaja ugljenika u gorivu.
- Zakon o efikasnom korišćenju energije: uvođenje odredbe o uspostavljanju i radu mreže tehničkog savetovanja za građane, i unapređenje rada Fonda za energetska efikasnost.
- Zakon o energetici: podrška proizvodnji toplotne energije iz OIE za krajnje korisnike.
- Zakon o porezima na upotrebu, držanje i nošenje dobara:<sup>290</sup> povećanje nadoknade za godišnju registraciju vozila, kako bi se dala prednost novim vozilima i vozilima sa niskim emisijama CO<sub>2</sub>, uvođenje poreza za putnička vozila koja se prvi put registruju u Srbiji na osnovu CO<sub>2</sub> performansi automobila.
- Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima:<sup>291</sup> uvođenje eko-vožnje u nastavni plan i program za vozače ličnih automobila i u redovnu obuku za profesionalne vozače.
- Zakon o planiranju i izgradnji: priprema revidirane strategije saobraćaja sa uključivanjem aspekta klimatskih promena, uključenje pripreme lokalnih/regionalnih niskougljeničnih saobraćajnih strategija i planova održive urbane mobilnosti u zakonski okvir.
- Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara:<sup>292</sup> uvođenje naknade za korišćenje puteva na osnovu EURO standarda o emisijama.

*Kada je reč o emisijama gasova sa efektom staklene bašte, kao najznačajnije sektore možemo izdvojiti: energetiku (uključujući energetska industriju, saobraćaj i sektor stambenih i uslužnih zgrada), industrijske procese (uključujući, između ostalog, mineralnu, hemijsku i metalnu industriju), upotrebu proizvoda, poljoprivredu, šumarstvo i drugu upotrebu zemljišta, sektor otpada uključujući odlaganje čvrstog otpada i prečišćavanje otpadnih voda.*

Kao i u skoro svim zemljama sveta, i u Srbiji je energetska sektor (uključujući i saobraćaj) najvažniji sektor u pogledu emisija gasova sa efektom staklene bašte (više od 80% od ukupnih

---

<sup>290</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 26/01, 80/02, 43/04, 132/04, 112/05, 114/06, 118/07, 114/08 i 31/09.

<sup>291</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – odluka US, 55/14, 96/15 – dr. zakon, 9/16 – odluka US, 24/18, 41/18, 41/18 – drugi zakon, 87/18 i 23/19.

<sup>292</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 95/18.

emisija<sup>293</sup>). Ugovor o osnivanju Energetske zajednice obavezuje i na izradu integriranih nacionalnih planova za energetiku i klimu.<sup>294</sup>

Emisije gasova sa efektom staklene bašte iz poljoprivrede, koje čine više od 8% od ukupnih nacionalnih emisija, potiču iz upotrebe đubriva, enterične fermentacije i emisije iz upravljanja stajnjakom. Nacionalna Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja<sup>295</sup> uzima u obzir značaj klimatskih promena kao spoljnog faktora bitnog za poljoprivrednu proizvodnju, i prepoznaje važnost prilagođavanja i upotrebe ostataka i otpada biomase kao obnovljivih izvora energije.

U 2015. godini, količina CO<sub>2</sub> koja je uklonjena iz atmosfere zahvaljujući šumama u Srbiji iznosila je 4.533 kt CO<sub>2</sub>, što kompenzuje oko 7,5% srpskih emisija.<sup>296</sup>

Strategija razvoja šumarstva naglašava važnost očuvanja i poboljšanja stanja šuma i razvoj šumarstva kao privredne grane. Strategijom prostornog razvoja u oblasti šumarstva određuju se dugoročne osnove i ciljevi razvoja i korišćenja šuma i upravljanja šumskim zemljištem, upravljanja mogućnostima za lov i zaštite prirodnih resursa. Predviđeno je da površina pod šumom predstavlja 41,4% ukupne površine Srbije.

Emisije iz sektora otpada čine preko 4% od ukupnih nacionalnih emisija. U Srbiji ne postoji sistem oporezivanja deponija koji bi stimulisao preusmeravanje otpada sa deponija na druge sisteme upravljanja otpadom, poput reciklaže. Postojeća nacionalna politika upravljanja otpadom ne prepoznaje smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte kao važan pokretač zelenog rasta. Prema Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, primena Direktive o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda planirana je tek od 2044. godine.

*U suštini, treba ozbiljno redefinisati razvojne politike Srbije u sferi upravljanja klimatskim promenama. Politika klimatskih promena mora biti tako skrojena da proizvede neophodno brzo instrumentalno prilagođavanje drugih povezanih politika: energetske, ekonomske, poreske, industrijske, poljoprivredne, politike zaštite životne sredine, socijalne, politike zapošljavanja itd.*

---

<sup>293</sup> U 2015. godini, poslednjoj godini za koju su dostupni podaci (izvor podataka Ministarstvo zaštite životne sredine).

<sup>294</sup> Srbija u prethodnom periodu nije izrađivala integrirane planove za energetiku i klimu, što nije ni bila njena obaveza, ali je to svakako moglo doprineti efektivnijoj transformaciji energetskega sektora, čija regulativa i dalje predstavlja glavnu ograničavajuću silu za uspostavljanje zelenije ekonomije.

<sup>295</sup> Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. („Službeni glasnik RS“, broj 85/14).

<sup>296</sup> Iz Predloga strategije niskougljeničnog razvoja.

Treba uključiti aspekt klimatskih promena (tzv. mainstreaming) u celokupnu regulativu koja se bavi emiterima gasova sa efektom staklene bašte.

### **6.3. Oblast energetike**

Harmonizacija propisa Srbije s pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti energetike odvija se dvojako: kroz proces Energetske zajednice i u skladu s obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Srbija je u sferi energetskog tržišta i sigurnosti snabdevanja usvojila u prethodnom periodu određen broj propisa, uskladiвши ih sa relevantnim sektorskim aktima Evropske unije, i to:

- Pravilnik o uslovima, programu i načinu polaganja stručnog ispita za obavljanje poslova u objektima za transport, distribuciju i skladištenje prirodnog gasa („Službeni glasnik RS“, broj 10/16);
- Pravilnik o saglasnosti za skladištenje i snabdevanje naftom, derivatima nafte i biogorivima za sopstvene potrebe („Službeni glasnik RS“, broj 12/16).
- Uredbu o obeležavanju (markiranju) derivata nafte („Službeni glasnik RS“, br. 51/15 i 5/17)
- Uredbu o monitoringu kvaliteta derivata nafte i biogoriva („Službeni glasnik RS“, br. 97/15, 5/17 i 8/17 – ispravka);
- Pravilnik o sadržini i načinu sprovođenja godišnjeg programa monitoringa kvaliteta derivata nafte i biogoriva („Službeni glasnik RS“, br. 101/15, 35/16 i 30/17);
- Pravila o promeni snabdevača („Službeni glasnik RS“, br. 65/15 i 10/17) (AERS);
- Metodologiju za određivanje cene pristupa sistemu za distribuciju električne energije („Službeni glasnik RS“, br. 105/16 i 29/17) (AERS);
- Pravilnik o podacima koji se dostavljaju ministarstvu nadležnom za poslove energetike u vezi sa razvojem i investicijama, remontima i prekidom rada postrojenja („Službeni glasnik RS“, broj 88/17).
- Pravila o radu tržišta električne energije („Službeni glasnik RS“, broj 101/16).



Kako Srbija prema Ugovoru o osnivanju EZ mora da ispuni, najkasnije do kraja 2022, obaveze iz propisa koji su doneti prenošenjem Direktive 119/2009/EZ, količine obaveznih rezervi nafte i/ili derivata nafte postepeno će se povećavati do tog roka. Odredbe Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima u vezi sa transponovanjem Direktive 94/22/EC primenjivaće se od dana pristupanja Srbije EU.

Potrebno je da Srbija donese novi zakon o energetici i novi zakon o istraživanju i eksploataciji ugljovodonika, što se planira do kraja 2021, prema Nacionalnom akcionom planu za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije. Postojeći Zakon o energetici ne samo da nije u potpunosti usklađen sa *acquisom* već se ni ne primenjuje u smislu preuzetih obaveza iz Drugog i Trećeg energetskeg paketa. *Promene Zakona trebalo bi da idu u pravcu uvođenja tendera ili aukcija za izbor korisnika podsticaja, ukidanja statusa privremenog privilegovanog proizvođača električne energije, uvođenja odgovornosti za balansiranje, uvođenja operatora za OIE, uvođenje aukcija za OIE* i tako dalje.

U Nacrtu smernica za uvođenje aukcija za OIE, koji su zajednički pripremili EBRD i Energetska zajednica, predviđa se zamena fid-in tarifa fid-in premijama, koje podrazumevaju da proizvođači iz OIE prodaju električnu energiju na tržištu i dobijaju promenljive ili klizne premije preko cene električne energije, što se zasniva na tzv. ugovorima o razlici. Smernice EU o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energiju 2014–2020. zahtevaju implementaciju ovih promena.

Nacionalno zakonodavstvo je usklađeno sa Direktivom 2010/30/EU Evropskog parlamenta i Saveta o navođenju potrošnje energije i drugih resursa kod proizvoda koji utiču na potrošnju energije i drugih resursa pomoću označavanja i standardnih informacija o proizvodu i vezanih delegiranih akata.

U procesu transponovanja sektorskih pravnih tekovina EU i uopšte unapređenja regulatornog okvira u oblasti energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije u prethodnom periodu je donet znatan broj propisa, od kojih treba izdvojiti:

- Uredbu o izmenama i dopunama Uredbe o vrstama proizvoda koji utiču na potrošnju energije za koje je neophodno označavanje potrošnje energije i drugih resursa, a na osnovu koje su doneti određeni pravilnici o označavanju EE proizvoda;

- Pravilnik o uslovima za imenovanje energetske menadžera u privrednim društvima čija je pretežna delatnost u proizvodnom sektoru i preduzećima kao javnim službama;<sup>297</sup>
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti pećnica i napa za domaćinstvo, koji je usklađen sa Delegiranom uredbom 65/2014 kojom se dopunjuje Direktiva 2010/30/EU u odnosu na energetske označavanje pećnica za domaćinstvo i kuhinjskih napa;
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti mašina za sušenje veša sa bubnjem za domaćinstvo, koji je usklađen sa Delegiranom uredbom 392/2012 kojom se dopunjuje Direktiva 2010/30/EU u odnosu na energetske označavanje mašina za sušenje veša;
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti usisivača, koji je usklađen sa Delegiranom uredbom 665/2013 kojom se dopunjuje Direktiva 2010/30/EU u odnosu na energetske označavanje usisivača;
- Pravilnik o uslovima za imenovanje energetske menadžera u privrednim društvima čija je pretežna delatnost u sektoru trgovine i usluga, organima državne uprave, drugim organima Republike Srbije, organima autonomne pokrajine i ustanovama;<sup>298</sup>
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti grejača prostora;
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti grejača vode;
- Uredbu o izmeni Uredbe o uslovima i postupku sticanja statusa povlašćenog proizvođača, privremenog povlašćenog proizvođača i proizvođača električne energije iz obnovljivih izvora energije<sup>299</sup>;
- Uredbu o izmenama i dopunama Uredbe o podsticajnim merama za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i iz visokoefikasne kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije;<sup>300</sup>
- Uredbu o garanciji porekla;<sup>301</sup>
- Pravilnik o načinu proračuna i prikazivanja udela svih vrsta izvora energije u prodatoj električnoj energiji;<sup>302</sup>

---

<sup>297</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 98/16.

<sup>298</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 82/17.

<sup>299</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 60/17.

<sup>300</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 60/17.

<sup>301</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 82/17.

<sup>302</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 96/17.

- Uredbu o minimalnim zahtevima energetske efikasnosti koje moraju da ispunjavaju nova i revitalizovana postrojenja za proizvodnju električne i toplotne energije, kao i postrojenja za kombinovanu proizvodnju toplotne i električne energije, odnosno sistemi za prenos električne energije, odnosno sistemi za distribuciju električne i toplotne energije, kao i sistemi za transport i distribuciju prirodnog gasa;
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti grejača prostora, kombinovanih grejača, kompleta grejača prostora, opreme za regulaciju temperature i solarnog uređaja i kompleta kombinovanog grejača, opreme za regulaciju temperature i solarnog uređaja, koji je usklađen sa Delegiranom uredbom 811/2013 kojom se dopunjuje Direktiva 2010/30/EU u odnosu na energetske označavanje grejača prostora;
- Pravilnik o sadržini elaborata o energetske efikasnosti postrojenja za proizvodnju toplotne ili električne energije, sistema ili delova sistema za prenošenje, odnosno distribuciju električne, odnosno toplotne energije;
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti grejača vode, rezervoara tople vode i kompleta grejača vode i solarnog uređaja, koji je usklađen sa Delegiranom uredbom 812/2013 kojom se dopunjuje Direktiva 2010/30/EU u odnosu na energetske označavanje grejača vode.

Međutim, zakonodavstvo Srbije u oblasti energetske efikasnosti i dalje nije usklađeno sa Direktivom 2009/125/EZ Evropskog parlamenta i Saveta kojom se uspostavlja opšti okvir za utvrđivanje zahteva za eko-dizajn proizvoda povezanih s energijom. Transponovanje Direktive o eko-dizajnu 2009/125/EC i Direktive 2012/27/EU (EED), koja dopunjuje prvu, izvršiće se kada se donesu dve planirane izmene i dopune Zakona o efikasnom korišćenju energije i odgovarajući set podzakonskih akata. Treba doneti i uredbu o eko-dizajnu.

Usvojen je i Zakon o stanovanju i održavanju zgrada („Službeni glasnik RS“, broj 104/16), kojim je unapređenje energetske efikasnosti u zgradama utvrđeno kao javni interes, a propisana je i obaveza lokalnih samouprava da jednom nedeljno pružaju savetodavnu pomoć za unapređenje energetske efikasnosti zgrada, i to licima koja vrše poslove upravljanja zgradom. Ove odredbe Zakona imaju za cilj povećanje svesti građana radi unapređenja energetske efikasnosti.

U vezi s tim, neophodno je izmeniti i dopuniti i Pravilnik o energetskej efikasnosti zgrada, kao i Pravilnik o uslovima, sadržini i načinu izdavanja sertifikata o energetskeim svojstvima zgrada. Sprovode se aktivnosti (izrada nacionalne i lokalne tipologije stambenih zgrada, škola i vrtića, prikupljanje podataka o energetskeim svojstvima javnih zgrada, kreiranje instrumenata za procenu troškova i potencijala mera u oblasti energetske efikasnosti itd.) na izradi Nacionalne strategije renoviranja zgrada u Republici Srbiji u skladu sa Direktivnom 2012/27/EU o energetskej efikasnosti (EED). Planira se i usvajanje novih akata koji se odnose na sistem energetskeg menadžmenta i energetske preglede, i uslove pod kojima bi opremanje grejne instalacije mernim uređajima bilo tehnički neizvodljivo ili u odnosu na dugoročno procenjenu uštedu energije nije ekonomski isplativo.

Sa ciljem daljeg usklađivanja sektorske regulative treba usvojiti i:

- uredbu o postupku utvrđivanja usklađenosti proizvoda sa zahtevima eko-dizajna, načinu označavanja, proizvoda, sadržini deklaracije o usaglašenosti i drugim uslovima kojima se obezbeđuje primena zahteva eko-dizajna proizvoda;
- pravilnik o eko-dizajn zahtevima za „stend-baj“ i „ofmoud“ potrošnju električne energije električnih i elektronskih kućnih aparata i kancelarijske opreme, za grejače vode i rezervoare tople vode, za kompjutere i servere, za mašine za sušenje veša sa bubnjem za domaćinstvo, za mašine za pranje veša, za mašine za pranje sudova, za pećnice, ploče za kuvanje i nape za domaćinstvo, za rashladne uređaje, za set-top boks uređaje, za televizore, za klimatizaciju, za usisivače;<sup>303</sup>
- Pravilnik o označavanju pneumatika u pogledu efikasnog korišćenja goriva i drugih bitnih karakteristika.

Energetska efikasnost u sektoru transporta zahteva donošenje pravilnika o obimu i vrsti podataka koji se prikupljaju iz obaveznih tehničkih pregleda, kao i sadržini i obrascu izveštaja koji omogućavaju utvrđivanje i praćenje indikatora potrošnje energije u transportu i pravilnika o sadržini programa unapređenja energetske efikasnosti u prevozu. Propise u vezi sa primenom Programa Energetske zvezde, koji se odnose na obeležavanje efikasnosti kancelarijske opreme

---

<sup>303</sup> Pojedine uredbe u vezi sa biogorivom već dugo su u pripremi. Transponovanje svih uredbi EU koje se odnose na eko-dizajn zahtevaće period od nekoliko godina.

(Program Energetske zvezde i Odluka 2013/107/EU, Uredba 106/2008, Uredba 174/2013 i Odluka 2014/202/EU) moguće je primeniti tek nakon pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

U tabeli 6 dat je prikaz stanja usklađenosti sektorske normative Srbije i Evropske unije.

*Tabela 6 – Usklađenost zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti energetike, sa fokusom na energetska efikasnost*

<i>Pravni akt Evropske unije</i>	<i>Usklađenost zakonodavstva Srbije</i>	<i>Pravni akt Srbije</i>
Direktiva 2012/27/EU o energetske efikasnosti <sup>304</sup>	Delimično je usklađeno sa Direktivom 2012/27	Odredbe Direktive su transponovane u Zakon o efikasnom korišćenju energije, Zakon o energetici, Strategiju razvoja energetike do 2025. godine sa projekcijama do 2030, Zakon o standardizaciji, Zakon o stanovanju i održavanju zgrada, Zakon o računovodstvu, <sup>305</sup> Pravilnik o minimalnim kriterijumima u pogledu energetske efikasnosti u postupku javne nabavke dobara, <sup>306</sup> Odluka o postupku ostvarivanja prava krajnjeg kupca na pristup podacima o sopstvenoj potrošnji električne energije i prirodnog gasa (Savet Agencije za energetiku Republike Srbije, broj 499/16-D-I od 27. jula 2016. godine), Zaključak Vlade br. 337-6889/18 od 9. avgusta 2018. godine kojim se utvrđuje spisak zgrada centralne

<sup>304</sup> Direktiva 2012/27/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 25. oktobra 2012. o energetske efikasnosti, izmenama i dopunama direktiva 2009/125/EZ i 2009/125/EZ, te o prestanku važenja direktiva 2004/8/EZ i 2006/32/EZ – Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/Eu and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC.

<sup>305</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 62/13 i 30/18.

<sup>306</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 111/15.

<i>Pravni akt Evropske unije</i>	<i>Usklađenost zakonodavstva Srbije</i>	<i>Pravni akt Srbije</i>
		vlasti sa površinom preko 250 m <sup>2</sup> koje će biti predmet energetske sanacije, Pravilnik o uslovima za raspodelu i korišćenje sredstava Budžetskog fonda za unapređenje energetske efikasnosti Republike Srbije i kriterijumima o izuzimanju od obaveze vršenja energetskog pregleda, <sup>307</sup> Zakon o zaštiti potrošača, Zakon o javnim nabavkama <sup>308</sup> i Uredbu o utvrđivanju metodologije za određivanje cene snabdevanja krajnjeg kupca toplotnom energijom <sup>309</sup>
Direktiva 2010/30/EU o označavanju i ostalim standardnim proizvodnim informacijama o potrošnji energije i ostalih resursa u procesu rada proizvoda povezanih sa energijom <sup>310</sup>	Potpuno usklađeno	Uredba o vrstama proizvoda koji utiču na potrošnju energije za koje je neophodno označavanje potrošnje energije i drugih resursa <sup>311</sup>
Direktiva 2010/31/EU o energetskeim svojstvima zgrada <sup>312</sup>	Delimično je usklađeno sa Direktivom 2010/31	Odredbe ove direktive transponovane su u Zakon o efikasnom korišćenju energije, Zakon o planiranju i izgradnji, Pravilnik o energetskeim efikasnosti zgrada, <sup>313</sup> Pravilnik o uslovima, sadržini i načinu

<sup>307</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 12/19.

<sup>308</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 124/12, 14/15 i 68/15) i („Službeni glasnik RS“, broj 91/19.

<sup>309</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 63/15.

<sup>310</sup> Direktiva 2010/30/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 19. maja 2010. godine o označavanju i ostalim standardnim proizvodnim informacijama o potrošnji energije i ostalih resursa u procesu rada proizvoda povezanih sa energijom – Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products.

<sup>311</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 92/13 i 80/16.

<sup>312</sup> Direktiva 2010/31/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 19. maja 2010. godine o energetskeim svojstvima zgrada – Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings.

<sup>313</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 61/11.

<i>Pravni akt Evropske unije</i>	<i>Usklađenost zakonodavstva Srbije</i>	<i>Pravni akt Srbije</i>
		izdavanja sertifikata o energetske svojstvima zgrada, <sup>314</sup> Zakon o energetici, Zakon o standardizaciji, Zakon o stanovanju i održavanju zgrada, Zakon o zaštiti od požara, <sup>315</sup> Pravilnik o kontroli sistema za grejanje i o bližim uslovima koje moraju da ispunjavaju ovlašćena pravna lica za kontrolu sistema za grejanje, <sup>316</sup> Pravilnik o kontroli sistema za klimatizaciju, <sup>317</sup> Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti grejača prostora, kombinovanih grejača, kompleta grejača prostora, opreme za regulaciju temperature i solarnog uređaja i kompleta kombinovanog grejača, opreme za regulaciju temperature i solarnog uređaja i Pravilnik o uslovima i normativima za projektovanje stambenih zgrada i stanova <sup>318</sup>
Uredba 2017/1369/EU o uspostavljanju okvira za energetske obeležavanje <sup>319</sup>	Nije usklađeno	

<sup>314</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 69/12 i 44/18 – dr. zakon.

<sup>315</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 11/09, 20/15, 87/18 i 87/18 – dr. zakon.

<sup>316</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 58/16.

<sup>317</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 82/16.

<sup>318</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 58/12, 74/15 i 82/15.

<sup>319</sup> Uredba 2017/1369 o uspostavljanju okvira za energetske obeležavanje i stavljanju van snage Direktive 2010/30/EU – Regulation (EU) 2017/1369 of 4 July 2017 setting a framework for energy labelling and repealing Directive 2010/30/EU

<i>Pravni akt Evropske unije</i>	<i>Usklađenost zakonodavstva Srbije</i>	<i>Pravni akt Srbije</i>
Delegirana uredba 518/2014/EU o obeležavanju energetske proizvoda na internetu <sup>320</sup>	Delimično usklađeno	Nije transponovana u pravni okvir RS, kao pojedinačni pravilnik, već su pojedine odredbe unete u sledeće pravilnike: Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti pećnica i napa za domaćinstvo, Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti mašina za sušenje veša sa bubnjem za domaćinstvo, Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti grejača prostora, kombinovanih grejača, kompleta grejača prostora, opreme za regulaciju temperature i solarnog uređaja i kompleta kombinovanog grejača, opreme za regulaciju temperature i solarnog uređaja i Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti grejača vode, rezervoara tople vode i kompleta grejača vode i solarnog uređaja
Delegirana uredba 2017/254/EU o toleranciji u verifikacionoj proceduri <sup>321</sup>	Nije usklađeno	

<sup>320</sup> Delegirana uredba Komisije 518/2014 od 5. marta 2014, kojom se menjaju i dopunjuju Delegirane uredbе 1059/2010, 1060/2010, 1061/2010, 1062/2010, 626/2011, 392/2012, 874/2012, 665/2013, 811/2013 i 812/2013 uzimajući u obzir obeležavanje energetske proizvoda na internetu – Commission Delegated Regulation (EU) 518/2014 of 5 March 2014 amending Delegated Regulations (EU) 1059/2010, (EU) 1060/2010, (EU) 1061/2010, (EU) 1062/2010, (EU) 626/2011, (EU) 392/2012, (EU) 874/2012, (EU) 665/2013, (EU) 811/2013 and (EU) 812/2013 with regard to labelling of energy-related products on the internet.

<sup>321</sup> Delegirana uredba Komisije 2017/254 od 30. novembra 2016. godine kojom se menjaju i dopunjuju delegirane uredbе 1059/2010, 1060/2010, 1061/2010, 1062/2010, 626/2011, 392/2012, 874/2012, 665/2013, 811/2013, 812/2013, 65/2014, 1254/2014, 2015/1094, 2015/1186 i 2015/1187 uzimajući u obzir toleranciju u verifikacionoj proceduri – Commission Delegated Regulation (EU) 2017/254 of 30 November 2016 amending Delegated Regulations (EU) 1059/2010, (EU) 1060/2010, (EU) 1061/2010, (EU) 1062/2010, (EU) 626/2011, (EU) 392/2012, (EU) 874/2012, (EU) 665/2013, (EU) 811/2013, (EU) 812/2013, (EU) 65/2014, (EU) 1254/2014, (EU) 2015/1094, (EU) 2015/1186 and (EU) 2015/1187 with regard to the use of tolerances in verification procedures



<i>Pravni akt Evropske unije</i>	<i>Usklađenost zakonodavstva Srbije</i>	<i>Pravni akt Srbije</i>
Delegirana uredba 2015/1094/EU o označavanju energetske efikasnosti profesionalnih rashladnih ormara <sup>322</sup>	Nije usklađeno	
Delegirana uredba 2015/1186/EU o energetske označavanju uređaja za lokalno grejanje prostora <sup>323</sup>	Nije usklađeno	
Delegirana uredba 2015/1187/EU o energetske označavanju energetske efikasnosti kotlova na čvrsta goriva i kompleta koji se sastoje od kotlova na čvrsta goriva, dodatnih grejača, regulatora temperature i solarnih uređaja <sup>324</sup>	Nije usklađeno	
Delegirana uredba 65/2014/EU o označavanju energetske efikasnosti rerni i aspiratora za domaćinstvo <sup>325</sup>	Potpuno je usklađeno	Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti pećnica i napa za domaćinstvo
Delegirana uredba 812/2013/EU o označavanju energetske efikasnosti grejača vode, rezervoara tople vode i	Potpuno je usklađeno	Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti grejača vode, rezervoara tople

<sup>322</sup> Delegirana uredba Komisije 2015/1094 od 5. maja 2015. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti profesionalnih rashladnih ormara – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/1094 of 5 May 2015 supplementing Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council with regard to the energy labelling of professional refrigerated storage cabinets.

<sup>323</sup> Delegirana uredba Komisije 2015/1186 od 24. aprila 2015. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu energetske označavanja uređaja za lokalno grejanje prostora – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/1186 of 24 April 2015 supplementing Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council with regard to the energy labelling of local space heaters.

<sup>324</sup> Delegirana uredba Komisije 2015/1187 od 27. aprila 2015. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu energetske označavanja energetske efikasnosti kotlova na čvrsta goriva i kompleta koji se sastoje od kotlova na čvrsta goriva, dodatnih grejača, regulatora temperature i solarnih uređaja – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/1187 of 27 April 2015 supplementing Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council with regard to energy labelling of solid fuel boilers and packages of a solid fuel boiler, supplementary heaters, temperature controls and solar devices

<sup>325</sup> Delegirana uredba Komisije 65/2014 od 1. oktobra 2014. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti rerni i aspiratora za domaćinstvo – Commission Delegated Regulation (EU) No 65/2014 of 1 October 2013 supplementing Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council with regard to the energy labelling of domestic ovens and rangehoods

<i>Pravni akt Evropske unije</i>	<i>Usklađenost zakonodavstva Srbije</i>	<i>Pravni akt Srbije</i>
kompleta grejača vode i solarnog uređaja <sup>326</sup>		vode i kompleta grejača vode i solarnog uređaja
Delegirana uredba 811/2013/EU o označavanju energetske efikasnosti grejača prostora, kombinovanih grejača, kompleta koji sadrže grejač prostora, uređaj za regulaciju temperature i solarni uređaj i kompleta koji sadrže kombinovani grejač, uređaj za regulaciju temperature i solarni uređaj <sup>327</sup>	Potpuno je usklađeno	Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti grejača prostora, kombinovanih grejača, kompleta grejača prostora, opreme za regulaciju temperature i solarnog uređaja i kompleta kombinovanog grejača, opreme za regulaciju temperature i solarnog uređaja
Delegirana uredba 874/2012/EU o označavanju energetske efikasnosti električnih sijalica i svetiljki <sup>328</sup>	Potpuno je usklađeno	Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti električnih sijalica i svetiljki
Delegirana uredba 392/2012/EU o označavanju energetske efikasnosti mašina za sušenje veša sa bubnjem <sup>329</sup>	Potpuno je usklađeno	Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti mašina za sušenje veša sa bubnjem za domaćinstvo

<sup>326</sup> Delegirana uredba Komisije 812/2013 od 18. februara 2013. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti grejača vode, rezervoara tople vode i kompleta grejača vode i solarnog uređaja – Commission Delegated Regulation (EU) No 812/2013 of 18 February 2013 supplementing Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council with regard to the energy labelling of water heaters, hotwater storage tanks and packages of water heater and solar device

<sup>327</sup> Delegirana uredba Komisije 811/2013 od 18. februara 2013. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti grejača prostora, kombinovanih grejača, kompleta koji sadrže grejač prostora, uređaj za regulaciju temperature i solarni uređaj i kompleta koji sadrže kombinovani grejač, uređaj za regulaciju temperature i solarni uređaj – Commission Delegated Regulation (EU) No 811/2013 of 18 February 2013 supplementing Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council with regard to the energy labelling of space heaters, combination heaters, packages of space heater, temperature control and solar device and packages of combination heater, temperature control and solar device

<sup>328</sup> Delegirana uredba Komisije 874/2012 od 12. jula 2012. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti električnih sijalica i svetiljki – Commission Delegated Regulation (EU) No 874/2012 of 12 July 2012 supplementing Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council with regard to energy labelling of electrical lamps and luminaires

<sup>329</sup> Delegirana uredba Komisije 392/2012 od 1. marta 2012. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti mašina za sušenje veša sa bubnjem – Commission Delegated Regulation (EU) No 392/2012 of 1 March 2012 supplementing Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council with regard to energy labelling of household tumble driers

<i>Pravni akt Evropske unije</i>	<i>Usklađenost zakonodavstva Srbije</i>	<i>Pravni akt Srbije</i>
Delegirana uredba 626/2011/EU o označavanju energetske efikasnosti uređaja za klimatizaciju <sup>330</sup>	Potpuno je usklađeno	Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti uređaja za klimatizaciju
Delegirana uredba 1062/2010/EU o označavanju energetske efikasnosti televizora <sup>331</sup>	Potpuno je usklađeno	Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti televizora
Delegirana uredba 1061/2010/EU o označavanju energetske efikasnosti mašina za pranje veša u domaćinstvu <sup>332</sup>	Potpuno je usklađeno	Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti mašina za pranje veša u domaćinstvu
Delegirana uredba 1060/2010/EU o označavanju energetske efikasnosti rashladnih uređaja za domaćinstvo <sup>333</sup>	Potpuno je usklađeno	Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti rashladnih uređaja za domaćinstvo
Delegirana uredba 1059/2010/EU o označavanju energetske efikasnosti mašina za sudove u domaćinstvu <sup>334</sup>	Potpuno je usklađeno	Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti mašina za pranje sudova u domaćinstvu
Uredba EZ/1222/2009 o označavanju pneumatika u pogledu efikasnog	Nije usklađeno	

<sup>330</sup> Delegirana uredba Komisije 626/2011 od 4. maja 2011. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti uređaja za klimatizaciju – Commission Delegated Regulation (EU) No 626/2011 of 4 May 2011 supplementing Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council with regard to energy labelling of air conditioners

<sup>331</sup> Delegirana uredba Komisije 1062/2010 od 28. septembra 2010. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti televizora – Commission Delegated Regulation (EU) 1062/2010 of 28 September 2010 supplementing Directive 2010/30/EU with regard to energy labelling of televisions

<sup>332</sup> Delegirana uredba Komisije 1061/2010 od 28. septembra 2010. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti mašina za pranje veša u domaćinstvu – Commission Delegated Regulation (EU) 1061/2010 of 28 September 2010 supplementing Directive 2010/30/EU with regard to energy labelling of household washing machines

<sup>333</sup> Delegirana uredba Komisije 1060/2010 od 28. septembra 2010. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti rashladnih uređaja za domaćinstvo – Commission Delegated Regulation (EU) 1060/2010 of 28 September 2010 supplementing Directive 2010/30/EU with regard to energy labelling of household refrigerating appliances

<sup>334</sup> Delegirana uredba Komisije 1059/2010 od 28. septembra 2010. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti mašina za sudove u domaćinstvu – Commission Delegated Regulation (EU) 1059/2010 of 28 September 2010 supplementing Directive 2010/30/EU with regard to energy labelling of household dishwashers

<i>Pravni akt Evropske unije</i>	<i>Usklađenost zakonodavstva Srbije</i>	<i>Pravni akt Srbije</i>
korišćenja goriva i drugih bitnih karakteristika <sup>335</sup>		
Direktiva 2009/125/EZ o uspostavljanju okvira za utvrđivanje zahteva eko-dizajna za proizvode koji utiču na potrošnju energije <sup>336</sup>	Nije usklađeno	
Direktiva 2018/2002/EU o izmenama i dopunama Direktive 2012/27 o energetske efikasnosti <sup>337</sup>	Nije usklađeno	
Direktiva 2018/844/EU o izmenama i dopunama Direktive 2010/31/EU o energetske efikasnosti zgrada <sup>338</sup>	Nije usklađeno	
Uredba 2018/1999 o upravljanju Energetskom unijom i delovanju u području klime <sup>339</sup>	Nije usklađeno	

<sup>335</sup> Uredba (EZ) broj 1222/2009 Evropskog parlamenta i Saveta od 25. novembra 2009. godine o označavanju pneumatika u pogledu efikasnog korišćenja goriva i drugih bitnih karakteristika – Regulation (EC) no 1222/2009 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the labelling of tyres with respect to fuel efficiency and other essential parameters

<sup>336</sup> Direktiva 2009/125/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 21. oktobra 2009. godine o uspostavljanju okvira za utvrđivanje zahteva eko-dizajna za proizvode koji utiču na potrošnju energije – Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-related products

<sup>337</sup> Direktiva 2018/2002 Evropskog parlamenta i Saveta od 11. decembra 2018. godine o izmenama i dopunama Direktive 2012/27/EU o energetske efikasnosti najznačajniji je propis Evropske unije za oblast energetske efikasnosti iz paketa propisa Čista energija za sve Evropljane, koji ima za predmet uspostavljanje zajedničkog okvira mera za podsticanje energetske efikasnosti, kako bi se obezbedilo postizanje klimatskih ciljeva energetske efikasnosti od 20% za 2020. godinu i njenih glavnih ciljeva u pogledu energetske efikasnosti od najmanje 32,5% do 2030. godine, i postavlja se osnov za dalja poboljšanja energetske efikasnosti posle tih datuma. Pored toga ovom Direktivom se utvrđuju pravila koja su namenjena uklanjanju prepreka na tržištu energije i prevazilaženju tržišnih nedostataka koji ograničavaju efikasnost u snabdevanju energijom i njeno korišćenje i omogućava se utvrđivanje indikativnih nacionalnih ciljeva energetske efikasnosti i doprinosa za 2020. i 2030. godinu. – Directive (EU) 2018/2002 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 amending Directive 2012/27/EU on energy efficiency.

<sup>338</sup> Direktiva 2018/844 Evropskog parlamenta i Saveta od 30. maja 2018. godine o izmenama i dopunama Direktive 2010/31/EU – Directive (EU) 2018/844 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency.

<sup>339</sup> Uredba 2018/1999 Evropskog parlamenta i Saveta od 11. decembra 2018. godine o upravljanju Energetskom unijom i delovanju u području klime, izmenama i dopunama uredbi (EZ): 663/2009 i (EZ) 715/2009 Evropskog parlamenta i Saveta, direktiva 94/22/EZ, 98/70/EZ, 2009/31/EZ, 2009/73/EZ, 2010/31/EZ, 2012/27/EU i 2013/30/EU Evropskog parlamenta i Saveta, direktiva Saveta 2009/119/EZ i (EU) 2015/652 te prestanku važenja Uredbe (EU)

<i>Pravni akt Evropske unije</i>	<i>Usklađenost zakonodavstva Srbije</i>	<i>Pravni akt Srbije</i>
Direktive 2009/28 i 2018/2001 o promociji upotrebe energije iz obnovljivih izvora <sup>340</sup>	Delimično je usklađeno	Odredbe ove dve direktive su transponovane kroz Zakon o energetici, Uredbu o kriterijumima održivosti biogoriva <sup>341</sup> , Uredbu o udelu biogoriva na tržištu <sup>342</sup> , Pravilnik o tehničkim i drugim zahtevima za biogoriva i biotečnosti <sup>343</sup> i Pravilnik o izračunavanju udela obnovljivih izvora energije <sup>344</sup> .
Uredba 2019/943/EU o unutrašnjem tržištu električne energije <sup>345</sup>	Nije usklađeno	

### 6.3.1. Pravne praznine

Analizom se dolazi do praznina u implementaciji propisa Evropske unije u oblasti energetske efikasnosti posmatrano kroz pravni okvir Energetske zajednice i paket energetske propisa Evropske unije „Čista energija za sve Evropljane“. U svetlu predmeta ovoga rada, možemo izdvojiti sledeće:

---

525/2013 Evropskog parlamenta i Saveta – Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council.

<sup>340</sup> Direktiva 2009/28/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 23. aprila 2009. o promociji upotrebe energije iz obnovljivih izvora i o izmeni i sukcesivnom stavljanju van snage Direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ – Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC.

Direktiva 2018/2001 Evropskog parlamenta i Saveta od 11. decembra 2018. godine o promociji energije iz obnovljivih izvora – Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources.

<sup>341</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 89/19.

<sup>342</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 71/19.

<sup>343</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 73/19.

<sup>344</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 37/20.

<sup>345</sup> Uredba 2019/943 Evropskog parlamenta i Saveta od 5. juna 2019. godine o unutrašnjem tržištu električne energije – Regulation (EU) 2019/943 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the internal market for electricity.

### *Pravne praznine u implementaciji izmenjene Direktive 2012/27/EU*

Direktivom 2012/27/EU utvrđen je cilj ostvarivanja energetske efikasnosti u Evropskoj uniji koji iznosi 32% do 2030. godine. Iako je taj cilj u Evropskoj uniji postavljen 2018, u Srbiji u međuvremenu nije postavljen ovaj cilj za 2030. godinu. Ipak, pošto je u Strategiji razvoje energetike do 2025. godine, sa projekcijom do 2030. godine, takođe razmatrana energetska efikasnost, i s obzirom na činjenicu da je Strategija usvojena 2015, u njoj nije predviđen procentualni cilj povećanja energetske efikasnosti do 2030. godine, kao što je to navedeno u Direktivi 2012/27/EU, jer 2015. još nisu bili poznati ciljevi za 2030. u oblasti energetske efikasnosti, obnovljivih izvora energije i smanjenja emisija gasova staklene bašte, pa nisu ni mogli da budu prikazani. Ciljeve iz oblasti energetske efikasnosti trebalo bi utvrditi prilikom izrade prvog integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana (NCEP), shodno Preporuci Sekretarijata Energetske zajednice.<sup>346</sup>

Direktiva 2012/27/EU u članu 5. utvrđuje obavezu renoviranja javnih zgrada. Za sada u propisima Srbije nema odredbe koja utvrđuje ovu obavezu, niti je u bilo kom strateškom i planskom aktu utvrđen plan za renoviranje javnih zgrada, Ova direktiva uređuje određene parametre za renoviranje javnih zgrada i utvrđuje pravilo da će se prvo renovirati zgrade „centralne“ vlasti, odnosno zgrada koje pripadaju nivou vlasti koja ima nadležnosti na celoj teritoriji, a to su u slučaju Srbije organi vlasti na nivou republike, tj. reč je o zgradama u (javnoj) državnoj svojini. Bez obzira na činjenicu da nije usvojen osnov koji bi planski uredio oblast i obavezu renoviranja i postizanja adekvatnog nivoa energetske efikasnosti javnih zgrada u državnoj svojini, Vlada Srbije je donela Zaključak broj 337-6889/18 od 9. avgusta 2018. kojim se utvrđuje spisak zgrada centralne vlasti sa pojedinačnom površinom većom od 250 m<sup>2</sup> koje će biti predmet energetske sanacije.

Članom 7. Direktive 2012/27/EU utvrđena je obaveza i propisane su različite mere ostvarivanja uštede energije. On može biti sproveden uspostavljanjem jedne od sledećih mera politike ili

---

<sup>346</sup> Preporuka Ministarskog saveta Energetske zajednice 2018/01/MC – EnC o pripremi za razvoj integrisanih nacionalnih energetskih i klimatskih planova od strane ugovornih strana Energetske zajednice – Recommendation of the Ministerial Council of the Energy Community 2018/01/MC-EnC on preparing for the development of integrated national energy and climate plans by the Contracting Parties of the Energy Community. Opšti strateški vodič za Ciljeve 2030 ugovornih strana Energetske zajednice – General Policy Guidelines on the 2030 Targets for the Contracting Parties of the Energy Community.

njihovom kombinacijom: obavezujuće šeme za energetske efikasnost i/ili alternativne mere politike.

Obavezujuće šeme za energetske efikasnost obavezni su programi koje utvrđuje država i koji uspostavljaju obavezu za snabdevače energije da ostvare uštedu među krajnjim potrošačima. Snabdevači energije koji podležu obavezama prema ovim programima jesu obavezane strane i određuje ih država na osnovu ciljeva i nediskriminatornih kriterijuma među distributerima energije i/ili preduzećima za maloprodaju energije koja posluju na njenoj teritoriji. Distributeri transportnog goriva ili prodavci transportnog goriva koji posluju na teritoriji države mogu također biti obuhvaćeni bez obzira na to da li je u obračun uključena energija koja se koristi u sektoru transporta i bez obzira na to da li je dozvoljeno da se pojedinačne aktivnosti obračunavaju u okviru ovih programa. Da bi se obavezanima stranama omogućila fleksibilnost u načinu na koji ostvaruju zahtevanu uštedu, može da im se dozvoli ostvarivanje uštede energije od snabdevača energetskih usluga ili trećih strana, pod uslovom da je uspostavljen postupak odobravanja ovih ušteda (član 7(7)(b)). Obavezujuće šeme za energetske efikasnost mogu biti korišćene i za promovisanje društvenih ciljeva, kao što je bavljenje energetskim siromaštvom. Može biti dozvoljeno, na osnovu člana 20(6), stranama obavezanima prema obaveznom programu energetske efikasnosti da ispune svoje obaveze doprinosima državnom fondu za energetske efikasnost. Iznos doprinosa treba da bude jednak ulaganjima koje bi obavezane strane inače morale da sprovedu radi dostizanja iznosa uštede koji treba da ostvare.

Osim obavezujućih šema, mogu biti primenjene alternativne mere politike koje smanjuju krajnju potrošnju energije. Mere mogu obuhvatati:

- porez na energiju ili CO<sub>2</sub>: porezi koje uspostavlja država članica i koji imaju efekat smanjenja finalne potrošnje energije;
- programi i instrumenti finansiranja i fiskalni podsticaji: mere politike koje uspostavlja država članica i koje primenom monetarnih i fiskalnih podsticaja dovode do primene energetski efikasne tehnologije ili tehnika i imaju efekat smanjenja finalne potrošnje energije;
- državni fond za energetske efikasnost: fond koji država može da osnuje u svrhu podrške državnim inicijativama za energetske efikasnost;
- propisi ili dobrovoljni sporazumi koji dovode do povećane upotrebe energetski efikasne tehnologije: mogu biti pravno obavezujuće mere kojima se nameću energetski efikasne

tehnologije ili tehnike ili dobrovoljni ugovori u kojima se akteri – industrija ili lokalne vlasti – obavezuju na određene aktivnosti;

- standardi i norme: građevinski propisi, zahtevi za najmanjim performansama za procese koje je uspostavila država članica i koje imaju za cilj da poboljšaju energetska efikasnost;
- šeme energetske označavanja koje su iznad onih koje su već obavezne prema zakonu EU; obuka i obrazovanje, uključujući savetodavne programe o energiji: mere politike koje uspostavlja država članica i koje dovode do primene energetske efikasne tehnologije ili tehnika i imaju efekat smanjenja finalne potrošnje energije kroz, na primer, programe obuke za energetske revizore, edukativne programe za energetske rukovodioce ili savetodavne programe o energiji za domaćinstva;
- druge alternativne mere politike: moraju biti objašnjene u obaveštenjima prema Komisiji na koji način se postiže ekvivalentan nivo uštede, nadzora i potvrde.

Može biti korišćena bilo koja kombinacija navedenih instrumenata politike. Zbog raznovrsne prirode izazova za različite sektore finalne potrošnje, mogu postojati različiti instrumenti politike koji ciljaju svaki od ovih sektora. Na primer, država članica može da ostvari deo zahtevane uštede koristeći nove ili postojeće obavezujuće šeme energetske efikasnosti; deo koristeći nove ili postojeće instrumente finansijske politike za stambeni sektor; deo pomoću ugovora sa industrijskim sektorima; deo merama fiskalne politike (kao što su porezi na CO<sub>2</sub>); deo sprovođenjem odredaba o energetske reviziji iz člana 8; i deo donošenjem lokalnih programa za promociju efikasnijeg gradskog prevoza. Uticaj svih ovih mera morao bi da bude kvantifikovan kao što je opisano u raznim odeljcima u ovoj napomeni.

U Srbiji se planira primena paketa alternativnih mera za postizanje zahteva. Član 7. još nije implementiran u pravni sistem Srbije.

Direktiva 2012/27/EU u članu 8. propisuje sistem energetske menadžmenta koji u praksi treba da podstakne primenu mera energetske efikasnosti, i to prvo identifikaciju stanja efikasnosti korišćenja energije, kao polazne osnove. Iako su uspostavljene početne osnove funkcionisanja sistema energetske menadžmenta u normativnom smislu, ovaj sistem do danas nije u potpunosti završen. Radi implementacije člana 8. pripremljene su izmene i dopune Zakona o efikasnom korišćenju energije kako bi se celina sistema energetske menadžmenta mogla izvršiti u praksi, uz



licenciranje energetskih savetnika radi obavljanja energetskih pregleda. Sistem energetskog menadžmenta podrazumeva planski pristup, što je Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o efikasnom korišćenju energije uvedeno, ali se čeka usvajanje ovog zakona, i ovaj segment će na osnovu ovih odredaba postati element Akcionog plana za energetsku efikasnost. Podsticanje energetskih pregleda je značajan pripremni i kontrolni segment primene mera energetske efikasnosti i vršenja energetskih usluga. Energetski pregled je svakako početni deo energetske usluge, koja se može finansirati iz kredita, a vraćaće se iz ostvarene finansijske uštede ostvarene smanjenjem troškova.

U pravni sistem Srbije nisu implementirani ni čl. 14–15. Direktive 2012/27/EU, koji predviđaju podsticanje energetske efikasnosti prilikom obavljanja energetskih delatnosti. Nedovoljno razvijeno tržište energetskih usluga u Srbiji (koje se mogu podeliti na dve osnovne grupe: usluge garantovanja ušteda energije „EnergyPerformance“ i usluga isporuke energije „EnergySupply“) posebno je značajan segment, što je uzrok i istovremeno posledica pojedinih činjenica koje utiču na ostvarivanje energetske efikasnosti. Praktično, nema konkurencije u snabdevanju električnom energijom ni na slobodnom (dominantni snabdevač) ni na regulisanom tržištu (gde je cena ispod tržišne), tako da nema ni cenovnih podsticaja štednji.

#### *Pravne praznine u implementaciji izmenjene Direktive 2010/31/EU*

Suštinski nedostajući elementi odnose se najviše na regulisanje statusa zgrada „nulte potrošnje energije“, uvođenje principa „troškovno-optimalnog nivoa renoviranja“ u smislu primene mera energetske efikasnosti, uvođenja građevinskih elemenata u zgrade koji će omogućiti punjenje električnih automobila, kao i na uvođenje pojma „tehnički sistemi zgrade“, koji uključuju i implementaciju odredaba koje se odnose na ove sisteme (grejanje, hlađenje, klimatizacija i topla voda) u Zakon o efikasnom korišćenju energije i/ili u Pravilnik o energetskoj efikasnosti zgrada, s obzirom na to da treba uspostaviti povezanost ova dva propisa.

### **6.3.2. Umesto zaključka**

Energetska politika nema uporište u nacionalnoj razvojnoj politici. *Na delu je institucionalna i javnopolitička nezainteresovanost. Tako, u Strategiji se predviđa smanjenje efikasnosti konverzije*

*u termoelektranama u 2030. u odnosu na baznu 2010. godinu sa 34,36% na 34,07% (bruto efikasnost). Većina strateških pravaca delovanja odnosi se na konvencionalna goriva i ulaganja u postojeća energetska postrojenja.*

Iako Program predlaže neke mere za promociju OI, postoji ogroman jaz u poređenju sa finansiranjem predviđenim za projekte u oblasti fosilnih goriva. *Takav pristup je u suprotnosti sa ciljevima Pariskog sporazuma, tim više ako se u obzir uzmu i tretiraju kao pomoć/subvencije i eksternalizovani troškovi upotrebe fosilnih goriva, kao što su zagađenje životne sredine i doprinos klimatskim promenama emisijom GHG, koji se trenutno ne komuniciraju niti naplaćuju.*

Primarno zakonodavstvo Srbije je preko Zakona o energetici u skladu s Trećim energetske paketa Evropske unije, ali Srbija još nije na putu da postigne deklarirani cilj od 27% udela OIE u bruto finalnoj potrošnji energije u 2020 (prema procenama, u 2018. je ostvareno 21,8%). Kao ključni ograničavajući faktori izdvajaju se troškovi kapitala energetske tranzicije i postojeći normativni okvir. Zakon o energetici tek delimično prenosi Direktivu o obnovljivoj energiji.

Povodom garancija porekla (važnog instituta u evropskom energetske paketa), Zakon o energetici uređuje njeno izdavanje za električnu energiju proizvedenu iz visokoefikasne kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije, što potom nije u potpunosti uređeno pripadajućim podzakonskim aktom, Uredbom o garanciji porekla, koja uređuje samo električnu energiju iz obnovljivih izvora energije.

Zakon o energetici i Zakon o komunalnim delatnostima nisu usklađeni u pogledu pravnog statusa delatnosti proizvodnje toplotne energije.

Osim navedenih propisa, i drugi propisi, posebno iz oblasti zaštite životne sredine, klimatskih promena, uređenja korišćenja prirodnih bogatstava, vodoprivrede, šumarstva i saobraćaja mogu znatno da utiču na primenu mera energetske efikasnosti i ostvarivanje njihovih efekata u praksi. Međuzavisnosti ovih propisa i primene mera energetske efikasnosti višeznačne su. *Svest o sveobuhvatnosti primene mera energetske efikasnosti, kao jednog od ciljeva održivog razvoja i ostvarivanja sigurnosti snabdevanja u definisanju i razvoju propisa u navedenim oblastima u svakom slučaju doprinosi potrebi promocije energetske efikasnosti kao politike, s jedne strane, i primeni konkretnih mera kojima se ostvaruje energetska efikasnost, s druge strane.* Propisivanje viših standarda kvaliteta pojedinih roba, proizvoda, postrojenja i usluga u smislu energetske

efikasnosti podstiče zaštitu životne sredine i ostvaruje smanjenje negativnih efekata ili delovanja ovih proizvoda i usluga na životnu sredinu. Ipak, ovim propisima u slučaju primene određenih mera, kao što je na primer mera zaštite pojedinih prirodnih resursa od mogućnosti korišćenja za energetske svrhe, može negativno uticati na energetske efikasnost celine pojedinog energetskog procesa. Isto tako, utvrđivanje pojedinih industrijskih standarda, kao obaveznih tehničkim propisom utvrđenih standarda primene određene tehnologije koja je bezbedna u pogledu npr. protivpožarne zaštite ili nekih drugih razloga ne mora u potpunosti uticati pozitivno na ostvarivanje energetske efikasnosti konkretnog procesa.

*Ukazujemo i na to da većina značajnih sistemskih propisa iz oblasti finansija (porezi, akcize, naknade, takse i druge dažbine, računovodstvo), imovinski propisi, pravni položaj privrednih subjekata, kao i drugi materijalni propisi mogu znatno da utiču na primenu mera energetske efikasnosti tako što ih podstiču ili omogućavaju.*

Ozelenjavanje privrede bi, uz direktne ekološke koristi kao što je smanjenje emisije CO<sub>2</sub>, imalo i pozitivne ekonomske efekte, poput otvaranja novih radnih mesta. Prema procenama UNEP, investicije potrebne za povećanje snabdevanja energijom iz obnovljivih izvora od 5 do 10% do 2030. mogu otvoriti oko 1.500 do 2.600 zelenih poslova u Srbiji. Investicija u dostizanje veće energetske efikasnosti za 20% do 2030. vratili bi se za 7–10 godina. Ukupne investicije neophodne za poboljšanje energetske efikasnosti u stambenom, industrijskom i transportnom sektoru do 2030. iznose 2,7 milijardi evra. S obzirom na potencijalno višestruke benefite od ulaganja u zelenu ekonomiju, procenjeni investicioni iznos nije nezamislivo veliki ili nemoguć. Energetsku efikasnost ne stimuliše niska cena električne energije, a ona je u Srbiji i dalje niska u poređenju sa evropskim zemljama (cena električne energije u Beogradu za domaćinstva i privredu iznosi oko 0,067 evra po kWh) (Đureta; Macura, 2016).

Regulativa o efikasnom korišćenju energije i o energetskim svojstvima zgrada delimično je usklađena s relevantnim direktivama Evropske unije. Primena podzakonskih akata koji se odnose na energetske efikasnost i dalje je na niskom nivou, između ostalog i kada je reč o naplati toplotne energije prema izmerenoj potrošnji za daljinsko grejanje. Postojeći institucionalni kapaciteti su nedovoljni za sprovođenje pravnih tekovina Evropske unije. Uz to, Srbiji nedostaje sistem održivog finansiranja mera energetske efikasnosti. Neophodna je mnogo veća implementacija ESCO modela. Potrebno je da cena električne energije jasno odražava troškove. Neophodna je i

decentralizacija energetike, što je jedan od zaključaka i Talanoa dijaloga. U Srbiji ne postoji akreditovana laboratorija za energetske efikasnosti, ni kontrola uvoza vozila iz zemalja EU, kao ni kontrola individualnih ložišta koja koriste ugalj i mazut.

Tema energetske siromaštva nije dovoljno zastupljena u procesu tranzicije i reformama. Čini se da je razvoj energetike, iz nekog razloga, u obrnutoj srazmeri u odnosu na stopu siromaštva. Postojeća regulativa ne dovodi do značajnijeg smanjenja siromaštva. Energetska politika Srbije i dalje nije usmerena ka postizanju ravnoteže između ciljeva ekonomskog razvoja, ostvarivanja prava na energiju i prava na zdravu životnu sredinu (sve kao delova korpusa ljudskih prava), niti utiče pozitivno na rast zaposlenosti, životnog standarda i potpunije uživanje javnih dobara.

Najveći izazovi u oblasti energetske efikasnosti za Srbiju na putu postizanja ciljeva do 2020. jesu rehabilitacija centralnih vladinih zgrada, uvođenje šeme obaveza u pogledu energetske efikasnosti; uvođenje pametnog merenja; sprovođenje novih koncepata, normi, standarda u skladu s Direktivom EU o energetske performansi zgrada, definisanje nivoa optimalnih troškova i komparativne metodologije za izračunavanje optimalnih troškova za potrebe unapređivanja energetske performansi zgrada; sprovođenje koncepta pasivnih zgrada, uspostavljanje nezavisnih tela za reviziju, kontrolu i sertifikaciju energetske efikasnosti (Novaković *et al.*, 2018).

Sprovođenje mera energetske efikasnosti treba da ima veći prioritet uzimajući u obzir izuzetno visoku energetske intenzivnost i razvojne mogućnosti na lokalnom nivou. Budžetski fond za unapređenje energetske efikasnosti traži jačanje kapaciteta, kao i izmenu njegovog pravnog statusa kako bi se omogućila primena većeg broja mehanizama finansiranja energetske efikasnosti. Potrebno je uvođenje sistema energetske menadžmenta u privatnom i javnom sektoru, kojim treba da bude obuhvaćeno oko 70% potrošnje primarne energije.<sup>347</sup>

Jedan od tri cilja Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) u Strategiji za Srbiju za period 2018–2023.<sup>348</sup> jeste podrška zelenoj ekonomiji unapređenjem energetske efikasnosti, boljim korišćenjem obnovljive energije i promovisanjem održive prakse. Podrška prelasku na zelenu ekonomiju postavljena je za jedan od tri prioriteta s obzirom na visoku potrošnju energije u Srbiji u odnosu na njen BDP i njenu osetljivost na klimatske promene.

---

<sup>347</sup> *Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji 2016/2017*. Nacionalni konvent o EU, Fondacija za otvoreno društvo, Beograd, 2017.

<sup>348</sup> *Strategija za Srbiju 2018–2023*. Evropska banka za obnovu i razvoj – EBRD. 2018.

Ključni izazovi ove tranzicije su: visoka potrošnja energije/ugljenika zbog gubitaka u proizvodnji, prenosu i distribuciji, zastarele infrastrukture, intenzivne upotrebe uglja i niske EE na nivou krajnjeg korisnika; loš kvalitet vazduha, naročito u urbanim područjima; OIE do 2020. godine: 27% potrošnje energije u odnosu na 15% 2014, potencijal za vetar, hidroenergiju, biomasu; upravljanje otpadnim vodama kao najnerazvijeniji podsektor vodovodne infrastrukture; značajan prostor za poboljšanje reciklaže otpada.

*Može se zaključiti da, iako najvažniji i najuticajniji, sektor energetike se najteže i najsporije transformiše u pokretačku snagu zelenog rasta. Čak ne bismo pogrešili ako trenutno stanje energetike nazovemo ograničavajućom silom izgradnje zelene ekonomije u Srbiji. Promena razvojne paradigme, kao preduslov zelenom rastu, nemoguća je bez regulatornog okvira koji će nametnuti promenu načina na koji se energija proizvodi, uvozi, prenosi, distribuira i troši.*

#### **6.4. Oblast upravljanja otpadom**

Analiza rešenja Zakona o upravljanju otpadom data je u prethodnom poglavlju.

Direktiva 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu potpuno je prenetu *Zakonom o ambalaži i ambalažnom otpadu*<sup>349</sup> i pratećim podzakonskim aktima. Direktiva 2015/720/EZ o dopunama Direktive o ambalaži i ambalažnom otpadu u pogledu smanjenja upotrebe lakih plastičnih kesa nije transponovana u srpsko zakonodavstvo. Nacionalni ciljevi za ponovno iskorišćenje i reciklažu ambalažnog otpada definisani su Uredbom o utvrđivanju Plana smanjenja ambalažnog otpada za period 2015–2019. godine.<sup>350</sup>

Direktiva 2006/66/EK o baterijama je delimično transponovana u Pravilnik o načinu i postupku upravljanja istrošenim baterijama i akumulatorima,<sup>351</sup> Zakon o upravljanju otpadom u delu o sistemu dozvola i stvaranja mogućnosti za vršenje inspeksijskog nadzora i Uredbu o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjeg izveštaja, načinu i rokovima dostavljanja godišnjeg

---

<sup>349</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 36/09.

<sup>350</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 144/14.

<sup>351</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 86/10.

izveštaja, obveznicima plaćanja naknade, kriterijumima za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade.

Direktiva o otpadu od električne i elektronske opreme (WEEE) 2012/19/EK takođe je parcijalno transponovana u nacionalnu regulativu preko Zakona o upravljanju otpadom i Pravilnikom o listi električnih i elektronskih proizvoda, merama zabrane i ograničenja korišćenja električne i elektronske opreme koja sadrži opasne materije, načinu i postupku upravljanja otpadom od električnih i elektronskih proizvoda.<sup>352</sup>

Delimično transponovanje Direktive 2011/65/EK o ograničenju upotrebe određenih opasnih supstanci u električnom i elektronskom otpadu (RoHS II) izvršeno je Zakonom o upravljanju otpadom, Zakonom o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti i Pravilnikom o listi električnih i elektronskih proizvoda, merama zabrane i ograničenja korišćenja električne i elektronske opreme koja sadrži opasne materije, načinu i postupku upravljanja otpadom od električnih i elektronskih proizvoda.<sup>353</sup>

Republika Srbija je delimično transponovala Direktivu 1999/31/EZ o deponijama u Zakon o upravljanju otpadom i Uredbu o odlaganju otpada na deponije.<sup>354</sup> Direktiva o deponijama je jedna od direktiva koje zahtevaju velika finansijska ulaganja (tzv. investiciono zahtevna direktiva), te se njeno sprovođenje razmatra zajedno s realizacijom drugih uslova za upravljanje otpadom, posebno imajući u vidu ciljeve postavljene Okvirnom direktivom o otpadu i Direktivom o ambalaži i ambalažnom otpadu. Njihovo sprovođenje utiče na način sakupljanja i tretmana komunalnog otpada, kao i na količinu otpada koji će se preusmeriti na neki drugu vrstu tretmana i onog koji će se odlagati na deponijama.

Transponovanje Direktive 86/278/EEZ o zaštiti životne sredine, a posebno zemljišta, prilikom korišćenja kanalizacionog mulja u poljoprivredi još uvek je u ranoj fazi. Treba doneti više podzakonskih akata poput: pravilnika o uslovima koje treba da ispuni privredno društvo, odnosno preduzeće ili drugo lice u pogledu tehničkih i stručnih kapaciteta za ispitivanje opasnih i štetnih materija u poljoprivrednom zemljištu i vodi za navodnjavanje; pravilnika o dozvoljenim količinama opasnih i štetnih materija u poljoprivrednom zemljištu i vodi za navodnjavanje i metod njihovog ispitivanja; programa o ispitivanju poljoprivrednog zemljišta i vode za navodnjavanje

---

<sup>352</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 99/10.

<sup>353</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 99/10.

<sup>354</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 92/10.

radi utvrđivanja količina opasnih i štetnih materija. Njihovo usvajanje se planira zaključno sa 2020. godinom.

Direktiva o odlaganju polihlorovanih bifenila i polihlorovanih terfenila (PCBs & PCTs) 96/59/EK sa izmenama i dopunama (EC) 596/2009 delimično je prenesena u Zakon o upravljanju otpadom i Pravilnik o postupanju sa uređajima i otpadom koji sadrži PCB.

Većina odredaba Uredbe 1013/2006/EK i 1418/2007/EK o pošiljkama otpada usaglašena je s obzirom na to da je Srbija potpisnica Bazelske konvencije.

Glavni principi i prioriteti u Direktivi 2006/21/EZ o upravljanju otpadom iz ekstraktivnih industrija, kao i relevantnim odlukama Komisije u razvoju Direktive, (2009/335/EZ, 2009/337/EZ, 2009/358/EZ, 2009/359/EZ i 2009/360/EZ) transponovani su u Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima i Uredbu o uslovima i postupku izdavanja dozvola za upravljanje otpadom, kao i kriterijumima, karakterizaciji, klasifikaciji i izveštavanju o rudarskom otpadu.<sup>355</sup>

Uredba EU 1257/2013 o reciklaži brodova još nije transponovana.

Direktiva o otpadnim vozilima (ELVs) 2000/53/EK delimično je inkorporirana u Zakon o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom i Pravilnik o načinu i postupku upravljanja otpadnim vozilima.<sup>356</sup> Izrađen je Nacrt podzakonskog akta za uspostavljanje sistema podsticajnih instrumenata za ponovnu upotrebu, preradu i reciklažu otpadnih vozila (tzv. ekonomskih instrumenata).

Smatramo da je za potpunije usklađivanje sa *Okvirnom direktivom o otpadu*, osim institucionalnih uslova, ključna primena sistema ekološko-ekonomskih instrumenata (kao dokazane glavne determinante zaštite životne sredine) (Adžemović, 2016) za podršku sprovođenju ciljeva upravljanja otpadom i hijerarhije otpada: ispunjavanje stope reciklaže ambalažnog otpada od najmanje 55% i prerade od najmanje 60% ambalažnog otpada do 2025. godine; postizanje stope reciklaže komunalnog otpada od najmanje 50% do 2030. godine; upravljanje posebnim tokovima otpada (otpadnih guma, istrošenih baterija i akumulatora, otpadnih ulja, otpadnih vozila, otpada od električnih i elektronskih uređaja) radi postizanja količine od 4 kg po stanovniku odvojeno sakupljenog otpada od električne i elektronske opreme iz domaćinstava do 2023. godine i najmanje 45% od baterija i akumulatora od 2026. godine.

---

<sup>355</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 53/17.

<sup>356</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 98/10.

Isto važi i za efektivnije usklađivanje s Direktivom o deponijama – normativno uređenje primene ekonomskih instrumenata kao podrške preusmeravanju otpada sa deponija i smanjenju biorazgradivog otpada koji se odlaže na deponije.

Za bolju primenu Direktive o upravljanja otpadom od ekstraktivne industrije neophodni su formiranje inventara i izrada katastra otpada iz rudarstva.

Uredba o reciklaži brodova traži dodatne izmene Zakona o plovidbi i Zakona o upravljanju otpadom.

U vezi s Direktivom o otpadnim vozilima treba uspostaviti ponovnu upotrebu i tretman najmanje 85% prosečne mase sakupljenog otpadnog vozila tokom godine i ponovnu upotrebu i reciklažu najmanje 80% prosečne mase sakupljenog otpadnog vozila tokom godine nakon 2024, kao i ponovnu upotrebu i tretman najmanje 95% prosečne mase sakupljenog otpadnog vozila tokom godine i ponovnu upotrebu i reciklažu najmanje 85% prosečne mase godišnjeg sakupljenog otpadnog vozila nakon 2028. godine.

Takođe, treba unaprediti sistem za kontrolu upravljanja otpadom sa posebnim akcentom na kretanje i odlaganje otpada, kao i zakonski okvir radi uspostavljanja strože kontrole operatera sistema i veće transparentnosti njihovog rada. Domaća regulativa ne određuje šta se i pod kojim uslovima zbiva nakon reciklaže. Način naplate odnošenja otpada (po kvadratnom metru, generisali otpad ili ne) više je nego zastareo. Zakonom regulisan sistem podsticajnih sredstava nije stabilan. Reciklažna industrija ima veliki potencijal, ali se mora razmatrati pristup celom lancu snabdevanja. Danas je u Srbiji stopa reciklaže samo ambalažnog otpada manja od 50%, samo 0,7% ukupno zaposlenih u Srbiji radi u reciklažnom sektoru, sakupljačka mreža je nedovoljno razvijena i predstavlja usko grlo u sistemu reciklaže otpada, reciklažne kompanije ne rade punim kapacitetom zbog nedostatka sekundarnih sirovina, stopa reciklaže komunalnog otpada manja je od 6%,<sup>357</sup> regulatorni okvir nije uveo institut podužene odgovornosti proizvođača u upravljanju otpadom za proizvode koji nakon upotrebe postaju posebni tokovi otpada, proces transformacije javnokomunalnog sektora naročito je spor.

---

<sup>357</sup> Izveštaj iz senke za poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene: Poglavlje 27 u Srbiji – još uvek u pripremi. Grupa autora – Koalicija 27. Fondacija Hajnrh Bel, 2017.



Nova zakonska rešenja načelno omogućuju ne samo podršku konceptu održivog razvoja i cirkularne ekonomije, već i otvaranje zelenih radnih mesta. U praksi, međutim, inicijativa da Srbija donese nacionalnu strategiju cirkularne ekonomije do danas nije ostvarena.<sup>358,359</sup> Samim tim, ni odgovarajuća zakonska i podzakonska regulativa nije pripremljena ni usvojena u potrebnom obimu. *Nacionalna strategija upravljanja otpadom za period 2010–2019.*<sup>360</sup> već izvesno vreme je u postupku revizije. *Nisu usvojeni ni novi nacionalni plan upravljanja otpadom ni nacionalni program prevencije otpada, a nedostaju i ekonomski instrumenti za realizaciju upravljanja čvrstim komunalnim otpadom.*<sup>361</sup>

Srbija nema ni zakon o cirkularnoj ekonomiji, što se može protumačiti kao ključna sektorska normativna praznina u izgradnji zelene ekonomije.

## 6.5. Oblast transporta

*Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima*<sup>362</sup> i setom podzakonskih akata postignuta je usklađenost regulative u oblasti motornih vozila i emisije zagađujućih materija iz dizel-motora vanputne pokretne mehanizacije, pre svega sa Uredbom EU 2016/1628, Direktivom 2007/46/EZ i uredbama 167/2013 i 168/2013, koje čine krovne propise za homologaciju tipa celog vozila.<sup>363</sup> Nacionalno zakonodavstvo još nije usklađeno sa zahtevima propisanim uredbama EZ/443/2009 i EU/510/2011 o emisijama CO<sub>2</sub> iz putničkih vozila i lakih privrednih vozila. Još uvek nije uspostavljen sistem za prikupljanje podataka monitoringa, kao ni sistem za prosleđivanje podataka monitoringa proizvođačima i njihovim zvaničnim uvoznicima ili predstavnicima u zemlji, u skladu sa zahtevima dve uredbe.

---

<sup>358</sup> Projekat „Upravljanje otpadom i otpadnim vodama u opštinama – IMPACT“, na inicijativu GIZ. Iako je ministarski sastanak Inicijative za crnomorsku ekonomsku saradnju (BSEC) u aprilu 2012. godine u Beogradu usvojio Deklaraciju o klimatskim promenama i zelenoj/cirkularnoj ekonomiji, a Regionalni ministarski sastanak o životnoj sredini i Četvrta regionalna konferencija o zelenoj/cirkularnoj ekonomiji u zemljama zapadnog Balkana u martu 2013. godine doneli Deklaraciju o zelenoj/cirkularnoj ekonomiji i održivog razvoja jugoistočne Evrope.

<sup>359</sup> Iako je u Programu Vlade iz 2017. najavljeno da će se program razvoja zaštite životne sredine odvijati u skladu sa principima cirkularne ekonomije koji se odnose na infrastrukturne projekte.

<sup>360</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 29/10.

<sup>361</sup> Njihova izrada se planira kroz Tvining projekat „Podrška razvoju strateškog okvira u oblasti upravljanja otpadom“, koji je za početak krajem 2017. godine.

<sup>362</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – odluka US, 55/14, 96/15 – dr. zakon, 9/16 – odluka US, 24/18, 41/18 i 41/18 – dr. zakon.

<sup>363</sup> UNECE Pravilnici su implementirani u zakonodavstvo EU kroz propise o homologaciji tipa celog vozila.

Direktiva EZ/98/70 o kvalitetu nafte i dizel-goriva delimično je prenetu u nacionalno zakonodavstvo, i to u Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti i pratećeg podzakonskog akta kojim se reguliše oblast kvaliteta goriva, Zakon o energetici, Nacionalni akcioni plan za obnovljive izvore energije, Zakon o zaštiti potrošača, Zakon o standardizaciji i Zakon o akreditaciji, kao i određeni broj podzakonskih akata, poput Uredbe o izmenama i dopunama Uredbe o monitoringu kvaliteta derivata nafte i biogoriva i Pravilnika o izmeni Pravilnika o tehničkim i drugim zahtevima za tečna goriva naftnog porekla.

Prema Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, do 2021. godine planirano je usvajanje Pravilnika za ograničenje emisije gasovitih zagađivača i čvrstih zagađujućih čestica i homologaciju tipa motora sa unutrašnjim sagorevanjem za vandrumsku pokretnu mehanizaciju, kojim bi se transponovala Direktiva 97/68/EZ, Pravilnika za homologaciju i tržišni nadzor za vozila sa dva i tri točka i četvorocikle, Pravilnika za homologaciju i tržišni nadzor za poljoprivredna i šumska vozila i Pravilnika kojim se uspostavlja okvir za homologaciju motornih vozila i njihovih prikolica i sistema, sastavnih delova i zasebnih tehničkih jedinica namenjenih za takva vozila.

Radi smanjenja emisije suspendovanih čestica iz sektora drumskog saobraćaja uočavaju se potreba i prostor za dodatnim usklađivanjem s direktivama koje povezuju kvalitet goriva sa zaštitom vazduha – Direktivom o smanjenju sadržaja sumpora u tečnim gorivima (2016/802/EC) i tzv. petrol direktivama o sakupljanju i rekuperaciji benzinskih para (96/63/EC i 2009/126/EC).

## **6.6. Poljoprivreda i ruralni razvoj**

Politika direktnih plaćanja, koja počiva na *Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju* i *Zakonu o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju*,<sup>364</sup> a planski i na *Strategiji poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024*, nije u skladu sa šemama direktnih plaćanja Zajedničke poljoprivredne politike EU (CAP) i Uredbe 1307/2013 o utvrđivanju pravila za direktna plaćanja poljoprivrednicima preko šema podrške u okviru CAP.<sup>365</sup> Sva direktna

---

<sup>364</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 101/16.

<sup>365</sup> Regulation EU 1307/2013 of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) 637/2008 and Council Regulation (EC) 73/2009.

I njene dve dopunjujuće uredbe: Commission Delegated Regulation (EU) No 639/2014 supplementing Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers

plaćanja uslovljena su postojanjem proizvodnje, što ih karakteriše kao proizvodno vezana plaćanja, ne postoji obaveza poštovanja zahteva „višestruke usklađenosti“, odnosno ne postoje definisani zahtevi poštovanja dobrih poljoprivrednih i ekoloških uslova (GAEC) i obaveznih zahteva za upravljanje (SMR) u pogledu zaštite okoline, zdravlja ljudi, životinja i bilja, kao i dobrobiti životinja.

Izмене i dopune Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju, koje su planirane za period do 2020. godine, imaju za cilj da odrede uslove za uvođenje šeme podrške u stočarstvu i da stvore pravni osnov za uspostavljanje delimične primene „višestruke usklađenosti“ za primenu pravila dobrih poljoprivrednih i ekoloških uslova (GAEC). Treba doneti i sve relevantne prateće podzakonske akte, a među njima i pravilnik o uspostavljanju pravila dobrih poljoprivrednih i ekoloških uslova.

Što se tiče državne pomoći, ona nije regulisana u poljoprivredi i ruralnom razvoju s obzirom na to da Srbija nema takve obaveze prema EU pre pristupanja. Međutim, novi Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju i prateći Pravilnik o državnoj pomoći u poljoprivredi i ruralnom razvoju izvršiće usklađivanje sa Smernicama EU za državnu pomoć u sektoru poljoprivrede i šumarstva, kao i ruralnog razvoja za period 2014–2020. (2014/C 204/01), a transponovaće delimično i:

- Uredbu 1408/2013 o primeni čl. 107. i 108. UFEU na *de minimis* podsticaje u poljoprivrednom sektoru;
- Uredbu 1407/2013 o primeni čl. 107. i 108. UFEU na *de minimis* podsticaje;
- Uredbu 702/2014 o objavljivanju određenih kategorija pomoći u sektoru poljoprivrede i šumarstva, kao i ruralnog razvoja, koje su kompatibilne sa unutrašnjim tržištem, primenom čl. 107. i 108. Ugovora o funkcionisanju EU;
- Uredbu 1589/2015 o utvrđivanju detaljnih pravila primene člana 108. UFEU;
- Uredbu 794/2004 o sprovođenju Uredbe Komisije (EZ) 659/1999 o utvrđivanju detaljnih pravila za primenu člana 93. UFEU.

---

under support schemes within the framework of the common agricultural policy and amending Annex X to that Regulation; Commission Implementing Regulation (EU) No 641/2014 laying down rules for the application of Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy .

Zakon o zadrugama<sup>366</sup> iz neobjašnjivih razloga sadrži neka prevaziđena rešenja, s jedne, a ne prepoznaje sve oblike udruživanja proizvoda, rada i usluga koji postoje u EU, s druge strane, pa se može reći da ima ograničavajuće dejstvo na razvoj održive poljoprivrede, a time i zelene ekonomije.

Organska proizvodnja je regulisana Zakonom o organskoj proizvodnji, Pravilnikom o kontroli i sertifikaciji u organskoj proizvodnji i metodama organske proizvodnje i Pravilnikom o dokumentaciji koja se dostavlja ovlašćenoj kontrolnoj organizaciji radi izdavanja potvrde, kao i o uslovima i načinu prodaje organskih proizvoda, koji su delimično ukomponovani sa sektorskim propisima EU. Novi Zakon o organskoj proizvodnji sa pripadajućim podzakonskim aktima trebalo bi da potpuno transponuje Uredbu Saveta 834/2007 o organskoj proizvodnji i obeležavanju organskih proizvoda, koja zamenjuje Uredbu (EEZ) br. 2092/91, Uredbu Komisije 889/2008 o utvrđivanju detaljnih pravila za sprovođenje Uredbe Saveta (EZ) br. 834/2007 o organskoj proizvodnji i obeležavanju organskih proizvoda, u pogledu organske proizvodnje, obeležavanja i kontrole; i Uredbu Komisije 1235/2008 o utvrđivanju detaljnih pravila za sprovođenje Uredbe Saveta (EZ) br. 834/2007 u vezi sa uvozom organskih proizvoda iz trećih zemalja. Nacionalni akcioni plan za razvoj sektora organske proizvodnje još nije usvojen.

Nova zakonodavna rešenja moraće da transponuju i regulatorne odredbe EU o ruralnom razvoju, kao što su:

- Uredba 1305/2013 o podršci ruralnom razvoju iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD) i stavljanju van snage Uredbe Saveta (EZ) br. 1698/2005;
- Uredba 1303/2013 Evropskog parlamenta i Saveta o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Evropskom fondu za regionalni razvoj, Evropskom socijalnom fondu, Kohezionom fondu, Evropskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Evropskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju opštih odredbi o Evropskom fondu za regionalni razvoj, Evropskom socijalnom fondu, Kohezionom fondu i Evropskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i stavljanju van snage Uredbe Saveta (EZ) br. 1083/2006;
- Uredba 1306/2013 Evropskog parlamenta i Saveta o finansiranju, upravljanju i nadzoru Zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju van snage Uredbe Saveta (EEZ) br.

---

<sup>366</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 112/15.

352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008;

- Delegirana uredba Komisije 807/2014 o dopuni Uredbe (EU) br. 1305/2013 Evropskog parlamenta i Saveta o podršci ruralnom razvoju iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i uvođenju prelaznih odredbi;
- Sprovedbena uredba Komisije 808/2014 koja utvrđuje pravila za primenu Uredbe 1305/2013;
- Delegirana uredba Komisije 640/2014 o dopuni Uredbe (EU) 1306/2013 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema i uslova odbijanja ili obustavljanja plaćanja i administrativne kazne koja se primenjuje za direktna plaćanja, podršku ruralnom razvoju i višestruku usklađenost.

## **6.7. Oblast životna sredina**

### **6.7.1. Horizontalno zakonodavstvo**

#### **6.7.1.1. Procena uticaja na životnu sredinu**

Direktiva 2011/92/EU o proceni uticaja na životnu sredinu skoro je u potpunosti, sa izuzetkom člana 7. (procene uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu) i Aneksa I i II (projekti koji su predmet procene uticaja na životnu sredinu), transponovana u Zakon o potvrđivanju amandmana na ESPOO konvenciju, Odluka II/14 i Odluka III/7,<sup>367</sup> Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o opštem upravnom postupku,<sup>368</sup> Uredbu koja propisuje listu projekata za koje je obavezna procena uticaja i listu projekata za koje se procena uticaja može zahtevati,<sup>369</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu – ESPOO konvencija,<sup>370</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima

---

<sup>367</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 04/16.

<sup>368</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 18/16.

<sup>369</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 114/08.

<sup>370</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 102/07.

životne sredine,<sup>371</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>372</sup> i Zakon o planiranju i izgradnji. Član 7. Direktive nedavno je transponovan u Zakon o potvrđivanju multilateralnog sporazuma između zemalja Jugoistočne Evrope za sprovođenje Konvencije o proceni uticaja u prekograničnom kontekstu.<sup>373</sup>

Međutim, izmene uvedene Direktivom 2014/52/EZ nisu još prenete u nacionalnu regulativu. Direktiva 2014/52/EU o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu unosi novine kojima se unapređuje kvalitet postupka procene uticaja. Harmonizacija sa ovim aktom planirana je izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja i amandmanima i dopunama niza podzakonskih akata.<sup>374</sup>

Domaća regulativa je tek delimično usklađena sa Direktivom 2001/42/EZ o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu kroz Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o potvrđivanju Protokola o strateškoj proceni životne sredine uz Konvenciju o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (ESPOO konvencija).

Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji nije usaglašen sa Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

### **6.7.1.2. Pristup javnosti informacijama o životnoj sredini**

Direktiva 2003/4/EK o pristupu javnosti informacijama o životnoj sredini u velikoj meri je usaglašena sa Zakonom o zaštiti životne sredine, Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakonom o opštem upravnom postupku, Zakonom o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, Uredbom o sadržini i načinu vođenja informacionog sistema zaštite životne

---

<sup>371</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 38/09.

<sup>372</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

<sup>373</sup> „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, broj 12/18.

<sup>374</sup> Podzakonski akti koji uređuju postupak procene uticaja na životnu sredinu: Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu; Pravilnik o radu tehničke komisije za ocenu studije o proceni uticaja na životnu sredinu; Pravilnik o sadržini zahteva o potrebi procene uticaja i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu; Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu vođenja javne knjige o sprovedenim postupcima i donetim odlukama o proceni uticaja na životnu sredinu; Pravilnik o sadržini studije o proceni uticaja na životnu sredinu.

sredine, metodologiji, strukturi, zajedničkim osnovama, kategorijama i nivoima sakupljanja podataka kao i sadržini informacija o kojima se redovno i obavezno obavještava javnost.<sup>375</sup>

### **6.7.1.3. Učešće javnosti**

Nacionalna regulativa je delimično usklađena sa Direktivom EZ/2003/35 o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na životnu sredinu Zakonom o zaštiti životne sredine, Zakonom o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.<sup>376</sup>

Potpuniju usaglašenost neophodno je postići kroz izmene i dopune Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakona o vodama.

### **6.7.1.4. Odgovornost za štetu prema životnoj sredini**

Direktiva 2004/35/CE o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini u početnoj je fazi prenošenja. Do sada su delovi transponovani u Zakon o zaštiti prirode, Zakon o vodama, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakon o upravljanju otpadom, Pravilnik o vrstama staništa, kriterijumima za odabir vrsta staništa, o osetljivim, ugroženim, retkim i prioritetnim za zaštitu vrstama staništa i o zaštitnim merama za njihovo očuvanje,<sup>377</sup> Uredbu o programu sistemskog praćenja kvaliteta zemljišta, indikatorima za ocenu rizika od degradacije zemljišta i metodologiji za izradu remedijacionih programa,<sup>378</sup> Uredbu o stavljanju pod kontrolu upotrebe i prometa divlje flore i faune<sup>379</sup> i Pravilnik o merama kompenzacije.<sup>380</sup>

---

<sup>375</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 112/09.

<sup>376</sup> U praksi je stanje nezadovoljavajuće. Navodimo tek jedan primer. U junu 2017. je usvojena Strategija razvoja grada Beograda do 2021. godine. Izrada Strategije je obavljena bez učešća javnosti, a nije obezbeđen ni javni uvid pre njenog donošenja. Strategija, između ostalog, predviđa izradu nove luke na Dunavu na međunarodno značajnom području za ptice (IBA) i potencijalnom Natura 2000 području.

<sup>377</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 35/10.

<sup>378</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 88/10.

<sup>379</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 31/05, 45/05, 22/07 i 38/08.

<sup>380</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 20/10.

Direktiva 2008/99/EZ o krivičnim delima u oblasti životne sredine delimično je prenetu u odredbe Krivičnog zakonika,<sup>381</sup> Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična dela<sup>382</sup> i Zakona o zaštiti prirode. Veća transponovanost Direktive se očekuje planiranim usvajanjem Zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika.

Zakon o državnom premeru i katastru<sup>383</sup> propisuje pravni okvir za uspostavljanje NIGP-a (Nacionalna infrastruktura geoprostornih podataka) u Republici Srbiji, koji je delimično usklađen sa Direktivom INSPIRE 2007/2/EC. Potpuna transpozicija Direktive je izvršena donošenjem Zakona o nacionalnoj infrastrukturi geoprostornih podataka.<sup>384</sup>

### 6.7.2. Kvalitet vazduha

Direktiva EZ/2008/50 (Okvirna direktiva o vazduhu) transponovana je u nacionalno zakonodavstvo tek delimično, i to u *Zakon o zaštiti vazduha*, Uredbu o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha, Pravilnik o sadržaju planova kvaliteta vazduha<sup>385</sup> i Pravilnik o sadržaju kratkoročnih akcionih planova,<sup>386</sup> kao i Direktiva EZ/2004/107 (ćerka direktiva) u *Zakon o zaštiti vazduha* i Uredbu o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha.

Potrebno je dalje usklađivanje sa direktivama EU o kvalitetu vazduha (EZ/2008/50, EZ/2004/107 i EU/2015/1480 koja zamenjuje nekoliko aneksa Direktiva EZ/2008/50 i EZ /2004/107).

Direktiva EZ/2001/81 (NEC) o maksimalnim nacionalnim emisijama delimično je transponovana u *Zakon o zaštiti vazduha*, Uredbu o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađivanja, osim postrojenja za sagorevanje<sup>387</sup> i Uredbu o metodologiji za izradu inventara emisija i projekcija zagađujućih materija u vazduh,<sup>388</sup> koja prenosi odredbe koje se odnose na pripremu i godišnje ažuriranje inventara i projekcija emisija i metodologiju koja se

---

<sup>381</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 i 94/16.

<sup>382</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 97/08.

<sup>383</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 18/10, 65/2013, 15/2015 – odluka US i 96/2015, 47/2017 – autentično tumačenje.

<sup>384</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 27/18. INSPIRE (INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe initiative – Infrastruktura za prostorne informacije u Evropi) inicijativa je koju je pokrenula, razvila i usvojila kao direktivu EU 2007. godine. Svrha Direktive je definisanje osnovnih pravila usmerenih ka uspostavljanju Infrastrukture prostornih informacija u Evropskoj uniji za potrebe ekoloških politika Zajednice i potrebe politika i aktivnosti koje mogu imati uticaj na životnu sredinu.

<sup>385</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 21/10.

<sup>386</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 65/10.

<sup>387</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 111/15.

<sup>388</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 3/16.



primenjuje u okviru Konvencije o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima – CLRTAP. Pravni osnov za usvajanje propisa o maksimalnim nacionalnim emisijama za relevantne zagađujuće materije utemeljen je u Zakonu o zaštiti vazduha.

Međutim, Direktiva EZ/2001/81 nedavno je zamenjena Direktivom EU/2016/2284 o smanjenju nacionalnih emisija određenih zagađujućih materija u vazduh.

Maksimalne nacionalne emisije za Republiku Srbiju nisu utvrđene. Ukupne nacionalne emisije za sve zagađujuće materije prema Nomenklaturi za izveštavanje (NFR) utvrđenoj u okviru LRTAP Konvencije, a koje zahteva i Direktiva EU/2016/2284, redovno se izračunavaju i izveštavaju za utvrđene vremenske serije od strane Agencije za zaštitu životne sredine. Takođe, Informativni izveštaj o inventaru (IIR) dostavlja se svake godine uz inventar.<sup>389</sup>

VOC Petrol direktive EZ/94/63 i EZ/2009/126 o sakupljanju benzinskih para delimično su prenete u nacionalno zakonodavstvo kroz Zakon o zaštiti vazduha i Pravilnik o tehničkim merama i zahtevima koji se odnose na dozvoljene emisione faktore za isparljiva organska jedinjenja koja potiču iz procesa skladištenja i transporta benzina.<sup>390</sup>

Direktiva EU/2016/802 o sadržaju sumpora u određenim tečnim gorivima delimično je uključena u srpsku regulativu u Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanje usaglašenosti, Pravilnik o tehničkim i drugim zahtevima za tečna goriva naftnog porekla,<sup>391</sup> Zakon o energetici, Uredbu o monitoringu kvaliteta derivata nafte,<sup>392</sup> Zakon o zaštiti potrošača, Zakon o potvrđivanju Protokola iz 1997. godine o izmenama i dopunama Međunarodne konvencije o sprečavanju zagađenja sa brodova iz 1973. godine izmenjene i dopunjene Protokolom iz 1978. godine koji se na nju odnosi, kojom je dodat aneks 6 (Regulisanje sprečavanja zagađenja vazduha sa brodova) Konvenciji,<sup>393</sup> Zakon o pomorstvu,<sup>394</sup> Zakon o standardizaciji i Zakon o akreditaciji.

U prethodnom periodu domaći zakonodavac usvojio je Uredbu o izmenama i dopunama Uredbe o monitoringu kvaliteta derivata nafte i biogoriva<sup>395</sup> i Pravilnik o tehničkim i drugim zahtevima za tečna goriva naftnog porekla.

---

<sup>389</sup> Republika Srbija kontinuirano rađi na unapređenju inventara emisija primenjujući metodologiju EMEP/EEA 2013. ver. 2016. Evropske agencije za životnu sredinu i LRTAP Konvencije. Inventari emisija Republike Srbije dostupni su na internet stranici CEIP-a (Centra za inventare i projekcije emisija).

<sup>390</sup> VOC Petrol pravilnik („Službeni glasnik RS“, br. 1/12, 25/12 i 48/12).

<sup>391</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 111/15, 106/16, 60/17).

<sup>392</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 97/15, 5/17 i 8/17.

<sup>393</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 36/09.

<sup>394</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 87/11, 104/13.

<sup>395</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 5/17

Strategija razvoja energetike RS za period do 2025. sa projekcijama do 2030. godine, kao jedan od osnovnih strateških ciljeva u oblasti nafte, prepoznala je i obezbeđenje sigurnog snabdevanja domaćeg tržišta naftnim derivatima, čiji kvalitet odgovara najvišim EU standardima. Kvalitet belih derivata (benzin, dizel) u potpunosti je usaglašen sa najvišim EU standardima. Imajući u vidu da se odredbe Direktive EU/2016/802 odnose i na kvalitet crnih derivata, odnosno ulja za loženje, na određivanje roka za sprovođenje ove direktive utiče usaglašavanje propisa iz oblasti energetike, zaštite životne sredine i vodnog saobraćaja, i sprovođenje novog investicionog ciklusa u rafinerijsko postrojenje čime će se podići nivo kvaliteta „crnih“ derivata.

Direktiva 2001/80/EZ o velikim ložištima (LCP) biće uneta u nacionalnu regulativu tek od 2024. godine.

Treba usvojiti nacionalnu strategiju za zaštitu vazduha sa akcionim planom, kojim se uključuju ciljevi UNECE Geteborškog protokola i definisanje dugoročnih mera za smanjenje emisija iz različitih sektora relevantnih za Direktivu; završiti prenošenje i sprovođenje Direktive EU o emisijama isparljivih organskih jedinjenja, kao što su zahtevi o sadržaju sumpora u tečnim gorivima. Naposletku, treba ratifikovati Geteborški protokol uz Konvenciju o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima. Takođe, treba uspostaviti obavezujuće standarde za uređaje za sagorevanje malih snaga koji se koriste u domaćinstvima (šporeti i peći na čvrsta goriva), kao i propise koji će regulisati efikasnost i emisije uređaja za sagorevanje čvrstih goriva.

### **6.7.3. Industrijsko zagađenje**

Poglavlje II Direktive o industrijskim emisijama 2010/75/EU (DIE) transponovano je kroz Direktivu 1996/61/EK o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja u *Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine*,<sup>396</sup> dok se puno prenošenje očekuje 2020. godine.

Poglavlje III DIE je delimično integrisano u *Zakon o zaštiti vazduha*, Uredbu o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje i Uredbu o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađivanja, a u pripremi je Pravilnik o kriterijumima za određivanje perioda pokretanja i zaustavljanja velikog postrojenja za sagorevanje u skladu sa implementacionom Odlukom EK 2012/249/EU.

---

<sup>396</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 135/04 i 25/15.

Poglavlje IV (DIE) je delimično transponovano u Zakon o upravljanju otpadom i Uredbu o vrstama otpada za koje se vrši termički tretman, o uslovima i kriterijumima za određivanje lokacije, tehničkim i tehnološkim uslovima za projektovanje, izgradnju, opremanje i rad postrojenja za termički tretman otpada, postupanju sa ostatkom nakon spaljivanja.<sup>397</sup> U toku je izrada uredbe o termičkom tretmanu otpada za oblast primene koji se odnosi na postrojenja za gasifikaciju i pirolizu i pravilnika o obrascu za pribavljanje dozvole za skladištenje, tretman i odlaganje otpada. Poglavlje V (DIE) o postrojenjima i aktivnostima u kojima se koriste organski rastvarači delimično je uneto u Zakon o zaštiti vazduha i Uredbu o listi industrijskih postrojenja i aktivnosti u kojima se kontroliše emisija isparljivih organskih jedinjenja, o vrednostima emisija isparljivih organskih jedinjenja pri određenoj potrošnji rastvarača i ukupnim dozvoljenim emisijama, kao i šemi za smanjenje emisija.<sup>398</sup>

I Poglavlje VI (DIE) delimično je transponovano u nacionalnu regulativu, ali se titan-dioksid ne proizvodi u Srbiji.

Direktiva 2012/18/EU o kontroli opasnosti od velikog udesa koji uključuje opasne supstance (SEVESO III Direktiva) tek treba da bude delimično transponovana u Zakon o kontroli opasnosti od velikog udesa, koji uključuje opasne supstance i Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama.

Uredba EK 1221/2009 o dobrovoljnom učešću organizacija u sistemu upravljanja zaštitom životne sredine i provere (EMAS) preuzeta je u Zakon o zaštiti životne sredine.

Regulativa je u delu koji se odnosi na ograničenje emisija isparljivih organskih jedinjenja zbog upotrebe organskih rastvarača u određenim bojama i lakovima i sredstvima za lakiranje vozila usklađena sa Direktivom 2004/42/CE o isparljivim organskim jedinjenjima (VOC) u bojama, osim odredaba koje zahtevaju članstvo u EU.

Direktiva o srednjim postrojenjima za sagorevanje 1015/2193/EU nije prenetu u nacionalno zakonodavstvo, ali operateri malih i srednjih postrojenja za sagorevanje već imaju određene obaveze, propisane Uredbom o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje<sup>399</sup> i Uredbom o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduh iz

---

<sup>397</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 102/10 i 50/12 – ispr.

<sup>398</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 100/11.

<sup>399</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 6/16.

stacionarnih izvora zagađivanja,<sup>400</sup> koje se odnose na granične vrednosti emisija i merenja emisije zagađujućih materija u vazduh iz malih i srednjih postrojenja za sagorevanje.

U pripremi su i Nacrt predloga izmena Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Nacrt pravilnika o postupku utvrđivanja perioda pokretanja i zaustavljanja velikih postrojenja za sagorevanje i Predlog za unapređenje Uredbe o vrstama otpada za koje se vrši termički tretman.

*Nacionalni plan za smanjenje emisija (NERP)* pripremljen je po metodologiji Energetske zajednice radi realizacije LCP Direktive i njenih graničnih vrednosti emisija. Planom su propisani maksimalni godišnji nivoi emisija SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> i PM za obuhvaćena postrojenja. Primera radi, maksimalni godišnji nivoi emisija SO<sub>2</sub> za 2018. za termoelektrane obuhvaćene planom kreću se u rasponu od 6% do 27% emisija postrojenja iz 2016, što znači da treba smanjiti emisije SO<sub>2</sub> za između četiri i više od 16 puta da bi nivo emisija bio unutar dozvoljenih granica. Izvodljivost navedenog smanjenja je upitna. Plan nije obuhvatio sva postrojenja (37 postrojenja u Srbiji podležu LCP Direktivi).

Usklađenost sa većinom pravnih tekovina EU u oblasti industrijskog zagađenja u ranoj je fazi. Utvrđena je pravna osnova za izdavanje dozvola za upravljanje rudarskim otpadom. Primena propisa o industrijskom zagađenju nije na zadovoljavajućem nivou. Neke od planiranih mera za postizanje pune usaglašenosti obuhvataju izmenu i dopunu nekoliko zakona, kao što su Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o planiranju i izgradnji, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, zatim donošenje novih zakona, poput zakona o kontroli opasnosti od velikog udesa i zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju u vanrednim situacijama, potom izradu strateške procene uticaja NERP-a na životnu sredinu, usvajanje integrisanog plana za upravljanje opasnim otpadom, kao i podsticanje upotrebe otpada kao alternativnog goriva u skladu sa hijerarhijom otpada (u cementarama, čeličanama, termoelektranama i toplanama) i izgradnju infrastrukture za upotrebu komunalnog otpada kao alternativnog goriva za proizvodnju toplotne i električne energije.

---

<sup>400</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 5/16.

## 6.8. Šumarstvo

Šumarstvo je regulisano *Zakonom o šumama*,<sup>401</sup> kojim se predviđa izrada programa razvoja šumarstva sa akcionim planom, kao i izrada planova razvoja šest šumskih oblasti. Nijedan od ovih dokumenata nije izrađen, a samim tim ni usvojen.

Nedostaje funkcionalan strateški dokument koji na integralan način definiše politiku šumarstva. Poslednja sektorska strategija doneta je 2006, od kada nije čak ni revidirana. Potreban akcioni plan nikada nije izrađen.

Za proces pristupanja EU od interesa su dve uredbe koje regulišu trgovinu drvetom i drvnim proizvodima: FLEGT uredba, koja reguliše uvoz proizvoda od tropskih vrsta drveća u Evropsku uniju, i EUTR uredba, koja reguliše trgovinu drveta i drvnih proizvoda.<sup>402</sup> Spremnost Srbije za primenu ove dve uredbe EK trenutno ocenjuje kao veoma nisku. Strateški dokumenti EU u oblasti šumarstva (EU Strategija šumarstva iz 2014. godine, Zelena knjiga o zaštiti šuma u EU) nisu predmet rasprave unutar stručne javnosti u Srbiji.

*Zakon o zaštiti životne sredine* je sistemski zakon u oblasti zaštiti životne sredine. Njime se uređuje integralni sistem zaštite životne sredine kojim se obezbeđuje ostvarivanje prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine u Republici Srbiji. Sistem zaštite životne sredine čine mere, uslovi i instrumenti za održivo upravljanje, očuvanje prirodne ravnoteže, celovitosti, raznovrsnosti i kvaliteta prirodnih vrednosti i uslova za opstanak svih živih bića; i sprečavanje, kontrolu, smanjivanje i sanaciju svih oblika zagađivanja životne sredine.

Zakonom su transponovane odredbe Direktive 86/278/EEC o zaštiti životne sredine, posebno zemljišta, pri korišćenju kanalizacionog mulja u poljoprivredi, Uredbe 338/97/ES o zaštiti vrsta divlje faune i flore regulisanjem njihove trgovine, Direktive 2003/4/EC o dostupnosti informacija o životnoj sredini i Uredbe 1221/2009/EU o dobrovoljnom učešću organizacija u sistemu menadžmenta zaštite životne sredine (EMAS).<sup>403</sup>

---

<sup>401</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 30/10, 93/12 i 89/15.

<sup>402</sup> Council Regulation (EC) No 2173/2005 on the establishment of a FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community; Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market.

<sup>403</sup> Council Directive 86/278/EEC on the protection of the environment, and in particular of the soil, when sewage sludge is used in agriculture 31986L0278; Council Regulation (EC) No 338/97 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein 31997R0338; Directive 2003/4/EC of European Parliament and of the Council on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/ 32003L0004;

Jedan od osnovnih ciljeva ovog zakona je da se u skladu sa načelom održivog razvoja obezbedi zaštita životne sredine, prirodnih resursa i zdravlja ljudi.

Propisana su osnovna načela zaštite životne sredine: integralnosti, prevencije i predostrožnosti, očuvanja prirodnih vrednosti, održivog razvoja, odgovornosti zagađivača i njegovog pravnog sledbenika, „zagađivač plaća“, „korisnik plaća“, supsidijarne odgovornosti, primene podsticajnih mera, informisanja i učešća javnosti, zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu. Primarni zakonodavno-strateški okvir upotpunjuju Zakon o zaštiti prirode,<sup>404</sup> Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju,<sup>405</sup> Nacionalni program zaštite životne sredine je usvojen u januaru 2010. godine, Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara, Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine,<sup>406</sup> Strategija razvoja šumarstva Republike Srbije.

## **6.9. Zaključak poglavlja**

Uticaj politike zaštite životne sredine na ekonomsku politiku se često, i neopravdano, zanemaruje, kao da je u pitanju nešto efemerno. U praksi postoji direktna povezanost zaštite životne sredine sa funkcionisanjem tržišta s obzirom na to da propisi Evropske unije koji normiraju standarde kvaliteta životne sredine i njima komplementarne ekološke standarde za proizvode, industrijske procese proizvodnje i poslovanja u stvari su pravila unutrašnjeg tržišta, a preko njega i međunarodne trgovine. Tako, neotvoreno pregovaračko poglavlje 27 predstavlja jaku kočnicu zelenoj ekonomiji i zelenom rastu u Srbiji.

Identifikovane pravne praznine odnose se na pravni okvir i problematiku horizontalne i vertikalne usklađenosti planskih i strateških akata i propisa kao instrumenata realizacije ovih akata, uporedno posmatrano. Neusklađenost odredaba propisa s pravnim tekovinama Evropske unije široko je i difuzno, jer pravni okvir Evropske unije nije statičan. Sukcesivna promena pojedinih propisa doprinosi narušavanju horizontalne i vertikalne usklađenosti propisa, što direktno utiče na pravnu sigurnost, ali nekada i potpuno onemogućava nastanak pravnih odnosa, drugog materijalnog efekta

---

Regulation 1221/2009 of European Parliament and of the Council on the Voluntary Participation By Organisations in a Community Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) 32009R1221.

<sup>404</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 36/09, 88/10, 91/10 – ispr. i 14/16.

<sup>405</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 80/11.

<sup>406</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 88/10.

ili primenu pojedinih propisanih mera značajnih za energetska efikasnost. Takođe, u tom procesu nastaju i pravne praznine koje mogu biti prouzrokovane neblagovremenim donošenjem ili nedonošenjem uopšte podzakonskih propisa, kojima se bliže uređuje i stvara mogućnost primene odredaba zakona u praksi.

Radi razumevanja mesta zakonodavstva i pravnih praznina u sistemu faktora koji utiču na zeleni rast i generalno održiv razvoj u Srbiji i funkcionalnih veza sa ostalim činiocima sistema i njihovog uticaja u nastavku rada se sagledava totalitet odnosa prepoznatih procesa.

## POGLAVLJE VII

### UPOREDNA ANALIZA I ZAKLJUČCI

U skladu s postavljenim predmetno-teorijskim okvirom, u nastavku je sagledavan totalitet odnosa procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, procesa usklađivanja sa međunarodnom politikom održivog razvoja oličenom u Agendi 2030, procesa usvajanja pravnih tekovina Evropske unije, procesa opštenja Srbije i Evropske unije kroz pregovaračka poglavlja, procesa ostvarivanja globalnih ciljeva održivog razvoja u Srbiji. Istraživane su, identifikovane i analizirane veze između dimenzija održivog razvoja, vladavine prava i trenutnih strateških putanja razvoja Srbije, kao međusobno zavisnih i uslovljenih kategorija, instituta i ciljeva. Takođe, identifikovani su i analizirani najvažniji pravni i strateški akti doneti u prethodnom periodu koji su od ključnog značaja za transformaciju institucionalnog okvira potrebnu za kreiranje politika, odnosa, uslova i mogućnosti za izgradnju zelene ekonomije, uspostavljanje zelenog rasta i održiviji razvoj Srbije. Holistički gledano, ovo poglavlje je pokušaj uočavanja pravilnosti i zakonitosti u pomenutim odnosima kako u njihovom prostorno-vremenskom kontinuumu, tako i u formiranju i odvijanju međusobnih korelacija iz kojih proizilaze novi institucionalni odnosi koji kreiraju novi kvalitativni okvir za nastajanje *prava i politika nove (zelene) generacije*.

Institucionalni koraci koje navodimo pokazuju vremensku i sadržinsku koherentnost sagledanih procesa.

Ravnomeran i održiv regionalni razvoj proklamovan je Ustavom Srbije iz 2006. godine. Prvu strategiju održivog razvoja Srbija je usvojila 2008, iste godine kada je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Održivi razvoj je tada bio prihvaćen kao ciljno orijentisan, dugoročan, neprekidan, sveobuhvatan i sinergetski proces, koji utiče na sve aspekte života na svim nivoima. Takav razvoj podrazumevao je stalan ekonomski rast (ekonomska dimenzija), smanjenje siromaštva (socijalna dimenzija) i efikasnije korišćenje resursa (dimenzija životne sredine).

„[...] Dugoročni koncept održivog razvoja podrazumeva stalni ekonomski rast, ali takav koji osim ekonomske efikasnosti i tehnološkog napretka, većeg učešća čistijih tehnologija



i inovativnosti celog društva i društveno odgovornog poslovanja, obezbeđuje smanjenje siromaštva, dugoročno bolje korišćenje resursa, unapređenje zdravstvenih uslova i kvaliteta života i smanjenje nivoa zagađenja na nivo koji mogu da izdrže činioci životne sredine, sprečavanje budućih zagađenja i očuvanje biodiverziteta...<sup>407</sup>

Strategija se zasnivala na globalno prihvaćenim principima definisanim u Deklaraciji o održivom razvoju iz Johanesburga, Milenijumskim ciljevima razvoja i Strategiji održivog razvoja Evropske unije:

- Međugeneracijska solidarnost i solidarnost unutar generacije: zadovoljiti potrebe sadašnjih generacija, ali tako da se ne ugroze prava budućih generacija da zadovolje svoje potrebe; solidarnost unutar generacije postići demokratski usaglašenom raspodelom raspoloživog prirodnog i stvorenog kapitala tako da se obezbede osnovne ljudske potrebe za sve društvene grupe.
- Otvoreno i demokratsko društvo – učešće građana u odlučivanju: garantovati građanska prava, obezbediti pristup informacijama i osigurati dostupnost pravde; obezbediti odgovarajuće konsultacije s građanima i učešće građana u donošenju odluka; braniti stabilnost demokratskih institucija na osnovama mira, bezbednosti i slobode.
- Znanje kao nosilac razvoja: promovisati prosperitetnu, inovativnu, konkurentnu i ekološki efikasnu ekonomiju zasnovanu na znanju, koja obezbeđuje visok životni standard i punu i visokokvalitetnu zaposlenost; promovisati obrazovanje i razvijanje javne svesti o održivom razvoju.
- Uključenost u društvene procese: promovisati punu integraciju građana u društvo, podsticati jednake mogućnosti za svakoga tako što će se promovisati ljudska prava, posebno rodna ravnopravnost i boriti protiv svih oblika diskriminacije afirmativnim merama za marginalizovane grupe i smanjenjem siromaštva; razlike i podeljenost među članovima društva treba svoditi na najmanju moguću meru i stalno se boriti protiv socijalne isključenosti ljudi i siromaštva.
- Integrisanje pitanja životne sredine u ostale sektorske politike: promovisati integraciju ekonomskih, socijalnih i ekoloških pristupa i analiza, te podržati korišćenje instrumenata

---

<sup>407</sup> Iz (prve i do danas jedine) Strategije održivog razvoja Srbije.

kao što je strateška procena životne sredine; podsticati socijalni dijalog, društveno odgovorno poslovanje i javno-privatno partnerstvo.

- Predostrožnost: zahtevati očuvanje prirodne ravnoteže kada nema pouzdanih informacija o određenom problemu; svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena tako da prouzrokuje najmanju moguću promenu u životnoj sredini; preventivno delovati da bi se sprečili mogući znatni negativni uticaji na životnu sredinu, osobito ako bi bila ugrožena dobrobit ljudi i životinja.
- Zagađivač/korisnik plaća: uključenje troškova vezanih za životnu sredinu u cenu proizvoda. Internalizovati troškove vezane za životnu sredinu, tj. uključiti troškove uništavanja životne sredine u ekonomske troškove zagađivača/korisnika, tj. primeniti princip zagađivač/korisnik plaća; tako se postiže puna ekonomska cena koja pokriva troškove proizvodnje, upotrebe i odlaganja proizvoda tokom čitavog njegovog „životnog“ ciklusa.
- Održiva proizvodnja i potrošnja: poštovati uravnotežene odnose u eksploataciji prirodnih resursa i obezbediti visok nivo zaštite i poboljšanja kvaliteta životne sredine; smanjiti zagađenje životne sredine i promovisati održivu potrošnju i proizvodnju, ali ekonomski rast ne sme da uzrokuje proporcionalni porast degradacije životne sredine.

Vizija države, koja pruža jednake mogućnosti za sve građane, počivala je na njenim potencijalima i ograničenjima. Više od deceniju potom, gotovo ista formulacija – koja pruža održive mogućnosti za svakog građanina i svuda – pojavile se u Prvom dobrovoljnom nacionalnom izveštaju o sprovođenju ciljeva održivog razvoja u Srbiji.<sup>408</sup> Strategija je težila uravnoteženju triju dimenzija održivog razvoja u celinu integrisanu u međusobno usklađen i podržavajući institucionalni okvir. Strategijom održivog razvoja članstvo u Evropskoj uniji postavljeno je kao prvi, najvažniji strateški cilj Srbije u nadolazećem vremenu, i od tada je *omni*-prisutan u javnom diskursu.

Uvid u statistiku pokazuje da članstvo u Evropskoj uniji podstiče rast i razvoj država članica. U studiji Evropske komisije o ekonomskim efektima proširenja iz 2004. godine<sup>409</sup> stoji da je proces

---

<sup>408</sup> Dobrovoljni nacionalni izveštaj Republike Srbije o sprovođenju Agende 2030 za održivi razvoj je predstavljen 2019. godine na sastanku Političkog foruma na visokom nivou u sedištu Ujedinjenih nacija.

<sup>409</sup> European Commission: Five years of an enlarged EU, Economic achievements and challenges, European Economy, 1, 2009

proširenja Unije u periodu 2000–2008. podstakao rast bruto domaćeg proizvoda u zemljama kandidatima u Istočnoj Evropi u proseku za 1,75% iznad očekivanog proseka rasta, tj. onog koji bi se desio da nije bilo proširenja. U tom periodu članice Unije postale su Mađarska, Poljska, Češka, Slovenija, Estonija, Kipar, Slovačka, Letonija, Litvanija, Malta, Rumunija i Bugarska. U odnosu na prosek u Evropskoj uniji u datom periodu prosečan bruto domaći proizvod Bugarske porastao je sa 28% na 39%, Češke sa 69% na 82%, Slovenije sa 79% na 92%.

Brojna literalna građa koja se bavi evropskim integracijama navodi opšte kratkoročne i srednjoročne pozitivne efekte ulaska države u Evropsku uniju: postignuta je veća politička i regionalna stabilnost, olakšan je proces tranzicije ka izgradnji pravne države i demokratizaciji, ojačani su međunarodni i geopolitički položaj, ostvareni su modernizacija administracije i pravnog i ekonomskog sistema, ojačan je ekonomski položaj zemlje, tržišni uslovi poslovanja i konkurentnost privrede, povećani su stopa rasta i standard u tim zemljama, a posledično i u celoj Uniji, olakšan je sveukupan proces dostizanja nivoa srednje razvijenosti (Lopandić, 2018).

Tako je pristupni proces Evropskoj uniji, otvoren 2014, najavljen i očekivan kao najsnažniji pokretač sveobuhvatnih društvenih reformi u Srbiji neophodnih za dalju izgradnju takvih javnih politika koje će osigurati jednake mogućnosti za održivi razvoj svih građana.

Kratka istorijska geneza pretpristupnih odnosa Srbije i Evropske unije mogla bi da izgleda ovako: Procesu stabilizacije i pridruživanja za Zapadni Balkan tadašnja Savezna Republika Jugoslavija pridružila se pre 20 godina; smatra se da je tada započet evropski put Srbije; nakon dobijanja pozitivne ocene, pre 15 godina, tadašnja Srbija i Crna Gora je započela pregovore sa Evropskom unijom o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, što je predstavljalo prvi korak ka evropskim integracijama; nakon što je 2011. godine Evropski parlament ratifikovao Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Republike Srbije, isto telo je posle dve godine usvojilo Rezoluciju o napretku Srbije i donelo odluku da se Srbiji dodeli status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji; početak pristupnih pregovora na političkom nivou označen je Prvom međuvladinom konferencijom između Evropske unije i Srbije 2014, da bi naredne godine bila otvorena prva pregovaračka poglavlja.

U Uvodnom izlaganju Evropske unije o pristupnim pregovorima kaže se da izgledi za pristupanje konsoliduju vladavinu prava i stvaraju nove mogućnosti za građane i privredne subjekte. Podsetimo da ove kategorije čine temelj održivog razvoja jedne zajednice.

U Uvodnoj izjavi Srbije da je članstvo u Evropskoj uniji njen strateški cilj, koji istovremeno predstavlja i sredstvo pomoću kojeg će Srbija modernizovati svoj pravni, ekonomski i institucionalni sistem, počiva priznanje države da su evropske integracije presudan mehanizam dostizanja (ovoga puta ostvarivog) održivog razvoja Srbije.

„[...] Svoju odluku da pristupi EU Republika Srbija temelji na čvrstom opredeljenju da u potpunosti učestvuje u poluvekovnoj težnji evropskih naroda da izgrade Evropu mira, pravde, slobode, solidarnosti i bezbednosti. Poput država članica Unije, Republika Srbija teži izgradnji društva u kome najznačajnije vrednosti predstavljaju pluralizam, tolerancija, solidarnost, borba protiv diskriminacije, vladavina prava i jačanje demokratskih institucija kao garanta očuvanja i unapređenja ovih vrednosti. Republika Srbija je danas već delimično integrisana u evropske privredne procese, i stoga želi da zauzme svoje mesto u EU poštujući pravila tržišne ekonomije, socijalne pravde i sa namerom da unapredi vlastite kapacitete kako bi danom pristupanja bila spremna i konkurentna evropska privreda. Republika Srbija je spremna da u potpunosti preuzme pravo EU u svoj pravni sistem i izgradi efikasne administrativne i pravosudne kapacitete za njegovu punu primenu. S tim u vezi, Republika Srbija vidi pristupanje EU kao mehanizam za promene i prilagođavanje uslovima koji se zahtevaju od svih članica EU i način unapređenja ukupne efikasnosti i konkurentnosti EU, ali i podizanju svog ugleda u Evropi i svetu, a proces pristupanja daje snažan podstrek političkim i ekonomskim reformama u Srbiji...“<sup>410</sup>

Donošenjem Rezolucije o pridruživanju Evropskoj uniji Narodna skupština je potvrdila privrženost Srbije izgradnji demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava, poštovanju ljudskih i manjinskih prava, principima tržišne ekonomije, izgradnji delotvornih državnih institucija, sve u skladu s kriterijumima za pristupanje koje je Evropski savet utvrdio 1993. godine.

„[...] Deleći načela, vrednosti i ciljeve na kojima se temelji Evropska unija...“<sup>411</sup>

---

<sup>410</sup> Iz Uvodne izjave Republike Srbije na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji u Briselu 2014. godine.

<sup>411</sup> Iz Rezolucije o pridruživanju Evropskoj uniji Narodne skupštine Republike Srbije iz 2004. godine.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, međunarodnim ugovorom koji je potpisan 2008, a stupio na snagu 1. septembra 2013, Srbija je dobila status države pridružene Evropskoj uniji. Sporazum je predstavljao pravni osnov za unapređenje saradnje Evropske unije i Srbije u svim oblastima, a time, u stvari, i preduslov za održivi razvoj Srbije.

„[...] Uzimajući u obzir posvećenost strana poštovanju ljudskih prava i vladavine prava... Uzimajući u obzir posvećenost strana održivom razvoju... Imajući u vidu posvećenost Srbije usklađivanju svog zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice i njegovom efikasnom sprovođenju...”<sup>412</sup>

Koristi od Sporazuma po Srbiju bile su brojne, a kao najvažnije ističu se: veća bezbednost i niže cene proizvoda, zaštita potrošača, veća mogućnost izbora usled liberalizacije trgovine, porast izvoza iz Srbije, smanjivanje trgovinskog deficita u trgovini sa Evropskom unijom, otvorene su poslednje komponente IPA prepristupnog fonda i povećana mogućnost za korišćenje većih fondova Evropske unije; otvaranje pristupnih pregovora podstaklo je i političke i ekonomske reforme, transformaciju društva, a posebno veću predvidivost stranih ulaganja.

Najvažnije obaveze koje je Srbija preuzela potpisivanjem Sporazuma bile su uspostavljanje zone slobodne trgovine i usklađivanje zakonodavstva sa pravom Evropske unije. Ova druga obaveza – celovito usvajanje pravnih tekovina Evropske unije – preuzela je funkciju ključnog mehanizma ostvarivog (trenutnog i budućeg) razvoja Srbije. S obzirom na to da pravne tekovine sadrže ciljeve i načela na kojima je Evropska unija zasnovana, a kako je utvrđeno u Ugovoru o Evropskoj uniji, to znači da se Srbija obavezala na usvajanje, uvažavanje i pridržavanje vrednosti na kojima Evropska unija počiva.

Srbija, kao uostalom nijedna država u svetu, nije ispunila u celosti sve Milenijumske ciljeve razvoja za period 2000–2015. godina. U korpusu fundamentalnih vrednosti na kojima bi trebalo da se zasnivaju međunarodni odnosi u 21. veku – sloboda, ravnopravnost, solidarnost, tolerancija, očuvanje životne sredine i zajednička odgovornost – koji je predstavila Milenijumska deklaracija Ujedinjenih nacija, prepoznaje se srž prirodne korelacije između ljudskih prava i vladavine prava

---

<sup>412</sup> Iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije, s druge strane.

održivog razvoja. U tom smislu, Milenijumski ciljevi razvoja su holistički činili okvir za smanjenje siromaštva i povećanja blagostanja ljudi. Izveštaj Vlade Srbije o realizaciji Milenijumske deklaracije konstatovao je mnoštvo „nedovršenih poslova“ i „neuspeh u preokretanju negativnih trendova“.<sup>413</sup>

Novi ciljevi održivog razvoja obavezuju svet od 1. januara 2016. godine. Države članice Ujedinjenih nacija izmenile su tradicionalno shvatanje održivog razvoja usvajanjem Agende 2030 – globalne razvojne agende za period nakon 2015. godine. Trima činiocima koncepta održivog razvoja (ljudi, planeta, prosperitet) dodati su mir i partnerstva. Tako je stvorena nova, moglo bi se reći, stabilnija, šira, sveobuhvatna osnovanovog održivog razvoja: 5P – People, Planet, Prosperity, Peace, Partnerships.

Istinska održivost, pojam koji sve češće u literaturi i praksi zamenjuje floskulu održivi razvoj, počela se razumevati kao „plod ukrštanja krajnjih ishoda delovanja sva tri integrisano uravnotežena činioca održivog razvoja za sve ljude u napredovanju ka prosperitetu postizanom u granicama mogućnosti izdržljivosti planete putem odnosa partnerstva i u miru“.<sup>414</sup>

Kao novi globalni ciljevi održivog razvoja postavljeni su:

1. svet bez siromaštva: okončati siromaštvo svuda i u svim oblicima;
2. svet bez gladi: okončati glad, postići bezbednost hrane i poboljšanu ishranu i promovisati održivu poljoprivredu;
3. dobro zdravlje: obezbediti zdrav život i promovisati blagostanje za ljude svih generacija;
4. kvalitetno obrazovanje: obezbediti inkluzivno i kvalitetno obrazovanje i promovisati mogućnosti celoživotnog učenja;
5. rodna ravnopravnost: postići rodnu ravnopravnost i osnažiti sve žene i devojčice;
6. čista voda i sanitarni uslovi: obezbediti sanitarne uslove i pristup pijaćoj vodi za sve;
7. dostupna i obnovljiva energija: osigurati pristup dostupnoj, pouzdanoj, održivoj i modemoj energiji za sve;
8. dostojanstven rad i ekonomski rast: promovisati inkluzivan i održiv ekonomski rast, zaposlenost i dostojanstven rad za sve;

---

<sup>413</sup> Izveštaj Vlade Republike Srbije o realizaciji Milenijumske deklaracije i Milenijumskih ciljeva za period 2000–2015. Vlada Republike Srbije – Republički sekretarijat za javne politike, 2016.

<sup>414</sup> Iz Preambule Rezolucije UN: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development

9. industrija, inovacije i infrastruktura: izgraditi prilagodljivu infrastrukturu, promovisati održivu industrijalizaciju i podsticati inovativnost;
10. smanjenje nejednakosti: smanjiti nejednakost između i unutar država;
11. održivi gradovi i zajednice: učiniti gradove i ljudska naselja inkluzivnim, bezbednim, prilagodljivim i održivim;
12. odgovorna potrošnja i proizvodnja: obezbediti održive oblike potrošnje i proizvodnje;
13. akcija za klimu: preduzeti hitnu akciju u borbi protiv klimatskih promena i njenih posledica;
14. život pod vodom: očuvati i održivo koristiti okeane, mora i morske resurse;
15. život na zemlji: održivo upravljati šumama, suzbiti dezertifikaciju, zaustaviti i preokrenuti degradaciju zemljišta i sprečiti uništavanje biodiverziteta;
16. mir, pravda i snažne institucije: promovisati miroljubiva i inkluzivna društva za održivi razvoj, obezbediti pristup pravdi za sve i izgraditi efikasne, pouzdane i inkluzivne institucije na svim nivoima;
17. partnerstvom do cilja: učvrstiti globalno partnerstvo za održivi razvoj.

Dajući aktivan doprinos u utvrđivanju predloga globalnih ciljeva održivog razvoja do 2030. godine, kao član Otvorene radne grupe Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, Srbija je bila jedna od prvih država iz regiona Jugoistočne Evrope koja je aktivno učestvovala u procesu utvrđivanja modaliteta njihovog finansiranja. Odgovarajući na novu razvojnu agendu Ujedinjenih nacija<sup>415</sup> i zajednički izazov potrebe novog transformisanja sveta, Srbija je učinila niz institucionalnih koraka. Među prvima u svetu, 2015. godine osnovala je Međuresornu radnu grupu za sprovođenje Agende 2030 u Srbiji, sastavljenu od predstavnika ministarstava, različitih institucija i agencija Vlade. Takođe, među prvima u svetu, Narodna skupština Srbije je uradila samoprocenu mogućnosti praćenja realizacije ciljeva održivog razvoja i formirala fokus grupu, koja predstavlja kontrolni mehanizam implementacije i nadzora nad sprovođenjem Agende 2030 u Srbiji.

Izrađen je i Okvir razvojnog partnerstva Srbije i tima Ujedinjenih nacija u Srbiji za period 2016–2020. godine. Iz perspektive ove disertacije, dokument je značajan jer je nastojao da uskladi i

---

<sup>415</sup> Rezolucija Ujedinjenih nacija (2015): A/RES/70/1 – Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development

usaglasili tri razvojna pravca ili tri *modus operandi*: evropske integracije Srbije, globalni ciljevi održivog razvoja i nacionalni prioriteti do 2020. godine. Uz to, predstavlja strateški programski okvir za postizanje devet identifikovanih „ishoda“, grupisanih u pet strateških stubova: dobra uprava i vladavina prava, razvoj socijalnih i ljudskih resursa, ekonomski razvoj, rast i zapošljavanje, životna sredina, klimatske promene i otporne zajednice i kultura i razvoj.<sup>416</sup>

Evropska unija implementira ciljeve održivog razvoja operacionalizacijom politika i primenom upravljačkih instrumenata održivog razvoja, koji je od 2010. ugrađen u Strategiju Evropa 2020, počivajući na tri stuba rasta: pametan, održiv i inkluzivan rast. Evropska komisija je 2016. godine dala prikaz kako su ciljevi održivog razvoja ugrađeni u razvojnu agendu i prioritete Evropske unije.<sup>417</sup>

*Proces pristupanja Evropskoj uniji i sprovođenja Agende 2030 specifičnost je Srbije. Radeći na evrointegracijama, Srbija neodvojivo radi na ispunjavanju ciljeva održivog razvoja. Drugim rečima, uvažavajući činjenicu da je za strateški cilj proglašeno pristupanje Evropskoj uniji i uočavajući profil reformi javnih politika koje se u prethodne dve decenije odvijaju u Srbiji – ugrađivanje principa, normi i standarda uspostavljenih unutar Unije – moglo bi se zaključiti da Srbija procese integracije Agende 2030 u svoja razvojna dokumenta i dokumenta javnih politika, s jedne strane, i prioritizacije i nacionalizacije ciljeva održivog razvoja, s druge strane, vodi kroz proces pridruživanja Evropskoj uniji; preciznije, kroz proces usklađivanja pravnog poretka s pravnim tekovinama Evropske unije.*

Izveštaj pod nazivom „Srbija i Agenda 2030 – Mapiranje nacionalnog strateškog okvira u odnosu na ciljeve održivog razvoja“, koji je priredio Republički sekretarijat za javne politike, dao je polaznu osnovu za institucionalni dijalog o prioritizaciji ciljeva održivog razvoja u Srbiji. Izveštaj govori o postojanju veze između realizacije ciljeva održivog i evrointegracija: „[...] Imajući u vidu da je pristupanje Evropskoj uniji strateški cilj države i da su sve reforme u funkciji dostizanja tog cilja, postoji potpuni konsenzus da se realizacija ciljeva održivog razvoja sprovodi kroz proces EU

---

<sup>416</sup> Matrica ishoda može se videti u: Okvir razvojnog partnerstva 2016–2020, Aneks A, pp. 57–73. Vlada Republike Srbije i Tim Ujedinjenih nacija u Srbiji, Beograd, 2017.

<sup>417</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Next steps for a sustainable European future European action for sustainability (COM/2016/0739 final).



integracija...“<sup>418</sup> Dodajmo i da je dokument ciljeve održivog razvoja u Srbiji svrstao u četiri tematske grupe: razvoj ljudskih resursa (ciljevi 1, 2, 3, 4, 5 i 10), životna sredina i klima (ciljevi 6, 7, 11, 12, 13 i 15), ekonomski rast (ciljevi 8 i 9) i institucije, finansije i saradnja (ciljevi 16 i 17). Korisno je primetiti i da brojna literalna građa, pogotovo ona autora iz javnog i civilnog sektora, prati grupisanje odnosa globalnih ciljeva održivog razvoja i razvojnih oblasti Srbije u četiri grupe.

U skladu sa Strategijom Evropa 2020 i Agendom 2030, Vlada Srbije je 2016. postavila šest prioriteta razvoja: povezivanje Srbije sa Evropom i svetom, brži privredni rast, povećanje efikasnosti pružanja javnih usluga, zaštita ljudskih prava i bezbednost, obrazovanje za 21. vek i digitalizacija. Uvažavajući pomenute krovne globalne i evropske dokumente održivog razvoja, šest nacionalnih prioriteta razvoja mogli bismo predstaviti na sledeći način:






- *povezivanje Srbije sa Evropom i svetom* – približavanje javnih politika svakome kroz proces evrointegracija i sprovođenjem Agende 2030;
- *brži privredni rast* – zeleni rast zasnovan na održivim izvorima;
- *povećanje efikasnosti pružanja javnih usluga* – ostvarivanje funkcionalne vladavina prava;
- *zaštita ljudskih prava i bezbednost* – izgradnja društvene kohezije u koju je integrisano pravo svakog pojedinca na održivi razvoj;
- *obrazovanje za 21. vek* – kreiranje poželjne budućnosti;
- *Digitalizacija* – motor reforme društva.

U svetlu ove disertacije, urađen je pokušaj identifikovanja mogućih veza između dimenzija održivog razvoja, strateških putanja Vlade Srbije i ciljeva održivog razvoja, sa svrhom dubljeg razumevanja odnosa i međusobnog uticaja i uslovljavanja željenog nacionalnog i željenog nadnacionalnog razvoja, odnosno strateških okvira za održivi globalni i razvoj Srbije.

*Tabela 7 – Povezanost dimenzija održivog razvoja, strateških ciljeva Srbije i ciljeva održivog razvoja*

---

<sup>418</sup> Iz Izveštaja „Srbija i Agenda 2030 – Mapiranje nacionalnog strateškog okvira u odnosu na ciljeve održivog razvoja“. Republički sekretarijat za javne politike Vlade Srbije uz podršku Nemačke razvojne saradnje (GIZ), 2017.

<i>Dimenzije održivog razvoja</i>	<i>5Ps</i>	<i>Strateške putanje Vlade Srbije</i>	<i>Ciljevi održivog razvoja</i>
Društvo	Ljudi	<p>Obrazovanje za 21. vek.</p> <p>Efikasno i delotvorno pružanje javnih usluga.</p> <p>Zaštita ljudskih prava i bezbednost.</p> <p>Transformativna digitalizacija.</p> <p>Brži, inkluzivni, održivi privredni rast.</p>	
	Mir	<p>Povezivanje, partnerstva i integracija Srbije sa Evropom i svetom.</p>	
	Partnerstva	<p>Povezivanje, partnerstva i integracija Srbije sa Evropom i svetom.</p>	
Ekonomija	Prosperitet	<p>Brži, inkluzivni, održivi privredni rast.</p> <p>Transformativna digitalizacija.</p> <p>Obrazovanje za 21. vek.</p> <p>Efikasno i delotvorno pružanje javnih usluga.</p> <p>Povezivanje, partnerstva i integracija Srbije sa Evropom i svetom.</p>	
Životna sredina	Planeta	<p>Zaštita ljudskih prava i bezbednost.</p> <p>Brži, inkluzivni, održivi privredni rast.</p> <p>Povezivanje, partnerstva i integracija Srbije sa Evropom i svetom.</p>	

Prema Globalnom indeksu inovativnosti (Global Innovation Index – GII) u 2018. Srbija se našla na 55. poziciji od 126 zemalja.<sup>419</sup> Prema GII, Srbija spada u grupu zemalja koje su unapredile poslovnu klimu, povećale produktivnost, priliv stranih investicija i fokusirale se na proizvodnju

<sup>419</sup> Global Innovation Index 2018.

informaciono-komunikacione robe i usluga – efekat proglašenja digitalizacije svih aspekata društva kao glavni strateški prioritet Vlade Srbije za period do 2020. godine. Digitalizacija, e-uprava, e-participacija, e-usluge samo su neki od uspeha koji su pomerili fokus uprave od regulatora ka upravi kao servisu građana i privrede.

Tako iz gornje tabele vidimo da ka društvenoj dimenziji održivog razvoja naginju svi strateški prioriteti Vlade Srbije. Dimenzija životne sredine u prethodnom periodu nije dovoljno institucionalizovana, primetan je postojan trend njenog zanemarivanja u odnosu na ekonomsku i socijalnu dimenziju, niti je eksplicitno određena kao strateški pravac razvoja iako se njena prisutnost u reformskim procesima prepoznaje. *Odsustvo životne sredine iz seta strateških prioriteta razvoja Srbije predstavlja ključnu institucionalnu kočnicu stvaranju uslova i mogućnosti za uspostavljanje principa zelenog rasta u Srbiji, a tako i efikasnijem ispunjavanju ciljeva Agende 2030 u vezi sa životnom sredinom.*

Analizom indikatora Ujedinjenih nacija za procenu efikasnosti ispunjavanja cilja održivog razvoja br. 7 – Dostupna i obnovljiva energija, zaključujemo da je najveći izazov za Srbiju pronalaženje energetskog miksa optimalnog u kontekstu realnog i poželjnog održivog razvoja. Energetika je odgovorna za 70% emisija GHG. Bržu tranziciju ka održivoj, niskougljeničnoj politici otežava udeo energetike od 10% u BDP Srbije. Jedan od ciljeva EBRD u Strategiji za Srbiju 2018–2023. jeste podrška zelenoj ekonomiji unapređenjem energetske efikasnosti, boljim korišćenjem obnovljive energije i promovisanjem održive prakse kao odgovor na visoku potrošnju energije u Srbiji u odnosu na BDP i njenu osetljivost na klimatske promene i ranjivost energetskog sistema na elementarne nepogode (veza sa ciljem održivog razvoja br. 13). Sektor energetike ima potencijala da se transformiše u glavnu pokretačku snagu zelenog rasta Srbije. Za to su potrebna velika i kontinuirana ulaganja u skladu sa standardima Evropske unije i na osnovu kvalitetnih projekata, koji nedostaju. Prema procenama UNEP, investicije potrebne za povećanje snabdevanja energijom iz obnovljivih izvora od 5 do 10% do 2030. mogu otvoriti i do 3.000 zelenih poslova u Srbiji. Investicije za poboljšanje energetske efikasnosti u stambenom, industrijskom i transportnom sektoru do 2030. procenjuju se na oko tri milijarde evra.<sup>420</sup>

---

<sup>420</sup> Strategija razvoja energetike Srbije.

Tempo, obim i kvalitet usklađivanja domaćeg pravnog poretka sa *acquis communautaire* prati se na osnovu detaljnih, višegodišnjih *nacionalnih programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije* (trenutno važi treći, revidirani, za period 2018–2021).<sup>421</sup> Iako donet za potrebe evropskih integracija, Nacionalni program za preuzimanje pravnih tekovina Evropske unije može se okarakterisati kao najvažniji strateški planski dokument Srbije za sprovođenje politike održivog razvoja. U svojoj osnovi ovaj dokument omogućava integrisano dostizanje dometa ciljeva održivog razvoja primenom nacionalne politike održivog razvoja kohezivne politici održivog razvoja na nivou Evropske unije. Ovakav pristup dalje omogućava dostizanje nacionalnog vlasništva nad ciljevima održivog razvoja. Održivi razvoj tako postaje sveprožimajući faktor kohezivne evropske politike Srbije i proklamovano neotuđivo pravo svakog građanina, svuda. Takođe, operativno, Nacionalni program za preuzimanje pravnih tekovina Evropske unije omogućava primenu postignutih sporazuma u poljoprivredi i ruralnom razvoju, zaštiti životne sredine i klimatskim promjenama, energetici, industriji i transportu, što su sve ključne oblasti za otpočinjanje procesa transformacije u niskougljeničnu ekonomiju i dekarbonizaciju društva.

Ispunjenje obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i napredak u donošenju, sprovođenju i primeni pravnih tekovina Evropske unije dva su glavna indikatora za procenu mogućnosti Srbije da ispuni uslove za članstvo u Uniji.

Procenjujući nivo usklađenosti zakonodavstva Srbije s pravnim tekovinama Evropske unije, Evropska komisija je u Mišljenju o zahtevu Srbije za članstvo iz 2011. godine<sup>422</sup> navela da bi Srbija u srednjem roku (srednjim rokom se smatrao period od pet godina) mogla da usaglasi zakonodavstvo u sledećim oblastima: pravo privrednih društava; ribarstvo; oporezivanje; ekonomska i monetarna politika; statistika; preduzetništvo i industrijska politika; nauka i istraživanje; obrazovanje i kultura; carinska unija; ekonomski odnosi sa inostranstvom; spoljna, bezbednosna i odbrambena politika; finansijske i budžetske odredbe.

---

<sup>421</sup> Radi usklađivanja zakonodavstva s propisima Evropske unije Srbija je do danas donela tri višegodišnja nacionalna programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije. Njihova svrha je da omoguće planiranje i praćenje obuhvata, brzine i kvaliteta procesa usklađivanja. Važno je podsetiti da proces usklađivanja zakonodavstva nije započet 2013. godine i Prvim nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije. Ovi nacionalni programi su suštinski nastavak Nacionalnog programa za integraciju, koji je realizovan u periodu od 2008. do 2012. godine.

<sup>422</sup> Sa opštenje Evropske komisije Evropskom parlamentu i Savetu – Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji {SEC(2011) 1208 final}.

Za usaglašavanje zakonskog okvira sa *acquis communautaire* u oblastima – slobodno kretanje robe; sloboda kretanja radnika; pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga; slobodno kretanje kapitala; javne nabavke; pravo intelektualne svojine; politika konkurencije; finansijske usluge; informaciono društvo i mediji; politika bezbednosti hrane, veterinarska i fitosanitarna zaštita; transportna politika; energetika; socijalna politika i zapošljavanje; transevropske mreže; regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; i zaštita potrošača i zdravlja – procenjeno je da Srbija mora uložiti dodatne napore, naročito da ojača administrativne kapacitete i kapacitete za sprovođenje.

Usklađivanje u oblastima – poljoprivreda i ruralni razvoj; pravosuđe i osnovna prava; pravda, sloboda i bezbednost; i finansijska kontrola – zahtevalo je znatne i kontinuirane napore da se prilagode zakonski i institucionalni okvir.

U Mišljenju je ocenjeno da oblast zaštite životne sredine i klimatskih promena traži dalje koordinisane i kontinuirane aktivnosti na usaglašavanju s pravnim tekovinama EU, kao i na delotvornom sprovođenju propisa. U svetlu predmeta istraživanja ovog rada nalazimo da je značajno predviđanje Komisije da je potpuna usaglašenost s pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena moguća tek dugoročno, i to uz povećani nivo investicija.

Osim usaglašavanja domaćeg pravnog poretka sa *acquis communautaire*, drugi stub arhitekture objedinjavanja dimenzija održivog razvoja i evropskih vrednosti jeste usklađenost međunarodne pomoći sa nacionalnim prioritetima, ugrađen u strateški programski dokument Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć Republici Srbiji za period 2014–2017. godine, sa projekcijama do 2020. godine.

„[...] Strateški cilj ekonomske politike Srbije jeste ubrzanje procesa pristupanja Evropskoj uniji sprovođenjem sistematskih reformi neophodnih za ispunjenje kriterijuma iz Kopenhagena. Postepeno ostvarivanje ovih reformi i približavanje Srbije Evropskoj uniji treba da omogući privlačnije ekonomsko okruženje koje će delovati kao pokretač bržeg ekonomskog razvoja i socijalne kohezije [...] veću usklađenost međunarodne pomoći sa

nacionalnim prioritetima, kako bi donatorske intervencije bile komplementarne nacionalnim prioritetima...“<sup>423</sup>

Najvažniji strateški dokument ekonomskog dijaloga Srbije sa Evropskom unijom – Program ekonomskih reformi – kojim se Srbija priprema za učešće u procesu ekonomskog i fiskalnog nadzora država članica (trenutno važeći za period 2020–2022), targetira obezbeđenje održivog i inkluzivnog ekonomskog rasta. Iz analize sadržaja zaključujemo da je ovaj program napisan pod direktnim uticajem procesa usvajanja pravnih tekovina Evropske unije.

„[...] ispunjavanje ekonomskih preduslova članstva zacrtanih u *acquis communautaire* [...] ispunjavanje preporuka ekonomskog i finansijskog dijaloga između Evropske unije i Zapadnog Balkana i Turske reflektuje se u reformskim merama i aktivnostima Vlade Srbije...“<sup>424</sup>

Evropska komisija je 2018. godine saopštila da je Srbija potpuno posvećena sprovođenju Agende 2030 i da je njen doprinos ostvarivanju ciljeva održivog razvoja primetan.<sup>425</sup> Dobrovoljni nacionalni izveštaj Srbije o sprovođenju Agende 2030 potvrđuje privrženost društva ključnim principima Agende: *univerzalnosti* po opsegu i primenjivosti u svim zemljama, u svakom kontekstu i u svakom trenutku; *nezaobilaženja* nikoga razvojem tako da ta korist dopre do svih, posebno onih najlišenijih, otklanjanjem na najbolji mogući način neprilika i ranjivosti kojima su izloženi i diskriminacija kojima su pogođeni; *međupovezanosti i nedeljivosti* ukorenjenih u međupovezanosti i nedeljivosti ciljeva održivog razvoja, time što niko odgovoran za njihovo dostizanje ne bira niti jedan od njih, niti neke od njih, već ih u celosti grupno sprovodi bez obzira na to koji su određeni kao prioriteti; *uključivosti* svakog pojedinca bez obzira na rasu, pol, etničku pripadnost ili identitetsko opredeljenje i svakog segmenta društva u doprinošenje njenom ostvarivanju; *partnerstva* različitih zainteresovanih strana za dostizanje ciljeva uspostavljanjem, u svakoj zemlji, njihovih podržavajućih partnerstava za pokretanje, prikupljanje i deljenje znanja i stručnosti, kao i pribavljanje tehnologija i izvora finansiranja.

---

<sup>423</sup> Iz dokumenta Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć (NAD) za period 2014–2017, sa projekcijama do 2020. godine.

<sup>424</sup> Iz Programa ekonomskih reformi za period od 2020. do 2022. godine.

<sup>425</sup> European Commission, Commission Decision C (2014)5872 of 19. 8. 2014 adopting the Indicative Strategy Paper for Serbia for the period 2014–2020, Annex to the Commission Implementing Decision Amending Commission Decision C (2014)5872 of 19. 8. 2014, C(2018) 5064 final, Brussels, 10. 8. 2018, p. 8.

Analizom sadržaja koji prati proces usklađivanja zakonodavstva Srbije sa celokupnim pravnim *acquis communautaire* uočava se izvesna pravilnost, zakonitost u verovanju da je normativno uređenje Evropske unije ne samo presudan mehanizam za održivi razvoj Srbije, već i dominantan argument za jedino moguće ispunjenje vizije Srbije, zaokružene tokom nacionalnih konsultacija o novoj globalnoj razvojnoj agendi Rio + 20, da ona „mora biti mirna i demokratska, socijalno pravedna i rodno ravnopravna, unutargeneracijski i međugeneracijski pravična država, uvažavanih i negovanih različitosti, u kojoj svaki stanovnik ostvaruje pravo na dobrobit i prosperitet i lično uživa podsticanje i zaštićenost dostojanstva i slobodu izbora životnih mogućnosti“.<sup>426</sup>

Kriterijumi iz 1993. godine (kriterijumi iz Kopenhagena) čine set kriterijuma koje država mora da ispuni da bi postala članica Unije. Obuhvataju tri grupe krovnih kriterijuma:

1. politički – stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina;
2. ekonomski – funkcionalna tržišna ekonomija koja je sposobna da se nosi sa konkurencijom i tržišnim pritiscima unutar Unije;
3. pravni – sposobnost preuzimanja obaveza koje proizlaze iz članstva, uključujući privrženost ciljevima političkog, ekonomskog i monetarnog jedinstva.

Ovim kriterijumima je nakon dve godine Evropski savet dodao i četvrti – usvajanje pravnih tekovina Evropske unije i uspostavljanje institucionalnog i administrativnog kapaciteta za sprovođenje zakonodavstva. Time je kriterijum efikasnosti usklađivanja zakonodavstva države kandidata sa *acquis communautaire* postavljen, u procesnom smislu, na pijedestal uslova za članstvo u Evropskoj uniji.

Činjenica je da uslovi za pristupanje Srbije Evropskoj uniji nisu faktori koji direktno ili neposredno deluju na razvojni modalitet Srbije i kreiraju ga, ali s obzirom na to da je njihovo ispunjenje neophodno za finalizaciju pregovaračkog procesa, može se reći da predstavljaju indirektno činioce razvoja zemlje kandidata.

---

<sup>426</sup> United Nations in Serbia, The Serbia We Want: Post-2015 National Consultations in Serbia, Final Report, July 5, 2013.

Izuzetno, u slučaju pravnog kriterijuma – sposobnost preuzimanja obaveza koje proizlaze iz članstva – uočava se da deluje odlučujuće i određujuće u oblasti zaštite životne sredine. Imajući na umu da je usklađivanje s pravnim tekovinama Evropske unije proces usvajanja seta procedura, standarda i mehanizama, dostizanje standarda u oblasti zaštite životne sredine istovremeno je i ostvarenje ciljeva u oblasti zaštite životne sredine, jer dostignuti standard podrazumeva da je postignut određeni kvalitet medijuma životne sredine. Možemo reći da je ovo jedna od specifičnosti pregovaračkog poglavlja 27.

Nedovoljna međusobna koherentnost javnih politika u prošlosti bila je teško premostiv i ograničavajući faktor za veću integrisanost ciljeva održivog razvoja. Od 2014. godine u Srbiji traje sveobuhvatna reforma javne uprave, u okviru koje se posebno odvija reforma upravljanja javnim politikama. Javne politike se u diskursu o evrointegracijama doživljavaju kao aspekt horizontalnih upravnih reformi. U preporukama MAPS misije<sup>427</sup> uočava se sledeća zakonitost: *obezbeđenje koherentnosti politika predstavlja motor napretka u srednjoročnom periodu.*

Istraživanjem odnosa globalnih ciljeva održivog razvoja, procesa evrointegracija Srbije i njenih prioriteta posebno se uviđa značaj cilja održivog razvoja br. 16: mir, pravda i snažne institucije: promovisati miroljubiva i inkluzivna društva za održivi razvoj, obezbediti pristup pravdi za sve i izgraditi efikasne, pouzdane i inkluzivne institucije na svim nivoima. Naime, usklađivanje zakonodavstva Srbije s pravnim tekovinama Evropske unije ne može se posmatrati odvojeno od holističkog procesa usvajanja opštih evropskih vrednosti, a on presudno podrazumeva i uključuje jačanje institucionalnih kapaciteta države na svim nivoima, na čijim osnovama u stvari *in usurpo* počivaju javne politike. Tako, dolazi se do zaključka da Evropska unija efektivnost institucionalnih reformi u Srbiji vezuje, između ostalog, i za ispunjenje potciljeva cilja 16, što se vidi i u Revidiranog indikativnog strateškog dokumenta za Srbiju za instrument prepristupne pomoći za period 2014–2020. godine.<sup>428</sup>

---

<sup>427</sup> MAPS misija (*Mainstreaming, Acceleration and Policy Support* – podrška integrisanju, ubrzanju i merama politike) sprovedena je 2018. godine uz podršku Tima Ujedinjenih nacija u Srbiji, u saradnji sa Delegacijom Evropske unije i Svetskom bankom.

<sup>428</sup> C(2018) 5064 final Annex to the Commission Implementing Decision amending Commission Decision C(2014)5872 of 19. 8. 2014 adopting the Indicative Strategy Paper for Serbia for the period 2014–2020; – Revised Indicative Strategy Paper for Serbia (2014–2020) adopted on 10/08/2018.



Tabela 8 – Potciljevi cilja 16 održivog razvoja i očekivani rezultati od Srbije

Potciljevi cilja 16 održivog razvoja	Očekivani rezultati
16.7: Osigurati odgovorno, inkluzivno, participativno i reprezentativno donošenje odluka na svim nivoima.	Ojačati kapacitete demokratskih institucija (posebno skupštine) za nadzor; ojačati organizacije civilnog društva kao i njihovu saradnju s javnim institucijama.
16.10: Osigurati javni pristup informacijama i zaštitu osnovnih sloboda, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim sporazumima.	Osigurati osnovna prava, zaštitu manjina (Romi, LGBTI osobe); unaprediti pristup pravosuđu; sprovesti antidiskriminacijske politike; poboljšati transparentnost EU medijskih standarda – medijske slobode i pluralizam.
16.3: Promovisati vladavinu prava na nacionalnom i međunarodnom nivou i svima osigurati jednak pristup pravdi.	Unaprediti nezavisnost, nepristrasnost i efikasnost pravosuđa; ojačati profesionalizam sudija, tužilaca i sudskih službenika primenom kriterijuma zasnovanih na zaslugama; smanjiti trajanje postupaka; unaprediti doslednost sudske prakse.
16.5: Značajno smanjiti korupciju i podmićivanje u svim njihovim pojavnim oblicima.	Uspostaviti delotvoran sistem prevencije i borbe protiv korupcije, omogućiti pravni okvir; ojačati kapacitete i unaprediti efikasnost nadležnih tela (pogotovo Agencije za borbu protiv korupcije); uspostaviti delotvoran sistem za zaštitu uzbunjivača.
16.1: Svuda značajno smanjiti sve oblike nasilja i sa njima povezane stope smrtnih slučajeva. 16.2: Okončati zloupotrebu i eksploataciju dece, trgovinu decom i sve oblike nasilja i torture nad decom. 16.4: Do kraja 2030. značajno smanjiti nezakonite tokove novca i oružja, poboljšati pronalaženje i vraćanje ukradene imovine i boriti se protiv svih oblika organizovanog kriminala.	Primeniti integrisani pristup organizovanom kriminalu; unaprediti kapacitet policije za istrage; uspostaviti centralizovani sistem za prikupljanje podataka za krivične istrage; poboljšati međuagencijsku saradnju; poboljšati zaštitu svedoka u predmetima organizovanog kriminala i žrtava krijumčarenja ljudima; primeniti pristup zasnovan na integrisanom upravljanju granicama i unaprediti sisteme za procenu rizika, prikupljanje podataka i baze podataka.
16.6: Razviti delotvorne, odgovorne i transparentne institucije na svim nivoima.	Poboljšati koordinaciju u okviru reformi javne uprave i uspostaviti sistem za koordinaciju politika,

Potciljevi cilja 16 održivog razvoja	Očekivani rezultati
16.9: Do kraja 2030. za sve obezbediti zakonski identitet, uključujući registraciju prilikom rođenja.	planiranje i razvoj; uspostaviti sistem državne uprave zasnovan na zaslugama; unaprediti rukovođenje javnom upravom upravljanje pružanjem usluga; osnažiti makroekonomsku stabilnost kroz multilateralan nadzor i sprovođenje programa ekonomskih reformi; reformisati upravljanje javnim finansijama; reformisati carinu, poresku upravu i statistiku da bi se ispunili uslovi iz <i>acquis</i> .

Srž pristupnih pregovora je definisanje uslova i načina prihvatanja i primene pravnih tekovina Evropske unije, koje su svrstane u 35 tematskih poglavlja, a to su i pregovaračka poglavlja. Pravne tekovine Evropske unije čine primarno i sekundarno zakonodavstvo, drugi izvori prava i ostali akti. Kao pregovaračka poglavlja definisani su:

1. slobodno kretanje robe,
2. slobodno kretanje radnika,
3. pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga,
4. slobodno kretanje kapitala,
5. javne nabavke,
6. pravo privrednih društava,
7. pravo intelektualne svojine,
8. politika konkurencije,
9. finansijske usluge,
10. informaciono društvo i mediji,
11. poljoprivreda i ruralni razvoj,
12. sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika,
13. ribarstvo,
14. transportna politika,
15. energetika,
16. oporezivanje,
17. ekonomska i monetarna politika,
18. statistika,

19. socijalna politika i zapošljavanje,
20. preduzetništvo i industrijska politika,
21. transevropske mreže,
22. regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata,
23. pravosuđe i osnovna prava,
24. pravda, sloboda i bezbednost,
25. nauka i istraživanje,
26. obrazovanje i kultura,
27. životna sredina,
28. zaštita potrošača i zaštita zdravlja,
29. carinska unija,
30. ekonomski odnosi sa inostranstvom,
31. spoljna, bezbednosna i odbrambena politika,
32. finansijski nadzor,
33. finansijske i budžetske odredbe,
34. institucije,
35. ostalo.

Kao direktne i konkretno merljive koristi po Srbiju i građane od učestvovanja u pregovaračkim poglavljima i njihovom zatvaranju najčešće se ističu:

- ❖ Poglavlje 1 – sloboda kretanja roba: plasiranje robe na evropsko tržište bez prepreka, veća sigurnost proizvoda i kontrola kvaliteta i izbegavanje dvostrukog testiranja;
- ❖ Poglavlje 2 – sloboda kretanja radnika: mobilnost na tržištu rada, pravo na jednaku socijalnu zaštitu i sva prava iz radnog odnosa i prava za članove porodice radnika da mu se pridruže i primaju porodičnu naknadu;
- ❖ Poglavlje 3 – pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga: prekogranično pružanje usluga, osnivanje preduzeća, mogućnost poslovnog nastanjanja, priznavanje stručnih kvalifikacija iz matične države;
- ❖ Poglavlje 4 – slobodno kretanje kapitala: liberalizovano tržište kapitala, liberalizovano tržište nekretnina, prekogranična plaćanja u okviru RU izjednačena sa plaćanjima unutar matične države i suzbijanje pranja novca i finansiranja terorizma;

- ❖ Poglavlje 5 – javne nabavke: pristup javnim nabavkama u Evropskoj uniji pod jednakim uslovima, transparentnost i smanjenje korupcije, smanjenje troškova i pojednostavljenje procesa uz elektronske servise javnih nabavki i dostupnost javnih nabavki za mala i srednja preduzeća;
- ❖ Poglavlje 6 – pravo privrednih društava: poboljšani uslovi poslovanja, jednak tretman na tržištu EU, pojednostavljene procedure i novi oblici privrednih subjekata;
- ❖ Poglavlje 7 – pravo intelektualne svojine: veća pravna sigurnost, stimulacija stvaralaštva, ubrzanje tehnološkog razvoja i suzbijanje piraterije;
- ❖ Poglavlje 8 – konkurencija: ravnopravna tržišna utakmica, restrukturiranje javnih preduzeća, niže cene i zaštita potrošača i sprečavanje zloupotreba na tržištu;
- ❖ Poglavlje 9 – finansijske usluge: stabilan i integrisan finansijski sistem, raznovrsnija ponuda usluga na tržištu i sigurnost korisnika finansijskih usluga;
- ❖ Poglavlje 10 – informaciono društvo i mediji: pristupačnije usluge mobilne telefonije i rominga, zaštita maloletnika od neprimerenih medijskih sadržaja, digitalizacija, jedinstveni broj za hitne službe 112 i elektronski potpis;
- ❖ Poglavlje 11 – poljoprivreda i ruralni razvoj: podrška ruralnim područjima, direktna plaćanja poljoprivrednicima, pristup evropskom tržištu, elektronska baza poljoprivrednih podataka, organizacije poljoprivrednih proizvođača i mogućnost lakšeg planiranja u poljoprivredi;
- ❖ Poglavlje 12 – bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika: veća bezbednost hrane, praćenje hrane „od farme do trpeze“, izvoz srpskih proizvoda na evropsko tržište bez posebnih kontrola, tradicionalni proizvodi se i dalje mogu proizvoditi i kontrolisana upotreba pesticida;
- ❖ Poglavlje 13 – ribarstvo: kontrola nelegalnog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova, sertifikat o ulovu i podsticaji za unapređenje i očuvanje ribnjaka;
- ❖ Poglavlje 14 – transport: povećanje bezbednosti putnika, povoljnije cene i veći kvalitet transporta, nadzor nad radnim vremenom vozača i naknada štete putnicima usled različitih nepredviđenih okolnosti;
- ❖ Poglavlje 15 – energetika: sigurno snabdevanje energijom, orijentacija ka obnovljivim izvorima energije i korišćenje evropskih fondova za održivu energetiku;


















- ❖ Poglavlje 16 – porezi: koordinacija poreskih sistema, elektronsko praćenje akcizne robe i kodeks ponašanja između država prilikom oporezivanja;
- ❖ Poglavlje 17 – ekonomska i monetarna politika: zabrana privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama, potpuno nezavisna Narodna banka Srbije, poštovanje kriterijuma za usvajanje evra, po ispunjenju istih, pristupanje evrozoni i strateško planiranje finansija;
- ❖ Poglavlje 18 – statistika: mogućnost upoređivanja podataka i kvalitetnije procene stanja u društvu i državi;
- ❖ Poglavlje 19 – socijalna politika i zapošljavanje: poboljšanje sistema socijalne zaštite, povećanje obrazovnog nivoa radne snage, postizanje visoke stope zaposlenosti i zabrana diskriminacije prilikom zapošljavanja;
- ❖ Poglavlje 20 – preduzetništvo i industrijska politika: razvoj konkurentnosti malog i srednjeg preduzetništva, podstrek za preduzetništvo mladih i restrukturisanje javnih preduzeća;
- ❖ Poglavlje 21 – transevropske mreže: kvalitetna i moderna infrastruktura i finansijska podrška EU;
- ❖ Poglavlje 22 – regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata: korišćenje strukturnih fondova i decentralizacija upravljanja sredstvima;
- ❖ Poglavlje 23 – pravosuđe i osnovna prava: nezavisno, nepristrasno, efikasno, odgovorno i profesionalno pravosuđe, suđenje u razumnom roku, borba protiv korupcije i puna zaštita ljudskih i manjinskih prava;
- ❖ Poglavlje 24 – pitanja pravde, slobode i bezbednosti: veća bezbednost građana Srbije, mogućnost slobodnog kretanja kroz EU, smanjenje stope prekograničnog kriminala, trgovine drogom, oružjem i ljudima i borba protiv terorizma;
- ❖ Poglavlje 25 – nauka i istraživanje: učešće u brojnim naučnim programima, podstrek za inovacije i istraživanja i mobilnost istraživača;
- ❖ Poglavlje 26 – obrazovanje i kultura: unapređenje obrazovnog sistema, školske infrastrukture, kvalifikacija nastavnog osoblja, studiranje na evropskim univerzitetima pod jednakim uslovima, mobilnost mladih i studenata i programi razmene i volontiranja;
- ❖ Poglavlje 27 – životna sredina i klimatske promene: održiv sistem zaštite životne sredine, čistiji vazduh i voda, zaštita flore i faune i integralni sistem upravljanja otpadom (sistem


















hijerarhije upravljanja otpadom – prevencija, reciklaža i ponovna upotreba pre odlaganja na deponije);

- ❖ Poglavlje 28 – zaštita potrošača i zaštita zdravlja: visok stepen bezbednosti proizvoda, bolja zaštita potrošača, korišćenje sistema za brzo upozoravanje o nebezbednim proizvodima, unapređen sistem javnog zdravlja, sistem ranog otkrivanja raka, transplantacija organa i ograničeno korišćenje duvana;
- ❖ Poglavlje 29 – carinska unija: ukidanje carina sa članicama EU, jednake carinske stope na uvoz iz trećih država, jeftiniji proizvodi i elektronski sistem carine;
- ❖ Poglavlje 30 – ekonomski odnosi sa inostranstvom: pristupanje režimu sa preko 200 potpisanih sporazuma o slobodnoj trgovini, pristup novim tržištima i zajednički nastup sa državama EU ka trećim tržištima;
- ❖ Poglavlje 31 – spoljna, bezbednosna i odbrambena politika: sprečavanje trgovine oružjem, učešće u civilnim i vojnim misijama, učešće u radu Evropske službe za spoljno delovanje i širenje diplomatsko-konzularne mreže;
- ❖ Poglavlje 32 – finansijski nadzor: uspešnije, efektivnije i odgovornije trošenje budžeta, više kontrolnih mehanizama, nezavisna vrhovna revizorska institucija i suzbijanje nepravilnosti i prevara u korišćenju finansijskih sredstava;
- ❖ Poglavlje 33 – finansijske i budžetske odredbe: postavlja se osnova za relaciju do budžeta EU, uz dobru pripremu, Srbija bi mogla da bude „neto primalac“ iz budžeta EU;
- ❖ Poglavlje 34 – institucije: predstavnici Srbije učestvovali u radu institucija EU, građani Srbije biće u mogućnosti da glasaju na izborima za Evropski parlament, srpski jezik i ćirilica kao zvaničan jezik i zvanično pismo EU.

Naredna tabela je pokušaj sagledavanja postojanja (mogućih) korelacija i uticaja ispunjavanja pregovaračkih poglavlja na odnos Republike Srbije prema ostvarivanju Agende 2030 i novih globalnih ciljeva održivog razvoja.

Tabela 9 – Međusobni uticaji pregovaračkih poglavlja Srbije i globalnih ciljeva održivog razvoja

Pregovaračka poglavlja / Ciljevi održivog razvoja																			
1.	Slobodno kretanje robe	*	*							*		*							*
2.	Slobodno kretanje radnika	*							*	*		*							
3.	Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga	*	*						*	*		*							
4.	Slobodno kretanje kapitala								*	*		*							*
5.	Javne nabavke								*	*		*							
6.	Pravo privrednih društava								*			*							*
7.	Pravo intelektualne svojine										*								
8.	Politika konkurencije								*			*							
9.	Finansijske usluge										*	*							*
10.	Informaciono društvo i mediji								*			*							*
11.	Poljoprivreda i ruralni razvoj	*	*				*	*				*	*	*	*	*			
12.	Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	*	*									*				*			
13.	Ribarstvo		*													*			
14.	Transportna politika							*		*		*	*	*		*			
15.	Energetika	*					*	*				*	*	*	*	*			*
16.	Oporezivanje										*								*
17.	Ekonomska i monetarna politika	*									*	*							*
18.	Statistika										*								*
19.	Socijalna politika i zapošljavanje	*				*			*	*									

Pregovaračka poglavlja / Ciljevi održivog razvoja																		
20.	Preduzetništvo i industrijska politika								*				*			*		*
21.	Transevropske mreže								*	*			*					*
22.	Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata		*						*	*	*					*		*
23.	Pravosuđe i osnovna prava	*									*							*
24.	Pravda, sloboda i bezbednost	*									*							*
25.	Nauka i istraživanje								*			*			*			*
26.	Obrazovanje i kultura					*						*		*	*			
27.	Životna sredina	*					*	*				*	*	*	*	*		*
28.	Zaštita potrošača i zaštita zdravlja	*	*	*														*
29.	Carinska unija								*			*				*		
30.	Ekonomski odnosi sa inostranstvom										*							
31.	Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika											*				*	*	
32.	Finansijski nadzor								*		*					*		*
33.	Finansijske i budžetske odredbe								*		*			*				*
34.	Institucije			*		*			*		*	*				*	*	*
35.	Ostalo										*							



*Tabela 9, između ostalog, ukazuje na širok obuhvat i jak intenzitet odnosa i uticaja na ciljeve održivog razvoja upravo onih poglavlja koja se mogu direktno dovesti u funkcionalnu korelaciju sa zelenim rastom: zaštita životne sredine, energetika, poljoprivreda i ruralni razvoj i transportna politika.*

Prema Nacionalnoj strategiji za uključivanje Srbije u mehanizam čistog razvoja, čist razvoj je održiv razvoj. U sektoru upravljanja vodama – cilj održivog razvoja br. 6 – kroz mehanizme čistije proizvodnje i cirkularne ekonomije moguća je afirmacija recirkulacije i ponovne upotrebe vode, pogotovo u industriji (što je zahtev cilja održivog razvoja br. 9), ali i u poljoprivredi, u skladu sa novim pravilima Evropske unije za ponovnu upotrebu vode u poljoprivredi (veza sa ciljem održivog razvoja br. 2), kao i razvoj kanalizacionih sistema sa funkcijom ponovne upotrebe otpadnih voda i implementacija ekosistemskih rešenja, pogotovo u ruralnim područjima, što bi imalo efekat na javno zdravlje (uticaj na cilj održivog razvoja br. 3). Procene govore o potrebi ulaganja oko 20 milijardi evra u naredne dve decenije za razvoj i efikasno upravljanje u sektoru voda, oko šest milijardi evra za dostizanje standarda Evropske unije u upravljanju vodama, od čega oko četiri milijarde evra samo za implementaciju Direktive o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda. Ovo su i preduslovi efikasne zaštite i obnove vodno povezanih ekosistema u Srbiji i prekograničnih u regionu (disperzija uticaja na cilj održivog razvoja br. 14).

Skrining je analitički pregled usklađenosti zakonodavstva zemlje kandidata sa pravnim tekovinama Evropske unije. Čine ga eksplanatorni i bilateralni skrining i izveštaj o skriningu. Eksplanatornim skriningom Evropska unija predstavlja svoj pravni okvir za određene oblasti politike po poglavljima državi kandidatu. Tokom bilateralnog skrininga zemlja kandidat predstavlja svoj pravni okvir i procenjuje njegovu usklađenost sa *acquis*, a to čini na osnovu skrining liste i pitanja, koje dobija od Evropske komisije. Izveštaj o skriningu za svako pregovaračko poglavlje sadrži ocenu stepena usklađenosti zakonodavstva države kandidata s pravnim tekovinama EU i preporuke za dalje usklađivanje.

Izveštaji o skriningu, koji su se završili 2015, za ova četiri poglavlja daju pravac analitičkog pregleda dva pravna okvira. Iz uvodnih delova ovih skrininga saznaje se i o važnosti javnih politika (možemo ih nazvati zelenim politikama) u ovim sektorima po održivi razvoj države, pa i regiona.

Iz skrininga poglavlja 27: Cilj politika u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena jeste podsticanje održivog razvoja, prelazak na privredu efikasnih resursa, niske emisije gasova i otpornu na klimatske promene, kao i privredu zaštite životne sredine za sadašnje i buduće generacije. Glavna načela pravnih tekovina pokrivenih ovim poglavljem jesu sledeća aktivnost i prevencije, načelo „zagađivač plaća“, borba protiv nanošenja štete životnoj sredini u samom izvoru, zajednička odgovornost, integrisanje akcija u pogledu zaštite životne sredine, adaptacija na klimatske promene, povećanje otpornosti na katastrofe i druge politike. Pravne tekovine u ovom poglavlju obuhvataju više od 200 pravnih akata, koji pokrivaju horizontalno zakonodavstvo, kvalitet voda i vazduha, upravljanje otpadom, zaštitu prirode, kontrolu industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima, hemikalije, buku, civilnu zaštitu i klimatske promene.

Iz skrininga poglavlja 15: Ciljevi energetske politike su konkurentnost, bezbednost snabdevanja i održivost. Pravne tekovine o energetici sastoje se od pravila i politika koje se prvenstveno tiču konkurencije i državne pomoći, uključujući i sektor uglja, uslova za jednak pristup resursima za potrebe traženja, istraživanja i proizvodnje u sektoru ugljovodonika, unutrašnjeg energetskog tržišta, nuklearne energije i nuklearne sigurnosti i zaštite od zračenja, kao i promovisanja obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti. Podsticanje obnovljive energije i energetske efikasnosti čini deo agende Evropa 2020. Pravne tekovine koje se tiču energetske efikasnosti zahtevaju mere koje imaju za cilj povećanje efikasnosti na svim nivoima energetskog lanca: proizvodnji, transformaciji, distribuciji i potrošnji. Mere su prvenstveno usmerene na sektore građevinarstva i energetske usluge, gde je potencijal za uštedu najveći.

Iz skrininga poglavlja 11: Pravne tekovine o poljoprivredi i ruralnom razvoju obuhvataju veliki broj obavezujućih pravila, od kojih se mnoga direktno primenjuju. Odgovarajuća primena i delotvorno izvršavanje ovih pravila od strane efikasne državne uprave suštinski značajni za funkcionisanje zajedničke poljoprivredne politike. Ovo zahteva osnivanje agencije za plaćanje i uspostavljanje sistema za upravljanje i kontrolu, kao što je Integrisani sistem upravljanja i kontrole, i obezbeđivanje kapaciteta za sprovođenje programa ruralnog razvoja. Države članice moraju biti sposobne da primene zakonodavstvo na šeme direktne podrške i zajedničku organizaciju tržišta za različite poljoprivredne proizvode.

Iz skrininga poglavlja 14: Transportna politika teži postizanju održive mobilnosti, kombinovanjem konkurentnosti Evrope sa dobrobiti njenih građana, doprinoseći tako većoj bezbednosti, sigurnosti i većim pravima. Ona je suštinska komponenta strategije Evropa 2020 i doprinosi socijalnoj i

teritorijalnoj koheziji. Ciljevi transportne politike su: unapređenje funkcionisanja unutrašnjeg tržišta promovisanjem bezbednog, konkurentnog, efikasnog sa aspekta korišćenja resursa, neškodljivog po životnu sredinu, prilagođenog korisniku i efektivno integrisanog transportnog sistema, koji nudi visok nivo održive mobilnosti širom Unije, štiti životnu sredinu, promoviše rad i standarde u pogledu stručnih kvalifikacija za ovaj sektor i štiti bezbednost i sigurnost građana. Održiva transportna politika zahteva integrisani, interoperabilni i međusobno povezani transportni sistem, koji zadovoljava ekonomske i socijalne potrebe društva i potrebe u oblasti zaštite životne sredine.

Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu,<sup>429</sup> dobar nivo pripremljenosti i napredak u usklađivanju s pravnim tekovinama Evropske unije se ostvaruje u transportnoj politici i poljoprivredi, ograničen napredak u oblasti energetike, dok politikama u oblasti životne sredine i klimatskih promena tek treba posvetiti adekvatnu pažnju.

Međunarodna agencija za energetiku tvrdi da u odsustvu adekvatne regulacije i javnih politika čak 2/3 potencijala ekonomskih koristi od energetske efikasnosti ostaje neiskorišćeno.

Krajnji cilj usklađivanja zakonodavstva i sektorske politike u oblasti energetike s pravnim tekovinama Evropske unije jeste pristup građana Srbije pouzdanoj i održivoj energiji.

U okviru pristupnih pregovora do 2020. otvoreno je ukupno 18 poglavlja (slobodno kretanje kapitala; javne nabavke; pravo privrednih društava; pravo intelektualne svojine; ribarstvo; ekonomska i monetarna politika; finansijske usluge; statistika; preduzetništvo i industrijska politika; pravosuđe i osnovna prava; pravda, sloboda, bezbednost; nauka i istraživanje; obrazovanje i kultura; carinska unija; ekonomski odnosi sa inostranstvom; finansijska kontrola; finansijske i budžetske odredbe; i poglavlje 35), od kojih su dva privremeno zatvorena (nauka i istraživanje i obrazovanje i kultura). Srbija je dostavila pregovaračke pozicije za poglavlja 2, 4, 9 i 21, i pozvana je da isto učini za poglavlja 3, 10, 14, 27 i 28.

Imajući u vidu celinu procesa evrointegracija, pristupnih pregovora i usklađivanja zakonodavstva s pravnim tekovinama Evropske unije, može se zaključiti da zabrinjavajuće stanje u oblasti

---

<sup>429</sup> Radni dokument Komisije – Republika Srbija Izveštaj za 2019. godinu *koji prati* Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona – Saopštenje o politici proširenja EU za 2019. godinu {COM(2019)260 konačni}

vladavine prava<sup>430</sup> predstavlja jedan od značajnih ograničavajućih institucionalnih faktora održivog razvoja i zelenog rasta u Srbiji.

U analizi „Zelene javne nabavke“, sprovedenoj u okviru UNDP projekta „Unapređenje mehanizama odgovornosti u javnim finansijama“ 2015. godine,<sup>431</sup> potvrđuje se da javni sektor ima značajan uticaj na životnu sredinu i privredu, a da su zelene javne nabavke u praksi teško izvodljive na svim nivoima bez političke podrške i dobrog zakonodavnog okvira. *To znači da je društveni sistem zasnovan na vladavini prava održivog razvoja ključna pokretačka snaga ne samo opštih društvenih procesa već, u ovom slučaju konkretno, implementacije zelenih javnih nabavki, jer može direktno afirmisati pozitivnu promenu načina vođenja postupaka javnih nabavki od strane nadležnih službi i činovnika.*

Posledice izostanka koherentnog, sveobuhvatnog, kvalitetnog normativnog uređenja oblasti zelene ekonomije u Srbiji, što se da uočiti i zaključiti iz sprovedene komparativne analize, možemo izjednačiti sa društvenim preprekama održivosti, uz konstataciju da je neefikasna regulacija najskuplja regulacija. Kao neke od važnijih opštih prepreka u smislu održivog razvoja mogu se izdvojiti sledeće:

- nema simbioze između zasebnih sektorskih strateških okvira;
- klimatska politika je nekoherentna, resursno neefikasna;
- cirkularna ekonomija ostaje nezaokružena;
- izostaju kvalitetne industrijske politike, industrije nisu povezane;
- dekarbonizacija društva se ne odvija;
- pritisak na biološki diverzitet, ekosisteme i prirodne vrednosti raste;
- tržište inovacija ne galopira;
- „zeleni“ poslovi se ne generišu;
- poslovni ambijent nije dovoljno predvidiv;
- ekološko-ekonomski instrumenti za razvoj zelene, cirkularne, niskougljenične ekonomije, zeleni rast i dekarbonizaciju društva nisu obezbeđeni;
- tržište proizvodi neprihvatljivo velike količine otpada;

---

<sup>430</sup> Prema Redovnim polugodišnjim izveštajima Evropske komisije o stanju vladavine prava u Srbiji – Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia.

<sup>431</sup> Zelene javne nabavke. Uprava za javne nabavke Republike Srbije, 2015.

- javne politike su neubedljive i neodržive;
- otpornost društva na postojeće i buduće poremećaje i krize stagnira;
- participacija građana je ograničena, stručne javnosti prividna, kao i dometi nauke.

Kao prepreke većoj ostvarivosti ciljeva održivog razvoja u Srbiji iz šire ekonomske sfere, čiji je zajednički imenitelj manjak (čitaj: nedovoljnost), a koje su odreda posledica odsustva i/ili slabe<sup>432</sup> prisutnosti kohezivnih pravnih rešenja i politika zelenog rasta na nacionalnom nivou, što je i pokazano komparativnom analizom, mogu se identifikovati sledeće:

- nedovoljna afirmacija koncepta održivog socijalnog preduzetništva;
- nedovoljno podsticanje uslova za razvoj preduzetništva i preduzetništva mladih;
- nedovoljna finansijska podrška aktivnim politikama tržišta rada;
- nedovoljna povezanost obrazovnog sistema sa potrebama Strategije EU2020;
- nedovoljna unapređenost poslovnog okruženja zasnovanog na znanju i inovacijama;
- nedovoljan doprinos privatnog sektora i izvoza u BDP;
- nedovoljno razvijena poljoprivredna infrastruktura i proizvodi koji stvaraju dodatnu vrednost;
- nedovoljan nivo ozelenjenosti privrede;
- nedovoljan razvoj inovativnih politika za zelene tehnologije;
- nedovoljna funkcionalna povezanost naučno-tehnološkog i poslovno-privrednog sektora;
- nedovoljna zastupljenost JPP.

*Radi uspostavljanja istinske vladavine prava, u čijoj je osnovi pravna sigurnost (možemo reći i predvidivost) kao primarni kriterijum usklađenosti političko-pravnog poretka države s pravnim tekovinama Evropske unije, pod plaštom nove kulture održivosti i uticajem procesa usklađivanja s pravnim tekovinama Evropske unije, Srbija u prethodnom periodu počinje rad na donošenju važnih zakonskih i strateških akata. Motiv je nesumnjivo bilo i siromaštvo politika, što se uočava i iz tabele 10, kao i njihova nekoherentnost.*

---

<sup>432</sup> Tumačiti u smislu nedovoljno a firmišuće, podstičuće, podržavajuće, na građivane; u smislu one koja ne pravi kvantitativnu razliku, one čije postojanje sem izrazito normativnog nema praktičnu snagu, niti dejstvo.

Tabela 10 – Veza ciljeva održivog razvoja, strateških okvira Evropske unije i Srbije za održivi razvoj i pregovaračkih poglavlja

<i>Ciljevi održivog razvoja</i>	<i>Strateški okvir Evropske unije za održivi razvoj</i>	<i>Pregovaračka poglavlja</i>	<i>Strateški okvir Srbije za održivi razvoj</i> <sup>433</sup>
1 – Svet bez siromaštva: okončati siromaštvo svuda i u svim oblicima	<p>Strategija Evropa 2020</p> <p>Strategija o invaliditetu</p> <p>Zajednička poljoprivredna politika</p> <p>Zajednička politika ribarenja</p> <p>Politika civilne zaštite</p> <p>Evropska platforma protiv siromaštva</p> <p>Strategija razvoja Jugoistočne Evrope</p>	<p>2 – slobodno kretanje radnika, 19 – socijalna politika i zapošljavanje, 23 – pravosuđe i osnovna prava, 26 – obrazovanje i kultura</p>	<p>Strategija zapošljavanja</p> <p>Strategija razvoja obrazovanja</p> <p>Strategija za unapređenje položaja Roma</p> <p>Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike</p> <p>Program upravljanja rizikom od elementarnih nepogoda</p>
2 – Svet bez gladi: okončati glad, postići bezbednost hrane i poboljšanu ishranu i promovisati održivu poljoprivredu	<p>Zajednička poljoprivredna politika</p> <p>Zajednička politika ribarenja</p> <p>Program Hrana 2030</p> <p>Sedmi akcioni plan za životnu sredinu</p>	<p>2 – slobodno kretanje radnika, 19 – socijalna politika i zapošljavanje, 23 – pravosuđe i osnovna prava, 26 – obrazovanje i kultura</p>	<p>Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja</p>

<sup>433</sup> Data su samo dokumenta koja važe u momentu pisanja ovog rada.

<i>Ciljevi održivog razvoja</i>	<i>Strateški okvir Evropske unije za održivi razvoj</i>	<i>Pregovaračka poglavlja</i>	<i>Strateški okvir Srbije za održivi razvoj<sup>433</sup></i>
	<p>Strategija biodiverziteta</p> <p>Klimatsko-energetski okvir 2030</p> <p>Evropski zeleni dogovor</p>		
<p>3 – Dobro zdravlje: obezbediti zdrav život i promovisati blagostanje za ljude svih generacija</p>	<p>Strategija Zdravlje 2020</p> <p>Treći program za zdravlje 2014–2020.</p> <p>Strategija za mlade</p> <p>Strategija o invaliditetu</p> <p>Evropska socijalna povelja</p> <p>Talinska deklaracija „Zdravstveni sistemi za zdravlje i blagostanje“</p> <p>Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv medicinskih proizvoda i ostalih zločina koji ugrožavaju javno zdravlje</p>	<p>28 – zaštita potrošača i zaštita zdravlja</p>	<p>Strategija o sprečavanju zloupotrebe droga</p> <p>Strategija podsticanja rađanja</p> <p>Nacionalni program prevencije štetne upotrebe alkohola i alkoholom uzrokovanih poremećaja</p> <p>Nacionalni program za retke bolesti</p>

<i>Ciljevi održivog razvoja</i>	<i>Strateški okvir Evropske unije za održivi razvoj</i>	<i>Pregovaračka poglavlja</i>	<i>Strateški okvir Srbije za održivi razvoj</i> <sup>433</sup>
	Strategija za borbu protiv droga		
4 – Kvalitetno obrazovanje: obezbediti inkluzivno i kvalitetno obrazovanje i promovisati mogućnosti celoživotnog učenja	Strategija Evropa 2020  Agenda za nove veštine – strateški okvir za obrazovanje i obuke  ERASMUS+ programi	26 – obrazovanje i kultura	Strategija razvoja obrazovanja  Strategija za unapređenje položaja Roma  Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom
5 – Rodna ravnopravnost: postići rodnu ravnopravnost i osnažiti sve žene i devojčice	Strategija Evropa 2020  Strategija rodne ravnopravnosti	2 – slobodno kretanje radnika, 19 – socijalna politika i zapošljavanje, 23 – pravosuđe i osnovna prava, 26 – obrazovanje i kultura	Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost  Strategija obrazovanja  Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima
6 – Čista voda i sanitarni uslovi: obezbediti sanitarne uslove i pristup pijaćoj vodi za sve	Strategija Evropa 2020  Sedmi akcioni plan za životnu sredinu  Zajednička poljoprivredna politika	27 – životna sredina	Strategija upravljanja vodama na teritoriji Srbije



<i>Ciljevi održivog razvoja</i>	<i>Strateški okvir Evropske unije za održivi razvoj</i>	<i>Pregovaračka poglavlja</i>	<i>Strateški okvir Srbije za održivi razvoj</i> <sup>433</sup>
7 – Dostupna i obnovljiva energija: osigurati pristup dostupnoj, pouzdanoj, održivoj i modernoj energiji za sve	<p>Strategija Evropa 2020</p> <p>Strategija Energetske zajednice</p> <p>Klimatsko-energetski paket 2030</p> <p>Integrirani strateški energetsko-tehnološki plan (SET Plan)</p> <p>Program „Plavi rast“</p> <p>Zajednička poljoprivredna politika</p> <p>Evropski zeleni dogovor</p> <p>Nova industrijska strategija</p>	27 – životna sredina	<p>Strategija razvoja energetike</p> <p>Akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije</p>
8 – Dostojanstven rad i ekonomski rast: promovisati inkluzivan i održiv ekonomski rast, zaposlenost i dostojanstven rad za sve	<p>Strategija Evropa 2020</p> <p>Strateška agenda Unije u vremenima promena</p> <p>Investicioni plan za Evropu</p>	1 – slobodno kretanje robe, 2 – slobodno kretanje radnika, 4 – slobodno kretanje kapitala, 9 – finansijske usluge, 17 – ekonomska i monetarna	<p>Strategija industrijskog razvoja</p> <p>Strategija pametne specijalizacije</p>

<i>Ciljevi održivog razvoja</i>	<i>Strateški okvir Evropske unije za održivi razvoj</i>	<i>Pregovaračka poglavlja</i>	<i>Strateški okvir Srbije za održivi razvoj</i> <sup>433</sup>
	Paket cirkularne ekonomije Evropski okvir za nauku i inovacije – Horizont 2020 Sedmi akcioni plan za životnu sredinu Strategija razvoja Jugoistočne Evrope Zajednička poljoprivredna politika Zajednička politika ribarenja Program „Plavi rast“ Nova industrijska strategija Evropski zeleni dogovor	politika, 19 – socijalna politika i politika zapošljavanja, 20 – preduzetništvo i industrijska politika, 25 – nauka i istraživanje, 26 – obrazovanje i kultura	Strategija za podršku malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti Program ekonomskih reformi Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije Strategija razvoja kulture Strategija zapošljavanja Strategija za mlade Strategija razvoja obrazovanja Strategija razvoja turizma
9 – Industrija, inovacije i infrastruktura: izgraditi prilagodljivu infrastrukturu,	Investicioni plan za Evropu „Horizont 2020“	9 – finansijske usluge, 10 – informaciono društvo i mediji, 14 – transportna	Strategija transporta Strategija razvoja vodnog saobraćaja

<i>Ciljevi održivog razvoja</i>	<i>Strateški okvir Evropske unije za održivi razvoj</i>	<i>Pregovaračka poglavlja</i>	<i>Strateški okvir Srbije za održivi razvoj</i> <sup>433</sup>
promovisati održivu industrijalizaciju i podsticati inovativnost	<p>Politika transevropskih mreža</p> <p>Strategija Energetske zajednice</p> <p>Programi ruralnog razvoja</p> <p>Zajednička poljoprivredna politika</p> <p>Paket cirkularne ekonomije</p> <p>Klimatsko-energetski okvir 2030</p> <p>Evropski zeleni dogovor</p> <p>Nova industrijska strategija</p> <p>Akcioni plan za cirkularnu ekonomiju</p>	<p>politika, 15 – energetika, 20 – preduzetništvo i industrijska politika, 21 – transevropska mreža, 25 – nauka i istraživanje</p>	<p>Strategija razvoja energetike</p> <p>Strategija za podršku malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti</p> <p>Strategija naučnog i tehnološkog razvoja</p> <p>Strategija razvoja elektronskih komunikacija</p> <p>Strategija razvoja informacionog društva</p> <p>Plan za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte do 2030.</p>
10 – Smanjenje nejednakosti: smanjiti nejednakost između i unutar država	<p>Strategija Evropa 2020</p> <p>Agenda za migracije</p>	<p>2 – slobodno kretanje radnika, 19 – socijalna politika i zapošljavanje, 23 –</p>	<p>Strategija za socijalno uključivanje Roma</p>

<i>Ciljevi održivog razvoja</i>	<i>Strateški okvir Evropske unije za održivi razvoj</i>	<i>Pregovaračka poglavlja</i>	<i>Strateški okvir Srbije za održivi razvoj</i> <sup>433</sup>
	<p>Agenda za nove veštine</p> <p>Politika civilne zaštite</p> <p>Evropski zeleni dogovor</p>	<p>pravosuđe i osnovna prava, 26 – obrazovanje i kultura</p>	<p>Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije</p> <p>Strategija reforme javne uprave</p> <p>Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike</p> <p>Program ekonomskih reformi</p>
<p>11 – Održivi gradovi i zajednice: učiniti gradove i ljudska naselja inkluzivnim, bezbednim, prilagodljivim i održivim</p>	<p>Teritorijalna agenda 2020</p> <p>Urbana agenda</p> <p>Sedmi akcioni plan za životnu sredinu</p> <p>Paket za čist vazduh</p> <p>Paket cirkularne ekonomije</p> <p>Strategija zelene infrastrukture</p> <p>Klimatsko-energetski okvir 2030</p>	<p>27 – životna sredina</p>	<p>Strategija socijalnog stanovanja</p> <p>Strategija održivog i integralnog urbanog razvoja</p> <p>Strategija bezbednosti saobraćaja na putevima</p> <p>Strategija razvoja kulture</p> <p>Program upravljanja rizikom od elementarnih nepogoda</p>

<i>Ciljevi održivog razvoja</i>	<i>Strateški okvir Evropske unije za održivi razvoj</i>	<i>Pregovaračka poglavlja</i>	<i>Strateški okvir Srbije za održivi razvoj</i> <sup>433</sup>
	<p>Akcioni plan za smanjenje rizika od katastrofa na osnovu Sendaj okvira</p> <p>Evropski zeleni dogovor</p> <p>Nova industrijska strategija</p>		
12 – Odgovorna potrošnja i proizvodnja: obezbediti održive oblike potrošnje i proizvodnje	<p>Strategije Energetske zajednice</p> <p>Sedmi akcioni plan za životnu sredinu</p> <p>Strategija šumarstva</p> <p>Paket cirkularne ekonomije</p> <p>Okvir REACH (Politika o hemikalijama)</p> <p>Politika industrijske digitalizacije</p> <p>Zajednička poljoprivredna politika (Okvir za organsku proizvodnju)</p>	27 – životna sredina	<p>Strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara</p> <p>Akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije</p> <p>Program razvoja javnih nabavki</p> <p>Program uvođenja čistije proizvodnje</p>

<i>Ciljevi održivog razvoja</i>	<i>Strateški okvir Evropske unije za održivi razvoj</i>	<i>Pregovaračka poglavlja</i>	<i>Strateški okvir Srbije za održivi razvoj</i> <sup>433</sup>
	<p>Zajednička politika o ribarenju</p> <p>Mapa puta ka niskougljeničnoj ekonomiji 2050.</p> <p>Evropski zeleni dogovor</p> <p>Nova industrijska strategija</p> <p>Akcionni plan za cirkularnu ekonomiju</p>		
<p>13 – Akcija za klimu: preduzeti hitnu akciju u borbi protiv klimatskih promena i njenih posledica</p>	<p>Strategija adaptacije na izmenjene klimatske uslove</p> <p>Klimatsko-energetski okvir 2030</p> <p>Strategija Energetske zajednice</p> <p>Strategija Evropa 2020</p> <p>Politika trgovine emisijama</p>	<p>27 – životna sredina</p>	<p>Strategija smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama</p> <p>Strategija nacionalne infrastrukture geoprostornih podataka</p> <p>Strategija razvoja energetike</p> <p>Nacionalni program zaštite životne sredine</p>

<i>Ciljevi održivog razvoja</i>	<i>Strateški okvir Evropske unije za održivi razvoj</i>	<i>Pregovaračka poglavlja</i>	<i>Strateški okvir Srbije za održivi razvoj</i> <sup>433</sup>
	Paket cirkularne ekonomije Bela knjiga transporta Strategija zelene infrastrukture Akcioni plan za smanjenje rizika od katastrofa na osnovu Sendaj okvira Politika civilne zaštite Strategija bioekonomije Zajednička poljoprivredna politika Evropski zeleni dogovor Nova industrijska strategija Akcioni plan za cirkularnu ekonomiju		Program upravljanja rizikom od elementarnih nepogoda Plan za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte do 2030. Akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije
15 – Život na zemlji: održivo upravljati šumama, suzbiti	Strategija biodiverziteta 2020	27 – životna sredina	Strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara

<i>Ciljevi održivog razvoja</i>	<i>Strateški okvir Evropske unije za održivi razvoj</i>	<i>Pregovaračka poglavlja</i>	<i>Strateški okvir Srbije za održivi razvoj<sup>433</sup></i>
dezertifikaciju, zaustaviti i preokrenuti degradaciju zemljišta i sprečiti uništavanje biodiverziteta	<p>Sedmi akcioni plan za životnu sredinu</p> <p>Strategija šumarstva</p> <p>Politika vodnih resursa</p> <p>Zajednička poljoprivredna politika</p> <p>Strategija o zaštiti zemljišta</p> <p>Klimatsko-energetski okvir 2030</p> <p>Strategija adaptacije na klimatske promene</p> <p>Akcioni plan protiv krijumčarenja divljih životinja</p> <p>Akcioni plan za smanjenje rizika od katastrofa na osnovu Sendaj okvira</p> <p>Evropski zeleni dogovor</p>		<p>Strategija razvoja šumarstva</p> <p>Nacionalni program zaštite životne sredine</p> <p>Prostorni plan</p>



<i>Ciljevi održivog razvoja</i>	<i>Strateški okvir Evropske unije za održivi razvoj</i>	<i>Pregovaračka poglavlja</i>	<i>Strateški okvir Srbije za održivi razvoj</i> <sup>433</sup>
	<p>Nova industrijska strategija</p> <p>Akcioni plan za cirkularnu ekonomiju</p>		
<p>16 – Mir, pravda i snažne institucije: promovisati miroljubiva i inkluzivna društva za održivi razvoj, obezbediti pristup pravdi za sve i izgraditi efikasne, pouzdane inkluzivne institucije na svim nivoima</p>	<p>Evropska konvencija o ljudskim pravima</p> <p>Povelja Evropske unije o osnovnim pravima<sup>434</sup></p> <p>Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici</p> <p>Konvencija o borbi protiv korupcije</p> <p>Konvencija Saveta Evrope protiv trgovine ljudima</p>	<p>23 – pravosuđe i osnovna prava, 24 – pravda, sloboda i bezbednost</p>	<p>Strategija regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama</p> <p>Strategija reforme javne uprave</p> <p>Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije</p> <p>Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja</p> <p>Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštita žrtava</p>

<sup>434</sup> Povelja Evropske unije o osnovnim pravima iz 2009. godine objedinjuje sve evropske i međunarodne dokumente o ljudskim pravima, kao i rešenja koja se tiču zaštite podataka, bioetike i transparentnosti državne uprave, i ima status Ugovora o Evropskoj uniji.

<i>Ciljevi održivog razvoja</i>	<i>Strateški okvir Evropske unije za održivi razvoj</i>	<i>Pregovaračka poglavlja</i>	<i>Strateški okvir Srbije za održivi razvoj<sup>433</sup></i>
	<p>Politika procene uticaja na životnu sredinu</p> <p>Paket Arhuske konvencije</p> <p>Agenda bezbednosti</p>		<p>Strategija za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija</p> <p>Program reforme upravljanja javnim finansijama</p> <p>Program razvoja elektronske uprave</p> <p>Strategija stručnog usavršavanja državnih službenika</p> <p>Strategija stručnog usavršavanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave</p>

Veza između istinskog razvoja Srbije i preuzimanja pravnih tekovina Evropske unije u Srbiji uočava se i u Indikativnom strateškom dokumentu EU za Srbiju za period 2014–2020. godine.<sup>435</sup> U ovom dokumentu, koji uređuje ciljeve i prioritete namene sredstava iz instrumenta pretprijetne pomoći (IPA II program) za podršku procesu usklađivanja zakonodavstva Srbije sa *acquis communautaire*, stoji da ispunjavanjem ciljeva održivog razvoja Evropska unija inicira da i Srbija isto čini, jer određuje da će IPA II doprineti ostvarivanju Agende 2030 i njene krilatice „Da niko ne bude izostavljen“ u Srbiji. Najznačajniji deo finansijskih sredstava implementacije ciljeva održivog razvoja u Srbiji ostvaruje se ovim programom. U vezi s tim, dodajmo i da je prvi put je u republičkom budžetu za 2019. godinu sopstvenu liniju dobilo izričito finansiranje ciljeva održivog razvoja. U Ministarstvu za evropske integracije prvi put je obrazovana Grupa za uspostavljanje i razvoj sistema za upravljanje strukturnim fondovima i kohezionim fondom Evropske unije i Grupa za saradnju sa organima i organizacijama na regionalnom i lokalnom nivou.

*Analitički sagledavajući društveno-politički i ekonomski kontekst u kome se evrointegracije Srbije odvijaju, sadržaj procesa usaglašavanja normativnog, strateškog, programskog, planskog i okvira javnih politika, kao i ciljeve usklađivanja s pravnim tekovinama Evropske unije, ali i teorijsko-praktičnu prožetost prava i politike razvoja, uočavamo da se jedan akt izdvaja po značaju i uticaju. Reč je o Zakonu o planskom sistemu,<sup>436</sup> kojim se uređuju upravljanje sistemom javnih politika, srednjoročno planiranje, vrste i sadržaj planskih dokumenata i njihova međusobna usklađenost. Njegov cilj je da stvori uslove i mogućnosti za primenu i sprovođenje koncepta dobrog upravljanja na svim nivoima u Srbiji, što je jedan od najvažnijih institucionalnih preduslova održivog razvoja.*

Dosadašnja preobimnost, jedna od tradicionalno najvećih boljki planskog okvira u Srbiji, uzrokovala je niz posledica, poput: nejasne hijerarhije dokumenata javnih politika i njihova povezanost (neusklađenost nižih sa hijerarhijski višim planskim dokumentima), nepostojanja jasne veze između procesa planiranja javnih politika i izrade i izvršenja budžeta, preklapanja ciljeva i mera za postizanje tih ciljeva u raznim dokumentima javnih politika i ostalim planskim

---

<sup>435</sup> Commission Decision C (2014)5872 of 19. 8. 2014 adopting the Indicative Strategy Paper for Serbia for the period 2014–2020, Annex to the Commission Implementing Decision Amending Commission Decision C (2014)5872 of 19. 8. 2014, C (2018) 5064 final, 10. 8. 2018.

<sup>436</sup> „Službeni glasnik, broj 30/18.

dokumentima, međusobne neusklađenosti propisa s dokumentima javnih politika i ostalim planskim dokumentima, međusobne neusklađenosti dokumenata javnih politika i neusklađenosti dokumenata javnih politika sa ostalim planskim dokumentima, neusklađenosti dokumenata javnih politika i propisa sa strateškim ciljevima razvoja.<sup>437</sup> Ove posledice možemo smatrati institucionalnim kočnicama razvoja.

Ovaj propis, koji formalnopravno nema pravnog prethodnika, prvi put uređuje sadržaj i povezanost planskih dokumenata (javnih politika, planova i strategija), koji će važiti za sve državne organe, uređuje sadržaj i izgled strategija, određuje trajanje nacionalnog investicionog plana na period od sedam godina (što se podudara s vremenskim trajanjem budžeta Evropske unije), određuje da će se reforme u određenim oblastima uređivati kroz koncept politike, u načela upravljanja sistemom javnih politika uvodi načelo integralnosti i održivog rasta i razvoja.

Načelo integralnosti i održivog rasta i razvoja podrazumeva da se prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata uzimaju u obzir zahtevi zaštite životne sredine, borba protiv klimatskih promena, ublažavanje efekata klimatskih promena i prilagođavanje klimatskim promenama, sprečavanje prekomernog korišćenja prirodnih resursa, povećanje energetske efikasnosti, iskorišćavanje obnovljivih izvora energije i smanjenje emisija gasova sa efektom „staklene bašte“, njihovi efekti na društvo, posebno na lokalne zajednice, njihov razvoj i posebnosti, osetljive kategorije stanovništva, rodnu ravnopravnost, kao i borba protiv siromaštva.

Tako koncept politike postaje polazni dokument javne politike, koji sadrži principe i smernice sprovođenja sistemskih reformi i kojim se donosi odluka o konkretnoj opciji realizacije javne politike. O pozitivnoj vezi javnih politika i evrointegracija govori i to da se pregovaračke pozicije Srbije u pristupnom procesu smatraju posebnom vrstom koncepta politike, koja se izgrađuje u skladu s pravnim okvirom o vođenju pregovora.

Početak sveobuhvatnog procesa reforme javne uprave dovodimo u vezu sa otvaranjem pristupnog procesa. Sa ove vremenske distance i u kontekstu evrointegracija, ova reforma, koja je započela

---

<sup>437</sup> Priručnik za rukovodioce za primenu Zakona o planskom sistemu Republike Srbije. Republički sekretarijat za javne politike, Beograd, 2018.

2014, može se okarakterisati kao najznačajniji reformski proces u Srbiji u drugoj dekadi 21. veka. Ona je, u stvari, uključila tri procesa: reformu upravljanja javnim politikama, regulatornu reformu i reformu javne uprave.

Zakon o planskom sistemu prate dva podzakonska akta: Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika<sup>438</sup> i Uredba o metodologiji za izradu srednjoročnih planova.<sup>439</sup>

U vezi s tim, i nova nacionalna politika urbanog razvoja teži da bude ravnopravno važan instrument za ostvarivanje održivog urbanog razvoja uz korišćenje integralnog pristupa. Oličena u *Strategiji održivog i integralnog urbanog razvoja do 2030*,<sup>440</sup> prvoj takvoj u Srbiji, usvojenoj 2019, ona predstavlja koherentan set odluka, koje Vlada vodi kroz proces saradnje različitih aktera u formulisanju zajedničke vizije i ciljeva. Njome se usmerava dugoročni transformativni, produktivni, inkluzivni i rezilijentan urbani razvoj.

Pregledom dostupne građe uočava se da nacionalni okvir javnih politika koje su značajne i utičućaja na stvaranje uslova za zeleni rast u Srbiji čine i dva strateška dokumenta doneta ove godine, *Strategija industrijskog razvoja za period 2021–2030*.<sup>441</sup> i *Strategija pametne specijalizacije za period 2020–2027*,<sup>442</sup> zatim Program razvoja javnih nabavki za period 2019–2023. i Zakon o javnim nabavkama, kao i Program uvođenja čistije proizvodnje za period 2020–2022. godine, koji je u postupku usvajanja. Stoga se može zaključiti da i pregovaračka poglavlja 5 – javne nabavke, 20 – preduzetništvo i industrijska politika, 25 – nauka i istraživanje i 26 – obrazovanje i kultura, takođe ostvaruju pozitivan uticaj na kreiranje mogućnosti zelenog rasta u Srbiji.

U kontekstu normativnog uređivanja izgradnje uslova za afirmaciju zelenog rasta u Srbiji posebno su važne promene učinjene poslednjim izmenama i dopunama *Zakona o upravljanju otpadom*.

---

<sup>438</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 8/19.

<sup>439</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 8/19.

<sup>440</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 47/19.

<sup>441</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 35/20.

<sup>442</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 21/20.

Njima su uvedena dva nova pravna instituta: *prestanak statusa otpada* (što znači da pojedine vrste otpada prestaju da budu otpad nakon tretmana i ispunjavanja određenih standarda) i *nusproizvod* (što znači da se proizvodni ostatak iz jednog proizvodnog procesa može, nakon upisa u registar nusproizvoda, upotrebiti u drugom proizvodnom procesu kao sirovinski *input*).<sup>443</sup>

Na ovaj način ne samo da je stvoren pravni osnov za uređenje organizovanog tržišta otpada, bez koga je održivi razvoj nemoguć, već je, u stvari, započet proces harmonizacije zakonodavstva Srbije sa *acquis* u oblasti cirkularne ekonomije, jednog od tri noseća stuba zelenog rasta, kao što je i pokazano u prethodna dva poglavlja.

Iz objašnjenja zakonodavca, koje je pratilo predlog izmena i dopuna ovog propisa i uvođenja instituta nusproizvoda, spoznaje se da je zakonodavac smatrao da je organizovano tržište otpada, kao funkcionalni okvir kojim se reguliše tržište otpadom na način kojim se omogućava transparentnost prometa otpada i usluga i kojim se uravnotežavaju ponuda i potražnja, a istovremeno i obezbeđuje puna primena politike podsticaja u oblasti upravljanja otpadom, veoma značajno sredstvo za ostvarenje strateških ciljeva održive politike u oblasti zelene ekonomije.

Primer razvoja zelene ekonomije u Crnoj Gori dokazuje da se u kratkoročnom i srednjoročnom periodu najznačajniji pomaci dešavaju u delu pravnog, institucionalnog i strateškog okvira kao posledica usklađivanja s pravnim tekovinama Evropske unije (Popović, 2017).

Osvrt na trenutno stanje u vezi sa razvojem osnove politike cirkularne ekonomije u Srbiji dat je u tabeli 11.

---

<sup>443</sup> Član 8. Zakona o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS“, br. 36/09-1 15, 88/10-170, 14/16-17).

Tabela 11 – Faktori okvira cirkularne ekonomije danas u Srbiji

<i>Ciljevi održivog razvoja</i>	<i>Akta EU</i>	<i>Razlozi za cirkularnu ekonomiju</i>	<i>Efekti primene</i>	<i>Prepreke za primenu</i>
Dostupna i obnovljiva energija	Evropski zeleni dogovor  Akcion plan za cirkularnu ekonomiju	<i>Politički:</i> Pridruživanje Evropskoj uniji Primena međunarodnih obaveza u oblasti zaštite životne sredine i politici klimatskih promena Regionalno pozicioniranje	Ekonomski rast koji doprinosi smanjenju siromaštva i otporan je na postojeće poremećaje	Nedostatak podsticajnih finansijskih, poreskih, računovodstvenih zakonskih rešenja
Dostojanstven rad i ekonomski rast	Nova industrijska strategija za Evropu  Strategija za plastiku u cirkularnoj ekonomiji		Razvoj i van okvira BDP	Nedostatak investiranja u infrastrukturu za odvojeno sakupljanje i reciklažu komunalnog i opasnog otpada i nedovoljna upotreba ekonomskih instrumenata
Održivi gradovi i zajednice	Direktiva EU/2018/851 o izmeni Okvirne direktive 2008/98/EZ o upravljanju otpadom	<i>Ekonomski:</i> Razvoj tržišta Unapređenje konkurentnosti Diverzifikacija ekonomije Razvoj novih poslovnih modela i tehnologija	Novi, zeleni poslovi  Inovacije	Vidljivo tehnološko posustajanje u modernizaciji proizvodnje, uvođenju novih tehnologija i zelenih javnih nabavki
Odgovorna potrošnja i proizvodnja	Direktiva 1999/31/EK o deponovanju otpada	<i>Društveni:</i> Zelena radna mesta Unapređenje zdravlja	Precizno određivanje cena uz obračun socijalnih i ekoloških troškova	Nedostatak znanja i iskustava lokalnih samouprava i građana
Akcija za klimu	Direktiva EU/2018/852 o izmeni Direktive 94/62/EZ o	Unapređenje društvenog blagostanja	Upotreba energije iz niskougljeničnih i OI, i EE	Nedovoljna upotreba modela javno-privatnog partnerstva (izostajanje i

<i>Ciljevi održivog razvoja</i>	<i>Akta EU</i>	<i>Razlozi za cirkularnu ekonomiju</i>	<i>Efekti primene</i>	<i>Prepreke za primenu</i>
Život na zemlji	ambalaži i ambalažnom otpadu  Direktiva EU/2019/904 o smanjenju uticaja određenih plastičnih proizvoda na životnu sredinu <sup>444</sup>	Unapređenje prava potrošača  <i>Ekološki:</i> Smanjenje emisija GHG Smanjenje otpada Očuvanje prirodnih resursa Unapređenje energetske efikasnosti <sup>445</sup>	Održivo upravljanje prirodnim resursima, prirodnim vrednostima i ekosistemima <sup>446</sup>	javnih i privatnih investicija u zelenu infrastrukturu)  Nedovoljna implementacija ekološke politike, nedovoljno smernica  Neadekvatna koordinacija između institucija

<sup>444</sup> Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment

<sup>445</sup> Izvor: Mapa puta za cirkularnu ekonomiju u Srbiji, 2020.

<sup>446</sup> Prema Vasiljević Dušan, *Cirkularna ekonomija i održivi razvoj*: „[...] najčešći efekti primene cirkularne ekonomije registrovani u praksi...” (2017)



Srbija je u prethodne dve godine zabeležila napredak i poboljšala rang prema međunarodnim indeksima konkurentnosti. Prema *Indeksu globalne konkurentnosti (Global Competitiveness Index – GCI<sup>447</sup>)* za 2018. godinu zauzela je 65. mesto na listi od 140 zemalja, što predstavlja skok za 12 mesta. Takođe, *Doing Business 2019<sup>448</sup>* izveštaj Svetske banke pokazao je popravljene rejting Srbije i 48. poziciju od 190 zemalja.

*Ovi rezultati su došli kao posledica sprovedenih regulatornih reformi koje su redukovale složenost i troškove poslovanja. Međutim, uticaj na ostale komponente zelenog rasta nije ostvaren, te i dalje nedostaju, kao glavna prepreka razvoju, finansijska, poreska i računovodstvena zakonska rešenja za podsticaj cirkularne ekonomije.*

U kontekstu fiskalne politike, najveća brana zelenom rastu Srbije jeste nizak nivo kapitalnih investicija u obrazovanje, upravljanje životnom sredinom i zdravstvo, drugim rečima, odsustvo finansijske *pro-growth* politike.

Zakonodavni okvir Srbije neće biti potpuno usklađen s pravnim tekovinama Evropske unije sve dok ona ne uđe u Uniju, jer je *acquis* živa materija, koja se stalno menja i dopunjuje, dok je, s druge strane, neophodno vreme za sprovođenje procesa usklađivanja određenog pravnog akta. Ovaj vremenski faktor je jedan od razloga za postojanje određenog broja pravnih praznina. One, pogotovo u sektorima energetske, transportne, poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja, politike upravljanja otpadom, ali i u drugim sektorima značajnim za prilagođavanje na klimatske promene, u velikoj meri utiču na obim usklađenosti domaćih propisa s pravnim tekovinama Evropske unije. Međutim, trenutno tempo usvajanja pravnih tekovina (ispunjenost Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina, posmatrajući propise koji su planirani za usvajanje u periodu od početka primene Programa zaključno sa trećim tromesečjem 2019, iznosi 49% – 215 donetih propisa od planiranih 440) takav je da se njegov pozitivan uticaj na uspostavljanje zelene ekonomije Srbije može oceniti kao vrlo ograničen.

Srbija nije donela zakon o klimatskim promenama, niti je usvojila strategiju niskougljeničnog razvoja. Taj sistemski nedostatak u regulatorno-strateškom okviru zelenog rasta u Srbiji toliko je

---

<sup>447</sup> The Global Competitiveness Report 2018, World Economic Forum.

<sup>448</sup> Doing business 2019: Training for reform, The World Bank.

uticajan da poništava druge pozitivne efekte – poput izmena i dopuna Zakona o upravljanju otpadom kojim se unapređuju uslovi za cirkularnu ekonomiju, ili usvajanja seta podzakonskih akata u oblasti energetske efikasnosti (prvenstveno u domenu energetske označavanja i uдела biogoriva u transportu) – i kao takav uzrok je mnogih pravnih praznina.

Zakon o klimatskim promenama uslov je usvajanja brojnih akata iz Paketa za klimu i energiju Evropske unije, kako je i pokazano u poglavlju 4. Uz to, realizacija buduće strategije niskougljeničnog razvoja, zbog kompleksnosti materije, zavisi od izmena i dopuna velikog broja zakona iz oblasti energetike, saobraćaja, finansija i poreza, planiranja i izgradnje, što će u empirijskom smislu dodatno usporiti njeno sprovođenje. U kontekstu regulacije klimatske politike uočava se i znatna neusklađenost (da ne kažemo prevaziđenost) Zakona o zaštiti vazduha, još jednog ključnog mehanizma za uspostavljanje niskougljenične ekonomije.

Na značaj energetike, ali i njenu neusklađenost sa Paketom Evropske unije Čista energija za sve Evropljane, ukazuje potreba donošenja novog Zakona o efikasnom korišćenju energije, kao i krovnog Zakona o energetici. *Conditio sine qua non* razvoja niskougljenične ekonomije i dekarbonizacije društva, „zelenih“ (pred)uslova održivog razvoja, jeste i reforma subvencija na fosilna goriva, koja nije sprovedena iako možemo reći da predstavlja *mainstream* savremene međunarodne klimatske politike.

*Pravne praznine i praznine u sferi politika u oblasti zelene ekonomije povećava i neusklađenost Srbije sa akcionim paketom za cirkularnu ekonomiju Evropske unije.* Srbija nije donela ni zakon o cirkularnoj ekonomiji, niti je usvojila strategiju cirkularne ekonomije.

Pravne praznine, najviše u sektoru energetike, transporta i poljoprivrede, koje sprečavaju zeleni rast Srbije, ključan su uzrok ili izvor dugogodišnjeg lošeg stanja životne sredine u Srbiji. Kao što navodi Fiskalni savet Srbije,<sup>449</sup> prema istraživanju američkog Univerziteta Jejl o stanju životne sredine u 2018. Srbija je zauzela 84. poziciju od 180 zemalja sveta, a kada se posmatraju samo evropske zemlje, zaostajanje je još izraženije – sa skorom od 57,5 (od 100) Srbija je među najgore rangiranim državama u Evropi, iza svih članica Evropske unije: zauzima 37. mesto od 42 zemlje.

Daljim pregledom statističkih podataka nalazimo da su prema indeksu humanog razvoja sve države članice Evropske unije rangirane ispred Srbije, koja zauzima 63. mesto od 189 država. Iako

---

<sup>449</sup> Investicije u zaštitu životne sredine: društveni i fiskalni prioritet. Fiskalni savet Srbije, Beograd, 2018.

je Srbija prema ovom indeksu (HDI) među najniže rangiranim evropskim zemljama, zabeležen je određeni napredak, jer je poslednjih nekoliko godina bila na 66. mestu. Tabela 12 sadrži uporedive parametre država koje su postale članice Evropske unije od 2000. godine i Srbije.

*Tabela 12 – Pozicija zemalja prema Indeksu humanog razvoja*

Rang	Država	HDI	Očekivano trajanje života na rođenju	Očekivani broj godina školovanja	Prosečan broj godina školovanja	Bruto nacionalni dohodak
24.	Slovenija	0,902	81,2	17,4	12,3	32,143
26.	Češka	0,891	79,2	16,8	12,7	31,597
28.	Malta	0,885	82,4	15,9	11,3	34,795
30.	Estonija	0,882	78,6	16,1	13,0	30,379
31.	Kipar	0,873	80,8	14,7	12,1	33,100
32.	Poljska	0,872	78,5	16,4	12,3	27,626
34.	Litvanija	0,869	75,7	16,5	13,0	29,775
36.	Slovačka	0,857	77,4	14,5	12,6	30,672
39.	Letonija	0,854	75,2	16,0	12,8	26,301
43.	Mađarska	0,845	76,7	15,1	11,9	27,144
46.	Hrvatska	0,837	78,3	15,0	11,4	23,061
52.	Bugarska	0,816	74,9	14,8	11,8	19,646
52.	Rumunija	0,816	75,9	14,3	11,0	23,906
63.	Srbija	0,799	75,8	14,8	11,2	15,218

Prema indeksu održivog razvoja Srbija zauzima 134. mesto od 164 rangirane zemlje. I po indeksu globalne konkurentnosti u 2019. sve države članice Evropske unije bile su ispred Srbije.

Kao neki od razloga koji idu u prilog stavu da je članstvo u Evropskoj uniji ključno pitanje za budućnost Srbije navode se i sledeći razlozi:

- Evropska unija pruža stabilan bezbednosni, politički i ekonomski okvir za položaj i razvoj manjih i srednjih zemalja, u koje spada i Srbija, a koji je povoljniji od međunarodnih okolnosti u kojima vladaju klasični odnosi ravnoteže snaga i uticaja, koje male i slabe zemlje ne mogu mnogo da promene;

- interes Srbije je da se uključi u grupaciju zemalja u okviru koje se razmatra i donosi najveći broj odluka koje direktno utiču na njen položaj kako povodom pitanja raznih politika, tako i povodom raznih političkih i drugih tema dnevnog karaktera;
- Evropska unija je ključni ekonomski partner Srbije, nacionalna ekonomija postaje konkurentnija na globalnom tržištu;
- podstiču se rast i razvoj država članica, a korišćenje strukturnih finansijskih instrumenata posebno podstiče razvoj infrastrukturnih projekata i transevropskih mreža;
- usvajanje utvrđenih procedura pomaže modernizaciji, efikasnosti i većoj sposobnosti administracije da odgovori na društvene potrebe;
- integracija podstiče demokratizaciju političkog procesa u zemljama članicama;
- članstvo je i oblik podrške i usvajanja širih evropskih vrednosti u oblastima zaštite ljudskih prava, demokratizacije, zaštite manjina (Lopandić, 2017).

Kada je reč o usvajanju procedura, kao jedne od središnjosti procesa usklađivanja poretka s pravnim tekovinama Evropske unije, može se dodati da one nisu samo utvrđene pa ih zbog toga treba usvajati već su dugogodišnjom praksom Unije postale i dokazivo delotvorne u smislu ostvarivog održivog razvoja, pogotovo u sistemima država koje su postale članice u ovom veku.

U javnom diskursu se često čuje da Srbija mora ubrzano da se razvija da bi se približila evropskom proseku ili da bi članstvo Srbije u Evropskoj uniji dovelo do njenog ubrzanog razvoja. Sintagma ubrzani razvoj ne znači *a priori* održivi razvoj, niti ima istorijske opravdanosti da ga eventualno semantički zameni. Njenom upotrebom se verovatno želi i na taj način naglasiti da evropske integracije mogu da utiču na brži društveno-ekonomski razvoj država kandidata i država članica. Isti diskurs, takođe često, koristi i krilaticu „evropska Srbija“ kao obeležje njenog budućeg puta ili budućnosti. Ova fraza može da znači i da iz evropskih integracija Srbija izlazi kao zemlja koja poštuje i primenjuje evropske propise, standarde i principe. S tim u vezi, vredi skrenuti pažnju i na to da se frazi „uživanje evropskih vrednosti“ u javnom diskursu pridaje uloga najvećeg motivatora za prihvatanje i sprovođenje, opet u javnom diskursu često opisanim kao zahtevne, teške ili čak bolne evrointegracije. Njena dosadašnja efikasnost se može pravdati samo širim javnim prepoznavanjem Evropske unije kao prostora ostvarivanja određenog seta 3P vrednosti – pravo,

pravičnost, predvidivost – koje vezujemo za postojanje jednakih mogućnosti za održivi razvoj pojedinca i zajednice, tj. društva u celini.

## POGLAVLJE VIII

### ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Održivi razvoj u svetlu ove disertacije ne treba razumeti samo kao ograničavajući činilac za dugoročno neodrživo ponašanje čoveka na planeti. Treba ga razumeti kao univerzalnu vrednosnu obavezu; kao mogućnost kontinuiranog prosperiteta ljudskog i drugih oblika života. Pravo održivog razvoja kao kvalitetno uravnoteženi proces promena mora da bude univerzalna vrednosna konstanta u svetu koji se stalno menja. Iako je vrednosni koncept, on je realna pojava konceptualističkog određenja. Štaviše, jedna od njegovih najširih strukturalnih uloga u iskustvenoj savremenoj praksi jeste funkcionalan uticaj koji ostvaruje (iznova) u nacionalnim sistemima i međunarodnom pravnom i političkom sistemu. Tako se održivi razvoj može posmatrati i kao uslovljavajući faktor kvaliteta ili vrednosti uspostavljanja političkog i normativnog uređenja. Na taj način, a u smislu najsušastvenije pojavne odlike kojoj se teži – pravičnosti ili odgovornosti, održivi razvoj postaje i izvesna političko-normativna kategorija, čak i koncept.

Međunarodni sud pravde, primer jednog važnog nadnacionalnog političko-pravnog činioca, uvažava održivi razvoj kao usklađujuće načelo međuzavisnosti ekonomskih i ekoloških interesa. Kada je reč o načelima, istaknimo da upravo ona koja propisuju opšte međunarodne standarde održivog razvoja direktno utiču i čak uslovljavaju praksu međusobnog političkog odnošenja država, kao i država i drugih subjekata međunarodnog prava.

Tako, možemo da tvrdimo da načela poput integralnosti, zajedničke odgovornosti, međunarodne saradnje i primene podsticajnih mera počivaju u osnovi političko-pravnog odnosa Evropske unije i Srbije, koji se institucionalno manifestuje kroz pristupni proces Srbije. Mogli bismo da tvrdimo i da Evropska unija u političko-kontekstualnom smislu koristi održivi razvoj za ostvarivanje svog uticaja na Srbiju, za širenje uspostavljenog međunarodnog poretka u kome je obezbeđen mehanizam kontrole parametara bitnih za održivost životne sredine; ali i *vice versa*, da Srbija koristi održivi razvoj kao platformu željene transformacije u održivije društvo, poput onog u

Evropskoj uniji. Stoga možemo ukazati na pozitivnu vezu između prava na održivost, politike održivog razvoja i integracija; relacija – u kojoj je pravo na održivost polazište, a ujedno i krajnje ishodište, politike održivog razvoja čine otelotvorene društvene promene, dok integracije predstavljaju mehanizam za ustanovljavanje takvih promena, mehanizam artikulacije interesa i opredeljenja Srbije da se ostvarivo održivo razvija.

U Uvodnom izlaganju Evropske unije o pristupnim pregovorima kaže se da izgledi za pristupanje konsoliduju vladavinu prava i stvaraju nove mogućnosti za građane i privredne subjekte. Ove kategorije čine temelj održivog razvoja jedne zajednice. U Uvodnoj izjavi Srbije da je članstvo u Evropskoj uniji njen strateški cilj, koji istovremeno predstavlja i sredstvo pomoću kojeg će Srbija modernizovati svoj pravni, ekonomski i institucionalni sistem, počiva priznanje države da su evropske integracije presudan mehanizam dostizanja mogućeg održivog razvoja.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je predstavljao pravni osnov za unapređenje saradnje Evropske unije i Srbije u svim oblastima, a time, u stvari, i preduslov održivog razvoja Srbije. Najvažnije obaveze koje je Srbija preuzela potpisivanjem Sporazuma je su uspostavljanje zone slobodne trgovine i usklađivanje zakonodavstva s pravom Evropske unije. Ova druga obaveza – celovito usvajanje pravnih tekovina Evropske unije – predstavlja ključan mehanizam ostvarivog razvoja Srbije. S obzirom na to da pravne tekovine sadrže ciljeve i načela na kojima je Evropska unija zasnovana, a kako je utvrđeno u Ugovoru o Evropskoj uniji, to znači da se Srbija obavezala na usvajanje, uvažavanje i pridržavanje vrednosti na kojima Evropska unija počiva. Možemo reći da je tako očekivani održivi razvoj Srbije tada dobio još jednu, poslednju i ključnu vrednosnu odrednicu.

U uslovima sve veće ekološke i društvene neravnoteže usled rastuće degradacije životne sredine i rastuće društvene nejednakosti, koja rezultira podelom na one „koji imaju“ i one „koji nemaju“, cilj dostizanja istinske održivosti i istinskog održivog razvoja zahteva duboke i temeljite promene načina funkcionisanja i globalne zajednice. Države članice Ujedinjenih nacija izmenile su tradicionalno shvatanje održivog razvoja usvajanjem Agende 2030. Geneza dolaska do toga prikazana je u poglavlju 3. Trima činiocima koncepta održivog razvoja (ljudi, planeta, prosperitet) dodati su mir i partnerstva iako je mir *suo ipso* univerzalno zaštićena vrednost, a partnerstvo je kao

međunarodna saradnja već bilo određeno kao načelo održivog razvoja. Međutim, ovaj rad se ne upušta u razmatranje ideologije održivog razvoja. Ipak, mogli bismo konstatovati da je to urađeno da bi se mir doživljavao kao nužna pretpostavka, a partnerstva kao određujući odnos. Istinska održivost, koja sve češće u literaturi i praksi zamenjuje održivi razvoj, počela je da se razumeva kao „plod ukrštanja krajnjih ishoda delovanja sva tri integrisano uravnotežena činioca održivog razvoja za sve ljude u napredovanju ka prosperitetu postizanom u granicama mogućnosti izdržljivosti planete putem odnosa partnerstva i u miru“.<sup>450</sup>

Evropska komisija je 2018. godine saopštila da je Srbija potpuno posvećena sprovođenju Agende 2030 i da je njen doprinos ostvarivanju ciljeva održivog razvoja primetan.<sup>451</sup> Dobrovoljni nacionalni izveštaj Srbije o sprovođenju Agende 2030 potvrđuje privrženost društva ključnim principima Agende: *univerzalnosti* po opsegu i primenjivosti u svim zemljama u svakom kontekstu i u svakom trenutku; *nezaobilaženja nikoga* razvojem tako da ta korist dopre do svih, posebno onih najlišenijih, otklanjanjem na najbolji mogući način neprilika i ranjivosti kojima su izloženi i diskriminacija kojima su pogođeni; *međupovezanosti i nedeljivosti* ukorenjenih u međupovezanosti i nedeljivosti ciljeva održivog razvoja, time što niko odgovoran za njihovo dostizanje ne bira niti jedan od njih niti neke od njih, već ih u celosti grupno sprovodi bez obzira na to koji su određeni kao prioriteti; *uključivosti* svakog pojedinca bez obzira na rasu, pol, etničku pripadnost ili identitetsko opredeljenje i svakog segmenta društva u doprinošenje njenom ostvarivanju; *partnerstva* različitih zainteresovanih strana za dostizanje ciljeva uspostavljanjem, u svakoj zemlji, njihovih podržavajućih partnerstava za pokretanje, prikupljanje i deljenje znanja i stručnosti, kao i pribavljanje tehnologija i izvora finansiranja.

U javnom diskursu je rasprostranjeno mišljenje da za Srbiju Evropska unija nema alternativu; da prirodno tamo pripada. Iz odnosa Srbije i Evropske unije u poslednjoj deceniji i proisteklih činjenja u stvari zaključujemo da je Srbija svoj održivi razvoj ili društvenu tranziciju ka održivosti kohezivno vezala za put održivog razvoja Evropske unije. Možemo aludirati da je ostvariv održivi

---

<sup>450</sup> United Nations, A/RES/70/1 – Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Preamble, 25. Septembar 2015, p. 2.

<sup>451</sup> European Commission, Commission Decision C (2014)5872 of 19. 8. 2014 adopting the Indicative Strategy Paper for Serbia for the period 2014–2020, Annex to the Commission Implementing Decision Amending Commission Decision C (2014)5872 of 19. 8. 2014, C(2018) 5064 final, Brussels, 10. 8. 2018, p. 8.



razvoj Srbije jedino izvodiv procesom evropskih integracija, i potom članstvu u Uniji. To bi značilo faktografsko prepoznavanje da su kvalitativne društvene promene, kao imperativ održivog razvoja, a kojima teži i Srbija, moguće jedino implementacijom politika i prava održivog razvoja unutar zajednice evropskih država, tj. Evropske unije.

Stoga je za razumevanje temelja koncepta održivog razvoja u Srbiji proces evropskih integracija presudno značajan, prevashodno iz dva razloga, odnosno ima dvojaku vrednost: u njemu se vidi ključ za efikasno uvođenje društvenih kategorija mogućnosti i prosperiteta (kao lica nove vizualizovane realnosti) u javni diskurs i javne politike, i razlog za otpočinjanje dve velike kvalitativne promene seta normi i verovanja (kao naličja nove vizualizovane realnosti) na nivou duboko ukorenjenih društvenih struktura i načina razmišljanja. Evrointegracije su tako postale prizma kroz koju su građani Srbije počeli da stvaraju svoju vlastitu sliku održivog razvoja. Takođe, važno je uočiti da održivi razvoj, po svojoj epistemologiji, *per se* teži harmonizaciji; bilo bi odvažno zaključiti da time uslovljava prethodnu harmonizovanost svojih mehanizama: prava i politike.

Kao što je već ranije istaknuto, iako je reč o globalnom konceptu, jedini način da se održivi razvoj realizuje jeste da se institucionalizuje, operacionalizuje i postane deo političkih, ekonomskih i pravnih sistema suverenih država. To u praksi znači da se svakoj državi prepušta da sama odluči o sopstvenim kapacitetima (institucionalnim, ljudskim, tehnološkim, finansijskim, naučnim itd.) održivog razvoja i u skladu s tim preduzme određene aktivnosti, koje, u smislu angažovanog i realizovanog, kumulativno povratno utiču na unapređenje legitimnosti održivog razvoja na globalnom nivou, čime se dalje gradi njegov legalitet u multilateralnom sistemu sveta. Održivi razvoj se tako kontinualno (pre)(ko)oblikuje u političkoj teoriji i praksi.

Analizom sadržaja koji prati proces usklađivanja zakonodavstva Srbije sa celokupnim pravnim *acquis communautaire*, datom u poglavlju 5, uočava se izvesna pravilnost, zakonitost u verovanju da je normativno uređenje Evropske unije ne samo presudan mehanizam za održivi razvoj Srbije nego i dominantan argument za jedino moguće ispunjenje vizije Srbije, zaokružene tokom nacionalnih konsultacija o novoj globalnoj razvojnoj agendi Rio + 20, da ona „mora biti mirna i demokratska, socijalno pravedna i rodno ravnopravna, unutargeneracijski i međugeneracijski

pravična država, uvažavanih i negovanih različitosti, u kojoj svaki stanovnik ostvaruje pravo na dobrobit i prosperitet i lično uživa podsticanje i zaštićenost dostojanstva i slobodu izbora životnih mogućnosti“.<sup>452</sup>

Kao što je pokazano u dosadašnjem delu rada, proces pristupanja Evropskoj uniji i sprovođenja Agende 2030 specifičnost je Srbije. Radeći na evrointegracijama, Srbija neodvojivo radi na ispunjavanju ciljeva održivog razvoja. Drugim rečima, uvažavajući činjenicu da je za strateški cilj proglašeno pristupanje Evropskoj uniji, i uočavajući profil reformi javnih politika koje se u prethodne dve decenije odvijaju u Srbiji – ugrađivanje principa, normi i standarda uspostavljenih unutar Unije – moglo bi se zaključiti da Srbija procese integracije Agende 2030 u svoja razvojna dokumenta i dokumenta javnih politika, s jedne strane, i prioritizacije i nacionalizacije ciljeva održivog razvoja, s druge strane, vodi kroz proces evrointegracija.

Tako, vidimo da sprovođenje Agende 2030 i ciljeva održivog razvoja, odnosno održivi razvoj Srbije, s jedne strane, i pristupni proces Evropskoj uniji, s druge strane, nisu ni odvojeni, ni paralelni procesi, niti uzajamno dopunjujući, ni komplementarni procesi, već čine jedan mehanizam holističke transformacije srpskog društva u ostvarivo održivu zajednicu. Taj mehanizam u osnovi ima normativno uređivanje odnosa novih potrebnih vrednosti istinskog razvoja.

O značaju evrointegracija u smislu stvaranja uslova za izgradnju održivog društva govori i u javnom diskursu često karakterisanje proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan, uključujući Srbiju, kao zakasnela integracija. Analiza diskursa ukazuje na to da se uglavnom misli na kašnjenje u razvoju Srbije u odnosu na članice Unije. Evropeizacija, još jedan u javnom diskursu često eksploatisan pojam, nije ništa drugo do projektovanje održivog razvoja. U skladu s prethodno formulisanim nalazima i iznetim zaključcima sprovedenog analitičkog istraživanja, proces normativno-političkog usklađivanja s pravnim tekovinama Evropske unije možemo nazvati i svojevrsnom konvergencijom nedovoljno koherentnih komponenata održivog razvoja u stabilan sistem elemenata održivog razvoja.

---

<sup>452</sup> United Nations in Serbia, The Serbia We Want: Post-2015 National Consultations in Serbia, Final Report, July 5, 2013.

Veza između istinskog razvoja Srbije i preuzimanja pravnih tekovina Evropske unije u Srbiji uočava se i u Indikativnom strateškom dokumentu EU za Srbiju za period 2014–2020. godine.<sup>453</sup> U ovom dokumentu, kojim se uređuju ciljevi i prioriteti namene sredstava iz instrumenta pretprijetne pomoći (IPA II) za podršku procesu usklađivanja zakonodavstva Srbije sa *acquis communautaire*, stoji da ispunjavanjem ciljeva održivog razvoja Evropska unija inicira da i Srbija isto čini, jer određuje da će IPA II doprineti ostvarivanju Agende 2030 i njene krilatice „da niko ne bude izostavljen“ u Srbiji.

Iako donet za potrebe evropskih integracija, Nacionalni plan za preuzimanje pravnih tekovina Evropske unije može se okarakterisati kao najvažniji strateški planski dokument Srbije za sprovođenje politike održivog razvoja. U svojoj osnovi, ovaj dokument omogućava integrisano dostizanje dometa ciljeva održivog razvoja primenom nacionalne politike održivog razvoja kohezivne politici održivog razvoja na nivou Evropske unije. Ovakav pristup dalje omogućava dostizanje nacionalnog vlasništva nad ciljevima održivog razvoja. Održivi razvoj tako postaje sveprožimajući faktor kohezivne evropske politike Srbije i proklamovano neotuđivo pravo svakog građanina, svuda. Takođe, operativno, Nacionalni plan za preuzimanje pravnih tekovina Evropske unije omogućava primenu postignutih sporazuma u poljoprivredi i ruralnom razvoju, zaštiti životne sredine i klimatskim promenama, energetici, industriji i transportu – sve ključnim oblastima otpočinjanja procesa transformacije u niskougledničku ekonomiju i dekarbonizacije društva.

Po ugledu na političko-strateški okvir Evropske unije i Agendu 2030, Vlada Srbije je 2016. godine predvidela šest staza svog održivog razvoja: povezivanje, partnerstva i integracija Srbije sa Evropom i svetom, postizanje bržeg, inkluzivnog i održivog privrednog rasta, baziranog na ekonomskom, naučnom i inovacionom potencijalu, efikasno i delotvorno pružanje javnih usluga, unapređivanje ljudskih prava i bezbednost, obrazovanje za 21. vek i transformativna digitalizacija. Predmetno, one odgovaraju putanjama održivog razvoja Evropske unije predviđenim Strategijom Evropa 2020, krovnim dokumentom politike održivog razvoja Evropske unije.

---

<sup>453</sup> Commission Decision C (2014)5872 of 19. 8. 2014 adopting the Indicative Strategy Paper for Serbia for the period 2014–2020, Annex to the Commission Implementing Decision Amending Commission Decision C (2014)5872 of 19. 8. 2014, C (2018) 5064 final, 10. 8. 2018.

Mapiranje nacionalnog strateškog okvira u odnosu na ciljeve održivog razvoja (Izveštaj Srbija i Agenda 2030) uspostavlja vezu između održivog razvoja i evropskih standarda. Time se ukazuje da javno-državni konsenzus da Srbija ciljeve održivog razvoja ostvaruje kroz proces evrointegracija u stvari počiva na težnji ka opštedruštvenoj inkluziji vladavine prava. I u vladinom dokumentu Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć za period 2014–2017. sa projekcijama do 2020. godine aludira se na neophodnost građenja pozitivnog sinergijskog odnosa između održive ekonomske politike i vladavine prava. Takva sinergija se ogleda u pravičnijem ekonomskom okruženju, nekoruptivnom ekonomskom razvoju, nekriminalnoj tržišnoj privredi, makroekonomskoj stabilnosti, što zajednički povratno vodi ka većoj socijalnoj koheziji.

U odnosima Evropske unije i Srbije uočava se jedna konstanta: vladavina prava se ističe kao odlučujući preduslov mira, stabilnosti i prosperiteta, i kao ključni alat jačanja i transformacije društva. Ovaj rad je doveo u značajnu korelaciju politički sistem utemeljen na vladavini prava održivog razvoja i unapređenje sveobuhvatnog društvenog stanja. Tu vezu je moguće identifikovati i u Okviru razvojnog partnerstva između Vlade Srbije i Tima Ujedinjenih nacija u Srbiji za period 2016–2020: razvojni proces na nacionalnom nivou temelji se na implementaciji zajedništva političkog korpusa održivog razvoja i ljudskih prava, a tako izazvane promene značajno utiču da život građana postane zdraviji i prosperitetniji, što se ilustruje pravičnim ekonomskim rastom, smanjenom socijalnom ugroženošću, ojačanim sistemom odgovornosti i većom inkluzivnošću.

U skladu s tim, valja naglasiti da se održivi razvoj danas i teorijski i praktično doživljava kao novo esencijalno ljudsko pravo, mogli bismo reći matriks ljudsko pravo, zbog njegove složenosti i isprepletanosti. S tim u vezi, jedan od rezultata predmetnog istraživanja ovog rada nameće zaključak ali i potrebu daljeg razmatranja činjenice da se – iako se održivi razvoj u oblasti energije kao najvažnijoj grani zelenog rasta, što je ovim radom i objašnjeno, institucionalno sve više dizajnira prema adaptaciji na klimatske promene – njegova temeljna triangularnost, tj. ravnoteža između ekonomskih (pravo na ekonomski razvoj), društvenih ili socijalnih (pravo na energiju) i ekoloških (pravo na zdravu životnu sredinu) ciljeva ne dovodi u pitanje.

U osnovi pomenute vladavine prava nalazi se pravna sigurnost. Pravna sigurnost je primarni kriterijum usklađenosti političko-pravnog poretka države s pravnim tekovinama Evropske unije. Ne ulazeći u raspravu da li je ovaj postulat danas ispunjen u nacionalnom pravnom sistemu, ovaj rad je nastojao da ukaže na važnost normativnog uređivanja. Preciznije, ovaj rad je pokušao da pokaže da je normativno uređivanje društvenih odnosa najefektivnija razvojna politika društva u kontekstu ostvarivog održivog razvoja.

Imajući u vidu celinu procesa evrointegracija, pristupnih pregovora i usklađivanja zakonodavstva s pravnim tekovinama Evropske unije, može se zaključiti da zabrinjavajuće stanje u oblasti vladavine prava<sup>454</sup> u Srbiji predstavlja jedan od značajnih ograničavajućih institucionalnih faktora održivog razvoja i zelenog rasta u Srbiji (u ovom radu se vladavina prava tretira kao (pred)uslov održivog razvoja), koji je u njenom slučaju dostižan jedino preko mehanizama pridruživanja Evropskoj uniji.

Istaknimo još jednu vezu. Kao što je već rečeno, za sprovođenje ciljeva održivog razvoja Agenda 2030 traži njihovu nacionalizaciju, prioritizaciju i lokalizaciju. Lokalizacija ciljeva održivog razvoja znači njihovo „spuštanje“ na nivo lokalnih zajednica, odnosno formalno na nivo lokalnih samouprava. Članstvom u Evropskoj uniji lokalne samouprave dobijaju mogućnost učestvovanja u procesu kreiranja praktičnih politika i donošenja odluka instrumentima EU politika.

Svesni zamki i ograničenja primene elementarne logike na totalitet odnosa i njegov unutrašnji sistem delovanja činilaca kojima se ostvaruje, ali sa svrhom daljeg promišljanja o funkcionalnim vezama između prava i politike održivog razvoja, urađen je sledeći pokušaj sistematizacije hronoloških (usudimo se reći logički dokazivih) ispoljavanja stvarnosti kao posledica njihovih kauzalno uslovljenih odnosa.

Srbija je članica Ujedinjenih nacija i teži članstvu u Evropskoj uniji.



---

<sup>454</sup> Prema Redovnim polugodišnjim izveštajima Evropske komisije o stanju vladavine prava u Srbiji – Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia.

Evropska unija učestvuje u formiranju, donošenju i primeni međunarodnih politika održivog razvoja.



Agenda 2030 je globalno prihvaćena politika održivog razvoja.



Ciljevi održivog razvoja nisu zakonski obavezujući.



Za sprovođenje ciljeva održivog razvoja Agenda 2030 traži njihovu nacionalizaciju i lokalizaciju.



Ciljevi održivog razvoja se mogu sprovođiti samo u adekvatnoj sredini.



Adekvatna sredina je ona koja je podsticajna i naklonjena siromašnima, rodno osetljiva i zasnovana na ljudskim pravima.



Društveni prostor uređuju pravo i politika.



Propise i politike donose državni organi.



Agenda 2030 prepoznaje centralnu ulogu javnih institucija u razvojnom procesu.



Centralna uloga podrazumeva delotvornost, inkluzivnost i odgovornost.



Razvojni proces podrazumeva demokratsko upravljanje.



Postulati demokratskog upravljanja su inkluzivno društvo, javna odgovornost i participativno donošenje odluka.



Inkluzivno društvo, javna odgovornost i participativno donošenje odluka elementi su vladavine prava.



Vladavina prava nije cilj po sebi već instrument ostvarivanja održivog razvoja.



Održivi razvoj se ostvaruje u adekvatnim sredinama.



Adekvatna sredina je ona koja je podsticajna i naklonjena siromašnima, rodno osetljiva i zasnovana na ljudskim pravima.



Jedini garant ljudskih prava je zakonodavstvo koje štiti siromašne, rodno je osetljivo i zasnovano na ljudskim pravima.



Zakonodavstvo koje štiti siromašne, rodno je osetljivo i zasnovano na ljudskim pravima omogućava ostvarivanje održivog razvoja.



Zakonodavstvo koje omogućava ostvarivanje održivog razvoja integriše princip *da niko ne bude izostavljen*.



Princip *da niko ne bude izostavljen* je ključni princip Agende 2030.



Agenda 2030 je globalno prihvaćena politika održivog razvoja.



Princip *da niko ne bude izostavljen* je ključni princip nacionalnih politika održivog razvoja.



Mehanizam ovaploćenja politike je pravo.



Mehanizam ovaploćenja prava je regulativa.



Pravni sistem stvara adekvatnu sredinu za održivi razvoj.

Do sada je ukazano na to da se zeleni rast – rast zelenom ekonomijom, naličje održivog razvoja 21. veka – može tumačiti i kao odgovor politike održivog razvoja na rastuće globalne pretnje po uspostavljene društvene sisteme, čijem intenziviranju je čovek i sam doprineo. Klimatske promene i degradacija životne sredine tek su neke od njih. Bez ulaženja u kontroverze povodom izvora klimatskih promena i „pravih“ razloga agitacije za preduzimanje akcija na globalnom nivou za umanjenje njihovih posledica, može se nesumnjivo konstatovati da se klimatske promene dešavaju, što rezultira nizom negativnih ispoljavanja po lokalne zajednice, ekonomije i ekosistema širom Zemlje. Takođe, moglo bi se ukazati i na to da će posledice klimatskih promena imati i određene pozitivne posledice po neke zajednice, oblasti ili sektore s obzirom na to da one ne pogađaju podjednako sve delove planete.

U svetlu ove disertacije pokazano je da koncept zelenog rasta poseduje socijalni i ekonomski kapacitet da unapredi blagostanje ljudi poštujući principe pravičnosti, međunarodnog prava i participativnog pristupa donosilaca odluka i građana. Pojedini međunarodni akteri, poput Evropske unije, ove izazove shvataju toliko ozbiljno da održivost svojih ekonomija vezuju za zeleni rast, usvajajući Evropski zeleni dogovor kao strategiju razvoja u narednih pet godina i kao mapu puta za dostizanje ekonomske održivosti. Možemo reći da je time Evropska unija potvrdila kapacitet zelenog rasta za izgradnju održivog društva.

Društvene promene neophodne za zeleni rast uslovljene su pravom i politikom održivog razvoja. Jasno je da normativno uređivanje nije dovoljno *per se*. Zakonodavstvo mora biti, jednom rečju, kvalitetno, a javne politike, jednom rečju, ostvarive. Moglo bi se smatrati da je svrha zakonodavstva ostvarivanje pozitivnog uticaja na društvo u smislu održivog razvoja. U prilog tome, na neki način, govore i Smernice Evropske komisije za sprovođenje analize uticaja predloga javnih politika iz tri aspekta: ekonomskog, socijalnog i ekološkog.<sup>455</sup> Upravo iz takve normative proizilaze efektivne javne politike, koje povratno pozitivno deluju na pravni sistem.

Zakonodavni okvir Srbije neće biti potpuno usklađen sa pravnim tekovinama Evropske unije sve dok ona ne postane njen deo, jer je *acquis* živa materija, koja se stalno menja i dopunjuje, dok je, s druge strane, neophodno vreme za sprovođenje procesa usklađivanja određenog pravnog akta.

---

<sup>455</sup> European Commission, Better regulation guidelines – Better regulation in the Commission, 2015.



Kao što je pokazano u poglavlju 4 ovoga rada, pravne praznine u implementaciji propisa Evropske unije u Srbiji, a tokom procesa tranzicije pravnog sistema Srbije ka komunitarnom pravu, mogu se posmatrati na nekoliko nivoa: – na nivou strateških i planskih akata, – vertikalnog sleda propisa od Ustava do podzakonskih akata, – na nivou horizontalne usklađenosti propisa Srbije s pravnim sistemom Evropske unije, – i na nivou kompleksnosti faktora koji utiču na kvalitet normativnog okvira.

Pravne praznine, pogotovo u sektorima energetske, transportne, poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja, upravljanja otpadom, ali i u drugim sektorima značajnim za prilagođavanje na klimatske promene, u velikoj meri utiču na obim usklađenosti domaćih propisa s pravnim tekovinama Evropske unije. Međutim, trenutni tempo usvajanja pravnih tekovina (ispunjenost Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina, posmatrajući propise koji su planirani za usvajanje u periodu od početka primene Programa, zaključno sa trećim tromesečjem 2019. godine, iznosi 49% – 215 donetih propisa od planiranih 440) takav je da se njegov uticaj na održivi razvoj Srbije može oceniti kao ograničen.

Na primeru energetske efikasnosti, kao dominantnog činioca postojeće politike razvoja Srbije i kočničara održivijeg razvoja Srbije, analizirajući celokupan pravni okvir Srbije i oblast energetske efikasnosti u Evropskoj uniji i Energetskoj zajednici, identifikovana je ključna pravna praznina u procesu usklađivanja, a to je horizontalna i vertikalna neusklađenost propisa. Izveden je zaključak da ona nastaje zbog vremenske distance u promeni pojedinih propisa i nedovoljnoj funkcionalnosti sistema da uskladi sve višeslojne aktivnosti, što rezultira nizom pojedinačnih, ali i strukturnih posledica, uključujući nedostatak pravne sigurnosti privrednih subjekata i fizičkih lica za primenu mera energetske efikasnosti.

Kompleksnost činjenice da je energija danas segment skoro svake privredne i životne aktivnosti usložnjava i umnožava vrste mera energetske efikasnosti, a time i pravne norme koje ih uređuju. Kada se ovome doda i efekat finansijskih mogućnosti u praksi i pronalaženja najefektivnijih finansijskih i drugih podsticaja, koji imaju svoj pravni okvir i elemente složenosti izbora prioriteta, prostor da dođe do neusklađenosti prvo strateških i planskih ciljeva, pa onda i određaba propisa sa dispozicijom i zaštitnom sankcijom, postaje veoma širok i difuzan, posebno u uslovima procesa

tranzicije i usklađivanja zakonodavstva Srbije sa pravnim okvirom Evropske unije koji nije statičan.

Poslednja zakonska rešenja u oblasti upravljanja otpadom načelno omogućuju podršku razvoju cirkularne ekonomije, ali i otvaranju novih „zelenih“ radnih mesta. S druge strane, cirkularna ekonomija nema stvarnu podršku javnih politika, jer i dalje nedostaju strateško-planska dokumenta. Ni transportna politika nije potpuna bez regulative o čistim i energetski efikasnim vozilima u drumskom transportu, inteligentnim transportnim sistemima i razvoju infrastrukture za alternativna goriva.

Normativno-politički okvir klimatskih promena apsolutno je neuređen i neusklađen s pravnim tekovinama Evropske unije. Zakon o klimatskim promenama i Strategija borbe protiv klimatskih promena (nazvana i Strategijom niskougljeničnog razvoja) još nisu usvojeni, što ne dozvoljava otpočinjanje uspostavljanja sistema za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte i adaptaciju privrede i društva na izmenjene klimatske uslove.

Sistemske nedostatak u regulatorno-strateškom okviru zelenog rasta u Srbiji ima toliki uticaj da poništava druge pozitivne efekte, poput izmena i dopuna Zakona o upravljanju otpadom kojim se unapređuju uslovi za cirkularnu ekonomiju ili usvajanja seta podzakonskih akata u oblasti energetske efikasnosti (prvenstveno u domenu energetskog označavanja i udela biogoriva u transportu), i kao takav uzrok je mnogih pravnih praznina.

Time Srbija ne ispunjava preuzete obaveze prema međunarodnoj zajednici, ali ni uslov održivog ekonomskog razvoja koji se ogleda u smanjenju rizika, šteta i gubitaka od elementarnih i prirodnih nepogoda i katastrofa. *Conditio sine qua non* razvoja niskougljenične ekonomije i dekarbonizacije društva, „zelenih“ (pred)uslova održivog razvoja, jeste i reforma subvencija na fosilna goriva, koja nije sprovedena, iako možemo reći da predstavlja *mainstream* savremene međunarodne klimatske politike.

Potrebno je ozbiljno redefinisati razvojne politike Srbije u sferi upravljanja klimatskim promenama. Politika klimatskih promena mora biti tako skrojena da proizvede neophodno brzo instrumentalno prilagođavanje drugih povezanih politika: energetske, ekonomske, poreske, industrijske, poljoprivredne, politike zaštite životne sredine, socijalne, politike zapošljavanja i tako dalje.

Jedan od nalaza sprovedenog istraživanja i analize, o čemu govore prethodna poglavlja ovog rada, govori da se suštinska opredeljenost države i javnog sektora za zeleni, niskougljenični, klimatski neutralan rast još ne može nazreti uvidom u postojeće sektorske i resorne politike. Postojeći korpus normativnih rešenja i dalje je, kako u kvantitativnom tako i u kvalitativnom smislu, suboptimalan.

Iz navedenog proizilazi da se ključni društveni efekat procesa regulacije prvenstveno ogleda u kreiranju potrebnih uslova i motivaciji poželjnih obrazaca ponašanja za zeleni rast i održivi razvoj zajednice. Posledice izostanka koherentnog, sveobuhvatnog, kvalitetnog normativnog uređenja oblasti zelene ekonomije u Srbiji, što se da uočiti i zaključiti iz sprovedene komparativne analize, možemo izjednačiti s društvenim preprekama održivosti, a kao neke od važnijih opštih prepreka u smislu održivog razvoja mogu se izdvojiti sledeće:

- nema simbioze između zasebnih sektorskih strateških okvira;
- klimatska politika je nekoherentna, resursno neefikasna;
- cirkularna ekonomija ostaje nezaokružena;
- izostaju kvalitetne industrijske politike, industrije nisu povezane;
- dekarbonizacija društva se ne odvija;
- pritisak na biološki diverzitet, ekosisteme i prirodne vrednosti raste;
- tržište inovacija ne galopira;
- „zeleni“ poslovi se ne generišu;
- poslovni ambijent nije dovoljno predvidiv;
- ekološko-ekonomski instrumenti za razvoj zelene, cirkularne, niskougljenične ekonomije, zeleni rast i dekarbonizacija društva nisu obezbeđeni;
- tržište proizvodi neprihvatljivo velike količine otpada;
- javne politike su neubedljive i neodržive;
- otpornost društva na postojeće i buduće poremećaje i krize stagnira;
- participacija građana je ograničena, stručne javnosti prividna, kao i dometi nauke.

Uz navedene zaključke, uporedna analiza regulatornih okvira Evropske unije i Republike Srbije od značaja za izgradnju zelene ekonomije u Srbiji upućuje i na zaključak da zeleni rast kao takav kategorijski nije opredmećen u zakonodavnom okviru Srbije, kao i da nijedna od stubova zelenog

rasta – zelena ekonomija, cirkularna ekonomija, niskougljenična ekonomija – nije opredmećen u pozitivnom zakonodavstvu Srbije kao pravni institut ili pravna kategorija, ili pojam sa značenjem. Osim što zakonodavna neregulisanost ovih koncepata predstavlja ozbiljnu kočnicu održivog razvoja Srbije, ona uzrokuje i znatan broj pravnih praznina.

Takođe, za razliku od Evropske unije, Srbija nema strategiju ili mapu puta održivog razvoja, ni politike zelenog rasta, što se odražava na nekoherentnost prava i politike održivog razvoja, a to dalje uzrokuje nizak nivo institucionalizacije strateško-regulatornog okvira za održivi razvoj, i na kraju rezultira malim, gotovo zanemarljivim afirmativnim uticajem postojećeg okvira javnih politika i rešenja *de lege lata* na činioce održivog razvoja ili zelenog rasta Srbije.

Uvid u statistiku pokazuje da članstvo u Evropskoj uniji podstiče rast i razvoj država članica. U studiji Evropske komisije o ekonomskim efektima proširenja iz 2004. godine<sup>456</sup> stoji da je proces proširenja Unije u periodu od 2000–2008. podstakao rast bruto domaćeg proizvoda u zemljama kandidatima u Istočnoj Evropi u proseku za 1,75% iznad očekivanog proseka rasta, tj. onog koji bi se desio da nije bilo proširenja. U tom periodu članice Unije postale su Mađarska, Poljska, Češka, Slovenija, Estonija, Kipar, Slovačka, Letonija, Litvanija, Malta, Rumunija i Bugarska. U odnosu na prosek u Evropskoj uniji u datom periodu prosečan bruto domaći proizvod Bugarske je porastao sa 28% na 39%, Češke sa 69% na 82%, Slovenije sa 79% na 92%.

Uvažavajući statističke podatke, nalazimo da evropske integracije pozitivno utiču i na vrednosti indeksa humanog razvoja (HDI) i indeksa održivog razvoja (SDI). Prema indeksu humanog razvoja za 2019. godinu sve zemlje članice Evropske unije rangirane su ispred Srbije, koja zauzima 63. mesto od 189 država. Prema indeksu održivog razvoja Srbija je u 2015. bila na 134. mestu od 164 zemlje. Određen broj država članica Evropske unije rangiran je lošije od Srbije, ali to je posledica metodologije izračunavanja SDI, koja uključuje i ekološki dug (za koliko emisija ugljenika po glavi stanovnika država prevazilazi prirodne kapacitete planete), dok HDI zanemaruje stepen degradacije životne sredine.

---

<sup>456</sup> European Commission: Five years of an enlarged EU, Economic achievements and challenges, European Economy, 1, 2009.

Uticaj politike zaštite životne sredine na ekonomsku politiku često se, i neopravdano, zanemaruje, kao da je u pitanju nešto efemerno. U praksi postoji direktna povezanost zaštite životne sredine sa funkcionisanjem tržišta s obzirom na to da propisi Evropske unije koji normiraju standarde kvaliteta životne sredine i njima komplementarne ekološke standarde za proizvode, industrijske procese proizvodnje i poslovanja u stvari su pravila unutrašnjeg tržišta, a preko njega i međunarodne trgovine. Tako, neotvoreno pregovaračko poglavlje 27 predstavlja jaku kočnicu zelenoj ekonomiji i zelenom rastu u Srbiji.

Sagledavanjem totaliteta odnosa procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, procesa usklađivanja domaćeg zakonodavstva s pravnim tekovinama Evropske unije, procesa usklađivanja nacionalne politike s međunarodnim politikama održivog razvoja, procesa zelenog rasta i održivog razvoja Srbije, pitanje održivog razvoja se stavlja u fokus specifične strukture i prirode odnosa prava i politike održivog razvoja. Prava i politike su dva ključna pokretača društvenih procesa i promena, u oba smera, dok ih integracioni procesi usmeravaju ka evropskim vrednostima. U tom međuticaju pravni sistem deluje kao ključni mehanizam za stvaranje sredine u kojoj su mogući uslovi i prilike za održivi razvoj.

Društvene promene neophodne za zeleni rast uslovljene su pravom i politikom održivog razvoja. Jasno je da delimično uređivanje nije dovoljno. Ono mora biti potpuno. Samo takvo ono pokreće reformske procese iz kojih izlaze efektivne javne politike, koje povratno pozitivno deluju na pravni sistem. U tom i takvom zaokruženom mehanizmu leži ključ održivog razvoja pojedinca, lokalne zajednice, društva.

Cilj usklađivanja zakonodavstva i politika Srbije s tekovinama Evropske unije mora biti i unapređenje normativno-političkog okvira njihovim (pre)oblikovanjem. Između ostalog, a u svetlu održivog razvoja, taj novi (re)dizajniran normativno-politički sistem mora minimalistički da bude holističko-fenomenološki izraz pretpostavljene mogućnosti jednakog pristupa resursima za sve i pravične raspodele javnog dobra.

Krajnji cilj harmonizacije zakonodavstva – da pruži merljiv doprinos boljitku svakodnevnog života građana i produžavanje životnog veka – jeste civilizacijska nadogradnja osnovnog cilja razvoja: stvaranje okruženja koje ljudima omogućava da žive dug, zdrav i kreativan život.

Naposletku, može se zaključiti sledeće: da bi bio moguć i ostvariv, održivi razvoj mora prethodno biti konzumiran pravnim okvirom.

\*\*\*\*

U skladu sa svim što je navedeno smatramo da je pokazani pristup definisanom problemu i predmetu rada uspešno odgovorio na određene ciljeve ove disertacije i da pružena objašnjenja sadrže neophodne i dovoljne uslove za utvrđivanje stalnih uzročno-posledičnih i funkcionalnih veza između istraživanih procesa, a da su sami procesi koegzistentni i u sukcesivnom odnosu.

Stoga, smatramo da rezultati istraživanja i analize totaliteta odnosa na početku rada prepoznatih procesa i izvedeni zaključci potvrđuju postavljene hipoteze:

- ✓ da proces usklađivanja s međunarodnim politikama i pravnim tekovinama Evropske unije predstavlja ključan mehanizam za ostvarivi održivi razvoj Republike Srbije,
- i
- ✓ da postoji značajna pozitivna veza između unapređenja pravnog poretka i stvaranja mogućnosti za zeleni rast Srbije.

Verujemo da je na ovaj način učinjen skroman, ali konkretan doprinos afirmaciji holističkog pristupa u istraživanju i razumevanju fenomena totaliteta odnosa ključnih procesa za ostvariv, istinski održiv razvoj Srbije.

## LITERATURA

- Adams, W. M., *The Future of Sustainability: Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century*. Report of the IUCN Renowned Thinkers Meeting, IUCN, 2006.
- Adams, W. M., *Green Development: Environment and sustainability in a developing world*, Routledge, London, 2009.
- Agyeman, J., Bullard, R., Evans, B. (ed.). *Just Sustainabilities: Development in an Unequal World*, Earthscan Publications Limited, London, 2003.
- Ahmet, Atıl Aşıcı, *Climate-Friendly Green Economy Policies*. Green Thought Association, Sabancı University Istanbul Policy Center and the Green European Foundation, 2017.
- Alam, S., Razzaque, J., „Sustainable Development versus Green Economy: The Way Forward?“, Alam, S., Atapattu, C., Gonzalez, J. Razzague (eds), *International Environmental Law and the Global South* (pp. 609–624), Cambridge University, Cambridge, 2015.
- Aleksić, J., *Prirodni kapital*, Fakultet za primenjenu ekologiju Univerziteta Singidunum, Beograd, 2010.
- Aleksić, J., Kovačević, B., *Ram za sliku – sociološki vodič*, Fakultet za primenjenu ekologiju, Beograd, 2007.
- Alfredsson, E., Wijkman, A., *The Inclusive Green Economy*, MISTRA, Stockholm, 2014.
- Adžemović, M., „Ekološke determinante ekonomije u preoblikovanju ekološko-ekonomskih instrumenata zaštite životne sredine“ (doktorska disertacija), Fakultet za primenjenu ekologiju, Univerzitet Singidnum, 2016.
- Back to our common future: Sustainable development in the 21<sup>st</sup> century (SD21 Project), UN, 2012.
- Baeten, G., The tragedy of the highway: Empowerment, disempowerment and the politics of sustainability discourses and practices, *European Planning Studies*, 8(1), 69–86, 2000.
- Baker, S. et al. (eds), *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union*, Routledge Press, London & New York, 1997.
- Better regulation guidelines – Better regulation in the Commission, EC, 2015.
- Boyle, D., *Sustainable Democratic Energy for Ireland and Europe: A case for Renewables and Participation*, Green Foundation Ireland, Green European Foundation, Luxembourg, 2013.
- Božić, N., Aleksić, D. (ed.), *Zelena ekonomija: izazovi i mogućnosti*, Unija ekologa UNECO, Beograd, 2016.
- Burkart, K., *How do You Define Green Economy?*, Mother Nature Network, Atlanta, 2009.

- Cato, M. S., *Green Economics: An Introduction to Theory, Policy and Practice*, Earthscan, UK, 2009.
- Cattaneo, C., Vansintjan, A. (ICTA, Spain). *A Wealth of Possibilities: Alternatives to Growth*, The Greens, EFA Group, Green European Foundation, 2016.
- Chapple, K., *Defining the Green Economy: A Primer on Green Economic Development*, University of California Center for Community Innovation, 2008.
- Clark, W., Munn, R., *Sustainable Development of the Biosphere*, Cambridge University Press, 1986.
- Crenshaw, M., *The Causes of Terrorism*, Prentice Hall, New Jersey, 2003.
- Dalal-Clayton, B., Bass, S., *Sustainable Development Strategies: A Resource Book*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris and United Nations Development Programme, New York, 2002.
- Daly, E. H., *Beyond growth: the Economics of Sustainable Development*, Beacon Press, Boston, 1996.
- De Geus, M., *Ecological Utopias: Envisioning the Sustainable Society*, International Book, Utrecht, The Netherlands, 1999.
- De Žarden, R. Dž., *Ekološka etika, uvod u ekološku filosofiju*, 2006.
- Dingler, J., „The discursive nature of nature: Towards a post-modern concept of nature“, *Journal of Environmental Policy & Planning* (2005), 7: 3, 209–225.
- Dobrovoljni nacionalni izveštaj Republike Srbije o sprovođenju Agende 2030 za održivi razvoj, Vlada Republike Srbije, 2019.
- Doing business 2019: Training for reform, The World Bank.
- Dos Santos, Th., „The Structure of Dependence“, *American Economic Review*, American Economic Association (1970), Vol. 60(2), 231–236.
- Douthwaite, R., *The Growth Illusion*, Council Oak Books, Tulsa, 1993
- Drašković, B., *Ekonomija prirodnog kapitala – vrednovanje i zaštita prirodnih resursa*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1998.
- Drljača, M., „Koncept održivog razvoja i sustav upravljanja“, Međunarodni skup „Nedelja kvaliteta“, *Kvalitet i izvrsnost*, Vol 1, br. 1–2, FQCE – Fondacija za kulturu kvaliteta i izvrsnost, Beograd, 2012.
- Drugi izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime. Ministarstvo zaštite životne sredine, 2017.



- Dudaš, A., „Načela politike zaštite životne sredine u pravu Evropske unije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu* (2013), Vol. XLVII, br. 3, 377–390.
- Đukanović, M., *Životna sredina i održivi razvoj*, Elit, Beograd, 1996.
- Đureta, V., Macura, A., *Finansiranje unapređenja energetske efikasnosti*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2016.
- Ehrenfeld, J., „Would Industrial Ecology Exist without Sustainability in the Background?“, *Journal of Industrial Ecology*, MIT Press, 2007
- Ehrenfeld, J., *Sustainability by Design*, Yale University Press, 2008.
- Ehrenfeld, J., Hoffman, A., *Flourishing – A Frank Conversation About Sustainability*, Stanford University Press, 2013.
- Elkington, J., „Enter the triple bottom line“, *The Triple Bottom Line: Does It All Add Up?* Chapter 1, 1–16, Earthscan, London, 2004.
- Elteto, A., Ljumović, I., *Sustainable growth and development in small open economies. Economic books*, Institute for World Economics – Centre for Economic and Regional Studies – Hungarian Academy of Sciences, 2018.
- Faber, N., Jorna R., Van Engelen, J., „The Sustainability of 'Sustainability' – A Study into the Conceptual Foundations of the Notion of 'Sustainability'“, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* (2005), Vol. 7, No. 1, pp. 1–33, Imperial College Press, UK.
- Frank, A. G., „Latin America: Underdevelopment or Revolution. Essays on the Development of Underdevelopment and the Immediate Enemy“, *Monthly Review Press* (1969), xviii, 409.
- Five years of an enlarged EU, Economic achievements and challenges, EC, European Economy, 1, 2009.
- Figures for the future 20 years of sustainable development in Europe? A guide for citizens. EUROSTAT, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012.
- Giddens, A., *The Constitution of Society*, University of California Press, 1986.
- Gidley M. J., Bateman, D., Smith, C., *Futures in Education*, Australian Foresight Institute, Swinburne University, 2004
- Glenn, H. P., „The Aims of Comparative Law“, in: *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, J. M. Smits (ed.), Edward Elgar, Cheltenham, 2006.
- Grober, U., *Sustainability: A Cultural History* (Translated from the German by Ray Cunningham. Totnes), Green Books, 2012.
- Grul, H., *Jedna planeta je opljačkana – zastrašujući bilans jedne politike*, Prosveta, Beograd, 1985.

- Grupp, J., *Corporatism: The Secret Government of the New World Order*, Progressive Press, USA, 2007.
- Hall, A. S. C., *Energy return on Investment: A unifying principle for biology, Economics and sustainability*, Springer, Berlin, 2017
- Halle, M., Najam, A., Beaton, C., *The Future of Sustainable Development: Rethinking sustainable development after Rio + 20 and implications for UNEP*, International Institute for Sustainable Development, Geneva, 2013.
- Hausmann, R., *Prisoners of Geography*, Guilford, McGraw-Hill / Dushkin, Connecticut, 2002.
- Hickel, J., *The divide: a brief guide to global inequality and its solutions*, Random House, London, 2017.
- Heinberg, R., *Peak Everything – Waking up to the century of declines*, New Society Publishers, 2007.
- Human Development Report 2019. UNDP
- Huntington, S., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon and Schuster, New York, 1996.
- Hussen, M. A., *Principles of Environmental Economics: economics, ecology and public policy*, Routledge, London, 2000.
- Ilić Krstić, I., „Socijalno-ekološka bezbednost, održivi razvoj i kvalitet života“ (doktorska disertacija), Fakultet zaštite na radu Univerziteta u Nišu, Niš, 2016.
- *Investicije u zaštitu životne sredine: društveni i fiskalni prioritet*, Fiskalni savet Srbije, Beograd, 2018.
- Ivanova, T., Živković, S., Ivanov, N., „Održivost socijalno-ekonomskih sistema: istorija problema“, *Ekonomika održivog razvoja 2*, Vol 1, Društvo ekonomista „Ekonomika“, Niš, 2017.
- Izveštaj iz senke za poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene: Poglavlje 27 u Srbiji – još uvek u pripremi. Grupa autora – Koalicija 27. Fondacija Hajnrih Bel, 2017.
- Izveštaj Vlade Republike Srbije o realizaciji Milenijumske deklaracije i Milenijumskih ciljeva za period 2000–2015. Vlada Republike Srbije – Republički sekretarijat za javne politike, 2016.
- Jabareen, Y., *A New Conceptual Framework for Sustainable Development*, 2008
- Joldžić, V., *Ekološka politika: od ideje do izgradnje međunarodnog ekološkog prava*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2008a.
- Joldžić, V., *Ekološko pravo: opšti i poseban deo (primer Srbije – države u tranziciji)*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2008b.

- Jovanović, B., *Nastanak i oblikovanje koncepta održivog razvoja*, Centar Tesla, Beograd, 2013.
- Jovanović-Gavrilović, B., *Privredni razvoj sa ljudskim likom*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2013.
- *Kako do rezultata u javnim politikama? Praćenje i evaluacija uz podršku civilnog društva*, grupa autora, Fondacija za razvoj ekonomske nauke, Centar za evropske politike, Beograd, 2014.
- Kramer, L., *EU Environmental Law*, Sweet and Maxwell, London, 2012
- Kegli, V. Č., Vitkof, R. J., *Svetska politika – trend i transformacija*, 2002.
- *Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji 2016/2017*, Nacionalni konvent o EU, Fondacija za otvoreno društvo, Beograd, 2017.
- *Konkurentnost u funkciji održivog razvoja*, tematski broj časopisa *Svarog*, Nezavisni Univerzitet Banja Luka, 2011.
- Kronja, J., *Strategija Evropa 2020: četiri godine kasnije – vodič*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2015.
- Krstić, B., Krstić, M., „Teorijski okviri održivog razvoja“, *Ekonomika održivog razvoja 1*, Vol 1, Društvo ekonomista „Ekonomika“, Niš, 2017.
- Krstić, B., Sekulić, V., Jovanović, M., „Evolucionistički pristup u teoriji održivog razvoja“, *Ekonomika održivog razvoja 2*, Vol 1, Društvo ekonomista „Ekonomika“, Niš, 2017.
- Lakkala, H., Vehmas, J. (eds), „Trends and Future of Sustainable Development“, Proceedings of the Conference „Trends and Future of Sustainable Development“ Tampere, Finland, 2011.
- Laszlo, E. i sar., *Ciljevi čovečanstva: Izveštaj Rimskom klubu o novim horizontima svetske zajednice*, Njujork, SAD, 1977.
- Laszlo, E., *The Systems View of the World: A Holistic Vision for Our Time*, Hampton Press, 1996
- Lilić, S., *Ekološko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2010.
- Lopandić, D., *Evropska unija i Srbija, novo vreme i novo okruženje*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2017.
- Luke, W. T., *Ecocritique: Contesting the Politics of Nature, Economy and Culture*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.
- Lješević, A. M., *Životna sredina, teorija i metodologija istraživanja*, Univerzitet Singidunum, Fakultet za primenu ekologiju, NVO Ekorizik, Beograd, 2010.
- Macura, A., *Analysis – Green Growth Perspectives for Serbia: Transparently Renewing Efficiency*, Fondacija Fridrih Ebert, Beograd, 2017.
- *Mapa puta za cirkularnu ekonomiju u Srbiji*, Institut za cirkularnu ekonomiju, UNDP, Beograd, 2020.

- Mesarović, M., Pestel, E., *Čovječanstvo na raskršću: drugi izveštaj Rimskog kluba. Svijet suvremene stvarnosti*, Stvarnost, Zagreb, 1978.
- Milović, N., *Ekološka ekonomija*, Ekonomski fakultet Univerziteta Crne Gore, Podgorica, 2013.
- Milutinović, S., *Politike održivog razvoja*, Fakultet zaštite na radu Univerziteta u Nišu, 2012.
- Milutinović, S., *Lokalna agenda 21 – uvod u planiranje održivog razvoja*, Stalna konferencija gradova i opština, 2006.
- Mišljenje Evropske Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji. {SEC(2011) 1208 final}
- Mol, A., Sonnenfeld, D., Spaargaren, G., *The Ecological Modernisation Reader*, Routledge, London, 2009
- Munitlak-Ivanović, O., *Održivi razvoj kao redefinisan pristup ekonomskom razvoju*, Zadužbina Andrejević, Beograd, 2007.
- Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć (NAD) za period 2014–2017. sa projekcijama do 2020. godine, Vlada Republike Srbije, 2013.
- Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije – treća revizija (2018–2021), Ministarstvo za evropske integracije, 2018.
- Novaković, I., Vladimirov, M., Urošević, B., Kovačević, A., Macura, A., *Analysis – Energy for Tomorrow*, Fondacija Fridrih Ebert, Beograd, 2018.
- *Održivi razvoj Srbije. Kako stojimo?*, grupa autora, Centar za visoke ekonomske studije, Beograd, 2018.
- Okvir javnih politika za realizaciju UN ciljeva održivog razvoja posle 2015 – uloga ministarstava Vlade Republike Srbije i određenih nezavisnih državnih organa, Fond za otvoreno društvo, Grupa za razvojnu inicijativu, Beograd, 2015.
- Okvir razvojnog partnerstva 2016–2020, Vlada Republike Srbije i Tim Ujedinjenih nacija u Srbiji, Beograd, 2017.
- O’Riordan, T., Voisey, H., *The Transition to Sustainability, The Politics of Agenda 21 in Europe*, Earthscan, London, 1988.
- Paris, M., „The Comparative Method in Legal Research: The Art of Justifying Choices“, in: *Legal Research Methods: Principles and Practicalities*, Cahillane, L. and Schweppe, J. (eds.), Clarus Press, Dublin, 2016.
- *Parlamenti i ciljevi održivog razvoja – priručnik za samoprocenu*, Interparlamentarna unija, UNDP, 2017.

- Pauli, G. A., *The Blue Economy: 10 Years, 100 Innovations, 100 Million Jobs*, Paradigm Publications, New Mexico, USA, 2010.
- Pearce, D., Atkinson, G., *The Concept of Sustainable Development: An Evaluation of Its Usefulness Ten Years After Brundtland*, Working paper 98–02, Centre for Social and Economic Research on the Global Environment, 1998.
- Pearce, D., Markandya, A., Barbier, E., *Blueprint for a Green Economy*, Earthscan Publications Ltd., London, 1990.
- Pennings, P., Keman, H., Kleinnijenhuis, J., *Doing Research in Political Science*, SAGE Publications, London, 2006.
- Perman, R. and others, *Natural Resource and Environmental Economics*, Pearson Education Limited, UK, 2003.
- Pešić, R., *Ekonomija prirodnih reursra i životne sredine*, Poljoprivredni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2002.
- Phillis, Y. A., Andriantiatsaholiniaina, L. A., „Sustainability: an ill-defined concept and its assessment using fuzzy logic“, *Ecological Economics* (2001), 37, 435–456.
- Pisupati, B., *Role of Multilateral Environmental Agreements in achieving the Sustainable Development Goals*, UNEP/DELC, 2016
- Porritt, J., *Capitalism as if the World Matters*, Earthscan, London, 2005.
- Popović, S., *Koristi od resursne efikasnosti i perspektive zelenog rasta Crne Gore*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2017.
- *Pregovaračka poglavlja: 35 koraka ka Evropskoj uniji*, grupa autora, Informacioni centar EU, Beograd, 2015.
- Prica, M., „O pojmu i karakteru održivog razvoja: Da li postoji ekološko pravo?“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* (2014), br. 67.
- *Priručnik za rukovodioce za primenu Zakona o planskom sistemu Republike Srbije*, Republički sekretarijat za javne politike, Beograd, 2018.
- Program ekonomskih reformi za period od 2020. do 2022. godine, Vlada Republike Srbije
- QLife no 2 – Održivi razvoj. Cotrugli BS, Quantum21.net, Zagreb, 2009.
- Radni dokument Komisije – Republika Srbija, Izveštaj za 2019. godinu koji prati saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona – saopštenje o politici proširenja EU za 2019. godinu {COM(2019) 260 konačni}

- Redclift, M., *Sustainable Development – Exploring the Contradictions*, Taylor & Francis Group, 2003.
- Redclift, M., „Sustainable Development: Needs, Values, Rights“, *Environmental Values* 2, No. 1, 3–20, Environmental & Society Portal, The White Horse Press, 1993.
- Redovni polugodišnji izveštaji Evropske komisije o stanju vladavine prava u Srbiji – Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia.
- Republika Srbija: Izveštaj za 2018. godinu, koji prati saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Saopštenje o politici proširenja EU za 2018. godinu, Evropska komisija, 2017.
- Revised Indicative Strategy paper for Serbia 2014–2020, EU (2018)
- Rezolucija o pridruživanju Evropskoj uniji Narodne skupštine Republike Srbije iz 2004. godine.
- Ristić, J., *Ka jednoj ekološkoj kulturi*, Službeni glasnik, Beograd, 2013.
- Sachs, W., „Global ecology and the shadow of development“, in: *Global ecology. A new arena of political conflict*, W. Sachs (ed.), Zed Books, London, 1993, 3–20.
- Saks, Dž., *Doba održivog razvoja*, Službeni glasnik, Beograd, 2014.
- Sands, P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
- Saopštenje Evropske komisije Evropskom parlamentu i Savetu – mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji. {SEC(2011) 1208 final}
- Singer, M., Wildavsky, A., *The Real World Order: Zones of Peace / Zones of Turmoil*, Chatham House, New Jersey, 1993.
- Schick, G., *Beyond the Corporatist Economy: Impulses for a Green economic policy*, Green European Foundation, Heinrich Boll Stiftung EU, 2015.
- Schnaiberg, A., *The Environment, from Surplus to Scarcity*, Oxford University Press, New York, 1980.
- *Serbia Sustainable Development Issues: A Baseline Review*, grupa autora. Centar za visoke ekonomske studije, Beograd, 2018.
- Sneddon, C., Howarth, R., Norgaard, R., „Sustainable Development in a Post-Brundtland World“, *Ecological Economics* (2006), 57, 253–268.
- Spangenberg, J., *Towards Sustainable Europe – A Study from the Wuppertal Institute for Friends of the Earth Europe*, 1996
- Spangenberg, J., „Environmental space and the prism of sustainability: frameworks for indicators measuring sustainable development“, *Ecological Indicators* (2002), 2, 295–309.

- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije, s druge strane iz 2008. godine.
- Srbija i Agenda 2030: Mapiranje nacionalnog strateškog okvira u odnosu na ciljeve održivog razvoja, GIZ, Vlada Republike Srbije – Republički sekretarijat za javne politike, Beograd, 2017.
- State-of-the-Art Review on Environment, Security and Development Co-operation; For the Working Party on Development Co-operation and Environment, OECD Development Assistance Committee, IUCN, 2002.
- Stevanović, M., „Održivi razvoj kao političko-pravna kategorija“ (doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016.
- Strategija za Srbiju 2018–2023, Evropska banka za obnovu i razvoj – EBRD, 2018.
- Studija o dostignućima i perspektivama na putu ka zelenoj ekonomiji i održivom rastu u Srbiji, Nacionalni izveštaj za Svetsku konferenciju o održivom razvoju „Rio + 20“, grupa autora, UNDP/UNEP, Beograd, 2012.
- Studija o humanom razvoju posvećena dohodovnoj nejednakosti u Republici Srbiji: Smanjenje nejednakosti kao sastavni deo Agende održivog razvoja, UNDP Srbija, 2018.
- Stuparu, A., *The Local Green Economy and Prospects for Green Jobs*, Heinrich Boell Foundation, Office for Bosnia and Herzegovina, Sarajevo, 2017.
- Supek, R., *Ova jedina Zemlja: Idemo li u katastrofu ili u Treću revoluciju?*, Naprijed, Zagreb, 1973.
- Sustainable development in the European Union – Monitoring Report on Progress Towards the SDGs in an EU Context, 2017 edition, Statistical books, EROSTAT.
- Štrbac, N. i dr., „Održivi razvoj i zaštita životne sredine“, *Reciklaža i održivi razvoj*, 5 (2012) 18–29.
- The Global Competitiveness Report 2018, World Economic Forum.
- The World in 2050: Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals. Report prepared by The World in 2050 Initiative, International Institute for Applied Systems Analysis, Austria, 2018.
- The Serbia We Want: Post-2015 National Consultations in Serbia, United Nations in Serbia, Final Report, July 5, 2013.
- Todić, D., „Pariski sporazum o klimi u svetlu ciljeva i principa savremene politike i prava životne sredine“, *Megatrend revija*, Vol. 13, № 3 (2016): 45–62.
- Todić, D., *Ujedinjene nacije, međunarodni ugovori i životna sredina*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2018.

- *Towards a green economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, UNEP, 2011
- *Transformacija ekonomije na Balkanu: Promena javne politike a ne klime – Republika Srbija i opšti pogled na zelenu ekonomiju*, Green European Foundation, Beograd, 2017.
- Tucker, K., Treno, A., „The Culture of Narcissism and the Critical Tradition: An Interpretive Essay“, *Berkeley Journal of Sociology* (1980), 24/25, 341–355.
- Uvodna izjava Republike Srbije na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji u Briselu 2014. godine.
- Valerštajn, I., *Utopistika ili istorijski izbori 21. veka*, Republika, Beograd, 2000.
- Van Hoecke, M., „Deep Level Comparative Law“, in: M. Van Hoecke (ed.), *Epistemology and Methodology of Comparative Law*, Hart Publishing, Oxford, 2004
- Vasović, V., *Društvo, ekologija i etika*, Visoka poslovno-tehnička škola strukovnih studija, Užice, 2014.
- Veljković, N., „Praćenje održivog razvoja u Srbiji“, *Putokaz ka održivom razvoju – nacionalna strategija održivog razvoja*, Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije, 2011.
- *Vodič za dobro upravljanje u oblasti životne sredine*, UNDP, 2003.
- Wallerstein, I. M., *Uvod u analizu svjetskog sistema*. Otvoreni kulturni forum, Cetinje, 2005, 164.
- Wilenius, M., *Faust on Wheels*, The Finnish Society of Sciences and Letters and The Finnish Academy of Science and Letters, Helsinki 1997, 161–168.
- *Zaštita životne sredine – uslov za održivi razvoj*, Jelinčić, J., Đurović, S. (ur.), Fond za otvoreno društvo, Centar za primenjene evropske studije, Beograd, 2009.
- *Zelene javne nabavke*, Uprava za javne nabavke Republike Srbije, 2015.
- *Živeti u evropskoj Srbiji, Mapiranje ciljeva održivog razvoja sa planskim okvirom EU integracija*, grupa autora, Centar za visoke ekonomske studije, Beograd, 2019.

#### **Regulatorni okvir EU:**

- Regulation EU 2017/1601 of the European Parliament and of the Council establishing the European Fund for Sustainable Development (EFSD), the EFSD Guarantee and the EFSD Guarantee Fund. *OJL 249*.
- Regulation (EU) No 233/2014 of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation for the period 2014–2020. *OJL 77*.



- Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and for reporting other information at national and Union level relevant to climate change and repealing Decision No 280/2004/EC
- Regulation (EC) No 663/2009 of the European Parliament and of the Council establishing a programme to aid economic recovery by granting Community financial assistance to projects in the field of energy
- Regulation (EU) No 1233/2010 of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 663/2009 establishing a programme to aid economic recovery by granting Community financial assistance to projects in the field of energy
- Regulation (EU) 2017/1369 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2017 setting a framework for energy labelling and repealing Directive 2010/30/EU
- Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC
- Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings
- Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council on establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-related products
- Directive (EU) 2018/844 of the European Parliament and of the Council amending Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency
- Commission Recommendation (EU) 2016/1318 on guidelines for the promotion of nearly zero-energy buildings and best practices to ensure that, by 2020, all new buildings are nearly zero-energy buildings
- Commission Delegated Regulation (EU) No 244/2012 supplementing Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings by establishing a comparative methodology framework for calculating cost-optimal levels of minimum energy performance requirements for buildings and building elements
- Directive 2014/94/EU of the European Parliament and of the Council on the deployment of alternative fuels infrastructure
- Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products

- Regulation (EC) No 1222/2009 of the European Parliament and of the Council on the labelling of tyres with respect to fuel efficiency and other essential parameters
- Commission Regulation (EC) No 245/2009 implementing Directive 2005/32/EC of the European Parliament and of the Council with regard to ecodesign requirements for fluorescent lamps without integrated ballast, for high intensity discharge lamps, and for ballasts and luminaires able to operate such lamps, and repealing Directive 2000/55/EC of the European Parliament and of the Council
- Commission Regulation (EU) No 228/2011 amending Regulation (EC) No 1222/2009 of the European Parliament and of the Council with regard to the wet grip testing method for C1 tyres
- Commission Regulation (EU) No 1235/2011 amending Regulation (EC) No 1222/2009 of the European Parliament and of the Council with regard to the wet grip grading of tyres, the measurement of rolling resistance and the verification procedure
- Regulation (EC) No 661/2009 of the European Parliament and of the Council concerning type-approval requirements for the general safety of motor vehicles, their trailers and systems, components and separate technical units intended therefor
- Council Directive 92/42/EEC on efficiency requirements for new hot-water boilers fired with liquid or gaseous fuels
- Council Directive 93/68/EEC amending Directives 87/404/EEC (simple pressure vessels), 88/378/EEC (safety of toys), 89/106/EEC (construction products), 89/336/EEC (electromagnetic compatibility), 89/392/EEC (machinery), 89/686/EEC (personal protective equipment), 90/384/EEC (non-automatic weighing instruments), 90/385/EEC (active implantable medicinal devices), 90/396/EEC (appliances burning gaseous fuels), 91/263/EEC (telecommunications terminal equipment), 92/42/EEC (new hot-water boilers fired with liquid or gaseous fuels) and 73/23/EEC (electrical equipment designed for use within certain voltage limits)
- Directive 2008/28/EC of the European Parliament and of the Council amending Directive 2005/32/EC establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-using products, as well as Council Directive 92/42/EEC and Directives 96/57/EC and 2000/55/EC, as regards the implementing powers conferred on the Commission
- Commission Regulation (EU) No 813/2013 implementing Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council with regard to ecodesign requirements for space heaters and combination heaters
- Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC

- Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Council Directive 93/12/EEC
- Directive (EU) 2015/1513 of the European Parliament and of the Council amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources.
- Regulation (EC) No 443/2009 of the European Parliament and of the Council setting emission performance standards for new passenger cars as part of the Community's integrated approach to reduce CO<sub>2</sub> emissions from light-duty vehicles
- Regulation (EU) No 510/2011 of the European Parliament and of the Council setting emission performance standards for new light commercial vehicles as part of the Union's integrated approach to reduce CO<sub>2</sub> emissions from light-duty vehicles
- Regulation (EU) No 253/2014 of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 510/2011 to define the modalities for reaching the 2020 target to reduce CO<sub>2</sub> emissions from new light commercial vehicles
- Directive 2009/33/EC of the European Parliament and of the Council on the promotion of clean and energy-efficient road transport vehicles.
- Directive on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast) COM(2016) 767 final/2 2016/0382(COD)
- Regulation (EC) No 715/2007 of the European Parliament and of the Council on type approval of motor vehicles with respect to emissions from light passenger and commercial vehicles (Euro 5 and Euro 6) and on access to vehicle repair and maintenance information
- Commission Regulation (EU) No 397/2013 amending Regulation (EC) No 443/2009 of the European Parliament and of the Council as regards the monitoring of CO<sub>2</sub> emissions from new passenger vehicles
- Regulation (EU) No 333/2014 of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 443/2009 to define the modalities for reaching the 2020 target to reduce CO<sub>2</sub> emissions from new passenger cars
- Regulation (EC) No 595/2009 of the European Parliament and of the Council on type-approval of motor vehicles and engines with respect to emissions from heavy duty vehicles (Euro VI) and on access to vehicle repair and maintenance information and amending Regulation (EC) No 715/2007 and Directive 2007/46/EC and repealing Directives 80/1269/EEC, 2005/55/EC and 2005/78/EC

- Directive 2007/46/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the approval of motor vehicles and their trailers, and of systems, components and separate technical units intended for such vehicles (Framework Directive)
- Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’ (Text with EEA relevance)
- Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council on waste and repealing certain Directives Council Directive 1999/31/EC on the landfill of waste
- Decision No 529/2013/EU of the European Parliament and of the Council on accounting rules on greenhouse gas emissions and removals resulting from activities relating to land use, land-use change and forestry and on information concerning actions relating to those activities.
- Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources
- Regulation (EC) No 1882/2003 of the European Parliament and of the Council adapting to Council Decision 1999/468/EC the provisions relating to committees which assist the Commission in the exercise of its implementing powers laid down in instruments subject to the procedure referred to in Article 251 of the EC Treaty
- Regulation (EC) No 1137/2008 of the European Parliament and of the Council adapting a number of instruments subject to the procedure laid down in Article 251 of the Treaty to Council Decision 1999/468/EC, with regard to the regulatory procedure with scrutiny – Adaptation to the regulatory procedure with scrutiny – Part One
- Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council on the promotion of electricity produced from renewable sources in the internal electricity market CELEX No 32001L0077
- Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC CELEX No. 32009L0028
- Directive 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council on energy end-use efficiency and energy services and repealing Council Directive 93/76/EEC CELEX No. 32006L0032
- Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings CELEX No. 32010L0031

- Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products CELEX No. 32010L0030
- Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC CELEX No 32009L0072
- Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC CELEX No. 32009L0073
- Directive 2008/28/EC of the European Parliament and of the Council amending Directive 2005/32/EC establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energyusing products, as well as Council Directive 92/42/EEC and Directives 96/57/EC and 2000/55/EC
- Directive 2004/8/EC of the European Parliament and of the Council on the promotion of cogeneration based on a useful heat demand in the internal energy market and amending Directive 92/42/EEC
- Regulation EU/305/2011 of the European Parliament and of the Council laying down harmonized conditions for the marketing of construction products and repealing Council Directive 89/106/EEC
- Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and for reporting other information at national and Union level relevant to climate change and repealing Decision No 280/2004/EC
- Directive 1999/94/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 relating to the availability of consumer information on fuel economy and CO<sub>2</sub> emissions in respect of the marketing of new passenger cars
- Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC
- Commission Implementing Regulation (EU) 2018/2067 of 19 December 2018 on the verification of data and on the accreditation of verifiers pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council
- Commission Regulation (EU) No 601/2012 of 21 June 2012 on the monitoring and reporting of greenhouse gas emissions pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council

- Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020
- Regulation (EU) 2019/631 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 setting CO<sub>2</sub> emission performance standards for new passenger cars and for new light commercial vehicles, and repealing Regulations (EC) No 443/2009 and (EU) No 510/2011
- Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 1998 relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Council Directive 93/12/EEC
- Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide and amending Council Directive 85/337/EEC, European Parliament and Council Directives 2000/60/EC, 2001/80/EC, 2004/35/EC, 2006/12/EC, 2008/1/EC and Regulation (EC) No 1013/2006
- Regulation EC No 1005/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on substances that deplete the ozone layer
- Regulation EU No 744/2010 of 18 August 2010 amending Regulation (EC) No 1005/2009 of the European Parliament and of the Council on substances that deplete the ozone layer, with regard to the critical uses of halons
- Regulation (EU) No 517/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on fluorinated greenhouse gases and repealing Regulation (EC) No 842/2006
- Delegirana uredba Komisije 518/2014 od 5. marta 2014. godine kojom se menjaju i dopunjuju delegirane uredbe 1059/2010, 1060/2010, 1061/2010, 1062/2010, 626/2011, 392/2012, 874/2012, 665/2013, 811/2013 i 812/2013 uzimajući u obzir obeležavanje energetskih proizvoda na internetu
- Delegirana uredba Komisije 2017/254 od 30. novembra 2016. godine kojom se menjaju i dopunjuju delegirane uredbe 1059/2010, 1060/2010, 1061/2010, 1062/2010, 626/2011, 392/2012, 874/2012, 665/2013, 811/2013, 812/2013, 65/2014, 1254/2014, 2015/1094, 2015/1186 i 2015/1187 uzimajući u obzir toleranciju u verifikacionoj proceduri
- Delegirana uredba Komisije 2015/1094 od 5. maja 2015. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti profesionalnih rashladnih ormara
- Delegirana uredba Komisije 2015/1186 od 24. aprila 2015. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu energetskog označavanja uređaja za lokalno grejanje prostora

- Delegirana uredba Komisije 2015/1187 od 27. aprila 2015. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu energetske efikasnosti kotlova na čvrsta goriva i kompleta koji se sastoje od kotlova na čvrsta goriva, dodatnih grejača, regulatora temperature i solarnih uređaja
- Delegirana uredba Komisije 65/2014 od 1. oktobra 2014. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti retni i aspiratora za domaćinstvo
- Delegirana uredba Komisije 812/2013 od 18. februara 2013. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti grejača vode, rezervoara tople vode i kompleta grejača vode i solarnog uređaja
- Delegirana uredba Komisije 811/2013 od 18. februara 2013. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti grejača prostora, kombinovanih grejača, kompleta koji sadrže grejač prostora, uređaj za regulaciju temperature i solarni uređaj i kompleta koji sadrže kombinovani grejač, uređaj za regulaciju temperature i solarni uređaj
- Delegirana uredba Komisije 874/2012 od 12. jula 2012. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti električnih sijalica i svetiljki
- Delegirana uredba Komisije 392/2012 od 1. marta 2012. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti mašina za sušenje veša sa bubnjem
- Delegirana uredba Komisije 626/2011 od 4. maja 2011. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti uređaja za klimatizaciju
- Delegirana uredba Komisije 1062/2010 od 28. septembra 2010. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti televizora
- Delegirana uredba Komisije 1061/2010 od 28. septembra 2010. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti mašina za pranje veša u domaćinstvu
- Delegirana uredba Komisije 1060/2010 od 28. septembra 2010. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti rashladnih uređaja za domaćinstvo

- Delegirana uredba Komisije 1059/2010 od 28. septembra 2010. godine kojom se dopunjava Direktiva 2010/30 Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu označavanja energetske efikasnosti mašina za sudove u domaćinstvu
- Regulation EU 1307/2013 of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) 637/2008 and Council Regulation (EC) 73/2009
- Council Regulation (EC) No 2173/2005 on the establishment of a FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community
- Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market
- Council Directive 86/278/EEC on the protection of the environment, and in particular of the soil, when sewage sludge is used in agriculture 31986L0278
- Council Regulation (EC) No 338/97 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein 31997R0338
- Directive 2003/4/EC of European Parliament and of the Council on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/ 32003L0004
- Regulation 1221/2009 of European Parliament and of the Council on the Voluntary Participation By Organisations in a Community Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) 32009R1221
- Commission Decision C (2014)5872 of 19. 8. 2014 adopting the Indicative Strategy Paper for Serbia for the period 2014–2020, Annex to the Commission Implementing Decision Amending Commission Decision C (2014)5872 of 19. 8. 2014, C(2018) 5064 final, Brussels
- (2018) 5064 final ANNEX to the Commission Implementing Decision amending Commission Decision C(2014)5872 of 19. 8. 2014 adopting the Indicative Strategy Paper for Serbia for the period 2014–2020
- Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment

#### **Regulatorni okvir Republike Srbije:**

- Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 98/06)
- Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 135/04, 36/09, 36/09 – dr. zakon, 72/09 – dr. zakon, 43/11 – US, 14/16, 76/18, 95/18 – dr. zakon)



- Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 135/04 i 25/15)
- Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, br. 135/04 i 88/10)
- Zakon o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 81/09 – ispravka, 64/10 – US, 24/11, 121/12, 42/13 – US, 50/13 – US, 98/13 – US, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – dr. zakon i 9/20)
- Zakon o vodama („Službeni glasnik RS“, br. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 i 95/18 – dr. zakon)
- Zakon o zaštiti zemljišta („Službeni glasnik RS“, broj 112/15)
- Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima („Službeni glasnik RS“, br. 101/15 i 95/18 – dr. zakon)
- Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime sa aneksima („Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, broj 2/97)
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma iz Pariza („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, broj 4/17)
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije, s druge strane („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, broj 83/08)
- Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanje usaglašenosti („Službeni glasnik RS“, broj 36/09)
- Zakon o efikasnom korišćenju energije („Službeni glasnik RS“, broj 25/13)
- Zakon o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice između Evropske zajednice i Republike Albanije, Republike Bugarske, Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Republike Crne Gore, Rumunije, Republike Srbije i Privremene misije Ujedinjenih nacija na Kosovu u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija („Službeni glasnik RS“, broj 62/06)
- Zakon o stanovanju i održavanju zgrada („Službeni glasnik RS“, br. 104/16 i 9/20 – dr. zakon)
- Zakon o cevovodnom transportu gasovitih i tečnih ugljovodonika i distribuciji gasovitih ugljovodonika („Službeni glasnik RS“, broj 104/09)
- Zakon o robnim rezervama („Službeni glasnik RS“, br. 104/13, 145/14 – dr. zakon i 95/18 – dr. zakon)
- Zakon o energetici („Službeni glasnik RS“, broj 145/14)
- Odluka o otvaranju Budžetskog fonda za unapređenje EE Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 92/13)

- Pravilnik o uslovima za raspodelu i korišćenje sredstava Budžetskog fonda za unapređenje energetske efikasnosti Republike Srbije i kriterijuma o izuzimanju od vršenja energetskog pregleda („Službeni glasnik RS“, broj 15/16).
- Uredba o utvrđivanju graničnih vrednosti godišnje potrošnje energije na osnovu kojih se određuje koja privredna društva su obveznici sistema energetskog menadžmenta, godišnjih ciljeva uštede energije i obrasca prijave o ostvarenoj potrošnji energije („Službeni glasnik RS“, broj 18/16)
- Pravilnik o obrascu godišnjeg izveštaja o ostvarivanju ciljeva uštede energije („Službeni glasnik RS“, br. 32/16 i 65/18)
- Pravilnik o načinu sprovođenja i sadržini programa obuke za energetskog menadžera, troškovima pohađanja obuke, kao i bližim uslovima, programu i načinu polaganja ispita za energetskog menadžera („Službeni glasnik RS“, broj 12/15)
- Pravilnik o uslovima u pogledu kadrova, opreme i prostora organizacije koja sprovodi obuku za energetske menadžere i ovlašćene energetske savetnike („Službeni glasnik RS“, broj 12/15)
- Rešenje kojim se ovlašćuje Mašinski fakultet Univerziteta u Beogradu za obavljanje poslova obuke energetskih menadžera i ovlašćenih energetskih savetnika („Službeni glasnik RS“, broj 95/15)
- Pravilnik o uslovima za imenovanje energetskih menadžera u organima jedinica lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“, broj 31/16)
- Pravilnik o uslovima za imenovanje energetskih menadžera u privrednim društvima čija je pretežna delatnost u proizvodnom sektoru i preduzećima kao javnim službama („Službeni glasnik RS“, broj 98/16)
- Pravilnik o uslovima za imenovanje energetskih menadžera u privrednim društvima čija je pretežna delatnost u sektoru trgovine i usluga, organima državne uprave, drugim organima Republike Srbije, organima autonomne pokrajine i ustanovama („Službeni glasnik RS“, broj 82/17)
- Uredba o utvrđivanju Programa finansiranja aktivnosti i mera unapređenja efikasnog korišćenja energije u 2019. godini („Službeni glasnik RS“, broj 4/19)
- Pravilnik o uslovima za raspodelu i korišćenje sredstava Budžetskog fonda za unapređenje energetske efikasnosti Republike Srbije i kriterijumima za izuzimanje od obaveze vršenja energetskog pregleda („Službeni glasnik RS“, broj 12/19)
- Pravilnik o obrascu prijave za evidenciju obveznika naknade za unapređenje energetske efikasnosti, obrascu mesečnog i godišnjeg obračuna količina energije/energenata isporučenih potrošačima ili stavljenih u promet na teritoriji Republike Srbije, odnosno uvezenih na teritoriju Republike Srbije, obrascu mesečnog i godišnjeg obračuna obaveze plaćanja naknade, obrascu izveštaja o uplati, kao i načinu dostavljanja ovih obrazaca („Službeni glasnik RS“, broj 41/19)

- Uredba o vrstama proizvoda koji utiču na potrošnju energije za koje je neophodno označavanje potrošnje energije i drugih resursa („Službeni glasnik RS“, br. 92/13 i 80/16)
- Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o vrstama proizvoda koji utiču na potrošnju energije za koje je neophodno označavanje potrošnje energije i drugih resursa („Službeni glasnik RS“, broj 80/16)
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti mašina za pranje veša u domaćinstvu („Službeni glasnik RS“, broj 24/14)
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti mašina za pranje sudova u domaćinstvu („Službeni glasnik RS“, broj 24/14)
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti električnih sijalica i svetiljki („Službeni glasnik RS“, broj 24/14)
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti rashladnih uređaja za domaćinstvo („Službeni glasnik RS“, broj 17/14)
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti televizora („Službeni glasnik RS“, broj 24/14)
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti uređaja za klimatizaciju („Službeni glasnik RS“, broj 24/14)
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti pećnica i napa za domaćinstvo („Službeni glasnik RS“, broj 19/17)
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti mašina za sušenje veša sa bubnjem za domaćinstvo („Službeni glasnik RS“, broj 24/17)
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti grejača prostora, kombinovanih grejača, kompleta grejača prostora, opreme za regulaciju temperature i solarnog uređaja i kompleta kombinovanog grejača, opreme za regulaciju temperature i solarnog uređaja („Službeni glasnik RS“, broj 17/18)
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti grejača vode, rezervoara tople vode i kompleta grejača vode i solarnog uređaja („Službeni glasnik RS“, broj 67/18)
- Uredba o minimalnim zahtevima energetske efikasnosti koje moraju da ispunjavaju nova i revitalizovana postrojenja („Službeni glasnik RS“, broj 112/17)
- Pravilnik o utvrđivanju modela ugovora o energetskim uslugama za primenu mera poboljšanja energetske efikasnosti kada su korisnici iz javnog sektora („Službeni glasnik RS“, broj 41/15)
- Pravilnik o minimalnim kriterijumima u pogledu energetske efikasnosti u postupku javne nabavke dobara („Službeni glasnik RS“, broj 411/15)
- Pravilnik o kontroli sistema za grejanje i o bližim uslovima koje moraju da ispunjavaju ovlašćena pravna lica za kontrolu sistema za grejanje („Službeni glasnik RS“, broj 58/16)

- Pravilnik o kontroli sistema za klimatizaciju („Službeni glasnik RS“, broj 82/16)
- Pravilnik o sadržini elaborata o energetskej efikasnosti postrojenja za proizvodnju električne energije, postrojenja za kombinovanu proizvodnju električne i toplotne energije, sistema za prenos i distribuciju električne energije, postrojenja za proizvodnju i distribuciju toplotne energije („Službeni glasnik RS“, broj 30/18)
- Pravilnik o načinu i rokovima dostavljanja podataka neophodnih za praćenje sprovođenja Akcionog plana za energetskej efikasnost u Republici Srbiji i metodologiji za praćenje, proveru i ocenu efekata njegovog sprovođenja („Službeni glasnik RS“, broj 37/15)
- Uredba o utvrđivanju Programa ostvarivanja Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. za period od 2017. do 2023. godine („Službeni glasnik RS“, broj 104/17)
- Zakon o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS“, br. 36/09, 88/10, 14/16 i 95/18 – dr. zakon)
- Odluka o osnivanju Zelenog fonda Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 91/16 i 78/17)
- Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju („Službeni glasnik RS“, br. 41/09, 10/13 – dr. zakon i 101/16)
- Zakon o građevinskim proizvodima („Službeni glasnik RS“, broj 83/18)
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 81/09 – ispr., 64/10 – US, 24/11, 121/12, 42/13 – US, 50/1 – US, 98//13 – US, 132/14, 145/14 i 83/18)
- Zakon o zaštiti vazduha („Službeni glasnik RS“, br. 36/09 i 10/13)
- Uredba o postupanju sa supstancama koje oštećuju ozonski omotač, kao i o uslovima za izdavanje dozvola za uvoz i izvoz tih supstanci („Službeni glasnik RS“, broj 22/10)
- Pravilnik o tehničkim i drugim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti („Službeni glasnik RS“, br. 123/12, 63/13, 75/13 i 144/14)
- Zakon o zaštiti potrošača („Službeni glasnik RS“, br. 73/10 i 6/16)
- Zakon o standardizaciji („Službeni glasnik RS“, br. 36/09 i 40/15)
- Zakon o akreditaciji („Službeni glasnik RS“, broj 73/10)
- Uredba o izmenama i dopunama uredbe o monitoringu kvaliteta derivata nafte i biogoriva („Službeni glasnik RS“, broj 5/17)
- Pravilnik o izmeni pravilnika o tehničkim i drugim zahtevima za tečna goriva naftnog porekla („Službeni glasnik RS“, broj 60/17)
- Uredba o postupanju sa fluorovanim gasovima sa efektom staklene bašte, kao i uslovi za izdavanje dozvole za uvoz i izvoz tih gasova („Službeni glasnik RS“, broj 120/13)

- Uredba o sertifikaciji lica koja obavljaju određene delatnosti u vezi sa supstancama koje oštećuju ozonski omotač i određenim fluorovanim gasovima sa efektom staklene bašte („Službeni glasnik RS“, broj 24/16)
- Zakon o porezima na upotrebu, držanje i nošenje dobara („Službeni glasnik RS“, br. 26/01, 80/02, 43/04, 132/04, 112/05, 114/06, 118/07, 114/08 i 31/09)
- Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima („Službeni glasnik RS“, br. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – odluka US, 55/14, 96/15 – dr. zakon, 9/16 – odluka US, 24/18, 41/18, 41/18 – dr. zakon, 87/18 i 23/19)
- Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara („Službeni glasnik RS“, broj 95/2018)
- Uredba o izmeni Uredbe o uslovima i postupku sticanja statusa povlašćenog proizvođača, privremenog povlašćenog proizvođača i proizvođača električne energije iz obnovljivih izvora energije („Službeni glasnik RS“, broj 60/17)
- Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o podsticajnim merama za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i iz visokoefikasne kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije („Službeni glasnik RS“, broj 60/17)
- Uredba o garanciji porekla („Službeni glasnik RS“, broj 82/17)
- Pravilnik o načinu proračuna i prikazivanja udela svih vrsta izvora energije u prodatoj električnoj energiji („Službeni glasnik RS“, broj 96/17)
- Zakon o računovodstvu („Službeni glasnik RS“, br. 62/13 i 30/18)
- Pravilnik o minimalnim kriterijumima u pogledu energetske efikasnosti u postupku javne nabavke dobara („Službeni glasnik RS“, broj 111/15)
- Pravilnik o uslovima za raspodelu i korišćenje sredstava Budžetskog fonda za unapređenje energetske efikasnosti Republike Srbije i kriterijumima o izuzimanju od obaveze vršenja energetskog pregleda („Službeni glasnik RS“, broj 12/19)
- Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, br. 124/12, 14/15 i 68/15 i „Službeni glasnik RS“, broj 91/19)
- Uredba o utvrđivanju metodologije za određivanje cene snabdevanja krajnjeg kupca toplotnom energijom („Službeni glasnik RS“, broj 63/15)
- Pravilnik o energetske efikasnosti zgrada („Službeni glasnik RS“, broj 61/11)
- Pravilnik o uslovima, sadržini i načinu izdavanja sertifikata o energetske svojstvima zgrada („Službeni glasnik RS“, br. 69/12 i 44/18 – dr. zakon)
- Zakon o zaštiti od požara („Službeni glasnik RS“, br. 11/09, 20/15, 87/18 i 87/18 – dr. zakon)

- Pravilnik o kontroli sistema za grejanje i o bližim uslovima koje moraju da ispunjavaju ovlašćena pravna lica za kontrolu sistema za grejanje („Službeni glasnik RS“, broj 58/16)
- Pravilnik o kontroli sistema za klimatizaciju („Službeni glasnik RS“, broj 82/16)
- Pravilnik o uslovima i normativima za projektovanje stambenih zgrada i stanova („Službeni glasnik RS“, br. 58/12, 74/15 i 82/15)
- Uredba o kriterijumima održivosti biogoriva („Službeni glasnik RS“, broj 89/19)
- Uredba o udelu biogoriva na tržištu („Službeni glasnik RS“, broj 71/19)
- Pravilnik o tehničkim i drugim zahtevima za biogoriva i biotečnosti („Službeni glasnik RS“, broj 73/19)
- Pravilnik o izračunavanju udela obnovljivih izvora energije („Službeni glasnik RS“, broj 37/20)
- Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu („Službeni glasnik RS“, broj 36/09)
- Uredba o utvrđivanju Plana smanjenja ambalažnog otpada za period 2015–2019. godina („Službeni glasnik RS“, broj 144/14)
- Pravilnik o načinu i postupku upravljanja istrošenim baterijama i akumulatorima („Službeni glasnik RS“, broj 86/10)
- Pravilnik o listi električnih i elektronskih proizvoda, merama zabrane i ograničenja korišćenja električne i elektronske opreme koja sadrži opasne materije, načinu i postupku upravljanja otpadom od električnih i elektronskih proizvoda („Službeni glasnik RS“, broj 99/10)
- Uredba o odlaganju otpada na deponije („Službeni glasnik RS“, broj 92/10)
- Uredba o uslovima i postupku izdavanja dozvola za upravljanje otpadom, kao i kriterijumima, karakterizaciji, klasifikaciji i izveštavanju o rudarskom otpadu („Službeni glasnik RS“, broj 53/17)
- Pravilnik o načinu i postupku upravljanja otpadnim vozilima („Službeni glasnik RS“, broj 98/10)
- Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima („Službeni glasnik RS“, br. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – odluka US, 55/14, 96/15 – dr. zakon, 9/16 – odluka US, 24/18, 41/18 i 41/18 – dr. zakon)
- Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju („Službeni glasnik RS“, broj 101/16)
- Zakon o zadrugama („Službeni glasnik RS“, broj 112/15)
- Zakon o potvrđivanju amandmana na ESPOO konvenciju, Odluka II/14 i Odluka III/7 („Službeni glasnik RS“, broj 04/16)
- Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, broj 18/16)
- Uredba koja propisuje listu projekata za koje je obavezna procena uticaja, i listu projekata za koje se procena uticaja može zahtevati („Službeni glasnik RS“, broj 114/08)
- Zakon o potvrđivanju Konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu – ESPOO konvencija („Službeni glasnik RS“, broj 102/07)

- Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Službeni glasnik RS“, broj 38/09)
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10)
- Zakon o potvrđivanju multilateralnog sporazuma između zemalja Jugoistočne Evrope za sprovođenje Konvencije o proceni uticaja u prekograničnom kontekstu („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, broj 12/18)
- Uredba o sadržini i načinu vođenja informacionog sistema zaštite životne sredine, metodologiji, strukturi, zajedničkim osnovama, kategorijama i nivoima sakupljanja podataka kao i sadržini informacija o kojima se redovno i obavezno obaveštava javnost („Službeni glasnik RS“, br. 112/09)
- Pravilnik o vrstama staništa, kriterijumima za odabir vrsta staništa, o osetljivim, ugroženim, retkim i prioriternim za zaštitu vrstama staništa i o zaštitnim merama za njihovo očuvanje („Službeni glasnik RS“, broj 35/10)
- Uredba o programu sistemskog praćenja kvaliteta zemljišta, indikatorima za ocenu rizika od degradacije zemljišta i metodologiji za izradu remedijacionih programa („Službeni glasnik RS“, broj 88/10)
- Uredba o stavljanju pod kontrolu upotrebe i prometa divlje flore i faune („Službeni glasnik RS“, br. 31/05, 45/05, 22/07 i 38/08)
- Pravilnik o merama kompenzacije („Službeni glasnik RS“, broj 20/10)
- Krivični zakonik Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 i 94/16)
- Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela („Službeni glasnik RS“, broj 97/08)
- Zakon o državnom premeru i katastru („Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 18/10, 65/2013, 15/15 – odluka US, 96/15 i 47/17 – autentično tumačenje)
- Zakon o nacionalnoj infrastrukturi geoprostornih podataka („Službeni glasnik RS“, broj 27/18)
- Pravilnik o sadržaju planova kvaliteta vazduha („Službeni glasnik RS“, broj 21/10)
- Pravilnik o sadržaju kratkoročnih akcionih planova („Službeni glasnik RS“, broj 65/10)
- Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađivanja, osim postrojenja za sagorevanje („Službeni glasnik RS“, broj 111/15)
- Uredba o metodologiji za izradu inventara emisija i projekcija zagađujućih materija u vazduh („Službeni glasnik RS“, broj 3/16)

- Pravilnik o tehničkim merama i zahtevima koji se odnose na dozvoljene emisione faktore za isparljiva organska jedinjenja koja potiču iz procesa skladištenja i transporta benzina („Službeni glasnik RS“, br. 1/12, 25/12 i 48/12)
- Pravilnik o tehničkim i drugim zahtevima za tečna goriva naftnog porekla („Službeni glasnik RS“, br. 111/15, 106/16 i 60/17)
- Uredba o monitoringu kvaliteta derivata nafte („Službeni glasnik RS“, br. 97/15, 5/17 i 8/17)
- Zakon o potvrđivanju Protokola iz 1997. godine o izmenama i dopunama Međunarodne konvencije o sprečavanju zagađenja sa brodova iz 1973. godine izmenjene i dopunjene Protokolom iz 1978. godine koji se na nju odnosi, kojom je dodat aneks 6 (Regulisanje sprečavanja zagađenja vazduha sa brodova) Konvenciji („Službeni glasnik RS“, broj 36/09)
- Zakon o pomorstvu („Službeni glasnik RS“, br. 87/11 i 104/13)
- Uredba o izmenama i dopunama uredbe o monitoringu kvaliteta derivata nafte i biogoriva („Službeni glasnik RS“, broj 5/17)
- Uredba o vrstama otpada za koje se vrši termički tretman, o uslovima i kriterijumima za određivanje lokacije, tehničkim i tehnološkim uslovima za projektovanje, izgradnju, opremanje i rad postrojenja za termički tretman otpada, postupanju sa ostatkom nakon spaljivanja („Službeni glasnik RS“, br. 102/10 i 50/12 – ispr.)
- Uredba o listi industrijskih postrojenja i aktivnosti u kojima se kontroliše emisija isparljivih organskih jedinjenja, o vrednostima emisija isparljivih organskih jedinjenja pri određenoj potrošnji rastvarača i ukupnim dozvoljenim emisijama, kao i šemi za smanjenje emisija („Službeni glasnik RS“, broj 100/11)
- Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje („Službeni glasnik RS“, broj 6/16)
- Uredba o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađivanja („Službeni glasnik RS“, broj 5/16)
- Zakon o šumama („Službeni glasnik RS“, br. 30/10, 93/12 i 89/15)
- Zakon o zaštiti prirode („Službeni glasnik RS“, br. 36/09, 88/10, 91/10 – ispr. i 14/16)
- Zakon o planskom sistemu Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 30/18)
- Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika („Službeni glasnik RS“, broj 8/19)
- Uredba o metodologiji za izradu srednjoročnih planova („Službeni glasnik RS“, broj 8/19)



- Zaključak o usvajanju obrazaca i metodoloških uputstava za popunjavanje instrumenata za usklađivanje propisa Republike Srbije sa propisima Evropske unije („Službeni glasnik RS“, broj 51/13)

#### **Međunarodni nivo (UN):**

- Deklaracija o pravu na razvoj iz 1986. godine, Rezolucija UN br. 41/128
- World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development. Grupa autora, IUCN, UNEP, WWF, 1980
- Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer
- Montreal Protocol on Substances that Deplete Ozone Layer
- UN Framework Convention on Climate Change 1992
- Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 1997
- Milenijumska Deklaracija UN A/RES/55/2, 2000
- RIO + 20 UN Conference on Sustainable Development: The Future We Want
- UN – Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1

#### **Okvir javnih politika Evropske unije:**

- Integrating environment and sustainable development into economic and development co-operation policy Elements of a comprehensive strategy COM(2000) 264 final
- A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council). COM/2001/0264 final
- Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development. COM(2009) 400 final
- Draft Declaration on Guiding Principles for Sustainable Development. COM/2005/0218 final
- EUROPE 2020 A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth COM/2010/2020 final.
- P8\_TA(2017)0315 Mere EU za održivost, Rezolucija Evropskog parlamenta o merama EU za održivost (2017/2009(INI)) (2018/C 334/18)
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, 2016
- Increasing the impact of EU Development Policy: An Agenda for Change. COM/2011/0637 final
- A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries. COM/2014/0263 final

- Trade, Growth and World Affairs Trade Policy as a core component of EU's 2020 strategy. COM/2010/0612 final
- A decent Life for all: from vision to collective action. COM/2014/0335 final
- A decent Life for all: Ending poverty and giving the world a sustainable future. COM/2013/092 final
- Contributing to Sustainable Development: Role of Fair Trade and non-governmental trade-related sustainability assurance schemes. COM/2009/0215 final.
- Energy 2020: A strategy for competitive, sustainable and secure energy. COM/2010/0639 final
- Energy Efficiency Plan 2011 SEC(2011) 280 final SEC(2011) 277 final SEC(2011) 275 final SEC(2011) 276 final SEC(2011) 278 final SEC(2011) 279 final
- Energy Roadmap 2050. COM/2011/0885 final
- A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050. COM/2011/0112 final
- Next steps for a sustainable European future – European action for sustainability (COM/2016/0739 final)
- The Future of Food and Farming. COM/2017/0713 final
- A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector. COM/2013/0659 final
- Addressing the challenges of deforestation and forest degradation to tackle climate change and biodiversity loss {SEC(2008) 2618} {SEC(2008) 2619} {SEC(2008) 2620}. COM/2008/0645 final
- The European Green Deal. COM/2019/640 final
- A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy. COM/2015/080 final
- Clean Energy for All Europeans COM(2016) 860 final
- COM(2016) 860 final ANNEX 1 Accelerating clean energy in buildings – Clean Energy for All Europeans
- COM(2016) 860 final ANNEX II Action to boost the clean energy transition – Clean Energy for All Europeans
- European Energy Security Strategy. COM/2014/0330 final
- Investing in the Development of Low Carbon Technologies (SET-Plan) {SEC(2009) 1295}{SEC(2009) 1296}{SEC(2009) 1297}{SEC(2009) 1298} COM/2009/0519 final
- Efficiency and its contribution to energy security and the 2030 Framework for climate and energy policy. COM/2014/0520 final
- Biomass action plan {SEC(2005) 1573} COM/2005/0628 final

- White paper: Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system. COM/2011/0144 final
- Action Plan on Urban Mobility {SEC(2009) 1211} {SEC(2009) 1212} COM/2009/0490 final
- Together towards competitive and resource-efficient urban mobility {SWD(2013) 524 final} {SWD(2013) 525 final} {SWD(2013) 526 final} {SWD(2013) 527 final} {SWD(2013) 528 final} {SWD(2013) 529 final}
- Green Paper – Towards a new culture for urban mobility {SEC(2007) 1209} COM/2007/0551 final
- A European Strategy for Low-Emission Mobility. COM(2016) 501 final
- COM(2012)4701 final Communication from the Commission Smart Cities and Communities- European Innovation Partnership
- Green Paper: A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy {SEC(2006) 317} COM/2006/0105 final
- Blue Energy: Action needed to deliver on the potential of ocean energy in European seas and oceans by 2020 and beyond. COM/2014/08 final
- Our life insurance, our natural capital: EU biodiversity strategy to 2020. COM/2011/0244 final;
- Enhancing Europe’s Natural Capital. COM/2013/0249 final
- Towards an 8<sup>th</sup> Environment Action Programme – Local and Regional Dimension, Commission for the Environment, Climate Change and Energy, European Committee of the Regions, 2018
- Manifesto for a Resource-Efficient Europe, European Commission Memo 12/989, 17 December 2012, Brussels
- Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe, COM(2014) 398 final, Brussels
- Next steps for a sustainable European future European action for sustainability. (COM/2016/0739 final)
- An EU action plan for the Circular Economy. COM(2015) 614 final
- A European Strategy for Plastics in a Circular Economy. COM/2018/028 final
- Ecodesign Working Plan 2016–2019. COM(2016) 773 final
- Innovating for Sustainable Growth: A Bioeconomy for Europe. SWD(2012) 11 final
- Povelja Evropske unije o osnovnim pravima iz 2009. godine

#### **Strateški okvir Republike Srbije:**

- Nacionalna strategija održivog razvoja za period 2007–2017. godina („Službeni glasnik RS“, broj 1/07)

- Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. sa projekcijama do 2030. godine („Službeni glasnik RS“, broj 101/15)
- Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju („Službeni glasnik RS“, broj 80/11)
- Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine („Službeni glasnik RS“, broj 88/10)
- Strategija uvođenja čistije proizvodnje („Službeni glasnik RS“, broj 17/09)
- Nacionalna strategija za uključivanje Republike Srbije u mehanizam čistog razvoja Kjoto protokola za sektore upravljanja otpadom, poljoprivrede i šumarstva („Službeni glasnik RS“, broj 8/10)
- Nacionalni program zaštite životne sredine („Službeni glasnik RS“, broj 12/10)
- Strategija biološke raznovrsnosti Republike Srbije za period 2011–2018 („Službeni glasnik RS“, broj 13/11)
- Strategija razvoja šumarstva Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 59/06)
- Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara („Službeni glasnik RS“, broj 33/12)
- Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji za period 2018–2026. („Službeni glasnik RS“, broj 61/18)
- Akcioni plan adaptacije na klimatske promene sa procenom ranjivosti („Službeni list grada Beograda“, broj 65/15)
- Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. („Službeni glasnik RS“, broj 85/14)
- Nacionalni akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije („Službeni glasnik RS“, broj 53/13)
- Treći akcioni plan za energetska efikasnost za period do 2018. godine („Službeni glasnik RS“, broj 1/17)
- Nacionalni program za poljoprivredu za period 2018–2020. („Službeni glasnik RS“, broj 120/17)
- Nacionalna strategija održivog i integralnog urbanog razvoja („Službeni glasnik RS“, broj 47/19)
- Strategija industrijskog razvoja za period 2021–2030. („Službeni glasnik RS“, broj 35/20)
- Strategija pametne specijalizacije za period 2020–2027. („Službeni glasnik RS“, broj 21/20)
- Predlog Strategije niskougljeničnog razvoja Republike Srbije sa Akcionim planom