

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Јелена Б. Тодоровић

**Утицај процеса приступања Европској
унији на креирање еколошке политике
у Србији**

докторска дисертација

Београд, 2016

UNIVERZITET U BEOGRADU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

Jelena B. Todorović

**Uticaj procesa pristupanja Evropskoj
uniji na kreiranje ekološke politike u
Srbiji**

doktorska disertacija

Beograd, 2016

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Jelena B. Todorovic

**The EU accession process influence on
creation of environmental policy in
Serbia**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2016

Ментор:

др Снежана Ђорђевић,

редовни професор Факултета политичких наука, Универзитет у Београду

Чланови комисије:

др Дарко Надић,

редовни професор Факултета политичких наука, Универзитет у Београду

др Весна Милтојевић,

редовни професор Факултета заштите на раду, Универзитет у Нишу

Датум одбране:

УТИЦАЈ ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ НА КРЕИРАЊЕ ЕКОЛОШКЕ ПОЛИТИКЕ У СРБИЈИ

Резиме

Основу предмета дисертације представља анализа креирања еколошке политике у Србији под утицајем Европске уније, односно сложеног и захтевног процеса приступања ЕУ у коме се Србија налази. Процес приступања Европској унији недвосмислено утиче на јавне политике, како у државама које имају статус кандидата, тако и у онима које се налазе степеницу испод у чекаоници за чланство у европском клубу (државе потенцијални кандидати). Крај Хладног рата и пад берлинског зида, означили су почетак новог периода у развоју Европске уније. Од тог тренутка, проширење, које је до тада било спорадичан догађај, почиње да представља важан и континуиран политички процес који је у годинама које следе довео до удвостручења броја чланица ЕУ.

Један од концепата који служи као помоћно средство у објашњавању домаћих промена које се током процеса приступања дешавају у државама кандидатима јесте концепт европеизације. Државе кандидати и потенцијални кандидати немају могућност коју имају државе чланице да утичу на формулисање јавних политика, већ се њихова улога испољава кроз преузимање заједничких тековина – *acquis communautaire* и његову примену у националном законодавству. Често се дешава да преузимање *acquis*-а не прати и адекватна примена европских политика што ствара значајне потешкоће у процесу усклађивања јавних политика.

Европеизација јавних политика сусреће се у пракси са вишеструком хетерогеношћу с обзиром да европске јавне политике често нису у складу са домаћим структурама у државама које се налазе у процесу приступања. Она је успешнија уколико су европске јавне политике компатибилне са социјалним, политичким, економским, културним и историјским условима у земљама које поменуте јавне политике преузимају. У супротном, теже ће се остварити институционалне адаптације и промене домаће политике. Прилагођавање националних јавних политика европским, схвата се као прилагођавање институционалних оквира у најширем смислу (правила, процедуре, норме), на различитим нивоима власти а паралелно са тим дешавају се промене у дискурсу, које утичу на стил и начин креирања јавних политика.

У уводном делу дисертације најпре се приступа теоријско-епистемолошком одређењу појма јавне политике а затим се врши разграничење са неким сродним феноменима као што су политика, влада, процес одлучивања. Након тога, представљају се актери јавне политике, како формални тако и неформални. Разматрају се и врсте и инструменти јавних политика, а завршни део првог поглавља посвећен је процесу примене јавних политика.

У следећем поглављу анализирају се теоријски приступи проучавању јавних политика Европске уније: управљање на више нивоа (multi-level governance) и приступ компаративне политике. Потом следи проучавања актера јавних политика у ЕУ, а на то се надовезује истраживање институционалне архитектуре ЕУ и процеса доношења одлука.

Наредно поглавље обухвата историјски преглед настанка и развоја европске еколошке политике која данас представља једну од најобимнијих и најуспешнијих јавних политика. Централни део другог поглавља посматра процес креирања европске еколошке политике, актере, инструменте и њену имплементацију.

У петом поглављу нагласак је на процесу европеизације у коме учествују две врсте актера – ЕУ и националне државе. Посебна пажња усмерава се на европеизацију јавних политика, како у државама чланицама тако и у државама кандидатима и потенцијалним кандидатима. Стога логички следи да се један део поглавља бави процесом приступања као једним од важних елемената политике проширења.

Следеће поглавље анализира настанак и еволуцију еколошке политике у Србији. Кроз поглавље се истражују актери, процес креирања еколошке политике у Србији, заједно са инструментима. Завршни део поглавља, одговара на питање колико су правила у домену екологије у Србији усклађена са европском еколошком политиком.

Претпоследње поглавље бави се повезаношћу еколошке и енергетске политике, при чему се даје пример енергетске политика ЕУ, представљају се њени актери, процес креирања и инструменти, као и степен усклађености правила у домену енергетике у Србији у односу на европску енергетску политику.

Завршно поглавље анализира како је процес приступања ЕУ утицао на креирање еколошке политике на примеру искустава држава централне и источне Европе. Ово поглавље садржи и препоруке за потенцијално унапређење еколошке политике у Србији.

На самом крају дисертације у закључним разматрањима даје се синтеза стања еколошке политике у Србији, односно нуде се одговори на питање да ли је она и у коликој мери европеизована.

Кључне речи: јавне политике, еколошка политика, процес приступања, Европска унија, европеизација, актери, инструменти, административни капацитет, имплементација.

Научна област: Политичке науке

Ужа научна област: Јавне политике

UDK: 351.072.6/.7(043.3)
316.334.5:061.1 EU

THE EU ACCESSION PROCESS INFLUENCE ON CREATION OF ENVIRONMENTAL POLICY IN SERBIA

Abstract

The subject of this dissertation is to analyze the creation of environmental policy in Serbia under the influence of the complex and demanding EU accession process. The EU accession process undoubtedly affect public policy, both in the EU candidate countries, as well as potential candidates. The end of the Cold War and the fall of the Berlin Wall marked the beginning of new period in the development of the European Union. From that point, the EU enlargement became an important and ongoing political process that led to the doubling of the number of EU Member States in the following years.

Europeanisation is auxiliary concepts that is used for explaining the local changes that occur during the EU accession process in the candidate countries. Candidate countries and potential candidates have no possibility to influence the formulation of public policies but their role is expressed through overtaking the *acquis communautaire* and its implementation in national legislation. Often the transposition of EU *acquis* is not accompanied by adequate implementation of European public policies which creates significant difficulties in the harmonization process.

Europeanisation of public policies faces multiple heterogeneity having in mind that european public policies usually are not in accordance with domestic structures in the EU accession countries. Europeanisation is more successful if european public policies are compatible with social, political, economic, cultural and historical conditions in the countries that download public policies. Otherwise, it will be harder to achieve institutional adaptation and change in domestic policy. Harmonization of national public policies is interpreted broadly as adaptation of institutional frameworks (rules, procedures, standards) at various levels of government, together with changes that occur in the discourse, which influence the style and manner of creating the public policy.

Introductory part of the thesis begins with the theoretical and epistemological approach to the definition of the concept of public policy pointing out clear demarcation with some related phenomena such as politics, governmental decision-making. After that, the public policy actors, both formal and informal, are being analyzed. Also, this chapter discuss the types and instruments of public policy, and the final part is related to the implementation process.

The next chapter analyzes the theoretical s to the study of EU public policies: multi-level governance and comparative politics approach. This section is followed by the study of EU public policy actors, and their role in the EU institutional architecture and decision making process.

The following section includes historical overview of the origins and development of EU environmental policy, one of the most comprehensive and successful EU public policies. The central part of the chapter analyzes the process of creating the EU environmental policy, its actors, instruments and implementation.

In the fifth chapter, the emphasis is on the Europeanisation process which involves two types of actors - the EU and the national state. Special attention must be paid to the Europeanisation of the public policies, both in the Member States and the candidate countries and potential candidates. Therefore, logically continues the part dealing with the EU accession process as one of the important elements of the EU enlargement policy.

The next chapter analyzes the origins and evolution of environmental policy in Serbia. Throughout the chapter we explore the actors, the process of creating environmental policy in Serbia, together with instruments. The final part answers the question to what extent environmental rules in Serbia are harmonized with EU environmental policy.

Seventh chapter relates connection of environmental and energy policy presenting the example of EU energy policy, its stakeholders, the formulation process and instruments, as well as the degree of harmonization of the rules in the field of energy in Serbia with European energy policy.

The final chapter analyzes the EU accession process influence on the environmental policy creation in the case of the Central and Eastern Europe. This section contains recommendations for potential improvement of environmental policy in Serbia.

At the end of the dissertation there are concluding observations concerning actual environmental policy in Serbia and answers the question of whether and to what extent it is europeanised so far.

Keywords: public policy, environmental policy, EU accession process. European Union, europeanization, actors, instruments, administrative capacities, implementation.

Scientific area: Political sciences

Academic Discipline: Public Policies

UDC 351.072.6/.7(043.3)

316.334.5:061.1 EU

Садржај

I УВОД	1
1. Предмет и циљ истраживања	1
2. Методе и хипотезе.....	4
2.1. Хипотезе.....	4
2.2. Методе.....	6
II ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ - У ПОТРАЗИ ЗА ТЕОРИЈСКИМ ОКВИРОМ.....	8
2.1. Теоријско-епистемолошко одређење појма јавне политике	8
2.2. Актери јавне политике.....	12
2.2.1. Формални актери.....	13
2.2.2. Неформални актери.....	14
2.3. Теоријски модели јавних политика	16
2.3.1. Институционални модел.....	17
2.3.2. Теорија рационалног избора	18
2.3.3. Теорија политичког система	19
2.3.4. Теорија група	20
2.3.5. Теорија елита	21
2.3.6. Теорија јавног избора.....	22
2.3.7. Теорија игара	22
2.3.8. Инкрементализам	23
2.3.9. Процесни модел.....	24
2.4. Врсте јавних политика.....	24
2.5. Инструменти јавних политика	27
2.6. Примена јавних политика.....	32
III ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	36
3.1. Теоријски приступи проучавању јавних политика ЕУ	36
3.1.1. Управљање на више нивоа	36
3.1.2. Креирање јавних политика ЕУ – компаративна перспектива.....	38
3.2. Формални и неформални актери јавних политика ЕУ	41
3.2.1. Формални актери.....	41

3.2.2. Неформални актери европских јавних политика- интересне организације.....	48
3.2.3. Неформални актери јавних политика ЕУ – јавно мњење и политичка партиципација – грађани као актери	51
3.2.4. Значај лобирања за процес креирања јавних политика ЕУ.....	53
3.3. Модели креирања јавних политика ЕУ.....	56
3.3.1. Редован законодавни поступак	59
3.3.2. Остали модели креирања јавних политика ЕУ.....	63
3.4.Имплементација јавних политика ЕУ	66
3.4.1. Европске агенције	74
IV ЕВОЛУЦИЈА ЕКОЛОШКЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ-УСПЕСИ И ИЗАЗОВИ	78
4.1.Настанак еколошке политике ЕУ	78
4.1.1. Еколошка политика до Јединственог европског акта.....	80
4.1.2. Продубљивање интеграције у области еколошке политике.....	84
-Јединствени европски акт (ЈЕА) и Мастрихт	84
4.1.3. Еколошка политика између Амстердама и Нице	92
4.1.4. Европска еколошка политика након Нице.....	97
4.2. Актери и креирање еколошке политике ЕУ	103
4.3. Инструменти и примена еколошке политике ЕУ.....	108
4.4. Досадашњи резултати еколошке политике ЕУ	112
4.4.1. Политика заштите вода.....	112
4.4.2. Политика заштите ваздуха	114
4.4.3.Управљање отпадом.....	116
4.4.4. Очување дивље флоре и фауне	119
4.4.5. Климатске промене	121
V ПРОЦЕС ПРИСТУПАЊА ЕУ И ЕВРОПЕИЗАЦИЈА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА	123
5.1.Европеизација-теоријске поставке	123
5.2. Механизми европеизације.....	128
5.3. Европеизација јавних политика у државама чланицама	133
5.3.1. Европеизација еколошке политике у државама чланицама.....	141
5.4. Процес приступања и политика проширења	159
5.5. Европеизација јавних политика у процесу приступања.....	166

VI ЕКОЛОШКА ПОЛИТИКА У СРБИЈИ.....	186
6.1. Развој еколошке политике.....	186
6.2. Актери и креирање еколошке политике у Србији.....	188
6.3. Инструменти еколошке политике.....	194
6.4. Усклађеност еколошке политике у Србији са еколошком политиком ЕУ.....	201
6.5. Примена еколошке политике.....	206
6.6. Учесће јавности.....	221
VII ЕНЕРГЕТСКА ПОЛИТИКА- ЛИЦЕ И НАЛИЧЈЕ ЕКОЛОШКЕ ПОЛИТИКЕ.....	224
7.1. Утицај еколошке политике на енергетску политику.....	224
7.2. Развој енергетске политике ЕУ.....	226
7.3. Актери и креирање енергетске политике ЕУ.....	238
7.4. Инструменти енергетске политике ЕУ.....	242
7.5. Усклађеност енергетске политике у Србији са правилима ЕУ у области енергетике.....	253
VIII ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА ЕКОЛОШКЕ ПОЛИТИКЕ У СРБИЈИ.....	256
8.1. Процес приступања ЕУ и еколошка политика - искуства држава Централне и Источне Европе.....	256
8.2. Еколошка политика у Србији на раскршћу.....	284
IX ЗАКЉУЧАК.....	292
X ЛИТЕРАТУРА.....	299

I УВОД

1. Предмет и циљ истраживања

Основу предмета овог рада представља анализа креирања еколошке политике у Србији под утицајем Европске уније, односно сложеног и захтевног процеса приступања ЕУ, у коме се Србија налази. У складу са овако одређеним предметом, у раду се разматрају и јавне политике уопште, јавне политике Европске уније, затим еколошка политика ЕУ, еколошка политика у Србији као и процеси европеизације и приступања ЕУ. Хронолошки, рад обухвата период настанка Европске заједнице (1957. година) а самим тим и зачетке европске еколошке политике и прати њен развој кроз другу половину 20. и почетак 21. века. Када је реч о простору на који се рад односи, анализира се простор актуелних 28 држава Европске уније али и мало шири европски простор јер ће у анализу ући и Србија која се налази на првој степеници у процесу приступања.

Крај Хладног рата и пад Берлинског зида, означили су почетак новог периода у развоју Европске уније. Од тог тренутка, проширење, које је до тада било спорадичан догађај, почиње да представља важан и континуиран политички процес који је у годинама које следе довео до удвостручења броја чланица ЕУ (1995. година - Аустрија, Шведска и Финска, осам држава централне и источне Европе: Чешка, Словачка, Пољска, Мађарска, Словенија, Литванија, Летонија и Естонија плус Кипар и Малта - 2004. године, Бугарска и Румунија - 2007. године и последња, за сада - Хрватска 2013. године). Проширење Европске уније произвело је далекосежне последице не само на изглед Европе, већ и на састав институција Европске уније и формулисање неких јавних политика ЕУ.

У најширем смислу, појам европеизације тумачи се као усвајање европских вредности, уверења, погледа, идеја. У круговима научне јавности, такво тумачење представља само једну од димензија широко схваћеног појма европеизације. Нпр.

код Радаелија се може видети једно тако широко схватање појма европеизације које подразумева, поред осталог, и неформални елемент попут вредности и уверења. Са аспекта актуелног проучавања сложеног појма европеизације, она се дефинише доста комплексније. Неки аутори је схватају као процес (Борзел, Радаели, Книл). Еволуција европских интеграција и промене у политичком систему ЕУ доприносе различитим схватањима овог појма. Једно од схватање европеизације своди је само на једну димензију а то је креирање различитих структура управљања на ЕУ нивоу. Међутим, чешће се у литератури може срести схватање да је европеизација реципрочан процес у коме међусобно утичу две врсте актера – ЕУ и њене институције са једне, и националне државе са друге стране. Прва димензија се односи на утицај држава чланица на функционисање заједничких институција и конституисање заједничких политика док се друга односи на утицај ЕУ институција, правила, норми на домаће структуре.

Утицај ЕУ институција, правила и норми досеже и до држава кандидата и потенцијалних кандидата. Ове државе немају могућност као државе чланице да утичу на европски ниво кроз учествовање у заједничким институцијама и формулисању политика већ се њихова улога испољава кроз преузимање заједничких тековина – *acquis communautaire* („downloading“) и његову примену у националном законодавству. Често се дешава да преузимање ЕУ *acquis*-а не прати и адекватна примена европских правила што ствара значајне потешкоће у процесу европеизације јавних политика.

Европеизација јавних политика у државама чланицама и држава кандидатима може имати неколико облика. Суштински, она погађа све елементе процеса креирања јавних политика- актере, инструменте, средства. Европеизација јавних политика тако може имати неколико облика - конвергенција ка политикама ЕУ, затим директни или индиректни трансфер европских модела јавних политика или као облик који се све чешће јавља- координација јавних политика (*open method of coordination-ОМС*).

Еколошка политика формално посматрано спада у „млађе“ јавне политике Европске уније будући да ова политика добија своје место тек у Јединственом

европском акту, који је ступио на снагу 1987. године. Заправо, она никако није млада ако се погледа скоро педесетогодишња историја усвајања прописа из области екологије. Она тек Јединственим европским актом добија уговорну основу где се у члану 100 каже да ће еколошка политика бити у надлежности Заједнице у циљу комплетирања заједничког тржишта. Данас еколошка политика ЕУ представља једну од најобимнијих политика ЕУ.

Обимност еколошке политике, али и трошкови усклађивања, представљају велики изазов за државу која се припрема за чланство. Међутим, са истим проблемима су се сусретале све нове чланице, и неретко добијале могућност да целокупно усклађивање са стандардима ове политике буде потпуно завршено након прелазног периода од момента ступања у чланство. Данас је таква пракса делимично промењена па се од Србије очекује да што више усвоји и примени стандарде еколошке политике до тренутка формалног ступања у чланство и самим тим изазови европеизације еколошке политике у Србији су већи.

Процес европеизације еколошке политике у Србији носи са собом мноштво изазова међу којима се три посебно истичу: 1) формална усклађеност са европским еколошким стандардима, 2) добри административни капацитети на свим нивоима власти и 3) успешна имплементација. Треба нагласити да процес креирања јавних политика у Србији није довољно партиципативан односно не подстиче учествовање јавности, недостаје му добра координација унутар владиних структура, јасно је да Србију (барем) у погледу еколошке политике чека доста посла у процесу приступања. Из тог разлога је битно испитати утицај Европске уније на креирање јавних политика у Србији.

Примарни научни циљ је да се укаже на значај који процес приступања Европској унији има за креирање јавних политика у државама које се налазе у том процесу. Поред тога, циљ је и анализирати значај еколошке политике на темељу одрживог развоја, као и утицај на подизање стандарда еколошке политике у Србији.

Друштвени циљ овог истраживања односи се на то у којој мери постоји простор за подизањем квалитета регулације и примене; који инструменти би се могли

додатно користити као и који аранжмани инструмената би омогућили бољи квалитет у области еколошке политике.

2. Методе и хипотезе

2.1. Хипотезе

Општа хипотеза у овом раду гласи да је креирање јавних политика у државама кандидатима за чланство у Европској унији доминантно условљено процесом приступања ЕУ у коме се поменуте државе налазе. Процес приступања ЕУ карактерише мноштво захтева и правила која ЕУ поставља пред кандидате. ЕУ има трансформативну моћ у државама кандидатима, имајући у виду да је њихов целокупан политичко-правно-економски систем потребно реформисати односно трансформисати током процеса приступања, нарочито у оним државама попут Србије које имају пост-социјалистичко наслеђе на плећима. Овај процес има далекосежне последице на креирање јавних политика. Утицај није једнообразан на све јавне политике. Неке политике у којима се примењује комунитарни модел креирања попут трговинске или еколошке су потпуно под утицајем ЕУ. У неким другим попут социјалне или здравствене политике, утицај ЕУ је само делимичан.

Несумњиво, процес приступања карактерише и асиметрија моћи између ЕУ и државе кандидата која се базира на условљавању (*EU conditionality*). Притисак Европске уније у погледу усвајања ЕУ правила и конвергенције политика наглашенији је сада него што је то био случај са државама Централне и Источне Европе. Стога, важно је да држава што више прилагоди свој начин креирања јавних политика европском током процеса приступања како би била спремна да спроводи обавезе које ће имати једног дана када постане чланица ЕУ.

Што је израженија институционална компатибилност између домаћих институција и политике на нивоу ЕУ (*goodness of fit*), то је лакше у државама кандидатима креирати јавне политике које су усклађене са захтевима ЕУ. Уколико не постоји усклађеност, очекује се да ће бити додатних притисака прилагођавања на

националном нивоу. Уколико држава схвати да се европски модел односно европска јавна политика доста разликује у односу на домаћу праксу, то може резултирати одлагањем у усвајању и примени закона а самим тим и застојем у процесу приступања.

Процес приступања ЕУ има кључну улогу у изградњи институција држава кандидата за чланство у ЕУ. Државе које су кандидати за чланство у ЕУ током процеса приступања суочавају се са озбиљним и сложеним задатком изградње институција како би биле у стању да испуне критеријуме из Копенхагена. Те институције морају бити у стању да усвоје и примене *acquis communautaire*. Поред тога, добри институционални капацитети су неопходни како би држава касније, када постане чланица, била способна да спроводи обавезе које проистичу из чланства.

Процес европеизације утиче на креирање јавних политика у државама кандидатима не само на централном већ и на регионалном и локалном нивоу. Услед ближе везе грађана и субнационалних структура, локални и регионални нивои власти такође учествују у процесу креирања политика, при чему је узор ЕУ, где је један од базичних принципа супсидијарност и измештање процеса доношења одлука на нивое који су ближи грађанима.

Квалитет еколошке политике зависи од степена учешћа јавности у њиховом креирању. Европске јавне политике одликује висок степен учешћа јавности у процесу креирања јавних политика. Државама које се налазе у процесу приступања ЕУ неопходан је инклузиван, отворен и одговоран приступ који се темељи на партнерству јавне администрације и цивилног друштва.

Успешност еколошке политике зависи од административних капацитета државе која се налази у процесу приступања. Поред тога што држава кандидат за чланство мора да донесе законе који су усклађени са ЕУ правилима из области екологије, она остају слово на папиру уколико се не примене адекватно. Да би се закони применили, неопходни су административни капацитети не само јавне

администрације већ и независних регулаторних тела чије се оснивање предвиђа овим законима и другим подзаконским актима.

2.2. Методе

Основна метода која се у великој мери користи у раду је компаративна метода. Компаративни образац ће се користити како би се упоређивали модели креирања јавних политика ЕУ и интерпретирале њихове последице у одређеним политичким системима-политичким системима држава чланица и држава које се налазе у процесу приступања.

Рад ће неизбежно садржати и квантитативне и квалитативне методе из области политичких наука, јер ће се путем емпиријских показатеља доказивати постављене хипотезе. Квантитативни метод имплицира и обухвата статистички метод, који ће се употребљавати зарад идентификације, прикупљања и анализе статистичке грађе (емпиријских података) и то ће се пре свега користити дескриптивна статистика (однос броја усвојених и примењених закона посматран у одређеном периоду на примеру Србије и поређење са државама које су у последњем таласу проширења постале чланице).

Доминантна оперативна метода прикупљања података у овом истраживању јесте квалитативна анализа садржаја. Извори који су проучавани могу се поделити на примарне и секундарне. У примарне изворе спадају документа које су усвојиле Европска унија и Србија а која у себи садрже правила из домена креирања јавних политика као и еколошке политике: Оснивачки уговори, споразуми, директиве, регулативе, закони, уредбе, стратегије, акциони планови. Анализа секундарних извора обухвата проучавање научних докумената попут научних студија, монографија, чланака водећих домаћих и страних аутора који се баве у већој или мањој мери предметом овог истраживања.

У раду ће бити коришћена и контекстуална анализа, како би се тумачили фактори (политичка култура, ниво економске развијености, друштвене карактеристике,

политичка социјализација) који посредно и непосредно утичу, како на креирање тако и на имплементацију јавних политика.

Услед ширине коју захвата предмет рада, примењиваће се и методи сродних наука и дисциплина. Општи социолошки метод користиће се како би се сагледале друштвене претпоставке за креирање јавних политика. Методи правних наука ће служити за анализу правних аката којима се регулише област креирања и имплементације јавних политика. Путем историјског метода пратиће се важни моменти у развоју еколошке политике у Европској унији и Србији.

II ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ - У ПОТРАЗИ ЗА ТЕОРИЈСКИМ ОКВИРОМ

2.1. Теоријско-епистемолошко одређење појма јавне политике

Јавна политика нема јединствену дефиницију и поред великог броја студија које се баве овом темом. Она се односи на низ активности које се спроводе у циљу решавања одређених друштвених проблема.¹ Јавне политике представљају решења за друштвене проблеме. У академским студијама користе се различите дефиниције јавне политике у зависности од аспекта проучавања ове теме. Оно што је заједничко за све, то су одређена својства: 1. политика се доноси у име јавности, 2. политику најчешће иницира и доноси влада, 3. политику спроводе јавни и приватни актери, 4. политика је оно што влада намерава да уради, 5. политика је и оно што влада изабере да не уради.²

Упркос непостојању сагласности око њене прецизне дефиниције, истицање јавности је заједнички именитељ за многе дефиниције јавне политике. Будући да јавност представља извор политичке власти, сасвим је јасно да се влада налази у седишту доношења јавних политика. Све политике имају за циљ решавање неког јавног проблема који је претходно дефинисан. Зато оне представљају одговор политичко - административног система на друштвену реалност за коју се сматра да је треба променити. Треба напоменути да друштвени проблеми представљају полазну тачку за реализацију политике (смањење површина под шумама, деликвенција повезана са дрогом, висока стопа незапослености). Узмимо следеће примере - пораст стопе незапослености и материјалне несигурности незапослених могу натерати државу да ревидира своја давања за незапослене или да предузме мере које би ревитализовале тржиште рада. Загађење ваздуха које је повезано са индустријском производњом и потрошњом фосилних горива, поставља пред државу захтев да она развија одговарајућу еколошку политику.

¹ Ken Newton, Jan Van Deth, *Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 263.

² Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, M.E. Sharpe, Armonk New York, 2005, p. 17.

Иако је поменуто тумачење политике као институционалног одговора на промене у реалности доминантно присутно у анализи политике, ова претпоставка мора да се релативизује. Прво, неки случајеви друштвене промене не доводе до нових политика, углавном због тога што оне нису видљиве (недостатак политичке заступљености угрожених група), или зато што не могу да се спроведу нове политике (одсуство институција надлежних за имплементацију). Одређене политике могу се тумачити не само као колективне акције у циљу решавања друштвених проблема, већ као једноставни инструменти за остваривање власти и доминације једне друштвене групе над другом. У циљу помирење ова два супротстављена гледишта, Пјер Милер сматра да се јавне политике појављују као одговор на друштвени проблем који је артикулисан преко посредника (медији, друштвени покрети, политичке странке и интересне групе), а затим се о њему расправља у оквиру демократских процедура доношења одлука.³

Први елемент анализе јавне политике обухвата прављење разлике између намера владе да нешто уради и онога што она стварно уради. Други елемент се односи на то ко је све укључен у доношење јавне политике - опште посматрано, сви нивои власти заједно са неформалним актерима учествују у доношењу политике. Треће, јавна политика се не може свести само на правне инструменте. Четврто, неизоставни део сваке јавне политике је намера да се оствари неки циљ и на крају, јавна политика представља континуирани процес који поред доношења одлука укључује и спровођење, примену и евалуацију.⁴

Постоје бројне дефиниције концепта јавне политике. Жан Клод Тониг наводи најмање 40 дефиниција у уводу своје анализе јавних политика из 1985. године.⁵ „Јавна политика је оно што влада изабере да уради или да не уради“⁶, „јавна политика представља програм акције специфичан за један или више јавних органа, у оквиру сектора или на одређеном подручју.“⁷ Гај Петерс одређује јавну

³ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 2009, p. 6.

⁴ Stella Theodoulou, Matthew Cahn, *Public Policy-Essential Readings*, Prentis Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1995, p. 2.

⁵ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Michael Hill, *Public Policy Analysis*, The Policy Press, University of Bristol, 2007, p. 23.

⁶ Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, Prentis Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2002, p. 1.

⁷ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Michael Hill, *Public Policy Analysis, op.cit.*, p. 23.

политику као „низ активности владе које директно или индиректно погађају грађане и манифестују се кроз три нивоа: избор јавних политика, исход и утицај јавних политика“⁸, док Дејвид Истон дефинише јавну политику нешто апстрактније од осталих и каже да је то „ауторитарна алокација вредности које друштво сматра битним“.⁹ У Србији, професорка Снежана Ђорђевић дефинише јавну политику као „активност власти која представља одговор на друштвене проблеме.“¹⁰

Неопходно је дати једну операционалну дефиницију: јавна политика представља низ намерно донетих, кохерентних одлука или активности које спроводе различити јавни и приватни актери, чији ресурси, институционалне везе и интереси варирају, у циљу решавања циљаног проблема који се дефинише као проблем од општег интереса.¹¹ Ова група активности доводи до формализованих акција које су више или мање рестриктивне природе и које често за циљ имају мењање понашања друштвених група, претпостављајући да се проблем може решити колективно, у интересу друштвених група које трпе негативне последице одређеног проблема.¹² Стога, када користимо израз јавне политике, то се имплицитно односи на велики број законодавних и административних активности које су усмерене на решавање стварних проблема. Већина модерних држава доноси ефикасне одлуке уколико су политички, административни и друштвени актери укључени у различите институционалне аранжмане. Јавна политика не подразумева само законе и уредбе него и оно што је садржано у одлукама за имплементацију.

Неколико дисциплина проучава јавне политике и то из различитих углова. Политичке науке интересују политички процеси у којима јавне политике настају и у којима се оне спроводе. Социологију занимају активности интересних група које учествују у процесу креирања јавних политика. Јавну администрацију

⁸ Guy Peters, *American Public Policy: Promise and Performance*, CQ Press, Washington DC, 2012, p. 4.

⁹ Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Press, Washington DC, 2010, p. 5.

¹⁰ Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, Чигоја штампа, Београд, 2009, стр. 15.

¹¹ Larry Gerston, *Public Policy Making-Process and Principles*, M.E. Sharpe, Armonk New York, 1997, p. 7.

¹² Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Michael Hill, *Public Policy Analysis, op.cit.*, p. 43.

интересује спровођење јавних политика и могућности побољшања те фазе процеса. Са аспекта економије, истражује се како економски фактори као што су економски раст, незапосленост, продуктивност, утичу на јавне политике, имајући у виду да се економски инструменти често користе у анализама успешности конкретних јавних политика. Студије јавних политика су интердисциплинарне и проучавају процесе кроз које настају јавне политике, инструменте које оне користе и њихово спровођење.¹³

Док проучавање политике има дугу историју систематског изучавања, проучавање јавних политика релативно је нова академска дисциплина. Студије политике представљају покушај да се објасни на различите начине како се моћ спроводи и како се та моћ користи да би се некој групи људи доделили ресурси и повластице док се другима истовремено намећу трошкови. За разлику од њих, студије јавне политике истражују настанак правила, закона, циљева и стандарда који одређују шта влада треба да ради односно шта не треба да ради. Појам политика односи се на циљану акцију коју појединац или група врше како би се решио неки проблем. У формалном смислу, „политика је одлука коју карактерише конзистентност и репетитивност оних који је креирају и оних који је спроводе“.¹⁴ Појам јавни проблем односи се на услове које јавност сматра неприхватљивим и зато захтева интервенцију. Ови проблеми могу да се реше акцијом владе, појединаца или предузећа који би преузели одговорност или комбинацијом ових актера.¹⁵

С обзиром да смо покушали да разграничимо појмове политике и јавне политике, треба поменути и неке компламентарне појмове који су неизоставни када се говори о јавним политикама. То су власт, влада, процес одлучивања и политичка анализа. „Власт представља друштвени однос у коме друштвени субјект може другима наметнути неки модел понашања“.¹⁶ За креирање јавних политика важно је знати који органи власти постоје, какав је принцип поделе власти и како је обављена децентрализација. Са друге стране, када се каже влада, мисли се на институције и политичке процесе кроз које се креира и реализује јавна

¹³ Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, *op.cit.*, p. 6.

¹⁴ Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, *op.cit.*, p. 5.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, *op.cit.*, стр. 17.

политика.¹⁷ Процеси одлучивања важни су за креирање јавних политика јер од процедура и принципа којима се решавају конфликти зависи да ли настају оптималне јавне политике.¹⁸ На крају, политичка анализа подразумева испитивање саставних елемената јавне политике, процеса који доводе до њиховог настанка и спровођења.¹⁹

Јавна политика представља релативно нову област изучавања. Потреба за њеним проучавањем јавила се у моменту када је потврђено да класична анализа доношења одлука није довољна да опише ове процесе. С обзиром да је однос између друштва и институција постао комплекснији него пре, неопходно је развити свеобухватан приступ којим би се проучавало како владе доносе одлуке, како их спроводе и зашто су им ближа нека решења од других.

2.2. Актери јавне политике

Јавна политика се може схватити као низ одлука или активности које настају као резултат структуриране и периодичне интеракције између различитих учесника - актера, јавних и приватних, који су укључени на различите начине у идентификацији и решавању проблема који се доживљава као јавни. Можемо разликовати две групе учесника у креирању политике - формални и неформални актери. Формални актери учествују у креирању јавне политике тако што им Устав или закони дају овлашћења да то чине.²⁰ Институције законодавне, извршне и судске власти су прави представници ове групе. Неформални актери су они који учествују у процесу креирања политике без формалних овлашћења. Интересне групе и медији представници су неформалних актера. Интересне групе имају интерес који желе да заштите и промовишу док медији имају Уставом загарантовану улогу да омогуће информације о различитим политикама.²¹

¹⁷ Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, op.cit., p. 7.

¹⁸ Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, op.cit., стр. 17.

¹⁹ Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, op.cit., p. 9.

²⁰ Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, op.cit., p. 53.

²¹ *Ibid.*

2.2.1. Формални актери

Међу формалним актерима, обрадићемо најважније институције законодавне, извршне и судске власти, владине агенције и децентрализоване нивое власти. Сваки политички систем има законодавне - представничке органе власти који доносе законе и креирају политику, извршне који реализују, управне који спроводе политику и судске који решавају спорове.²²

Парламент је главни орган законодавне власти. Примарна улога парламента је доношење закона. Важна питања која избијају у први план када се анализира парламент са аспекта учешћа у креирању јавних политика су: тела која постоје у оквиру парламента (одбори), какве су њихове улоге, да ли парламент има једнодомну или бикамералну (дводомну) структуру, колика је дужина мандата изабраних представника народа у парламенту, како изгледају процедуре припреме закона, могућности укључивања интересних група и јавности, и на крају какви су модели одлучивања заступљени.²³

Извршна власт има значајну улогу у креирању јавних политика. Влада и председник су главни представници извршне власти, при чему је улога владе далеко значајнија (председник има већа овлашћења само у президенцијалним и семи-президентијалним системима власти²⁴). Влада заједно са специјализованим владиним агенцијама и осталим управним органима доприноси спровођењу закона који су пре тога усвојени у парламентима.

Судска власт бави се решавањем спорова а у англосаксонском систему и креирањем политика. Судови креирају политику кроз интерпретацију закона.²⁵ У САД-у, Суд има значајну улогу јер „чува вредности и штити дух закона“.²⁶ Судови обезбеђују контролу над спровођењем јавних политика.

Владине агенције и јавна администрација активни су учесници процеса креирања и спровођења јавних политика. Владине агенције пружају услуге које су

²² Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика, op.cit.*, стр. 19.

²³ *Ibid.*

²⁴ Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process, op.cit.*, p. 63.

²⁵ Larry Gerston, *Public Policy Making-Process and Principles, op.cit.*, p. 12.

²⁶ Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика, op.cit.*, стр. 20.

неисплативе за приватни сектор или обављају задатке које им повери влада.²⁷ Агенције пружају специјализована знања у решавању проблема од јавног интереса.²⁸ Ови актери су више укључени у фазу спровођења јавних политика.

Термин челични троугао користи се за процедуру креирања јавних политика у којој су актери одбори парламента, министарства, агенције и интересне групе.²⁹

2.2.2. Неформални актери

Неформални актери процеса креирања јавних политика имају не тако малу улогу у овом процесу, иако Устав, односно закони, не садрже формалне обавезе њиховог учешћа. Они несумњиво учествују у овом процесу, а начин на који се укључују, није предвиђен законом већ је последица праксе. Међу неформалним актерима истичу се интересне групе и јавно мњење.

Интересне групе имају велики утицај у процесу креирања политика. Од 60-тих година 20. века њихов број је експоненцијално порастао, како у САД-у, тако и на европском тлу.³⁰ Интересне групе се разликују по неколико критеријума - јавни или приватни (економски) интерес, ресурси (новац, знање), број чланова, величина. Поменућемо разлику између интересних група које штите јавни интерес и оних које штите приватни интерес. Већина интересних група макар декларативно, тврди да им је циљ промоција јавног интереса. Оне које се заиста за то и залажу су групе чијим се деловањем остварују користи за целу заједницу а не само за њено чланство. Пример за то су еколошке интересне групе. Насупрот њима, приватне интересне групе окупљају се како би заштитиле сопствене економске интересе (бизнис групе, професионалне организације).

Лобирање је препознатљива активност интересних група у процесу креирања јавних политика. Термин лобирање неправедно добија негативну конотацију у јавности бивајући представљен као недозвољена активност резервисана за „најбогатије“. Истина је да „најбогатији“ имају веће изгледе да лобирање успе али

²⁷ Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, *op.cit.*, p. 67.

²⁸ *Ibid.*

²⁸ Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, *op.cit.*, стр. 19.

²⁹ Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, *op.cit.*, p. 61.

³⁰ Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, *op.cit.*, p. 55.

ова активност је потпуно легална и пожељна за креирање јавних политика. Лобирање подразумева напоре да се контактирају избрани и постављени званичници, било у одборима парламената, било у министарству или агенцијама и да се, што је могуће више, на њих утиче.³¹ Интересне групе могу да изаберу једну од две стратегије лобирања: директно лобирање код актера креирања јавних политика или индиректно када је циљ покренути јавност и наћи велики број присталица за своје акције.³² Када групе лобирају директно, оне пружају информације законодавцу о свом виђењу проблема који се покушава решити или му дају информације које су до тада биле непознате или недоступне.³³ Интересне групе овим информацијама покушавају или да подрже законодавни предлог или да га опозову. Лобирање у извршним агенцијама подједнако је интензивно будући да оне спроводе политику, формулишу стандарде за спровођење који се односе управо на ове интересне групе које покушавају кроз лобирање да умање ефекте усвојене политике.

Комплексност проблема који су предмет решавања захтева учешће и посебних интересних група у виду истраживачких организација - тзв. *think tanks* које користе своје стручне и аналитичке капацитете како би давале савете законодавцу о томе како да нека политика буде боља и ефикаснија.³⁴

Јавно мњење се дефинише као став јавности према неком питању или низу питања у било ком тренутку.³⁵ Оно претпоставља границе за креирање и спровођење јавних политика, другачије речено, све док јавне политике одсликавају жеље, страхове и бриге јавности, дотле ће бити успешне. До ових граница долази се кроз испитивања јавног мњења применом различитих метода.

Грађани могу да искажу ставове по неком питању, не само кроз испитивања јавног мњења већ и кроз директну политичку партиципацију. Референдуми и народне иницијативе, идеална су прилика за грађане да изразе свој став о некој јавној политици коју је усвојила њихова влада. Грађани су данас често укључени

³¹ Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process, op.cit.*, p. 85.

³² Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives, op.cit.*, p. 57.

³³ Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process, op.cit.*, p. 86.

³⁴ *Ibid.*, p. 88.

³⁵ Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives, op.cit.*, p. 53.

у пројекте уређења градова, борбу против криминала и заштите животне средине на локалном нивоу.³⁶

2.3. Теоријски модели јавних политика

Политиколози користе многе теорије како би анализирали и објаснили процес доношење одлука. Друштвене науке користе моделе (поједностављене представе неких аспеката стварности³⁷) како би се разумела нека друштвена појава. То на примеру модела којима се објашњава јавна политика могу бити шеме или дијаграми и њима се представља пут који законодавни предлог пролази да би постао закон. Модели на које се ослањају јавне политике су концептуалне природе и њима се:

- поједностављује и чини јаснијим размишљање о политици и јавној политици;
- именују важни аспекти проблема који се решава;
- помажу нам да разумемо боље јавну политику усмеравајући нас шта је за њу мање, односно, више важно;
- нуде образложења за јавну политику и предвиђају ефекте које она може изазвати.³⁸

Постоји неколико теоријских приступа у проучавању процеса креирања јавних политика. То су: елитистички, институционални, процесни, групни, рационални, системски, теорија игара, јавни избор, постепени модел (incremental).³⁹ Ниједан од поменутих модела није искључиво настао као модел јавне политике већ је сваки од њих настао у оквиру политичких или неких других наука али имају примењивост и у домену јавних политика. Сваки од ових модела на различит начин и из другачијег угла осветљава процесе, актере, резултате. Кључна разлика међу њима је „што у први план истичу одређене чиниоце као доминантне док

³⁶ Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика, op.cit.*, стр. 20.

³⁷ Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives, op.cit.*, p. 66.

³⁸ Thomas Dye, *Understanding Public Policy, op.cit.*, p. 11.

³⁹ Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives, op.cit.*, p. 67.; Stella Theodoulou, Matthew Cahn, *Public Policy-Essential Readings, op.cit.*, p. 3.; Thomas Dye, *Understanding Public Policy, op. cit.*, p. 11.; Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика, op.cit.*, стр. 43.

утицај осталих фактора занемарују“.⁴⁰ Зато се не може тврдити да је неки модел бољи од другог већ се за свеобухватну анализу јавних политика користи комбиновани приступ који укључује рационално планирање и активности интересних група, теорију игара и јавни избор, политичке процесе и институционалне утицаје.⁴¹

2.3.1. Институционални модел

Институционална теорија истиче у први план формално - правне аспекте институција власти, заједно са правилима за доношење одлука. Правила одлучивања представљају доста широк појам који обухвата не само формална правила већ и реалну могућност јавности да утиче на доношење одлука, доступност информација о регулаторним владиним агенцијама, поделу надлежности између централних и нижих нивоа власти попут региона и локалних самоуправа.⁴²

Институције су дуги низ година биле у фокусу проучавања политичких наука. Политичке активности усмерене су на институције попут парламента, владе, председника, судове, администрацију, локалне самоуправе, агенције. Однос између јавне политике и институција је веома изражен и узајаман. Политика не може да постане јавна без институција, оне креирају, усвајају и спроводе јавне политике. Институције додељују јавној политици три суштинске карактеристике: легитимност, универзалност и принуду.⁴³ Прва карактеристика односи се на сегмент јавности. Наиме, могу постојати приватне политике, то су политике корпорација, професионалних организација, цркве, али само јавне политике које креирају и спроводе владине институције имају легитимитет јер узрокују одређене правне обавезе за субјекте на које се односе. Друга особина односи се универзалну применљивост јавних политика, за разлику од приватних политика које се односе само на одређене групе људи. Моменат принуде говори о томе да само институције власти имају монопол над применом санкција за непоштовање обавеза које проистичу из јавних политика. Нису само институције власти оне

⁴⁰ Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика, op.cit.*, стр. 43.

⁴¹ Thomas Dye, *Understanding Public Policy, op. cit.*, p. 12.

⁴² Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives, op.cit.*, p. 69.

⁴³ Thomas Dye, *Understanding Public Policy, op.cit.*, p. 13.

које утичу на креирање јавних политика него то чине и велике корпорације, интересне групе, тржиште, невладине организације, политичке партије и међународни режими. Институционална теорија анализира улогу свих ових ентитета у процесу креирања и спровођења јавних политика.

Недостатак институционалног модела јесте недовољно обраћање пажње на везе између структуре владиних институција и садржаја конкретне јавне политике.⁴⁴ Уместо тога, објашњава се структура и организација институција, њихове надлежности и улоге.

2.3.2. Теорија рационалног избора

Теорија рационалног избора извире из економије па стога често користи математичке моделе у објашњавању појава и појмова.⁴⁵ Ова теорија претпоставља да се приликом доношења одлука, појединци понашају рационално у покушају да максимално остваре свој интерес. Она објашњава јавну политику као последицу активности рационалних појединаца, било да су они гласачи, политичари, лобисти, посланици, бирократе, запослени у агенцијама. Рационална јавна политика је она политика која постиже највише друштвене добитке што значи да влада треба да усваја оне политике чији добици превазилазе трошкове.⁴⁶ У интерпретацији ове дефиниције треба строго водити рачуна о томе да се добици и трошкови не односе само на економски аспект него и на друштвене и политичке користи и трошкове. Да би политика била рационална, креатори морају имати у виду:

- све алтернативе предложене политике,
- последице сваке од алтернатива,
- трошкове и користи сваке од алтернатива,
- ефикасност сваке од алтернатива
- постављене вредности друштва и њихову релативну тежину.⁴⁷

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives, op.cit.*, p. 70.

⁴⁶ Thomas Dye, *Understanding Public Policy, op.cit.*, p. 16.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 17.

Теорија рационалног избора има бројне недостатке међу којима се истичу замерке да се појединци не понашају увек и искључиво рационално, нарочито уколико немају све неопходне информације што се приликом креирања политика често дешава (таква ситуација се зове информациона асиметрија).⁴⁸ Томас Дај наводи неке од разлога зашто јавна политика често није рационална у значењу које теорија рационалног избора подразумева. Прво, креатори политике (највише политичари) не доносе одлуке на основу друштвених циљева већ њима покушавају да максимизирају сопствене добитке- моћ, реизбор, статус, новац и остало. Многи добици и трошкови не могу да се измере и упореде као што је нпр. људско достојанство. Следећи разлог је информациона асиметрија. Велике инвестиције које су везане за једну алтернативу онемогућавају чак и разматрање осталих могућности.⁴⁹ Ипак, не треба занемарити допринос теорије рационалног избора, с обзиром да нам је она посебно корисна у предвиђању понашања неких од актера као и одлука које се могу очекивати.⁵⁰

2.3.3. Теорија политичког система

Теорија политичког система има своје корене у идејама Дејвида Истона и његових следбеника. Ова теорија је у поређењу са другим теоријама, свеобухватнија али и општија будући да се бави ширим економским и културним утицајима на доношење одлука.⁵¹ Основна идеја јесте да се политички систем посматра у аналогiji са механичким системом у коме постоје захтеви (demands), подршка (support), политичка понуда (inputs), политички ефекти (outputs), повратне информације (feedback), политички резултати (outcomes).⁵² Политички систем одговара на захтеве који долазе из окружења и тако настају јавне политике.⁵³

Теорија политичког система подразумева да политички систем представља механизам помоћу кога се политички захтеви и подршка претварају у политичке резултате који обезбеђују дугорочну стабилност система. Захтеви изражавају жељу појединаца и група да њихови интереси и вредности буду укључени у

⁴⁸ Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives, op.cit.*, p. 71.

⁴⁹ Thomas Dye, *Understanding Public Policy, op.cit.*, pp. 18-19.

⁵⁰ Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика, op.cit.*, стр. 46.

⁵¹ Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives, op.cit.*, p. 71.

⁵² Stella Theodoulou, Matthew Cahn, *Public Policy-Essential Readings, op.cit.*, p. 4.

⁵³ Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives, op.cit.*, p. 71.

политички систем док се подршка огледа у томе колико појединци и групе поштују и спроводе одлуке владе. Процес настанка јавних политика може се најједноставније објаснити као ефекат политике (output) који настаје кроз одговор система на захтеве и подршку.⁵⁴ Ова теорија уводи и повратну реакцију која се односи на нове захтеве и подршку који настају као резултат претходних ефеката. Нпр. влада усвоји мере за социјалну инклузију особа са инвалидитетом, након њиховог спровођења појаве се захтеви да у ове мере укључе Роми а затим и особе са душевним поремећајима.

Системска теорија је често била на удару критика због инсистирања на стабилности пре него на променама. Међутим, и поред тога, теорија нам помаже у осветљавању међусобног односа у коме се налазе различити актери и институције у процесу креирања политика.⁵⁵

2.3.4. Теорија група

Теорија група има корене у плуралистичкој теорији по којој „политички процеси настају као производ интеракција многобројних група“.⁵⁶ Појединци који имају заједнички интерес повезују се како би своје захтеве представили власти. Зато се може тврдити да су појединци важни за политичке процесе само уколико су део групе која заступа њихове интересе. Група постаје мост између појединца и власти. Зачетником теорије група сматра се Давид Труман. По овој теорији, јавна политика представља производ борбе различитих група.⁵⁷ Задатак политичког система је да управља конфликтима до којих долази у борби група тако што: успоставља правила борбе, балансира различите интересе, доноси законе у којима се огледају компромиси, примењује законе.⁵⁸ Нпр. синдикати и представници произвођача боре се око закона који би био повољнији за запослене у тој грани индустрије, тако да политика која буде настала као резултат ове борбе представља равнотежу утицаја обе интересне групе и ниједна од њих не може се посматрати као доминантна у овом политичком процесу.

⁵⁴ Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, *op.cit.*, стр. 47.

⁵⁵ Stella Theodoulou, Matthew Cahn, *Public Policy-Essential Readings*, *op.cit.*, p. 4.

⁵⁶ Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, *op.cit.*, стр. 44.

⁵⁷ Frank R. Baumgartner, Beth L. Leech, *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton University Press, Princeton, 1998.

⁵⁸ Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, *op.cit.*, p. 21.

Промена политике значи да се променио релативни утицај неке од група које учествују у борби. Утицај неке интересне групе зависи од бројности, организационих могућности, лидерства, новца, унутрашње кохезије, приступа процесу креирања политике.⁵⁹ Институције власти константно одговарају на бројне притиске група који се одвијају кроз лобирање и различите кампање. Одговори се манифестују кроз преговарање, ценкање, подстицање компромиса међу најутицајнијим групама.

Најновији модел групне теорије - коалициона мрежа за заговарање јавног интереса, „усмерена је на интеракцију различитих супротстављених коалиција у областима као што су пољопривреда, заштита животне средине, телекомуникације“.⁶⁰ Ове коалиције чине актери који потичу из различитих јавних и приватних институција којима је заједничко виђење како одређена јавна политика треба да изгледа.⁶¹ Главна замерка групној теорији заснива се на томе да пренаглашава утицај интересних група на политички процес док се искључују други чиниоци.

2.3.5. Теорија елита

Елитистичка теорија тврди да су вредности и преференције владајуће елите кључни за обликовање и усмеравање јавних политика. Поменуте вредности се у великој мери разликују у односу на вредности шире јавности. Јавне политике креира релативно мала група људи који деле заједнички циљ.⁶² Дај (Dye) наглашава да су вредности шире јавности мање утицајне у креирању и обликовању јавних политика с обзиром да су људи махом апатични и неинформисани о јавним политикама.⁶³ Елите постоје у сваком подсистему у оквиру политичког система: култура, здравство, образовање, привреда и свака од елита утиче на креирање јавне политике у тој области.⁶⁴

⁵⁹ Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives, op.cit.*, p. 68.

⁶⁰ Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика, op.cit.*, стр. 44.

⁶¹ Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives, op.cit.*, p. 68.

⁶² Stella Theodoulou, Matthew Cahn, *Public Policy-Essential Readings, op.cit.*, p. 6.

⁶³ Thomas Dye, *Understanding Public Policy, op.cit.*, p. 23.

⁶⁴ Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика, op.cit.*, стр. 43.

С обзиром да јавна политика не рефлектује захтеве и вредности ширег слоја људи већ представља одраз вредности малог броја оних који имају моћ, промене у јавној политици се дешавају само уколико се елите договоре да поново дефинишу своје вредности и то постепено пре него нагло или револуционарно.⁶⁵

2.3.6. Теорија јавног избора

Теорија јавног избора представља примену економске анализе на креирање јавних политика. Повезаност економије и политичких наука у овом теоријском моделу нам говори да је човек економско биће које покушава да оствари свој приватни интерес док политичке науке тврде да човек тежи остварењу јавног интереса. Ова теорија наглашава да се човек не понаша другачије на тржишту и политичкој арени већ у оба случаја покушава да оствари максималну личну добит.⁶⁶

Помоћу теорије јавног избора можемо објаснити зашто политичке партије и кандидати у изборним кампањама имају само једну стратегију. То се догађа зато што помоћу ње добијају изборе и тако максимизују сопствену корист тиме што су мотивисали велики број људи да гласањем подрже њихову стратегију односно њихову верзију јавног интереса.

2.3.7. Теорија игара

Теорија игара посматра рационално одлучивање у ситуацијама када се налазе два или више учесника који имају могућност да њихова одлука зависи од одлуке било ког другог учесника. Ова теорија се може применити на одлучивање у коме не постоји најбољи избор већ се до најбољих одлука долази на основу одлука других.⁶⁷ Често се доживљава као апстрактан модел одлучивања и не описује заправо како се одлуке доносе. Могући избори учесника и сви исходи одлучивања налазе се у дијаграму. Примена теорије игара у проучавању јавних политика није широка. Она се најчешће може користити за анализу креирања јавних политика у конфликтним ситуацијама.

⁶⁵ Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, *op.cit.*, p. 24.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 26.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 28.

2.3.8. Инкрементализам

Инкрементализам представља теорију према којој се одлуке обично не заснивају на свеобухватној анализи проблема, већ на малим, постепеним, маргиналним променама постојећих политика.⁶⁸ Ако је теорија рационалног избора свеобухватни модел који тежи да буде идеалан, инкрементални модел је реалан и практичан јер води рачуна о томе како се одлуке доносе. С обзиром да су политички проблеми комплексни, боље је да се минимизира ризик од намерних и ненамерних ефеката, па се одлучивање врши постепено, корак по корак. Резултат је постепено одлучивање. Процес креирања јавних политика одликује политичко ценкање (bargaining), преговарање и компромиси. Ово се посебно односи на плуралистичке и децентрализоване политичке системе где су различити актери и организације укључени у њихово креирање. Инкрементализам сматра да је јавна политика резултат континуитета активности претходне власти са врло малим променама.⁶⁹

Према америчком теоретичару Чарлсу Линдблому, доносиоци одлука реагују на проблеме. Уместо формулисања неког идеалног модела рационалног понашања, Линдблом је описао понашање доносиоца одлука:

- они разматрају само неколико алтернатива,
- бирају оне које се разликују минимално од постојеће политике,
- процењују само неке од најважнијих последица,
- стално разматрају политике и врше мала прилагођавања,
- не траже најбоље решење, али признају да постоје многе алтернативе и бирају оне које имају политичку подршку.⁷⁰

Овај теоријски модел често је на мети критика из неколико разлога: превише је конзервативан и сувише реактиван јер се фокусира на постојеће проблеме и решења, уместо ширења потраге за новим решењима, затим, не бави се ванредним и кризним ситуацијама, које захтевају радикална решења, и на крају, не доводи до

⁶⁸ Charles Lindblom, „The science of muddling through“, *Public Administration Review*, Blackwell Publishing Vol. 19, No.2, 1959, pp. 79-88.

⁶⁹ Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, *op.cit.*, p. 19.

⁷⁰ *Ibid.*

фундаменталног преиспитивања: нагомилавање постепених одлука током дугог временског периода може да доведе до „мочварне политике“, која би била састављена од свих врста конфликта и неспојивих политика.

2.3.9. Процесни модел

Политички процеси се налазе у седишту проучавања политичких наука. Процеси представљају резултат активности различитих актера. Зато се процес креирања јавних политика, састоји од низа активности које су подељене у неколико фаза:

- идентификација проблема - манифестује се кроз захтеве за акцијом владе;
- постављање дневног реда - привлачење пажње јаности и званичника за одређену јавну политику;
- формулација - настанак законодавног предлога у који су укључени парламент, комитети, интересне групе;
- легитимација - усвајање закона;
- имплементација - спровођење политике преко бирократије и активности многобројних извршних агенција;
- евалуација - процена усвојених политика које врше владине агенције, медији, јавност.⁷¹

Овај теоријски модел је важан за проучавање различитих активности које представљају део процеса доношења одлука. Он проучава како нека јавна политика настаје, како се усваја, спроводи и даље развија. Његов главни недостатак је занемаривање садржине усвојених јавних политика.⁷²

2.4. Врсте јавних политика

Актери који креирају јавне политике морају да размишљају о томе које инструменте имају на располагању. Први који је направио типологију јавних политика 1964. године, био је Теодор Лови, који разликује следеће врсте јавних политика:

⁷¹ Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, *op.cit.*, p. 14.

⁷² *Ibid.*, p. 15.

- дистрибутивне политике (мере које се односе на расподелу нових ресурса),
- редистрибутивне политике (мере које мењају дистрибуцију постојећих ресурса),
- регулаторне политике (мере које прецизирају услове и ограничења за индивидуална или колективна понашања).⁷³

Дистрибутивне политике подразумевају додељивање повластица одређеним групама - нпр. додељивање субвенција пољопривредницима, изградња система против поплава итд. Власт расподељује буџетска средства на различите програме који нису међусобно супротстављени.⁷⁴

Конфликт је оно што разликује редистрибутивну политику од дистрибутивне па тако можемо рећи да се редистрибутивна политика јавља када у друштву постоји изражен конфликт интереса различитих актера.⁷⁵ Редистрибутивна политика је она политика која даје бенефиције одређеној групи на уштрб друге групе. Пример за то је политика према социјално угроженом становништву, као и политика помоћи неразвијеним општинама.

Регулаторне политике представљају ограничења која прописује влада како појединци и групе не би прекорачили дозвољене границе као што су нпр. стандарди за издувне гасове аутомобила.⁷⁶ Ова група јавних политика је праћена контроверзом у већини модерних неолибералних држава јер се држава укључује у слободну тржишну утакмицу ограничавајући активност неких група и организација на тржишту. Френклин и Рипли су нешто касније регулаторне политике поделили на две подкатегорије - протективне и компетитивне регулаторне политике.⁷⁷ Протективне регулаторне политике су оне политике које регулишу одређене активности како би се заштитила јавност.⁷⁸ Пример за ове политике је спречавање загађења ваздуха како би се сачувало здравље људи.

⁷³ Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, op.cit., p. 91.

⁷⁴ Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, op.cit., стр. 29.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, op.cit., p. 92.

⁷⁷ Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, op.cit., p. 141.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 144.

Компетитивне регулаторне политике ограничавају производњу одређених врста робе и учешће на тржишту неким групама односно организацијама.⁷⁹ Пример за ове политике је додела фреквенција у сектору телекомуникација.

Неки од критичара Ловијеве типологије јавних политика замерали су му да је у стварности тешко одредити која политика припада ком типу јер политике нису искључиво регулаторне или редистрибутивне. Џејмс Вилсон направио је сопствену типологију која се заснива на концентрацији трошкова и користи тј. да ли су трошкови усмерени на један или на више интереса.⁸⁰ И трошкови и користи могу бити широко дистрибуирани или концентрисани што повлачи да постоји четири типа јавних политика: већинске, предузетничке, клијентске и политике интересних група.⁸¹ Најбољи однос трошкова и користи (које могу бити и неновчани), имају већинске политике (широко дистрибуирани и трошкови и користи).⁸² Пример за ову политику је социјална заштита. Предузетничке политике имају широке користи уз концентрисане трошкове и као пример за то је политика заштита потрошача.⁸³ Клијентске политике обезбеђују користи мањој групи људи док трошкове сноси велика група грађана. Пример су давања за гас, руднике, нафту.⁸⁴ И на крају, политике интересних група су политике које имају мале трошкове како би користи добила такође мала група људи. Пример је кабловска политика према сателитским компанијама.⁸⁵

Треба поменути и неке друге типологије. Андерсон разликује процедуралне од суштинских политика, при чему процедуралне успостављају процедуре по којима влада функционише док су суштинске политике оне које обезбеђују робе и услуге.⁸⁶ Такође, постоје симболичке и материјалне политике где материјалне омогућавају користи људима док симболичке апелују на вредности.⁸⁷

⁷⁹ Michael Craft, Scott Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, op.cit., p. 92.

⁸⁰ Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, op.cit., p. 146.

⁸¹ Christoph Knill, Jale Tosun, „Policy Making“, *Working Paper*, No.1, University of Konstanz, 2008, p. 3.

⁸² Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, op.cit., стр. 30.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*, стр. 31.

⁸⁶ Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, op.cit., p. 149.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 150.

2.5. Инструменти јавних политика

Динамика раста државе током 20. века прати развој и диверзификацију инструмената јавне политике која прати пораст броја јавних политика у различитим секторима. Јавне политике се састоје од мноштва различитих елемената, неке јавне политике су усмерене ка постизању конкретних резултата, док се друге фокусирају на нормативне и когнитивне аспекте. Инструменти су посебно значајни, будући да представљају технике односно, средства помоћу којих државе покушавају да остваре предвиђене циљеве. Приликом разматрања дизајна јавне политике, неопходно је познавати целокупан садржај лепезе инструмената из које владе могу да бирају оне које сматрају најподеснијим за креирање јавних политика. Важно је да инструменти постоје у свим фазама процеса креирања политике - са специфичним алатима као што су интересне консултације и владине критике суптилно повезане са постављањем дневног реда или оне као што су законодавна правила и норме везане за доношење одлука, као и остали инструменти повезани са евалуацијом политике, као што је употреба *ex-post*, или, *cost-benefit* анализе.

Постоји широк спектар инструмената за унапређење јавне политике. То су инструменти у распону од закона преко економских до друштвених инструмената. Избор инструмената или, што је још важније, избор одговарајуће комбинације инструмената подразумева издвајања из масе инструмената оне са којима најлакше могу да се остваре циљеви јавних политика на одрживој основи и са прихватљивим трошковима.

Инструменти јавне политике представљају алат односно метод који користе државе како би оствариле жељене циљеве.⁸⁸ Многи аутори дефинишу карактеристике (тзв. димензије) по којима се инструменти разликују. Прва димензија је природа активности (новчана давања, правна заштита, пружање услуга, ограничења и казне), затим, систем имплементације (централизован или децентрализован) и на крају степен аутоматизма (у којој мери инструмент захтева

⁸⁸ *Ibid.*, p. 170.

деталјну административну акцију).⁸⁹ Поменимо само неке од инструменте који се могу користити појединачно или у комбинацији: закони и прописи; економски инструменти, укључујући и тржишне инструменте, порези, таксе, накнаде за кориснике кредита и кредитних гаранција; облици саморегулације, укључујући и режиме који делују у оквиру законодавне власти; стандарди и други облици волонтерских акција; регулација заснована на учинку; уговори; информисање и образовање; програми осигурања; колаборативни приступи, укључујући и формална партнерстава и мање формалне мреже.⁹⁰

Хаулет и Рамеш разликују економске и политичке инструменте.⁹¹ Економски инструменти заснивају се на индивидуалној слободи, иницијативи и избору тако да се за њих може рећи да су инструменти непринуде. Насупрот њима, политички инструменти су инструменти принуде јер је социјални притисак такав да се другачије не могу остварити циљеви јавне политике.⁹²

Уредба је једна од најважнијих инструмената који користе владе. Она се може дефинисати као владине интервенције кроз низ правила којима се регулише дозвољена и недозвољена активност за појединце, фирме или владина министарства и агенције, заједно са пратећим санкцијама и наградама. Многе владе у данашње време разматрају употребу других инструмената, како би се остварили циљеви јавних политика.⁹³ Фактори као што су глобализација, повећан нагласак на тржишту, нова филозофија управљања, захтевају нове или модификоване инструменте који омогућавају ефикасан приступ креирању политика. Неки од нових инструмената су: програми прилагођавања, изградња

⁸⁹ *Ibid.*, p. 171.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*, p. 172.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Следећи пример илуструје да сами закони нису увек најбоља опција. У случајевима смањења пушења или забране вожње под дејством алкохола, Влада употребом закона жели да забрани одређену врсту понашања. Међутим, резултат би био успешнији уз коришћење низа других инструмената који подстичу појединце да размисле о свом понашању и ризицима. Кроз кампање јавног образовања, укључивање локалне заједнице и невладиних организација, постала би видљива промена свести и понашања, која би узроковала велику промену и у друштвеним нормама и ставовима.

капацитета, комерцијализација, уговарање, децентрализација, партнерства, мреже, организациона структура.

Табела 1: Инструменти јавних политика

ПЕТЕРС	ЛЕВИН, ПЕТЕРС, ТОМПСОН	ШНАЈДЕР, ИНГРАМ	АНДЕРСОН	ОПИС	ПРИМЕР
ЗАКони	закони и прописи	ауторитативни инструменти	директан утицај	закони намећу одређене обрасце понашања	кривично право, еколошко право
Услуге	директно пружање услуга		услуге	услуге се директно пружају корисницима	контрола ваздушног саобраћаја, пошта, временска прогноза
Новац	новчана давања		повластице	трансфер новца од владе ка различитим групама	социјална давања
	уговарање услуга		уговори	уговори са приватним фирмама	уговори о војној опреми, рачунарској опреми
			општи трошкови	свакодневни трошкови владе	
			тржишне и својинске операције	активности владе које имају економске и политичке последице	каматне стопе централне банке, продаја хартија од вредности
Порези	порески систем		порези	политике које мењају понашање	порези на алкохол и цигарете,

			тако што неке активности чине економски мање пожељним	пореске олакшице, порези који поспешују економски развој
ОСТАЛИ ЕКОНОМСКИ ИНСТРУМЕНТИ	кредити и кредитне гаранције	кредити	кредити којима се подстиче нека економска активност	кредити за подршку развоја малих предузећа, студентски кредити
		субвенције	давања којима се обезбеђује економска одрживост неке активности	субвенције за пољопривреднике
	осигурање		обезбеђење осигурања када оно није доступно на тржишту	осигурање против поплава
УБЕЂИВАЊЕ	бодрећи инструменти		покушаји да се људи убеди да практикују пожељно понашање	кампање против дроге, алкохола, пушења
	санкције и подстицаји	санкције	инструменти који уводе квази добровољне акције	казне за кршење прописа
	инструменти изградње		тренинг, техничка	трансфер технологије,

	капацитета	помоћ, образовање и информације	обука, новчани трансфер како би се заспослило додатно особље
	инструменти учења	активности које помажу да се схвате поједини аспекти јавног проблема	фокус групе, истраживања јавног мњења
	лиценцирање	влада мора да се ангажује у активности- ма које нису допуштене без дозволе	возачке дозволе, дозволе за рад лекарима, адвокатима, дозволе за основање факултета
	неформалне процедуре	процедуре које се налазе у формалним документи- ма	изјашњава- ње о кривици у кривичним поступцима

Извор: Thomas Birkland, An Introduction to Public Policy Process, op.cit., pp. 174-176.

Креатори јавних политика морају да воде рачуна о многим елементима када бирају инструменте јавне политике. Један од елемената је и политика изводљивости. Други битан чинилац су доступни ресурси за имплементацију.

Трећи елемент представљају корисници - актери на које се усвојена политика односи и примењује.⁹⁴

2.6. Примена јавних политика

Примена представља комплексан процес у коме јавне политике треба да „заживе“ у пракси, коришћењем разноврсних и процедура и механизма и уз помоћ многобројних актера. Овај процес подразумева проверу да ли и како изабрана средства и инструменти конкретне јавне политике функционишу у стварности. За тестирање, неопходно је посматрати однос између јавних актера и крајњих корисника на које се јавне политике односе тј. које јавне политике „гађају“. Многи аутори са америчког континента користе термин примена за све активности које укључују извршавање закона. Уместо тога, имплементација се најчешће дефинише као скуп процеса након фазе програмирања који је усмерен на реализацију циљева јавне политике.⁹⁵

Ган је направио листу од десет услова потребних за постизање савршене имплементације:

- спољни фактори не смеју да намећу погубна ограничења агенцијама за спровођење;
- за имплементацију треба обезбедити довољно времена и ресурса;
- комбинација ресурса мора бити заиста доступна;
- политика која се спроводи мора бити заснована на валидној теорији узрока и последица;
- однос између узрока и последица мора бити директан и мора бити мало, или нимало интервенције;
- зависни односи између агенција за имплементацију морају бити минимални;
- мора да постоји потпуно разумевање и договор о циљевима током процеса имплементације;

⁹⁴ Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, *op.cit.*, p. 178.

⁹⁵ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Michael Hill, *Public Policy Analysis*, *op.cit.*, p. 207.

- задаци морају бити у потпуности наведени у исправном редоследу;
- мора постојати савршена комуникација и координација између учесника;
- влада мора да буде у стању да тражи и добију савршену усклађеност.⁹⁶

Све до 60-тих година прошлог века, постојало је само неколико студија о имплементацији. Важно је да се процес имплементације разуме и објасни јер анализа грешака у току самог процеса помаже креаторима у осмишљавању нових политика. Друга фаза у проучавању имплементације наступила је средином 70-тих година. Издвајају се два приступа: одозго надоле (top-down) и одоздо-нагоре (bottom-up).⁹⁷ Први приступ истиче важност циљева и стратегија који се остварују кроз имплементацију, нагласак је на раскораку између циљева које постављају креатори и онога како се имплементација одвија у стварности док насупрот њему, други почиње анализу имплементације од најнижих нивоа система за имплементацију.⁹⁸ Најзначајнији представници одозго-надоле приступа су Ван Хорн, Мазманиан и Сабатије и они полазе од следећих претпоставки: јавне политике садрже јасно дефинисане циљеве, јасно дефинисане инструменте за остварење ових циљева, један пропис, постоји имплементациони ланац, и на крају креатори имају сасвим довољно знања и капацитета за спровођење прописа.⁹⁹ Неке од замерки су њихово инсистирање на постојању једног прописа (готово никад то није један пропис), циљеви се не дефинишу увек сасвим јасно и недвосмислено.

Одоздо-нагоре приступ истиче да се имплементација посматра са најнижих нивоа – „уличних нивоа бирократије“ - учитељи, полицајци, социјални радници - сви они који контактирају са крајњим корисницима на које се примењују јавне политике.

⁹⁶ Dionyssi Dimitrakopoulos, Jeremy Richardson, „Implementing EU Public Policy“ in: Jeremy Richardson (ed.), *European Union-Power and Policy-Making*, London, Routledge, 2001, pp. 37-50.

⁹⁷ Thomas Birkland, *An Introduction to Public Policy Process*, op.cit., p. 182.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*, p. 183.

Овај приступ превише даје на важности најнижем нивоу у имплементационом ланцу који није у стању увек да оствари циљ који су креатори замислили.¹⁰⁰

Пошто су код оба приступа присутни озбиљни недостаци али и оба имају неке предности, теоретичари су желели да искомбинују ова два приступа. Сабатије се ослања на теоријски модел заговарања коалиција. Он почиње проучавање имплементације од одоздо-нагоре нивоа и свих укључених јавних и приватних актера не само оних на које се односи програм¹⁰¹ али истовремено примењује и одозго-надоле приступ.

Пред креаторима јавних политика налазе се значајни изазови да направе такве политике које ће покрити широке циљеве и које ће бити отпорне на политичке промене. Избор јавне политике и инструмената представља тежак задатак. Многе варијабле утичу на то. Владине извршне агенције имају задатак да претворе законе и програме у праксу. Неминовно је да постоји јаз између усвојених закона и њихове примене. Процес имплементације упућује на добре стране, као и на слабости процеса креирања јавних политика. Иако имплементација представља крај једног циклуса политике, она истовремено представља и почетак новог циклуса. Да би се одвијао процес имплементације, неопходно је да постоји ентитет са одговарајућим ресурсима који има задатак да спроводи прописе, затим да извршне агенције буду у стању да преведу циљеве на оперативни ниво и да ентитет може да испоручује даље задатке.¹⁰²

Треба поменути и неке услове који поспешују имплементацију: финансирање (финансијски ресурси омогућавају дугорочне планове, чине јавне политике оперативним), општенаменске одредбе (посвећеност општим друштвеним циљевима који су дефинисани неким претходним програмима - имплементација једне политике зависи од континуиране примене других закона и уредби), ограничен број извршних агенција, политичка контрола над бирократијом (комитети за надзор).¹⁰³ Услови који могу да опструишу имплементацију су:

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 186.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 188.

¹⁰² Larry Gerston, *Public Policy Making-Process and Principles*, *op.cit.*, p. 99.

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 105-110.

цењакање, недостатак новца, измене приоритета, вишеструки циљеви (који су лоше координирани), слаба надзорна улога комитета.¹⁰⁴

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 110-116.

III ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

3.1. Теоријски приступи проучавању јавних политика ЕУ

Имајући у виду да се ЕУ истиче као творац многих јавних политика, не би требало да буде изненађење интересовање научне и стручне јавности за разумевање европских јавних политика. За разлику од теорија интеграције, теорије које проучавају креирање јавних политика ЕУ постављају другачија питања. У теоријама интеграције од почетка доминира приступ у коме се у средишту анализе налазе актери. Неофункционалисти подједнако као и присталице теорије међувладине сарадње, највише пажње посвећују жељама и акцијама држава чланица, Комисије, и осталих актера, али недовољно пажње дају контекстуалним факторима (правила, традиција, култура) који обликују понашање поменутих актера.¹⁰⁵

Можемо говорити о две главне теоријске струје у пручавању европских јавних политика: прва је управљања на више нивоа (Multi-Level Governance- MLG) која тврди да ЕУ у многим аспектима представља политички систем у коме је организован процес креирања политике на јединствен начин. Други приступ је приступ компаративне политике, који тврди да ЕУ испољава многобројне карактеристике националних политичких система те се може најбоље проучавати користећи алате који су развијени у ту сврху.

3.1.1. Управљање на више нивоа

Приступ управљања на више нивоа појавио се као нова перспектива за анализирање европских политика почетком 90-тих година. Многи научници су били незадовољни концептуализацијом дебате о интеграцији која супротставља државе чланице наднационалним актерима као што су Комисија и Парламент. Они истичу да је процес интеграције далеко сложенији и разноврснији него једноставно пренос суверенитета из држава чланица на наднационални ниво. То

¹⁰⁵ Под капом новог институционализма појавило се неколико приступа који су почели да истражују овај ефекат.

се поклопило са општим трендом у политици током 80-их година: појава другачијег начина посматрања политике познатог као управљање.¹⁰⁶

Неки аутори сматрају да је зачетник приступа управљања на више нивоа Гари Маркс и његов рад из 1993. године о настанку и спровођењу структурних фондова ЕУ.¹⁰⁷ Он је тврдио да структурни фондови који су доживели реформу крајем 80-их година прошлог века, показују да ЕУ има другачији имиџ, у коме су владе држава чланица изгубиле контролу на два нивоа: над Комисијом (која је добила важну улогу у дизајнирању и имплементацији средстава), и над локалним и регионалним властима унутар сваке државе чланице (које су добиле партнерску улогу у планирању и спровођењу средстава почевши од 1988. године).¹⁰⁸ Поменути догађаји довели су до појаве система управљања на више нивоа у коме националне владе више нису доминантни играчи у креирању европских јавних политика, већ делују заједно са субнационалним и наднационалним актерима. Субнационални актери (региони, покрајине, градови,) имају могућност директног приступа процесу доношења одлука, сами или у тандему са другима кроз изградњу транснационалних коалиција. Уместо да се ЕУ посматра као нови ниво власти који стоји на врху хијерархије, присталице управљања на више нивоа говоре о узајамно повезанима аренама у којима локални, регионални, национални и наднационални ниво, зависе један од другог. Други теоретичари фокусирали су се на аспекте мреже како би објаснили функционисање транснационалних и међувладних мрежа које могу да варирају од релативно затворених заједница јавних и приватних актера у областима као што су истраживање и технолошки развој, до више отворених које преовладавају у областима као што је заштита животне средине. Отвореност и међуповезаност ових мрежа, зависи од утицаја различитих актера и материјалног садржаја јавних политика (нарочито у својим раним фазама, када Комисија иницира политике у консултацији са разним јавним и приватним актерима).¹⁰⁹ Укратко, у очима теоретичара управљања на више нивоа, процес креирања јавних политика ЕУ мора бити усмерен на оне

¹⁰⁶ Појам који се користи да означи начин управљања који одликују заједнички и умрежени облици креирања политике.

¹⁰⁷ Mark A. Pollack, „Theorizing EU Policy-Making“ in: Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack, (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press Oxford, 2005, p. 39.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 40.

карактеристике које га чине јединственим политичким системом који се разликује од система држава чланица и од класичних међувладиних организација.

3.1.2. Креирање јавних политика ЕУ – компаративна перспектива

Присталице приступа компаративне политике тврде да је најбољи начин да се разумеју јавне политике ЕУ да се упореди систем ЕУ са националним политичким системима. Иако је неспорно да ЕУ представља политички систем, он се са својим јединственим карактеристикама доста разликује од националних политичких система, али има и извесне сличности са њима. Нпр. као и државе чланице, ЕУ доноси обавезујуће одлуке на начин који је веома сличан начину на који национални демократски системи функционишу. Затим, европске институције обављају законодавне, извршне и судске послове. Према томе, ЕУ би се могла проучавати користећи инструменте и методе из општих теорија власти, политике и креирања политика.¹¹⁰ На тај начин добијени резултати могу се упоређивати са анализама студија националних политичких система. У многим аспектима, компаративни приступ је веома скроман у погледу амбиција. Питања која компаративисти постављају су: како су организоване законодавна и извршна власт, како се доносе закони, шта је задатак Суда? Оно што је јасно је да компаративисти не тврде да ће одговори на ова питања бити слични. Постоје очигледне разлике у начину функционисања законодавног процеса у односу на земље као што је Немачка или Француска. Ипак, они тврде да се кроз ова упоређивања може боље разумети функционисање било каквог политичког система. Компаративни приступ проучавању европских јавних политика има неколико подгрупа при чему ће овом приликом бити представљене три.

Прва група посматра три владине функције анализирајући улогу различитих институција као што су Комисија, Савет, Парламент и Суд правде, у креирању законодавне, извршне и судске политике. ЕУ има вертикалну поделу власти. То не значи да иједна институција има искључиву контролу над било којом ове три функције. Одражавајући поделу власти, компаративисти су посветили пажњу теоретисању, предвиђању, и објашњавању законодавних, извршних, судских

¹¹⁰ Simon Hix, *The Political system of the European Union*, Mackmillan Press LTD, London, 2005, p. 2.

понашања, користећи теорију рационалног избора, заједно са студијама америчке компаративне политике.¹¹¹ Студије законодавне политике испитују све што има везе са доношењем европских закона. Неке студије се фокусирају на гласање и понашање чланова Парламента док се друге студије баве доношењем одлука у Савету. Које земље имају тенденцију да гласају на сличан начин? Колико се разликује гласачка моћ (voting power) државе чланице под различитим правилима одлучивања? Студије извршних политика акценат стављају на улогу Комисије као извршне власти. У анализама судске политике компаративисти се баве тиме како се решавају конфликти на нивоу ЕУ кроз правосудни систем. Они посматрају све субјекте права ЕУ који се могу наћи у поступку пред Судом правде као и понашање самог Суда.

Друга група студија које се фокусирају на ЕУ као систем, бави се испитивањем активности и стратегија спољних актера и фактора. Кроз мноштво поддисциплина испитује се сваки делић европске слагалице: улога јавног мњења, интересних група, медија и политичких странака у европском политичком процесу.

Многе студије су показале да понашање интересних група следи обрасце који су слични обрасцима који се могу наћи у националним политичким системима. Интересне групе, покушавају да лобирају што је раније могуће у политичком процесу, како би се утицало на законодавство што је могуће ефикасније, тј. када се налази још увек у фази израде. Док у националном контексту то значи да ће они тражити приступ државним службеницима у министарствима, у контексту ЕУ то значи приступ Комисији. Још једна разлика у односу на националне политичке арене односи се на могућност формирања савеза преко граница и самим тим подразумева разноврстан скуп стратегија.

Упоредни федерализам представља трећу групу студија компаративног приступа. Присталице овог приступа покушавају да стекну увид у функционисање ЕУ упоређујући га са федералним државама попут САД-а, Канаде или Индије. ЕУ није федерална унија, нити се по мишљењу већине аналитичара, може закључити да представља потпуно развијену федерацију. Ипак, федерализам је био снажан

¹¹¹ Mark A. Pollack, „Theorizing EU Policy-Making“, *op.cit.*, p. 31.

нормативни идеал који је мотивисао неке од оснивача Европског покрета. Имајући у виду јак отпор националних влада федералним предлозима, Жан Моне и његове колеге одлучиле су се више за секторски и постепени приступ. Крајем 80-тих година Заједница је развила неке карактеристике које су имале аналитичке сличности са постојећим федерацијама. Теорије федерализма су због тога добиле на важности, не само као нормативни идеал, већ као позитиван теоријски оквир, да објасне и предвиде функционисање ЕУ као политичког система.¹¹²

Федерални државе деле следеће три карактеристике, које се по мишљењу федералиста могу наћи у ЕУ. Најпре, федерални систем је политички систем у коме су суверене државе поставиле виши, федерални ниво власти коме су делегиране одређене надлежности. У том смислу, ЕУ има двоструки систем, државе чланице и наднационални ниво. Друго, у федералним системима аутономија држава чланица је уставно загарантована преко експлицитног набрајања надлежности. Што се тиче ЕУ, Лисабонски уговор садржи такав попис надлежности. Он прави разлику између искључивих надлежности ЕУ и области у којима ЕУ и државе чланице деле компетенције, остављајући све друге неименоване области политика државама чланицама. Треће, федерални систем карактерише правосудни систем у којем законодавство на федералном нивоу има предност над нижим законима и одлуке Савезног суда имају предност над судовима нижег ранга. Доктрина директних ефеката као и супрематија права ЕУ имају такав статус у оним областима у којима ЕУ има искључиву надлежност. Иако из ових наведених сличности може се извести закључак о Унији као федерацији, много је доказа који оповргавају ову тврдњу. Најубедљивија су два међу њима: да државе чланице остају господари уговора односно, имају одлучујућу реч приликом допуне или измене конститутивних споразума ЕУ, и други да ЕУ нема фискални федерализам.¹¹³

¹¹² Mark A. Pollack, „Theorizing EU Policy-Making“, *op.cit.*, p. 28.

¹¹³ Tanja Börzel, Thomas Risse, „Who is Afraid of a European Federation. How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System“, in: Christian Joerges, Yves Meny, Joseph Weiler, (eds.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, European University Institute, Florence, 2000, pp. 45-59.

3.2. Формални и неформални актери јавних политика ЕУ

Када су оснивачи Европских заједница планирали како ће изгледати институционални оквир будуће организације, кључни принцип којим су се руководили било је да се помоћу будућих институција направи равнотежа између различитих интереса, интереса држава и интереса наднационалне организације. То је касније резултирало прилично сложеном институционалном машинеријом, посебно када је у питању законодавна и извршна власт. Међу формалним актерима јавних политика поменућемо Комисију, Савет министара (Савет), Европски парламент (Парламент), Европски савет, Суд правде европских заједница, Економски и социјални комитет, Комитет региона, Ревизорски суд, Европску централну банку и државе чланице. Са друге стране, неформалне актере чине многобројне интересне групе, извршне агенције и јавно мњење.

3.2.1. Формални актери

Савет је замишљен као институција која представља државе чланице. Док Европски савет привлачи много више медијске пажње него састанци Савета, у Савету се суштински одвија највећи део европских послова. Нил Нацент тврди да је „Савет истовремено главно место окупљања националних влада и институција која се налази у средишту одлучивања у Европској унији“.¹¹⁴ За сваку од три Заједнице постојао је посебан Савет све до Уговора о спајању 1965. године када је конституисан један Савет.¹¹⁵ Према слову Уговора „Савет чине представници држава чланица на министарском нивоу који су овлашћени да преузимају обавезе у име своје владе“.¹¹⁶

Савет је институција међувладиног карактера која је направљена као противтежа Комисији којој су оснивачи доделили наднационална обележја. То је поједностављено тумачење које институције дели на основу грубе поделе чије интересе та институција представља. С обзиром да политички систем ЕУ не може

¹¹⁴ Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave, London, 1999, p. 143.

¹¹⁵ Весна Кнежевић Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, Институт за политичке студије, Београд, 2001, стр. 184.

¹¹⁶ Душко Лопандић, Милутин Јањевић, *Уговор о Европској унији-од Рима до Мастрихта*, Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт економских наука, Европски покрет у Србији, Београд, 1995, стр. 126.

да се пореди ни са једним другим постојећим системом, њене институције немају искључиво међувладине односно наднационалне карактеристике. Да Савет није само институција међувладиног карактера, говори нам доминантни начин одлучивања у њему а то је према последњим изменама Уговора из Лисабона и званично, одлучивање квалификованом већином.¹¹⁷ Тако долазимо до чињенице да Савет има не само међувладине, већ и наднационалне карактеристике. Иако у највећој мери обавља законодавну улогу, Уговори му додељују и неке извршне функције тако да Савет представља једну хибридную институцију која је истовремено и законодавни и извршни орган.¹¹⁸

Савет је водећи законодавац у већини јавних политика ЕУ, самостално или заједно са Парламентом. Овлаћен је да доноси законодавне одлуке обавезујућег карактера - регулативе, директиве и одлуке. У неким јавним политикама, Савет је једини законодавац али у тим политикама државе чланице су задржале свој утицај јер се одлучује једногласно. Пример за то је Заједничка спољна и безбедносна политика (ЗСБП). Када је реч о извршној функцији, Савет је одговоран за спољне односе ЕУ кроз спољну политику и политику одбране. Он усваја закључке, препоруке, одлуке и санкције о широком спектру питања, као што су оружани сукоби, питања људских права, тероризам и ширење нуклеарног оружја. Савет доноси оперативне мере у овој области те може послати цивилне, полицијске и војне мисије.

Тренутно постоји десет различитих конфигурације у којима се Савет састаје. То су: 1. Савет за опште и спољне послове (две подформације - Савет за опште послове и координацију и Савет за спољне односе), 2. Савет за економске и финансијске послове (Савет за економију и финансије и буџет), 3. Савет за сарадњу у правосуђу и унутрашњим пословима, 4. Савет за компетитивност (унутрашње тржиште, индустрија, истраживање), 5. Савет за саобраћај, телекомуникације и енергију, 6. Савет за пољопривреду и рибарство, 7. Савет за питања животне средине, 8. Савет за образовање, омладину и културу, 9. Савет за

¹¹⁷ Значи да и у случају да држава не гласа у корист неке одлуке, уколико постоји квалификована већина гласова, одлука ће се примењивати

¹¹⁸ Јелена Тодоровић, *Еволуција одлучивања у оквиру Савета министара ЕУ*, магистарски рад, Факултет политичких наука, јул 2013, Београд, стр. 11.

социјална питања, запосленост, здравство и заштиту потрошача.¹¹⁹ У пракси се може приметити да се на врху неформалне хијерархије налази Савет опшних послова који се састаје једном месечно и одговоран је за координацију рада Савета.

Равнотежа интереса држава чланица може се посматрати кроз начин на који Савет доноси одлуке. Савет има важну улогу у свим моделима креирања јавних политика. Док улога Комисије и Парламента варира између различитих области, ниједан закон се не може усвојити без сагласности Савета. Два основна начина одлучивања у Савету су: једногласност и одлучивање квалификованом већином. Једногласно одлучивање значи да све земље чланице морају да се договоре да би предлог био усвојен. Ово правило даје право вета свакој држави чланици. Квалификовано одлучивање одражава равнотежу у ЕУ: између већих и мањих држава чланица. Као резултат тога, одлучивање квалификованом већином представља сложен компромис. У Уговору из Лисабона, квалификована већина се достиже ако се испуне три услова: за предлог гласа 55% држава чланица; при чему та већина представља најмање 65% становништва ЕУ; одлуку могу блокирати групе од најмање четири државе чланице.¹²⁰ У стварности гласање се не одвија тако често у Савету. Око 90% одлука у Савету се доноси без формалног гласања.

„Комисија треба да заступа општи интерес Уније и да предузима акције у том циљу“.¹²¹ Комисијом руководи колективно тело - колегијум који тренутно има 28 чланова, укључујући њеног председника. Она се најчешће сврстава у категорију извршних органа и одговорна је за припремање, координацију, управљање и спровођење европских јавних политика. Прва улога Комисије огледа се у припреми и иницирању закона. У свим областима - осим ЗСБП и политике правосудне и судске сарадње у кривичним стварима - Комисија има монопол да иницира законодавство. Друга улога Комисије манифестује се кроз имплементацију политика. На свакодневном нивоу Комисија руководи

¹¹⁹ Мирослав Прокопијевић, *Европска унија-Увод*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 51.

¹²⁰ European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010, p. 24.

¹²¹ *Ibid.*, p. 25.

администрирањем буџета и праћење европских прихода и расхода. Комисија је овлашћена да усваја извршне одлуке којима се омогућава имплементација европских прописа. Комисија прати примену права широм ЕУ као и спровођење политике у државама чланицама. Она може да шаље упозорења, казне или да покрене предмет пред Судом правде за неадекватно спровођење прописа против држава, корпорација и приватних актера. Сваки комесар има мало помоћно особље у виду кабинета са шест чланова. Бирографија Комисије се састоји од 40 одељења у облику Генералних дирекција које су задужене за одређене области политике (животна средина, конкуренција) и услуге (комуникација, превод, буџет). Број запослених у Комисији износи око 25.000.

Комесари треба да раде свој посао независно. Процес избора Комисије почиње именовањем председника Комисије коју врши Европски савет. Парламент мора одобрити простом већином предлог кандидата за председника Комисије. Савет формално именује остале чланове Комисије. Парламент мора да одобри и ова именовања али пре тога, он спроводи саслушања сваког од предложених кандидата. Европски савет коначно именује Комисију квалификованом већином.¹²²

Европски савет је најмлађи члан институционалног апарата и још једна институција у којој су заступљени интереси држава чланице. Основан је 1974. године и окупља шефове држава и влада па самим тим има највећи политички утицај. Међутим, и поред тога, све до последње ревизије оснивачких уговора, формални утицај у доношењу одлука био је занемарљив. Састанцима Европског савета присуствују и председник Комисије, представник за спољну политику и безбедност. Ипак, Европски савет утиче на креирање политике у великој мери због свог састава с обзиром да у њему седе шефови држава или влада.

Међу улогама које има Европски савет, налази се давање политичких смерница. Европски савет поставља смернице како у погледу унутрашње политике, тако и у области ЗСБП. У другој улози, Европски савет делује као крајња инстанца одлучивања за питања која не може решити Савет. Европски савет има и

¹²² *Ibid.*

формалну улогу у ревизији оснивачких уговора. И на крају, Европски савет је укључен у именовања, најпре свог председника, председника Комисије и високог представника Уније.

Европски парламент је институција која представља интересе Уније. 736 чланова Парламента бирају се за петогодишњи мандат на изборима који се спроводе на националном нивоу. Број места које добија свака држава чланица израчунава се применом принципа опадајуће пропорционалности у односу на број становника, минимални број места је 5 за најмање државе чланице, а највише 99 за најмногољудније. На изборима за Парламент учествују националне политичке партије и често доминирају национална питања. Зато политичке партије у Парламенту нису организоване према националној линији, већ према идеолошкој.

Овлашћења Парламента могу се поделити у четири категорије: буџетска овлашћења, законодавна овлашћења, контрола извршне власти, именовање и разрешење Комисије. Дуго је Парламент имао само ограничену улогу, али након Лисабонског уговора, он може да мења било које буџетске трошкове све док остаје у границама тзв. вишегодишњег оквира. Од самог почетка, Парламентарна скупштина која је била претеча Парламента, имала је саветодавна овлашћења о законским питањима. Јединствени европски акт уводи поступак давања сагласности и поступак сарадње. Уговором из Мастрихта 1992. године, Парламент постаје скоро равноправан законодавац са Саветом, увођењем саодлучивања. Када је реч о контроли извршне власти, он има право да тражи информације, подношењем писаних или усмених питања Комисији, Савету и Европском савету. Парламент има право да успостави привремене истражне комисије које би испитале прекршаје лошег управљања у примени закона Уније. Он може да поднесе предмете Суду правде, ако сматра да је нека одлука донета на погрешној правној основи. На крају, остаје улога у именовању и разрешењу Комисије. Негативна страна ове улоге је у томе што он не може да предложи кандидате сам, већ само да одобри или одбаци кандидата кога предложи Европски савет или Савет. Тренутно Парламент има двадесет сталних одбора и сваки се бави специфичним областима политике. За сваки законодавни предлог именује се за известноца један од чланова Одбора.

За разлику од извршне и законодавне власти које врше неколико различитих институција, чак неке врше послове обе гране власти по чему се ЕУ издваја од осталих политичких система, судска овлашћења у ЕУ припадају једној институцији - Суду правде Европске уније (до Лисабонског уговора звао се Суд правде Европских заједница).¹²³ Суд ужива потпуну независност. Као институција се појављује још у првом Уговору из Рима и спада у групу институција које одређујемо као наднационалне. Још од самог почетка, Суд је кроз низ случајева дефинисао важне принципе европског права кроз које се види да он штити интересе Уније: супрематија права Заједнице над правом држава чланица; директан утицај европског права у националним правним системима. Суд је отишао и корак даље па су тако случајеви који су се нашли пред њим, одиграли важну улогу у развоју појединих европских јавних политика.¹²⁴

Суд има 27 судија (један по држави чланици) и 8 генералних заступника који му помажу. Суд заправо чине три различита суда. Суд правде представља највиши суд. Бави се давањем прелиминарног мишљења и прекршајним поступцима које покреће Комисија. Општи суд бави се поступцима за поништење које покрећу физичка или правна лица и поступцима које државе чланице воде против Комисије (до ступања на снагу Лисабонског уговора звао се Првостепени суд). И на крају, Грађански трибунал који се бави радним споровима између службеника ЕУ и њиховог послодавца - институција ЕУ.

Преиспитивање законитости аката једна је од улога коју Суд обавља а која је карактеристична за све судове. Он може да процени да ли поједине активности институција Уније имају правну основу у Уговорима (члан 263 УФЕУ).¹²⁵ Држава чланица, Парламент, Савет и Комисија, могу да покрену поступак поништења пред Судом, уколико сматрају да нека од институције није поступила у складу са европским правом. Физичка или правна лица могу да покрену поступак оцене законитости али они морају да докажу да имају директан интерес у случају. Зато

¹²³ European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights*, *op.cit.*, p. 157.

¹²⁴ Helen Wallace, „An Institutional Anatomy and Five Policy Modes“, in: Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press Oxford, 2005, p. 69.

¹²⁵ European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights*, *op.cit.*, p. 162.

креатори политика морају пажљиво да изаберу члан уговора у одређивању правног основа за доношење неког прописа.

Утврђивање повреде права друга је улога Суда. Уколико држава чланица не испуни неку обавезу из Уговора (члан 258 УФЕУ), Комисији је дозвољено да покрене поступак пред Судом.¹²⁶ Суд јој може наложити да поступи у складу са обавезом, ако држава чланица не прати на одлуку Суда, Суд јој може изрећи казне.

На крају, трећа улога Суда је давање прелиминарног мишљења у случајевима пред националним судовима које дотичу право ЕУ. Принципи супрематије и директног ефекта европског права, захтевају од судова у државама чланицама да примењују право ЕУ у свим релевантним случајевима. Уколико нису сигурни у вези са прецизним тумачењем права ЕУ, они могу затражити од Суда прелиминарну одлуку (члан 267 УФЕУ).¹²⁷

Из свега што смо навели, рекло би се да се Суд понаша као Врховни суд у националном правном систему али постоје и карактеристике по којима се разликује. То су ограничења у овлашћењима Суда и недостатак сопствених органа за спровођење одлука. Суд је искључен из неких области политика ЕУ. Он не може да одлучује о питањима која се односе на ЗСБП и има ограничену надлежност у области правосудне сарадње у кривичним стварима и полицијске сарадње. Друго, он зависи од спремности и расположености држава чланица да спроведу његове одлуке, будући да нема своје органе за спровођење пресуда.

Институционални систем ЕУ укључује поред поменутих још неке институције које имају утицаја на јавне политике. Поменућемо неке од њих: две саветодавне, једну контролну и неколико оперативних институција. Оснивачки уговори предвидели су успостављање Економског и социјалног комитета као тачке приступа у процесу креирања политика за различите социо - економске групе. Међутим, ова институција никада није постала утицајно тело које још увек има искључиво саветодавну улогу приликом формулисања неких законодавних

¹²⁶ European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights, op.cit.*, p. 161.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 164.

предлога. Уговор из Мاستрихта увео је ново саветодавно тело, Комитет региона, као одговор на покушаје локалних и регионалних власти да утичу на оне политике ЕУ који се односе на њихове ентитете (кохезиона политика, политика рибарства, регионална политика). Како се повећавао обим буџета Заједница и број програма потрошње, поставило се питање његовог надзора. Ово је довело до стварања Ревизорског суда Уговором о буџету из 1975. године. Од 1978. године Ревизорски суд из свог седишта у Луксембургу, настоји да систематски контролише приходе и расходе из буџета ЕУ. Аутономна оперативна агенција најдужег века је Европска инвестициона банка (ЕИБ), основана Римским уговором. Њен задатак је да даје кредите за договорене инвестиције у циљу пружања подршке циљевима ЕУ. Почетком 90-их година донета је одлука да се успостави нова и посебна аутономна агенција - Европска банка за обнову и развој (ЕБРД), како би се пружила помоћ у реформисању посткомунистичких држава. Најважнији пример аутономне оперативне агенције је Европска централна банка (ЕЦБ) са седиштем у Франкфурту. Она има значајну самосталност у свом раду будући да покрива домен политике који има велику политичку важност и осетљивост - монетарну политику и заједничку валуту. Поред тога, међу формалним актерима треба поменути и државе чланице односно институције у државама чланицама које представљају важне актере, с обзиром да су партнери у процесу креирања и спровођења јавних политика ЕУ.

3.2.2. Неформални актери европских јавних политика- интересне организације

Интересне организације најважнији су неформални актери у процесу креирања европских политика. Може се рећи да су незаобилазни пратиоци европске интеграције. Интересне групе и интересне организације су уједињене у својој тежњи да утичу на јавну политику у свим демократским системима. На почетку процеса европских интеграција, у Бриселу је био активан мали број интересних организација. Процес заокруживања јединственог тржишта пратио је повећање броја економских интересних група. Да смо 2002. године заварили у Регистар организација цивилног друштва CONECCS (Консултације, Комисија и Цивилно

друштво), нашли бисмо 941 групу на нивоу ЕУ, од чега 80% представљају интерес бизниса а 20% су групе које представљају јавни интерес.¹²⁸

Институције ЕУ не креирају политику у вакуму тако да су интересне групе важне са становишта повезивања грађана са европским институцијама и стварања канала за посредовање међу њима. Четири карактеристике система ЕУ чине је нарочито погодним тлом за активности великог броја интересних група: „систем је динамичан, систем је сложен, са хоризонталном и вертикалном сегментацијом, крајњи циљ му је консензус и систем карактерише демократски дефицит.“¹²⁹

Број интересних група варира између 3.500 и 4.000. Када се узме у обзир број интересних група, закључује се да је он у порасту током протеклих деценија. То нам говори да је ЕУ постала важан креатор јавних политика у многим областима. Европске трговинске федерације су кровне организације које представљају специфичан тип индустрије. На пример, Европски савет хемијске индустрије представља европску хемијску индустрију. Њени чланови нису само на нивоу националних организација (као што је Удружење мађарске хемијске индустрије) већ и појединачне хемијске компаније (као што су AkzoNobel и Procter and Gambler). Ова група укључује и трговинске савезе који представљају одређену професију, као што је Стални комитет европских лекара. Европске трговинске федерације чине око 35% свих интересних група ЕУ.¹³⁰

Другу по величини интересну групу чине комерцијални консултанци. Они не представљају само једну врсту интереса, док са мањим односно већим успехом лобирају у име својих клијената. Њихови клијенти могу бити фирме, невладине организације па све до владиних организација из држава чланица. Ангажовање комерцијалних консултаната је посебно корисно, у случају да клијенти не желе да

¹²⁸ Rainer Eising, „Multilevel Governance and Business Interests in the European Union“, *Governance*, Vol.17, No.2, Blackwell Publishing, 2004, p. 223.

¹²⁹ Rainer Eising, Sonja Lehringer, „Interest groups and the European Union“, in: Michelle Cinni, Nieves Perez-Solorzano Borragan, (eds.), *European Union politics*, Oxford University Press, 2009, p. 190.

¹³⁰ Rinus van Schendelen, *More Machiavelli in Brussels -The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam University Press, 2010, p. 57.

улажу у отварање канцеларије у Бриселу. Они чине око 15% свих група за лобирање у Бриселу.¹³¹

Поред тога што су чланови Европске трговинске федерације, велика предузећа могу лобирати самостално. То им нуди могућност да користе различите канале утицаја на европске институције. Индивидуалне компаније чине око 13% свих интересних група у ЕУ.¹³²

Невладине организације не представљају индустрију или професију, већ заступају интересе од јавног значаја. Треба поменути Amnesty international (за људска права) и Greenpeace (за животну средину). Европске невладине организације имају различите форме. Неки су појединачне организације које раде на нивоу ЕУ (као што је Greenpeace). Друге подсећају на структуру трговинских федерација, у којима су заједно националне кровне организације и невладине организације. На пример, Организација европских удружења у борби против рака је заједно са Ирским друштвом за борбу против рака. Невладине организације представљају око 13% свих интересних група.¹³³

Националне пословне организације и синдикати могу наступати самостално, иако су често чланови Европске трговинске федерације. Оне то чине уколико сматрају да њихови интереси нису довољно добро заступљени у оквиру Европске трговинске федерације. Ове организације представљају око 10% свих европских интересних група.¹³⁴

Своје представнике у Бриселу имају и регионалне и локалне власти, као што су шпанске аутономне покрајине, велики градови и Савет европских општина и регија (СЕОР). Они су главни корисници структурних фондова Европске уније који су замишљени тако да се финансијски подржавају сиромашније регије у Европи. Такође, регионалне и локалне самоуправе често морају да спроводе европско законодавство. Да би обезбедиле да се њихов глас чује у креирању

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*, p. 58.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 57.

политика ЕУ, многе регионалне и локалне власти, отвориле су своју канцеларију у Бриселу. Они чине око 8% свих интересних група ЕУ.¹³⁵

Друге међународне организације могу имати интерес за оно што ради ЕУ, а самим тим одржавају присуство у Бриселу. Примери укључују Светску банку и Међународну организацију за миграције. Ове интересне групе покривају само 5% од укупног броја. Процентуално, најмањи број интересних група представљају независни истраживачки центри (think tanks) само 1%. То су организације које покушавају да иницирају расправе о питањима које сматрају важним, кроз студије, писање радова и организовање конференција.

3.2.3. Неформални актери јавних политика ЕУ – јавно мњење и политичка партиципација – грађани као актери

Јавно мњење и политичка партиципација представљају два кључна концепта за разумевање односа између грађана и политичког система. Јавно мњење се односи на ставове грађана према неком питању. У случају јавних политика ЕУ, ставови грађана могу покривати широк спектар питања: колико су грађани заинтересовани за ЕУ, који проблеми треба да се решавају на европском нивоу, да ли грађани подржавају даље проширење ЕУ? Политичка партиципација се фокусира на све активности грађана које имају за циљ да утичу на политику или на избор политичара. Грађани имају једнаке могућности да буду активни у европској политици, као и у својој националној политици. Прво, ту је лепеза неизборних активности која се протеже од контаката са Парламентом или Комисијом, слање писама Европском омбудсману и потписивање петиције. Иако постоји огроман број могућности, само мали број грађана заправо учествује у њима. На нивоу ЕУ, овим активностима су углавном баве организоване групе, чешће него појединци. Због тога у прави план избијају два облика изборних активности: гласање на изборима за Парламент и национални референдуми о неком аспекту европске интеграције.

Јавно мњење и политичко учешће су важни елементи демократије јер повезују грађане са политичким системом. Ако су политичари у стању да претворе захтеве

¹³⁵ *Ibid.*

грађана у конкретне политике, то ће највероватније повећати легитимитет политичког система. Еуробарометар испитује европско јавно мњење од настанка Заједница. Током година, подршка према ЕУ је расла и падала у појединачним државама чланицама. Поред тога, постоје велике разлике у нивоу подршке између грађана из различитих држава. Ако се посматра индивидуални ниво, најважнији фактори подршке ЕУ су образовање, висина прихода, подршка националној влади и ниво знања и интересовање за послове ЕУ.¹³⁶

На сваких пет година, грађани ЕУ имају могућност да бирају чланове Парламента на директним изборима. Европски избори мотивишу знатно мањи број гласача да изађу на биралишта него национални. Излазност је посебно ниска у новим државама чланицама Централне и Источне Европе, и у Великој Британији. За многе бираче, избори за Парламент, једноставно нису важни као они које се одигравају на националном нивоу. Један од фактора који могу објаснити зашто су избори за Парламент избори „другог реда“ јесте фрагментација јавног мњења дуж националних линија, односно, недостатак европске јавне сфере. Уместо интегрисане европске јавне сфере, где се јавна расправа одвија и јавно мњење формира, већина јавних расправа одвија се у домаћем јавном животу.

Грађани имају већу могућност учешћа у доношењу одлука путем референдума. Референдуми су пример директне демократије и дају грађанима могућност да гласају о појединим политичким питањима. Чланство у ЕУ очигледно представља таква важна питања јер подразумева пренос суверенитета према новим наднационалним институцијама. Многе државе ставиле су одлуке о односу своје земље са ЕУ на референдуме: већина референдума о европским интеграцијама су или били у вези са одлуком о чланству или са одобравањем ревизија Оснивачких уговора.

Сара Хоболт разликује три фактора који играју улогу у одређивању гласања на ЕУ референдумима: 1) ставови према европским интеграцијама су најважнији фактор у одређивању да или не гласања; 2) бирачи који немају јаке про- или анти-

¹³⁶ Richard Sinnott, „European Public Opinion and the European Union: The Knowledge Gap“, *Working Paper* No.126, Barcelona, 1997, p. 13.

европске ставове, више су расположени да гласају на референдумима у корист позитивних корака; 3) гласачи гласају на референдуму на основу ставова партије за коју су гласали на националним изборима.¹³⁷

3.2.4. Значај лобирања за процес креирања јавних политика ЕУ

Лобирање је постало важна активност у ЕУ. Процене броја индивидуалних лобиста у Бриселу крећу се у распону од 10.000 до 30.000. Процеси креирања политике на европском, националном и регионалном нивоу су уско повезани. У складу са тим, интересне групе учествују мање или више редовно у креирању политике.¹³⁸ Једна интересна група или организација може бити представљена у Бриселу на различите начине. Оне могу лобирати директно и самостално у самом Бриселу, могу унајмити комерцијалног консултанта, или преко националне асоцијације односно Европске федерације. Лобирање може бити усмерено директно на институције ЕУ или се могу циљати националне владе. Постојање бројних канала утицаја даје могућност организацијама да допру до европских институција на различите начине и за различита питања која се налазе на европској агенди. Интересне групе знају да лобирање није само утицај на креирање или промена јавне политика, већ и смањење изненађења, уколико су упознати са тим шта се дешава, могу да се прилагоде будућим одлукама.¹³⁹

Деловање многобројних интересних група на европском нивоу не представља новину. Може се рећи да је то уобичајно у сваком политичком систему. Оно што варира од система до система јесте однос између интересних група и власти. Са тим у вези, можемо разликовати два модела: плуралистички и корпоративистички.¹⁴⁰ Корпоративни модел карактерише ограничен број интересних група које имају привилегован положај у креирању политике. То

¹³⁷ Sara Hobolt, „When Europe matters: The impact of political information on voting behaviour in EU referendums“, *Journal of elections, public opinion and parties*, Taylor & Francis Group, Vol.15, No.1, 2005, pp. 85-109.

¹³⁸ Rainer Eising, „Interest groups in EU policy making“, *Living Reviews in European Governance*, Vol.3, No.4, Connecting Excellence on European Governance (CONNEX) and New Modes of Governance (NEWGOV), 2008, p. 10.

¹³⁹ Christoph Knill, „Implementation“, in: Jeremy Richardson (ed.), *European Union-Power and policy making*, Routledge, London and New York, 2006, p. 241.

¹⁴⁰ Gerda Falkner, „Corporatism, Pluralism and European integration: The impact on national interest intermediation“, Paper for presentation at the 6th Biennial International Conference of the European Community Studies Associations, Pittsburgh, p.4. http://aei.pitt.edu/2265/1/002349_1.PDF

значи да неке групе имају посебна права, да буду консултоване пре него што је политика усвојена или пак, да одобре одређене политике.¹⁴¹ Пример за корпоративни модел је Аустрија, али треба поменути и Немачку, Белгију и скандинавске земље. У овим државама главни синдикати и удружења послодаваца имају важну улогу у формулисању и одобравању социјалне и економске политике. У плуралистичком систему постоје многе интересне групе, од којих ниједна нема привилеговани положај у креирању политике. Као резултат тога, интересне групе се континуирано боре за приступ доносиоцима одлука.¹⁴² Најбољи примери плуралистичког модела представљања интереса су САД и Велика Британија.

За модел интересног представљања на нивоу ЕУ може се рећи да је претежно плуралистички, будући да постоје интересне групе, које лако добијају приступ креирању политика ЕУ, али ту могућност деле са многобројним другим групама.¹⁴³ Међутим, постоје и елементи корпоративизма. Први пример је Европски економски и социјални комитет (ЕЕСК) чија је улога да укључи друштвено - економске интересне групе у креирање политике. У њему су представљене организације послодаваца и синдиката. У бројним областима јавних политика, Комисија је дужна да тражи од ЕЕСК мишљење приликом представљања предлога. Други пример је Комитет региона који представља интересе локалних и регионалних власти. Комитет региона треба да буде консултован о предлозима који потенцијално утичу на њихове чланове. Оно што је значајно, јесте да се ове две институције консултују тек након објављивања предлога Комисије.

Систем ЕУ је у великој мери отворен за интересне групе и оне имају тенденцију да се концентришу на питања из конкретне области или сектора индустрије. Разноврсност интересних група у ЕУ је резултат покушаја Комисије да активно стимулише настанак и активности ових група. На годишњем нивоу, Комисија

¹⁴¹Wolfgang Streeck, „From national corporatism to transnational pluralism: european interest politics and the single market“, *Working Paper* No.164, 1991, p. 28.

¹⁴² Gerda Falkner, „Corporatism, Pluralism and European integration: The impact on national interest intermediation“, *op.cit.*, p. 4.

¹⁴³Jan Beyers, „Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organisations“, *West European Politics*, Taylor & Francis, Vol.31, No. 6, 2008, pp. 1188–1211.

троши приближно милијарду евра на подршку интересним групама на нивоу ЕУ. За њу, то представља начин да се повећа легитимност њених иницијатива.¹⁴⁴ За Комисију је важно ако може осталим актерима јавних политика да покаже да њен предлог подржава велики број интересних група. На тај начин, она даје недвосмислену предност оним интересним групама које су спремне да подрже њене законодавне иницијативе. Стога се може говорити и о дизајнираном плурализму, који се обликује у односу на склоности и финансијске подстицаје Комисије.

Да би интересне групе утицале на креирање политика, оне морају да користе одређену стратегију при лобирању. Треба разликовати најмање две врсте стратегија: унутрашње и спољашње лобирање. Унутрашње лобирања је стратегија у којој интересне групе настоје да утичу на политику кроз директни контакт са креаторима политике. Они могу да их зову телефоном, заказују састанке како би разговарали о одређеним политикама, да одлазе на консултације са Комисијом или Парламентом. Са друге стране, интересна група може да покуша да мобилише јавност организовањем штрајкова и демонстрација, или привлачењем пажње медија. Пример за то су протести активиста Greenpeace-а против лова на китове, одржани испред бродова који се користе за лов.

Коју од ове две стратегије ће група користити, зависи од мноштва фактора: који им је циљ, каква је организација групе, који интереси се налазе у игри. Спољашње лобирање најбоље функционише када је креатор одлуке осетљив на јавно мњење. На пример, избрани политичари више зависе од јавног мњења од државних службеника, јер се ослањају на јавно мњење приликом реизбора. Дакле, ако интересна група жели да утиче на Парламент, коришћењем спољашњег лобирања, већа је вероватноћа да ће бити успешна него када жели да утиче на Комисију. Унутрашње и спољашње лобирање захтева веома различите вештине. За прву стратегију, група треба да успостави и одржава контакте са доносиоцима одлука, и да буде у могућности да прикупи и презентује информације о датој области. За другу стратегију, група треба да има довољно велику мрежу чланова и волонтера да организује велике догађаје и да они буду представљени у медијима. Нека

¹⁴⁴European Commission, *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final, pp. 14 -15.

питања привлаче већу пажњу јавности од других. Нпр. протест против предлога о рачуноводственим стандардима био би мањих размера у односу на протест против загађења у суседству или заштите радних места. Интересне групе које представљају предузећа и индустрију ослањају се махом на унутрашње лобирање. Насупрот томе, друге групе користе комбинацију ове две стратегије. Синдикати организују демонстрације и штрајкове, али и учествују у унутрашњем лобирању са доносиоцима одлука у институцијама ЕУ. Унутрашње лобирање је много присутније на нивоу ЕУ.

Када интересне групе користе унутрашњу стратегија лобирања, пред њима се налази избор да ли ће лобирати на нивоу ЕУ (Комисија, Парламент), или на нивоу државе чланице или обоје. Поред овог избора, интересне групе, такође, морају да одлуче да ли ће лобирати саме или ће удружити снаге са другим групама. Интересне групе обично настоје да формирају широке коалиције - и у географском смислу (укључујући лобирање у многим државама чланицама) и функционално (укључујући и различите групе из што је могуће више сектора).

Утицај интересних група у креирању политике зависи од три групе фактора: карактеристике интересних група, карактеристике политичког система, карактеристике питања које је на дневном реду. Како каже Ричардсон „лобирање у ЕУ ће вероватно остати плуралистичко, непредвидиво, оно које фаворизује актере који могу да покрену идеје и знање како би извршили притисак на креаторе јавних политика, који могу правити успешне коалиције и који могу преформулисати своје жеље брзо и доследно са дугорочним циљевима организације“.¹⁴⁵

3.3. Модели креирања јавних политика ЕУ

Креирање јавних политика доста је сложен процес. Поред наднационалних и међувладних институција, у креирању учествују и државе чланице, интересне групе и европске агенције (у случају креирања монетарне политике учествује и

¹⁴⁵ Christoph Knill, „Implementation“, *op.cit.*, p. 256.

Европска централна банка).¹⁴⁶ Овај процес додатно чини сложеним испреплетеност европског, националног и субнационалног нивоа одлучивања. Неки модели креирања политика у ЕУ дају већу улогу наднационалним институцијама, док постоје и други модели који омогућавају државама чланицама контролу над процесом креирања политика. Модели креирања разликују се по неколико параметара:

- каква је улога Комисије (ексклузивно право на иницијативу или не);
- колика је улога Парламента (да ли је потребна сагласност или не);
- која врсте одлучивања се примењује у Савету (једногласност или одлучивање квалификованом већином).

ЕУ у области креирања јавних политика представља изразито фрагментиран систем, у коме се модели разликују не само између стубова, већ и унутар комунитарног стуба. Актери (чланице, европске институције, интересне групе) играју различите улоге. Реалност је да се јавне политике ЕУ креирају на нивоу испод Савета или Комисије. Обим посла и технократска природа закона значи да су запослени у Комисији и Савету одговорни за већи део процеса креирања, при чему се мора нагласити консенсуална природа тог процеса.

Неки аутори разликују пет модела креирања јавних политика (Хелен Валас), док Алекс Варлеј разликује два модела: комунитарни и модел нових инструмената управљања.¹⁴⁷ Хелен Валас разматра следећих пет модела креирања јавних политика у ЕУ:

- комунитарни модел;
- регулаторни модел;
- дистрибутивни модел;
- модел координације политика;

¹⁴⁶ Alex Warleigh, Ralf Drachenberg, „Policy Making in the European Union“, in: Michelle Cinni, Nieves Perez-Solorzano Borragan, (eds.), *European Union Politics*, Oxford University Press, 2009, p. 210.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 212.

- модел интензивне међувладине сарадње.¹⁴⁸

Њен главни аргумент за тврдњу да постоји више модела креирања јавних политика заснива се на томе да ови модели одражавају функционалне разлике између јавних политика.¹⁴⁹

Аутори се слажу да је комунитарни модел доста еволуирао од успостављања Заједница до данас. Комисија и Савет имали су доминантну улогу, док је Парламент био маргинализован. Пример за то је заједничка пољопривредна политика - од средине 60-тих година до ЈЕА. Валас сматра да је комунитарни модел од тренутка када се кренуло ка успостављању заједничког тржишта, еволуирао у две унапређене варијанте: регулаторни и дистрибутивни модел креирања политика.¹⁵⁰ Неопходност доношења великог броја прописа у циљу комплетирања заједничког тржишта резултирао је развојем регулаторног модела. Литература о регулаторном моделу наглашава улогу интересних група, лобирања и корпоративних актера (фирме, не струковне асоцијације). Европске јавне политике користиле су се како би се заштитиле друштвене група које су неконкурентне, како на унутрашњем тако и на међународном тржишту.¹⁵¹ Термин кохезија отворио је врата планираној дистрибуцији кроз осмишљене механизме. Кључни механизам прерасподеле врши се кроз структурне фондове.

Иако креирање политике у комунитарном моделу може да се окарактерише као претежно технократско и фрагментирано, државе чланице нису одустале од надзора над радом главног актера у овом моделу а то је Комисија. Ако се зна да су државе те које додељују и делегирају надлежности, сасвим је очекивано да настоје да контролишу рад кључног актера. У том циљу, основан је низ одбора који би надгледали рад Комисије (одлуком Савета од 13. јула 1987. године). Њихова кључна функција је надзор Комисије, како у креирању политике, тако и у управљању програмима.¹⁵² Полак објашњава ове комитете као „полицијске

¹⁴⁸ Helen Wallace, „An Institutional Anatomy and Five Policy Modes“, *op.cit.*, p. 79.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 80.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 83.

¹⁵² Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, *op.cit.*, стр. 189.

страже“ чланица над Комисијом.¹⁵³ Одлучивање у ЕУ одвија се у комплексном преговарачком процесу, где се одлуке доносе након дуготрајних преговора. Последња два модела из типологије Хелен Валас биће размотрена у одељку који је посвећен посебним моделима креирања европских јавних политика.

3.3.1. Редован законодавни поступак

Уговор из Лисабона разликује два модела креирања политика: редовни законодавни поступак и посебан законодавни поступак.¹⁵⁴ Редовни законодавни поступак одговара претходном комунитарном моделу креирања политике ЕУ. Овај модел представља одраз идеје о равнотежи моћи међу кључним формалним актерима - Комисија, Савет и Парламент, додељујући сваком истакнутој улогу. Њихове улоге су строго предвиђене Уговором о функционисању ЕУ и могу се свести на следеће: Комисија има ексклузивно право иницијативе (осим у случају правосудне и полицијске сарадње у кривичним стварима где се као иницијатор може појавити најмање $\frac{1}{4}$ држава чланица), она у сваком моменту може да повуче или промени предлог; Парламент мора да се сложи са предлогом а може и да усваја измене; Савет такође мора да се сложи и може да усваја амандмане.¹⁵⁵ Подела улога је таква да би се усвојио неки законодавни предлог, неопходна је сагласност све три институције. Без Комисије не би било предлога, без Савета и Парламента не би било прописа. Редовни законодавни поступак пролази шире посматрано кроз три фазе: 1. постављање дневног реда, 2. формулација предлога и 3. међу-институционално одлучивање. Међу-институционално одлучивање пролази кроз три круга тзв. три читања (енг. *readings*).

Комисија представља најважнију полазну тачку у постављању дневног реда. Уколико Савет или Парламент желе неку акцију, они могу да траже од Комисије да формулише одговарајуће законодавне предлоге. Међутим, захтеви за акцију могу да дођу и од других актера без формалне улоге у процесу креирања. Комисија је главна приступна тачка за све њих а она то остаје и када је предлог формулисан. Званичници Генералног директората формулишу прелиминарни

¹⁵³ Mark Pollack, „Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community“, *International Organization*, Cambridge University Press, Vol.51, No.1, 1997, pp. 99–134.

¹⁵⁴ European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights*, op.cit., p. 96.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 206

предлог, користећи анализе независних експерата из земаља чланица. Овај процес често укључује више од једног Директората и самим тим прави се конкуренција између два или више Директората. Интересне групе и компаније, такође, имају прилику да се чују у овој фази, нарочито велике европске федерације или велике мултинационалне компаније. После разговора у различитим канцеларијама Комисије, предлог се представља Генералном директору. Комесар који је одговоран за област политике којој припада предлог, формулише предлог и ставља га на дневни ред за један од две недељна састанка који се одржавају у оквиру Комисије. Кабинети чланова Комисије имају важну улогу у процесу креирања политика. Ако су Генерални директори постигли консензус на претходним састанцима, одлука је само формалне природе. Ако то није случај, о предмету се расправља пре гласања. Када комесар одлучи да предложи нови законодавни предлог, предлог се упућује националним парламентима који имају прилику да изнесу незадовољство и за то имају осам недеља.¹⁵⁶ У том временском интервалу национални парламенти су дужни да поднесу образложено мишљење у коме се наводи да ли законодавни предлог крши принцип субсидијарности. Два исхода су могућа у овој фази: први је да, ако барем $\frac{1}{3}$ свих парламената (ако се предлог односи на питања правосудне и полицијске сарадње у кривичним стварима онда $\frac{1}{4}$), сматра предлог да крши принцип супсидијарности, предлог може да се повуче, измени или задржи уз образложење. Овај исход је познат као поступак давања „жутог картона“ законодавцима. Други исход је везан за редовни законодавни поступак, ако више од половине националних парламената уложи приговоре, Комисија треба да размотри предлог и може одлучити да га повуче, измени или задржи, уз образложење, али након тога, Савет и Парламент су дужни да размотре образложена мишљења и националних парламената и Комисије, са циљем утврђивања усклађености предлога са принципом супсидијарности. Ако 55% држава чланица у Савету или проста већина у Парламенту, сматра да се крши принцип, предлог се повлачи. Ово је познато као поступак „наранџастог“ картона, јер је захтевнији од поступка „жутог“ картона, али и даље не дозвољава националним парламентима да они утичу на повлачење предлога.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 208.

Потом се предлог шаље Савету и Парламенту на прво читање, као почетни корак у међуинституционалном одлучивању. Паралелно са овим, он се шаље и у Економски и социјални комитет и Комитет региона, уколико је то уговором предвиђено, али ове две институције имају само саветодавни статус. Парламент у овој фази прослеђује предлог стручним одборима (на пример Одбор за саобраћај). Парламент даје прелиминарно мишљење на законодавни предлог. Он има три могућности: да прихвати предлог Комисије без измена, да га одбије или да прихвати предлог са амандманима. Најчешће се дешава да прихвати предлог са амандманима. Након прве расправе у Парламенту, предлог је у Савету. Свакодневни рад Савета одвија се у оквиру КОРЕПЕР-а који чине по један стални представник државе чланице. Поред њих, помажу им и по један заменик из сваке државе, заједно са националним аташеима. У овој фази аташеи су у неформалном контакту са националним интересним групама или фирмама. Савет може одобрити мишљење Парламента, укључујући све измене и допуне. У том случају, предлог се усваја као коначни законодавни акт, а поступак се завршава овде. Са друге стране, ако се Савет не сложи са мишљењем, може да усвоји заједнички став, у коме може или не мора уврстити неки од амандмана Парламента али додаје сопствене.

С обзиром да се став Савета и Парламента најчешће не поклапају, поступак иде на друго читање. Предлог прво иде у Парламент, а затим у Савет, док Комисија може да прогласи амандмане у сваком тренутку прихватљивим или неприхватљивим. У првом читању, Савет и ЕП немају временско ограничење за давање одговора. У другом читању, рокови важе за обе институције. Након пријема заједничког става Савета, Парламент има три месеца да одлучи. Ако не одлучи, заједнички став Савета ће постати закон. Слично томе, Савет има три месеца да одлучи након добијања амандмана у другом читању. Парламент у другом читању може усвојити заједнички став Савета од првог читања и за то је потребна проста већина. Затим, он може да одбаци заједнички став Савета и за то је потребна апсолутна већина или може да усвоји амандмане на заједнички став Савета.¹⁵⁷ Ако Парламент усвоји амандмане у другом читању, Комисија представља мишљење у којем

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 174.

оцењује за сваки амандман да ли га сматра прихватљивим или не. Ово мишљење је важно за доношење одлука у Савету. Ако је амандман прихватљив за Комисију, Савет може да га усвоји квалификованом већином, уколико то није случај, Савету треба једногласност за његово усвајање. Савет у другом читању има две опције: да одобри све амандмане Парламента, и на тај начин се усваја законодавни акт или да не одобри све амандмане па тако поступак иде у треће читање. Ако се Парламент и Савет не сложе са истим изменама у другом читању, примењује се посебан механизам под називом „мирење“. Идеја помирења заснива се на томе да представници Парламента и Савета, заједно са представницима Комисије, формирају Комитет за мирене. Задатак овог Комитета је да направи компромисно решење које усклађује разлике у мишљењу између институција.¹⁵⁸ Овај компромисни текст онда се враћа Парламенту и Савету на гласање у трећем читању. То значи да за обе институције постоје само опције или усвајања или одбијања текста. Они не могу да дају никакве нове амандмане. У Парламенту се одлучује простом, у Савету квалификованом већином. Ако обе институције усвоје текст који је изашао из поступка помирења, текст постаје закон. Ако једна или обе институције одбију текст компромиса, поступак се завршава без законодавног акта.

У стварности, редовни законодавни поступак не прати овај низ побројаних корака и улога. У оквиру граница које је поставила формална процедура, три институције делују и комуницирају на начине који не прате директно поменути процедуру. Институције често почињу расправу и рад на предлогу пре него што је службено њихов ред у поступку. На пример, дискусије Савета на предлог Комисије често почињу пре него што Парламент усвоји мишљење у првом читању. Током тих разговора, одређују се спорна питања и истражују компромиси. На крају, епилог је политички споразум. Овај политички споразум представља основу за заједнички став, који се затим усваја. Комисија, Савет и Парламент прате активности једних и других кроз „триалог“. То су редовни састанци представника све три институције како би разговарало о напретку у доношењу одлука, идентификују се контроверзна питања унутар сваке институције. На овај начин,

¹⁵⁸ http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_en.pdf , p. 13.

могуће је да свака институција предвиди шта ће се десити у другим институцијама и да истражи могућности за постизање компромиса.

3.3.2. Остали модели креирања јавних политика ЕУ

Редован законодавни поступак се користи за већину јавних политика у ЕУ. Међутим, и даље постоји низ области у којима се не примењују. У тим областима, не постоји јединствени алтернативни поступак већ разне процедуре у којима је равнотежа између институција и начина одлучивања дефинисана на различите начине. Ове моделе креирања јавних политика Лисабонски уговор зове једним именом посебни законодавни поступци.¹⁵⁹ Ове процедуре се разликују од редовног поступка јер одступају у једном или више аспеката од равнотеже између три институције. Посебни модели додељују мању улогу Парламенту, док се у Савету користе други начини одлучивања. На пример, споразуме између ЕУ и трећих земаља усваја Савет квалификованом већином, уз сагласност Парламента. Дакле, Парламент учествује само након што је закључен нацрт споразума и има могућност да одобри или одбије нацрт. Већина посебних законодавних процедура комбинује саветодавну улогу Парламента са једногласношћу у Савету. То је случај са породичним правом, социјалним осигурањем и индиректним порезима.

У неким специфичним областима, међутим, Европски савет има формалну улогу као нека врста „жалбеног органа“ за Савет. То је случај са посебно осетљивим питањима у вези са кривичним стварима. Тада Европски савет једногласно одлучује о предлогу. Улога Парламента је најмања у области заједничке спољне и безбедносне политике. Комисија нема ексклузивно право иницијативе у овој области; иницијативу имају државе чланице и Високи представник за спољне послове и безбедносну политику. Одлуке у овој области усвајају се једногласно у Савету. Поред ЗСБП, примери осетљивих питања од виталног националног интереса могу се наћи у другим врстама јавних политика међу којима се истиче питање пореза где се захтева једногласност, затим, питања полицијске и правосудне сарадње.

¹⁵⁹ European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights, op.cit.*, p. 43.

Мишел Цини помиње нове моделе управљања које је промовисала Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) а који налазе примену и у ЕУ. Нови модели управљања укључују инструменте јавних политика који се разликују од оних који се користе у редовном законодавном поступку. Ови инструменти су многобројни и обухватају: оквирне директиве, добровољне споразуме, меко право, социјални дијалог.¹⁶⁰ Заједничка карактеристика им је добровљност и необавезујућа природа а циљ им је поспешити ефикасност неке политике кроз флексибилност, партиципацију и учење.

Отворени метод координације (ОМК) је релативно нови модел у креирању политика ЕУ и он представља један од Цинијевих нових облика управљања.¹⁶¹ Уведен је у марту 2000. године, као део Лисабонске стратегије који треба да доведе до координације социјално - економских политика.¹⁶² У овом подручју, државе чланице не желе да буду везане европским законодавством. Отворени метод координације је механизам који има за циљ приближавање политика држава чланица кроз процес постављања мерила (benchmarking) и политике учења. ОМК функционише у четири корака:

- Савет утврђује циљеве које треба остварити у одређеној области;
- формулишу се индикатори за мерење испуњености циљева;
- свака држава чланица дефинише акциони план за постизање циљева,
- на основу индикатора, врши се упоређивање држава чланица.¹⁶³

Треба нагласити да и Комисија игра улогу у овом моделу јер надгледа перформансе држава чланица и саставља извештаје који се разматрају у Савету. ОМК се може применити у следећим областима: запошљавање, социјална заштита, образовање и тренинг, социјална инклузија. Крајњи исход овог модела је необавезујући. Државе чланице саме одлучују да ли ће испунити постављене

¹⁶⁰Alex Warleigh, Ralf Drachenberg, „Policy Making in the European Union“, *op.cit.*, p. 217.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 218.

¹⁶² Directorate General for internal policies policy department: economic and scientific policy employment and social affairs, The Lisbon Strategy 2000–2010-An analysis and evaluation of the methods used and results achieved, p. 51.
www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24270/20110718ATT24270EN.pdf.

¹⁶³Alex Warleigh, Ralf Drachenberg, „Policy Making in the European Union“, *op.cit.*, p. 218.

циљеве, не постоје казне за оне државе чланице које то не раде. У областима где државе чланице не желе да прихвате обавезујуће законске прописе, из културних (образовање) или економских разлога (економска политика, здравство), ОМК нуди могућност да се расправља о овим областима, без обавезе да се било шта промени.

У почетним годинама, Комисија је користила ову технику за развој и координацију у областима које нису биле комунитаризоване али су биле блиске онима које јесу. Тако, је 70-их година Комисија промовисала систематске консултације између влада чланица о еколошким питањима, и на крају је ЈЕА увео формалну надлежност у области екологије. Слично се десило и са координацијом макроекономских политика, као и у областима као што су истраживање и развој или поједини аспекти образовне политике. Координација политика је тада замишљена као механизам преласка надлежности са националног нивоа, на ниво ЕУ. Међутим, координација политика може дати и други пример, користи се као техника да се постигне боља пракса у одсуству централизованих режима политике. Кроз усвајање Лисабонске стратегије и увођење ОМК, може се видети да овај приступ оцењивања и поређења одређених политика, није више прелазни механизам, већ представља издвојен модел креирања политике.¹⁶⁴ На примеру области политике запошљавања илуструју се позитивни ефекти овог модела. Суштина примене ОМК у овој области је упоређивање искустава прилагођавања националних и локалних тржишта рада. Циљ није да се успостави заједнички оквир, већ да се размењују искуства и да се подстакне ширење најбоље праксе. Цини тврди да се нови модели управљања користе као допуна уобичајеним инструментима или као замена за њих у областима али и да су ефикаснији када се користе паралелно.¹⁶⁵

И на крају, треба поменути и пети и последњи модел према класификацији Хелен Валас - модел интензивне међувладине сарадње. Кроз историју ЕУ било је примера сарадње које су зависиле од узајамног односа националних јавних

¹⁶⁴ Helen Wallace, „An Institutional Anatomy and Five Policy Modes“, *op.cit.*, p. 86.

¹⁶⁵ Alex Warleigh, Ralf Drachenberg, „Policy Making in the European Union“, *op.cit.*, p. 223.

политика, и са релативно мало ангажовања институција ЕУ.¹⁶⁶ То се односи на питања која су осетљива за државе чланице. Неке владе држава чланица су спремне да се посвете одређеном проблему али сматрају да тај проблем још није сазрео да се нађе на агенди ЕУ. Некад су на овај начин креиране монетарна и спољна политика а и данас можемо у овим областима видети елементе интензивне међувладине сарадње. Пример за то су Пакт стабилности и раста из 2003. и Европска одбрамбена агенција из 2004. године.¹⁶⁷ Такође, Шенгенски споразум припадао је овој категорији све до 1997. године кад је постао саставни део Уговора из Амстердама. Владе држава чланица ове осетљиве области политике сврставају у удружене режиме, али користећи такве институционалне форме над којим оне задржавају значајну контролу.

3.4.Имплементација јавних политика ЕУ

Можемо разликовати две групе актера који учествују у процесу спровођења и примене јавних политика ЕУ: прву групу чине јавни актери (европски, национални и субнационални), док другу групу представљају приватни актери (појединци, фирме и групе).¹⁶⁸ Карактер политичког система ЕУ (систем управљања на више нивоа) један је од разлога због којих се поменуте групе актера суочавају са проблемима у имплементацији европских јавних политика.

Извршна овлашћења била су најпре у надлежности Савета који је почетком 60-их година био претрпан послом. То је уједно био и разлог за пренос извршних овлашћења на новостворене међувладине комитете у којима је и Комисија имала своје представника. Ови догађаји представљају увод у „комитологију“ која упорно опстаје и почетком 21. века.¹⁶⁹ Комитологија се први пут појавила у пољопривредном сектору. Комисија је по слову Уговора овлашћена у надзору имплементације али су национални актери односно националне административне структуре добиле задатак да у пракси спроводе европске јавне политике. Члан 4 Уговора о Европској унији у ставу 3 недвосмислено указује на то ко има

¹⁶⁶ Helen Wallace, „An Institutional Anatomy and Five Policy Modes“, *op.cit.*, p. 87.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 88.

¹⁶⁸ Dionyssi Dimitrakopoulos, Jeremy Richardson, „Implementing EU Public Policy“, *op. cit.*, p. 342.

¹⁶⁹ Piotr Tosiek, *Comitology Implementation of EU Policies – Democratic Intergovernmentalism?*, p.1. <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/026.pdf> 09.11.2015.

надлежност у спровођењу јавних политика „државе чланице ће предузети све одговарајуће мере, било опште или посебне, како би осигурале испуњавање обавеза које проистичу из Уговора или из аката институција Уније“.¹⁷⁰

За имплементацију европских јавних политика иницијални корак представља уношење правних и институционалних услова које проистичу из европских јавних политика у национални правни поредак.¹⁷¹ Процес имплементације чине три фазе: правна имплементација, практична примена, надзор над применом.¹⁷² Прву фазу одликују три димензије: усвајање тражене мере у дефинисаном временском року, транспозиција, њена компатибилност са европским прописом, и његова тачна интеграција у национални регулаторни оквир.¹⁷³ У другој фази закони се примењују и спроводе.¹⁷⁴ Трећа фаза представља онај део процеса имплементације у коме Комисија, Судови и остали надлежни актери проверавају да ли се закони адекватно примењују.¹⁷⁵

Регулативе и одредбе Уговора разликују се у односу на директиве на основу начина примене. Регулативе и одредбе Уговора директно се примењују у државама чланицама на начин који је прописан.¹⁷⁶ Када је реч о директивама, оне обавезују у погледу циља који треба остварити, али је државама чланицама остављен је избор одговарајућих правних инструмената како би се дефинисани циљ и постигао.

Улога националних политичко-административно-судских структура у имплементацији европских јавних политика је вишеструка.¹⁷⁷ Оне обављају транспозицију европских закона у национално законодавство али имају и различита овлашћења и инструменте које могу употребити у процесу

¹⁷⁰ European Union - Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights, *op.cit.*, p. 19.

¹⁷¹ Јелена Годоровић Лазић, „Имплементација јавних политика ЕУ“, *Политичка ревија*, Бр.4, Институт за политичке студије, Београд, 2015, стр. 113.

¹⁷² John McCormik, *Environmental Policy in the European Union*, Palgrave, New York, 2001, p. 135.

¹⁷³ Christoph Knill, Jale Tosun, *Governance Institutions and Policy Implementation in the European Union*, in: Jeremy Richardson (ed.), *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU*, Oxford University Press, London, 2012, p. 311.

¹⁷⁴ Већину закона спроводе државе чланице, док се неке политике непосредно примењују на нивоу ЕУ преко Комисије и ЕЦБ.

¹⁷⁵ Јелена Годоровић Лазић, „Имплементација јавних политика ЕУ“, *op.cit.*, стр. 114.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ Dionyssi Dimitrakopoulos, Jeremy Richardson, „Implementing EU Public Policy“, *op.cit.*, p. 346.

имплементације а то су: финансијски инструменти, људски ресурси, казне и инструменти подстицајног усмеравања. Националне структуре судова формално су одговорне за контролу процеса имплементације. Од националних политичко-административно-судских структура зависи хоће ли имплементација бити успешна јер се контрола овог процеса налази управо у њиховим рукама.

Садржај директиве као и правни систем државе чланице, утичу на то како ће изгледати процес транспозиције, да ли ће бити формално усвајање потпуно новог закона у националном парламенту или прилагођавања постојећих закона. Може се догодити да национално законодавство у потпуности покрива захтеве које поставља директива, у тој ситуацији, држава не мора да усваја нови закон. Поштовања временског рока представља један од важних фактора. У свакој директиви наводи се временски рок у коме је држава дужна да изврши транспозицију. Тај период се креће од три месеца до три године (понекад и дуже), али најчешће је две године. Иако се на први поглед чини да је период довољно дуг, у више од половине свих случајева, рок за транспозицију није испуњен. Броне студије дошле су до закључака који фактори утичу на време у коме се изврши транспозиција директиве: „директиве које прописују више мера које треба предузети траже више времена за транспозицију; директиве које дају државама више опција захтевају више времена; државе лоших административних капацитета спорије су у транспозицији од оних са ефикасном администрацијом; државама у којима се постојеће законодавство значајно разликује од предложених мера у директиви, потребно је више времена од оних који имају слична законска решења или које немају уопште законе у тој области“.¹⁷⁸

Транспозиција прописа у предвиђеном временском року јесте неопходан али не и довољан услов за успешну транспозицију. Чак и ако је транспозиција извршена у предвиђеном року, често се дешава да нису уграђене све одредбе у националне законе или су придодате и неке одредбе које нису компатибилне са циљевима европског прописа.

¹⁷⁸ Christoph Knill, „Implementation“, *op.cit.*, p. 342.

Упркос томе што су текстови европских прописа опширни, они најчешће не садрже све детаље неопходне за имплементацију. Комисија је та која формулише извршне мере (одлуке за имплементацију). Приметно је да након Јединственог европског акта, све већи број директива садржи клаузулу која обавезује државе чланице да пре формалног усвајања, пошаљу нацрте националних закона којима се врши транспозиција европских прописа. Овлашћене службе Комисије проверавају усклађеност националних закона са одговарајућим европским прописом. Комисија радећи заједно са државама чланицама, доноси одлуке које су потребне за имплементацију.¹⁷⁹ Комитологија представља систем комитета (има их око 250) у којима представници држава чланица, заједно са представницима Комисије, расправљају и надгледају одлуке за имплементацију.¹⁸⁰ Евиденција о гласању показује да комитети скоро увек подржавају предлоге Комисије.

Табела 2: Отворени случајеви у пет проблематичних сектора примене европске еколошке политике

	Укупно	Процена утицаја	Природа	Отпад	Вода	Ваздух	Остало
Некомуникација	59	0	3	8	9	31	8
Неслагање	120	27	29	28	20	8	8
Лоша примена	945	153	446	136	113	66	31
Укупно	1124	180	478	172	142	105	47

Извор: European Commission, DG ENV, Situation 19/10/2004

Друга фаза имплементације односи се на практичну примену, тј. у којој мери европски закони доводе до тражених прилагођавања у националној регулаторној пракси.¹⁸¹ Успешна практична примена значи да се субјекти који су прописом

¹⁷⁹ Јелена Годоровић Лазих, „Имплементација јавних политика ЕУ“, *op.cit.*, стр. 116.

¹⁸⁰ Dionyssi Dimitrakopoulos, Jeremy Richardson, „Implementing EU Public Policy“, *op.cit.*, p. 343.

¹⁸¹ Christoph Knill, Andrea Lenschow, „Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy“, *Journal of European Public Policy*, Taylor & Francis Group, Vol.5, No.4, 1998, pp. 595–614.

обухваћени понашају у складу са захтевима које он поставља (*compliance of addressees*).¹⁸²

Неки аутори сматрају да имплементација представља несавршен процес из неколико разлога: а) несавршена формулација политике на нивоу ЕУ; б) несавршена транспозиција закона; в) несавршена операционализација (мере за имплементацију) на националном нивоу; г) несавршене институције; д) фактор културе; њ) несавршен надзор над спровођењем.¹⁸³

Процес формулације директиве важан је не само за разумевање њеног садржаја већ и због тога што проблеми са имплементацијом, могу да буду повезани са процесом одлучивања на нивоу ЕУ. Постоји више проблема у транспозицији. Дешава се да државе чланице буквално ископирају законске текстове у националне правне инструменте. Извори проблема са транспозицијом су бројни и разноврсни. Комисија сматра да се кашњење у транспозицији дешава услед проблема које проистичу из административних структура чланица. Проблеми постоје и у фази спровођења. Приликом компаративне анализе спровођења европских прописа, откривају се очигледни проблеми у погледу институционалних капацитета. Многи аутори тврде да је имплементација европских јавних политика условљена институционалним аранжманима у државама чланицама. Када је реч о „преношењу и практичној примени еколошке политике Великој Британији и Немачкој у ЕУ, показало се да када је европска политика у супротности домаћим административним аранжманима - домаће институције се опирају променама, чиме се повећава исход неефикасне имплементације.“¹⁸⁴ Насупрот томе, када су европски захтеви усклађени са постојећим институционалним аранжманима, већа је вероватноћа ефикасне имплементације.¹⁸⁵ Британска и немачка индустрија обилују структурним

¹⁸² Christoph Knill, Jale Tosun, *Governance Institutions and Policy Implementation in the European Union*, *op.cit.*, p. 312.

¹⁸³ Dionyssi Dimitrakopoulos, Jeremy Richardson, „Implementing EU Public Policy“, *op.cit.*, p. 351.

¹⁸⁴ Јелена Годоровић Лазић, „Имплементација јавних политика ЕУ“, *op.cit.*, стр. 123.

¹⁸⁵ Christoph Knill, Andrea Lenschow, „Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy“, *op.cit.*, p. 610.

различитостима тако да иако постоји заједничка договорена политика, морају се користити другачије методе и инструменте у имплементацији.¹⁸⁶

Анализа културних предуслова важна је за предвиђање исхода имплементације. Проблеми у имплементацији европских прописа у јужним државама чланицама често се приписују утицају њихових политичких култура. То су културе које одликује непоштовање политичког и правног ауторитета, што је у супротности темељима на којима се заснивају европске јавне политике. Мора се бити опрезан када се користи фактор политичке културе као једини фактор објашњења.

Субнационални актери (регионалне и локалне власти), заједно са регулаторним извршним агенцијама, обављају огроман део посла прилоком спровођења јавних политика (националне здравствене регулаторне агенције обезбеђују примену прописа из домена здравља). Комисија подстиче сарадњу између регулаторних агенција које су укључене у спровођење европских јавних политика. Пример сарадње представља ИМПЕЛ (Мрежа ЕУ за имплементацију и примену Закона о заштити животне средине) који је настао 1992. године и окупља представнике Комисије и еколошке власти држава чланица.¹⁸⁷ Циљ ове неформалне мреже је ефикасно спровођење еколошких закона кроз размену информација и искустава. У практичну примену укључене су и субнационалне власти. Регионалне и локалне власти користе европске структурне фондове којима се финансира регионална политика коју спроводе региони широм ЕУ.

Трећа фаза имплементације односи се на мониторинг (надзор) над спровођењем европских јавних политика. У ЕУ постоји комплексан систем за праћење спровођења законодавства при чему се издвајају два елемента: надзор преко Комисије и преко судова. У првом механизму, Комисија може да покрене прекршајни поступак против било које државе чланице која неадекватно спроводи законе. Код другог, национални судови могу затражити од Суда правде савет о свим предметима који укључују примену европског законодавства кроз мишљење о претходној одлуци.

¹⁸⁶ Dionyssi Dimitrakopoulos, Jeremy Richardson, „Implementing EU Public Policy“, *op.cit.*, p. 353.

¹⁸⁷ John McCormik, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 149.

Комисија је надлежна да надгледа примену европских закона. Члан 258 Уговора о функционисању Европске уније овлашћује Комисију да покрене прекршајни поступак против државе чланице које неправилно спроводе европске законе.¹⁸⁸

Државе чланице имају обавезу да обавесте Комисију о транспозицији законодавства ЕУ кроз електронску базу података. Када је рок за транспозицију Директиве на истеку, Комисија може погледом у базу да провери која држава није извршила транспозицију. Процес у коме Комисија утврђује неадекватну транспозицију нешто је сложенији. Комисија анализира текстове националних закона и проверава њихову усклађеност са европским законима.¹⁸⁹ Када се ради о практичној примени закона, Комисија се ослања на спремност држава чланица и агенција за спровођење да са њом размењују информације. Иако у многим областима јавних политика Комисија има овлашћење да директно надзире примену законодавства у земљама чланицама - као што су политика рибарства или регионална политика, у неким политикама као што је еколошка, то није случај.

Комисија позива појединце и организације да пријаве проблеме који се дешавају током имплементације. Неке области су више склоне оваквим пријавама од других. У области унутрашњег тржишта пријаве долазе из компанија које верују да држава чланица поставља препреке слободном тржишту. У области животне средине многе притужбе долазе од забринутих грађана и еколошких невладиних организација које примећују кршење европских еколошких закона. Комисија даје предност оним пријавама у којима се указује на кршење основне четири слободе унутрашњег тржишта или које указују на директну и непосредну опасност по здравље и безбедност грађана у случају неадекватног спровођења неких еколошких прописа.¹⁹⁰

Кад Комисија одлучи да настави испитивање жалбе, она започиње поступак који се састоји од следећих корака: 1) она шаље писмо формалног обавештења држави

¹⁸⁸ European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights*, *op.cit.*, p. 161.

¹⁸⁹ Генерални директорат за животну средину надгледа имплементацију неке од еколошких директива. Он запошљава тим од 35 адвоката који анализирају одговарајуће националне законе упоређују их са одредбама европских прописа.

¹⁹⁰ Јелена Годоровић Лазић, „Имплементација јавних политика ЕУ“, *op.cit.*, стр. 118.

чланица у коме представља резултате своје истраге и тражи од државе чланице мишљење по том питању; 2) уколико није задовољна одговором, шаље образложено мишљење, у коме детаљно наводи шта треба да се уради како би се исправиле грешке и у ком временском периоду то мора да се уради; у овом делу Комисија и држава могу да започну преговоре који могу довести до споразума; 3) уколико држава чланица и поред свега, не жели да прихвати захтеве Комисије, случај се формално упућује Суду правде; 4) Суд најпре формално треба да потврди постојање прекршаја; 5) држава чланица дужна је да поштује одлуку Суда; 6) у случају да држава не испоштује одлуку, Комисија може да започне судски спор на основу члана 260 УФЕУ у коме тражи од суда да изрекне новчане казне за сваки дан који држава чланица не испуњава своје обавезе.¹⁹¹

Национални судови представљају други механизам за праћење примене европских закона. Имајући у виду принципе супрематије европског права и његовог директног дејства на национално законодавство, судови у државама чланицама су дужни да примењују европско право директно у одговарајућим случајевима и да прогласе национално законодавство неважећим ако се нађе у сукобу са европским. Овај други механизам има неколико предности у односу на покретање прекршајног поступка пред Судом правде: брже се решавају проблеми, велики број националних судова чини их приступачнијим и пресуде се лакше спроводе. Постоје случајеви у којима национални судови нису сигурни и у тим ситуацијама треба тражити савет од Суда правде што им формално омогућује члан 260 УФЕУ.¹⁹² Пораст броја затраженог претходног мишљења последњих година може се приписати већем обиму законодавства, као и порасту броја чланица.

Не треба занемарити ни улогу коју имају грађани и бројна удружења у спровођењу европских јавних политика. Грађани, компаније и многобројне групе спроводе директно европске јавне политике. У политици конкуренције, фирме се спајају, добијају државну помоћ, на основу европских прописа док се у политици

¹⁹¹ European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights, op.cit.*, p. 162.

¹⁹² *Ibid.*

јавних набавки, фирме надмећу за јавне набавке које морају бити додељене на основу европских правила.¹⁹³

Имплементација представља озбиљан изазов за ЕУ будући да дизајнирање ефикасне јавне политике не значи пуно уколико не постоји одговарајући капацитет да се она успешно спроводи. Побољшање имплементације саставни је део агенде ЕУ. Комисија је 2001. године објавила Белу књигу о европском управљању (*White Paper on European Governance*), у којој се истиче да је „пуна усаглашеност са европским прописима од пресудног значаја, не само због унутрашњег тржишта, већ и због јачања кредибилитета Уније“.¹⁹⁴

3.4.1. Европске агенције

Имајући у виду висок степен експертског знања потребног за имплементирање законодавства, ЕУ је успоставила специјализована тела, која се називају агенције и која имају различите улоге у процесу имплементације. Од 1975. године када су основане прве две агенције - Европски центар за развој стручног усавршавања (*European Centre for the Development of Vocational Training-CEDEFOP*) и Европска фондација за побољшање животних и радних услова (*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions-EUROFOUND*), до данас је успостављено више од 30 агенција. Агенције су извршне организације које формира ЕУ да обезбеде техничко знање у различитим областима политике и помогну у координацији, спровођењу и праћењу политика.¹⁹⁵ Многе формулације се користе за европске агенције: неке су центри, фондације или канцеларије док се у званичним документима Савета, Комисије и Парламента оне помињу као сателитска тела, али се најчешће ословљавају европским агенцијама. Класификација агенција и даље прати, сада већ избрисане разлике између три стуба политике ЕУ. Већина агенција спадају у категорију комунитарних¹⁹⁶ агенција, док је неколицина активна у заједничкој безбедносној политици и

¹⁹³ Јелена Годоровић Лазић, „Имплементација јавних политика ЕУ“, *op.cit.*, стр. 120.

¹⁹⁴ Commission, *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final.

¹⁹⁵ Giandomenico Majone, „The Credibility Crisis of Community Regulation“, *Journal of Common Market Studies*, Wiley library online, Vol.38, No.2, 2000, pp. 273-302.

¹⁹⁶ Појам комунитарни односи се на области у којима Европска унија има искључиву надлежност попут пољопривреде, трговине, заштите потрошача.

политици одбране или у полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима.

У оквиру поменутих агенција, приметне су разлике у надлежности, њиховој улози и величини. Најмања агенција, Институт за безбедносне студије има само 14 запослених, док ЕУРОПОЛ броји више од 500 чланова особља. 22 комунитарне агенције могу се поделити у четири групе. Прва група агенција настоји да подстакне социјални дијалог. Пример је Агенција за безбедност и здравље на раду (*European Agency for Safety and Health at Work* EU-OSHA), која настоји да побољша услове рада разменом најбољих пракси, чинећи да предузећа постану свесна ризика на послу. Другу групу агенција чине тзв. центри за посматрања који прикупљају информације о конкретним темама. Европска агенција за заштиту животне средине - *European Environment Agency* (ЕЕА) прикупља информације о стању животне средине и чини те податке доступним за државе чланице, интересне групе и грађани. Трећа група агенција, које се називају извршне, фокусира на пружање специфичних услуга, као што је Европска фондација за обуку *European Training Foundation* (ETF), која помаже земљама у транзицији да ојачају људске ресурсе кроз образовање и тренинг. Регулаторне агенције чине четврту категорију агенција.¹⁹⁷ Од четири групе агенција, регулаторне агенције су најближе укључене у практичну примену европских јавних политика. Европска агенција за лекове - *European Medicines Agency* (ЕМА), процењује лекове пре него што могу да се нађу у промету у ЕУ, а Европска агенција за безбедност хране - *European Food Safety Authority* (EFSA) оцењује ризике у области хране и хране за животиње. По правилу, Комисија прати стручне савете од регулаторних агенција и користи их као основу за доношење одлука.

Регулаторне агенције нису јединствене и карактеристичне само за ЕУ, оне се могу наћи у било којој држави чланици. Мајоне (Мајоне) наглашава предности постојања агенција; он тврди да агенције а посебно њихове мреже, могу имати важну улогу у подизању општег квалитета европске регулативе и смањењу

¹⁹⁷ Damien Gerardin, Rodolphe Munoz, Nicolas Petit, *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, 2005, p. 25-43.

имплементационог дефицита.¹⁹⁸ Њихова имена указују на блиску сличност са националним колегама (одговарајуће националне агенције за безбедност хране као што је Агенција Велике Британије за стандарде хране). Иако се националне и европске агенције баве истим темама и сарађују интензивно, постоје две значајне разлике међу њима: националне агенције су обично укључене у активно праћење имплементације законодавства у њиховој области. Агенција за безбедност хране шаље инспекторе у ресторане, фабрике да се увере да кувари прате сигурносне процедуре и протоколе. Европске агенције једва да су укључене у такве активности. Оне могу повремено да се придруже националним агенцијама да се упознају са праксом надзора, али то није њихов основни задатак. Друга разлика се односи на надлежности агенција. Док националне регулаторне агенције уживају аутономна овлашћења у одлучивању, нпр. да одобравају рекламирање одређеног фармацеутског производа, регулаторне европске агенције имају само саветодавна овлашћења. Формално доношење одлука остаје увек у рукама једне од званичних европских институција: то је најчешће Комисија, често уз помоћ одговарајућег комитета. Постоје само три агенције које имају аутономију одлучивања (Агенција за хармонизацију унутрашњег тржишта - *Office for Harmonisation in the Internal Market* (ОНИМ), Агенција за разноврсност биљних врста - *Community Plant Variety Office* (CPVO) и Европска агенција за безбедност авио саобраћаја - *European Aviation Safety Agency* (EASA), али само у мери у којој су строго техничке одлуке за имплементацију (као што је упис права интелектуалне својине над биљним врстама у Агенцији за разноврсност биљних врста). Недостатак дискреционог одлучивања за агенције може се приписати тзв. Мерони доктрини, која сматра да агенције никада не треба да буду укључене у доношење политичких одлука које подразумевају одмеравање различитих интереса.¹⁹⁹

Регулаторним агенцијама на нивоу ЕУ недостаје регулаторна моћ коју имају многе од њихових националних колега. Ово није само последица Мерони доктрине, већ и тога што државе чланице нису биле одушевљене преношењем

¹⁹⁸Giandomenico Majone, „The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization“, *Governance*, Blackwell Publishers, Vol.15, No.3, 2002, pp. 375-392.

¹⁹⁹Merijn Chamon, „The Empowerment of Agencies Under the Meroni Doctrine and Article 114 TFEU: Comment on United Kingdom v. Parliament and Council (Short-Selling) and the Proposed Single Resolution Mechanism“, *The European Law Review*, Sweet and Maxwell, Vol. 39, No.3, 2014, pp. 380-403.

регулаторне власти на европски ниво, јер би то умањило и овлашћења националних регулаторних агенција, као и немогућности националних влада да контролишу европске агенције. У 2008. години, Комисија се сукобила са државама чланицама око мандата који треба дати новој Европској агенцији регулатора телекомуникација (*Body of European Regulators for Electronic Communications* (BEREC)). Према свом оригиналном предлогу, Комисија би имала право да самостално спроводи отварање тржишта телекомуникација, ако држава чланица није успела да то учини. Међутим, државе чланице успротивиле су се овом предлогу. Половина чланова нове агенције биће запослени из националних регулаторних агенција, који би требало да се сложе са Комисијом пре него што се одлучи о мерама које ће се против одређене државе чланице предузети. Као што је случај са успостављањем комитологије, организација и делокруг агенција одражавају намерно балансирање моћи између наднационалних и националних актера. Стварање агенција није пратио кохерентан административни поступак, оне представљају тренутни одговор на новонастале околности, уместо јасног циља побољшања имплементације.²⁰⁰ Мерони доктрина јасно наводи да институције „не могу да додељују овлашћења агенцијама, која су различита од оних које су оне саме добиле Уговором“.²⁰¹ С обзиром да се надлежност за спровођење европског законодавства налази код држава чланица, није могуће да институције одлучују о преносу надлежности имплементације на агенције. Ту одлуку могу донети само државе чланице.

²⁰⁰ Damien Geradin, Nicolas Petit, „The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform“, *Jean Monnet Working Paper*, No.4, 2004, p. 40.

²⁰¹ Giandomenico Majone, „The Credibility Crisis of Community Regulation“, *op.cit.*, p. 285.

IV ЕВОЛУЦИЈА ЕКОЛОШКЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ-УСПЕСИ И ИЗАЗОВИ

4.1. Настанак еколошке политике ЕУ

Еколошка политика на нивоу Заједнице пре 1973. године, постојала је само у траговима. Данас она представља политику која се најбрже развија. Значајан корпус европског еколошког права пронашао је пут ка књигама и уџбеницима, еколошки проблеми смештени су високо на дневном реду Савета. Први закон о животној средини усвојен је 1959. године, док се Први акциони програм животне средине појавио 1973. године, али тек потписивањем Јединственог европског акта 1987. године, заштита животне средине је формално призната као део надлежности Заједнице. Анализирајући почетну фазу у развоју европске еколошке политике, примећује се да је већина законодавних активности била усмерена на питања као што су квалитет ваздуха и воде, управљање отпадом и контрола хемикалија; нешто касније постала је свестрано укључена и у проблеме заштите дивљих животиња, питање енергије, контроле генетски модификованих организама, промовисање органске пољопривреде, управљање рибарством, као и одлучно и активно учешће у борби против глобалног загревања.

Све јавне политике су испреpletене и узајамно повезане. Ставови и поступци актера политике у једној области, неизбежно утичу на одлуке у другим јавним политикама. Можда више него друге јавне политике, еколошка политика истовремено утиче на остале политике али и већина политика утиче на њу. Везе су најочигледније са политикама које се односе на индустрију, привреду, пољопривреду, енергетику, транспорт, водоснабдевање, канализацију, урбани и рурални развој, здравствену заштиту, али има утицај и на политику образовања, сиромаштво и становање. Док се за формалне актере политике из времена настанка Заједница и првих деценија развоја, може претпоставити да нису у потпуности схватили какве су потенцијалне еколошке последице домаће политике, од средине 80-их година постају свесни важности еколошких проблема. Као пример за то наводи се одлука Европског савета из 1985. године у којој се каже да еколошка политика треба да буде „суштинска компонента економске, индустријске, пољопривредне и социјалне политике коју спроводи Заједница и

државе чланице“²⁰², и признања да је „кохерентна акција потребна за заштиту животне средине.“²⁰² Еколошка политика једна је од четири јавне политике (остале су заштита потрошача, култура и здравље) која је формално призната као саставни део свих европских јавних политика.

Када говоримо о еколошкој политици као једној од успешнијих европских политика, неопходно је одговорити на два питања: како се одвијао њен еволутивни пут од појединачних мера до значајног места на дневном реду, и који су чиниоци томе пресудно допринели, све то у циљу темељног разумевања њеног развоја.

Римски уговор којим је основана Европска економска заједница није садржао одредбе о заштити животне средине. Идеја држава оснивача била је „устостављање заједничког тржишта у коме нема препрека кретању робе, услуга, људи и капитала.“²⁰³ Неки аутори попут Ребиндера, и Стјуарта сматрају да постоје најмање два члана Римског уговора која показују да су оснивачи имали далекосежније амбиције него што је стварање заједничког тржишта.²⁰⁴ Ради се о члановима 2 и 36. Члан 2 позива на „уравнотежен развој економских активности, пораст стабилности, убрзани раст животног стандарда“.²⁰⁵ Члан 36 се нешто јасније може повезати са заштитом животне средине - „оправдано је да се ограничи увоз, извоз или транзит робе на основу јавног морала, јавне безбедности, заштите здравља и живота људи, животиња или биљака, заштите националног блага које поседује уметничку, историјску или археолошку вредност.“²⁰⁶ Оба члана носе, на известан начин, обавезу заштите животне средине. Будући да није било експлицитних, формалних законских одредби које подржавају акцију Заједнице у домену еколошке политике, активности су се водиле у складу са расположивим општим одредбама и то само у мери у којој је директно повезана са циљем економске хармонизације.

²⁰² John McCormick, *Environmental Policy in the European Union, op.cit.*, p. 4.

²⁰³ http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf , p. 4.

²⁰⁴ Eckard Rehbinder, Richard Stewart, *Environmental Protection Policy, Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, European University Institute, Firenze, Vol.2, 1985, p. 21.

²⁰⁵ http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf , p. 4.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 15.

Упркос недостатку кохерентног оквира, Савет је усвојио неколико прописа из области еколошке политике пре Првог еколошког акционог програма (ЕАП). 1967. године први пут је донета директива на основу члана 100 Римског уговора која се односи на питање заштите животне средине, тачније ова директива успоставља јединствени систем класификације, означавања и паковања опасних материја.²⁰⁷ Три године касније донете су још две директиве: Директива која регулише дозвољени ниво буке и Директива којом се ограничава емисија гасова из моторних возила. Током 1972. године, донете су још три директиве за које се може рећи да имају еколошке елементе од којих се две односе на пољопривреду а трећа на регулисање емисије из моторних возила која користе дизел горива.²⁰⁸

Еколошки прописи нису потпуно изостали током првих 15 година од настанка Заједнице, више је недостајао кохерентан оквир. Биланс је девет директива и једна регулатива које су усвојене у том периоду и може се рећи да су имале споредну улогу зарад остваривања претежно економских циљева.²⁰⁹ Ово се може потврдити чињеницом да су све еколошке директиве (са изузетком оних које се односе на пољопривреду), усвојене на основу члана 100, па се зато оне тумаче као хармонизација мера у вези са оснивањем или функционисањем заједничког тржишта.

4.1.1. Еколошка политика до Јединственог европског акта

Париски самит на коме су се окупили шефови држава или влада шест држава оснивача Заједнице, заједно са представницима три нове чланице (Велика Британија, Данска и Република Ирска), одржан је октобра 1972. године. Њиме се обележава почетак друге фазе у развоју еколошке политике.²¹⁰ У закључцима Самита позивају се институције Заједнице да направе оквир за настанак заједничке еколошке политике до краја јула 1973. године. Комисија је сачинила „Програм мера у циљу заштите животне средине у Заједници“ на основу кога је Савет усвојио Први еколошки акциони програм Заједнице новембра 1973. године

²⁰⁷ Philip M. Hildebrand, „The European Community’s Environmental Policy, 1957 to 1992: From Incidental Measures to an International Regime?“ in: Andrew Jordan, (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005, p. 23.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 20.

²¹⁰ John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 47.

(ЕАП). Према овом програму, циљ еколошке политике јесте „побољшање квалитета и услова живота целокупног становништва Заједнице током наредне две године“.²¹¹

Савет је формулисао 11 принципа еколошке политике чијим би се поштовањем испунио претходно широко постављени циљ. Међу овим принципима, три заслужују посебну пажњу: указивање на неопходност превентивне акције, истицање принципа да трошак спречавања и отклањања загађења сноси загађивач и на крају, неопходно је утврдити начин деловања „који треба да буде одговарајући у зависности од врсте загађења као и географског подручја на коме је оно настало“.²¹² Поменути принципи касније ће бити уграђени у темељ заједничке еколошке политике.

Убрзо након Првог, уследио је Други еколошки акциони програм који је усвојен крајем 1976. године. Овај програм био је обухватнији од Првог и односио се на период 1977-1981. Паралелно са његовим усвајањем, објављен је први извештај Комисије о стању животне средине у Заједници. Посебан акценат стављен је на јачање превентивне природе комунитарних политика. Што се тиче мера за смањење загађења, програм наглашава мере против загађења воде. Пре усвајање Трећег еколошког акционог програма, Други је продужен за годину и по. То се догодило због проблема институционалне транзиције изазване приступањем Грчке и промовисања Службе за заштиту потрошача и заштиту животне средине у Генерални директорат за животну средину, заштиту потрошача и нуклеарну безбедност.

Континуитет у развоју европске еколошке политике омогућио је Трећи акциони програм 1982-1986. Од претходних се разликује по инсистирању „да се спроведе свеобухватна стратегија која би омогућила укључивање еколошког приступа у

²¹¹ Philip M. Hildebrand, „The European Community’s Environmental Policy, 1957 to 1992: From Incidental Measures to an International Regime?“ *op.cit.*, p. 24.

²¹² Levente Borzsák, *The Impact of Environmental Concerns on the Public Enforcement Mechanism under EU law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2011, p. 114.

неке друге јавне политике попут пољопривреде, енергетике, индустрије и транспорта“.²¹³

Поред интеграције еколошке димензије са другим политикама, овај програм је ојачао превентивни карактер европских политика. Направљена је листа актуелних приоритета, у распону од загађења атмосфере, преко третмана опасних хемијских супстанци, до управљања отпадом. На крају, програм је укључивао обавезу Комисије да размотри одређене еколошке процене приликом израде својих предлога, као што је обавеза процене трошкова и користи од предвиђених активности.²¹⁴

Све ове новине до којих је довео Трећи акциони програм водиле су ка видљивом порасту броја усвојених закона о животној средини. Између фебруара 1983. и Јединственог европског акта тј. до краја 1985. године, усвојено је преко 40 директива, 8 одлука и 10 регулатива које се односе, у мањој или већој мери на заштиту животне средине. Преговори о Четвртом програму били су увелико у току 1985. године, али је постало јасно да ће посебно поглавље о животној средини постати саставни део ЈЕА.

Чак и средином 80-их година прошлог века, Комисија није имала формалне надлежности да се бави многим проблемима животне средине. Неки аутори су тврдили да се у области екологије ради у „сивој зони“.²¹⁵ Послератна Европа је несумњиво имала за циљ привредни раст пре него бригу о питању заштите животне средине, међутим, степен деградације животне средине у тим годинама још није достигао данашње димензије.

У САД-у, Агенција за заштиту животне средине основана је 1970. године, паралелно са усвајањем Акта о чистом ваздуху и Закона о чистој води из 1972. године.²¹⁶ У Савезној Републици Немачкој, Вили Брант укључио је заштиту животне средине у своју изборну платформу 1969. Нешто касније, као канцелар, у

²¹³ Philip M. Hildebrand, „The European Community’s Environmental Policy, 1957 to 1992: From Incidental Measures to an International Regime?“ *op.cit.*, p. 25.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 26.

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ *Ibid.*, p. 27.

октобру 1971. године, покренуо је званичну политику заштите животне средине. Француска је отишла даље, постала је прва европска земља која је успоставила министарство животне средине. Коначно, у лето 1972. године, Уједињене нације сазвале су Стокхолмску конференцију о човековој околини и обиму штете од киселих киша у великом броју шведских језера. Ова конференција је успела под вођством Мориса Стронга а као резултат имала је оснивање Програма Уједињених нација за заштиту животне средине (УНЕП).²¹⁷

У контексту новонастале међународне осетљивости према еколошким темама, Француска је искористила прилику током председавања Саветом да промовише Први акциони програм. Савезна Република Немачка и Холандија биле су међу највећим заговорницима заједничке еколошке политике. Зато не чуди да су немачки и холандски индустријски лобији били најгласнији у инсистирању на једнаким економским трошковима заштите животне средине кроз подршку усвајању заједничких стандарда.

Подстицај за настанак Првог акционог програма је у суштини троструки: пораст забринутости међу чланицама о односу животне средине и трговинске дисторзије; владе држава чланица осетиле су потребу да иницирају кохерентан одговор на све већи политички притисак за заштиту животне средине како на националном, тако и на међународном нивоу; с обзиром на транснационалне последице загађења, било је потребно наћи решења на наднационалном нивоу.

У годинама након усвајања Првог акционог програма, може се идентификовати још један фактор који је утицао на еколошку политику - еколошке катастрофе које су се догодиле у Фликсбороу (Flixborough) 1974. и Севезу (Seveso) 1976. године. Обе катастрофе показале су очигледну злоупотребу животне средине коју су извеле петрохемијска и друге индустрије, и указале на неопходност даљег јачање постојећих принципа заштите животне средине.²¹⁸ Потпуно супротан ефекат на

²¹⁷ Daniel Bodansky, „The History of the Global Climate Change Regime“ in: Urs Luterbacher, Detlef F. Sprinz, (eds.), *International Relations and Global Climate Change*, The MIT Press, Cambridge, 2001, p. 23.

²¹⁸ Esther Versluis, Mendeltje van Keulen, Paul Stephenson, *Analyzing the European Union Policy Process*, Palgrave Macmillan, London, 2011, p. 190.

еколошку политику оставиле су нафтне кризе - резултат је било привремено успоравање.

Политика заштите животне средине до 1985. године може се окарактерисати као „реакциона“²¹⁹, она се развијала и мењала у складу са тренутним економским, политичким и друштвеним околностима те можемо рећи да због тога има одређене предности и недостатке. Најистакнутија предност јесте флексибилност, могућност да се брзо реагује на новонасталу ситуацију. Несумњиво, недостатак је био што се у овим условима, заштита животне средине налазила у подређеном положају у односу на економске циљеве.

Ernst von Weizsäcker идентификовао је нешто више од 20 директива као најважније делове европског еколошког законодавства у периоду 1973-1985. Све ове директиве могу се груписати у шест различитих целина према области којом се баве: 1. вода, 2. ваздух, 3. бука, 4. отпад, 5. емисије, 6. нафтни инциденти.²²⁰ Поред тога, постоје бројне друге директиве које се не уклапају ни у једну од ових група: Директива Севезо, Директива о хемикалијама, Директива о птицама и њиховим стаништима. Без обзира на чињеницу да су институције Заједнице биле ангажоване у усвајању аката из домена животне средине, на нивоу Заједнице није постојала надлежности за заштиту животне средине, па се наставило са коришћењем чланова 100 и 235 Римског уговора.²²¹

4.1.2. Продубљивање интеграције у области еколошке политике

-Јединствени европски акт (ЈЕА) и Мастрихт

Иако је главни циљ који су поставили творци Јединственог европског акта - стварање заједничког тржишта тј. уклањање свих препрека слободном кретању робе, људи, услуга и капитала до краја 1992. године, може се рећи да је ЈЕА имао

²¹⁹ Philip M. Hildebrand, „The European Community’s Environmental Policy, 1957 to 1992: From Incidental Measures to an International Regime?“ *op.cit.*, p. 29.

²²⁰ *Ibid.*, p. 30.

²²¹ John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 49.

вишеструки утицај на даљи развој еколошке политике. Џон Мекормик сматра да је ЈЕА утицао четвороструко на политику заштите животне средине.²²²

Прво, он је одговорио на недостатак јасног правног основа за еколошку политику додавањем нове главе 7 са насловом Животна средина. У члану 130 ЈЕА каже се да је циљ Заједнице у погледу животне средине, очување, заштита и побољшање квалитета животне средине, уз нагласак на очување здравља људи и рационално коришћење природних богатстава.²²³ Принцип превентивне акције остаје у првом плану заједно са принципом отклањања еколошке штете на месту настанка и правила да загађивач плаћа. И оно најважније, захтев да се води рачуна о животnoj средини мора бити саставни део било које политике Заједнице.

Друго, ЈЕА утицао је на политику заштите животне средине кроз увођење одлучивања квалификованом већином о законодавним предлозима из овог домена (члан 130 став 2).²²⁴ Пре 1987. године, одлучивање на основу чланова 100 и 235, било је искључиво једногласно. Након ЈЕА, усвајају се директиве квалификованом већином и оне постављају минималне стандарде државама чланицама у погледу заштите животне средине, док им се оставља могућност да имају строжије стандарде само у мери у којој то не ремети функционисање заједничког тржишта.

Трећа линија утицаја односи се на промењену улогу Комисије. Након што су еколошки интереси Заједнице много јасније и чвршће изражени, Генерални директорат у оквиру Комисије задужен за екологију престаје да буде запостављени актер у бриселској машинерији већ полако добија на значају.

И на крају, имајући у виду да су надлежности Заједнице у сегменту животне средине чвршће дефинисане, акценат се ставља на улогу објективних и поузданих научних и техничких података као основе за ефикасну еколошку политику. То је

²²² John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 56.

²²³ http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_en.pdf. p. 345.

²²⁴ *Ibid.*

водило настанку Европске агенције за заштиту животне средине која је почела са радом 1993. године.

Из шире перспективе, преношење експлицитних овлашћења у области животне средине представља прекретницу у процесу европских интеграција јер ојачава међусобне везе између друштвеног, еколошког и економског аспекта у циљу завршетка пројекта јединственог тржишта.²²⁵

Ступање на снагу ЈЕА убрзало је доношење Четвртог акционог програма 1987-1992. којим се, поред осталог, наглашава потреба да се уведу еколошки стандарди. Он почива на истим принципима које су претходни програми успоставили али уводе се неки нови циљеви у погледу управљања природним богатствима, земљом, морском обалом и планинским подручјима.²²⁶

ЈЕА је кодификовао многе принципе који се могу наћи у ранијим стратешким документима. Као и код Трећег ЕАП, Четврти претпоставља усклађеност између циљева унутрашњег тржишта и заштите животне средине. Четврти ЕАП означава даље промене у приступу политици заштите животне средине. Препознати су недостаци ранијих приступа (тј. политике квалитета, оријентација емисија). Четврти ЕАП предлаже интегрисан приступ питању заштите животне средине. Као једно од његових суштинских обележја издваја се смањење енергије и материјалних инпута како би токови отпада били сведени на минимум. Четврти ЕАП започео је расправу о секторском приступу, анализирајући утицај стратешких привредних грана на животну средину. По први пут, најављена је процена нових подстицајних инструмената, као што су порези, субвенције или дозволе за емисију.

Ова промена се често карактерише као промена парадигме од „трговинске оријентације“ до „оквира одрживог развоја“. Одрживи развој постепено је постао нормативна референца за политику животне средине у ЕУ од почетка 90-тих.

²²⁵ John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, op.cit., p. 58.

²²⁶ *Ibid.*

Нови приступ који одражава појаву теорија еколошке модернизације,²²⁷ нашао је званично одобрење у четвртом ЕАП (1987-1992). Постало је јасно да осамдесете године представљају плодан период у сегменту заштите животне средине, што потврђује значајан раст од преко 200 законских мера у односу на 1987. годину.²²⁸ Истовремено, очигледан је све већи број прекршајних поступака започетих од стране Комисије против држава чланица²²⁹ што је подигло забринутост у вези са стварном ефикасношћу таквог законодавства и усмерило пажњу на ефикасност имплементације.

Извештај Радне групе за унутрашње тржиште и заштиту животне средине (1989. год) недвосмислено је предложио увођење еколошке таксе. „Даблин декларација“ Европског савета из јуна 1990. године, позвала је Комисију да припреми допис о „економским инструментима“. У наредним годинама, урађено је неколико студија о економским, социјалним и еколошким утицајима нових инструмената. Пилот пројекат за нови приступ – порез на CO₂ - предложен је у мају 1992. године.

У периоду између две ревизије Оснивачких уговора (ЈЕА и Мастрихт), Комисија добија већу улогу у међународним преговорима и активно помаже преговоре и нацрт међународних споразума у области заштите животне средине. Тако је Комисија учествовала у дискусијама на форумима попут Светске конференције о климатским променама 1990. године, Конференцији УН о животној средини и развоју 1992. године у Рио де Жанеиру (Самит о Земљи).²³⁰

Још једна новина везана за животну средину јесте оснивање фондова за финансирање еколошких пројеката преко Комисије. Најстарији фонд таквог типа је *Community Operations Concerning the Environment* (COE) који је покренут 1984. и односио се на финансирање пројеката у циљу развоја нових технологија. Њега је наследио 1988. године *Actions by the Community Relating to the Environment* (ACE),

²²⁷ Arthur Mol, Gert Spaargaren, „Ecological modernisation theory in debate: a review“, *Environmental politics*, Vol.9, No.1, Taylor & Francis, Abingdon, 2000, pp. 17-49.

²²⁸ Andrew Jordan „The implementation of EU environmental policy; a policy problem without a political solution?“, *Environment and Planning C: Government and Policy*, SAGE Publishing, Vol.17, 1999, pp. 69-90.

²²⁹ Christoph Demmke, „Towards effective environmental regulation: Innovative approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy“, *Jean Monnet Working Paper*, Vol.5, No.1, 2000, p. 8.

²³⁰ John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 280.

а затим и – *Actions by the Community for Nature* (ACNAT) 1990. године који је био усредсређен на очување станишта и угрожених врста. Сви ови фондови замењени су 1992. године јединственим *LIFE* програмом (*L'Instrument Financier pour l'Environnement*) који је имао за циљ одрживи развој, нове чисте технологије, одлагање отпада и заштиту станишта.²³¹

Како је питање заштите животне средине добијало на важности, тако је растао број интересних група у Бриселу које су се бавиле еколошким темама. Њихов број је увећан у великој мери након усвајања ЈЕА. Европска еколошка канцеларија, Пријатељи Земље, Саобраћајна и еколошка федерација, само су неке од међународних групација које су отвориле представништва у Бриселу током 80-тих и почетком 90-тих година прошлог века. Паралелно са тим, појавиле су се и групе које представљају индустрију као што су Веће европске хемијске индустрије CEFIC, затим CONCAWE (нафтна индустрија), Европска федерација за управљање отпадом итд.²³²

Крајем 80-их, Комисија је почела да истражује нове инструменте политике заштите животне средине, са циљем да се олакша укључивање приватних актера у спровођење норми заштите животне средине. У том периоду може се уочити усвајање иновативних мера, укључујући и оне које се односе на еко-обележавање, јавни приступ информацијама о животној средини, процену утицаја на животну средину.²³³

Уговор из Мастрихта ојачао је посвећеност заштити животне средине тиме што је укључио одрживи развој у складу са животном средином у члану 2. Члан Б заједничких одредби, истиче „економски и друштвени развој које је уравнотежен и одржив“.²³⁴ Будући да комплетна Брундтландова дефиниција одрживог

²³¹ *Ibid.*, p. 59.

²³² *Ibid.*, p. 60.

²³³ Charlotte Burns, „The European Parliament: The European Union’s Environmental Champion?“, in: Andrew Jordan, (eds.), *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005, p. 91.

²³⁴ http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf. p.7.

развоја²³⁵ није унета у Уговор, неки поборници заштите животне средине тврдили су да тај члан има само симболичну улогу²³⁶ али дефинитивно, није занемарљив. Томе говори у прилог да се у оквиру дела Уговора посвећеног заштити животне средине каже да је циљ ове политике висок ниво заштите, који почива на принципу предострожности, као и осталим принципима утврђеним у ЈЕА.²³⁷ Поред тога, Декларација држава чланица о процени утицаја на животну средину додата је Анексу Уговора, и самим тим се указује на значај обавеза заштите животне средине које су у Уговору садржане.

Уговор из Мадрихта двоструко јача улогу Парламента у области заштите животне средине, кроз успостављање процедуре саодлучивања у којој он има једнаку улогу као и Савет, и кроз проширење броја области у којима Савет усваја законе о животној средини, користећи квалификовану већину уместо једногласности. Ово је позитиван корак из најмање два разлога. Прво, Парламент је традиционално више бринуо о животној средини од Савета²³⁸; и друго, шира примена квалификоване већине, барем у теорији, значи да ће се еколошки стандарди лакше договорити. Међутим, процедура сарадње остала је правило за политику заштите животне средине, а једногласност је и даље неопходна у Савету у питањима првенствено фискалне природе: коришћење земљишта (са изузетком управљања отпадом и „мере опште природе“), управљање водним ресурсима и одлукама које се тичу државе чланице, избор извора енергије и структуре снабдевања енергијом.

Овај Уговор увео је неке од кључних принципа еколошке политике - као што је принцип „превентивног деловања“, са идејом да би штета по животну средину требало да буде исправљена на извору - „загађивач плаћа“; поред тога, Уговор је потврдио постојање надлежности ЕУ за спољне послове у овој области, иако је дели са државама чланицама.

²³⁵ Брундтландов извештај дефинише одрживи развој као „развој који задовољава потребе садашњих генерација без угрожавања могућности будућих генерација да задовоље своје потребе“. http://www.unec.org/oes/nutshell/2004-2005/focus_sustainable_development.html.

²³⁶ http://europa.eu/eulaw/decisionmaking/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_uni_on_en.pdf. pp. 7-8.

²³⁷ John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, op.cit., p. 79.

²³⁸ Andrew Blowers, Pieter Glasbergen, *Environmental Policy in an International Context: Prospects for Environmental Change*, Butterworth Heinemann, Burlington, 1996, p. 118.

Принцип субсидијарности игра важну улогу у области заштите животне средине, у којој је надлежност подељена између ЕУ и држава чланица. То значи да државе чланице имају примарну одговорност за заштиту животне средине, а ЕУ може деловати „само у мери у којој државе чланице не могу остварити циљеве”, већ „они могу бити боље остварени на нивоу Уније” (члан 5 УФЕУ).²³⁹ У пракси, овај принцип је често био „политички тумачен” као средство блокирања прописа ЕУ у појединим областима које су осетљиве.

У многим аспектима, еколошка политика ЕУ достигла је зрелост 1993. године, што је последица промене руководства у Комисији, и потребе да се припреми проширење на исток. Осим тога, успостављање јединственог тржишта заједно са контроверзама око Мастрихта и заједничке валуте, подстакло је ЕУ да у први план истури „мека питања“ са којима се европски гласачи могу идентификовати.

Пети ЕАП ступио је на снагу 1. јануара 1993. године, а успостављена је законодавна агенда за наредне деценије. Овај програм има своје корене чврсто усидрене у концепту одрживог развоја и ширем концепту заједничке одговорности. Он поставља циљеве, активности и временске оквире усмерене према централном циљу на начин на који то није учињено у претходним програмима. Пети ЕАП покушава да направи равнотежу између људске тежње ка економском и социјалном бољитку и свести о ограничености природних ресурса.

Пети ЕАП (1993-2000) истиче одрживи развој, који дефинише као „континуирани економски и друштвени развој без штете по животну средину и природне ресурсе”.²⁴⁰ У програму се наглашава неопходност поновне употребе и рециклаже, рационализације производње и потрошње енергије, као и промене потрошње и образаца понашања. У фокусу се налазе проблеми трансевропских димензија (климатске промене, претње биодиверзитету, загађење воде, погоршање урбане средине, погоршање у приобалним зонама, отпад) и истиче пет

²³⁹ John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 83.

²⁴⁰ Christian Hey, „EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies“, in: Stefan Scheuer, (ed.), *EU Environmental Policy Handbook A Critical Analysis of EU Environmental Legislation Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau (EEB), 2005, p. 23.

сектора којима треба посветити посебну пажњу: индустрија, енергетика, саобраћај, пољопривреда и туризам.²⁴¹

Пети ЕАП има за циљ да истражи низ инструмената како би се постигла боља заштита животне средине укључујући: побољшање информација о животној средини, ширење лепезе инструмената - законодавни, тржишни, финансијски и фискални, праћење стања животне средине, стручно усавршавање и образовање, имплементација и спровођење.²⁴²

Међу најзанимљивијим иновативним елементима петог ЕАП-а су: одрживи развој у складу са дефиницијом Брундтландовог извештаја, позивање на секторски приступ, који интегрише еколошку димензију у секторе који највише доприносе загађењу (саобраћај, енергетика, пољопривреда). Нагласак је на новим инструментима, посебно на онима који су тржишно оријентисани попут фискалних подстицаји или добровољних инструмената, који јачају интересе произвођача и потрошача у одлучивању о еколошким питањима. Нови приступ узима у обзир кључну улогу невладиних актера и локалних односно регионалних власти.

На нови приступ Комисије, државе чланице нису одговориле потпуно благонаклоно, напротив, неколико држава чланица промовисало је агенду која се заснива углавном на конкурентности индустрије и децентрализацији еколошке политике што је у извесном смислу контрадикторно иновативним решењима које је изнедрио пети ЕАП. Предлог да се уведе порез на CO₂ одбачен је 1994. године, након дуготрајних преговора. Појавило се и неколико других иницијатива за реформе али је дошло до застоја због снажног противљења појединих индустрија, других Генералних директората Комисије, као и држава чланица.

Државе чланице су на пети ЕАП реаговале захтевима да се поново национализује политика заштите животне средине у складу са принципом супсидијарности. На

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² Susan Baker, Maria Kousis, Dick Richardson, Stephen Young, „Introduction: The theory and practice of sustainable development in EU perspective“, in: Susan Baker, Maria Kousis, Dick Richardson, Stephen Young, (eds.), *The politics of sustainable development Theory, policy and practice within the European Union*, Routledge, London, 2005, pp. 28-32.

иницијативу Немачке и Велике Британије, сачињена је експертска група која би анализирала могућности да се промене прописи који намећу велике трошкове индустријском сектору. Тзв. „Молитор-група“ бавила се детаљним прегледом законодавства у домену заштите животне средине и изразила незадовољство појединим законима, посебно оним који се односе на заштиту вода (Директива о води за пиће), отпада (принцип близине или промоција поновне употребе система) и процесног права (Директива о процени утицаја на животну средину).²⁴³

Бројни су разлози који су довели до застоја у развоју политике заштите животне средине:

- Током овог периода, постало је очигледно да је Комисија претерано оптимистична, за разлику од држава чланица које нису биле спремне да прате „промену парадигме“.
- Економска криза и тешкоће у ратификацији Уговора из Мастрихта допринели су да Комисија не наваљује са промоцијом иновативних предлога. Осим тога, значајан отпор новим идејама Комисије пружиле су и државе чланице али и интересне групе - посебно оне који би требало да снесу трошкове таквог новог приступа. У извештајима Комисије се наводи да се „структурне промене у домену политике заштите животне средине одвијају парцијално и споро“.²⁴⁴
- У једној од земаља које је виђена за лидера - Немачкој, промењен је редослед приоритета будући да је услед уједињења висока стопа незапослености постала проблем број један.

4.1.3. Еколошка политика између Амстердама и Нице

Уговор из Амстердама који је ступио на снагу у мају 1999. године имао је мање уставне последице по еколошку политику него ЈЕА или Мастрихт, али ни он није био без значаја. Одлуке које се доносе у складу са чланом 130ц биле су до тада предмет одлучивања у поступку сарадње, али оне одлуке о приближавању закона који се односе на унутрашње тржиште у складу са чланом 100а су били предмет

²⁴³ Christian Hey, „EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies“, *op.cit.* p. 24.

²⁴⁴ *Ibid.*

саодлучивања, што доводи до потенцијалне колизије чланова који дају правни основ за деловање у домену животне средине. Амстердамски уговор елиминише поступак сарадње, смањујући могућност колизије. Што је важније, он издваја принцип одрживог развоја као срце уговора. Одрживи развој и заштита животне средине су додати преамбули први пут, тамо где Маастрихт спомиње „одржив и неинфлаторни раст уз поштовање животне средине“, члан 2 у преамбули је преформулисан тако да је један од циљева Заједнице „хармоничан, уравнотежен и одржив развој економских активности“.²⁴⁵ Истовремено, нови члан 3ц (члан 6 у ренумерацији) каже да „захтеви за заштиту животне средине морају бити интегрисани у дефиницији и имплементацији свих политика Заједнице и активностима које су наведене у члану 3“.²⁴⁶ Значајније од ових „уставних промена“, биле су нормативне промене, посебно у начину на који Комисија приступа еколошкој политици. Треба поменути шест промена.

Прво, Сантерова комисија (1995-99) ставља нагласак на консолидацију постојећих активности више него на покретање нових иницијатива. Док је крајем 70-их усвојено чак 80-90% еколошких закона, проценат је пао на 40-50% почетком 90-их. Од 306 прописа усвојених у периоду 1995-1999. године, 72% представљају измене и допуне постојећих закона.²⁴⁷ Истовремено, забележен је раст броја зелених и белих књига (*Green and White Papers*), од којих су прве замишљене да подстакну расправу о питањима заштите животне средине, а друге да прикажу политичке ставове. Комисија је усвојила скоро 50 акционих планова и 35 мера усмерених на подстицање јавне расправе. У области заштите животне средине, предложене су само две нове законодавне иницијативе, док је Комисија предложила јавну дебату о постизању споразума са индустријом, коришћењу зелених такси и дажбина, потребу да се побољша имплементација, о отпаду и рециклажи.

Друга промена била је повећање свести у оквиру Комисије о потреби да се осигура координација између Генералних директората који су заинтересовани за

²⁴⁵http://europa.eu/eulaw/decisionmaking/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf. pp. 11-12.

²⁴⁶Simon Marsden, *Strategic Environmental Assessment in International and European Law: A Practitioner's Guide*, Routledge, London, 2012, p. 167.

²⁴⁷John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 63.

питања животне средине. Ефекат принципа интегрисања захтева за заштиту животне средине са осталим политикама био је обавезивање Комисије да осигура да се законски предлози подвргну бројним расправама пре слања Савету и Парламенту. То је често водило дуготрајним разговорима које укључују Генерални директорат за животну средину, кабинете заинтересованих комесара, званичнике из других заинтересованих директората, КОРЕПЕР, представнике држава чланица у радним групама у Савету, представнике Парламента и његових одбора, чланове Економског и социјалног комитета, Комитета региона, националне бирократе, Европски зелени форум, као и представнике индустрије и еколошких НВО. У покушају да побољша интеграцију политике, 1996. године Генерални директорат за животну средину покренуо је реорганизацију у циљу побољшања унутрашње координације како би се одржао корак са дешавањима у другим јединицама Комисије.

Треће, Комисија је забринута због проблема око имплементације. Случајеви неимплементације, непридржавање, делимичног поштовања и погрешне примене били су очигледни. Услед недостатка овлашћења за спровођења, као и њене потребе да се ослони на државе чланице и контролна тела (као што су еколошке НВО и грађани), Комисија је 1992. године подржала оснивање Мреже ЕУ за имплементацију и извршење закона у области заштите животне средине (ИМПЕЛ). На тај начин националне извршне власти шаљу представнике на неформалне полугодишње састанке којима председава Генерални директорат за животну средину и држава чланица која председава ЕУ. Циљ је да се побољша примена подстицањем размене информација и искустава и побољшањем комуникације између Комисије и држава чланица.²⁴⁸ Међутим, све док Комисија не добије већу моћ да обавезе националне владе да пренесу законе ЕУ у национално законодавство, да пажљиво прати примену закона ЕУ и да примора релевантне националне и локалне власти да примењују законе, проблеми са имплементацијом остају.

²⁴⁸ Јелена Годоровић Лазих, „Имплементација јавних политика ЕУ“, *op.cit.*, стр. 117.

Четврто, разлике у квалитету животне средине као и национална законодавна решења као одговори на проблеме заштите животне средине још више постају изражени након повећања броја чланица ЕУ. Приступ „Европе у више брзина“ присутан је у области заштите животне средине - неке државе чланице биле су заговорнице чвршће регулативе док друге нису. Равнотежа се померила у корист ових првих када су се 1995. године Аустрија, Финска и Шведска земље са строжијим националним прописима и развијенијом еколошком политиком, придружиле ЕУ. Процес прилагођавања предвиђен је у извесној мери у кооперативним програмима усмереним на помоћ потенцијалним чланицама ЕУ, државама ЦИЕ које пролазе кроз транзицију. На пример, PHARE програм настао је 1989. године за пружање економске помоћи Пољској и Мађарској, али се проширио на готово све земље ЦИЕ. Његова компонента заштите животне средине је у почетку била реактивна како би се усмерила пажња на проучавање специфичних проблема и помоћ да се успоставе стандарди и прописи, али након тога и на активности везане за примену еколошких прописа. У првих пет година рада (1990-1995) потрошено је око 430 милиона екија на животну средину и пројекте у домену нуклеарне безбедности. У међувремену, Кохезиони фонд - основан 1994. године помогао је Грчкој, Португалији, Шпанији и Републици Ирској да надокнаде трошкове због усвајања ригорознијих еколошких прописа, а 1998. године буџет је порастао на скоро 2,9 милијарди екија. Животна средина је кључни елемент у програму Агенда 2000 из 1997. године, који има за циљ промовисање раста и конкуренције уз истовремено јачање и реформу европских политика, и наглашава потребу да се помогне кандидатима за чланство да усвоје европске еколошке законе.

Пета промена у приступу Комисије, односи се на поновну процену инструмената који се користе. Следећи модел држава чланица, европска еколошка политика је до тада била фокусирана, углавном, на приступ „руковођење и командовање“ (*command and control*), који поставља јединствене стандарде, прописује методе којима треба да се испуне стандарди.²⁴⁹ Према томе, ЕУ поставља ограничене емисије из друмских, моторних и постројења за сагоревање, граничне вредности

²⁴⁹Jonathan Golub, *New Instruments for Environmental Policy in the EU*, Routledge, London, 1998, p. 2.

за испуштања опасних материја у воду, ограничења у погледу нивоа буке из машина. У последњих неколико година, дошло је до преокрета и на нивоу ЕУ и на нивоу држава чланица. Инхерентни проблеми који настају као последица приступа „руковођења и командовања“ - као што су економска неефикасност која произилази из наметања једнообразних стандарда комбинује се са забринутошћу око погоршања економских проблема као што су незапосленост, као и са потребом да ЕУ постане конкурентнија на глобалном тржишту. Међу више позитивних примера издваја се поновно разматрање проблема киселих киша (ацидификације). Све до 1996-1997. године, ЕУ је фокусирана на ограничавање емисије моторних возила, смањење садржаја сумпора у гориву, и подстицање клизне скале смањења емисија сумпор диоксида и азотних оксида. Иако су ове мере допринеле двоструком смањењу емисија SO₂ у ЕУ, то се поништава порастом друмског саобраћаја. Идеја је била да се одустане од циљева смањења у државама чланицама и индустрији (приступ заснован на извору), већ да се преусмери на разлике у осетљивости различитих окружења на загађиваче (приступ заснован на ефектима); то представља и фокус европске стратегије ацидификације 1996-1999.

Средином 90-их, ЕУ развија глобалне одговоре на повезане проблеме што се огледа у доношењу закона као што су Директива о интегрисаном спречавању загађења и контроли загађења (96/61), Оквирна директива о квалитету ваздуха (96/62), предлог за Директиву о водама који је објављен 1997. године, рад на стратегији против киселих киша 1996. године, преиспитивање политике хемикалија које је почело 1998. године. Ове иницијативе сугеришу да се политика ЕУ стално креће ка интегрисаном приступу управљању животном средином.

Нови приступ у управљању животном средином у пракси је познат као „процедурализација“ релевантних еколошких обавеза²⁵⁰ што заправо значи веће коришћење оквирних директива и хоризонталних мера, које нису усмерене само на природне ресурсе већ и на унакрсна питања као што су закон о процени

²⁵⁰Andrew Jordan, Rüdiger Wurzel, Anthony Zito, Lars Brückner, „European governance and the transfer of ‘new’ environmental policy instruments (NEPIs) in the European Union“, *Public Administration*, Blackwell Publishing, Oxford, Vol. 81, No.3, 2003, pp. 555–574.

утицаја на животну средину и јавни приступ информацијама.²⁵¹ Релевантни примери за то су Директива о интегрисаном спречавању и контроли загађења, Оквирна директива о квалитету ваздуха и Оквирна директива о водама. Занимљиво је да се диференцијација одвија не само у државама чланицама или по регионима, већ често на нивоу појединачних предузећа. Ово се постиже кроз диференциране шеме дозвола, које су основане у складу са Директивом о интегрисаном спречавању и контроли загађења, или путем позивања на тзв. инструменте нове политике заштите животне средине (НЕПИС). Ово последње је одговор на потребе за ефикаснијим методама примене Закона о животној средини и обухватају тржишне инструменте, добровољне споразуме, еко-етикете и друге саморегулативне алатке која се ослањају на добровољно учешће привредних субјеката или потрошача.²⁵²

4.1.4. Европска еколошка политика након Нице

За разлику од ЈЕА и Уговора из Мастрихта, који су суштински мењали правила за израду закона Европске уније у области животне средине²⁵³, нови споразум је направио само низ мањих измена делова Уговора. Међутим, то може имати значајне индиректне ефекте на динамику еколошке политике. Нови споразум је договорен и потписан у децембру 2000. године на Самиту ЕУ, након деветомесечне међувладине конференције. Зашто је ЕУ кренула у још једну рунда преговора тако брзо након ратификације Уговора из Амстердама? Једноставан одговор је да Амстердам није успео да реши важна питања како би се обезбедило ефикасно функционисање ЕУ услед будућег великог проширења.

Амстердам није изазвао суштинску промену у домену креирања политике животне средине, али је ојачао посвећеност постизању одрживог развоја и интеграције политике заштите животне средине.²⁵⁴ Пре Нице, еколошка политика била је предмет одлучивања квалификованом већином осим у пет специфичних

²⁵¹Andrea Lenschow, *Environmental Policy Integration*, Earthscan, London, 2002, p. 22.

²⁵²Andrew Jordan, Rüdiger Wurzel, Anthony Zito, *'New' Instruments of Environmental Governance: National Experiences and Prospects*, Frank Cass, London, 2003.

²⁵³Albert Weale, „Environmental Rules and Rule-Making in the EU“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol.3, No.4, 1996, pp. 594–611.

²⁵⁴Andrew Jordan, Andrea Lenschow, „Greening the European Union: What Can Be Learned from the Leaders of EU Environmental Policy?“, *European Environment*, Edward Elgar Cheltenham, 2000, p. 5.

области.²⁵⁵ Једна од тих области, еколошко опорезивање, постала је најпопуларнији кандидат за реформу. Комисији, која је дуго прижељкивала да државе чланице почну да експериментишу са новим (нерегулаторним) инструментима, пружиле су подршку Аустрија, Белгија, Данска и Холандија. Међутим, иницијатива је замрла услед оштре опозиције Велике Британије, Шведске и Ирске. Уместо тога, државе су договориле Декларацију у прилогу новог споразума. У кратком року, деблокиран је застој у Савету за животну средину (Шпанија нарочито је користила правило једногласности да стави вето на енергетски порез ЕУ). Ограничене промене су се догодиле у три од преостале четири области које су још увек предмет једногласног одлучивања на основу члана 175, односно коришћење земљишта, планирања и воде.

Уводе се многи нови подстицајни инструменти политике заштите животне средине који претпостављају успостављање одговорности произвођача, којима се регулишу токови рециклирања за неке врсте отпада (Директива о моторним возилима (2000/53), Директива о стратешкој процени утицаја на животну средину (2001/42), Директива о одговорности према животној средини (2004/35), Директива о трговини емисијама CO₂ (2003/87)). Усвајају се нови процедурални закони или ревизије постојећих закона који јачају права цивилног друштва, посебно три стуба из Архуса: слобода информисања, право учешћа јавности и приступ правди (Директиве 2003/4, 2003/35 и предлог Директиве 2003/624). Осим тога, креирање политика на нивоу ЕУ постало је у већој мери партиципативно, позивајући еколошке невладине организације да учествују у одборима, стручним мрежама и бројним процесима консултовања што представља противтежу утицајном лобирању коју врши индустрија на свим нивоима.

Главне европске еколошке групе осудиле су Уговор из Нице као неуспех за животну средину.²⁵⁶ Посебно су биле обесхрабрене због немогућности да се прошири одлучивање квалификованом већином, верујући да ће нове државе чланице са релативно неразвијеним политикама заштите животне средине,

²⁵⁵ Andrew Jordan, „Step Change or Stasis? EC Environmental Policy after the Amsterdam Summit“, *Environmental Politics*, Taylor & Francis Group, Vol.7, No.1, 1998, pp. 227–236.

²⁵⁶ Andrew Jordan, Jenny Fairbrass, „European Union Environmental Policy after the Nice Summit“, in: Andrew Jordan, (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005, p. 45.

спутати ЕУ у покушајима развоја амбициозне политике. Уговор из Нице је ступио на снагу 2003. године али је у домену заштите животне средине готово неизмењен. Он је обележио улазак у фазу у којој ову политику карактеришу значајни изазови. За почетак, то се поклопило са припремама за велико проширење и последично повећање државних актера са 15 на 27.

Европска еколошка политика након Нице у великој мери следи континуитет развојних трендова који су настали током претходне деценије. Европски савет 1998. године у Кардифу (Процес из Кардифа²⁵⁷), Гетерборшка стратегија одрживог развоја ЕУ и шести ЕАП (2002-2012), ставили су акценат на одрживи развој и интегрисани приступ заштити животне средине. Ипак, након усвајања Лисабонске стратегије 2000. године, постало је јасно да је прави изазов у том тренутку био да се оде изван реторике и пронађу конкретни начини да се помире лисабонски циљеви конкурентности и економског раста, са заштитом животне средине. Бела књига Европске комисије о европском управљању утицала је на законодавни развој у области еколошке политике, подстакла је иницијативе у циљу промоције ефикаснијег дијалога са цивилним друштвом.²⁵⁸

После пропалог Уставног уговора, Лисабонски споразум је коначно ступио на снагу 1. децембра 2009. Лисабонски уговор представља скуп амандмана на два главна уговора који регулишу ЕУ: Уговор о Европској унији (УЕУ) и Уговора о оснивању Европске заједнице. Други је добио ново име - Уговор о функционисању ЕУ (УФЕУ). Члан 6 Уговора о Европској заједници је сада члан 11 УФЕУ и остаје непромењен. Међутим, претходни члан 2 УЕЗ укинут је и замењен чланом 3 УЕУ. Нови члан је донекле систематичнији јер сада уместо позива на „одрживи развој економских активности“ каже се да Унија „одрживи развој Европе заснива на уравнотеженом економском расту и стабилности цена, високо конкурентној тржишној привреди, у циљу пуне запослености и друштвеном напретку, као и високом нивоу заштите и унапређења квалитета животне средине.“²⁵⁹ Поред тога, укључена је одговорност ЕУ у глобалном

²⁵⁷ Процес из Кардифа је осмишљен да се уведе хоризонтални приступ политици заштите животне средине њеним укључивањем у све политике Заједнице.

²⁵⁸ Commission, *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final.

²⁵⁹ European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights*, *op.cit.*, p. 17.

окружењу као што члан 3 даље каже да „у својим односима са државама света, Унија ће допринети миру, безбедности, одрживог развоја Земље.“²⁶⁰ Овај Уговор даје јак мандат ЕУ да настави свој циљ одрживог развоја не само у Европи, већ шире.

Значајно је и то што Лисабонски споразум енергетску политику формално сврстава у област заједничке надлежности између Уније и држава чланица, са сопственим специфичним поглављем. Међутим, кључни услов остаје да мере усвојене у складу са новим Уговором „неће утицати на право државе чланице да одреди услове за експлоатацију својих енергетских ресурса, њен избор између различитих извора енергије и општу структуру њеног снабдевања енергијом“ (члан 194 став 2).²⁶¹ То би могло ограничити простор за амбициозне европске иницијативе у енергетској политици, укључујући и оне које су повезане са циљевима заштите животне средине.

Процедура саодлучивања постала је позната као редован законодавни поступак ступањем на снагу Лисабонског споразума (члан 294 УФЕУ). Лисабонски уговор повећава опсег политика у којима Парламент има овлашћења саодлучивања, укључујући и пољопривреду и рибарство (са неким важним изузецима, као што је подршка за пољопривреду и рибарство). Иако је Парламент традиционално подржавао еколошку политику, његове ставове о пољопривреди су у великој мери обојиле пољопривредне заједнице и лобистичке групе. Лисабонски уговор је елиминисао разлику између обавезних (укључујући и расходе за пољопривреду) и необавезних расхода чиме је по први пут проширен утицај Парламента на цео буџет.

Данас, све већи корпус еколошке политике практично се састоји од два елемента: оно што традиционално припада области животне средине (загађење ваздуха и воде) и других сродних политика (нпр. транспортна политика). Два елемента неминовно се преклапају, и оба су неопходна за постизање уравнотеженог и одрживог развоја економских активности.

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ *Ibid.*, p. 135.

Широко постављени циљеви европске еколошке политике као што је наведено у члановима 191-193 (бивши чланови 174-176), омогућавају Унији да делује у свим сегментима еколошке политике. Међутим, јасно је из Уговора да ова надлежност није искључива и да се дели са државама чланицама. У пракси, обим интервенције у еколошкој политици је ограничен помоћу два фактора:

- први је принцип супсидијарности, који ограничава деловање на нивоу ЕУ, у оним областима у којима то може бити ефикаснија на националном или регионалном нивоу. Принцип је први пут уведен због еколошке политике у ЈЕА, а касније се односи на све комунитарне политике;
- други фактор који ограничава обим еколошке политике јесте захтев за останак једногласности, уместо квалификоване већине, у областима које већина држава чланица посматра као посебно осетљиве. Примери за то су „зелено“ опорезивање, управљање водним ресурсима, планирање у градовима и селима, као и поједини аспекти енергетске политике.

До данас, еколошки акциони програми практично су имали два циља: сугерисали су конкретне законодавне предлоге које Комисија намерава да иницира током наредних година; и пружали прилику да се дискутује о неким ширим идејама у политици заштите животне средине.

За разлику од претходних програма, Шести ЕАП има тематски и стратешки приступ питањима заштите животне средине. Он садржи нове циљеве и рокове, и неколико директних референци на конкретне законске предлоге. Шести ЕАП предвиђа формулисање седам тематских стратегија које покривају земљу, море, пестициде, квалитет ваздуха, урбано окружење, одрживо коришћење природних ресурса и рециклажу.²⁶² Ове тематске стратегије су разрађене у периоду 2002-2006, и означиле су другачији приступ развоју европске еколошке политике.

Шести ЕАП не дели амбициозне циљеве својих претходника. Полазна тачка је то што тзв. стални проблеми животне средине, као што су климатске промене, губитак биодиверзитета или прекомерна потрошња ресурса, захтевају шири

²⁶² Susan Baker, *Sustainable Development*, Routledge, London, 2006, p. 143.

приступ. Политичка стратегија овог програма је да одложи потенцијално спорне и контраверзне политичке одлуке за касније фазе или да се оне избегну ослањајући се на кооперативни приступ у креирању еколошке политике (кооперативни приступ односи се на сарадњу са индустријом - интегрисана производња, добровољни споразуми, сарадња са стручним форумима држава чланица). Евидентно је да нови приступ управљања јача улогу приватног и јавног актера који поседује знање и техничке вештине. Поред тога, Комисија мења своју улогу од иницијатора закона до менаџера у политичким процесима.²⁶³

Шести ЕАП је идентификовао циљеве и приоритете ЕУ у периоду 2002-2012 кроз четири тематске области: климатске промене; природа и биодиверзитет; животна средина и здравље; и природни ресурси и отпад. Законодавне мере и стратегије у области биодиверзитета и заштите природе довеле су до занимљивих догађаја у области заштите мора и одрживог коришћења морских ресурса, укључујући и контроверзно подручје регулације генетски модификованих организама. Као последица Шестог ЕАП уследило је усвајање Уредбе REACH 1907/2006 која обезбеђује обиман и инклузивни режим према хемијским супстанцама у Европи, и намеће специфичне обавезе и регистрацију, евалуацију и ауторизацију захтева за производњом и увозом.

Климатске промене су такође једна од области еколошке политике у којој је интеракција између европског и међународног нивоа најочигледнија. Пошто се првобитно појавила као подршка дешавањима на међународном нивоу, европска политика у области климатских промена ускоро је добила значајан број законодавних мера усмерених на смањење емисије у различитим секторима и областима политике, укључујући индустрију, транспорт, енергију и грађевински сектор. Усвајање климатског и енергетског пакета ЕУ и посвећеност циљевима 20-20-20 (који се односе на смањење емисије гасова стаклене баште, побољшање енергетске ефикасности, као и количину енергије пореклом из обновљивих извора), наглашава амбициозни став ЕУ у овом контексту.

²⁶³ Christian Hey, „EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies“, *op.cit.*, p. 27.

Најновији Седми ЕАП који је усвојен 2012. године, пружа интегрисани оквир за коришћење ових инструмената и идентификује девет приоритетних циљева за период до 2020. године међу којима се истичу: заштите природе, повећана употреба ниско- карбонских ресурса, ефикасно решавање опасности по људско здравље као последице неодговарајућег управљања животном средином. Програм предвиђа оквир за подршку остварење ових циљева кроз боље спровођење европских еколошких закона и проналажење начина да се еколошки захтеви интегришу у друге јавне политике.²⁶⁴

4.2. Актери и креирање еколошке политике ЕУ

Најпре треба поменути незаобилазне формалне актере који учествују у процесима креирања и доношења одлука еколошког законодавства ЕУ. То су: Европски савет, Комисија, државе чланице, Савет, Парламент и Суд правде. Европски савет поставља опште циљеве; Комисија предлаже нацрте прописа и заједно са националним администрацијама држава чланица надгледа њихову имплементацију; министри задужени за заштиту животне средине који седе у Савету за заштиту животне средине и Парламент, усвајају законодавне прописе а Суд правде осигурава да се усвојене одлуке буду у складу са циљевима Оснивачких уговора.²⁶⁵ Мекормик тврди да су формални актери који имају највише утицаја у овој фази: јединице Генералног директората Комисије где се предлози израђују и стручњаци из сектора индустрије са којима Комисија ради на изради предлога. Насупрот томе, најмање утицаја има Парламент, и националне агенције за спровођење.²⁶⁶

Било је неколико прилика, посебно током 80-тих и 90-тих када су изјаве и декларације Европског савета, суштински утицале на правац развоја европске еколошке политике. Европски савет одржан у Штутгарту јуна 1983. године не само да је играо важну улогу креирању европског одговора на ацидификацију, него се и завршни документ са овог Самита, изричито позивао на јачање активности против загађења ваздуха, самим тим утицао је и на креирање

²⁶⁴ <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/en.pdf>.

²⁶⁵ John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, op.cit., p. 95.

²⁶⁶ *Ibid.*

Директива о загађењу ваздуха које су усвојене наредних година.²⁶⁷ Закључак Самита у Бриселу из 1985. године био је да заштита животне средине може да допринесе побољшању економског раста, уколико постане саставни део економске, индустријске, пољопривредне и социјалне политике које спроводи Заједница што је добило своју формалну потврду у ЈЕА. Европски савет током 90-их година скренуо је пажњу и на проблем глобалног загревања, који је постао једно од најважнијих спорних питања у преговорима између ЕУ и САД.

Снага Комисије лежи у њеном монополу на предлагање и израду нових закона, али поред тога, она има кључну позицију брокера интереса и форума за размену идеја, као и посредника између држава чланица и различитих институција ЕУ.²⁶⁸ Комисија је присутна током целокупног процеса креирања и спровођења политике заштите животне средине. Током креирања законодавних одлука, Комисија је укључена као иницијатор предлога, у фази одлучивања као посредник који у сваком тренутку може повући предлог. Комисија је такође, одговорна и за обезбеђење примене закона ЕУ, у сарадњи са националном или регионалним властима, које су одговорне за практичну имплементацију.²⁶⁹ У раној фази формулисања политике, Генерални директорат за животну средину носи највећу одговорност али зависи и од подршке других Генералних директората пре него што се предлог пребаци Савету и Парламенту на разматрање. Генерални директорат за заштиту животне средине представља део Комисије који је надлежан за иницирање већине еколошких прописа у ЕУ. Настао је 1973. као део Директорат за индустријске послове - служба за животну средину и заштиту потрошача, која је добила статус посебног Генералног директората 1981. Њен унутрашњи изглед је промењен 1989. године као одговор на повећање обима посла, а 1995. године заштита потрошача и цивилна заштита су се преселиле у друге директорате (заштита потрошача у нови а цивилна заштита у Директорат за запошљавање, социјалну политику и индустријске односе) док је Генерални

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 97.

²⁶⁸ Thomas Christiansen, „The European executive between continuity and change“, in: Jeremy Richardson (eds.), *European Union-Power and policy making*, Routledge, London and New York, 2006, p. 308.

²⁶⁹ Andrea Lenschow, „Environmental Policy-Contending Dynamics of Policy Change“, in: Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack, (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press Oxford, 2005, p. 312.

директорат за животну средину остао. Има пет дирекција: дирекција А која се бави општим и међународним пословима, дирекција Б која се бави политиком интеграције, Ц дирекција која се бави нуклеарном безбедношћу и цивилном заштитом, дирекција Д која се бави квалитетом животне средине и природним ресурсима, и на крају дирекција Е која се бави индустријом и животном средином.²⁷⁰ Фебруара 2010. године, одељења које се односе на климатске промене одвојила су се од заштите животне средине и формиран је Генерални директорат за климатске промене.

Треба поменути и остале Генералне директорате који су активно укључени у питања животне средине:

- ГД за пољопривреду (бави се утицајем пољопривреде на животну средину, руралним развојем, шумарством, органском и еколошком пољопривредом);
- ГД за енергију и транспорт (углавном се бави питањима као што су снабдевање горивом, енергетско тржиште, трансевропске енергетске мреже, а кад је реч о повезаности транспорта и екологије, бави се еколошким стандардима за транспорт, трансевропским транспортним мрежама али и питањима као што су емисије и превоз опасног отпада);
- ГД за рибарство (очување и управљање морским ресурсима, као и споразуми са нечланицама);

Процес формулисања законодавног предлога укључује следеће актере: Комисија, Генерални директорати, национални стручњаци, представници индустрије и еколошких невладиних организација (НВО).

Све почиње од документа који садржи образложење и додатне информације о теми која се налази у седишту нацрта (*background position* или *discussion paper*); затим на предлогу раде техничке службе у оквиру заинтересованих Директората; следе састанци са националним стручњацима у датој области а онда и састанци са представницима индустрије, невладиних организација и осталим заинтересованим

²⁷⁰John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 101.

странама; након тога предлог се шаље у правну службу како би се проверила усклађеност са Оснивачким уговорима и врше се консултације између различитих служби; потом се предлог шаље у Генерални секретаријат Комисије а затим и у кабинете заинтересованих Комесара како би чланови кабинета задужени за заштиту животне средине размотрили још једном предлог; и на крају, предлог се убацује се на дневни ред Комисије.²⁷¹

На почетку процеса креирања еколошке политике ЕУ, Генерални директорат обавља консултације са представницима многих грана индустрије. Они играју важну улогу у формулисању еколошких предлога будући да представљају заједнице са специфичним интересима, они шаљу стручњаке који могу одговорити на детаљне техничке садржаје предлога али и имају интерес у преговорима с обзиром да су активно укључене у спровођење каснијег законодавства и сnose велики део директних трошкова који произилазе из тог предлога. Постоји неколико десетина индустријских федерација са седиштем у Бриселу али и оне које имају седиште у другим деловима Уније. Међу њима, најпознатије су: Европско веће хемијске индустрије, Европска асоцијација за заштиту усева, Унија националних добављача воде, Европска асоцијација нафтне индустрије, Европска асоцијација произвођача аутомобила.

Седам еколошких НВО бројчано су најмасовније организације које заступају интересе животне средине на европском нивоу: Европска канцеларија за заштиту животне средине (*European Environmental Bureau* - ЕЕВ), Пријатељи Земље (*Friends of Earth*), Гринпис (*Greenpeace*), Светски фонд за природу (*World Wildlife Fund for Nature* - WWF), Мрежа климатске акције (*Climate Alliance Network* - CAN), Европска федерација за транспорт и животну средину (*Transport and Environment* - T&E). Европска канцеларија за заштиту животне средине има најдужу историју у Бриселу. Настала је 1974. године а данас има преко 132 организације у 24 државе Европе. Остале организације су настале касније и имају значајно мањи број чланова. Активности ових организација уочљиве су у фази формулисања политике. Тада делују као групе за притисак, групе за мобилизацију јавности али и као „think tanks“, нудећи експертизу и детаљне информације о

²⁷¹ *Ibid.*, p. 110.

одређеној теми.²⁷² Проблем са којим се суочавају организације је заједничка перцепција унутар и изван Комисије да се техничка стручност НВО не може мерити са стручношћу представника индустријских група, и да им недостаје способност да разговарају о реалним трошковима конкретних законодавних решења.²⁷³

Савет карактерише сегментираност. Генерални секретаријат Савета и мрежа комитета у оквиру Савета, прате секторски приступ. На први поглед, Савет за животну средину карактерише један велики расцеп, између држава лидера и оних који касне у домену екологије. Међу лидерима налазе се богате северне земље попут Немачке, Холандије, Шведске и Данске, док су међу онима које касне сиромашније, јужне државе попут Грчке, Шпаније, Португала, као и нове државе чланице. Поменуте државе разликују се у својим регулаторним филозофијама и стилевима. Њихове владе расправљају не само о нивоу стандарда заштите, већ и о врстама политичких инструмената које користе. Све државе чланице имају право да подносе предлоге за дневни ред Савета на ад хок основи. Данска често користи ову опцију како би се посветила пажња актуелним питањима из области заштите животне средине која игра важну улогу у данском политичком хабитусу.²⁷⁴

Актери који учествују у усвајању еколошких закона су Савет, Парламент, Економски и социјални комитет, Комитет региона. Овај процес почиње у Генералном секретаријату Савета, потом се предлог шаље Парламенту, Економском и социјалном комитету, Комитету региона да би се добило мишљење, а након тога иде на расправу код сталних представника држава чланица а касније и у релевантне националне владине агенције као и радне групе за заштиту животне средине, на крају, Парламент и Савет за животну средину усвајају предлог и он постаје закон.²⁷⁵

²⁷² Andrea Lenschow, „Environmental Policy-Contending Dynamics of Policy Change“, *op.cit.*, p. 308.

²⁷³ John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 118.

²⁷⁴ Duncan Liefferink, Mikael Skou Andersen, „Strategies of the ‘Green’ Member States in EU Environmental Policy-making“, in: Andrew Jordan, (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005, p. 55.

²⁷⁵ John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 110.

Европски парламент дуго је био млађи је партнер у процесу доношења одлука; његова законодавна моћ током година је расла постепено. У почетку, утицај Парламента на законе био је ограничен на процедуру консултација у којој је давао необавезујуће коментаре Савету, укључујући и предлоге о животној средини, нуклеарној енергији, пољопривреди и транспорту. ЈЕА уводи процедуру сарадње, што је омогућило Парламенту да игра активнију улогу, тако му је дато право на друго читање о питањима која се односе на унутрашње тржиште, социјалну политику и економску и социјалну кохезију, као и могућност да одбије позицију Савета апсолутном већином својих чланова. Мастрихт предвиђа процедуру саодлучивања у којој Парламент добија право на треће читање закона у одређеним областима заштите животне средине. Уговор из Амстердама предвиђа укидање поступка сарадње, тако да Парламент и Савет ефективно постају козаконодавци.

4.3. Инструменти и примена еколошке политике ЕУ

Европска еколошка политика еволуирала је у великој мери, ако се за референтну тачку узме 1973. година и појављивање Првог ЕАП-а. Од тада је усвојено неколико стотина правних аката који се баве питањима животне средине. У почетним годинама, многи инструменти били су усмерени на специфичне проблеме животне средине. Пошто ниједан инструмент не може пружити решења за све проблеме, њихов спектар постепено се проширио. Данас, еколошка политика комбинује многе инструменте заштите животне средине:

- традиционални регулаторни инструменти, понекад означени као „мере команде и контроле“ (стандарди емисије, забрана токсичних супстанци);
- тржишно усмерени инструменти (еколошке таксе и шеме трговања емисијама);
- подизање свести (етикете за енергетску ефикасност, комуникационе кампање).²⁷⁶

²⁷⁶ Christian Hey, „EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies“, *op.cit.*, p. 20.

Регулаторни инструменти представљају прописе у којима циљеве прописује државе, а затим их спроводе јавни и приватни актери. Као што је већ поменуто, иако ЕУ није држава, креатори европске еколошке политике, ослањали су се доста на регулацију у прошлости. Мајоне сматра да се ЕУ може препознати као регулаторна држава судећи по укупном броју закона који су усвојени у области заштите животне средине почевши од касних 60-их - око 1,000.²⁷⁷

Тржишно оријентисани инструменти „утичу на процене трошкова алтернативне акције“.²⁷⁸ Еко-таксе и шеме трговања емисијема релевантни су тржишни инструменти у области заштите животне средине. Међутим, правила доношења одлука у ЕУ захтевају једногласност за предлоге пореских закона којима припадају и еко-таксе. Ово институционално правило ствара веома висок праг за доношење одлуке о еко-порезима, тако да не постоји ниједна еко-такса усвојена на нивоу ЕУ већ се она разликује од државе до државе.

Право ЕУ комбинује примарно (Уговори) и секундарно законодавство (регулативе, директиве, одлуке). Регулативе доносе сет правила које државе чланице морају једнообразно да спроводе. На пример, 2007. године усвојена је тзв. REACH регулатива која захтева регистрацију, процену, одобрење и ограничење хемикалија у јединственом тржишту. ЕУ чешће користи директиве које обавезују државе чланице у погледу циља који треба достићи док државама остављају флексибилност у томе како да те циљеве остваре. Директиве могу имати различите рокове на основу разлика у националним условима. Многи закони о загађењу ваздуха су по својој форми директива. Одлуке су обавезујући акти којима се од државе, правног или физичког лица захтева да делују, да престану да раде нешто, или им се додељују специфична права (одобрење генетски модификованих усева и захтеве за извештавање и размена података о загађењу). Приликом избора еколошких инструмената, ЕУ наставља да фаворизује „мере команде и контроле“, али се и ослања на неке од тржишно

²⁷⁷Anthony Zito, Andrew Jordan, Rüdiger Wurzel, „Escaping the regulatory state? Issues of policy instruments in the EU Environmental Policy Context“, Paper prepared for the 6th ECPR Annual Conference in Reykavik, Iceland, 2011.

²⁷⁸Jean-Philippe Barde, „Economic instruments in environmental policy: lessons from the OECD experience and their relevance to developing economies“, *OECD Development Centre*, Paris, 1994, p. 17.

усмерених инструмената - посебно шеме трговања емисијама (ЕТС) за смањење емисије гасова стаклене баште.

Имплементација представља тростепени процес. Најпре се закони преносе или инкорпорирају у национално законодавство. У овом делу процеса важно је да национални административни и законодавни оквир омогућава достизање циљева предвиђених ЕУ законима. Други корак односи се на практичну примену. Државе чланице морају да омогуће административну и техничку инфраструктуру како би се побољшао квалитет животне средине. Оне морају редовно да извештавају Комисију о предузетим мерама. На крају овог процеса имамо посматрање примене и ефеката закона.²⁷⁹

Крајем 1999. године, регулативе су чиниле само 30% усвојених еколошких закона, док су директиве чиниле готово 42%, међу којима су неки од најважнијих закона у области животне средине које је усвојила ЕУ. С обзиром да се директиве не примењују директно у државама чланицама, оне морају да договоре додатне мере за спровођење, у року који је обично дат у директиви. Први корак је усвајање националног прописа, он мора бити објављен у службеном владином документу тако да свако на кога се односи пропис односи буде упознат са њеним садржајем и циљевима, а Комисија мора бити обавештена о акцијама које држава чланица планира да предузме. Након усвајања Директиве, Комисија шаље формално писмо државама чланицама у којима их подсећа на рок за њену транспозицију у национално законодавство. Три месеца пре истека рока, Комисија шаље друго писмо државама које нису послале обавештење о траспозицији. У случају када рок истекне без повратне информације државе чланице, Комисија може да покрене прекршајни поступак против државе из члана 226.²⁸⁰

Колинс и Ерншо посматрали су неке од тешкоћа до којих долази у транспозицији – 1) концепти који се налази у многим директивама различито се дефинишу у

²⁷⁹ John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, op.cit., p. 135.

²⁸⁰ *Ibid.*

државама чланицама, 2) регионални и локални политичко-административни системи разликују се међу државама чланицама.²⁸¹

Брзина имплементације државе чланице резултат је комбинације политичке воље и способности, укључујући и степен институционалног поклапања. Да би државе чланице испуниле своје обавезе, Комисија игра важну улогу у надгледању. Подаци о имплементацији долазе из више извора, укључујући и извештавање државе чланице, Европске агенције за животну средину, или жалби које подносе невладине групе и појединци. Током 2011. године, Комисији је стигло 3115 нових жалби у вези са лошом имплементацијом европских политика. Жалбе у вези са заштитом животне средине представља највећу групу (са 604).²⁸²

Уколико дође до покретања прекршајног поступка, први корак чине неформални разговори Комисије са државом чланицом. Комисија може бити задовољна одговором, у том случају процес се завршава, у супротном, Комисија шаље формално обавештење држави, тражећи званични одговор. Ако одговор сматра незадовољавајућим, Комисија формулише образложено мишљење, наводећи своју позицију и позива на побољшање, у складу са специфичним захтевима. Ако држава чланица у мишљењу Комисије не испуњава ове захтеве, Комисија може упутити питање Суду, који издаје пресуду.²⁸³ Државама чланицама за које се утврди да се не понашају у складу са пресудом, могу бити изречене финансијске казне. Само мали број прекршајних поступака пролази кроз све фазе, које могу трајати скоро четири године. Просечно трајање једног случаја заштите животне средине пред Судом је око две године.²⁸⁴

Област животне средине имала је највећи број отворених случајева - 272 (20% од укупног броја). У већини случајева прекршајних поступака укључене су Шпанија

²⁸¹ Регионалне владе имају већу аутономију у Италији, Белгији и Шпанији него што је случај у Великој Британији или Француској.

Ken Collins, David Earnshaw, „The Implementation and Enforcement of European Community Environment Legislation“, *Environmental Politics*, Taylor & Francis, Vol.1, No.4, 1992, p. 217.

²⁸² European Commission, Report from the Commission 29th Annual Report on monitoring the application of EU law, http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_29/sg_annual_report_monitoring_eu_law_121130.pdf.

²⁸³ John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 137.

²⁸⁴ Ludwig Krämer, „Environmental judgments by the Court of Justice and their duration“, *Research papers in law*, No.4, College of Europe, 2008.

(27), Италија (25) и Грчка (19), мада се и остале чланице нађу понекад на „оптуженичкој клупи“; Комисија је 2012. покренула поступке против 24 од 27 држава чланица због тога што нису извршиле транспозицију Директиве о енергетској ефикасности грађевинских објеката. Парадоксално, до 2012. године, финансијске казне су издате у само пет случајева заштите животне средине: Грчка (1997.), Шпанија (2001.), Француска (2007.), и Ирска (два пута 2012).²⁸⁵

Годишњи извештај о примени права ЕУ показао је последњих неколико година да су повреде права чешће у области еколошке политике у односу на било које друго поље европског права.²⁸⁶ Данска редовно има најбољи проценат у имплементацији еколошких закона, услед високог нивоа еколошке свести, како јавности, тако и владе.

Главна улога Суда правде у области заштите животне средине огледа се у процесу примене и спровођења ЕУ закона. Суд учествује у прекршајном поступку који покреће Комисија против државе чланице.²⁸⁷

4.4. Досадашњи резултати еколошке политике ЕУ

4.4.1. Политика заштите вода

Сектор вода представља једну од области која је прва обухваћена еколошком политиком, регулише је више од 25 директива и одлука. Први талас законодавства догодио се у периоду од 1975. до 1980. године, што је резултирало великим бројем прописа који су утврдили стандарде квалитета за поједине врсте вода (површинске воде, морске воде, вода за купање и воде за пиће), док су истовремено, успоставиле контролу емисија и граничне вредности емисије за посебне намене воде у виду Директиве о опасним материјама и Директиве о подземним водама. Ове директиве су углавном засноване на првом ЕАП-у. Овакав

²⁸⁵ Шпанија је 2003. године морала да плати годишњу казну од 624.150 евра за сваки проценат одступања од предвиђених вредности које одређују квалитет континенталних вода за купање. Henrik Selin, Stacy Van Deveer, „EU Environmental Policy Making and Implementation: Changing Processes and Mixed Outcomes“, Paper presented at the 14th Biennial Conference of the European Union Studies Association, Boston, March 2015, p. 11.

²⁸⁶ John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, op.cit., p. 141.

²⁸⁷ *Ibid.*

приступ довео је до фрагментираности закона о водама, али и до великих проблема у имплементацији.

Други талас законодавства од 1980. до 1991. године био је мање свеобухватан. Треба поменути два нова инструмената: Директива о третману нитрата и градских отпадних вода, и Директива о опасним супстанцама. Због овог шаренила прописа, током 90-их, припремљена је ревизија политике вода што је и реализовано Оквирном директивом о водама 2000/60. Не само да је ова Директива довела до укидања шест претходних директива, већ је обезбедила основу за наредне законодавне иницијативе.

Листу важећих прописа ЕУ који се односе на заштиту и управљање водама чини 67 директива.²⁸⁸ На основу предмета које регулишу, могу се поделити на: „прописе којима се регулише питање емисије опасних супстанци у површинске воде, прописе којима се утврђују циљеви квалитета вода, прописе којима се регулише третман урбаних отпадних вода, прописе у области заштите река, заштите подземних вода, заштита мора од загађивања“.²⁸⁹

Када је реч о проблемима са имплементацијом, неки аутори тврде да је стање катастрофално.²⁹⁰ Ниједна од директива о заштити вода не примењује се у потпуности нити су остварени циљеви у прописаном року.²⁹¹ Суд правде прогласио је 13 држава чланица кривим због непоштовања Директиве о заштити вода у периоду 1998-2004. године.

Оквирна директива о водама има за циљ да заштити физички и биолошки интегритет свих водених екосистема и самим тим поставља основе за кретање у правцу одрживог коришћења воде. Општи циљ ове директиве је „добар статус“ за

²⁸⁸ http://eurlex.europa.eu/search.html?textScope0=ti&qid=1445855406805&DB_TYPE_OF_ACT=directive&DTS_DOM=EU_LAW&typeOfActStatus=DIRECTIVE&type=advanced&lang=en&andText0=water&SUBDOM_INIT=LEGISLATION&DTS_SUBDOM=LEGISLATION.

²⁸⁹ Драгољуб Тодић, *Водич кроз политике ЕУ-Животна средина*, Европски покрет у Србији, 2010, стр. 129.

²⁹⁰ Stefan Scheuer, „Setting the objectives, targets and timetables: Sectoral legislation –Water“ in: Stefan Scheuer, (ed.), *EU Environmental Policy Handbook A Critical Analysis of EU Environmental Legislation Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau (EEB), 2005, p. 131.

²⁹¹ Christoph Demmke, „Towards effective environmental regulation: Innovative approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy“, *op.cit.*, p. 8.

све воде до децембра 2015. За површинске воде, „добар статус“ подразумева добро еколошко и хемијско стање.²⁹² Еколошко стање одређују биолошки, хидро-морфолошки и физичко-хемијски квалитет елемената. Добро хемијско стање је одређено постојећим стандардима квалитета површинских вода, и даље треба да се развија ново законодавство којим би се упоставили стандарди за релевантне загађиваче на нивоу ЕУ као и стандарди за националне или регионалне загађиваче. За подземне воде, добар статус одређује добро квантитативно и добро хемијско стање. Добро квантитативно стање се постиже када је апстракција мања од природне допуне док се добар хемијски статус постиже када се испуне постојећи стандарди квалитета, нпр. када нитрати и пестициди, немају значајне негативне утицаје на површинске воде или зависне копнене екосистеме и омогућавају снабдевање исправном водом за пиће.²⁹³

4.4.2. Политика заштите ваздуха

Законодавство о загађењу ваздуха бави се двама странама истог новчића: емисијама загађујућих материја и квалитетом ваздуха. Док је већина актуелног законодавства заштите ваздуха формулисана током 90-их година прошлог века, загађење ваздуха присутно је као тема у политичким расправама много дуже. Различити аспекти овог проблема доспевали су у средиште пажње. Изражена забринутост око загађење ваздуха доспела је на дневни ред кроз проблем кишишљавања (ацидификације) скандинавских језера и река који је откривен крајем 60-тих, а током 80-тих година јача забринутост око утицаја загађења ваздуха на киселост шумског земљишта. Од 90-тих година, дебата је снажно усмерена на штету по здравље људи насталу загађењем ваздуха, нарочито у погледу квалитета ваздуха у градовима.

Законодавство у области загађења ваздуха до сада је било релативно ефикасно. Током последњих неколико деценија смањена је емисија штетних материја и побољшан квалитет ваздуха. Међутим, борба против загађења ваздуха је и даље велики изазов. Ниво тропосферског озона и прашине (АМ) важна су питања за

²⁹² Stefan Scheuer, „Setting the objectives, targets and timetables: Sectoral legislation -Water“, *op.cit.*, p. 132.

²⁹³ *Ibid.*, p. 133.

здравље људи и утицај на екосистеме, посебно ако имамо у виду све више доступних доказа о негативним ефектима по здравље изазване овим загађујућим материјама. Ацидификација и даље преовладава као проблем европских шума и слатководних система.

У области заштите ваздуха, истичу се две директиве: Оквирна директива о квалитету ваздуха 1996/62 и Директива о ограничењима националних емисија 2001/81.²⁹⁴ Директива о квалитету ваздуха прописује минималне стандарде за заштиту здравља и животне средине при чему је усмерена на остваривању два циља:

► „дефинисати и успоставити циљеве за квалитет ваздуха у Заједници како би се избегли, спречили или смањили штетни ефекти по здравље људи и животну средину у целини;

► очување квалитета ваздуха где је добро а побољшање у другим случајевима“.²⁹⁵

ЕУ је накнадно усвојила четири „ћерке директиве“ о квалитету ваздуха, покривши тиме свих 12 загађивача (1999., 2000., 2002. и 2004.). Прва Директива 1999/30 поставља граничне вредности за сумпор-диоксид, азотне оксиде, суспендоване честице и олово у ваздуху. Друга-Директива 2000/69/ поставља по први пут граничне вредности за бензен и угљен-моноксид. Ово је посебно важно јер представља увођење стандарда квалитета ваздуха за канцерогене загађиваче попут бензена где се не може дефинисати безбедан праг. Трећа директива односи се на озон 2002/3 и утврђује необавезујуће циљне вредности озона у ваздуху који треба постићи до 2010. године. Четврта Директива 2004/107 такође, поставља необавезујуће циљне вредности за арсен, кадмијум, никал и полицикличне ароматичне угљоводонике, као и прецизирање нивоа за живу. Све директиве захтевају израду планова за смањење загађења које треба да донесу државе чланице. Директива о процени и управљању квалитетом амбијенталног ваздуха којом су интегрисани сви до тада важећи прописи о квалитету амбијенталног ваздуха усвојена је 2008. године.

²⁹⁴ Драгољуб Тодић, *Водич кроз политике ЕУ-Животна средина*, *op.cit.*, стр. 169.

²⁹⁵ *Ibid.*

Треба поменути и тематску стратегију о загађивању ваздуха која је усвојена 2005. године која поставља циљеве за смањење појединих загађујућих материја и потврђује да се питање квалитета ваздуха мора укључити у све релевантне политике.²⁹⁶ Поред тога, стратегија предлаже мере за испуњавање дефинисаних циљева до 2020. године.

Из мноштва прописа можемо издвојити и оне који се односе на ограничење емисија из стационарних постројења, затим прописе којим се регулишу поједина питања везана за гасове са ефектом стаклене баште, загађивање ваздуха из мобилних извора, и прописе који се односе на размену информација.²⁹⁷

Шеме трговине емисијама Европске уније (ЕУ ЕТС) је базирана на директиви која је усвојена 2003. а ступила на снагу 2005. године која омогућава трговину дозволама за емисију CO₂. Званичници ЕУ посматрају ЕТС као камен темељац и перјаницу климатске политике ЕУ.

4.4.3. Управљање отпадом

2012. године, 27 држава чланица ЕУ одбацило је 2.5 милијарди тона отпада, од чега је 4% опасан отпад.²⁹⁸ Иако је укупна производња отпада у Европи опала за 6% у апсолутном износу, а за 8% по особи између 2004. и 2012. године, удео опасног отпада забележио је повећање.²⁹⁹ Пет главних токова отпада чине: отпад који настаје у производњи (26%), отпад из рударства (29%), отпад од изградње и отпад од рушења (22%), чврсти отпад из градова (14%), и отпад у пољопривреди и шумарству чији је проценат тешко прецизно израчунати. Генерисање отпада наставља да расте практично свуда у ЕУ. 1960. године, производња отпада у Европи била је око 200 кг по становнику годишње, док данас она износи близу 500 кг. Поступање са отпадом у државама ЕУ разликује се али постоје неке

²⁹⁶ *Ibid.*, стр. 152-153.

²⁹⁷ *Ibid.*, стр. 172-184.

²⁹⁸ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Waste_statistics/hr

²⁹⁹ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5180394/8-25032014-AP-EN.PDF/a266b63d-3fb3-4b27-8a97-4dcc44c600c1?version=1.0>.

заједничке карактеристике. Најзаступљеније је одлагање отпада на депоније (49%), затим спаљивање (18%) и рециклажа (33%).³⁰⁰

Већина домаћег отпада се или спаљује или баца на депоније. Међутим, и депоније и спаљивање стварају штету животној средини. Одлагање отпада на депоније представља важну активност за процес контаминације: у просеку, 65% комуналног отпада у ЕУ (190 милиона тона у 1995. години) и даље стоји на депонијама. Отпадне воде са депонија могу да контаминирају околну земљиште, као и подземне или површинске воде. Посебно брине, што се у прошлости отпад одлагао без усклађивања са минималним сетом техничких услова које је поставила Директива о депонијама. Неке врсте градског отпада се истичу - електрична и електронска опрема (1998. године створено је 6 милиона тона отпада електричне и електронске опреме што чини 4% комуналног отпада³⁰¹).

Интензивније активности у циљу регулисања управљања отпадом Заједница је започела још 1973-1976. током спровођења првог ЕАП када су и усвојени први прописи из ове области - Директива о управљању отпадним уљима 75/439.³⁰² Прописи који регулишу ову област спадају данас међу најбројније. Треба напоменути да је приликом доношења прописа у области управљања отпадом неопходно водити рачуна и о другим прописима који се односе на заштиту земљишта, воде, природе као и неких других сектора попут шумарства, пољопривреде.

Стратегија ЕУ за управљање отпадом је први пут усвојена у виду саопштења Комисије 1989. а ревидирана 1996. године. Поред тога, еколошки акциони програми, нарочито Шести ЕАП, заједно са тематским стратегијама о управљању отпадом и превенцији и рециклажи отпада, садрже елементе актуелног приступа управљању отпадом.

Тематска стратегија о превенцији и рециклажи отпада (2005.) предвиђа, између осталог, да се анализира и процени европска политика у области отпада, да се

³⁰⁰ Драгољуб Тодић, *Водич кроз политике ЕУ-Животна средина, op.cit.*, стр. 272.

³⁰¹ <http://www.ereciklaza.com/vesti/elektronski-otpad-15/>

³⁰² Драгољуб Тодић, *Водич кроз политике ЕУ-Животна средина, op.cit.*, стр. 272.

поједностави правни оквир, дефинишу циљеви и инструменти помоћу којих ће се унапредити управљање отпадом, да се утврде минимални стандарди за рециклажу.³⁰³

Прописе у области отпада можемо поделити на четири групе: општи прописи о отпаду, прописи о отпаду који настаје као резултат потрошачких активности, прописи о одлагању опасног отпада и прописи о специфичним токовима отпада. Међу општим прописима издвајају се: Директива о отпаду 2008/98, Директива о спаљивању отпада 2000/76, Директива о депонијама 99/31, Уредба о кретању отпада 1013/2006.³⁰⁴ У категорији прописа о отпаду који настаје као резултат потрошачких активности налазе се: Директива о амбалажи и амбалажном отпаду 94/62, Директива о одлагању полихлорованих бифенила (РСВ) и полихлорованих терфенила (РСТ) 96/59, Директива 2006/66 која замењује и допуњује Директиву о батеријама и акумулаторима 91/157, Директива о одлагању отпадног уља 75/439, Директива о отпаду електричне и електронске опреме 2002/96.³⁰⁵

Међу прописима о одлагању опасног отпада су и Одлука о закључивању Конвенције о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању 93/98, Директива о опасном отпаду 91/689.³⁰⁶ У категорији специфичних токова отпада важни су следећи прописи: Директива о управљању отпадом из екстрактивне индустрије 2006/21, Директива о заштити животне средине а посебно земљишта, при коришћењу отпадног муља у пољопривреди 86/278, Директива о отпаду из индустрије у којој се користи титан-диоксид 78/176.³⁰⁷

Практично сви прописи који се односе на отпад у ЕУ захтевају од држава чланица да успоставе и редовно разматрају планове управљања отпадом. Неки од ових планова односе се на опште управљање, други се баве прикупљањем отпада или прилагођавањем постојећих депонија захтевима ЕУ. Без обзира да ли државе чланице усвоје националне планове или их препусте регионалним или локалним

³⁰³ *Ibid.*, стр. 275.

³⁰⁴ *Ibid.*, стр. 286.

³⁰⁵ *Ibid.*, стр. 294.

³⁰⁶ *Ibid.*, стр. 297.

³⁰⁷ *Ibid.*, стр. 279.

властима, важно је да цела територија држава чланица буде покривена плановима за управљањем отпадом.

4.4.4. Очување дивље флоре и фауне

Појам биодиверзитета користи се да опише добробит и функционисање екосистема и на тај начин представља тест одрживости животне средине. Оно што изненађује јесте мало основних информација на располагању за овај индикатор, можемо говорити само о броју одређених врста птица врсте или природних резервата. Притисак на станишта, последица је пораста популације и интензивне индустријализације. Средином 70-их година прошлог века, Европа је почела да планира стратегију заштите биодиверзитета, али са ограниченим успехом. Недовољна интеграцији заштите природе у друге политике допринела је неуспеху ове политике. Већа пажња треба се посвети стратешком приступу управљању дивљом флором и фауном као и интеграцији политике биодиверзитета са пољопривредном политиком, рибарством, шумарством, енергетиком, саобраћајом и туризмом.³⁰⁸

Први ЕАП не спомиње проблеме очувања природе, само у мањој мери може се пронаћи у Другом. Ова политика базира се на два кључна законска прописа: Директива о заштити дивљих птица 79/409 (која је замењена и допуњена директивом 2009/147) и Директива о заштити природних станишта 92/43.³⁰⁹ Током раних 80-их, Заједница је постала потписница неколико кључних међународних докумената о заштити природе почевши од 1979. године и Бернске конвенције о европским дивљим врстама и стаништима. Највећи број прописа ЕУ о биодиверзитету настао је на основу Конвенције о међународној трговини угроженим врстама флоре и фауне (*CITES Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*), који је ступио на снагу 1975. године.³¹⁰ Комисија је 1988. године предложила нову Директиву о заштити природних и полу-природних станишта. Од сваке државе чланице се тражи да идентификује места од европског значаја, тзв. специјалне области конзервације.

³⁰⁸ John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, op.cit., p. 237.

³⁰⁹ *Ibid.*, p. 238

³¹⁰ *Ibid.*

Према Директиви о птицама, државе чланице су дужне да класификују тзв. места посебне заштите која су слична специјалним местима конзервације и могу се понекад и преклапати. Места идентификована по два директивама чине Натура 2000, мрежу заштићених подручја Европске уније.

Поред ових прописа, политика очувања природе и биодиверзитета укључује неколико одлука Парламента из 1982. и 1983. године о финансирању неколико мањих пројеката. Корак даље отишло се 1984. године када је усвојена прва у низу одлука која се односила на период 1984-1987., друга је усвојена 1987. и односи се на период 1987-1991. обезбеђујући укупно 30 милиона екија. У међувремену, заштита станишта у Медитерану и северним европским поморским регијама, укључена је у циљеве програма МЕДСПА (1986-91) и НОРСПА (1989-91).³¹¹ Више новца дошло је из ЛИДЕР програма који је успостављен 1991. године у циљу побољшања развојног потенцијала руралних подручја; неколико пројеката за враћање диверзитета кроз заштиту и увођење аутохтоних врста. Као подршка пројектима у складу са Директивом о заштити станишта, настао је нови фонд за природу 1991. године - Акције Заједнице за природу (АСНАТ) али га је готово одмах наследио *LIFE* (финансијски инструмент за животну средину), много амбициознији инструмент који је донео 400 милиона екија између 1992. и 1995. године.³¹² Обновљен је 1996. године стварањем *LIFE 2*, који је издвојио 450 милиона екија између 1996. и 1999. године.³¹³ Од 1999. године, по први пут омогућава финансирање пројеката у источноевропским земљама.³¹⁴

Имплементација Директиве о птицама била је лоша у неколико држава чланица. То је довело до спорова против Француске и Шведске пред Судом правде. Исто тако, спровођење Директиве о стаништима озбиљно је каснило у појединим регионима и државама чланицама. Као резултат неодговарајућег спровођења, Комисија је издала упозорење јула 1999. године да регионална средства из

³¹¹ *Ibid.*, p. 239.

³¹² *Ibid.*

³¹³ Драгољуб Тодић, *Водич кроз политике ЕУ-Животна средина*, *op.cit.*, стр. 250-251.

³¹⁴ John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, *op.cit.*, p. 243.

структурних фондова могу бити повучена из оних држава чланица где је примена Директива о птицама и стаништима нарочито лоша.³¹⁵

4.4.5. Климатске промене

Европска еколошка политика помогла је елиминисање или смањење употребе преко 200 стратосферских супстанци које оштећују озонски омотач; постоје различите и понекад значајне редукције у другим емисијама, укључујући сумпор-диоксид, азотне оксиде, амонијак, бензен, угљен-моноксид, олово, живу. Ипак, неке државе чланице прекорачују националне циљеве поменутих емисија и многи осетљиви екосистеми бивају тако угрожени.³¹⁶

Преговори о смањењу супстанци које оштећују озонски омотач резултирали су међународним уговором који је постигнут релативно брзо, при чему је ЕУ одиграла кључну улогу. Глобална производња ових супстанци до средине 90-их опала је за 80-90% од свог максимума.³¹⁷ У другом случају - преговори о смањењу гасова који доводе до глобалног загревања били су доста тежи и контроверзнији. ЕУ је кренула са скромним дневним редом у периоду 1988-1992, али је касније постала одлучна у томе да игра водећу улогу у постизању међународног споразума о смањењу емисија. Контроверза је настала због неслагања међу њеним државама чланицама о томе како да постигну договор о смањењу емисија у својим државама и како да изврше притисак да се значајне промене одвијају и у другим земљама, посебно у Сједињеним америчким државама.

Када је реч о ублажавању климатских промена, ЕУ је смањила емисију штетних гасова са ефектом стаклене баште за око 19% између 1990. и 2013. године, а на путу је да испуни три 2020. циља: 20% смањења емисије гасова стаклене баште испод нивоа из 1990. године, 20% финалне употребе енергије из обновљивих извора, и побољшање енергетске ефикасности за 20% у поређењу са 2007.

³¹⁵ Rosanna Micciché, „Environmental Liability - first step towards Making the polluters pay“, in: Stefan Scheuer, (ed.), *EU Environmental Policy Handbook A Critical Analysis of EU Environmental Legislation Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau (EEB), 2005, p. 199.

³¹⁶ Henrik Selin, Stacy Van Deever, „EU Environmental Policy Making and Implementation: Changing Processes and Mixed Outcomes“, *op.cit.*, p. 15.

³¹⁷ European Environment Agency, *Europe's Environment: The Second Assessment*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1998.

годином. У 2014. години ЕУ је поставила нове циљеве до 2030. године - 40% смањење емисије гасова који доводе до ефекта стаклене баште, заједно са 27% производње обновљивих извора енергије и побољшање енергетске уштеде. У ЕУ28 емисија гасова који доводе до ефекта стаклене баште у 2014. години била је значајно нижа по глави становника него у већини других индустријализованих земаља - мање од половине оних у САД док је емисија неких држава чланица нижа од Кине.

Кјото протокол из 1997. године представља важан корак у правцу ограничавања емисије 6 гасова стаклене баште: угљен диоксида (CO₂), метана (CH₄), азотних оксида (N₂O), водоникфлуороугљоводоника (HFCs), перфлуороугљоводоника (PFCs), хексафлуорида (SF₆). Особеност Кјото протокола је и то што је утврдио три основна механизма за остваривање постављених циљева: заједничко спровођење (*joint implementation*), механизам чистог развоја (*clean development mechanism*) и трговину емисијама (*emissions trading*).³¹⁸ Поједина питања која се односе на гасове са ефектом стаклене баште, регулисана су и другим законодавним прописима међу којима треба поменути: Директива којом се утврђује шема трговине дозволама за емисију гасова са ефектом стаклене баште у оквиру Заједнице 2003/87, и Уредба о супстанцама које оштећују озонски омотач 2037/2000.³¹⁹

³¹⁸ Драгољуб Тодић, *Водич кроз политике ЕУ-Животна средина, op.cit.*, стр. 159.

³¹⁹ *Ibid.*, стр. 175.

V ПРОЦЕС ПРИСТУПАЊА ЕУ И ЕВРОПЕИЗАЦИЈА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

5.1.Европеизација-теоријске поставке

Европеизација има доминантан утицај на обликовање јавних политика у државама чланицама. Међутим, тај утицај није једнообразан нити у свим политикама, нити у свим државама. Државе чланице изгубиле су велики део простора за независну акцију у неким областима, као што су монетарна или трговинска политика. У другим областима, имају више утицаја на креирање: здравство или политика запошљавања. Између ова два екстрема налази се већина европских јавних политика. Намеће се неколико питања: шта европеизација значи; како она утиче на јавне политике; да ли то значи приближавање широм Европе; како и зашто разлике, ипак, остају?

Европеизација је широко прихваћен концепт у оквиру друштвених наука. Европска унија служи као идеална лабораторија за истраживање овог процеса и њених резултата. У погледу резултата, европеизација се, превасходно, бави анализом домаћих ефеката дифузионих процеса у актуелним и потенцијалним чланицама ЕУ.³²⁰

Европеизација може бити корисна почетна тачка за боље разумевање промена које се дешавају у политици и друштву. Обавеза истраживача је да јој дају прецизно значење. Европеизација није једноставно синоним за европске интеграције или конвергенцију политика, премда са њима има доста додирних тачака. Као термин који припада друштвеним наукама, она може да се креће кроз историју, културу, политику, друштво и економију. Европеизација је процес структурне промене који различито утиче на актере, институције, идеје и интересе. У најширем смислу, европеизација се може поистовети са појмом

³²⁰ Tanja Börzel, Thomas Risse, „The Transformative Power of Europe - The European Union and the Diffusion of Ideas“, *KFG Working Paper Series*, No.1, Freie Universität Berlin Kolleg-Forschergruppe, 2009, p. 5.

Европа, док се у ужем, може протумачити као одговор на политике Европске уније.³²¹

Европски напори да се шире вредности, норме и правила интерно, или екстерно, наилазе на хетерогеност и различитост. Европске идеје суочавају се понекад са политичким оспоравањима будући да нису увек у складу са домаћим структурама својих прималаца. Литература о дифузији идеја, норми, трансферу политике и институционалном изоморфизму, паралелно на глобалном и на националном нивоу, допуњује истраживање о европеизацији.³²² Европеизација није довела до нестанка националних институционалних и културних разлика. Историјски, социјални и културни фактори могу значајно ублажити ширење идеја. Европске идеје су посебно утицајне ако се поклопе са социјалним, политичким, економским, културним и историјским условима у земљама које су њихови примаоци.³²³ Борзел говори да европеизација има везе са продирањем европске димензије у националне арене политике.³²⁴

Аналитички посматрано, концепт европеизације удахнуо је свеж ваздух у стару расправу о европским интеграцијама и управљању на европском нивоу. Овај концепт нема само једну дефиницију. Напротив, постоји велики број изузетно различитих дефиниција. Поменућемо неколико. Лавтон сугерише да европеизација *de jure*, представља пренос суверенитета на ниво ЕУ, а разликује овај концепт од „европеификације“, што по њему, представља *de facto* поделу власти између националних држава и ЕУ. Борзел дефинише европеизацију као „процес којим домаће области политике постају предмет европских политика“.³²⁵ Рис, Каулс и Капоразо посматрају европеизацију „као настанак и развој различитих структура власти на европском нивоу, односно политичких, правних и друштвених институција у вези са политичким решавањем проблема који је

³²¹ Kevin Featherstone, „Introduction: In the Name of 'Europe'“ in: Kevin Featherstone, Claudio Radaelli, (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 3.

³²² Tanja Börzel, Thomas Risse, „The Transformative Power of Europe - The European Union and the Diffusion of Ideas“, *op.cit.*, p. 7.

³²³ *Ibid.*, p. 5.

³²⁴ Claudio Radaelli, „Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change“, *European Integration online Papers (EIOP)*, Vol. 4, No.8, 2000, p. 4.

³²⁵ Tanja Börzel, „Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain“, *Journal of Common Market Studies*, John Wiley & Sons Ltd., Vol.39, No.4, 1999, p. 574.

озваничио интеракцију међу актерима, као и политичких мрежа специјализованих за стварање меродавних европских правила“.³²⁶

Европеизација се може дефинисати и као постојање односно, развој посебних структура управљања на европском нивоу.³²⁷ У овој дефиницији европеизација се поистовећује са европским интеграцијама. Европеизација се посматра као независна варијабла која испољава трансформативне ефекте на националном нивоу. Друга група дефиниција посматра европеизацију као утицај одозго на доле, утицај ЕУ на државе чланице. Ладрек, на пример, дефинише европеизацију, као процес који оријентише правац и облик домаћих јавних политика до нивоа када политичка и економска динамика ЕУ постане део организационе логике националних јавних политика.³²⁸ Под тим, он мисли на адаптивне процесе организације у измењеном окружењу или промену окружења“.³²⁹ На тај начин, истиче улогу адаптације, учења и промене политике. Европеизација укључује домаћу асимилацију европске политике, па се дефиниција односи на процесе институционализације. Херитије дефинише европеизацију на сличан начин али нешто уже као „процес утицаја који произилазе из европских одлука које обликују јавне политике држава чланица и њихове политичко - административне структуре.“³³⁰ Обе дефиниције имају заједничко то што се европеизација посматра као процес који се одвија у државама чланицама, који утиче на институционалне структуре, јавне политике и њихово креирање. Трећа група дефиниција европеизације као хоризонталног трансфера концепата и политика између држава чланица. Нови начини креирања регулаторних политика у ЕУ посебно утичу на хоризонталне процесе.³³¹ Последња група дефиниција анализира европеизацију као кружну интеракцију између ЕУ и држава чланица. Гец говори о „сложеној

³²⁶Thomas Risse, Maria Green Cowles, James Caporaso, „Europeanization and Domestic Change: Introduction”, in: Thomas Risse, Maria Green Cowles, James Caporaso, (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, 2001, pp. 1-20.

³²⁷ *Ibid.*, p. 2.

³²⁸ Robert Ladrech, „Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France“, *Journal of Common Market Studies*, John Wiley & Sons Ltd., Vol.32, No.1, 1994, p. 69.

³²⁹ *Ibid.*, p. 71.

³³⁰ Adrienne Héritier, Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, Dieter Kerwer, Michael Teutsch, Anne-Cécile Douillet, *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, MD Rowman and Littlefield, Lanham, 2001, p. 3.

³³¹ Claudio Radaelli, „Europeanisation: Solution or problem?“ *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 8, No.16, 2004, p. 11.

интеракцији између top-down и down-up процеса, у коме националне јавне политике обликују европске интеграције при чему домаћи актери користе интеграције за креирање домаћих јавних политика“.³³²

Ове четири групе дефиниција имају заједничко то да се све суштински односе на ЕУ. У вези са тим, неки аутори предлажу да се појам европеизација преименује у ЕУ-изација или унионизација.³³³ Све поменуте дефиниције посматрају европеизацију више као процес него као стање. Другим речима, ниједна од њих не третира европеизацију као зависну варијаблу већ као процес који води ка неодређеном исходу. Оно што се, ипак, међу дефиницијама разликује јесте смер којим се креће процес европеизације. Европеизација се схвата као процес: одоздо нагоре (национална држава → ЕУ), одозго надолу (ЕУ → национална држава), хоризонталан процес (држава чланица → држава чланица) и двосмеран процес (национална држава → Европска унија → и ЕУ → национална држава).³³⁴ Европеизација као процес одоздо нагоре, не разликује се пуно од концепта европских интеграција. Све остале дефиниције имају заједничко то што посматрају ЕУ као директно или индиректно извориште дешавања на националном нивоу. Једино дефиниција која европеизацију посматра као процес преноса са државе на државу тврди да се процес може одвијати независно од постојања ЕУ (ЕУ може олакшати такве хоризонталне процесе пружајући канал за међудржавне комуникације или такмичења).³³⁵

Европеизација је имала различита значења у модерној историји. Као историјски феномен, она се доживљава као „извоз“ европске власти и друштвених норми: империјална владавина, институционална организација и пракса, социјална и културна веровања, вредности и понашања. Европеизација се у овом значењу користи како би се описао извоз културних норми и образаца. Друга категорија примене види „европеизацију као повећање транснационализма: ширење

³³² Klaus H. Goetz, „The New Member States and the EU“, in: Simon Bulmer, Christian Lequesne, (eds.), *Member States and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 20.; Claudio Radaelli, „Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change“, *op.cit.*, pp. 3-4.

³³³ David Phinnemore, Lee McGowan, *A dictionary of the European Union*, Taylor & Francis Group, London and New York, 2004, p. 209.

³³⁴ Andrea Lenschow, „Europeanisation of public policy“, in: Jeremy Richardson (ed.), *European Union: Power and Decision-Making*, Routledge, London, 2006, p. 55.

³³⁵ *Ibid.*, p. 58.

културних норми, идеја, идентитета, и образаца понашања међу државама Европе“.³³⁶ Европеизација је данас најчешће повезана са домаћим прилагођавање на притиске који произилазе директно или посредно из чланства у ЕУ. У том смислу, европеизација се користи да означи како се националне институције прилагођавају на обавезе из чланства. Такође, европеизација се може посматрати као одбрамбена стратегија у односу на појаву глобализације.³³⁷ Олсен је покушао да веже европеизацију за компаративну политику. Он тврди да се „европске националне државе интегришу и дезинтегришу на несинхронизоване начине па европеизација истиче димензије промена које се одвијају у домаћим системима“.³³⁸

Европеизација се најчешће посматра из институционалне перспективе. Капоразо дефинише европеизацију „као политичку институционализацију“, што по њему укључује „развој формалних и неформалних правила, процедура, норми и праксе владајуће политике на европском, националном, и субнационалном нивоу.“³³⁹ У том контексту, европеизација истиче у први план кључне промене у савременој политици: прилагођавање институционалних оквира у најширем смислу (правила, процедуре, норме, пракса) на различитим нивоима власти; улога процеса претприступне помоћи у демократизацији и маркетизацији централне Европе; појава нових, међунационалних мрежа политике и заједница; природа политике мимикрије; промене у спознаји, дискурсу, које утичу на политику као одговор на европска дешавања.³⁴⁰

Најпрецизнија дефиниција европеизације која одговара потребама овог истраживања је она коју је изнео Клаудио Радаели: „европеизација се састоји од процеса: а) стварања, б) дифузије и ц) институционализације формалних и неформалних правила, процедура, парадигми, стилова, заједничких веровања и норми које су први пут дефинисане и консолидоване у процесу креирања

³³⁶ Kevin Featherstone, „Introduction: In the Name of 'Europe'“, *op.cit.*, p. 7.

³³⁷ *Ibid.*, p. 9.

³³⁸ Johan P. Olsen, „The Many Faces of Europeanization“, *Journal of Common Market Studies*, Blackwell publishing, Vol. 40. No.5, 2002, pp. 921–952.

³³⁹ Thomas Risse, Maria Green Cowles, James Caporaso, „Europeanization and Domestic Change: Introduction“, *op.cit.*, p. 4.

³⁴⁰ Kevin Featherstone, „Introduction: In the Name of 'Europe'“, *op.cit.*, pp. 19-20.

европских политика а затим уграђене у логику домаћег (националног и субнационалног) дискурса, идентитета, политичких структура и јавних политика.³⁴¹

Оваква дефиниција је довољно широка да покрије главне интересе теоретичара политике, као што су политичке структуре, јавне политике, идентитети и когнитивна димензија политике. Може се применити на земље чланице ЕУ и на друге земље. Овако дефинисану европеизацију треба разликовати од сличних концепата са којима се она често меша. Европеизација није конвергенција. Конвергенција може бити последица европеизације. Европеизација може да произведе разилажења. Европеизација охрабрује промену националних политика, али неће се све државе одлучити за исте врсте промена. Европеизација се не поклапа нужно са хармонизацијом. Европеизација није политичка интеграција али она не би постојала без европске интеграције. Теорије интеграције баве се питањем да ли европске интеграције јачају државе или их слабе. Фокус европеизације нас доводи до других, прецизнијих питања, као што је улога домаћих институција у процесу адаптације. Европеизација и креирање европских јавних политика разликују се на концептуалном нивоу али су у стварном свету међусобно повезани. Европска политика није мистериозна *deus ex machine*. Уместо тога, она потиче из процеса сукоба, преговарања, имитације, дифузије и интеракције између националних (често и субнационалних) и европских актера.

5.2. Механизми европеизације

Книл и Лемкул анализирали су три механизма европеизације (први на основу присуства европских модела, други базиран на могућностима домаћих структура и трећи који се ослања на улогу „минималистичких“ директива у кадрирању интеграције).³⁴² У чланку о трансферу политике, Радаели се ослања на институционализам и представља механизме принуде, миметизма (подражавања) и механизам нормативних притисака у дифузији јавних политика ЕУ.³⁴³ Тања

³⁴¹ Claudio Radaelli, „Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change“, *op.cit.*, p. 3.

³⁴² Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization“, *European Integration online Papers (EioP)*, Vol. 3, No.7, 1999, p. 2.

³⁴³ Claudio Radaelli, „Policy transfer in the European Union“, *Governance*, Blackwell Publishers, Vol.13, No.1, 2000, pp. 25-43.

Борзел скреће пажњу на тзв. *goodness of fit* (степен институционалне компатибилности, степен слагања) између домаћих институција и европске политике.³⁴⁴ Фокусирањем на *goodness of fit*, она је усмерена на експланаторне факторе који се односе на било који механизам промене. У основи, постоје две врсте механизма: вертикална и хоризонтална европеизација.³⁴⁵ Вертикални механизми јасно разликују ниво ЕУ (где политика настаје) и домаћи ниво, где политика треба да се метаболише. Насупрот томе, хоризонтални механизми посматрају европеизацију као процес где нема притиска усклађивања са моделима политике ЕУ. Уместо тога, хоризонтални механизми укључују различите облике прилагођавања Европи, на основу тржишта или образаца социјализације. Тачније, вертикални механизми су засновани на адаптивном притиску; док хоризонтални механизми укључују регулаторно такмичење.³⁴⁶

Улога европских модела и вертикалне европеизације заснива се на томе да у неким областима „државе чланице треба да ускладе домаће аранжмане са европским моделом“.³⁴⁷ У овим случајевима ЕУ позитивно прописује усвајање модела, па се зато може користити термин „позитивне интеграције“ којим се овај механизам разликује од случајева „негативне интеграције“ у којем ЕУ укида националне баријере у настанку европских тржишта без прописивања модела. Када постоје европски модели, државе чланице су под адаптивним притиском.

Политике негативне интеграције креирају интегрисана тржишта уклањањем баријера за трговину, инвестиције и слободан промет људи. Оне не кажу како тржиштем треба управљати у смислу институционалних модела, али наглашавају улогу узајамног признавања једном уклоњених препрека. Кључни механизам негативне интеграције је регулаторно такмичење.³⁴⁸ Постоје најмање три оквирна механизма хоризонталне европеизације. У неким случајевима, као што је

³⁴⁴ Tanja Börzel, Thomas Risse, „When Europe hits home: Europeanization and domestic change“, *EUI Working Papers*, Robert Shuman Center, No.56, 2000, p. 5.

³⁴⁵ Claudio Radaelli, „The Europeanization of Public Policy“, in: *The Politics of Europeanization*, eds. Kevin Featherstone, Claudio Radaelli, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 28.

³⁴⁶ *Ibid.*, p. 29.

³⁴⁷ Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization“, *op.cit.*, p. 3.

³⁴⁸ Claudio Radaelli, „The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research“, *Politique européenne*, L'Harmattan, Vol.1, No.5, 2002, p. 123.

железничка политика, ЕУ користи минималистичке директиве или необавезујуће прописе. По својој природи, ови инструменти не стварају никакав притисак у смислу адаптације или регулаторног такмичења. Ипак, они могу припремити терен за велике промене политике. То се чини пружањем додатног легитимитета домаћим реформаторима. Увођење нових решења из Брисела, може променити перцепцију проблема. Нова решења могу дати нову димензију проблемима националне политике, покренути динамику учења или другачију политичку логику. Да ли ЕУ може утицати на националну политику, чак и у одсуству директива ЕУ па чак и минималистичких? Одговор зависи од степена когнитивне конвергенције. Постоје области политике, као што је директно опорезивање, где ЕУ има озбиљна ограничења да произведе кохерентан корпус директива. Политички форуми и процеси социјализација су стога потенцијални канали когнитивне конвергенције.

Табела 3: Механизми европеизације

1.Европски модел	2.Негативна интеграција	3.Оквирни механизми	
1.1.Принуда	2.1.Регулативна компетитивност	3.1.Оквирне политике	3.2.Когнитивна конвергенција
		Минималне ЕУ директиве	Одсуство директива ЕУ
		3.1.1.	3.1.2.
1.2.Миметизам	2.2.Могућности домаћих структура	Легитимност Очекивања промена ЕУ пружа решење	Политика парадигме механизми социјализације

1.3. Адаптивни притисак

Извор: Claudio Radaelli, „The Europeanization of Public Policy“, *op.cit.*, p. 41.

Книл и Лемкул разликују три модела креирања европских јавних политика, то су модели позитивне интеграције, негативне, и оквирне интеграције, које се одликују особеним механизмима европеизације и стога захтевају специфичан приступ како би објаснили утицај на националне политике. Они помињу три механизма, помоћу којих европски захтеви доводе до домаћих институционалних промена. Прво, креирање европских политика може да изазове промене тако што дефинише конкретне институционалне услове које државе чланице морају да испуне, тј. европска политика позитивно прописује институционални модел у складу са којим национални институционални аранжмани морају да се организују. Сходно томе, државе чланице имају само ограничено дискреционо право приликом одлучивања о конкретним аранжманима у циљу усклађивања са европским захтевима.³⁴⁹

Помоћу другог механизма, европско законодавство може да утиче на националне институционалне аранжмане изменом домаћих правила игре. Европски утицај је ограничен на промену националних структура, а самим тим мења се и расподела моћи и ресурса између домаћих актера. Такве промене могу да имплицирају да се постојећа институционална равнотежа успешно промени. Европске политике у овом случају, не прописују препознатљив институционални модел по коме треба да се постигне нова равнотежа.³⁵⁰

Треће, у свом најлабавијем облику, европске политике ни прописују конкретне институционалне услове нити мењају институционални контекст за интеракцију међу актерима, али утичу на националне институционалне аранжмане. Промене уверења могу, заузврат, утицати на стратегије и преференције домаћих актера, што потенцијално доводи до одговарајуће институционалне адаптације. Стога,

³⁴⁹ Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization“, *op.cit.*, p. 4.

³⁵⁰ *Ibid.*, p. 7.

домаћи утицај европских политика, пре свега, заснован је на когнитивној логици.³⁵¹

Директан институционални притисак је преовлађујућа карактеристика нових регулаторних политика које су замишљене тако да би се обуздале негативне екстерналије тржишних активности. Класична поља нових регулаторних политика су заштита животне средине, заштита потрошача. Ове политике су усмерене на замену постојећих домаћих регулаторних аранжмана. Оне подразумевају право преобликовање домаћих структура. Пошто позитивно прописују, оне се често називају политике позитивне интеграције.

Уместо да се бави негативним екстерналијама тржишних активности, старе регулаторне политике су усмерене на тржиште. Оне дефинишу услове за приступ тржишту. Старе регулаторне политике усмерене су на либерализацију и дерегулацију како би се осигурало функционисање заједничког тржишта. Директан институционални утицај негативне интеграције је доста ограничен. Тачно је да се њима укидају домаћи аранжмани који искривљују функционисање заједничког тржишта, као што су, на пример, национални прописи који штите домаће индустријске секторе. Међутим, поред ових услова, директан институционални утицај европског законодавства је ограничен. Политика друмског превоза пример је за политику негативне интеграције.

Домаћи утицај Европе није само очигледан у политикама које прописују институционалне моделе за национална прилагођавања или мењају домаће структуре. Без обзира на доминантну улогу тржишта и тржишно обликовање политике, постоје и друге европске активности чији је циљ да се припреми терен за политике позитивне или негативне интеграције. Такве политике одражавају трећу врсту механизма европеизације, која у основи прати логику уоквиравања интеграције. Уместо прописивања конкретних модела или значајног мењања институционалних структура, ове политике су дизајниране да се промени унутрашња политичка клима стимулацијом и јачањем свеукупне подршке ширим

³⁵¹ *Ibid.*, p. 11.

циљевима европских реформи.³⁵² Појава таквих оквирних политика интеграције нарочито је уочљива када контекст европског одлучивања омогућава усвајање нејасних и више-мање симболичних политика, имајући у виду темељне сукобе интереса између држава чланица. Политика железница је добар пример за политику оквирне интеграције.

5.3. Европеизација јавних политика у државама чланицама

Борзел и Булмер тврде да је Европеизација двосмерни процес у коме државе чланице „аплоудују“ (upload) своје склоности ка Бриселу путем сложених преговора а потом их „даунлодују“ (download).³⁵³ Европеизација јавних политика може имати различите облике и може утицати на све елементе јавне политике, као што су актери, ресурси и инструменти. Осим тога, Европеизација може да утиче и на стил политике, чинећи га мање или више конфликтним, корпоративним или плуралистичким или мање или више регулативним.

Табела 4: Области погођене Европеизацијом

1. Домаће структуре

1.1. Политичке структуре

а) Институције

б) Јавна администрација

в) Међувладини односи

г) Правни систем

1.2. Репрезентативне структуре

³⁵² Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „An Alternative Route of European Integration: The Community’s Railways Policy“, *West European Politics*, Routledge, London, Vol.23, No.1, 2000, pp. 65-88.

³⁵³ Claudio Radaelli, „The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research“, *op.cit.*, p. 112.

а) Политичке партије

б) Групе за притисак

в) Друштвене структуре

2. Јавне политике

а) Актери

б) Проблеми

в) Силови

г) Ресурси

д) Инструменти

3. Когнитивне и нормативне структуре

а) Дискурс

б) Норме и вредности

в) Легитимитет

г) Идентитет

д) Традиција

ђ) Политички обрасци

Извор: Claudio Radaelli, „The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research“, *op.cit.*, p. 114.

За разлику од Радаелија, Леншо прави нешто другачију класификацију области на које може утицати процес европеизације: јавне политике (норме и циљеви, инструменти и стил, стандарди, ресурси, организационе структуре, мреже актера), политика (политичке партије и изборна политика, интересне групе, обрасци

сукоба, јавно мњење) и политичка заједница (односи између владе и парламента, јавна управа, правосудне структуре, економске институције, међувладини односи, однос држава - друштво, државна традиција, колективни идентитети).³⁵⁴ То су три области које су узајамно испреpletене и чине недељиву целину, и управо зато европизација (европске јавне политике, процеси, институције), не погађа никад само једну област.

Ефекти европеизације у погледу дубине промена до којих она доводи, крећу се у распону од инерције, преко апсорпције, до трансформације.³⁵⁵ Инерција представља ситуацију недостатка промене. Ова ситуација се може једноставно десити када земља сматра да се политичка архитектура ЕУ, избори, модели или политике, сувише разликују од домаће праксе. Инерција може имати облике кашњења у транспозицији директива, имплементацији и трансформацији. Апсорпција указује на промену у смислу адаптације. Она представља усвајање европских захтева без стварне измене домаћих структура и промене у логици политичког понашања. Трансформација, пак, указује на фундаменталне промене националних пракси. Европеизација може довести до смањивања сопствених позитивних ефеката. Ово је веома парадоксално, јер подразумева да национална политика постаје мање европска него што је била.³⁵⁶

Што је нижи ниво компатибилности између европских и домаћих процеса, политика и институција, то је већи адаптивни притисак. Разликујемо две врсте неслагања (*misfit*) којима европеизација врши притисак на државе чланице. Прво, европске политике могу довести до неслагања политике између европских правила и прописа и домаће политике. Европска политика може да оспори циљеве националне политике, регулаторне стандарде, инструменте или технике које се користе.³⁵⁷ Пошто неслагање политика ствара адаптивне трошкове на домаћем нивоу, државе чланице настоје да „аплодују“ своју политику на европски ниво

³⁵⁴ Andrea Lenschow, „Europeanisation of public policy“, *op.cit.*, p. 60.

³⁵⁵ Tanja Börzel, „Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain“, *op.cit.*, pp. 573-96.

³⁵⁶ Claudio Radaelli, „The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research“, *op.cit.*, p. 117.

³⁵⁷ Tanja Börzel, „Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain“, *op.cit.*, pp. 573-96.

како би смањиле трошкове. Регулаторно такмичење произилази из ових напора, посебно међу моћним државама чланицама. Ипак, с обзиром да је мало вероватно да иста група земаља успева већину времена у „аплоудовању“ својих преференција на европски ниво, ово такмичење доводи до регулаторног „крпљења“ правила и прописа на нибоу ЕУ, следећи веома разноврстан образац политике, приступ решавању проблема. Ова регулаторна „крпењача“, производи значајна неслагања, за све оне државе чланице које нису успеле да „аплодују“ своје преференције па самим тим, морају да промене своју политику. Као резултат тога, све земље чланице - укључујући велику тројку, Велика Британија, Француска и Немачка - суочавају се са значајним, мада различитим степенима адаптивног притиска када треба да преузму односно, „даунлодују“ европске политике.³⁵⁸

Други тип неслагања и адаптивног притиска је институционално неслагање. Европеизација може изазвати институционално неслагање, оспоравајући домаћа правила и процедуре. Институционално неслагање је мање директно него неслагање политике. Иако може довести до великог адаптивног притиска, његови ефекти су дугорочни и постепени.

Објашњење обезбеђује Тања Борзел и оно је засновано на идеји адаптивног притиска.³⁵⁹ Основна теза је да се европеизација дешава само ако постоји одступање, неспојивост или неслагање између институционалних процеса и политика на европском нивоу и на домаћем нивоу. Однос између адаптивног притиска и промене домаћих структура и политика, није праволинијски. Када је адаптивни притисак мали, пошто је садржај политике ЕУ већ присутан у држави чланици, нема потребе да се мењају домаће институције. Једноставно речено, постоји добар *fit* између националних политика и политика ЕУ. Са друге стране, када је растојање између политике ЕУ и националне политике велико, државе чланице ће тешко успети да усвоје европске политике. Степен промене ће бити висок када адаптивни притисак падне између ове две крајности. Домаће

³⁵⁸ Tanja Börzel, „Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization“, *Journal of Common Market Studies*, Blackwell publishing, Vol.40, No.2, 2002, p. 196.

³⁵⁹ Tanja Börzel, „Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain“, *op.cit.*, pp. 573-596.

институције преламају европеизацију кроз пружање доминантне стратегије у случају неслагања између ЕУ и држава чланица.³⁶⁰ Резултат је да утицај европеизације зависи највише од институционалних фактора.

Појам „доброг слагања“ - *goodness of fit* захтева даља истраживања. Метафора „*fit*“ покрива доста широк спектар елемената. Држава може имати лоше или добро слагање због развијених, односно, лоших административних структура, корпоративног или плуралистичког стила одлучивања, централизације тј. децентрализације власти.³⁶¹ Адаптивни притисак не представља најбоље образложење за то како државе реагују на европеизацију. Држава може бити под јаким адаптивним притиском, али ипак може да спроведе европску политику без превише проблема. Уколико се институционални вето налази у рукама оних играча који се противе европској политици, то може учинити европеизацију проблематичном, чак и у случају нижег адаптивног притиска.

Радаели указује на две главне врсте импулса са нивоа ЕУ који могу имати утицај на домаће актере и структуре - „притисак и потенцијал за употребу“.³⁶² Најчешће изучавање европеизације почиње идејом притиска, у коме су извесни захтеви формулисани на европском нивоу уз очекивање да су у складу са поступцима домаћих актера. Димензија „употребе“ европеизације говори нам да ЕУ није само хијерархијска машина за производњу правила, већ и испреплитан систем управљања.

Борзел и Рис, ослањајући се на нео-институционалне приступе, идентификовали су два главна коридора у које се могу груписати домаћи процеси адаптације - рационалистичка и конструктивистичка објашњења. Рационалистичка објашњења претпостављају да актери имају непроменљиви скуп преференција и циљну оријентисаност. На институције се гледа као на спољна ограничења. Промена институција зависи од односа између трошкова адаптације и користи које се могу остварити.³⁶³ Конструктивисти претпостављају да се актери руководе

³⁶⁰ *Ibid.*, p. 574.

³⁶¹ *Ibid.*, p. 576.

³⁶² Claudio M. Radaelli, „Europeanisation: Solution or problem?“, *op.cit.*, p. 11.

³⁶³ Tanja Börzel, Thomas Risse, „When Europe hits home. Europeanization and domestic change“, *op.cit.*, p. 5.

колективним нормама, заједничким вредностима и схватањима. Институције тако подразумевају норме, вредности и структуре значења које уобличавају понашања актера.

Книл и Лемкул се баве објашњавањем улоге структуре, и њихово објашњење се граничи са институционалистичким објашњењима да се институције доживљавају као препрека за промене.³⁶⁴ Они наводе да, како би изазвале било какве ефекте на домаћем нивоу, европске политике морају представљати изазов за домаће структуре, односно актере. Успешни ефекти европеизације очекују се у случајевима умереног „*goodness of fit*“, где се захтеви ЕУ апсорбују или смештају без измена постојеће институционалне структуре. Ова хипотеза се заснива на тврдњи да европеизација делује као одозго на доле процес, намећући конкретне притиске за националну адаптацију.

Присуство вето играча ограничава способност институција да производе промене. Херитије и њени сарадници ставили су акценат на неформалне вето играче. На пример, у политици приватизације и либерализације, групе за притисак могу представљати озбиљне препреке. Руководство може бити интегрисано или фрагментарно. Када је руководство интегрисано, тада је и број вето играча низак. У другој крајности, фрагментирано руководство са јаким секторским вето играчима, чине промене индуковане утицајем ЕУ мање вероватним. Европеизација ће имати велики утицај (у смислу промене политике), под условима средње развијених институционалних капацитета.³⁶⁵ Институционални капацитет да се производе промене је неопходан услов али то није довољно. Присуство или одсуство промене зависи од више специфичних варијабли на нивоу структуре политике. Утицај европских јавних политика зависи од тога да ли је земља већ укључена у процес реформе или не. На пример, одређене политике либерализације у ЕУ су ухватиле неке земље неспремне док су други, пре свега

³⁶⁴ Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl „The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms“, *European Journal of Political Research*, John Wiley & Sons Ltd., Vol.41, No.2, 2002, pp. 255–280.

³⁶⁵ Adrienne Héritier, Christoph Knill, „Differential Responses to European Policies: A Comparison“ in: Adrienne Héritier, Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, Dieter Kerwer, Michael Teutsch, Anne-Cécile Douillet, (eds.), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, MD Rowman and Littlefield, Lanham, 2001, pp. 257-294.

Велика Британија, већ били на путу дерегулације и приватизације. Дакле, анализу ефеката европских јавних политика на националне политике треба спровести паралелно са истрагом унутрашњих процеса.

Постоје два услова за домаће промене као одговор на европеизацију. Прво, европеизација мора да буде неугодна јер мора постојати неки степен неслагања или неслаганости између процеса на европском нивоу, политике и институција, и процеса, политика и институција на домаћем нивоу. Степен слагања или неслагања доводи до адаптивног притиска, што представља неопходан али не и довољан услов за домаће промене. Други услов је да различити фактори, било да су то актери, или институције, одговарају на адаптивни притисак па тако долази до промене. Адаптивни процеси у одговору на европеизацију објашњавају се на два начина. Овде говоримо о два варијанта новог институционализма - рационални избор и социолошки (или конструктивистички) институционализам.³⁶⁶ Из перспективе рационализма, неслагање између европских и домаћих процеса, политика и институција, даје друштвеним и политичким актерима нове могућности и ограничења. Без обзира да ли такве промене у политичким структурама доводе до домаће прерасподеле власти, од капацитета актера зависи да ли ће искористити ове могућности и избећи ограничења. Два фактора утичу на капацитете актера:

- Вето тачке које се налазе у оквиру институционалних структура једне земље могу ефикасно да оснаже актере са различитим интересима да се одупру притисцима који проистичу из европеизације.
- Формалне институције могу опремити актере материјалним и осталим средствима да искористе нове могућности, што доводи до веће вероватноће да ће доћи до промена.³⁶⁷

Логика рационалистичког институционализма указује на то да европеизација доводи до домаће промене кроз оснаживање актера што проистиче из прерасподеле средстава на домаћем нивоу.

³⁶⁶ Claudio Radaelli, „The Europeanization of Public Policy“, *op.cit.*, p. 46.

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 48.

Социолошка перспектива наглашава логику сврсисходности³⁶⁸ и убеђивања. Европске политике, норме и колективна схватања врше адаптивни притисак на процесе на домаћем нивоу, будући да се често не поклапају са домаћим нормама и схватањима. Два фактора утичу на могући степен промена:

- Промена агената који мобилишу у домаћем окружењу и убеђују друге да редефинишу своје интересе и идентитете.
- Политичка култура и друге неформалне институције које су погодне за изградњу консензуса.³⁶⁹

Социолошки институционализам сугерише да европеизација доводи до домаће промене кроз социјализацију и процес колективног учења, што резултира интернализацијом норми и развојем нових идентитета. Две логике промена међусобно се не искључују. Оне се често јављају истовремено или карактеришу различите фазе у процесу адаптивне промене.

Европеизација је двосмерни процес. Она подразумева bottom-up и top-down димензију. Прва наглашава еволуцију европских институција кроз сет норми, правила и праксе, док се друга односи на утицај институција на политичке структуре и процесе у државама чланицама. Истраживачи европеизације углавном су се бавили bottom-up димензијом, истражујући динамику и потенцијалне исходе процеса изградња европских институција. Она се фокусира на начине на које владе држава чланица обликују исходе европских политика и прилагођавају се њима. Национални руководиоци настоје да умање трошкове које примена европских норми и правила може наметнути бирачима. Због тога, они имају општи подстицај да поставе своје домаће политике на европски ниво. Што је веће слагање између европских и домаћих политика, мањи су трошкови имплементације на националном нивоу.³⁷⁰

³⁶⁸ Tanja Börzel, Thomas Risse, „Conceptualising the domestic impact of Europe“, in: Kevin Featherstone, Claudio Radaelli, (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 58.

³⁶⁹ *Ibid.*, p. 59.

³⁷⁰ Tanja Börzel, „Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization“, *op.cit.*, p. 194.

Један од начина повезивања bottom-up и top-down димензије европеизације јесте да се фокусира на улогу влада држава чланица у растућој и опадајућој фази европског политичког процеса. Државе чланице настоје да обликују процес креирања европских политика у складу са својим интересима и институционалним традицијама. Истовремено, оне морају да прилагоде своје институције европском законодавству.³⁷¹ Европски политички процеси могу да буду замишљени као реципрочни однос између политичких преговора на домаћем и на европском нивоу. На домаћем нивоу, актери врше притисак своје националне извршиоце да наставе политику на европском нивоу која погодују њиховим интересима. На европском нивоу, владе држава чланица се залажу за европске политике који задовољавају домаће притиске, док минимизирају њихове неповољне последице на домаћем нивоу. Игра на два нивоа обезбеђују везу између растуће (одлучивања) и опадајуће (имплементација) фазе европског политичког процеса. Осим ревизија Оснивачких уговора, европске одлуке су правно обавезујуће за државе чланице, и стога не захтевају ратификацију на домаћем нивоу. Ипак, док се регулативе директно примењују, национални парламенти морају пренети директиве у домаће законодавство. Осим тога, и регулативе и директиве треба да се практично примењују и спроводе. Проблеми са европским политикама, често настају када економски и друштвени актери, нису спремни да сnose терет имплементације.³⁷² Ефикасна стратегија максимизира користи и минимизира трошкове примене европске политике.

5.3.1. Европеизација еколошке политике у државама чланицама

Свака област јавне политике пада под утицај европских политика. Европска политика не долази из ведрa неба, већ произилази из процеса преговарања. Владе држава чланица су у средишту овог процеса: било да је то директно када седе за преговарачким столом или помоћу одређивања услова под којима се власт делегира наднационалним телима попут Комисије или Суда правде.

³⁷¹ *Ibid.*, p. 195.

³⁷² Tanja Börzel, „Why there is no 'southern problem'. On environmental leaders and laggards in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol.7, No.1, 2000, pp. 141-162.

Европеизација јавне политике може имати различите облике. У принципу, она може да утиче на све основне елементе политичких процеса, као што су актери, ресурси и инструменти политике.³⁷³ Ова врста ефекта потенцијално има велике импликације, као што је поново балансирање моћи националних актера и креатора политике. Најзад, она утиче и на когнитивне и нормативне димензије. Промене когнитивних и нормативних оквира могу изазвати трансформативне ефекте у свим елементима политике. На пример, они могу да мењају тумачење политичке дилеме са којим се суочава одређена политичка партија.

Табела 5: Европеизација политика

Тип политике	Пример	Објашњење
Позитивна интеграција	Животна средина, пољопривредна политика, ЕМУ	„добро слагање“ (<i>goodness of fit</i>)
Негативна интеграција роба и услуга	Унутрашње тржиште (телекомуникације, електрична енергија)	Регулаторна конкурентност
Координација	ЗСБП, Политике отвореног модела координације (запошљавање, социјална инклузија, пензије)	Учење

Извор: Simon Bulmer, Claudio Radaelli, „The Europeanisation of National Policy“, *op.cit.*, p. 16.

³⁷³ Simon Bulmer, Claudio Radaelli, „The Europeanisation of National Policy“, in: Simon Bulmer, Christian Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 15.

Постоји три разлога за узимање еколошке политике као пример за европеизацију, два су теоријска, трећи је прагматичан. Прво, то је једно од најразвијених подручја ЕУ надлежности. Друго, национална еколошка политика била је већ релативно развијена када је ЕУ почела да развија своја овлашћења у области животне средине. На крају, већ је обављена велика количина посла у вези са спровођењем еколошке политике у националном контексту. Кроз историју европске еколошке политике, државе чланице су покушале да обликују европска правила како би осигурале да она буду у складу са њиховим националним приступима и праксом. У суштини, овај процес неминовно ствара случајеве институционалног неслагања када су европски захтеви у сукобу са начином на који државе традиционално организују своје послове животне средине односно структуру, стил и филозофију националне политике.³⁷⁴ Логична импликација је да активније државе могу предухитрити европеизацију извозом, upload-ом, или пројектовањем жељене националне политике на ниво ЕУ. На крају, уколико су (као што је често био случај са еколошки прогресивним државама попут Холандије и Немачке), европска правила заснована на основним карактеристикама националних правила, ниво неслагања ће вероватно бити низак, а степен европеизације одговарајуће слаб. Насупрот томе, наводи се да ће се доследно преузете европске политике, наћи под европским и домаћим притиском да се ускладе са њим. Постепено, акумулација неслагања ће на крају створити озбиљне проблеме у имплементацији, значајне политичке кризе и евентуално, нагле домаће трансформације.³⁷⁵ Они који обликују европске политике, настоје да обезбеде да су обе логике - европска и национална, што усклађеније, а они који преузимају политике, боре се да постигну такав ниво слагања. Генерално, што је веће неслагање, већа је вероватноћа домаћих промена.

Ниједна држава не може да буде савршено усклађена са захтевима наведеним у свакој директиви. У анализу треба укључити следеће варијабле: у којој мери су

³⁷⁴ Andrew Jordan, Duncan Liefferink, Jenny Fairbrass, „The Europeanization of national environmental policy: a comparative analysis“, in: John Barry, Brian Baxter, Richard Dunphy, (eds.), *Europe Globalisation and Sustainable Development*, Routledge, London, 2004, p. 133.

³⁷⁵ Thomas Risse, Maria Green Cowles, James Caporaso, „Europeanization and Domestic Change: Introduction“, *op.cit.*, p. 8.

карактеристике националне политике институционално укорене³⁷⁶; број „вето играча“ који могу да се појаве на домаћем нивоу³⁷⁷; присуство националних група за притисак које су способне и вољне да искористе неслагања.

Садржај политика може се поделити у три различита нивоа. Први се односи на прецизно одређивање политичких инструмената, нпр. ниво стандарда емисије или пореза, хемикалије укључене у сиве и црне листе. Други ниво обухвата инструменте или технике помоћу којих се циљеви политике могу постићи, нпр. директна регулација, фискални инструменти или добровољни споразуми. Трећи ниво обухвата укупне циљеве који воде политику. Ови циљеви функционишу у оквиру парадигме политике која одређује не само циљеве политике и врсте инструмената који се могу користити, већ и саму природу проблема са којима се носи.

Националне институционалне структуре варирају у распону од одељења, агенција, па све до координације мреже, смерница и начина рада. Културни аспекти националне структуре политике - норме и вредности повезани су са радом администрације³⁷⁸ и посматрају се посебно као стил политике.

Табела 6: Садржај еколошке политике у ЕУ-10

Држава чланица	Циљ	Инструменти	ЕУ ефекат
Аустрија	Заснован на извору	још увек углавном регулативе, али разни НЕПИС/процедурални инструменти	мало промене

³⁷⁶ Christoph Knill, Andrea Lenschow, „Introduction: New Approaches to Reach Effective Implementation Political Rhetoric or Sound Concepts?“ in: Christoph Knill, Andrea Lenschow, (eds.), *Implementing EU Environmental Policy-New Directions and Old Problems*, Manchester University Press, Manchester, 2000, pp. 3-8.

³⁷⁷ Markus Haverland, „National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points“, *Journal of Public Policy*, Cambridge Journals, Vol.20, No.1, 2000, pp. 83-103.

³⁷⁸ Simon Bulmer, Martin Burch, „The Europeanisation of Central Government: The UK and Germany in Historical Institutional Perspective“, in: Gerald Schneider, Mark Aspinwall, (eds.), *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester University Press, Manchester, 2001, pp. 73-96.

Финска	У већој мери заснован на извору	још увек углавном регулативе, али неки НЕПИС	рестриктивнији стандарди
Француска	У већој мери заснован на извору	још увек углавном регулације, али различити НЕПИС	рестриктивнији стандарди
Немачка	Претежно заснован на извору	још увек углавном регулације, али различите НЕПИС / процедурални инструменти	мала укупна промена
Грчка	У већој мери заснован на извору	више регулације али и више процедуралних инструмената	значајно строжији стандарди
Република Ирска	Више заснован на извору	више регулативе, али неколико НЕПИС	рестриктивнији стандарди (али проблеми имплементације)
Холандија	Претежно заснован на извору	још увек углавном регулације, али неколико НЕПИС	мала укупна промена
Шпанија	Више заснован на извору	још увек углавном регулације, али различити НЕПИС / процедурални инструменти	значајно строжији стандарди
Шведска	Претежно заснован на извору	још увек углавном регулације, али више процедурални инструменти	мала укупна промена

Велика Британија	Више заснован на извору	махом регулације, али и неки НЕПИС	рестриктивнији стандарди
-------------------------	-------------------------	------------------------------------	--------------------------

Извор: Andrew Jordan, Duncan Liefferink, Jenny Fairbrass, „The Europeanization of national environmental policy: a comparative analysis“, *op.cit.*, p. 137.

ЕУ је утицала на неки од аспеката садржаја политике у свих анализираних 10 држава, чак и еколошких лидера, као што су Немачка, Шведска и Холандија. Земље попут Велике Британије, Финске, Француске и Грчке, морале су да прилагоде своје домаће аранжмане који су садржали релативно мало стандарда за емисије. ЕУ је увела и потпуно нове инструменте у неким земљама (нпр. стандарди квалитета ваздуха за SO₂, NO₂, у многим државама чланицама, укључујући Холандију и Велику Британију). Такође, промењен је начин на који се примењују постојећи инструменти (нпр. употреба процене утицаја на животну средину у Шведској). Инструменти због којих највише долази до поремећаја су они који припадају новој генерацији - мање интервенционистички, „одоздо према горе“ инструменти, који се понекад називају „нови инструменти политике заштите животне средине“ (НЕПИС).³⁷⁹ ЕУ је увела потпуно нова питања политике у неким земљама. Најбољи примери су Ирска (управљање отпадом) и Шпанија (рибарство), ЕУ се борила да се укључи и заштита биодиверзитета која је била нова област за неколико држава чланица (Француска, Велика Британија, Шведска и Ирска).

Као и у случају садржаја политике, једна најочигледнијих тачака европеизације структуре еколошке политике је да је ЕУ утицала на поједине аспекте структуре политике у свих 10 земаља. Одмах је јасно да притисци политике проистичу из чланства и све државе да треба да развијају нове механизме координације еколошке политике. Они могу попримити облик одбора или мрежа на домаћем нивоу, чија је сврха да осигурају да национални преговарачи имају кохерентна гледишта или позицију у преговорима са ЕУ. Слично томе, већина држава створила је нове институционалне процедуре за консултовање са својим

³⁷⁹ Andrew Jordan, Duncan Liefferink, Jenny Fairbrass, „The Europeanization of national environmental policy: a comparative analysis“, *op.cit.*, p. 138.

националним парламентима током трајања преговора по одређеном питању. Многе од њих су нове, али суштински представљају модификацију постојећих пракси. Међутим, постоји заједничка перцепција међу ауторима да су претежно техничка природа одлучивања из области животне средине и физичка удаљеност од Брисела и Стразбура, заправо разлози да се смањи увид националних парламената у креирање европске политике.³⁸⁰

Европеизација садржаја националне политике је знатно утицала на повећање обима посла у већини националних одељења за заштиту животне средине. У чвршће координираним националним системима (Велика Британија), европеизација је ојачала положај министарстава за животну средину у односу са сродним службама.³⁸¹ Поред тога, европеизација је помогла да се централизује преношење одговорности у руке одељења централне владе (Велика Британија) или техничких агенција (Шведска), на рачун суб-националних тела за контролу загађења локалних или регионалних власти (Немачка). Коначно, европеизација повећава могућности за еколошке НВО. Победници у сектору животне средине су национална одељења за заштиту животне средине, суб-националне техничке агенције (Француска и Шведска) и групе за притисак. Главни губитници су национални парламенти, који су далеко од креирања политике.

У оштром контрасту са садржајем националних политика, национални стил политике изгледа да се није много променио под утицајем ЕУ. У целини, доминантан стил остаје консенсуални, али је постао проактиван у великом броју држава чланица. Ово последње углавном се ограничава на неке лидере као што су Немачка, Холандија, Шведска и Француска. У основи реактивни стил, примећен је код Грчке, Шпаније, Ирске и Велике Британије. То је интересантно јер је циљ европске еколошке политике да се спрече еколошки проблеми пре него што се појаве и постану озбиљни и да се промовишу јавне консултације и учешће јавности.

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 139.

³⁸¹ Andrew Jordan, „National Environmental Ministries: Managers or Ciphers of European Union Environmental Policy“, *Public Administration*, John Wiley & Sons Ltd, Vol.79, No.3, 2001, pp. 643-663.

Ефекат ЕУ на садржај политике изгледа да је најдубљи, док су структуре и стил политике, много мање погођени. Велика промена машинерија владе настала је због домаћих и не само захтева заштите животне средине већ и политичких захтева. Коначно, веома је тешко анализирати европеизацију стила политике, с обзиром на тешкоће да се рашчлане ЕУ ефекти од многих других узрочних фактора.

Табела 7: Обрасци домаћег утицаја

	Прималац политика ЕУ	Стваралац политика ЕУ
Слабо европеизована	Аустрија, Француска, Финска	Холандија, Немачка, Шведска
Јако европеизована	Ирска, Грчка, Шпанија	Велика Британија

Извор: Andrew Jordan, Duncan Liefferink, Jenny Fairbrass, „The Europeanization of national environmental policy: a comparative analysis“, *op.cit.*, p. 145.

Када се државе прилагоде спољном притиску подешавањем аранжмана домаће политике, онда се догађа европеизација. Дисконтинуитет или неслагање између онога што ЕУ захтева и већ постојећих аранжмана националне политике, мора да буде неопходан (мада није довољан) услов за европеизацију. Ако је ово гледиште исправно, која додатна варијабла може предвидети да ли до промена заиста долази или не? Једна од варијабли националних промена представља ниво домаће политичке подршке за заштиту животне средине. Важна променљива је присуство актера који су довољно добро мотивисани да искористе свако неслагање између европске и националне политике. Ниво неслагања између европских и националних политика даје грубу прогнозу укупног нивоа европеизације. Постоје дубоко европеизирани државе као што су Шпанија, Грчка и Ирска које настављају да „даунлодују“ политику са ЕУ нивоа, односно, показују мало воље да „аплодују“ моделе националне политике на ниво ЕУ. Истовремено, постоје слабо европеизирани државе попут Холандије и Шведске који настављају да гурају

проактиван став по питању еколошке политике.³⁸² Прва варијабла је унутрашња структура државе и број „вето тачака“. Ово сугерише да ће федерални систем доживети веће проблеме адаптације од централизованијих система јер постоји велики број препрека које треба превазићи.³⁸³ Следећа варијабла може бити национална друштвена подршка за заштиту животне средине и европске интеграције. Истраживачи попут Хаверланда тврде да велико неслагање и висок адаптивни притисак не морају нужно кулминирати у трансформацији националних система, ако постоје друге варијабле које модификују овај процес.³⁸⁴

Усклађивање је основни механизам ЕУ. То је несумњиво важан механизам који ЕУ користи да обезбеди националну промену и вероватну конвергенцију. Пошто се директивама наводе циљеви које треба остварити, али не и средства, усклађивање директно утиче на садржај политике. Емпиријска повезаност европеизације и конвергенције није сасвим јасна. У ствари, постојећа литература указује да нема аутоматске везе између њих. Може постојати конвергенција без европеизације. Али може такође бити европеизација без конвергенције. То се може десити када националне политике постану сличније једне другима због других фактора (нпр. културне или економске глобализације у општијем смислу, или билатералних ефеката учења).

Одговори држава чланица на европеизацију обликују се, пре свега, у зависности од њихове политике преференције и од њиховог акционог капацитета. Оба фактора су уско повезана са нивоом економског развоја, посебно у области регулаторне политике. Високо индустријализоване државе развиле су строге прописе које желе да наметну на европском нивоу. Мање развијене државе, с друге стране, немају нити прописе, нити капацитет за наметање. Оне желе да одрже нижи ниво регулације.

³⁸² Andrew Jordan, Duncan Liefferink, Jenny Fairbrass, „The Europeanization of national environmental policy: a comparative analysis“, *op.cit.*, p. 146.

³⁸³ Andrew Jordan, Duncan Liefferink, *Environmental Policy in Europe: The Europeanization of national environmental policy*, Routledge, London, 2004, pp. 1-14.

³⁸⁴ Markus Haverland, „National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points“, *op.cit.*, p. 100.

Стратегије држава чланица у одговору на европеизацију могу се значајно разликовати. Три стратегије се издвајају: 1. они који постављају темпо, односно активно гурају политике на европском нивоу, што одражава предност државе чланице и смањење трошкова имплементације; 2. они који отежу, блокирају или одлажу скупе политике и 3. они који су неодлучни, односно нити гурају политику, нити покушавају да је блокирају на европском нивоу, али раде на изградњи тактичке коалиције и са онима који гурају и са онима који отежу.³⁸⁵ Коју стратегију држава чланица ће усвојити, зависи углавном од нивоа економског развоја.

Стратегија постављања темпа обухвата активно обликовање европске политике према домаћим преференцијама. У идеалном случају, домаћа политика се извози на европски ниво и накнадно је усвајају друге државе чланице. Ако је стратегија успешна, накнадно преузимање европске политике ствара незнатно проблема за државе које намећу темпо. У еколошкој политици, оне се називају лидери, пионири, претече. Немачка, Холандија и Данска, заједно са три државе - Аустрија, Шведска и Финска, које су се придружиле 1995. године, више пута су обликовале европску еколошку политику у складу са својим домаћим жељама и приоритетима. Ових шест земаља су индустријске државе које имају строге, високо диференциране прописе о загађењу животне средине. Лидери желе да добију повољне конкурентске услове за своје домаће индустрије и избегну еколошки дампинг. Немачке компаније су се у више наврата жалиле да морају више да улажу у мере заштите животне средине од било ког европског конкурента. Хемијске фирме су притисле немачку Владу да прошири свој трошкове животне средине путем строжијих европских закона који ће важити и за друге државе чланице.

Стратегија наметања темпа претпоставља и способност да их државе прогурају у европском процесу преговарања, веома често упркос опозицији других држава са израженим жељама опречних политика. Бити присутан у различитим мрежама које припремају и прате европски преговарачки процес, захтева знатно особље,

³⁸⁵ Tanja Börzel, „Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization“, *op.cit.*, p. 194.

стручност и информације, које државе чланице немају у истој мери. Немачко Министарство животне средине, на пример, броји око 900 запослених а савезна Агенција за заштиту животне има још 850 стручњака који раде на терену. Холандско језгро администрације животне средине запошљава око 1500 људи. Лидери животне средине могу да бирају различите начине постављања темпа у европским политикама. Лиферинк и Андерсен праве разлику између претходника, гуралица и гуралица које дају пример.³⁸⁶ Претходници попут Данске, фокусирају се на борбу против загађења, пре свега на националном нивоу. Европска правила су добродошла све док промовишу циљеве домаће политике. Гуралице, као Холандија и Немачка, истичу европску сарадњу у борби против спречавања загађења јер сматрају једностране мере недовољним. Гуралице које дају пример, попут Шведске, настоје да комбинују два приступа помоћу једностраних мера као средства за подстицање европске иницијативе. Домаћи ниво служи као огледно поље да се развију иновације у политици заштите животне средине које, ако успеју, постављају се на европски ниво где их усвајају друге државе чланице.

Стратегија одуговлачења или блокирања има за циљ да заустави или бар да задржи покушаје других држава чланица да поставе своје домаће политике на европски ниво. Отезање је ретко у стању да спречи потпуно скупе политике, има за циљ добијање неке накнаде у виду споредних плаћања или пакет аранжмана. Пошто је таква компензација често недовољна да се покрију трошкови, државе које примењују ову стратегију имају мањи ниво усклађености са европским законима. У еколошкој политици, они су због тога често означени као „они што касне - laggards“. Португалија, Грчка, Шпанија, Италија и Ирска су индустријски мање развијене. Оне нису вољне да прихвате строжије мере. Прво, мање захтевни прописи представљају конкурентску предност због нижих трошкова производње, док строги захтеви стављају тежак финансијски терет за индустрију и отежавају напоре да ухвати корак са развијеним земљама. Друго, строги европски стандарди не дају никакве нове продајне могућности. Осим тога, у циљу постизања усаглашености, компаније често морају да увозе технологију од лидера. Треће,

³⁸⁶ Duncan Liefferink, Mikael Skou Andersen, „Strategies of the green member states in EU environmental policy-making“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol.5, No.2, 1998, pp. 254-257.

ове државе имају посебно аверзију према трошковима заштите животне средине, повећање животног стандарда и запосленост су и даље најважнији приоритети у њиховој политичкој агенди. Четврто, пошто се свест о животној средини и еколошки активизам тек појављују у овим земљама, креатори политике осећају мањи притисак да предузму мере заштите животне средине и стекну мало подршке за спровођење скупе политике. Зелене партије и организације за заштиту животне средине имају мало бирачко тело. Коначно, изградња регулаторних структура је често чак и скупља од уградње европских политика у домаће аранжмане. Нове административне јединице, процедуре и технологије морају бити успостављене за практичну примену и спровођење европске политике. У циљу ефикасног праћења усклађености у сектору воде за пиће, за Шпанију, предвиђено је улагање од 52.9 милиона евра за потребно проширење и модернизацију њених националних мрежа за мониторинг.³⁸⁷

Они који касне суочавају се са двоструким недостатком у европском регулаторном такмичењу. Њихове контролне структуре су мање развијене, немају политику да је „аплодују“ на европски ниво. Чак и ако су имали такве политике, недостаје довољно активно особље, новац, стручност и технологија да се обликују европске политике. Они имају ограничен број службеника и стручњака. Уместо обликовања политике заштите животне средине, они који касне, често опонашају политику решења од високих регулисаних земљама, као што је Каталонија урадила када је по узору на немачко законодавство формирала свој систем управљања отпадом. Они који касне су преузимаоци, а не креатори политике.³⁸⁸

Пошто они који касне немају ни подстицај ни капацитет да погурају или подрже строге европске мере, они покушавају да блокирају или одуговлаче, надајући се барем добијању привремених изузећа (одступања), новчане накнаде (плаћања) или концесије у другим областима (тзв. пакет аранжмани). На пример, јужне државе енергично се противе Директиви о великим постројењима за сагоревање, тврдећи да ће им бити тешко да испуне строге стандарде ЕУ. Финансијска помоћ

³⁸⁷ Tanja Börzel, „Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization“, *op.cit.*, p. 204.

³⁸⁸ *Ibid.*, p. 205.

одобрава им се кроз кохезиони фонд и друге европске финансијске програме. Програми могу да покрију до 50% трошкова имплементације.

Стратегија неодлучности је амбивалентна стратегија, која за циљ нема нити покретање или промовисање специфичних политика на европском нивоу, нити спречавање покушаја других да то учине. Уместо тога, они имају тенденцију да држе неутралну позицију, или да изграде коалиције са лидерима или онима који касне, у зависности од специфичне области. У еколошкој политици, Белгија, Француска, Ирска, Италија, Луксембург, и донекле Велика Британија, налазе се између лидера и оних који касне.³⁸⁹ Они не деле снажан подстицај за „аплоуд“, нити имају увек капацитете да то учине. Њихов ниво заштите животне средине налази се између првих и других. Као резултат, они предвиђају мање трошкова у преузимању европске политике. Истовремено, њихове индустрије не морају да стекну конкурентску предност. Француски регулаторни оквир мање је кохерентан и меша елементе немачког приступа команде и контроле са британским стилем коришћења флексибилних стандарда. Они који су неодлучни не могу да се надају да ће постићи добре резултате у оним политикама које нису у стању да испоруче на домаћем нивоу због својих ограничених капацитета. Пребацујући кривицу на Брисел, владе настоје да превазиђу парализу у одлучивању тврдећи да су биле прегласане. Бацање кривице на Брисел, догађа се у државама чланицама са лошим капацитетом, али са високом подршком јавности за европске интеграције, као што су Италија или Белгија. Оне могу да избегну скупе европске политике једноставним неспровођењем, пре него предводећи опозицију у процесу одлучивања. Италија, Белгија и Луксембург слажу се са европским политикама иако знају да немају довољно капацитета да их спроводе ефикасно. Зато не изненађује записник о имплементацији по коме они који су неодлучни ближи су онима који касне него лидерима, а у случају Белгије и Италије ситуација је још гора.³⁹⁰

³⁸⁹ Duncan Liefverink, Mikael Skou Andersen, „Strategies of the green member states in EU environmental policy-making“, *op.cit.*, p. 268.

³⁹⁰ Ida J. Koppen, „The Role of the European Court of Justice“, in: Andrew Jordan (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005, p. 73.

Европска еколошка политика представља регулаторно поље које укључује више других политика. Њена комплексна и обимна природа, ставља је у центар преиспитивања модела управљања. Избор традиционално легалистичког, хијерархијског стила политике са одговарајућим top-down регулаторним инструментима политике, и неуспеха да се систематски обухвати широк спектар друштвених актера у формулисању политике и имплементацији, заснован је на претпоставци несметане транспозиције циљева политике у политичку праксу.

Процес трансформације може се претпоставити као резултат узајамног дејства притиска трансформације (нужан услов), с једне стране, и пријемчивости (довољан услов). Ниво европског притиска зависи пре свега од институционализације и унутрашње конзистентности европског модела, обухвата јасну перцепцију проблема политике. Пријемчивост зависи од идеационих и институционалних фактора.³⁹¹

Као што Хелен Валас примећује европеизација и доместификација представљају двосмерну улицу у којој динамика зависи од односа између њих. Да би се ухватио повратни ефекат, морамо да разумемо како се европеизација „доместификује“, тј. уоквирује под утицајем домаћих институционалних и политичких фактора.³⁹² Булер дефинише европеизацију као ситуација у којој различита начини управљања на европском нивоу трансформишу аспекте унутрашње политике.³⁹³ Сходно томе, ниједна држава не може се нада да ће бити савршено и доследно усклађена са захтевима ЕУ. Иако Комисија често заснива своје предлоге на већ установљеним националним праксама, увек ће бити неслагања.³⁹⁴ Кеохан и Нај називају ова два процеса „интернационализацијом домаће политике“ (outside in) и „доместикацијом међународне политике“ (inside out).³⁹⁵ Већина литературе о

³⁹¹ Andrea Lenschow, „Transformation in European Environmental Governance“, in: Beate Kohler-Koch, Rainer Eising, (eds.), *The transformation of governance in the European Union*, Routledge, London, New York, 2005, p. 40.

³⁹² Helen Wallace, „Europeanization and globalization“, *New Political Economy*, Taylor & Francis, Vol.5, No.3, 2000, p. 369.

³⁹³ Jim Buller, Andrew Gamble, „Conceptualising Europeanisation“, *Public Policy and Administration*, Sage publications, Vol.17, No.2, 2002, p. 17.

³⁹⁴ Andrew Jordan, *The Europeanization of British Environmental Policy-A Departmental Perspective*, Palgrave Macmillan, London, 2002, p. 5.

³⁹⁵ Robert Keohane, Joseph. Nye, *Transnational Relations and World Politics*, MA Harvard University Press, Cambridge, 1972, p. 376.

домаћем утицају европеизације тежи да анализира исходе домаћих промена у смислу вероватноће конвергенције политика и институција међу државама чланицама. Под политиком конвергенције подразумева се: конвергенција у исходу (што је једнако поштовању закона ЕУ) или конвергенција у процесима и инструментима политике. Нема доказа да домаће институционалне промене значе свеобухватно одбацивање националних управних стилова, правне културе, друштвених односа, или колективних идентитета. Француска није одбацила свој национални идентитет приликом усвајања европског. Традиционалне тензије између шпанских региона и централне владе нису нестале као резултат више кооперативних аранжмана у територијалним питањима.³⁹⁶ Неслагања, адаптивни притисци и домаћи одговори на европеизацију, нису статички феномени. Процес европеизације се стално креће.

Непоштовање или неуспех имплементације ће се десити само када не постоји домаћа мобилизација која директно или посредно, преко Комисије и Суда, успева да натера власт да поштује прописе и поред неслагања политике. Домаћи притисак може потицати од политичких странака, еколошких организација - јавног мњења и пословних и индустријских група. Борзел има хипотезу да што је „већи притисак за адаптацију и нижи ниво домаће мобилизације, већа је вероватноћа да ће доћи до несагласности.“³⁹⁷

Политика неслагања у комбинацији са домаћом мобилизацијом, еколошким групама, а у неким случајевима и локалним општинама, политичким партијама и синдикатима, довела би до тога да Шпанија буде више усклађена са Директивом о приступу јавности и Директивом о стратешкој процени утицаја. Домаћа мобилизација може да ради на два начина: неспремне владе могу бити гурнуте у складу са европским захтевима али владе које су спремне да мењају своју политику у циљу усклађивања са европским директивама могу бити блокиране код домаће опозиције која фаворизује постојећи статус. Ова блокада је посебно

³⁹⁶ Tanja Börzel, „When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe“, *op.cit.*, p. 9.

³⁹⁷ Tanja Börzel, „Why there is no 'southern problem': On environmental leaders and laggards in the European Union“, *op.cit.*, pp. 148-149.

ефикасна у земљама које имају изражене институционалне вето играче, као што је други дом парламента.

Трансфер политика се најбоље може описати као „процес којим се знање о политици, административни аранжмани, институције и идеје у једном политичком систему (прошлости или садашњости), користе у изради политика, административних аранжмана, институција и идеја у другом политичком систему“.³⁹⁸ Пренос политика није ограничен само на имитирање политике других земаља, него може укључивати промене у садржају политика. Постоје четири степена преноса: 1) копирање (директан пренос); 2) емулација (пренос идеја иза програма); 3) комбинација (смеша различитих политика); 4) инспирација (коначна политика се не ослања на оригинал). Пренос представља процес који може да доведе до политике конвергенције, која се може дефинисати као „свако повећање сличности између једне или више карактеристика одређене политике (циљеви политике, инструменти политике), преко одређеног скупа политичких надлежности (наднационалне институције, државе, региони, локалне власти) у одређеном временском периоду“.³⁹⁹

Постоји широк консензус о дефиницији политике конвергенције као „тенденција политика да расте више сличних, у облику, структури, процесима и перформансама“.⁴⁰⁰ Еколошка политика представља поље у коме треба да буде нарочито изражена конвергенција. С једне стране, анализира се степен до којег политике конвергирају док се са друге, посматрају конкретни параметри ових политика тј. ниво примењених стандарда.⁴⁰¹

Домаће институционалне импликације више су него врста политике одговорне за успех имплементације. Регулаторна политика ЕУ ставља националне

³⁹⁸ David Dolowitz, David Marsh, „Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature“,

Political Studies, John Wiley & Sons, Vol. 44, No.2, 1996, p. 344.

³⁹⁹ Katharina Holzinger, Christoph Knill, „Causes and conditions of cross-national policy convergence“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No.5, Taylor & Francis Group, 2005, p. 768.

⁴⁰⁰ Katharina Holzinger, Christoph Knill, *Environmental Policy Convergence in Europe The Impact of International Institutions and Trade*, Cambridge University press, Cambridge, 2008, p. 8

⁴⁰¹ Katharina Holzinger, Christoph Knill, Thomas Sommerer, *Is There Convergence of National Environmental Policies? An Analysis of Policy Outputs in 24 OECD Countries*, *Environmental Politics*, Vol.20, No.1,2011, pp. 20-41.

администрације на централну позорницу као актере који су одговорни за имплементацију. У области еколошке политике, тренутно смо сведоци све већих разлика широм Европе. Доминантан хијерархијски и регулаторни приступ допуњује се мекшим и флексибилнијим режимима који се ослањају на снагу економских подстицаја или учење. Прескриптивно управљање, дефинисано је као обавезујући европски закони који остављају мало или нимало дискреционог права националним имплементаторима.⁴⁰² На први поглед концепт може изгледати чудно с обзиром на то да такав пропис зависи од тога да се држава чланица слаже са њиховом обавезујућом снагом. Доловиц и Марш су назвали ову карактеристику креирања европских јавних политика као „договорени трансфер правила која имају могућност кажњавања“.⁴⁰³

Прескриптивне регулаторне политике су склоне да имају утицај на институције пошто законодавство ЕУ често дефинише процедуралне обавезе и претпоставља настанак нових организационих структура. На пример, пропис може позвати на стварање нових организација (регулаторних агенција) или централизацију регулаторних процеса (наметање обавезе извештавања на централном органу). У еколошкој политици још увек је јасна доминација прескриптивног приступа команде и контроле.

У пољу европског еколошког процесног законодавства, домаће институционалне импликације су најочигледније. Директива о слободи приступа информацијама о животној средини може да послужи као пример. Ова директива има за циљ да осигура слободан приступ информацијама о животној средини који треба да омогуће државни органи. Она прописује ближе услове како би таква информација била доступна, укључујући и жалбене поступке против одбијања да се пруже информације, накнаде за пружање информација и изузећа. Ови детаљни процедурални рецепти утичу посебно на националне обрасце административног интересног посредовања, захтевајући више отворен и транспарентан стил еколошке регулативе са различитим интересима који имају једнаке друштвене

⁴⁰² Christoph Knill, Andrea Lenschow, „Compliance, Communication and Competition: Patterns of EU Environmental Policy Making and Their Impact on Policy Convergence“, *European Environment*, Vol.15, No.2, John Wiley and Sons, 2000, pp. 114–128.

⁴⁰³ David Dolowitz, David Marsh, „Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making“, *Governance*, Vol.13, No.1, Blackwell Publishers, 2000, pp. 5-24.

могућности за приступ административном доношењу одлука. Они значајно смањују могућности за тајним и затвореним обрасцима интеракције између регулаторних органа и регулисане индустрије који је некада био распрострањен у многим државама чланицама.

Два дешавања могу се разликовати у домену управљања животном средином: појава оквирних закона и економских инструмената. Ослањање на оквирне законе, који дефинишу правно обавезујуће циљеве које треба постићи од стране држава чланица, али остављају широку дискрецију у погледу избора инструмената и институционалних аранжмана, представља намерни покушај да се избегну потенцијалне некомпатибилности захтева ЕУ са националним институцијама. Овај приступ је реализован, на пример, са Оквирном директивом из 1996. о квалитету ваздуха. Поред спецификације стандарда квалитета ваздуха, овај приступ садржи јасно наведене информације неопходне у случају кршења стандарда.

Конкуренција између националних регулаторних система је много израженија са тзв. економским инструментима, као што су порези или емисије. Увођењем еколошке таксе или дозвола за трговање, субвенција, загађивач не само да сноси трошкове избегавања загађења животне средине у одређеном року (обично неког техничког уређаја), већ и трошкове резидуалног загађења. У случају интервенционистичких инструмената (еколошки стандарди), загађивач сноси само трошкове за избегавања загађења животне средине онолико колико је стандардни захтев. Примена и дизајн економских инструмената на европском нивоу подразумева много јаче конкурентне ефекте између националних регулаторних система него што је то случај са прескриптивним управљањем због чињенице да се подстицаји за смањење загађења не заустављају на нивоу одређених регулаторних стандарда. Међутим, иако се увођење економских инструмената у политици ЕУ животне средине стално заговара, то се тешко одражава у политичким мерама. Планирано увођење пореза на CO₂ пропало је у раним 90-им због отпора земаља чланица. Једино се приступ за увођење економских инструмената појављује у мерама усвојеним 2003. године за примену

Кјото протокола стварајући тржиште ЕУ за емисије CO₂, користећи дозволе за трговину.

Европска еколошка политика до сада углавном прати образац прескриптивног управљања. Овај развој подудара се не само са ограниченим институционалним променама у националним регулаторним аранжманима и ниским степеном транснационалне конвергенције, већ се поклапа са далекосежним проблемом имплементационог дефицита, проблема који је у директној вези са одговором на захтеве ЕУ на домаћем нивоу.

5.4. Процес приступања и политика проширења

Проширење Европске уније представља кључни политички процес, како за ЕУ, тако и за међународне односе. Док је проширење било спорадичан догађај у историји ЕУ, крај Хладног рата драматично му је повећао значај и постао је стална тема на европском дневном реду. Три чланице Европске зоне слободне трговине (ЕФТА) придружиле су се 1995. године (Аустрија, Шведска, Финска). Осам европских земаља Централне и Источне Европе (ЦИЕ) - Чешка, Естонија, Мађарска, Пољска, Летонија, Литванија, Словенија, Словачка, плус Кипар и Малта, приступило је у мају 2004. године, док су Бугарска и Румунија 2007. постале чланице. ЕУ је потврдила перспективу чланства земљама Западног Балкана, међу којима је Хрватска постала чланица 2013. године. ЕУ је прошла трансформацију од искључиво западно-европске организације у пан-европски центар гравитације. Европеизација или европејство појединих земаља мери се јачином институционалних односа са ЕУ и усвајањем њених организационих норми и правила. Проширење ЕУ има далекосежне последице, не само за политичко обликовање Европе, већ и за институционалну структуру ЕУ и њене јавне политике.

Проширење ЕУ дефинише се као процес постепеног и формалног хоризонталног институционализовања организационих правила и норми.⁴⁰⁴

⁴⁰⁴ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „The politics of EU enlargement“, in: Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier (eds.), *The Politics of European Union Enlargement-Theoretical approaches*, Routledge, London, 2005, p. 5.

Институционализација означава процес којим се акције и интеракције друштвених актера нормативно укрштају. Разлика између „хоризонталне“ и „вертикалне“ институционализације, одговара разлици између проширења и продубљења.⁴⁰⁵ Хоризонтална институционализација се одвија када се институције шире изван актуелних актера, односно, када група актера чије су акције и односи регулисани нормама организације, постаје већа. Организационо чланство и организационе норме су формално дефинисане. Међутим, организационе норме такође се шире неформално (дифузно) изван граница организације.

Проширење је најбоље конципирано као постепени процес који почиње пре, и наставља се после пријема нових чланова у организацију. Чак и у одсуству пуног чланства, спољни актери могу следити одређене организационе норме и правила. Не усклађују се чланови са организационим правилима само као резултат условљавања, него и због тога што су та правила садржана у формалним споразумима којима се ствара институционални однос који је мањи од пуноправног чланства, као што су споразуми о учествовању у одређеним политикама организације (на пример, Уговор о Европском економском простору (ЕЕП) или швајцарски уговори са ЕУ).⁴⁰⁶

Можемо разликовати четири димензије или аспекте проширења. Ове димензије могу бити означене као:

- политика државе која жели да постане чланица,
- политика проширења држава чланица и
- политика проширење ЕУ.

Још једна димензија је почела да добија већу пажњу тек недавно а то је утицај проширења, односно ефекти формалних аката хоризонталне институционализације.⁴⁰⁷ Док је истраживање о ЕФТА проширењу (1995.) концентрисано на димензију политике државе која жели да постане чланица,

⁴⁰⁵ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „The politics of EU enlargement“, *op.cit.*, p. 6.

⁴⁰⁶ Marc Cogen, *An Introduction to European Intergovernmental Organizations*, Ashgate, Farnham, 2015, p. 32.

⁴⁰⁷ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „The politics of EU enlargement“, *op.cit.*, p. 6.

студије источног проширења углавном анализирају политику ЕУ. Жеља земаља ЦИЕ да се придруже ЕУ појављује се у складу са конструктивистичким и рационалистичким очекивањима. Аргумент да државе желе чланство у ЕУ као део спољнополитичких циљева да се врате у Европу, мотивисан је жељом да се одбаци источни идентитет и добро се уклапа у конструктивистичке тврдње. Шимелфенинг указује да је степен до кога се државе ЦИЕ придржавају либералних демократских норми, у складу са њиховим захтевом за чланство.⁴⁰⁸ Према рационалистичким очекивањима, државе ЦИЕ могу очекивати да ће имати користи не само од потпуне економске интеграције у смислу приступа тржишту и подстицаја за директне стране инвестиције, већ и у погледу буџетских примања и гласа приликом одлучивања у ЕУ.

Однос између ЕУ и држава кандидата имао је три фазе: након 1989. године уследио је период трговинских споразума и програма помоћи што представља прву фазу; затим следи друга фаза коју карактерише стратегија претприступне помоћи која је почела са критеријумима из Копенхагена (1993.) а завршила се објављивањем ставова Комисије о кандидатима (Avis) 1997. године; и коначно, Приступно партнерство и преговори од 1998. до 2002. године.⁴⁰⁹ У трећој фази, преговори су почели у новембру 1998. године са пет земаља (Чешка, Естонија, Мађарска, Пољска и Словенија), док се осталих пет кандидата (Бугарска, Летонија, Литванија, Румунија и Словачка), на крају придружило преговорима у марту 2000. године. Сви кандидати су прошли кроз процес скенирања (screening) због процене усклађености законодавства са захтевима ЕУ. Државе кандидати завршиле су преговоре 2002. године.

У првој фази, односи су се променили из традиционалних односа трећих земаља заснованих на помоћи и трговинским уговорима ка перспективи чланства. ЕУ је створила програм помоћи PHARE 1989. године намењен за подршку првобитно Пољској и Мађарској после социјалистичке трансформације. Почетни фокус ЕУ

⁴⁰⁸ Frank Schimmelfennig, „The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union“, *International Organization*, Vol.55, No.1, The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology 2001, pp. 47–80.

⁴⁰⁹ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, Taylor & Francis Group, Vol.11, No.4, 2004, pp. 661-679.

био је на економској транзицији. Европски билатерални споразуми (Европа споразуми) од 1991. године па надаље, пружили су свеобухватан облик партнерства. Садржај Европа споразума представља скуп формално уређених трговинских односа, са мешовитим садржајем политичких и економских одредби. Европа споразуми су имали за циљ стварање зона слободне трговине и спровођење четири слободе јединственог тржишта. Ови споразуми направили су посебне захтеве за државе ЦИЕ кроз поглавља о трговини, конкуренцији, слободи кретања радника, као и успостављању и промету услуга. Трговинска поглавља су најобимнија, дајући распореде за уклањање трговинских баријера, укључујући и посебне протоколе о „осетљивим“ секторима (текстил, гвожђе, угаљ и челик) и комплексна ограничења пољопривредне трговине.

Услови обелодањени на Европском савету у Копенхагену 1993. године, замишљени су тако како би се смањио ризик да нови учесници постану политички нестабилни и да представљају економски терет за Унију. Копенхагеншки услови су затим допуњени формалним покретањем Претприступне стратегије на Европском савету у Есену 1994. године. Перспектива чланства, изазвала је свеобухватан приступ политике проширења у односу на претходна приступања. Стратегија уграђује раније споразуме и обавезе (преко Европа споразума и PHARE програма) и додаје неке нове елементе (Бела књига и Структурни дијалог). Перспектива чланства захтева да је кандидат остварио стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина, постојање функционалне тржишне економије, као и капацитет да се носи са притиском конкуренције и тржишним снагама унутар Уније.⁴¹⁰ Чланство претпоставља способност кандидата да преузме обавезе, укључујући поштовање политичких, економских и монетарних циљева Уније. Претприступна стратегија имала је снажан утицај на низ политичких процеса у Централној и Источној Европи. Брзина којом су земље кандидати испуљавали формалне аспекте европских захтева кроз Претприступну стратегију.

⁴¹⁰ Ulrich Sedelmeier, „Eastern enlargement: Risk, rationality and role-compliance“, in: Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier (eds.), *The Politics of European Union Enlargement-Theoretical approaches*, Routledge, London, 2005, p. 129.

У јулу 1997. године, почиње нова фаза када Комисија почиње да објављује Мишљења (или Avis на француском језику) о напретку кандидата у испуњавању копенхагенских критеријума. Ова Мишљења су јединствена у историји проширења ЕУ јер просуђују спремност кандидата за чланство у том тренутку. Мишљење покрива све услове из Копенхагена, ту су поглавља о политичким критеријумима, економским критеријумима, усвајање ЕУ законодавства и други аспекти који укључују способност кандидата да примени обавезе из будућег чланства. Мишљења су важан корак напред ка условљавању ЕУ из два разлога: као активна примена условљавања и као разрада економских услова. Мишљења пружају тумачење услова из Копенхагена који се разрађују кроз ставове Комисије. Поред тога, Мишљење је основа за приоритете који су детаљније покривени у приступним партнерствима. Она су били важан корак у изради европске агенде за државе ЦИЕ.⁴¹¹

Прва Приступна партнерства су представљена у марту 1998. године. Нова партнерства су затим објављена 1999. и касније су ажурирана 2000. и 2001. године. Приступна партнерства су замишљена тако да условљавање буде строжије. Она постављају циљеве за реформе политика кроз краткорочне и средњорочне приоритете. Кандидати су потом морали да припремају Националне програме за усвајање европског законодавства, који постављају рокове за испуњавање приоритета. Комисија управља Приступним партнерством, међутим, државе чланице инсистирале су да (на супрот оригиналном предлогу у Агенде 2000) то чини Савет. Садржај Приступних партнерстава покрива огроман спектар јавних политика, и поставља веома амбициозан програм за кандидате, с обзиром на њихове финансијске и административне ресурсе. У њима су уједињени сви захтеви ЕУ, покривајући не само законодавство ЕУ већ и друге политичке и економске услове.

Осам од десет кандидата завршило је преговоре о приступању у Копенхагену децембра 2002. године; Бугарска и Румунија завршиле су своје преговоре 2004. године. Пет земаља које су почеле преговоре 1998. године (Чешка, Естонија,

⁴¹¹ Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power-Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2006, p. 14.

Мађарска, Пољска и Словенија), достигле су солидан напредак од почетка, формирајући водећу групу у овом нетипичном маратону. Европски савет у Хелсинкију (децембар 1999. године) одлучио је да ЕУ треба да отвори преговоре са преосталим кандидатима током 2000. године. Ово је био изненађујућ исход јер су само Летонија, Литванија и Словачка имале добар напредак у редовним извештајима Комисије из тог времена. Један од разлога зашто је ЕУ била мотивисана да почне преговоре и са другом групом је искључиво политички - како би наградила ове земље због подршке НАТО операцијама на Косову у пролеће 1999. године.⁴¹² То је било необично да ЕУ користи политику приступања да постигне циљеве спољне политике. Румунија је постигла врло мало напретка, а њена економија је доста лоша али Унија је сматрала да је тешко изоставити само једног кандидата из преговора. ЕУ није се држала својих принципа спремности кандидата: Бугарска је морала да одреди датум за затварање нуклеарне електране Козлодуи, док је Румунија морала да реформише институције за државно старање о деци (сиротишта) и унапреди своју макроекономску ситуацију. Одлука да се подрже две државе које највише заостају у преговорима, мотивисана је политичким разлозима који нису везани директно за процес приступања.

До 2000. године, Годишњи извештаји Комисије о кандидатима показали су да осам од десет кандидата показује стални напредак ка испуњавању економских услова. Пет држава која су започеле преговоре 1998. године, постале су функционалне тржишне економије. ЕУ је могла да закључи преговоре крајем 2002. године јер су Летонија, Литванија и Словачка сустигле предводнике, упркос отпочињању преговора две године касније. Међутим, Бугарска и Румунија су заостајале, иако је Влада у Софији била успешнија за нијансу од оне у Букурешту. Након успешног завршетка преговора, свака држава чланица, национални парламенти и Европски парламент, морали су да одобре сваки споразум о приступању.

⁴¹² Vesselin Dimitrov, „Learning to Play the Game: Bulgaria's Relations with Multilateral Organisations“, *Southeast European Politics*, Vol.1, No.2, Open Society Institute, 2000, p. 105.

Од почетка источне политике проширења, било је недостатака у стратегији и кохерентности у приступу ЕУ, углавном због недостатка политичког вођства о томе како да се носи са последицама 1989. године када је ЕУ споро реаговала на завршетак Хладног рата и многе државе чланице нису били вољне да се посвете приступању пост-социјалистичке, Централне и Источне Европе.

Копенхагеншки критеријуми су се разликовали од традиционалног условљавања које користе међународне финансијске институције (ММФ и Светска банка). У случају ММФ-а и Светске банке, условљавање је, пре свега, везано за спровођење одређених економских политика, као што су структурно прилагођавање, а главна награда је финансијске природе. Насупрот томе, ЕУ захтеви у вези са државама ЦИЕ нису чинили само скуп услова да се достигну одређене предности, већ су представљали континуирани процес.⁴¹³ Веза између испуњавање посебних задатака и добијање посебних погодности била је мање јасна него у случају условљавања међународних финансијских институција јер су задаци били сложени и нису били подложни квантитативним циљевима.

„Политика проширења представља свеобухватну и композитну политику ЕУ (део је свих осталих политика Уније), представља дугорочни оквир за интеграцију држава које теже чланству, а састављена је од бројних инструмената, попут агенде проширења, претприступне стратегије, преговора о приступању, усклађивања законодавства, финансијске и техничке подршке у циљу стварања способности за преузимање обавеза које проистичу из чланства у ЕУ.“⁴¹⁴ Копенхагеншки критеријуми подразумевали су да кандидати морају да задовоље више стандарде него што је то случај са државама које су већ биле ЕУ чланице у том моменту. Очекивало се од ЦИЕ кандидата да испуне услове у потпуности, унапред, без изузетака. ЕУ је играла двоструку улогу у процесу пост-социјалистичке трансформације у Централној и Источној Европи: с једне стране, ЕУ је била донатор помоћи која је намењена да се користи као подршка посткомунистичкој трансформацији економије и друштва. Са друге стране, она је водила ове земље

⁴¹³ Bernard Steunenbergh, Antoaneta Dimitrova, „Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality“, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol.11, No.5, 2007, pp. 1-18.

⁴¹⁴ Тања Мишчевић, Придруживање ЕУ, ЕСПИ Институт, Београд, 2005, стр. 46-57.

према чланству, што је захтевало давање подстицаја и процену напретка ка одређеним моделима европских политика.

5.5. Европеизација јавних политика у процесу приступања

Нове државе чланице, биле су преузимаоци права, политика и праксе ЕУ, односно, имале су ограничене могућностима за аплодовање политика. Након добијања пуноправног чланства, овај образац је промењен, будући да су нове државе стекле могућност да учествују и у креирању јавних политика.

Кључне разлике у односу на претходне рунде проширења су: дужи временски период постепеног приближавања и адаптације, који је трајао око 15 година; много већи нагласак на усвајању и потпуној имплементацији законодавства пре приступања него што био случај 80-тих, када су се Грчка, Португалија и Шпанија придружиле; пажња је посвећена домаћим институционалним капацитетима за имплементацију; широко су дефинисани услови за чланство у виду критеријума из Копенхагена; стварање машинерије за праћење и процену напретка кандидата на њиховом путу ка испуњавању критеријума за приступање; и ослањање на условљавање.⁴¹⁵ Дискусије о европеизацији „источног стила“ имају тенденцију да се нагласе хијерархијски наметнути аспекти домаће адаптације, потпомогнути условљавањем.⁴¹⁶

Списку наведених разлика додаћемо и слабост институција у пост-социјалистичким државама - посебно оним које су тек настале након пада социјализма и постојање институционалних и политичких празнина, тако да европеизација подразумева не толико адаптацију, колико стварање нових актера, институција и политика. Владине административне институције и посебно, институције на централном нивоу власти, биле су највише погођене европеизацијом. Асиметрија моћи у току преговора о приступању између ЕУ и постојећих чланова, и кандидата, не мора нужно да значи да европеизација следи

⁴¹⁵ Heather Grabbe, „European Union Conditionality and the Acquis Communautaire“, *International Political Science Review*, SAGE Publications, Vol.23, No.3, 2002, pp. 249-268.

⁴¹⁶ Klaus H. Goetz, „The New Member States and the EU“, in: Simon Bulmer, Christian Lequesne (eds.), *Member States and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 259.

одозго надоле логику. Нема сумње да усвајање *acquis*-а има дубоке последице на широком спектру домаћих јавних политика у државама кандидатима.

Многи од феномена идентификованих у литератури о европеизацији могу се видети у Централној и Источној Европи али утицај ЕУ на кандидате имао је и додатну димензију условљавања. Три фактора дају основ за тврдњу да је процес приступања ЕУ погурао земље кандидате ка већој конвергенцији посебних модела политике.⁴¹⁷ Први фактор је отвореност утицају ЕУ због процеса пост-социјалистичке трансформације и слабости државне администрације. Државе ЦИЕ кретале су из различитих почетних тачака у смислу институционалног развоја, и празнина које је оставио пређашњи социјалистички систем. Кандидати нису почели као институционална табула раза.⁴¹⁸ Они су прошли кроз одбацивања законодавних оквира из доба социјализма и стварања нових оквира капиталистичке тржишне економије. Други фактор је ширина агенде ЕУ. ЦИЕ државе нису имали могућност изузећа из делова дневног реда, као што је Велика Британија изузета из социјалне повеље или из ЕМУ. Отуда су кандидати били посвећени конвергенцији максималистичкој верзији политика ЕУ. Трећи фактор је то што је програм економског управљања код ЦИЕ постао шири него код садашњих чланица кроз условљавање чланства. Условљеност приступања на тај начин је проширила домет утицаја ЕУ знатно дубље у домаће политике него што је учињено у државама чланицама, које су имале само обавезу да спроводе политику која произилази из обавезе чланства.⁴¹⁹

Концепт европеизације може се користити за испитивање ефеката које ЕУ има на јавне политике у земљама кандидатима. То нас доводи до различитих механизма европеизације јавних политика у државама ЦИЕ, оних који су слични механизмима у ЕУ-15 и они који су карактеристични за процес приступања. Степен европеизације јавних политика говори нам о релативној ефикасности

⁴¹⁷ Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power-Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, *op.cit.*, p. 42.

⁴¹⁸ Arend Lijphart, Beverly Crawford, „Explaining Political and Economic Change in Post-Communist Eastern Europe: Old Legacies, New Institutions, Hegemonic Norms and International Pressure“, *Comparative Political Studies*, SAGE Publications, Vol.28, 1995, pp. 171-199.

⁴¹⁹ Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power-Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, *op.cit.*, p. 44.

условљавања ЕУ у тој области, тако да европеизација може да се користи као аналитички оквир за тумачење утицаја условљавања на промене домаће политике. Студије о европеизацији држава ЦИЕ заснивају се на компаративној анализи политике и проучавању „различитих утицаја европских интеграција на домаће аранжмане и структуре“.⁴²⁰ Механизми европеизације баве се „hard трансфером“, односно како се преносе европска правила, процедуре и парадигме политике у ЦИЕ. Међутим, значај „soft трансфера“ – трансфера стилова, начина, заједничких веровања и норми је све очигледнији.⁴²¹ Европеизација је важна варијабла у процесима модернизације и пост-социјалистичке реформе, док интеракција између европеизације и процеса транзиције представља занимљиво поље за истраживање.

Механизми европеизације јавних политика који се могу наћи у литератури укључују принуду, миметизам (тј. мимикрија или имитација), нормативне притиске и когнитивну конвергенцију. Неколико студија наглашава степен институционалне компатибилности као кључни механизам европеизације. Институционална компатибилност није механизам по себи, већ је то интервенишућа променљива која утиче на то како механизми европеизације делују. Нагласак на институционалној компатибилности раније су оспорили Книл и Лемкул који су указали на значај утицаја неких политика на домаће структуре и веровања и очекивања домаћих актера.⁴²² Литература о европеизацији у западној Европи сугерише неколико потенцијалних ефеката до којих може доћи у земљама кандидатима. Прво, европеизација подразумева апсорпцију европских захтева, норми и логике у домаће политике, тако да разлика између европске и домаће политике нестаје.⁴²³ Друго, европеизација има ефекат оснаживања домаћих актера како би променили посебне политике (посебно макроекономске политике), као и да реформишу политичке институције. Треће, ЕУ има ефекат на стварања

⁴²⁰ Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization“, *op.cit.*, p. 10.

⁴²¹ Ulrich Sedelmeier, „Accommodation beyond self-interest: identity, policy paradigms, and the limits of a rationalist approach to EU policy towards central Europe“, *Politique européenne*, L'Harmattan, Vol.2, No.3, 2001, pp. 13-34.

⁴²² Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization“, *op.cit.*, p. 6.

⁴²³ Robert Ladrech, „Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France“, *op.cit.*, p. 70.

простора за нове иницијативе кроз изазивање институционалне адаптације која има сталне ефекте на процес креирања политике. ЕУ је у овом процесу показала више шаргарепе него штапова. Шаргарепа може бити веома ефикасна, што се види у томе да је потенцијално чланство пружио снажан подстицај за спровођење тешких реформи. Користећи условљавање, добровољна сарадња је од кључне важности, будући да је капацитет принуде који ЕУ поседује, доста ограничен. Као могућност санкција против „лоших кандидата“ у Централној и Источној Европи, ЕУ је имала на располагању могућност искључења државе из процеса приступања: кроз суспензију Европа споразума или програма помоћи.

Хедер Грабе користи шест концепата како би разјаснила процес европеизације у државама ЦИЕ. Ови концепти не објашњавају резултате, већ помажу у разумевању процеса и идентификовању интервенишућих варијабли. Ови концепти су извучени из неколико различитих теоријских области: упоредна политика (трансфер политика), европске интеграције (институционална компатибилност), међународни односи (политика парадигме) и организационо понашање (институционални изоморфизм).⁴²⁴

Трансфер политика један је од главних механизма европеизације. Како Клаудио Радаели закључује, „квазифедерална Европска унија се већину времена бави трансфером политика од доминантних земаља или победничких коалиција ка другим земљама и коалицијама.“⁴²⁵ Постоји значајна литература о трансферу политике, али само су делови релевантни за проучавање утицаја ЕУ у земљама кандидатима. Главни недостаци су то што се фокусира на разлоге због којих се политике преносе, а требало би да се направи разлика између добровољних и присилних трансфера. Анализа трансфера политике има предност јер укључује и међународне организације и државе, као у случају ЕУ – државе ЦИЕ. Агенда за трансфер политике одвија се под капом Претприступне стратегије - отуда првенствено бављење „hard“ трансфером. Анализа трансфера политике бави се тиме шта се преноси, који се механизми користе, и какви су резултати.

⁴²⁴ Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power-Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, *op.cit.*, p. 55.

⁴²⁵ Claudio Radaelli, „Policy transfer in the European Union“, *Governance*, Vol.13, No.1, Blackwell Publishers, 2000, p. 26.

Мотивација за трансфер политике била је релативно јасна: трансфер политике се врши пре свега због привлачности чланства у ЕУ.

Процес приступања ЕУ ствара две врсте трансфера политике: „hard“ трансфер програма, и „soft“ трансфер идеја, концепата и ставова. У случају источних кандидата, ЕУ је наметнула додатне политичке и економске услове који су захтевали да учине више од пуког усвајања постојећих правила ЕУ.⁴²⁶ Као резултат, утицај ЕУ је досегао је у скоро сваки део јавних политика у државама кандидатима. Доловиц и Марш идентификују седам циљева трансфера политике: политички циљеви; структуре и садржај политике; инструменти политике или административне технике; институције; идеологија; идеје, ставови и концепти; и негативне лекције.⁴²⁷ Економска помоћ, стратешки документи, правни споразуми, и институционални контакти, активно су доприносили трансферу политике. Дневни ред за „hard“ трансфер је био прилично непроменљив. Уколико се анализира категорија „soft“ трансфера, није било прецизно наведено шта треба усвојити.

У основи постоје четири различите градације трансфера политике: копирање (укључује директан и комплетан пренос); емулација (пренос идеја иза политике или програма); комбинација (мешавина неколико различитих политика); и инспирација (нека друга политика може инспирисати промену политике, али се крајњи исход не ослања на оригинал).⁴²⁸ Могуће је да, док је емулација од кључног значаја у фази постављања агенде, копирање или комбиновање неколико различитих политика или програма може бити на снази у фази формулисања политике или у фази спровођења политика.

У случајевима извлачења лекција, владе позајмљују политике, институције, уз очекивање да ће тај трансфер довести до политике успеха уместо политике неуспеха. Наравно, основна претпоставка је да ће политике које су биле успешне

⁴²⁶ Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power-Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, *op.cit.*, p. 57.

⁴²⁷ David Dolowitz, David Marsh, „Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature“, *Political Studies*, Vol. 44, No.2, 1996, pp. 343–357.

⁴²⁸ David Dolowitz, David Marsh, „Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making“, *op.cit.*, p. 16.

у једној земљи бити успешне и у другој. Међутим, то очито није увек случај. Најмање три фактора имају утицај на политику неуспеха. Прво, земља која позајмљује може имати недовољно информација о томе како политика односно институције функционишу у земљи из које се преноси: овај процес се зове неинформисани трансфер. Друго, иако је дошло до преноса, кључни елементи као што је политика или институционална структура нису пренети, што је довело до неуспеха: непотпуни трансфер. Треће, недовољно пажње може бити посвећено разликама између економског, социјалног, политичког и идеолошког контекста између земље која позајмљује и земље у коју се позајмљује: неприкладан трансфер.⁴²⁹

Лекција представља детаљан узрочно - последични опис низа акција које влада може посматрати у светлу искуства на другим местима.⁴³⁰ Неколико процеса је укључено у извлачење лекција. Копирање укључује доношење мање или више целовитих програма који су већ на снази; адаптација је слична али укључује корекције за контекстуалне разлике; хибрид се састоји од комбинованих елемената програма из два различита места; синтеза је комбиновање познатих елемената из програма да би се направили нови програми; и инспирација као коришћење програма као интелектуални подстицај да се развију нови програми.⁴³¹

ЕУ је имала индиректни утицај на неке политике, на пример у економским реформама у Мађарској 80-тих година. Осим тога, ЕУ је кроз пројекте „братимљења“ (twinning) који су почели 1999. године у великој мери утицала на државне управе у Централној и Источној Европи. Државни званичници који раде у министарствима кроз програме „братимљења“, могли су да донесу европску праксу и норме директно у процес креирања политике. Постоји неколико проблема у покушајима да се измери дубина европеизације: делови министарства који су у контакту са ЕУ могу говорити језиком Брисела али то не мора нужно да значи да њихове колеге у другим деловима министарства обраћају много пажње

⁴²⁹ *Ibid.*, p. 9.

⁴³⁰ Oliver James, Martin Lodge, „The Limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for Public Policy Research“, *Political Studies Review*, John Wiley & Sons, Vol.1, No.2, 2003, p. 181.

⁴³¹ Richard Rose, *Lesson-Drawing in Public Policy*, Chatham, Chatham House, 1993, p. 30.

на ЕУ захтеве у формулисању политике. Трансфер политике из ЕУ у државе ЦИЕ, присиљан је према условима Доловица и Марша, јер „једна влада или наднационална институција гура, или чак присиљава другу владу да усвоји одређени програм“.⁴³² Међутим, овај процес није био у потпуности принудан, јер је била велика потражња за учењем код кандидата. То подразумева комбинацију добровољних и принудних услова трансфера. Осим тога, оно што је принудно за једну земљу, може бити добровољно усвојено у другој; на пример, чешка правила државне помоћи усвојена су сасвим добровољно, а Пољска је нерадо то учинила и оклевала касније са имплементацијом у овој области.⁴³³

Актери ЕУ (посебно Комисија) инсистирају на ефикасном спровођењу правила ЕУ, а не само на буквалном преписивању правила. Фаза имплементације је од кључне важности за разумевање како ЕУ утиче на јавне политике у Централној и Источној Европи. Утицај ЕУ на креирање политике и имплементацију, посредован је помоћу домаћих актера. Чланице ЕУ често користе делимичну имплементацију како би ублажиле утицај европске политике на домаће политике. До великог трансфера европских правила и политика у национално законодавство несумњиво је дошло, али шта се дешавало након имплементације, остаје питање које концепт трансфера политике не објашњава.

Концепт институционалне компатибилности коришћен је у неколико студија о домаћем утицају европеизације. Да би се систематски истражио утицај политике ЕУ у државама ЦИЕ, треба направити разлику између различитих врста политике које Унија креира. Тип јавне политике утиче на то какав утицај она има на домаћем нивоу. Книл и Лемкул идентификују три врсте европске политике: политике позитивне, негативне и политике оквирне интеграције. Ове врсте политика могу се груписати у три слична типа:

- прескриптивне политике: ЕУ прописује институционалне услове који су експлицитно усмерени на замену постојећих домаћих аранжмана у погледу

⁴³² David Dolowitz, David Marsh, „Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature“, *op.cit.*, p. 344.

⁴³³ *Ibid.*, p. 345.

институција и законодавства. ЕУ користи и моделе и шаблоне да се изврши институционална промена и промена политике.

- прохибитивне политике: ЕУ забрањује употребу одређених мера. Главни циљеви су либерализација и дерегулација. Државе чланице треба да укину аранжмане који су у сукобу са јединственим тржиштем, али не прописује детаљно шта аранжмани морају садржати. У државама чланицама, домаћи актери имају више дискреције, јер су услови мање захтевни него када ЕУ прописује институционалне услове.

- оквирне политике: ЕУ мења веровања и очекивања домаћих актера, тако да је домаћи утицај заснован на промени когнитивне логике. Активност ЕУ има за циљ да припреми терен за касније политике позитивне или негативне интеграције: променом домаће политичке климе, стимулацијом и јачањем укупне подршке за шире циљеве европске реформе. У Централној и Источној Европи, креатори политике били су снажно охрабрени да усвоје оквирну политику, чак и ако она није формално део *acquis-a*.⁴³⁴

Тамо где је политика прескриптивна, домаћи утицај ће бити мање приметан. Тамо где је прохибитивна политика, промене у законодавству, требало би да буду очигледне. Када се оквирне политике користе, биће промена у дискурсу креатора политике, док ће ефекти на законодавство и институције бити индиректни. Идентификација типа политике укључене у процес европеизације тако омогућава истраживачу да одреди где да тражи ефекте на домаћем нивоу.

Концепт „политике парадигми“ развијен је за контекст приступања, развио га је Седелмајер, потпомогнут радовима Хала. Хал користи термин „политика парадигми“ који се односи на интерпретативни оквир у коме креатори политике делују.⁴³⁵ Термин означава оквир идеја и стандарда који одређује не само циљеве политике и врсту инструмената који могу да се користе, него и природу проблема

⁴³⁴ Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization“, *op.cit.*, p. 11.

⁴³⁵ Ulrich Sedelmeier, „Accommodation beyond self-interest: identity, policy paradigms, and the limits of a rationalist approach to EU policy towards central Europe“, *op.cit.*, p. 25.

који треба решити.⁴³⁶ Улога политике парадигми посебно је интересантна у случају регулисања кретања људи, јер иако се иста област појављује у два различита случаја (јединствено тржиште и Шенген), парадигме су у основи различите. У случају слободног кретања људи, парадигма либерализације подразумева слободан проток радне снаге на јединственом тржишту уклањањем препрека како би појединци могли да путују или раде било где у Унији. Циљ је економски и остварује се регулаторним инструментима. Насупрот томе, парадигма за регулисање кретања особа у оквиру Шенгена је контрола и праћење путовања преко границе, и ограничавање кретања држављана држава које нису чланице ЕУ. Циљ је сигурност а инструменти су инструменти граничне контроле. Свака од ових парадигми се састоји од различитих идеја и стандарда које дефинише природа проблема. Као резултат тога, две парадигме понекад се нађу у сукобу.

Институционални изоморфизм је концепт који је адаптиран из организационе теорије. Суштински, то значи да политичке институције постају сличније једне другој. Радаели аргументује да институционални изоморфизам има значајан потенцијал за анализу политике дифузије.⁴³⁷ Радаели тврди да европске институције стимулишу трансфер политике у постојећим државама чланицама катализирајући изоморфне процесе као што су принуда, миметизам и нормативни притисци.⁴³⁸ Подстицање изоморфизма је важан механизам којим се политике и институције могу пренети у државе кандидате због жеља креатора политике да стекну политички легитимитет за институционалне и политичке промене током пост-социјалистичке транзиције. Креатори политике могу да тврде да копирају институције ЕУ како би стекли легитимитет за своје активности. Неизвесност око стандарда може да буде подстицај за институционални изоморфизам. У одсуству објективних стандарда за различите области политике, било је важно за ЦИЕ да изгледају као државе чланице. Ова потреба да се „изгледа слично“ је посебно важна за политике јединственог тржишта, због жеље Комисије да осигура да

⁴³⁶ Peter A. Hall, „Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain“, *Comparative Politics*, Vol.25, No.3, 1993, pp. 275-296.

⁴³⁷ Claudio Radaelli, „Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change“, *op.cit.*, p. 16.

⁴³⁸ *Ibid.*

проширење не омета функционисање унутрашњег тржишта. Међутим, може постојати превише трошкова, где долази до „функционалног дуализма“⁴³⁹, при чему њихове институције имају формалне карактеристике оних у ЕУ, али не функционишу добро. Ови проблеми могу бити доста сложени у пост-социјалистичком контексту, где су креатори политике били под великим притиском да брзо пронађу модел како би се замениле дискредитоване социјалистичке институције.

Праћење утицаја ЕУ у процесу креирања политика, показује нам студија процеса јавне политике Кингдона. Кингдон схвата креирање политике као скуп четири процеса:

- постављање дневног реда;
- навођење алтернатива од којих избор треба да се направи;
- ауторитативни избор (глас или одлука);
- спровођење одлуке.⁴⁴⁰

Утицај ЕУ је присутан и на дневном реду и у фази алтернативне спецификације. ЕУ може погурати неке теме које су на дневном реду постављањем рокова. Готове политике ЕУ испоручује само у ограниченом опсегу области због шаренила европеизованих политика.

Обим потенцијалне европеизације кроз политику приступања је веома широк, захваљујући ширини услова за приступање. Европеизација је у стању да дубоко продре у јавне политике управо због основних трансформација које се одвијају у пост-социјалистичким политичким заједницама, као и због значаја европских модела у политичком дискурсу држава ЦИЕ.

Улазак у ЕУ подразумева велики број различитих процеса који имају потенцијал да утичу на одређени степен институционалне и политичке трансформације у Централној и Источној Европи. Највећи потенцијал има чланство где ЕУ одлучује

⁴³⁹ Wade Jacoby, „Priest and penitent: the European Union as a force in the domestic politics of Eastern Europe“, *East European Constitutional Review*, New York University School of Law, Vol.8, No.1-2, 1999, pp. 62-67.

⁴⁴⁰ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Pearson, 2010.

када држава може напредовати у следећу фазу приступања. Механизми које ЕУ користи како би утицала на промену кроз условљавање, могу да се групишу у пет категорија:

- модели: пружање законских и институционалних шаблона;
- новац: помоћ и техничка помоћ;
- постављање мерила и праћење резултата;
- савети и twinning;
- контролисање: приступ преговорима и даљим фазама у процесу приступања.⁴⁴¹

Прва два механизма производе ефекте европеизације и у ЕУ-15: ЕУ производи законодавство за имплементацију у државама чланицама, заједно са новцем из буџета Заједнице који утиче на многе политике. И трећи механизам се користи у ЕУ-15, али постаје важан механизам кроз Лисабонски процес који је уведен 2000. године. Последња два механизма су првенствено резервисана за кандидате, и имају посебно јаке ефекте европеизације.

Државе кандидати ЦИЕ морале су да преузму све постојеће законе и норме, тако да су биле изложене истим притисцима европеизације као чланице у јавним политикама и институционалним шаблонима који морају преузети са ЕУ нивоа. Правна транспозиција и усклађивање са законима ЕУ од велике је важности. Поред наметања својих властитих норми, ЕУ ојачава и друге међународне правне норме, тако што и оне постају део условљавања. Да би се придружиле ЕУ, државе морају да ратификују разне међународне конвенције. ЕУ промовише, како јачање постојећих институција (као што су министарства), тако и успостављање нових (као што су агенције и регионалне административне јединица). Као и код старих чланица, пренос законодавних и институционалних модела укључује вертикалну и хоризонталну хармонизацију у зависности од тога да ли је област укључена позитивном или негативном интеграцијом. Кључна разлика је да кандидати нису

⁴⁴¹ Heather Grabbe, „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process“, in: Kevin Featherstone, Claudio Radaelli, (eds.), *The Politics of Europeanisation*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 312.

могли да „аплодују“ своје преференције у јавне политике на европском нивоу. Они су само потрошачи, а не произвођачи политика. То је значило да они нису могли да приговоре ако се политика ЕУ лоше уклапа са домаћим структурама или политикама. Штавише, кандидати су имали мање простора за маневрисање у спровођењу модела ЕУ јер су морали да докажу да су у стању да адекватно спроводе право ЕУ.

Кандидати су у великој мери погођени деловању оквирних механизма европеизације. То се дешава кроз три мекана механизма европеизације које је идентификовао Радаели. Кандидати су охрабрени да се ускладе са минималистичким директивама и необавезујућим директивама, како би се убедиле државе чланице да ће бити добри партнери у осетљивом подручју политике. На пример, они су позвани да прате Лисабонски процес економских реформи, иако то није био званично део *acquis-a*.

ЕУ је највећи спољни извор помоћи за ЦИЕ после 1989. године, кроз фондове којима управља Комисија и билатералне програме из појединих земаља чланица (Немачка). Износи су били релативно мали у поређењу са фискалним трансферима које добијају чланице под капом структурних и кохезионих фондова. Међутим, они су имали важну улогу у јачању преноса модела ЕУ јер је кроз ову помоћ плаћена имплементација а кроз техничку помоћ изграђени су институционални капацитети за преузимање европских модела. После Самита Европског савета 1997. године, PHARE је претворен у инструмент претприступне политике, фокусиран на припрему за приступање. Два главна приоритета су изградња институција, са нагласком на обуци државних службеника (30%) и развоју инфраструктуре (70%), концентришући се на саобраћај и еколошке пројекте. Након 2000. године, ЕУ је започела пренос средстава за ЦИЕ из заједничке пољопривредне политике (ЗПП) (500 милиона € годишње кроз САПАРД) и структурних фондова (1 милијарду евра годишње кроз ИСПА). Помоћ ЕУ и могућност будућих трансфера, имали су директан утицај у креирању нових структура власти код кандидата због инсистирања ЕУ да се направе посебне административне јединице и процедуре за примање трансфера. За

структурне и кохезионе фондове, ЕУ тражи формирање регионалних и локалних институција за управљање фондовима након приступања.

Напредак ка приступању ЕУ је централно питање политичке дебате у ЦИЕ тако да је ЕУ била у стању да утиче на политику и институционални развој кроз рангирање кандидата, посебно, постављањем мерила, и пружањем примера најбоље праксе. Праћење је био кључни механизам у условљавању за чланство, кроз циклус Приступног партнерства и редовне Годишње извештаје које објављује Комисија. Овај процес обезбеђује ЕУ суптилним и веома ефикасним начином директног утицаја на домаћу политику. Не само да Годишњи извештаји дају оцене учинка појединачних министара, већ је покривено и спровођење појединачних политика. Редовне извештаје користиле су државе чланице да одлуче да ли да прихвате државу у даљим фазама процеса приступања. Међутим, језик који се користи у овим извештајима је општи. Постављени циљеви су често нејасни, на пример, потреба за повећањем капацитета, за бољом обуком. Један пример - Бугарској је речено да усвоји национално законодавство у области заштите података и да успостави надзорно тело 1999. године - без назнака онога што закон треба да садржи и како адекватан надзорно тело може да изгледа.

Европска унија је обезбедила широк спектар савета за политике у Централној и Источној Европи кроз техничку помоћ коју нуди програм PHARE од 1989. до 1997. године и кроз програм братимљења који је почео 1999. године. ТАИЕХ (техничка помоћ, Канцеларија за размену информација) је обезбедио да стручњаци дају краткорочне савете. Напори ЕУ допуњени су СИГМА програмом (Подршка за побољшање владавине и менаџмент у земљама централне и источне Европе); то је ОЕЦД тело које финансира PHARE како би пружало савете о хоризонталним владиним функцијама. „Братимљење“ је имало за циљ да помогне земљама ЦИЕ да прилагоде своје административне и демократске институције у складу са захтевима чланства, учећи из искуства држава чланица о изградњи организационих капацитета неопходних за имплементацију законодавства.

Најмоћније средство условљавања ЕУ за било ког кандидата је приступ различитим фазама у процесу приступања, посебно достизање статуса кандидата

и отпочињање преговора. Требало је да прође деценија да ЕУ почне експлицитно да користи условљавање према државама ЦИЕ. Након Самита у Луксембургу 1997. и Хелсинкију 1999. године, дефинисане су фазе у процесу приступања: 1) повлашћен приступ трговини и додатна помоћ, 2) потписивање и спровођење споразума о придруживању, 3) отварање преговора (експлицитно зависи од демократије и стања људских права после 1999. године); 4) отварање и затварање 31 поглавља (данас је то 35 поглавља); 4) потписивање споразума о приступању; 5) ратификација уговора о приступању од стране националних парламената и Европског парламента; б) ступање у пуноправно чланство.⁴⁴²

Иако је приступ преговорима и осталим фазама процеса приступања најмоћније политичко средство ЕУ, није прецизан инструмент који може да утиче на сложене промене у институционалним оквирима. Уместо тога, то је оружје које може да се користи само за приоритетне области. Међутим, употреба контролисаних санкција постаје контроверзна како се земље приближавају чланству. На пример, евидентно је на примеру Хрватске када је ЕУ зауставила кандидата у отпочињању преговора о приступању због неизвршења политичких критеријума 2005. године, (није у потпуности испоштовала Међународни кривични суд за бившу Југославију). (Не)испуњавање хашког услова показало се кључним у напретку Србије у процесу стабилизације и придруживања.⁴⁴³ Пут Србије од добијања Студије изводљивости па све до потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) био је праћен оценом сарадње са Хашким трибуналом.⁴⁴⁴

Услови за приступање значајно се разликују између јужног (Грчка, Шпанија, Португалија) и источног проширења. Европско законодавство удвостручило се током 20 година колико је прошло између два процеса приступања. Када су Грчка, Португалија и Шпанија приступале, није било закона који су се односили

⁴⁴² Heather Grabbe, „The Process of EU Accession: What will it bring to Southeast Europe?“, *Global Development Network Southeast Europe (GDN-SEE)*, November 2003, p. 3.

⁴⁴³ Јелена Тодоровић, „Србија и политика условљавања Европске уније“, *Политичка ревија*, Бр.2, Институт за политичке студије, Београд, 2011, стр. 195.

⁴⁴⁴ Србија и Црна Гора (тада још увек у Државној заједници) добиле су Студију изводљивости 2005. године тек након што се 14 српских генерала нашло у Хагу. Преговори су 2006. прекинути због неиспоручивања Ратка Младића и Радована Караџића. Иако је Радован Караџић испоручен у лето 2008., Споразум о ССП је само парафиран и није ступио на снагу све док се и Ратко Младић није нашао у Шевенингену.

на завршетак јединственог европског тржишта, а посебно није било заједничке валуте, политичке сарадње у правосуђу и унутрашњим пословима или спољне и безбедносне политике. Условљеност приступања уведена је само за источно проширење. Упркос овим разликама, земље кандидати суочили су се са сличним изазовима у борби за приступање због ограничених административно - управних капацитета. Грчка, Португалија и Шпанија осетиле су главни притисак тек након што су постале чланице. Државе ЦИЕ, насупротив томе, морале су да ураде домаћи задатак пре него што су постале чланице. Фокусираћемо се на поље еколошке политике.

Пре приступања, нижи степен еколошке заштите омогућио им је конкурентску предност над државама чланицама ЕУ чија је индустрија имала велика улагања у технологију како би испунила еколошке стандарде ЕУ. Строги прописи ЕУ за заштиту животне средине сада су усвојени и код нових чланица тако да се оне суочавају са великим трошковима имплементације.⁴⁴⁵ Европеизација еколошке политике представљала је велики изазов са којима су Грчка, Португалија и Шпанија морале да се носе. У овим државама еколошка политика била је једва развијена (само делови управљања водама, загађења ваздуха и очувања природе) пре чланства. Приступање је тако постало одлучујући фактор за њихове еколошке регулаторне структуре. Иако је еколошко законодавство у то време било много мање, представљао је велики изазов за административне и регулаторне структуре три јужне европске земље. Оне су се убрзо суочиле са озбиљним проблемима усклађености и стекле углед оних који касне (laggards).⁴⁴⁶

Генерисање економског раста и запошљавања, еколошку политику сместило је при дну политичке агенде са строго ограниченим средствима за изградњу структура за управљање животном средином. Није било довољно новца нити стручности да се обезбеди потпуна транспозиција, понекад, веома сложених закона животне средине.⁴⁴⁷ Институционализација политике заштите животне

⁴⁴⁵ Tanja Börzel, *Coping with Accession to the European Union-New Modes of Environmental Governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, p. 33.

⁴⁴⁶ Tanja A. Börzel, „Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization“, *Queen's Papers on Europeanisation*, No.2, 2003, p. 8.

⁴⁴⁷ Tanja A. Börzel, „How the European Union Interacts with its Member States“, *Political Science Series*, Institute for Advanced Studies, Vienna, 2003, pp. 1-31.

средине била је доста слаба и фрагментирана. 90-тих година, три јужне европске земље следиле су пример других и успоставиле су министарства за екологију као помоћ у координацији одговорности за животну средину у различитим секторима и нивоима власти. Недовољно запослених у администрацији на пословима заштите животне средине, недостатак стручности у тумачењу еколошке регулативе, створили су велики притисак. Истовремено, учешће јавности у еколошкој политици готово да није постојало. Сви наведени фактори умањили су спремност и капацитет Грчке, Португалије и Шпаније за ефикасну имплементацију европских еколошких прописа.

Европеизација је директно утицала на процесе демократске транзиције и друштвено-економске модернизације у земљама ЦИЕ.⁴⁴⁸ За разлику од јужних држава, државе ЦИЕ морале су да усвоје цело тело европских закона пре приступања.⁴⁴⁹ ЕУ законодавство је далеко више свеобухватно него током 80-их година прошлог века, у суштини покрива све области државне активности. Асиметрични однос између ЕУ и земаља које приступају ојачан је строгим приступним условљавањем ЕУ и њеним препознатљивим нагласком на развоју административних капацитета у ЦИЕ.⁴⁵⁰ Земље кандидати не само да су морале да спроводе политику ЕУ, већ и да докажу да су у стању да успоставе неопходну административну инфраструктуру да примене и спроведу политике. Поред тога, тзв. пети критеријум тражи од њих да покажу да имају административне капацитете да усвоје и прилагоде законодавство (Мадридски критеријум).

Усвајање и прилагођавање еколошким правним тековинама ЕУ, суочило се са лошим стањем животне средине у Централној и Источној Европи. С једне стране, земље ЦИЕ обогатиле су ЕУ великим подручјима нетакнуте природе и високим степеном биодиверзитета. Истовремено, ове државе пате од социјалистичког наслеђа интензивне индустријализације, која је створила велики број еколошких

⁴⁴⁸ Attila Ágh, „Europeanization of Public Administration in Eastern and Central Europe: The Challenge of Democracy and Good Governance“, *Croatian and Comparative Public Administration*, Institut za javnu upravu, Zagreb, Vol.13, No.3, 2013, p. 749.

⁴⁴⁹ Ulrich Sedelmeier, „Europeanisation in new member and candidate states“, *Living Reviews in European Governance*, Vol.1, No.3, Blackwell Publishing, 2011, p. 5

⁴⁵⁰ Antoaneta Dimitrova, „Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement“, *West European Politics*, Vol.25, No.4, Taylor & Francis Group, 2002, pp. 171-190.

жаришта у региону. Док су неке од ових земаља, развиле еколошке прописе још 70-их, њихова ефикасност је остала ограничена. Креирање еколошке политике у великој мери врши се помоћу реактивног приступа, који настоји да уклони загађење, пре него да делује превентивно, и углавном се ослања на приступ команде и контроле. Трансфер еколошке политике наметнуо је огромне трошкове њиховом слабом фискалном капацитету. Поред огромног финансијског оптерећења, за усвајање „зеленог acquis-a“ и адаптације националних закона, потребни су свеобухватни административни капацитети, као и научно-техничка знања како да се пренесу захтеви ЕУ и да се обезбеди њихова практична примена, праћење усаглашености и спровођење на терену. Земље ЦИЕ суочиле су се са озбиљним недостатком капацитета.⁴⁵¹ Не само да су им недостајали кадрови, стручност и техничка опрема, већ државни актери нису били у стању да надокнаде потенцијалне губитнике ове политике, на пример, компаније које су имале да уложе значајна средства у зелене технологије да испуне европске стандарде загађења ваздуха. Јавна управа је патила од тешкоћа у обједињавању и координирању постојећих ресурса, нарочито тамо где су они расути између различитих државних агенција и нивоа власти. Док је у неколико држава ЦИЕ, пре свега у Мађарској, степен еколошке мобилизације био висок током 80-их година прошлог века, ниво еколошког ангажмана и свест о еколошким проблемима остала је на ниском нивоу, па је чак и смањена у раним 90-им. Двострука слабост државе и недржавних актера може се пратити уназад ка заједничком наслеђу ауторитарности која је релевантна само у оној мери у којој државе деле административну културу која је непријатељски расположена према учешћу недржавних актера у креирању јавних политика.

Када су земље ЦИЕ отвориле преговоре о приступању 1999. години, еколошко законодавство чинило је 460 законских прописа, углавном директива. Неке директиве успостављају експлицитне граничне вредности, друге усмеравају фокус на циљеве заштите животне средине и дефинишу процедуре по којима се такви циљеви могу остварити. Спровођење директива обавезује државе чланице да

⁴⁵¹ Joann Carmin, Stacy Vandever, „Enlarging EU Environments: Central and Eastern Europe from Transition to Accession“, *Environmental Politics*, Vol.13, No.1, Taylor & Francis Group, 2007, pp. 3 -24.

успоставе стандардизоване процедуре за праћење квалитета животне средине и испуштања загађујућих материја и да редовно извештавају Комисију. Неке директиве успостављају механизме за издавање дозвола за активности који могу угрозити животну средину. Еколошки стандарди често захтевају од индустрије и других недржавних актера значајне инвестиције. Еколошка политика намеће значајне трошкове домаће адаптације, нарочито фирмама које треба ускладе трошкове са производњом.

Недржавни актери су играли далеко мање истакнуту улогу у имплементацији еколошког законодавства него што је предвиђено. Поред финансијског оптерећења, примена технички софистицираних политика, као што је Натура 2000 или Директива о стратешкој процени утицаја на животну средину, захтевају значајно особље са потребним правним, научним и техничким знањем. Иако су државни и недржавни актери често били подстакнути на сарадњу, недржавни актери били су једва укључени у креирање јавних политика, посебно у државама ЦИЕ. Недржавни актери су најактивније укључени тамо где директиве захтевају експлицитно учешће, али нису отишли даље од више или мање редовних консултација и делегације техничких задатака.

Нови начини управљања нешто више преовладавају у Шпанији и Мађарској. Румунија је међу европским земљама са најлошијим капацитетима. Грчка такође пати од лоших државних капацитета то је један од разлога зашто није увек била у стању да апсорбује средства која је добијала од ЕУ. Условљавање приступања и фокус Комисије ка апсорпционим капацитетима кандидата, ојачао је улогу актера централне владе. Поред тога, ове земље не само да морају да се носе са изазовом усвајања и прилагођавања свеобухватног акција, већ њихове владе морају да управљају истовремено транзицијом и демократизацијом.

Разумевање нових модела управљања, као укључивање приватних актера у јавне политике кроз нехијерархијску координацију, покрива различите потенцијалне аранжмане. Она се креће од консултације и сарадње, делегације и корегулације приватне саморегулације изван сенке јавних актера. Иако је ЕУ учинила значајне напоре на јачању капацитета за управљање у земљама у процесу придруживања,

такође је вршила притисак на државне актере да користе нове моделе управљања. Постоје европске политике која изричито захтевају успостављање нових начина управљања. Социјална и еколошка политика, нарочито, садрже процедуралну регулативу која треба да подстакне недржавне актере на веће учешће у процесу креирања политике.

Неколико европских политика изричито прописује учешће јавности, приступ информацијама и транспарентност. У области еколошке политике, нпр. Директива о флори и фауни, затим Директива о стаништима, позивају на јавни приступ информацијама укључивање заинтересованих страна у доношење одлука, пружајући недржавним актерима могућност приступа процесу креирања политике. Учешће у програмима претприступних фондова ЕУ (PHARE, САПАРД и ИСПА) и пројектима „братимљења“, ојачава капацитете општина, предузећа, невладиних организација и универзитета да учествују у спровођењу европских политика.⁴⁵² На сличан начин, недржавни актери морају имати неопходне ресурсе да искористе могућности које нуди приступање. Потребно им је довољно особља, информација, стручности, новца и организационих ресурса за доношење стратешких одлука, како би се понашали као поуздани партнери и преговарачи. Неопходност спровођења еколошких директива пре уласка у ЕУ као и трансфер ресурса ЕУ, важни су за укључивање недржавних актера.

Државни актери често доживљавају учешће недржавних актера као дуготрајан процес и даљу препреку у доношењу одлука. Док слабост државних актера може бити најважнији разлог због којег треба да се укључе недржавни актери, недостатак истог може имати управо супротан ефекат на недржавне актере. Лоши државни капацитети стварају потражњу за укључивањем недржавних актера. За разлику од Комисије која тежи да подстиче партнерство и сарадњу између државе и друштва, приступање ЕУ може оснажити цивилно друштво и привредни сектор против државе кроз јачање њихових капацитета да позивају власт на одговорност, што је много више у складу са саморазумевањем великих делова цивилног друштва које су се појавиле у опозицији него у сарадњи са државом.

⁴⁵² Tanja Börzel, „Move closer! New modes of governance and accession to the European Union“, *Law and Economics Review*, Vol.2, EconPapers, 2011, pp. 1-22.

Како приступање ЕУ утиче на еколошку политику у Централној и Источној Европи? Већина студија дошла је до закључка да је ЕУ имала позитиван утицај на правац и ниво реформи еколошке политике - било кроз управљање условљавањем⁴⁵³ или кроз административну помоћ. Многе студије наглашавају да не постоји аутоматизам између приступних преговора и усвајања еколошког законодавства. Андонова показује да је извозно конкурентна индустрија у Бугарској, Чешкој Републици и Пољској, подржала захтевније извозне стандарде, а неконкурентне индустрије су јој се супротставиле. Њеним детаљним анализама јасно се наглашава да се европеизација еколошких политика држава ЦИЕ не може у потпуности разумети, без узимања у обзир домаћих фактора.

Иако се већина аутора слаже да су домаће институције важне, могу се наћи контрадикторна очекивања о ефектима институционалних аранжмана на ефикасност примене. Расправа се односи на меру у којој институционална ограничења смањују или повећавају капацитет државе да ефективно мења своју политику. Што више земља кандидат показује карактеристике консенсуалне демократије, више ће бити у стању да усклади своје политике према политикама ЕУ. Што је мање политичких ограничења, боље ће ускладити своје политике према европским политикама. Што више држава кандидат има финансијских средстава на располагању, боље ће ускладити своје политике са европским политикама.

Административни капацитети не зависе само од финансијских ресурса, већ и од квалитета организационих структура и праксе. Поред тога, јавна администрација мора бити одвојена од политичких утицаја. Добри административни капацитети важни су нарочито због практичне примене.⁴⁵⁴

⁴⁵³ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *op.cit.*, p. 662.

⁴⁵⁴ Peter Hille, Christoph Knill, „It's the Bureaucracy, Stupid - The Implementation of the Acquis Communautaire in EU Candidate Countries 1999–2003“, *European Union Politics*, Vol.7, No.4, SAGE Publications, 2006, pp. 531-552.

VI ЕКОЛОШКА ПОЛИТИКА У СРБИЈИ

6.1. Развој еколошке политике

Еколошка политика, као посебна политика, „бави се усмеравањем односа човека и друштва према природи, а за свој основни и крајњи циљ има очување, заштиту и унапређење животне средине, и то посредством државе и друштвених, посебно политичких организација“.⁴⁵⁵ У Србији су данас очигледне последице вишедеценијског занемаривања животне средине што је резултат више чинилаца: систем самоуправног социјализма није успео да усагласи индустријски развој са бригом о животној средини, негативни ефекти економских санкција и сукоба у региону. Након регионалног сукоба и распада СФРЈ, питање заштите животне средине, није посматрано као питање коме треба посветити велику пажњу. У том тренутку, изгледало је да је екологија непотребан луксуз који Србија није могла да приушти, док се на листи приоритета у том периоду налазе политичка стабилност, економски бољитак, повећање запослености.

Сви грађани били су, уколико се формално посматра, актери еколошке политике, било у оквиру предузећа или кроз партију. Овакав облик еколошког организовања био је намерно широко формулисан да би се избегла идеја о стварању посебног савезног или републичких министарстава која би се бавила еколошким питањима.⁴⁵⁶

Након кризе коју доживљава пракса самоуправног социјализма у другој половини 80-тих година прошлог века, СФРЈ започиње нешто озбиљније бављење еколошком политиком.⁴⁵⁷ Растуће сепаратистичке жеље довеле су до распада федералне државе, што је представљало увод у политичку и економску

⁴⁵⁵ Данило Ж. Марковић, *Социјална екологија*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005, стр. 341-342.

⁴⁵⁶ Дарко Надић, „Значај јачања демократског и политичког капацитета у еколошкој политици Србије“, *СОЦИОЛОГИЈА*, Социолошко удружење Србије и Црне Горе и Институт за социолошка истраживања, Филозофски факултет, Универзитет у Београду, Вол. 54, Бр.1, 2012, стр. 74.

⁴⁵⁷ Уставом СФРЈ, Федерација је у великој мери задржала право да уређује и унапређује заштиту животне средине. Као последица тога, донет и су следећи федерални закони: Закон о међурепубличким и међудржавним водама (1974), Закон о заштити становништва од заразних болести (1974), Закон о здравственој исправности животних намирница (1974).

Дејан Миленковић, *Збирка прописа из области заштите животне средине*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 62.

трансформацију политичког система СФРЈ. Трансформација се одвијала и у области заштите животне средине која је до тада била уређена некохерентним еколошким прописима на нивоу федерације, република и покрајина⁴⁵⁸ што је проузроковало некоординарно деловање свих актера еколошке политике.⁴⁵⁹

Секретаријат за заштиту животне средине основан 1989. године, уводи у будућу институционализацију еколошке политике у Србији. Наредних година, Србија и Црна Гора, чланице Савезне Републике Југославије, наследиле су обавезе које проистичу из међународних уговора (оних који се односе на екологију) а чија је потписница била СФРЈ.⁴⁶⁰ 1990. године донет је Устав Републике Србије у коме се каже „да је право човека на здраву животну средину једно од основних људских права и да је дужност сваког грађанина да штити и унапређује животну средину“.⁴⁶¹ Устав предвиђа одговорност аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе за заштиту и унапређивање животне средине док су природна богатства Србије спадала су у домен државне или друштвене својине.⁴⁶²

Тек 1991. године Србија је добила Министарство за заштиту животне средине које је било задужено за следеће активности: унапређење и заштита животне средине, заштита природних ресурса, производња, коришћење и одлагање радиоактивних материја, заштита од буке, заштита од опасних материја, инспекцијски надзор.⁴⁶³ Исте године, усвојен је Закон о заштити животне средине, најважнији закон у

⁴⁵⁸ Током 70-тих и 80-тих година XX века, СР Србија односно аутономне покрајине Војводина и Косово и Метохија, донеле су бројне посебне законе у области заштите животне средине: Закон о заштити ваздуха од загађивања, Закон о заштити становништва од буке, Закон о спровођењу мера заштите од јонизујућих зрачења, Закон о заштити природе Закон о заштити и развоју природних и радом створених вредности човекове средине и Закон о посебној заштити делова природе. Видети: Дејан Миленковић, *Збирка прописа из области заштите животне средине, op.cit.*, стр. 62.

⁴⁵⁹ Дарко Надић, „Значај јачања демократског и политичког капацитета у еколошкој политици Србије“, *op.cit.*, стр. 73.

⁴⁶⁰ Уредба о ратификацији Конвенције о установљењу Европске организације за заштиту биља 1957, Закон о ратификацији Међународне конвенције за заштиту птица 1973, Закон о ратификацији Бечке конвенције о грађанској одговорности за нуклеарне штете 1977, Закон о ратификацији Конвенције о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима 1986, Закон о ратификацији Бечке конвенције о заштити озонског омотача 1990, Закон о ратификацији Монреалског протокола о супстанцама које оштећују озонски омотач 1990. Дарко Надић, Драгана Репак, „Еколошка политика Србије“ у: Милан Подунавац, (ур.), *Јавне политике Србије*, Heinrich Voll Stiftung, Београд, 2011, стр. 110.

⁴⁶¹ Дарко Надић, Драгана Репак, „Еколошка политика Србије“, *op.cit.*, стр. 111.

⁴⁶² Дејан Миленковић, *Збирка прописа из области заштите животне средине, op.cit.*, стр. 63.

⁴⁶³ Дарко Надић, Драгана Репак, „Еколошка политика Србије“, *op.cit.*, стр. 111.

домену еколошке политике⁴⁶⁴, одмах након тога уследило је доношење посебних закона који су се детаљније позабавили појединим секторима: Закон о водама (1991.), Закон о шумама (1991.), Закон о пољопривредном земљишту (1993.), Закон о националним парковима (1996.), Закон о поступању са отпадним материјама (1996), Закон о рибарству (1994).⁴⁶⁵

Закон о заштити животне средине из 1991. године постао је концептуално превазиђен и застарео почетком 21. века, Министарство за заштиту животне средине још 2001. године урадило је Нацрт новог закона о заштити животне средине, који је представљао важан корак ка усклађивању законодавства са међународним стандардима у области заштите животне средине. Овај Закон ушао је у скупштинску процедуру неколико година касније - током 2004. а усвојила га је Народна скупштина Републике Србије крајем исте године.⁴⁶⁶

6.2. Актери и креирање еколошке политике у Србији

Актери еколошке политике у Србији, према Закону о заштити животне средине су: „а) Република; б) Аутономна Покрајина; в) јединица локалне самоуправе; г) предузећа, друга домаћа и страна правна лица и предузетници који у обављању привредне и друге делатности, користе природне вредности, угрожавају или загађују животну средину; д) научне и стручне организације и друге јавне службе; њ) грађанин, групе грађана, њихова удружења, професионалне или друге организације. Сви актери еколошке политике дужни су да чувају и унапређују животну средину; они су одговорни су за сваку активност којом мењају стање и услове у животној средини.“⁴⁶⁷

Држава креира и спроводи еколошку политику кроз: законодавну грану власти (доносећи правне прописе), затим управну грану (којом обезбеђује примену тих

⁴⁶⁴ Шведска је овакав системски закон донела још 1969. године.

Дарко Надић, „Значај јачања демократског и политичког капацитета у еколошкој политици Србије“, *op.cit.*, стр. 74.

⁴⁶⁵ Дејан Миленковић, *Збирка прописа из области заштите животне средине, op.cit.*, стр. 62.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, стр. 62.

⁴⁶⁷ Закон о заштити животне средине („Службени гласник“, бр. 135/2004, 36/2009), чл. 4.

прописа) и кроз судску грану власти (решавање правних и фактичких спорова из области заштите животне средине).⁴⁶⁸

Актери еколошке политике имају обавезу да међусобно сарађују, обезбеђују координацију и усклађивање у доношењу и спровођењу одлука. Република као актер еколошке политике, треба да сарађује са другим државама и међународним организацијама.⁴⁶⁹

Следи укратко преглед еволуције једног од кључних актера у креирању еколошке политике Министарства задуженог за еколошка питања, пратећи га од почетка 21. века до данас. Неколико деценија касније након што су то учиниле развијене европске државе, у Србији је 2001. године успостављено Министарство здравља и заштите животне околине (са унутрашњом јединицом Управа за заштиту животне околине) које није било дугог века 2001-2002.; наследило га је Министарство за заштиту природних богатстава и животну средину 2002-2004. (са унутрашњом јединицом Управа за шуме); затим је у следећој Влади овом Министарству придружен и сектор науке - Министарство за науку и заштиту животне средине 2004-2007. (са унутрашњим јединицама: Управа за заштиту животне средине и Агенција за заштиту животне средине); у наредној Влади која је опстала само годину дана, Министарство је функционисало без придруженог сектора - Министарство за заштиту животне средине 2007-2008. (са унутрашњом јединицом Агенција за заштиту животне средине); потом је Министарству животне средине додато просторно планирање - Министарство животне средине и просторног планирања 2008-2012. (са унутрашњом јединицом Агенција за заштиту животне средине), да би у наредној Влади просторно планирање било замењено енергетиком - Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине 2012-2014., и на крају, у Влади која је формирана 2014. године - Министарство пољопривреде и заштите животне средине.

Поред надлежног Министарства, у креирању и спровођењу еколошке политике учествују и инспекцијски органи, јавне службе, као и друге институције из сектора државне управе. Комплексност еколошке политике и њена повезаност са

⁴⁶⁸ Дарко Надић, Драгана Репак, „Еколошка политика Србије“, *op.cit.*, стр. 117.

⁴⁶⁹ *Ibid.*

другим јавним политикама указује на то да се овом облашћу бави велики број државних актера као што су разна министарства (урбанизам и просторно планирање; пољопривреда, шумарство и водопривреда; рударство и енергетика; здравство; одбрана, унутрашњи и спољни послови). Већина поменутих министарстава има секторе, односно одељења која се баве појединим аспектима животне средине (од 2001. године, Министарство здравља врши контролу над санитарним прописима који се односе на заштиту животне средине; Управа за заштиту биља као и Управа за шуме налазе се у оквиру Министарства пољопривреде; Министарство рударства и енергетике надлежно је за енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије).⁴⁷⁰

Према систематизацији, у оквиру актуелног Министарства пољопривреде и заштите животне средине, постоје следећи сектори (поред осталих који се односе на пољопривредне послове), који се, како потпуно, тако и делимично баве пословима у вези са животном средином: Сектор за заштиту животне средине, Сектор за планирање и управљање у животној средини, Сектор инспекције за заштиту животне средине, Сектор за међународну сарадњу, Сектор за финансијско управљање.⁴⁷¹

Значајну улогу имају и агенције подређене Министарству међу којима треба издвојити Агенцију за заштиту животне средине Републике Србије, која обавља послове у вези са: „прикупљањем и обједињавањем података о животној средини, њиховом обрадом и изградом извештаја о стању животне средине и спровођењу политике заштите животне средине, као и сарадњу с Европском агенцијом за животну средину (ЕЕА)“.⁴⁷² Агенција је основана марта 2003. године као унутрашња јединица надлежног министарства за животну средину. Агенцијске послове пре тога је обављао Савезни хидрометеоролошки завод.

„Надлежност Аутономне Покрајине у области животне средине утврђена је већим бројем прописа: АП Војводина преко Покрајинског секретаријата за заштиту

⁴⁷⁰ Комисија за програмску политику у области заштите животне средине, Преглед стања животне средине-Република Србија, Уједињене Нације, Њујорк и Женева, 2007, стр. 19-20.

⁴⁷¹ <http://www.mpzss.gov.rs/ministarstvo/shematski-prikaz/>

⁴⁷² Дарко Надић, Драгана Репак, „Еколошка политика Србије“, *op.cit.*, стр. 112.

животне средине и одрживи развој, доноси програм заштите животне средине на територији Покрајине и утврђује мере за његово спровођење; уређује поједина питања заштите развоја и унапређења животне средине од интереса за Покрајину; даје сагласност на анализу утицаја радова и објеката на животну средину; даје сагласност на основе и програме заштите и унапређења флоре и фауне, шума и вода; образује информациони подсистем за заштиту и унапређење животне средине као и јединствени информациони систем Републике; врши управни надзор у свим областима заштите животне средине, осим у областима опасних материја и очувања биодиверзитета; и предузима мере за отклањање незаконитости“.⁴⁷³

На локалном нивоу, „секретаријати за заштиту животне средине имају одговорност за: заштиту ваздуха, заштиту од буке, управљање комуналним отпадом, урбанистичко планирање, грађевинске дозволе за мале објекте, као и стратешку процену утицаја пројеката на животну средину и издавање интегрисаних дозвола из своје надлежности“.⁴⁷⁴

Учешће привредних субјеката као актера еколошке политике зависи од више чинилаца као што су: карактер пословања и врста привредне делатности, права и обавезе које предузећа добијају на основу прописа у области животне средине.⁴⁷⁵ Устав предвиђа „да је предузетништво слободно, али да се може ограничити законом у циљу заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава“.⁴⁷⁶

Као актери еколошке политике, организације цивилног друштва имају улогу посредника између грађана и институција. Оне то чине кроз следеће активности: „прикупљање података, развој националних еколошких законодавстава, интервенције у домену одлука везаних за издавање различитих дозвола релевантних за поједина питања животне средине, припрему и реализацију сопствених програма заштите“.⁴⁷⁷ Најважнија улога организација цивилног

⁴⁷³ *Ibid.*, стр. 118.

⁴⁷⁴ *Ibid.*

⁴⁷⁵ *Ibid.*

⁴⁷⁶ *Ibid.*

⁴⁷⁷ *Ibid.*, стр. 119.

друштва у домену еколошке политике јесте могућност да поменуте организације учествују у поступку креирања еколошких прописа.

Еколошке невладине организације у Србији недовољно учествују у процесу креирања еколошке политике, нужно је да оне постану активан партнер државе и осталих актера еколошке политике. Политичку културу у Србији одликује одсуство културе дијалога што додатно отежава остваривање препознатљиве улоге коју би еколошке невладине организације требало да имају.⁴⁷⁸ Упркос порасту броја еколошких невладиних организација, њихов утицај на креирање еколошке политике и даље је минималан.⁴⁷⁹

Принцип учешћа грађана подразумева да они којих се одлуке тичу имају право и да буду укључени у процес доношења одлука.⁴⁸⁰ Међутим, и за учешће грађана важи што и за еколошке организације - њихов утицај на креирање еколошке политике је занемарљив.

Треба поменути и Регулаторна тела која су основана након 2004. године. Агенција за хемикалије је основана у циљу обезбеђивања административних услова за квалитетно, ефикасно и безбедно управљање хемикалијама и биоцидним производима.⁴⁸¹ Агенција за хемикалије је надлежна да „доноси подзаконске прописе за спровођење Закона о хемикалијама и Закона о биоцидним производима, она води регистар хемикалија, спроводи поступак приликом увоза и извоза одређених опасних хемикалија, издаје дозволе за обављање делатности промета и дозволе за коришћење нарочито опасних хемикалија, израђује и спроводи пројекте којима се прати да ли се хемикалије стављају у промет и користе на такав начин да немају штетан утицај по здравље људи, животну средину и имовину, издаје акта о стављању биоцидног производа у промет, врши

⁴⁷⁸ Владимир М. Павловић, Милан Ситарски, *Организације цивилног друштва и политика животне средине у Србији: усвајање вредности и унапређење дијалога*, Београдска отворена школа, Београд, 2011, стр. 15.

⁴⁷⁹ *Ibid.*, стр. 16.

⁴⁸⁰ Мирко Поповић, Вања Долапчев, *Учешће јавности у креирању политике животне средине- Препоруке за унапређење грађанске партиципације у Републици Србији*, Београдска отворена школа, Београд, 2012, стр. 17.

⁴⁸¹ *Национални програм заштите животне средине*, http://www.zzps.rs/novo/kontent/stranicy/propisi_strategije/Nacionalni_program_zastite_%20zs.pdf, стр. 17.

процену биоцидног производа на основу техничког досијеа, пружа информације и стручна упутстава привредним субјектима, јединицама локалне самоуправе и инспекторима, остварује сарадњу са Европском агенцијом за хемикалије, агенцијама других земаља и секретаријатима међународних конвенција који уређују управљање хемикалијама, спроводи активности којима информише јавност о утицају хемикалија по здравље људи и животну средину, мерама за смањење ризика и безбедном коришћењу хемикалија“.⁴⁸²

Завод за заштиту природе Србије је институција која је задужена за бригу о природној баштини Србије која је задужена за активности заштите и унапређења националне природне баштине.⁴⁸³

„На основу Закона о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине из новембра 2009. године, АП Војводина, преко својих органа, оснива Покрајински завод за заштиту природе, ради обављања послова заштите природе и природних добара која се у целини налазе на територији АП Војводине“.⁴⁸⁴

Фонд за заштиту животне средине основан је чланом 90 Закона о заштити животне средине из 2004. при чему је почетна средства за његов рад обезбедило је Министарство финансија, Фонд је почео са радом 2005. године.⁴⁸⁵ Фонд врши „послове управљања пројектима и финансијског посредовања у области очувања, одрживог коришћења, заштите и унапређења животне средине и коришћења обновљивих извора енергије у складу са Националним програмом заштите животне средине и другим стратешким плановима и програмима, као и закљученим међународним уговорима“.⁴⁸⁶

Заводи за јавно здравље баве се посматрањем и мерењем квалитета амбијенталног ваздуха, прате хигијенску исправност воде за пиће и буку у животној средини; мерење и контрола врше се у 27 градова (52 контролне тачке).⁴⁸⁷

⁴⁸² *Ibid.*

⁴⁸³ *Ibid.*

⁴⁸⁴ *Ibid.*

⁴⁸⁵ *Ibid.*, стр. 18.

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ *Ibid.*, стр. 19.

Међу институцијама које Министарству обезбеђују информације и извештаје о стању животне средине треба поменути: Републички хидрометеоролошки завод, Завод за заштиту природе Србије, Институт за водопривреду „Јарослав Черни”, Институт за земљиште, Институт за заштиту здравља Србије „др Милан Јовановић Батут” као и други Заводи за јавно здравље у Србији, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и друге релевантне институције. Институт за стандардизацију бави се од 2006. године, између осталог, и стандардима из области животне средине.⁴⁸⁸ Агенција за заштиту животне средине израђује годишње извештаје о стању животне средине и спровођењу еколошке политике.⁴⁸⁹

6.3. Инструменти еколошке политике

Законодавно - правни и институционални оквир заштите животне средине има основ у важећем Уставу из 2006. године у коме се потврђује да „свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању.”⁴⁹⁰ Кључни акти из области заштите животне средине су: Закон о заштити животне средине, Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину и Закон о процени утицаја на животну средину. Ови закони усклађени су са следећим европским еколошким прописима: Директива о процени утицаја на животну средину, Директива о стратешкој процени утицаја, Директива о интегрисаном спречавању и контроли загађења.⁴⁹¹

Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине из 2004. године, уводи интегрисан приступ контроли загађивања у коме се потрошња сировина и енергије своди на минимум; предвиђа се спречавање или смањење емисија у ваздух, воду и земљиште; управљање отпадом.⁴⁹² Овај Закон прописује услове за добијање интегрисане дозволе, као и услове за примену стандарда

⁴⁸⁸ *Ibid.*, стр. 132.

⁴⁸⁹ *Ibid.*

⁴⁹⁰ Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.

⁴⁹¹ Дарко Надић, Драгана Репак, „Еколошка политика Србије“, *op.cit.*, стр. 112.

⁴⁹² *Ibid.*

најбоље доступне технике (Best Available Technique - BAT).⁴⁹³ Најбоље доступне технике „подразумевају уштеду природних ресурса, рециклажу отпада, смањење емисије загађујућих материја, а све то уз поштовање економских параметара и улагања која су у границама прихватљивим за поједине индустријске секторе“.⁴⁹⁴ Закон дефинише интегрисане дозволе као „одлуке надлежног органа донета у форми решења којом се одобрава пуштање у рад постројења или његовог дела, односно обављање активности“.⁴⁹⁵ Надлежни органи за издавање интегрисане дозволе су: „Министарство надлежно за послове заштите животне средине, Покрајински орган надлежан за послове заштите животне средине и орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове заштите животне средине.“⁴⁹⁶

Закон о процени утицаја на животну средину прописује: „идентификовање и процену будућих утицаја пројекта на животну средину, идентификовање потенцијалних могућности за побољшање у погледу животне средине и одређивање мера потребних за спречавање, смањење и ублажавање негативних утицаја.“⁴⁹⁷ Актери који учествују у процедури процене утицаја на животну средину су: „носилац пројекта, надлежни орган, обрађивач студије, заинтересовани органи и организације, као и заинтересована јавност“.⁴⁹⁸

Процена утицаја врши се за пројекте из следећих области „индустрије, рударства, енергетике, саобраћаја, туризма, пољопривреде, шумарства, водопривреде, управљања отпадом и комуналних делатности, као и за све пројекте на заштићеном природном добру и у заштићеној околини непокретног културног добра“.⁴⁹⁹ Обавеза коју има надлежни орган у вези са проценом утицаја јесте обавештавање заинтересованих, институција, организација и јавности о поднетом

⁴⁹³ *Ibid.*

⁴⁹⁴ *Ibid.*, стр. 113.

⁴⁹⁵ *Ibid.*

⁴⁹⁶ *Ibid.*

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ *Ibid.*

⁴⁹⁹ *Ibid.*

захтеву⁵⁰⁰, постојање могућности јавног увида, организовање презентација и одржавање јавне дискусије о студији о процени утицаја.⁵⁰¹

Законом о стратешкој процени утицаја дефинише „услове, начин и поступак вршења процене утицаја одређених планова и програма на животну средину“.⁵⁰² Стратешка процена утицаја на животну средину мора се обавити за све „стратегичке, планове, програме и основе у области просторног и урбанистичког планирања или коришћења земљишта, пољопривреде, шумарства, рибарства, лова, енергетике, индустрије, саобраћаја, управљања отпадом, управљања водама, телекомуникација, туризма, инфраструктурних система, заштите природних и културних добара, биљног и животињског света и њихових станишта“.⁵⁰³

Закон о заштити животне средине, предвидео је успостављање ЕМАС система управљања и контроле животне средине.⁵⁰⁴ Поред тога, Законом се предвиђа „успостављање и функционисање система мониторинга стања животне средине на основу кога Република, Покрајина и јединица локалне самоуправе, обезбеђују контролу и праћење стања животне средине у складу с овим и посебним законима“.⁵⁰⁵ Закон предвиђа и дефинисање граничних вредности загађивања како би се: „контролисао квалитет ваздуха, воде, земљишта, поступања с отпадом и хемикалијама“.⁵⁰⁶

12. маја 2009. године Народна скупштина Републике Србије усвојила је шеснаест еколошких прописа. Усвајање ових закона један је од услова у процесу приступања Србије ЕУ. Међу усвојеним законима су: „Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и о његовом уништавању, Закон о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности, Закон о заштити од нејонизујућих зрачења, Закон о хемикалијама, Закон о биоцидним

⁵⁰⁰ Овим законом се прописује правило да се обавештавање јавности реализује путем најмање једног локалног листа на неком од службених језика, а може се вршити и путем електронских медија.

⁵⁰¹ *Ibid.*, стр. 114.

⁵⁰² *Ibid.*

⁵⁰³ *Ibid.*

⁵⁰⁴ *Ibid.*, стр. 115.

⁵⁰⁵ *Ibid.*

⁵⁰⁶ Дарко Надић, „Значај јачања демократског и политичког капацитета у еколошкој политици Србије“, *op.cit.*, стр. 76.

производима, Закон о изменама и допунама Закона о процени утицаја на животну средину, Закон о заштити ваздуха, Закон о заштити природе, Закон о заштити од буке у животној средини, Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда, Закон о управљању отпадом, Закон о амбалажи и амбалажном отпаду, Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, Закон о потврђивању Ротердамске конвенције о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини, са изменама и допунама, Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, Закон о потврђивању амандмана на Анекс Б Кјото протокола уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе.⁵⁰⁷

Законом о заштити ваздуха „уређује се квалитет ваздуха и одређују мере, начин организовања и контроле спровођења заштите и побољшања квалитета ваздуха.“⁵⁰⁸ Закон предвиђа „успостављање, одржавање и унапређивање јединственог система управљања квалитетом ваздуха на територији Републике Србије; очување и побољшање квалитета ваздуха кроз утврђивање и остваривање мера у области заштите како би се спречиле или смањиле штетне последице по здравље људи или животну средину; избегавање, спречавање и смањење загађења која утичу на оштећење озонског омотача и спречавање и смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште; праћење, прибављање и процењивање одговарајућих података о квалитету ваздуха на основу мерења и стандаризованих метода; обезбеђивање доступности података о квалитету ваздух; извршавање обавеза у складу са потврђеним међународним уговорима; међународна сарадња у области заштите и побољшања квалитета ваздуха и осигурање доступности тих података јавности.“⁵⁰⁹

Закон о управљању отпадом предвиђа успостављање целовитог система управљања отпадом, од тренутка његовог настанка, преко сакупљања, транспорта,

⁵⁰⁷ Дарко Надић, „Значај јачања демократског и политичког капацитета у еколошкој политици Србије“, *op.cit.*, стр. 77.

⁵⁰⁸ Национални програм заштите животне средине, *op.cit.*, стр. 26.

⁵⁰⁹ Закон о заштити ваздуха, „Службени гласник Републике Србије“, број 36/09.

складиштења, третмана, до коначног одлагања.⁵¹⁰ Начело „загађивач плаћа” представља главни принцип на основу кога се процењују трошкови (према количини и својствима отпада). Произвођач или власник отпада сноси трошкове сакупљања, транспорта, складиштења, третмана и одлагања отпада у складу са законом.⁵¹¹ Усвојене су и „Уредбе о производима који после употребе постају посебни токови отпада, обрасцу дневне евиденције о количини и врсти произведених и увезених производа и годишњем извештају, начину и роковима достављања годишњег извештаја, обвезницима плаћања накнада, критеријумима за обрачун, висину и начин обрачунавања и плаћања накнаде за гуме и азбест“.⁵¹²

Закон о амбалажи и амбалажном отпаду уређује „услове заштите животне средине које амбалажа мора да испуњава за стављање у промет, управљање амбалажом и амбалажним отпадом, као и економске инструменте: плаћање накнаде за стављање амбалаже.“⁵¹³ Познато је да постоје ознаке које нам показују да су производ или услуга доброг квалитета и да испуњавају строге еколошке стандарде (званична еко-ознака коју Комисија додељује стотинама производа, од апарата за домаћинство до туристичких аранжмана).

Стратешки оквир система заштите животне средине уоквирен је следећим документима: Национална стратегија приступања Србије ЕУ, Студија изводљивости и приоритети дефинисани Европским партнерством, Стратегија смањења сиромаштва, Стратегија управљања отпадом, Стратегија одрживог развоја, Водoprивредна основа Србије, Предлог Националног програма заштите животне средине.⁵¹⁴

Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине усвојена је у децембру 2011. године. Стратегија представља надоградњу Националног програма за интеграцију Републике Србије у Европску унију, Националног програма заштите животне средине и Националне стратегије одрживог развоја.

⁵¹⁰ Национални програм заштите животне средине, *op.cit.*, стр. 118.

⁵¹¹ *Ibid.*, стр. 118.

⁵¹² *Ibid.*

⁵¹³ *Ibid.*, стр. 119.

⁵¹⁴ Анђелка Михајлов, „Општине и градови Србије у еколошким интеграцијама на путу ка Европској унији“, у: Јелена Милић, ур., *Европски стандарди у Србији*, Фонд Центар за демократију, Београд, 2009, стр. 59.

Национална стратегија за апроксимацију има двоструки циљ: да одговори на изазове у вези са применом европског еколошког законодавства, и да обезбеди основу за приступне преговоре у оквиру Поглавља 27 (заштита животне средине).⁵¹⁵

Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније за период од 2014. до 2018. године, договорен је у јулу 2014. године и њиме се дефинише развој и стратешки циљеви, релевантне политике, реформе и мере неопходне за реализацију поменутих циљева.⁵¹⁶ Њиме се успоставља детаљан план за усклађивање законодавства и дефинишу се административни и финансијски капацитети који су за то потребни.⁵¹⁷

Еколошку политику регулишу и следећи документи:

- „Национална стратегија одрживог развоја из 2008. године;
- Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара из 2011. године;
- Национални програм заштите животне средине из 2010. као и Акциони план за његово спровођење за период 2015-2019;
- Стратегија биодиверзитета Републике Србије за период 2011-2018. и Акциони план за њено спровођење из 2010. године;
- Ревидирана Национална стратегија управљања отпадом за период 2010-2019. (нацрт).
- Стратегија управљања водама Републике Србије (нацрт) и План за заштиту вода од загађивања (нацрт).
- Стратегија увођења чистије производње у Републици Србији из 2009.

⁵¹⁵ *Пост скрининг документ-животна средина и климатске промене*, Министарство пољопривреде и животне средине, Београд, јул 2015, стр. 8.

⁵¹⁶ *Пост скрининг документ-животна средина и климатске промене, op.cit.*, стр. 8.

⁵¹⁷ *Ibid.*

- Стратегија за примену Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архуска конвенције из 2012. године.⁵¹⁸

Стратешки оквир еколошке политике у Србији стално се освежава изменом већ постојећих стратегија, али и паралелним развојем нових.⁵¹⁹

Сви до сада анализирани инструменти припадају групи правних и оквирних инструмената. Закон о заштити животне средине предвиђа неколико врста економских инструмената: „1) накнада за коришћење природних вредности; 2) накнада за загађење животне средине емисијама, односно отпадом или производима, сировинама и полупроизводима који садрже материје штетне по животну средину; 3) повраћај, ослобађање или смањење накнаде за загађивање животне средине; 4) накнада за заштиту и унапређивање животне средине и то за: А) коришћење стамбених и пословних зграда, станова и пословних просторија за становање, односно обављање пословне делатности, као и за коришћење земљишта за обављање редовне делатности; Б) обављање одређених активности које утичу на животну средину, а које одређује Влада; В) транспорт нафте и нафтних деривата, као и сировина, производа и полупроизвода хемијских и других опасних материја из индустрије или за индустрију на територији јединице локалне самоуправе са статусом угрожене животне средине на подручју од значаја за Републику Србију; 5) Фонд за заштиту животне средине; 6) економске подстицајне мере: А) за правна и физичка лица која примењују технологије, производе и стављају у промет производе чији је утицај повољнији од других сличних, односно који користе обновљиве изворе енергије (сунце, ветар, биогаз), опрему и уређаје који непосредно служе заштити животне средине, могу се утврдити пореске, царинске и друге олакшице или ослобађања од обавезе плаћања, под условима и на начин утврђен посебним законом; Б) за потрошаче који организовано враћају коришћене и неупотребљиве уређаје или њихове делове, производе или њихову амбалажу, произвођаче који обезбеде њихову рециклажу или уклањање, односно смањују негативни утицај својих активности

⁵¹⁸ *Ibid.*, стр. 9.

⁵¹⁹ *Ibid.*

на животну средину на други организован начин, могу се утврдити посебне подстицајне мере у виду субвенција, депозита и његовог рефундирања, под условима и на начин утврђен посебним законом.⁵²⁰

Накнада за загађивање животне средине зависи од врсте загађења: „емисије појединачних извора загађивања, емисије произведеног или одложеног отпада за постројења за која се захтева интегрисана дозвола у складу са Законом; супстанце које оштећују озонски омотач; возила на моторни погон.“⁵²¹ Накнада за емисије појединачних извора загађивања обрачунава се према врсти, количини или особинама емисија следећих загађујућих материја: оксида сумпора изражених (SO₂), оксида азота (NO₂) и прашкасте материје.⁵²² Накнада за произведен или одложен отпад обрачунава се према врсти, количини и особинама отпада произведеног или одложеног у периоду од годину дана, а која се изражава у тонама.⁵²³ Накнада за возила на моторни погон обрачунава се према врсти возила, врсти мотора и погонског горива, радне запремине мотора и старости возила.⁵²⁴

6.4. Усклађеност еколошке политике у Србији са еколошком политиком ЕУ

Европска еколошка политика обухвата: хоризонтално законодавство (процена утицаја на животну средину, стратешка процена утицаја, приступ информацијама и учешће јавности) и секторско законодавство (управљање отпадом, квалитет ваздуха и климатске промене, заштита природе и биодиверзитета, генетички модификовани организми, заштита и управљање водама, заштита природе и биодиверзитета, контрола индустријског загађења и управљање ризиком, хемикалије, бука).⁵²⁵ У најширем смислу, европски еколошки прописи обухватају:

- „процесне стандарде: минимални стандарди поступка усвајања одлука којима се обезбеђује законито доношење планских докумената и

⁵²⁰ Дејан Миленковић, *Збирка прописа из области заштите животне средине, op.cit.*, стр. 87; Закон о заштити животне средине, „Службени гласник РС“, бр. 36/09.

⁵²¹ *Ibid.*, стр. 88.

⁵²² *Национални програм заштите животне средине, op.cit.*, стр. 118.

⁵²³ *Ibid.*

⁵²⁴ *Ibid.*

⁵²⁵ Анђелка Михајлов, „Општине и градови Србије у еколошким интеграцијама на путу ка Европској унији“, *op.cit.*, стр. 58.

појединачних аката, односно аката који могу имати знатан утицај на животну средину, и право приступа јавности информацијама, поступцима доношења одлука и судском преиспитивању законитости одлука, аката и пропуста органа и приватних лица у области животне средине;

- стандарде квалитета животне средине: захтеви који се односе на пожељно стање животне средине у целини или једног њеног дела (вода, ваздух, земљиште) посматрано према одређеном параметру, које треба достићи, одржати, или унапредити регулаторним или другим мерама;
- захтеве који се односе на производне процесе: представљају различите захтеве или услове везане, непосредно или посредно, за вршење одређених производних активности, односно начин њиховог обављања (обавеза управљања отпадом на начин који најмање штети животној средини), перформансе у животној средини које те активности морају задовољити и технике које морају бити примењене (стандард најбољих доступних техника у индустрији);
- захтеве који се односе на производе: путем њих се дефинишу минималне еколошке перформансе које одређени производ или паковање треба да испуни према критеријумима који се односе на одређена својства, особине, квалитет, састав, као претходни услов стављања у промет на заједничком тржишту ЕУ.⁵²⁶

Циљ процеса европеизације домаћих еколошких прописа је „потпуно усаглашавање националног законодавства у области животне средине (и одговарајућег административног система) тако да се достигне потпуно поштовање захтева европског законодавства, не само формално, него и стварно.“⁵²⁷ За спровођење европских еколошких прописа неопходно је постојање добрих административних капацитета, инфраструктуре и финансијских средстава док је

⁵²⁶ Душан Дамјановић, Никола Микашиновић, *Изазови европских интеграција у областима заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница*, ПАЛГО центар, Београд, 2011, стр. 33.

⁵²⁷ *Ibid.*, стр. 34.

за примену важно вршење управног и судског надзора над спровођењем прописа.⁵²⁸

Транспозиција еколошких прописа, у целости представља задатак централне власти, док су спровођење и примена најчешће подељени између различитих нивоа власти-централног, регионалног и локалног. Зато је потребно обезбедити регионалне и локалне административне капацитете, инфраструктуру, као и предвидети одговарајуће изворе финансирања. Јачање регионалних и локалних административних капацитета битно је са аспекта добијања средстава из структурних, кохезионих и пољопривредних фондова ЕУ.⁵²⁹

Табела 8: Напредак Србије у процесу придруживања ЕУ - заштита животне средине

Период	Оцена Комисије за сектор животне средине
2001-2004.	Започео амбициозан процес
2005.	Известан помак
2006.	Осредње напредовање
2007.	Слаб напредак
2008.	Мали напредак
2009.	Умерен напредак
2010.	Умерен напредак
2011-2012.	Одређен напредак
2013.	Мали напредак
2014.	Скроман напредак
2015.	Известан напредак

Извори: Анђелка Михајлов, „Општине и градови Србије у еколошким интеграцијама на путу ка Европској унији“, *op.cit.*, стр. 59. и Годишњи извештаји Европске комисије 2005-2015.

⁵²⁸ *Ibid.*

⁵²⁹ *Ibid.*, стр. 36.

Треба истаћи да се оцена Комисије односи претежно на напредак у хармонизацији прописа. Међутим, процес приближавања ЕУ садржи паралелно: хармонизацију прописа, изградњу институција и административних капацитета као и пратеће економске инструменте.⁵³⁰ Један од принципа, који се у земљама у транзицији тешко реализује у пракси, јесте повезивање заштите животне средине са осталим секторским политикама. Институције централне власти, заједно са институцијама Покрајине и јединица локалне самоуправе, имају улогу у интеграцији заштите животне средине у све релевантне секторске политике.⁵³¹

Више од 30% свих прописа које Србија треба да донесе и имплементира у процесу европских интеграција, припадају домену еколошке политике.⁵³² Оно што је очигледно, јесте да се у Србији процес усклађивања закона углавном спроводи формално, инсистирајући на доношењу закона и осталих подзаконских аката, док се занемарљиво мало води рачуна о њиховом спровођењу. Иста ситуација задесила је готово све државе ЦИЕ, тако да се може говорити о сличности еколошких изазова у процесу приступања.⁵³³ То су пре свега: економски изазов, административни изазов, изазов демократског дефицита и политички изазов.⁵³⁴

Искуство држава ЦИЕ нам говори да је један од незаобилазних проблема у процесу приступања, економски изазов. Преузимање и спровођење еколошког законодавства носи са собом велике трошкове и улагања, а за државе лоших економских показатеља, то чини тешко премостиву препреку. Унија је дала процену да земље кандидати у просеку морају да потроше 2-3% бруто друштвеног производа за спровођење европске еколошке политике.⁵³⁵ Проблем је и у томе што су званичници Уније јасно ставили до знања да се државе, преваходно, морају ослањати на сопствене ресурсе у имплементацији еколошких прописа.⁵³⁶

⁵³⁰ Анђелка Михајлов, „Општине и градови Србије у еколошким интеграцијама на путу ка Европској унији“ *op.cit.*, стр. 60.

⁵³¹ Дарко Надић, Драгана Репак, „Еколошка политика Србије“, *op.cit.*, стр. 116.

⁵³² *Ibid.*, стр. 122.

⁵³³ *Ibid.*, стр. 123.

⁵³⁴ Darko Nadić, „Environmental Policy of Serbia and Challenges of Accession to Europe“, *Anali Hrvatskog politološkog društva 2012, godište IX, Zagreb, 2013, str. 317-335.*

⁵³⁵ Дарко Надић, Драгана Репак, „Еколошка политика Србије“, *op.cit.*, стр. 124

⁵³⁶ *Ibid.*

Државе кандидати суочиле су се са проблемом недовољних административних капацитета који их је спутавао у испуњавању неопходних обавеза на европском путу. Локалне власти морале су да се прођу обуку за издавање дозвола за рад индустријских постројења, као и за праћење квалитета ваздуха.⁵³⁷ Било је неопходно имати стручњаке у области екологије и повећати број техничког особља које ће се бавити искључиво еколошким проблемима. У већини држава кандидата било је неопходно да се повећа број људи који су укључени у послове везане за еколошку политику.

Проблем јачања административног капацитета Србије један је очигледних проблема. Еколошка политика у Србији „представља ништа друго до једну формализовану и донекле маргинализовану јавну политику коју, за разлику од прошлих времена, прати политички и посебно медијски маркетинг.“⁵³⁸

Задатак кандидата за чланство у ЕУ је да „европеизира“ законе и омогући њихову поступну примену у предвиђеном року. Једна од области у којима се примена одлаже јесте еколошка политика. Разлози томе могу се подвести под следеће: 1. *Финансијски изазов* примене односи се на трошкове еколошке европеизације. У Националној стратегији за управљање отпадом у Републици Србији до 2019. године, процењено је да само у овај сектор треба уложити око 10 милијарди евра.⁵³⁹ Старим чланицама ЕУ није у интересу да се за нове чланице задрже дужи прелазни периоди првенствено због могуће појаве еколошког дампинга.⁵⁴⁰ 2. *Административни изазов* односи се на способност администрације да усклади и спроведе еколошке прописе. Проблем који често прати административни изазов јесте недовољан број квалификованих кадрова или недовољно јасна подела надлежности између институција.⁵⁴¹ 3. *Изазови у сектору енергетике* последица су преображаја енергетског сектора и његовог прилагођавања захтевима животне

⁵³⁷ *Ibid.*, стр. 125.

⁵³⁸ *Ibid.*, стр. 127.

⁵³⁹ Првослав С. Плавшић, Калина Симић, *Европа ту око нас: Шта чинимо да бисмо били у Европској унији*, ПАЛГО центар, Београд, 2011, стр. 16.

⁵⁴⁰ До еколошког дампинга долази уколико је производња јефтинија у новим државама, услед не испуњавања скувих еколошких стандарда, што доводи у неравноправан положај државе које испуњавају поменуте стандарде.

⁵⁴¹ Првослав С. Плавшић, Калина Симић, *Европа ту око нас: Шта чинимо да бисмо били у Европској унији, op.cit.*, стр. 16.

средине.⁵⁴² 4. *Политички изазов* повезан је са постојањем политичке воље да се ухвати у коштац са свим наведеним изазовима.⁵⁴³

Преговори о приступању ЕУ формално се отварају прегледом усклађености домаћег законодавства са европским. Ова анализа назива се скрининг (screening) и обавља је Комисија. У првој фази скрининга, Комисија објашњава најзначајније делове европског законодавства по поглављима. Зато се ова фаза назива експланаторним скринингом.⁵⁴⁴ У другој фази се припремају табеле усклађености, којима се упоредно прати усаглашеност националног законодавства са одговарајућим одредбама европских прописа. Ова фаза се зове аналитички скрининг.⁵⁴⁵ На основу мишљења које Комисија припрема о кандидатури државе за чланство, годишњих извештаја о напретку и као најважније, на основу информација које су прикупљене током скрининга, Савет утврђује мерила (benchmarks) за отварање или затварање преговарачког поглавља.⁵⁴⁶ Треба имати у виду да мерила могу бити измењена, посебно када се усвајају нови прописи у оквиру неког поглавља. О резултатима преговора у оквиру одређеног поглавља, Комисија обавештава Савет.⁵⁴⁷ ЕУ може и након привременог затварања одређеног поглавља захтевати од државе да достави детаљне информације о напретку у усклађивању и примени европских прописа у тој области.⁵⁴⁸ О прелазним периодима се може говорити када су неопходна значајна инфраструктурна прилагођавања која захтевају доста новца и времена.⁵⁴⁹

6.5. Примена еколошке политике

Процес европеизације еколошке политике у Србији подразумева не само усвајање европских прописа него и доследно спровођење и примену европских еколошких принципа.⁵⁵⁰ Заједничка карактеристика еколошких прописа у Србији (усвојених

⁵⁴² *Ibid.*

⁵⁴³ *Ibid.*

⁵⁴⁴ *Ibid.*

⁵⁴⁵ *Ibid.*

⁵⁴⁶ *Ibid.*, стр. 18.

⁵⁴⁷ *Ibid.*

⁵⁴⁸ *Ibid.*

⁵⁴⁹ *Ibid.*, стр. 20.

⁵⁵⁰ Јадранка Јелинчић, Срђан Ђуровић, *Заштита животне средине – услов за одрживи развој*, Фонд за отворено друштво, Центар за примењене европске студије, Београд, 2009, стр. 23.

кроз два сета закона - 2004., односно 2009. године), огледа се у релативно високом нивоу усаглашености са одговарајућим европским прописима.⁵⁵¹

Држава чланица има одговорност и обавезу у спровођењу европских прописа, без обзира на ниво власти који је задужен за њихово спровођење. Значајан део послова из домена еколошке политике у Србији поверен је јединицама локалне самоуправе и Покрајини. Треба истаћи да се не сме се ни у једном моменту заборавити да посао примене европских прописа никада није сасвим завршен јер су европски прописи тзв. „покретна мета што значи да се постојеће политике стално реформишу и уводе се нови како правни тако и економски инструменти.“⁵⁵² На пример, у области управљања отпадом, биће потребно додатно усаглашавање, с обзиром да је наш Закон о управљању отпадом из 2009. усаглашен са Директивом о отпаду, али је након 2009. године усвојена нова Оквирна директива о отпаду, која са собом носи одређене измене.⁵⁵³ Јавна администрација посебно се суочава са проблемима када је реч о спровођењу прописа у области борбе против климатских промена, будући да ова област интегрише више сектора економије (нарочито индустрију и енергетику), имајући у виду велику зависност од фосилних горива и висок ниво емисија по глави становника у Србији.⁵⁵⁴ Оно што додатно отежава посао јединицама локалне самоуправе јесте обавеза укључивања питања климатских промена и енергетске ефикасности у политику просторног планирања и издавања грађевинских дозвола (нпр. енергетска ефикасност зграда), као и у политику планирања локалног транспорта (подстицање превоза који емитује у минималним количинама не емитује CO₂).⁵⁵⁵

Примена еколошких прописа не може бити успешна без великих инвестиција у инфраструктуру (постројења за управљање комуналним отпадом, постројења за третман комуналних отпадних вода, постројења за снабдевање водом за пиће,

⁵⁵¹ Драгољуб Тодић, *Унапређење капацитета јединица локалне самоуправе, организација цивилног друштва и привредних субјеката за спровођење европских стандарда у области животне средине*, Европски покрет у Србији, Београд, 2012, стр. 5.

⁵⁵² Душан Дамјановић, Никола Микашиновић, *Изазови европских интеграција у областима заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница*, *op.cit.*, стр. 59.

⁵⁵³ *Ibid.*

⁵⁵⁴ *Ibid.*, стр. 60.

⁵⁵⁵ *Ibid.*

постројења за управљање опасним отпадом), као и јачања административних капацитета на свим нивоима власти.⁵⁵⁶ Уговор о функционисању ЕУ тражи од држава чланица да обезбеде финансирање и спровођење еколошке политике (члан 192. став 4).⁵⁵⁷ Финансијски прорачуни неопходних улагања разликују се: од 2% БДП за Чешку до 11% БДП за Бугарску.⁵⁵⁸ Ове бројке не могу се дословно применити на Србију из неколико разлога: процена трошкова за државе ЦИЕ рађена је у односу на тадашњи сет европских еколошких прописа који је у односу на данашњи мањи у обиму (нови прописи, посебно у областима борбе против климатских промена, енергетске ефикасности и управљања хемикалијама); процена трошкова прилагођавања за сваку државу полази од анализе расположивих инфраструктурних и административних капацитета.⁵⁵⁹

Спровођење еколошких прописа представља сложен процес. Основно питање које се поставља у вези са преузимањем (downloading) еколошке политике је питање постојања институционалних и административних капацитета за спровођење еколошких прописа. Број инспектора за заштиту животне средине на републичком нивоу је око 100, покрајинском око 20 и локалном око 200 (на нивоу локалних самоуправа запослено је око 160 људи за послове заштите животне средине).⁵⁶⁰

Многе анализе и студије слажу се да на локалном нивоу има доста проблема у вези са спровођењем. Први разлог је недовољан број компетентних људи за те послове у мањим јединицама локалних самоуправа док је други разлог изражен кроз „недостатак политичке воље“.⁵⁶¹ Последњих неколико година, радило се на бројним активностима у циљу јачања административних капацитета за спровођење и примену еколошких прописа. Током 2008. године, уз подршку

⁵⁵⁶ *Ibid.*, стр. 61.

⁵⁵⁷ European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights*, *op.cit.*, p. 134.

⁵⁵⁸ Душан Дамјановић, Никола Микашиновић, *Изазови европских интеграција у областима заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница*, *op.cit.*, стр. 61.

⁵⁵⁹ Нпр. проценат отпадних вода које су претходно третиране пре испуштања у државама ЦИЕ кретао се од 33% до 77% док у Србији само 19 општина има постројење за третман отпадних вода, близу 90% индустријских отпадних вода испушта се без икаквог третмана директно у канализационе системе или у реке.

⁵⁶⁰ Душан Дамјановић, Никола Микашиновић, *Изазови европских интеграција у областима заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница*, *op.cit.*, стр. 68.

⁵⁶¹ *Ibid.*

ОЕБС-а организовано је пет обука под називом „Подршка примени закона из области заштите животне средине“.⁵⁶² Исход ове обуке је 150 судија и јавних тужилаца квалификованих за тумачење и примену еколошких прописа. ОЕБС је 2010. године покренуо још један циклус обуке. Убрзо после тога, објављене су и публикације које додатно помажу у спровођењу еколошких прописа: Упутство за судије за прекршаје и Упутство за писање захтева за покретање прекршајног поступка.⁵⁶³ Треба истаћи да је поред ОЕБС-а, Стална конференција градова и општина (СКГО) организовала комплементарне обуке за представнике јединица локалних самоуправа.

Улога економских инструмената наглашена је у бројним стратешким документима и прописима. У вези са тим, значајно је успостављање Фонда за животну средину Републике Србије, као и локалних еколошких фондова.⁵⁶⁴ Проблем у вези са економским инструментима је у томе што огромни део финансијског терета лежи на плећима тзв. великим загађивачима којих у Србији нема много па су самим тим и мали приходи који се на тај начин прикупљају (има их свега 150-200).⁵⁶⁵ Из искуства других земаља, може се научити да поред традиционалних економских инструмената (субвенције и казне, накнаде, таксе, еко-порези,), треба користити и друге инструменте попут пореза на увоз половних аутомобила или царина на увоз опасних супстанци.⁵⁶⁶

Примена Закона о управљању отпадом, Стратегије управљања отпадом за период 2010–2019. године, заједно са осталим прописима који се односе на управљање отпадом, треба да има за циљ стварање интегрисаног система управљања отпадом. Успостављање интегрисаног система управљања отпадом представља изазов за све онивое власти у Србији пре свега, због високе цене трошкова. Закон изричито тражи да се отпад третира или одлаже што је могуће ближе месту настанка, како би се избегао транспорт и потенцијални ризици по животну средину.⁵⁶⁷ „Јединице локалне самоуправе обавезне су да на основу споразума са

⁵⁶² *Ibid.*, стр. 69.

⁵⁶³ *Ibid.*

⁵⁶⁴ *Ibid.*, стр. 70.

⁵⁶⁵ *Ibid.*, стр. 72.

⁵⁶⁶ *Ibid.*

⁵⁶⁷ *Ibid.*, стр. 55.

једном или више јединица локалне самоуправе, одреде локацију за изградњу и рад постројења за складиштење, третман или одлагање отпада на својој територији“.⁵⁶⁸ У просеку, сваки становник Србије производи 0,87 kg комуналног отпада дневно (што износи око 318 kg годишње).⁵⁶⁹ Јединице локалне самоуправе дужне су да имају локалне планове управљања отпадом, да обезбеде инфраструктуру за сакупљање отпада из домаћинства, као што су контејнери или друга средства за сакупљање комуналног отпада који није могуће сместити у контејнере (кабасти отпад).⁵⁷⁰ Када се ради о опасном отпаду који потиче из домаћинства (пестициди, боје и лакови, отпадне батерије уља), требало да се преда на место које је предвиђено за прикупљање такве врсте отпада.⁵⁷¹ Закон подстиче удруживање општина у циљу решавања проблема одлагања отпада и на тај начин се пружа прилика да се покрену предузећа нових профила која би се бавила неким од сегмената управљања отпадом чиме би се на неки начин допринело смањењу незапослености. Оснивање регионалних центара за управљање отпадом неопходно је из простог разлога самодовољности, односно, тиме се решава проблем отпада који је настао на територији Србије (начело решавања еколошких проблема на извору).⁵⁷²

Значајан део индустрије решио је да успостави посебна предузећа, која су задужена за управљање амбалажним отпадом. Секопак д.о.о. Београд – Друштво за поступање са амбалажним отпадом, основали су Књаз Милош, Ball Packaging Europe, Coca Cola HBC, Fresh & Co, A&P (Pepsi), Carlsberg, Tetra Pack Production, Апатинска пивара и Бамби Банат.⁵⁷³ Секопак се не бави сакупљањем амбалажног отпада, тај посао обављају локални оператери за управљање отпадом као што су

⁵⁶⁸ *Ibid.*, стр. 56.

⁵⁶⁹ Стратегија за управљање отпадом 2010-2019, стр. 22.

http://www.kombeg.org.rs/Slike/CeTranIRazvojTehnologija/Statika/strategija_upravljanja_otpadom_konacno.pdf

⁵⁷⁰ *Ibid.*

⁵⁷¹ *Ibid.*

⁵⁷² Базелска конвенције о прекограничном кретању опасног отпада потврђује начело самодовољности. Душан Дамјановић, Никола Микашиновић, *Изазови европских интеграција у областима заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница, op.cit.*, стр. 56.

⁵⁷³ Секопак је 33. чланица организације Про Европа која је и генерални заступник лиценце под називом „зелена тачка” (енг. green dot). *Ibid.*

Werner and Webber – Ниш, Комуналац – Чачак, Чистоћа – Крагујевац, Чистоћа и зеленило – Суботица.⁵⁷⁴

„Јавно-приватно партнерство представља дугорочан уговорни партнерски однос између јавног и приватног сектора, који може укључивати финансирање, пројектовање, градњу, управљање и/или одржавање инфраструктуре и/или пружање од стране приватног сектора услуга које традиционално набавља и пружа јавни сектор.“⁵⁷⁵ Јавно-приватно партнерство се разликује од приватизације по томе што се право на коришћење јавне имовине даје на одређено време; по истеку тог периода имовина се враћа јавном сектору.⁵⁷⁶ Као пример добре праксе, треба поменути Центар за развој социјалног предузетништва чији је циљ деловања успостављање партнерства са: цивилним, јавним (локалном самоуправом) и пословним сектором (друштвено одговорно пословање) у области рециклаже.⁵⁷⁷

Европски прописи којима се регулише сектор управљања отпадом представља једну од најразвијенијих група прописа у области животне средине. Израда планова управљања отпадом на националном, регионалном и локалном нивоу сматра се једним од најзначајнијих елемената политике ЕУ у области управљања отпадом.⁵⁷⁸ Директива о отпаду у члану 7 прописује да су надлежни органи држава чланица дужни да, у циљу остваривања циљева, израде један или више планова управљања отпадом.⁵⁷⁹ Сматра се да је Србија у великом проценту ускладила своје законодавство у области управљања отпадом и опасним отпадом и у значајној мери усагласила своје законодавство са европским прописима о амбалажи и амбалажном отпаду као и о посебним токовима отпада.⁵⁸⁰ Примену закона отежава нешто лошије стање када је реч о прикупљању отпада у руралним срединама, многобројне дивље депоније као и непостојање постројења за прераду

⁵⁷⁴ *Ibid.*

⁵⁷⁵ *Vodič za javno-privatno partnerstvo (JPP) "korak po korak"*, Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske, Zagreb, 2009, str. 3.

⁵⁷⁶ *Ibid.*

⁵⁷⁷ <http://zelenainicijativa.rs/o-nama/organizacije-clanice>

⁵⁷⁸ *Радна група животна средина-анализе и препоруке*, Европски покрет у Србији, Београд, 2012, стр. 19.

⁵⁷⁹ *Ibid.*

⁵⁸⁰ *Ibid.*, стр. 20.

опасног отпада.⁵⁸¹ Даљи кораци у усаглашавању националне еколошке политике у области управљања отпадом предвиђени су Националном стратегијом за апроксимацију у области животне средине.⁵⁸² Полази се од става да ће на крају приступних преговора, бити договорени прелазни период за спровођење финансијски најзахтевнијих директива (тзв. „тешке директиве”).⁵⁸³ На листи области које би потенцијално добиле прелазни период налазе се постројења за третман комуналних вода, постројења за складиштење отпада која су неопходна у складу са Директивом о нитратима, комунална постројења за чврст отпад и одређена индустријска постројења.⁵⁸⁴ При том се процењује да ће бити потребан прелазни период до 2024. године највише због утицаја високих трошкова потпуног спровођења.⁵⁸⁵ Активности у вези са регионалним планом управљања отпадом прописане су чланом 12 Закона по коме Скупштине две или више јединица локалне самоуправе у којима живи најмање 200.000 становника, могу усвојити регионални план управљања отпадом.⁵⁸⁶ Одлука Фонда за заштиту животне средине, који је условио доделу средстава из фонда претходно усвојеним локалним и регионалним планом, довела је до тога да су све јединице локалне самоуправе покренуле а многе међу њима и усвојиле локалне или регионалне планове управљања отпадом.⁵⁸⁷ У Србији тренутно има око 3.500 дивљих депонија, али при томе треба поменути да 170 градских депонија не задовољава минимум услова које прописује Правилник о критеријумима за одређивање локације и уређење депонија отпадних материја.⁵⁸⁸ На основу анализе састава отпада у десет градова дошло се до чињенице да преко 60% отпада не може да се рециклира без претходног третмана.⁵⁸⁹ Амбалажни отпад чини 33% отпада у Србији.⁵⁹⁰ У Србији тренутно има свега 10 регионалних депонија док само 13% грађана Србије има могућност да одлаже отпад на санитарне депоније.⁵⁹¹ Велики

⁵⁸¹ *Ibid.*

⁵⁸² *Ibid.*, стр. 21.

⁵⁸³ *Ibid.*

⁵⁸⁴ *Ibid.*

⁵⁸⁵ Тај систем обухвата Директиве о депонијама, амбалажи и отпаду од електричне и електронске опреме док су трошкови спровођења ових директива процењени на 2 милијарде евра.

⁵⁸⁶ *Ibid.*, стр. 23.

⁵⁸⁷ *Ibid.*, стр. 27.

⁵⁸⁸ *Ibid.*, стр. 28.

⁵⁸⁹ *Ibid.*, стр. 29.

⁵⁹⁰ *Ibid.*

⁵⁹¹ *Ibid.*, стр. 30.

изазов представља проблем река, односно проблем управљања отпадом који се одлаже у реке, и овај проблем захтева договор неколико јединица локалне самоуправе и проналажење заједничког решења.⁵⁹²

Један од потребних услова за успешно управљање отпадом је обезбеђивање довољно финансијских средстава за оперативне трошкове које финансирају грађани који су истовремено и корисници услуга управљања отпадом.⁵⁹³ Цене у Европи су далеко веће од цена комуналних услуга у Србији.⁵⁹⁴ У Европи су цене сакупљања отпада просечно око 150 евра (по домаћинству за годину дана), и за тај новац добија се најсавременији третман отпада док се тренутне цене сакупљања отпада у Србији доста разликују од општине до општине: „а) најнижа цена од 0 дин је у општини Жабал; 2 - 2,2 дин по м² стамбеног простора у општинама Бољевац, Тител и Мајданпек, 55 – 62 дин по члану домаћинства у општинама Сечањ и Србобран б) највиша цена је у општинама Јагодина и Ћуприја 7,4 дин по м², затим у општини Ковачица где је 105 дин по члану домаћинства и 225 дин по домаћинству у општини Врбас.“⁵⁹⁵

Јавна комунална предузећа ЈКП имају важну улогу у сакупљању отпада на локалном нивоу и она често имају монопол у тој области. Закон не дефинише прецизно однос између јавно-приватног партнерства (ЈПП) и приватизације када је реч о ЈКП што уводи на велика врата утицај политичког фактора у избору приватног партнера за управљање комуналним отпадом.⁵⁹⁶

Управљање опасним отпадом у Србији један је од проблема који захтева координанан приступ многих актера еколошке политике. У Србији не постоје постројења за складиштење, физичко-хемијски третман, спаљивање или одлагање опасног отпада.⁵⁹⁷ Формално постојање законодавног и институционалног и оквира у сектору управљања опасним отпадом, тренутно је само слово на папиру. Решење које се користи у Србији је оно које је и најскупље а то је извоз опасног

⁵⁹² Душан Дамјановић, Никола Микашиновић, *Изазови европских интеграција у областима заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница*, *op.cit.*, стр. 73.

⁵⁹³ *Ibid.*

⁵⁹⁴ *Ibid.*, стр. 32.

⁵⁹⁵ *Ibid.*

⁵⁹⁶ *Ibid.*, стр. 34.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, стр. 39.

отпада.⁵⁹⁸ Требало би поменути неколико покушаја планирања и изградње постројења за третман опасног отпада у Србији које су покренуле Европска агенција за реконструкцију (преко CARDS програма) или Делегација Европске комисије (кроз ИПА програм), које нису биле успешне, пре свега због противљења јавности услед необавештности односно недовољне свести о значају ових постројења.⁵⁹⁹

Много је фактори који онемогућавају спровођење прописа из домена управљања отпадом: пре свега недостатак финансијских капацитета и непостојање политичке воље, затим недовољно административних капацитета на нивоу јединица локалне самоуправе за усвајање и спровођење планова управљања отпадом, као и занемарљива улога еколошких невладиних организација. Потребно је обезбедити одговарајући инспекцијски надзор над спровођењем планова.⁶⁰⁰ Постројења за третман опасног отпада упркос противљењу јавности, морају да се успоставе. У циљу ублажавања ставова јавности, треба спровести едукативно - информативно кампању на свим нивоима власти.⁶⁰¹ Од 2009. године до данас (фебруар 2016.), Министарство, АП Војводина и локалне самоуправе, укупно су издале 2205 дозвола за сакупљање, транспорт, складиштење, третман и одлагање отпада.⁶⁰²

На основу Закона о управљању отпадом, до сада је „усвојено седам прописа који се односе на класификацију отпада; четири прописа се генерално односе на управљање отпадом; три прописа се односе на дозволе; дванаест прописа се односи на посебне токове отпада; пет прописа се односи на кретање отпада; три прописа се односе на извршавање и један пропис се односи на економске инструменте. У вези са Законом о амбалажи и амбалажном отпаду донета су четири прописа која се односе на управљање амбалажним отпадом, два прописа се односе на извештавање и два прописа на економске инструменте. Треба додати и пет прописа који се односе на управљање отпадом који су донети на основу

⁵⁹⁸ *Ibid.*, стр. 40.

⁵⁹⁹ *Ibid.*

⁶⁰⁰ *Ibid.*, стр. 43.

⁶⁰¹ *Ibid.*, стр. 44.

⁶⁰² <http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=20174&id=20055&akcija>ShowExternal>

Закона о заштити животне средине и један пропис донет на основу Закона о Фонду за заштиту животне средине“.⁶⁰³

Већина општина има јавна комунална предузећа која су задужена за послове управљања отпадом. Проблеми се јављају јер су ЈКП махом мала и немају довољан капацитет за управљање отпадом. ЈКП се сусрећу и са финансијским проблемима, што је у многим јединицама локалних самоуправа резултат актуелног начина утврђивања цена комуналних услуга.⁶⁰⁴ На примеру ЈКП Врање, „уочено је неколико проблема на које би требало обратити пажњу - низак степен наплате услуга и проблеми код повећања цена услуга, стање свести грађана и отпор при одабиру и изградњи санитарне депоније, низак ниво селекције елемената за рециклажу“.⁶⁰⁵

Зелени савети као институције на локалном нивоу могу имати различите облике у зависности од сврхе њиховог формирања - од неформалних група грађана, до формалних саветодавних одбора.⁶⁰⁶ Локална самоуправа дефинише надлежност и мандат Савета, број чланова, начин њиховог избора, дужину њиховог мандата.⁶⁰⁷ Предности постојања Зелених савета могу се дефинисати као: унапређење еколошке политике на локалном нивоу, јачање поверења између актера на локалном нивоу, пружање помоћи у решавању еколошких проблема, унапређење транспарентности и одговорности у раду локалне самоуправе.⁶⁰⁸

Радна група Конвента у извештају за 2012. годину, оценила је да се у пракси могу наћи различити модели организовања регионалног предузећа за управљање отпадом од којих је најефикаснији модел друштво са ограниченом одговорношћу.⁶⁰⁹ Радна група предлаже „формирање Дирекције за управљање отпадом чији би основни задатак био да координира и подстиче активности у

⁶⁰³ Душан Дамјановић, Никола Микашиновић, *Изазови европских интеграција у областима заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница*, *op.cit.*, стр. 46.

⁶⁰⁴ *Ibid.*, стр. 48.

⁶⁰⁵ *Ibid.*, стр. 48.

⁶⁰⁶ Зелени савет за унапређење животне средине на нивоу локалне самоуправе, Београдска отворена школа, Архус центар из Каргујевца, УНЕКООП и Центар за енергетску ефикасност, 2013, стр. 5.

⁶⁰⁷ *Ibid.*

⁶⁰⁸ *Ibid.*, стр. 6-9.

⁶⁰⁹ Радна група животна средина-анализе и препоруке, *op.cit.*, стр. 52.

области управљања отпадом на националном нивоу, уз максимално уважавање регионалних специфичности.“⁶¹⁰

Треба напоменути да већи број земаља ЕУ није успео да испуни захтеве директива у погледу смањења депоновања биоразградивог отпада на депонијама. Доступни подаци показују да у државама чланицама ЕУ, велики део отпада завршава на депонијама.⁶¹¹ У Србији је већи проблем постојање великог броја дивљих депонија. Највећи број дивљих депонија у Србији налази се у општинама Зајечар (133), Неготин (130) и Лесковац (116), и док су општине са најмањим бројем дивљих депонија, (1) општине Црна Трава и Ада.⁶¹²

Национални програм заштите животне средине дефинише кључне проблеме који се односе на процену утицаја (ПУ) односно стратешку процену утицаја (СПУ): „1) непостојање стратешких и планских докумената из области животне средине; 2) недовољни институционални капацитети; 3) неделотворан систем праћења и извештавања; 4) недовољно ефикасно спровођење прописа у области заштите животне средине које произилази из незаокруженог правног система, недовољних институционалних капацитета, недовољно ефикасног инспекцијског надзора, и спорости судства; 5) неделотворан систем финансирања заштите животне средине и недостатак економских подстицаја; 6) низак ниво свести о животној средини, недовољна едукација о животној средини и неадекватно учешће јавности у одлучивању.“⁶¹³ Србија је једина увела надлежност за ПУ на локалном нивоу док је у суседним државама надлежност на националном или регионалном нивоу, а у случају БиХ на нивоу ентитета.⁶¹⁴

Треба поменути истраживање које се бави капацитетима локалних самоуправа за спровођење ПУ/СПУ. Закључак је да постоје службеници за животну средину у свим локалним самоуправама, сем у случају две које су пријавиле да немају стручне сараднике али ни инспекторе, а притом спроводе поступке ПУ (једна

⁶¹⁰ *Ibid.*, стр. 58.

⁶¹¹ *Ibid.*, стр. 28.

⁶¹² http://arhiva.eukonvent.org/downloads2/111026-Rad_Goran_Vujic.pdf

⁶¹³ Стефан Шипка, Небојша Лазаревић, Милош Ђинђић, Дејан Максимовић, *Имплементација процене утицаја на животну средину у Србији у контексту европских интеграција: тренутно стање и препоруке*, Центар за европске политике, Вршац, 2014, стр. 17.

⁶¹⁴ *Ibid.*, стр. 41.

спроводи и СПУ).⁶¹⁵ Посматрајући број службеника који се баве заштитом животне средине на локалном нивоу, истичу се: „Београд (27), Лесковац (12), Панчево (10), Нови Сад (8), Ниш (7), Неготин (7), Смедерево (5), Јагодина (5), Краљево (5), Крагујевац (4), Кикинда (4), Зрењанин (4), Ужице (4), Крушевац (4), Пожаревац (4), Суботица (3), Чачак (3) и Петровац на Млави (3).⁶¹⁶ Број инспектора је следећи: Београд (27), Крагујевац (4), Краљево (3), Лесковац (6), Зрењанин (4), Нови Пазар (4), Суботица (3), Смедерево (3), Кикинда (3), Панчево (3), Врање (3).⁶¹⁷ Истраживање показује да су транспозиција директива о ПУ и СПУ и имплементација њихових стандарда углавном постигнуте, али да има одређених празнина у имплементацији“.⁶¹⁸

У погледу примене ПУ и СПУ, истраживање показује да се стандарди директива о ПУ и СПУ поштују али на минималном нивоу.⁶¹⁹ Разлог томе је број службеника задужених за ПУ (у просеку 1-2 лица), дуплирања функција и техничке потешкоће (мањак рачунарске опреме и теренских возила).⁶²⁰ У процесу израде прописа у вези са ПУ и СПУ, већина локалних самоуправа као и еколошких невладиних организација није учествовала у креирању тих прописа.⁶²¹ Дуплирање функција, (посебно уочљиво дуплирање функција између стручних сарадника и инспектора), може довести до сукоба интереса, јер квалитет надзора слаби, остављајући широку лепезу могућности за злоупотребу службеног положаја.⁶²²

У погледу обавештавања јавности, истраживање подвлачи позитивне али и негативне праксе. Позитивно је да све локалне самоуправе примењују неку врсту обавештавања јавности. Најчешће се обавештавање врши путем штампаних медија. Око 50% јединица локалних самоуправа обавештава јавност путем телевизије и радија, али је зато низак проценат коришћења интернета (око 20%) док свега 9% локалних самоуправа има базе података о спроведеним поступцима

⁶¹⁵ *Ibid.*, стр. 61.

⁶¹⁶ *Ibid.*

⁶¹⁷ *Ibid.*

⁶¹⁸ *Ibid.*, стр. 92.

⁶¹⁹ *Ibid.*, стр. 93.

⁶²⁰ *Ibid.*

⁶²¹ *Ibid.*

⁶²² *Ibid.*

на званичним веб страницама, иако ту обавезу намећу прописи из домена ПУ.⁶²³ Подаци добијени од локалних самоуправа говоре о веома малом учешћу грађана у јавним расправама имајући у виду да процечно расправама присуствују три особе.⁶²⁴

Неке од препорука које доноси ово истраживање односе се на унапређење процеса креирања еколошке политике што би подразумевало шире консултације са актерима (локалним самоуправама, еколошким НВО). У том смислу, добродошло је усвајање Смерница Владе за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа, које предвиђају четири нивоа учешћа: информисање, саветовање, укључивање и партнерство.⁶²⁵

Потребно је додатно јачати капацитете правосудних органа будући да је истраживање показало да је њихов рад добио негативну оцену у погледу пријава за прекршаје и привредне преступе које подносе локални инспектори за животну средину.⁶²⁶

У погледу учешћа јавности истраживање даје следеће препоруке: „а) проширити временске рокове за учешће јавности дефинисане у релевантним прописима; б) повећати простор за учешће јавности; в) увести обавезне одредбе о обавештавању путем интернета и размотрити обавезу формирања посебних интернет портала локалне самоуправе за ПУ и СПУ⁶²⁷; г) следећи пример Пољске требало би утврдити обавезу постављања обавештења о актуелним поступцима ПУ и СПУ близу прометних места (продавнице, станице) односно близу локације где се пројекат планира; д) размотрити увођење обавезе обавештавања на основу локалних обичаја (јавни разгласи, постери на трговима) како би се обавештавање јавности вршило на свеобухватан начин; ђ) усвојити и применити локалне

⁶²³ *Ibid.*, стр. 95.

⁶²⁴ *Ibid.*

⁶²⁵ *Ibid.*, стр. 97.

⁶²⁶ *Ibid.*, стр. 100.

⁶²⁷ Треба поменути иницијативу Друштва младих истраживача Бора да се учешће јавности поправи оснивањем националног интернет портала који би садржао информације које су важне за поступак процене утицаја (информације о предложеном пројекту, надлежном органу, току поступка).

планове за анимацију грађана за њихово конкретније учешће у ПУ, СПУ и уопште у процесу доношења одлука у области животне средине“.⁶²⁸

Истраживање⁶²⁹ је показало да је потребна додатна обука за представнике јединица локалне самоуправе (ЈЛС), привредне субјекте (ПС) и организације цивилног друштва (ОЦД). Незаинтересованост јавности за учешће у процедурама које предвиђају еколошки прописи (Директива о процени утицаја, Директива о стратешкој процени утицаја, Директива о интегрисаном спречавању и контроли загађивања) представља очигледан проблем.⁶³⁰

За око 80% ЈЛС се може рећи да имају одређене али недовољне капацитете за спровођење прописа у области животне средине док само 10% ЈЛС има потпуне капацитете за спровођење еколошке политике.⁶³¹ У погледу начина организације послова у области животне средине, може се констатовати да у градовима и већим општинама постоје препознатљиве организационе јединице, док у мањим, поменуте послове обавља једна особа.⁶³²

Највећи проблеми у спровођењу еколошких прописа јесу недостатак средстава (85%), број запослених на пословима заштите животне средине (42%), техничка опремљеност (46%), постојећи правни оквир (21%) и недостатак укључивања јавности (21%).⁶³³ Истраживање показује и то да постоји пракса непоштовања еколошких прописа (неоснивање локалних еко-фондова, неоснивање локалних катастарских загађивача, недоношење планских докумената, неизвештавање о стању животне средине).⁶³⁴ Већина ЈЛС у Србији сматра да јавност није довољно

⁶²⁸ Стефан Шипка, Небојша Лазаревић, Милош Ђинђић, Дејан Максимовић, *Имплементација процене утицаја на животну средину у Србији у контексту европских интеграција: тренутно стање и препоруке*, *op.cit.*, стр. 101.

⁶²⁹ У истраживању *Надлежност и капацитети локалне самоуправе и организација цивилног друштва за примену европских стандарда у области животне средине* даје се процена надлежности и капацитета јединица локалне самоуправе, као и капацитета и улоге организација цивилног друштва и привредних субјеката у области животне средине.

⁶³⁰ Надлежност и капацитети локалне самоуправе и организација цивилног друштва за примену европских стандарда у области животне средине, *op.cit.*, стр. 390.

⁶³¹ *Ibid.*, стр. 392.

⁶³² *Ibid.*

⁶³³ *Ibid.*, стр. 393.

⁶³⁴ *Ibid.*

заинтересована, али ни довољно информисана о могућностима и значају учешћа јавности у доношењу одлука о заштити животне средине.⁶³⁵

Око $\frac{2}{3}$ привредних субјеката мисли да примена еколошких прописа значајно оптерећује њихов рад.⁶³⁶ Привредни субјекти у Србији углавном имају особе које су задужене за заштиту животне средине.⁶³⁷ Највећи број предузећа је обвезник бар једне од накнада за заштиту животне средине.⁶³⁸

Више од $\frac{2}{3}$ ПС има примедбе на административне процедуре у вези са прибављањем сагласности у области заштите животне средине.⁶³⁹ Највећи број ПС сматра да је додатна обука за представнике привредног сектора потребна, највише у припреми извештаја за Агенцију за заштиту животне средине у области управљања отпадом, чистијој производњи и заштити ваздуха.⁶⁴⁰

Еколошке невладине организације сматрају да су највећи проблеми у спровођењу еколошке политике недостатак финансијских средстава, мањак политичке воље, недовољна сарадња са цивилним сектором, недостатак подршке јавности.⁶⁴¹ Ове организације мисле да је њихов утицај у процедурама доношења одлука скроман. Половина испитаних организација никад није учествовала у расправи о нацрту неког еколошког прописа.⁶⁴² Све испитане организације су се сложиле да је потребна додатна обука учествовање у примени и праћењу спровођења еколошких прописа.⁶⁴³

Ово истраживање носи неколико препорука међу којима се истичу следеће: треба интензивирати активности на укључивању јавности у процес креирања еколошке политике, обезбедити доследно поштовање еколошких прописа и елиминисати утицај „политичких“ чинилаца на спровођење ових прописа, усавршити систем посматрања (мониторинга) у области животне средине, организовати додатне

⁶³⁵ *Ibid.*, стр. 394.

⁶³⁶ *Ibid.*, стр. 395.

⁶³⁷ *Ibid.*

⁶³⁸ *Ibid.*, стр. 396.

⁶³⁹ *Ibid.*

⁶⁴⁰ *Ibid.*, стр. 397.

⁶⁴¹ *Ibid.*, стр. 399.

⁶⁴² *Ibid.*, стр. 400.

⁶⁴³ *Ibid.*, стр. 401.

обуке за упознавања представника ЈЛС и еколошких невладиних организација, што се нарочито односи на оне европске еколошке прописе за чије је спровођење надлежна локална самоуправа, радити на усаглашавању локалних стратешких докумената са одговарајућим националним прописима.⁶⁴⁴

6.6. Учесће јавности

Као што је већ истакнуто, европска хоризонтална правила успостављају минималне стандарде учешћа јавности у одлучивању у области животне средине које можемо да сврставамо у три стуба: 1. право јавности на приступ информацијама од значаја за животну средину; 2. право јавности да учествује у доношењу одлука које могу имати утицај на животну средину и 3. право јавности на правну заштиту у питањима животне средине.⁶⁴⁵ Ова начела су дефинисана Архуском конвенцијом, чија је Србија потписница.

Право јавности на приступ информацијама од значаја за животну средину има два угла посматрања: активан и реактиван. Активан аспект се односи на могућност приступа информацијама о животној средини, услед њиховог јавним објављивањем без посебног захтева грађана или организација.⁶⁴⁶ Реактиван аспект односи се на могућност подношења захтева било ког лица за приступ информацијама које се односе на животну средину.⁶⁴⁷ Право јавности на приступ информацијама које се тичу животне средине регулисано је Законом о заштити животне средине и Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Закон о заштити животне средине регулише активан аспект овог права. Када је у питању овај други, Архуска конвенција каже да „информација која је у поседу органа власти мора бити пружена на захтев било којег лица, осим ако се не докаже да информација спада у категорију изузетака чије прописивање је строго ограничено разлозима из Конвенције (разлози јавне безбедности, заштита

⁶⁴⁴ *Ibid.*, стр. 167-171.

⁶⁴⁵ Душан Дамјановић, Никола Микашиновић, *Изазови европских интеграција у областима заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница*, *op.cit.*, стр. 36.

⁶⁴⁶ *Ibid.*, стр. 37.

⁶⁴⁷ *Ibid.*

поверљивости пословних информација и интелектуалне својине, међународни односи)“.⁶⁴⁸

Када је реч о другом стубу Архуске конвенције, „јавност има право учешћа у доношењу одлука које се односе на: посебне активности које се односе на објекте и радове за које је обавезна процена утицаја на животну средину, израду еколошких планова, програма и политике, и у припреми извршних прописа“.⁶⁴⁹ Надлежни органи дужни су да заинтересованој јавности омогуће преиспитивање свих информација које су битне за доношење одлука, укључење у раној фази расправе, и оно што је пресудно - да се став јавности заиста размотри приликом доношења одлуке.

Право јавности на правну заштиту у питањима животне средине може се посматрати са три аспекта. Прва два аспекта се односе „на право појединца да преиспитује одлуку органа власти у погледу његовог захтева за приступ информацији у судском поступку (члан 9. став 1), односно на право заинтересоване јавности да преиспитује одлуку донету у поступку у којем је имала право да буде консултована (члан 9. став 2)“.⁶⁵⁰ Трећи аспект се односи на „право заинтересоване јавности да директно преиспитује законитост понашања, аката и пропуштања приватних лица и органа јавне власти у односу на законе којима се штити животна средина (члан 9. став 3)“.⁶⁵¹

Припрема и доношење еколошких прописа регулисана је групом прописа у области државне управе тако да није прописано обавезно учешће локалне самоуправе.⁶⁵² Такође, није прописано обавезно учешће јавности у припреми законских предлога и подзаконских аката. Улога локалне самоуправе и цивилног друштва у усклађивању националне политике и прописа са европском еколошком

⁶⁴⁸ *Ibid.*, стр. 38.

⁶⁴⁹ <http://www.ekoregistar.sepa.gov.rs/doc/konvencija.pdf>

⁶⁵⁰ Душан Дамјановић, Никола Микашиновић, *Изазови европских интеграција у областима заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница*, *op.cit.*, стр. 42.

⁶⁵¹ *Ibid.*

⁶⁵² Драгољуб Тодић, *Унапређење капацитета јединица локалне самоуправе, организација цивилног друштва и привредних субјеката за спровођење европских стандарда у области животне средине*, Европски покрет у Србији, Београд, 2012, стр. 8.

политиком, посматра се кроз улогу у спровођењу националних прописа усклађених са прописима ЕУ.⁶⁵³

⁶⁵³ *Надлежност и капацитети локалне самоуправе и организација цивилног друштва за примену европских стандарда у области животне средине*, Европски покрет у Србији, Београд, 2012, стр. 164.

VII ЕНЕРГЕТСКА ПОЛИТИКА- ЛИЦЕ И НАЛИЧЈЕ ЕКОЛОШКЕ ПОЛИТИКЕ

7.1.Утицај еколошке политике на енергетску политику

Водећи стручњаци указали су на огромне трошкове климатских промена, уколико свет не почне одмах са смањивањем емисије гасова са ефектом стаклене баште. Енергетски сектор је директно укључен у настанак ових гасова јер 80% сировина које се у енергетици користе, потиче из фосилних горива која стварају CO₂, главни гас који доводи до ефекта стаклене баште. Европски енергетски сектор дугорочно посматрано требало би да смањи коришћење фосилних горива и да у већој мери користи ниско-угљеничне изворе енергије.

Климатске промене представљају озбиљан изазов енергетском сектору. То се огледа у начину на који се енергија производи (централизована-децентрализована, нуклеарна, фосилна горива или енергија обновљивих извора), транспортује (преко мрежа, цеви, каблова, бродова) и троши (уштеда енергије, рационално коришћење).

У последњих неколико година, потражња за енергијом експоненцијално расте, посебно у великим земљама у развоју као што су Кина и Индија које прати и раст становништва а самим тим се повећава и тражња за енергетским ресурсима. Последично, расте забринутост због ограничености ресурса у будућности. Поред тога, већина држава сиромашна је у енергетским ресурсима као што су нафта и природни гас. Мере против климатских промена, треба допринесу смањењу емисија гасова са ефектом стаклене баште, посебно CO₂. У циљу смањења емисије овог гаса, неопходно је инсистирати на уштеди енергије, коришћењу ниско-угљеничних технологија, прелазак са угља на природни гас и са фосилних горива на обновљиве изворе енергије.

Европски савет нагласио је водећу улогу коју Европска унија треба да одигра у преговорима око међународних климатских промена и истакао потребу да се донесе међународни уговор који би покрио пост Кјото период, у документу под насловом „Интегрисана климатска и енергетска политика“ 2007. године. Савет је

тако потврдио да развијене земље треба да смање своје емисије за 60-80% до 2050. године у односу на 1990. годину.⁶⁵⁴ Савет се определио да ЕУ смањи емисије за 20% до 2020. године, као свој допринос глобалном и свеобухватном споразуму, под условом да се и друге развијене земље обавезу на смањење.⁶⁵⁵

Упркос чињеници да климатске промене представљају најактуелнији пример важности одрживог развоја у сектору енергије, одрживи развој не би требало да буде ограничен само на климатске промене. Неконвенционални извори енергије (нефосилна горива) морају да се развијају из сасвим једноставног разлога а то је ограниченост фосилних горива. У циљу постизања сигурног снабдевања, неопходно је радити на питању обновљивих извора енергије како би се умањило ризик од несташице фосилних горива услед политичких или неких других фактора. То потврђују и прве Директиве о европској енергетској ефикасности које су усвојене 1978. и 1982. године.

Проблеми животне средине су високо смештени на политичкој агенди многих институција које се баве питањем енергије. Како Дитер Хелм примећује, „климатске промене Европа је препознала још 1980. године, али су последице почеле да уједају у овој деценији“.⁶⁵⁶ ЕУ је покренула систем за трговање емисијама како би испунила циљеве које су договорени у Кјото протоколу. Преговори у оквиру Конвенције о климатским променама Уједињених нација (UNFCCC) довели су до другог оквира за смањење емисија, поред Кјото протокола. На европску енергетску политику, утичу циљеви за борбу против климатских промена који су дефинисани изван ЕУ. „Обим климатских проблема значи да је климатска политика у интеракцији са низом других инструмената у

⁶⁵⁴ Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament - An energy policy for Europe {SEC(2007) 12} /* COM/2007/0001 final */, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0001>.

⁶⁵⁵ *Ibid.*

⁶⁵⁶ Dieter Helm, *European Energy Policy – Securing supplies and meeting the challenge of climate change*, paper for the UK Presidency of the EU, 2005., p.3. http://www.offnews.info/downloads/european_energy.pdf

области енергетике, животне средине, саобраћаја, трговине, фискалне политике, технологије, пољопривреде и социјалне политике“.⁶⁵⁷

Доступност чистих технологија у великој мери утиче на одрживост енергетске политике ЕУ. Технологије као што су геолошко складиштење и чисте технологије, од великог су значаја за будуће одрживе залихе енергије. Еколошке технологије су све више доступне. Недавна расправа о биогориву, на пример, показује да и обновљиви извори енергије не могу да прођу без контроверзи.⁶⁵⁸

7.2. Развој енергетске политике ЕУ

Током развоја Европске уније, било је много покушаја да се успостави заједничка енергетска политика, али само са ограниченим успехом. Главни разлог неуспеха потиче од неспремности држава чланица да пренесу суверенитет у овој изузетно осетљивој области политике. Све више интегрисана европска економија, заједнички изазови животне средине и међународне конкуренције, па чак и повећан активизам Комисије у подручјима која угрожавају енергетски сектор, утицали су на државе чланице што је водило конвергенцији националних енергетских политика. Међутим, до настанка заједничке енергетске политике, није дошло.

Оријентација националних енергетских политика, и стање осталих политика које утичу на енергетски сектор, мењали су се током деценија. У дужем периоду након Другог светског рата, нагласак је био на подстицању националних извора енергије и управљању разноврсним изворима енергије (посебно након нафтне кризе током 70-их година). Други правац политике био је стратешки, у смислу укључивања коришћења енергетског сектора како би се испунили шири економски циљеви (развој нових технологија, контрола платног биланса). Крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века наступила је суштинска промена на енергетским тржиштима (посебно пад цена енергената средином 80-тих и

⁶⁵⁷ Steven Sorrell, Jos Sijm, „Carbon Trading in the Policy Mix, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, No. 3, Oxford University Press, 2003, p. 421.

⁶⁵⁸ <http://www.euractiv.com/sections/sustainable-dev/biofuels-debate-continues-despite-eu-agreement-302834>

повољнији биланс понуда - потражња на глобалном тржишту енергената), затим технолошке промене (појавом информационе технологије) и шире политичке промене. Као резултат тога, политичке бриге као што су заштита животне средине или промовисање конкуренције, почеле су да угрожавају енергетски сектор. Већина држава настојала је да одржи енергетску политику као поље домаће одговорности, кроз интервенције, било директно или преко националних фирми.

Националне енергетске политике у Заједници пратиле су два слична модела. У тзв. кохезионим државама (медитеранске државе и Ирска), циљ енергетске политике био је смањити ослањање на енергију из увоза. Последњих година, забринутост око снабдевања је опала пошто су цене енергената ниже. Државни монополи су доминирали производњом и увозом енергије у већини случајева (Шпанија је изузетак у којој су приватне компаније одиграле важну улогу у сектору електричне енергије). У малим северним европским државама (Белгија, Холандија Данска, Шведска, Финска и Аустрија), снабдевање енергијом долазило је у сукоб са потребом да се приликом дефинисања приоритета и избора технологија, укључи заштита животне средине. Већина ових земаља има децентрализован енергетски сектор у коме локалне владе често играју значајну улогу у снабдевању енергијом. Јасно је да су највећи напори да се развије „зелена“ енергетска политика начињени у Немачкој, Скандинавији и Холандији. У земљама кохезије, питања заштите животне средине, имала су само маргинални утицај.

Уместо заједничког унутрашњег енергетског тржишта, ЕУ је развила регионална и локална тржишта која одликују различите тржишне структуре и услови конкуренције. Неке државе чланице, посебно Велика Британија, спровеле су потпуну трансформацију сектора електричне енергије и индустрије гаса кроз укидање монопола и приватизацију индустрије гаса и електричне енергије. Слична власничка трансформација спроведена је брзо и у Скандинавији. Друге земље, посебно Немачка и Француска, заостају у овом сегменту тако да деле приступ многих источноевропских земаља које су након 2004. године постале чланице ЕУ.

Као резултат ових промена, аутономија држава у енергетском сектору постаје ограничена. Правац енергетске политике мења се због обавеза према међународним споразумима, посебно у области либерализације трговине и заштите животне средине. Енергија би требало да игра важну улогу у пословима Заједница: два од три уговора на којима се темеље Заједнице односе се на енергију: Уговор о Европској заједници за угљ и челик посвећен је угљу (који је тада доминирао енергетским билансом), ЕУРОАТОМ уговор односио се на нуклеарну енергију (која је виђена као будућност). Заједничко тржиште у другим областима енергетике имплицитно је обухваћено у Римском уговору. Јаз између намера изражених у Уговорима и исхода, показао се као велики. Комисија је годинама неуспешно покушавала да обезбеди сагласност држава чланица око енергетске политике.⁶⁵⁹

Током 50-их и 60-их година, покушаји да се развије енергетска политика били су игнорисани или одбијени јер су државе чланице тражиле да задрже контролу над енергетским сектором. Нафтна криза 1973-1974. године, требало је да обезбеди прилику за заједничку енергетску политику али безуспешно. У светлу ових неуспеха, Комисија је покушала да развије другачији приступ управљању енергетским тржиштем, који укључује постављање циљева (као што је смањење увоза енергената). У овим случајевима, главна брига била је да се промени структура енергетских биланса, пре него структура енергетских тржишта.

До средине 80-их година, Комисија је успела да осигура место у креирању енергетске политике, али то је било далеко од свеобухватне енергетске политике Заједнице. Од тог времена, незванична улога Заједнице у енергетској политици почела је да расте. Помак у овој области делимично представља резултат промена унутар саме Заједнице. ЈЕА означио је обновљени активизам Комисије. То се најјасније види у две области - либерализација тржишта и заштити животне средине. Комисија је започела све видљивију улогу у предлагању политика и регулисању економије Заједнице, укључујући и енергетски сектор. Постоје и други аспекти учешћа Комисије у енергетској политици. Она је наставила са

⁶⁵⁹ Francis McGowan, *European Energy Policies in a Changing Environment*, Physica-Verlag Heidelberg, 1996, p. 14.

пружањем подршке за енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије кроз истраживање буџета и помоћу других мера (као што су препоруке о повлашћеним условима за снабдевање обновљивим изворима). Такође, она је настојала да развије одговорност у области сигурности снабдевања, тражећи да се придружи Међународној агенцији за атомску енергију како би активно укључила у управљање кризама у сектору енергије.

Њени покушаји да озваничи своју улогу у Уговору о Европској унији нису дали резултате. Иако је Комисија успела да убаци део о релативно слабој улози Заједнице у овој области, у последњој фази преговора велики број држава чланица ставио је примедбе и тај део је уклоњен. Почетком 1995. године, Комисија је издала Зелену књигу о енергетској политици (*Green Paper*) у којој се налази мноштво предлога који се односе директно на енергетску политику. Ово најбоље илуструје стварање Европских асоцијација за струју, гас, нафту, обновљиве изворе енергије и очување индустрије.

Комисија је урадила преглед енергетске политике која је објављена у Белој књизи (*White Paper*) за Међувладину конференцију која се одржала 1996. године. Циљеви енергетске политике ЕУ дефинисани су као: укидање преосталих баријера у трговини и конкуренцији и заокружење унутрашњег тржишта, смањење емисија које доводе до киселих киша и ефеката стаклене баште и побољшање дугорочне сигурности снабдевања.⁶⁶⁰

Од почетка 70-их година, Комисија је покушавала да успостави заједничку енергетску политику. 80-тих година, покренула је низ иницијатива за либерализацију енергетског сектора. У истом периоду, еколошка политика интензивно утиче на енергетски сектор. После четири године преговора, државе чланице су договориле Директиву о великим постројењима за сагоревање крајем 1988. године којом се регулише емисија сумпорних и азотних оксида из термоелектрана и великих индустријских погона. Уз то, Заједница стиче ауторитет да ограничи прекогранично загађење ваздуха. Неколико држава

⁶⁶⁰ Communication from the Commission, *Energy for the future: renewable sources of energy -White Paper for a Community Strategy and Action Plan*, COM(97)599 final
http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com97_599_en.pdf

чланица обавезало се на смањење емисија угљендиоксида, друге државе чланице су желеле да следе такво понашање, то је резултирало заједничким ставом у међународним преговорима који су довели до 1992. године и Конвенције у Рију о глобалним климатским променама. Државе чланице настојале су да успоставе заједничку основу о мерама за промовисање ефикасног коришћења енергије и развој обновљивих извора енергије.

Заједница није предвиђала заједничку енергетску политику, а није било ни директних мера о енергији у Уговору из Рима. Након 1973. године и нафтне кризе, априла 1974. одлуком Савета изражена је заједничка воља за побољшање енергетске сигурности: подстицањем производње нуклеарне енергије, разноврсним и поузданим спољним ресурсима, истраживање и технолошки развој треба да обезбеде потребан развој извора енергије.⁶⁶¹

Упркос свим овим дешавањима, једини разлог зашто заједничка енергетска политика није успостављена је тај што свака држава чланица има свој начин снабдевања енергијом. Северним проширењем (Финска, Шведска и Аустрија), Заједница је прихватила нове државе које су имале своје енергетске ресурсе. Европска унија је постала свесна могућих криза у случају проблема у снабдевању енергијом који се не могу решити без заједничке енергетске политике. 2000. године Комисија је припремила Зелену књигу (Green Paper) - Ка европској стратегији безбедног снабдевања енергијом, у којој се говори о повећању потрошње енергије и проблему повећане зависности од страних извора енергије.⁶⁶²

Последњи догађаји, као што су ситуација око природног гаса због кризе у односима Русија - Украјина, или нафтна криза, велика су претња за Европску унију. Учешће нафте у укупној потрошњи енергије Уније никада није било мало: највећа употреба нафте је у сектору саобраћаја и удео тог сектора чини $\frac{2}{3}$ укупне потрошње нафте. Негативан утицај нафте на животну средину и решавање

⁶⁶¹ Seymour Huseynli, „Energy Policy of the European Union and Importance of the Energy Resources of Azerbaijan: Neo-functionalist and Liberal Intergovernmentalist Approach“, *International Affairs and Global Strategy (Online)*, Vol.8, 2013.

⁶⁶² *Green Paper - Towards a European strategy for the security of energy supply / COM/2000/0769 final* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52000DC0769>

алтернативних извора енергије, утиче на смањење степена зависности од нафте. Како би се она свела на најмању меру, Унија подстиче железнички транспорт. Други начин је усмеравање компанија уз помоћ пореза тачније, кроз повећање пореза у секторима потрошње нафте али и кроз смањење пореза за подстицање истраживања и производње нових извора енергије. Садашњи енергетски систем у оквиру ЕУ, у великој мери зависи од фосилних горива. Учешће фосилних горива у укупној потрошњи енергије незнатно је опало у периоду 1990-2005. године: од 83% на 79%. Преко 54% примарне потрошње енергије у 2005. години је увезено. Зависност се рапидно повећава за природни гас и угаљ. Увоз природног гаса чинио је око 59% укупне потрошње гаса 2005. године, док је увоз угља 42%. Увоз нафте износи чак 87% у 2014. години, услед недостатка правих алтернатива у овом сектору и малим резервама нафте у ЕУ.⁶⁶³

Како статистички подаци показују, ЕУ мора да обезбеди чисту и сигурну енергију. Унапређење производње обновљиве енергије један је од начина да се смањи зависност од Русије. Циљеви модернизације енергетске инфраструктуре Уније познати су под називом пакет „20 - 20 - 20“ што значи смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште за 20% у односу на ниво из 1990. године, повећање удела потрошње енергије из обновљивих извора на 20% и повећање енергетске ефикасности за 20%. Иако ова промена представља драгоцен корак ка стварању енергетске политике, имплементација договорених циљева остаје најважнији и најтежи део овог процеса.

Политика енергије налазила се у средишту европске интеграције од самог почетка што се може видети из садржаја два оснивачка уговора - ЕЗУЧ и ЕУРАТОМ. Ова два Уговора јединствена су по томе што су предвидела заједничку политику са специфичним алатима енергетске политике са ексклузивним наднационалним овлашћењима. Наредни уговори – Римски уговор, Јединствени европски акт, Мадрид, Амстердам и Ница, не пружају свеобухватни правни основ за бављење питањима енергије. Са истеком ЕЗУЧ 2002. године, ЕУРАТОМ остаје једини правни основ за заједничку енергетску политику, али само у сектору нуклеарне

⁶⁶³ Iana Dreyer, Gerald Stang, „Energy moves and power shifts EU foreign policy and global energy security“, ISSReport No.18, EU Institute for Security Studies, 2014, p. 5.

енергије. Мере енергетске политике могу се развијати само на основу општих одредби Уговора - да подлежу принципу супсидијарности и правилима унутрашњег тржишта. Укључивање новог наслова Енергетика у Лисабонском уговору суштински не мења слику. Коначни текст поглавља о енергетици, пажљиво је израђен компромис између националног суверенитета над природним ресурсима и енергетског опорезивања, и подељене надлежности ЕУ за друга подручја.⁶⁶⁴

Упркос недостатку посебног наслова посвећеног енергији пре 2009. године, Унија је ипак, развила значајне активности у области енергетике, почевши са скромним мерама за одржавање залиха усвојених у периоду после нафтне кризе. Касније, средином 90-их, уследило је усвајање Директива о стварању унутрашњег тржишта електричне енергије и гаса. Први сет мера либерализације који је донет између 1996. и 1998. године, допуњен је у другој серији обавезујућих мера током 2003. године. Комисија потом предложила је и трећи пакет мера о унутрашњем тржишту енергије који је усвојен 2009. године и пружа нови регулаторни оквир за промоцију енергетског тржишта.

Садашња правила европске политике енергије пате од структурних недостатака:

- Прво, постоји недостатак складу са правилима унутрашњег тржишта. Државе чланице сада имају обавезу да примењују трећи енергетски пакет, али већина њих није успела да правилно спроведе ни два претходна пакета.
- Друго, инструменти енергетске политике Европске уније су непотпуни. ЕУ нема надлежност да постави смернице за истраживачке и развојне активности и инвестиције у мрежама. Питања као што су општи правац европског енергетског сектора и сигурност снабдевања, углавном се појављују у декларативним политичким изјавама (као што су Коментари о енергетској стратегији), али не и у формалним правилима.
- Треће, енергетска политика нема спољну димензију. Иако је Лисабонски уговор делимично поправио спољну заступљеност, ЕУ је одсутна на међународном тржишту енергије. Њена јака вера у законе унутрашњег

⁶⁶⁴ Sami Andoura, Leigh Hancher, Marc Van der Woude, *Towards a European Energy Community A Policy Proposal*, Studies and reserch, Notre Europe, 2010, p. 3.

тржишта није прихваћена код дела главних актера на обе стране понуде (нпр. Русија, Иран, Венецуела) и потражње (нпр. Кина и Индија). Европа је лака мета за политику завади па владај за добављаче споља.⁶⁶⁵

Различити фактори доприносе одсуству ефикасне енергетске политике. Један од најважнијих фактора тиче се самих држава чланица. Свака чланица доживљава енергију као стратешко питање и жели да задржи контролу над енергетским ресурсима. Државе чланице воле да раде на међувладиној основи у међународним институцијама, као што је Међународна агенција за атомску енергију пре него да колективно делују у оквиру ЕУ.

Први подстицај да се предузму кораци на пољу енергетске политике била је Суецка криза 1956-1957 која је показала рањивост земаља увозница нафте. Савет је усвојио регулативу којом су се државе чланице обавезале да одржавају хитне залихе нафте и нафтних деривата које одговарају потрошњи за 65 дана Други талас иницијатива повезан је са реакцијом на цене нафте изазване трећим (1967) и четвртим арапско-израелским ратом (1973). Комисија је објавила своје прве смернице за политику енергије која промовише заједничку акцију како би се осигурала већа сигурност снабдевања 1968. године. Савет је 1972. године усвојио две директиве, једна захтева од држава чланица да обавесте Комисију о увозу угљоводоника и друга у којој се захтева од њих да извештавају о инвестиционим пројектима у сектору нафте, гаса и електричне енергије. Суочивши се са ограниченим успехом у усвајању и имплементацији поменутих предлога и директива, Комисија је 1973. године представила нови предлог о потреби да се успостави енергетска политика Заједнице. Испоставило се да Комисија није била у стању да помири дивергентне интересе држава чланица.

Други талас иницијатива Заједнице догодио се током осамдесетих година. Комисија је објавила 1981. године Саопштење о развоју енергетске стратегије за Европу.⁶⁶⁶ Документ одражава нови приступ према питању енергије, прихватајући могућност одржавања децентрализоване енергетске политике. Истовремено,

⁶⁶⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁶⁶⁶ Terence Daintith, Leigh Hancher, *Energy Strategy in Europe: The Legal Framework*, Walter de Gruyter, 1986, p. 170.

заједничко деловање може бити предузето у областима где је то предвиђено Уговором. Након 1986. године и нуклеарне катастрофе у Чернобилу, цена нафте пада, а Савет усваја још један сет закључака којима дефинише циљеве енергетске политике до 1995. године и још једном подвлачи неопходност „сигурне доступности енергије на задовољавајућем економским основама, као предуслов за остваривање економских и социјалних циљева Заједнице и држава чланица“.⁶⁶⁷

Програм Делорове Комисије за успостављање унутрашњег тржишта до краја 1992. године, даље је разрађен у Белој књизи којом се кренуло према укључивању енергетског сектора у општи оквир унутрашњег тржишта ЕУ (уклањање територијалних баријера, приближавање индиректног опорезивања). Након тога, Комисија је направила извештај о унутрашњем енергетском тржишту у коме је описала постојеће препреке завршетка унутрашњег енергетског тржишта. Извештај се може сматрати првим кораком ка либерализацији енергетског тржишта. Његове препоруке довеле су до првих директива деведесетих. Међутим, ове директиве нису биле широког обима и биле су оријентисане на транспарентност цена гаса и електричне енергије, транзит електричне енергије и гаса кроз главне мреже ЕУ, прогресивну либерализацију одређених активности у вези са производима угљоводоника. 1992. године, тадашњи комесар за енергију, заговорник либерализације енергетског сектора, предложио је оснивање посебне радне групе. Међутим, предложени „Кардозо пакет“, који је садржао принципе слободног протока енергије и слободан избор добављача које би бирали потрошачи, нису прихватиле државе чланице. Комисија се вратила са новим предлогом 1995. године када је представила Зелену књигу у којој је детаљно дата њена глобална визија улоге Комисије у енергетском сектору, са циљем задовољавања потреба домаћих и индустријских корисника по најнижој цени. Бела књига која предвиђа индикативни петогодишњи акциони план усвојена је у истој години. 1996. и 1998. године усвојене су Директиве о електричној енергији и гасу који су обележили прве озбиљне кораке ка либерализацији електричне енергије и гаса.

⁶⁶⁷ Sami Andoura, Leigh Hancher, Marc Van der Woude, *Towards a European Energy Community A Policy Proposal*, *op.cit.*, p. 19.

Процес либерализације одвијао се различитим брзинама у различитим државама чланицама: неке државе попут Велике Британије, прилично рано су либерализовале своја тржишта, док друге нису биле склоне томе. У светлу великих разлика које су остале између држава чланица у погледу либерализације и отварање тржишта, Европски савет је у Лисабону 2000. године, нагласио потребу да се убрза овај процес. У циљу комплетирања унутрашњег тржишта гаса и електричне енергије, донете су нове Директиве о струји и гасу 2003. године у којима се захтева да се либерализација тржишта гаса и електричне енергије обави до 1. јула 2004. године за велике потрошаче и 1. јула 2007. године за све потрошаче. Међутим, отварање енергетског унутрашњег тржишта у ЕУ у 2005. години је достигло тек 66% у домену електричне енергије и 57% у сектору гаса. Реализација другог таласа Директива о струји и гасу остала је непотпуна у многим државама чланицама, као што се може видети из низа прекршајних поступака покренутих од стране Комисије против 17 држава чланица у априлу 2006. године.⁶⁶⁸

Повећање цена енергената, повећање спољне зависности, као и пораст свести о климатским променама, заједно са енергетским кризама (Русија - Украјина, Белорусија), подстакло је расправу о свеобухватној европској енергетској политици на неформалном самиту 2005. године. Нови, динамичнији и амбициознији приступ европској енергетској политици, иницирала је Комисија у Зеленој књизи - Европска стратегија за одрживу, конкурентну и сигурну енергију. Комисија је објавила у јануару 2007. године тзв. Енергетски климатски пакет у коме „Енергетска политика за Европу“ представља централни део.

Европски савет накнадно је одобрио пакет, замишљен да успостави свеобухватну европску енергетску политику до 2009. године. Овај нови енергетски пакет састоји се од три стуба: повећање сигурности снабдевања, конкурентност европских економија и доступност енергије по приступачним ценама и промоција одрживости животне средине и борбе против климатских промена. Шест приоритетних области за акцију које су идентификоване у пакету су: енергија за

⁶⁶⁸ David Coen, Mark Thatcher, *Utilities Reform in Europe*, Nova Science Publishers, New York, 2001, p. 36.

послове и раст, сигурност и конкурентност снабдевања, ефикаснији енергетски микс, борба против климатских промена, подстицање иновација, и односи са трећим земљама.⁶⁶⁹

Овај нови импулс довео је до преговора и усвајања трећег пакета унутрашњег енергетског тржишта 2009. године. Парадоксално, док је овај енергетски пакет управо усвојен, готово све државе чланице су још увек кршиле различите одредбе постојећег законодавства заједнице из другог пакета. Поред тога, Комисија је покренула 2007. године институционални преглед енергетске политике који је замишљен да пружи општи оквир честим дискусијама о енергетским питањима у европским институцијама. Комисија издаје ажуриране Стратешке коментаре европске енергетике (*European Strategic Energy Review – ESER*) кроз које се прати напредак и идентификују нови изазови и одговори.

Упркос постојању значајне политичке опозиције у преговорима око Лисабонског уговора, енергија добија експлицитно признање у члану 4 првог дела Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ), као једна од подељених надлежности Уније.⁶⁷⁰ Посебан Наслов који се односи на енергију за сада се састоји од једног члана- 194 у коме се наводи да је надлежност у области енергије подељена између ЕУ и држава чланица. Члан 194 наводи четири главна циља енергетске политике 1. гарантовање функционисање енергетског тржишта, 2. обезбеђивање сигурног снабдевања Уније, 3. промовисање енергетске ефикасности и развој нових и обновљивих врста енергије, и најзад 4. промовисање повезаности енергетске мреже.⁶⁷¹ Ови циљеви треба да се извршавају у духу солидарности између држава чланица. Члан 194 у ставу 2 предвиђа, да закони Уније неће утицати на избор држава чланица између различитих извора енергије и општу структуру њихове понуде.⁶⁷² Законодавне мере које би допринеле остварењу поменутих циљева могу бити усвојене квалификованом већином, али за питања која потпадају у

⁶⁶⁹ Sami Andoura, Leigh Hancher, Marc Van der Woude, *Towards a European Energy Community A Policy Proposal*, *op.cit.*, p. 23.

⁶⁷⁰ European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights*, *op.cit.*, p. 134.

⁶⁷¹ *Ibid.*

⁶⁷² *Ibid.*, p. 135.

оквир члана 194 став 2, одлучује се једногласно. Једногласност остаје правило за усвајање мера опорезивања енергије, што је и потврђено у ставу 3.⁶⁷³

Коначни текст поглавља о енергетици, представља резултат пажљиво израђеног компромиса између националног суверенитета над природним ресурсима и питања опорезивања енергије и заједничке надлежности Уније. Европске институције не могу да усвоје мере којима усмеравају државе чланице да инвестирају у одређене врсте производње енергије или производњу довољне количине енергије из сопствених извора за добробит остатка Уније; нити могу да узурпирају функције националних влада током енергетске кризе.

Што се тиче нуклеарне енергије, однос између Лисабонског уговора и ЕУРАТОМ уговора показао се као извор контроверзи током међувладиних конференција које су водиле до израде Уставног уговора. Изненађујуће, ни Лисабонски уговор није успео то да разреши. Иако су неке државе чланице позивале на укидање ЕУРАТОМ-а и консолидацију великог броја његових одредби у новом Уговору, он сада чини део нових уставних решења, иако у суштини неизмењеног облика.

Лисабонски уговор потврђује надлежност Уније над усвајањем превентивних мера како би се избегле безбедносне претње и могу пружити основу за политичку подршку свеобухватнијим мерама у будућности. Међутим, солидарност међу државама чланицама остаје слаба. Прост пример је Уредба о сигурности снабдевања гасом која је усвојена крајем 2010. године. Ова Уредба представља одговор на енергетску кризу која је произашла из спора Украјина - Русија, при чему је нагласак на повећању солидарности.

У области спољне акције, Лисабонски споразум уводи неке значајне промене које могу да утичу на енергетску политику. Што се тиче спољног представљања, члан 17 УЕУ наводи да „са изузетком заједничке спољне и безбедносне политике, и другим случајевима предвиђеним Уговором, Комисија ће обезбедити спољну представљеност Уније“.⁶⁷⁴ Члан 21 УЕУ наводи да Унија мора да дефинише и настави заједничке политике и акције и треба радити на повећању нивоа сарадње

⁶⁷³ *Ibid.*

⁶⁷⁴ *Ibid.*, p. 25.

у свим областима међународних односа, укључујући „помоћ за развој мера за очување и унапређење квалитета животне средине и одрживо управљање глобалним ресурсима, како би се осигурао одрживи развој“.⁶⁷⁵ У извршавању ових и других мера, и обезбеђивања конзистентности између различитих области спољњег деловања и између других политика ЕУ, члан 21 у ставу 3 наводи да „Савет и Комисија, уз помоћ Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику, треба да обезбеде да се конзистентност и реализује“.⁶⁷⁶

Поред тога што јој је посвећен наслов у Уговору, енергетика представља питање хоризонталне политике. У том погледу, енергетска политика ЕУ је компонента других политика, као што су: спољна политика (везана за технолошке иновације и развој дугорочних односа са транзитним земљама); заштита животне средине (кључни елемент у смањењу CO₂ и стимулисању инвестиција у обновљиве изворе енергије); конкуренција (приступ повољним енергетским ресурсима за осигурање међународне конкурентности европске индустрије).

Државе чланице задржавају право да креирају националне енергетске политике. Ипак, као одговор на заједничке проблеме, као што је функционисање унутрашњег тржишта енергије и сигурност снабдевања, заједно са применом приоритетних европских инфраструктурних пројеката, ЕУ треба да спроводи координирану акцију.

7.3. Актери и креирање енергетске политике ЕУ

Енергетска политика ЕУ укључује више актера. Треба поменути институције попут Комисије, Парламента и Савета. Други важни актери су државе чланице које још увек имају одлучујућу реч. Не смемо заборавити ни компаније из сектора енергетике и невладине организације.

Комисија има право да иницира законодавни предлог па самим тим, има значајан утицај. У самом законодавном процесу, Комисија има веома ограничену моћ, иако може да повуче нацрт законодавног предлога, али нема одлучујућу реч. Комисија

⁶⁷⁵ *Ibid.*, p. 28.

⁶⁷⁶ *Ibid.*

је истовремено извршни орган ЕУ и прати имплементацију енергетског законодавства. Комисија је колегијално тело. Постоје разрађени механизми да се осигура принцип колегијалности, са правим кључем а то је Генерални секретаријат (ГС).⁶⁷⁷ Генерални секретаријат је пресудан фактор у политичким областима као што су енергија и заштита животне средине у којима су питања таква да укључују више Директората у изради предлога политике. ГД за транспорт и енергију (ГД ТРЕН) преузео је водећу улогу у изради енергетског законодавства али и ГД за заштиту животне средине и ГД за конкуренцију, а у неким случајевима још два или три Директората веома пажљиво прате предлоге. Да би се додатно илустровала прожимајућа природа енергетског сектора посматрајући само овлашћења Комисије, док ГД ТРЕН и други Директорати раде на изради закона, Генерални директорат за конкуренцију интервенише у фази имплементације, када државе чланице нису у потпуности извршиле транспозицију правила унутрашњег тржишта енергије или их спроводе погрешно.

У законодавном процесу, Савет и Парламент, имају централну улогу. До ратификације Лисабонског уговора, Савет је увек био означен као главни орган одлучивања, али Парламент је сада постао прави ко-законодавац. Савет је занимљива институција у томе што се састоји и од сталних представника из сваке државе чланице, (КОРЕПЕР 1 и КОРЕПЕР 2), као и важних (не-сталних) министарских формација које се састају на повременим седницама са делегираним министрима из националних престоница како би размотрили и донели одлуке о законским предлозима из Комисије или амандманима које је ставио Парламент. Савет се састоји од одговарајућих министара (министри за енергетику) држава чланица. У прошлости, Савет је најчешће одлучивао о свим енергетским законима једногласно, што је довело до тога да многе иницијативе не буду усвојене. После промена које доноси Лисабонски уговор, већина питања може бити одлучена квалификованом већином. У контексту формалних предлога из домена енергетске политике, главни у том процесу је Савет за транспорт, телекомуникације и енергетику (ТТЕ). У моменту када енергија добија на важности као политички приоритет од 2006. године, и друге формације Савета

⁶⁷⁷ Vicki Birchfield, John Duffield, *Toward a Common European Union Energy Policy: Problems, Progress, and Prospects*, Palgrave Macmillan, New York, 2011, p. 245.

сазивају се када је питања енергије на дневном реду као нпр. ГАЕРК-Савет за спољне послове (сигурност снабдевања, односи са Русијом, развојна питања), ЕКОФИН (енергетска тржишта), и Савет за конкуренцију и пољопривреду (биогорива).⁶⁷⁸ Број укључених формација Савета указује на комплексност и вишеслојну природу енергетске политике.

За разлику од разних министарских формација Савета, Радна група о енергетици у Савету обично састаје на недељној бази. КОРЕПЕР 1 који чине заменици сталних представника држава чланица, делује као главни посредник између Радне групе и КОРЕПЕР-а 2, предвођеног сталним представницима, који учествује само у питањима која се односе на спољну политику, развојне и нуклеарне аспекте енергије.

Парламент је друго законодавно тело. Поступак саодлучивања заснован на принципу паритета између Савета и Парламента, преименован је у редован законодавни поступак. Од када је редован законодавни поступак на снази, Парламент је учествовао у свим важним одлукама у домену енергетске политике. Парламент је организован кроз политичке фракције, али одлуке европских посланика се обично доносе под јаким утицајем земље порекла. Доношења одлука у Парламенту због тога тежи другачијој логици него у националним парламентима. Коалиције се могу формирати преко страначких линија; ипак, енергетска политика је под снажним утицајем политичких преференција. У Европском парламенту група Зелени/Европска слободна алијанса, залаже се за прелаз на 100% обновљиве изворе енергије. Ова група је освојила 55 мандата на изборима 2009. године и то је повећање за 13 места у односу на претходне изборе, што је позитиван развој у смислу важности питања одрживог развоја и климатских промена.

Баш као у националним парламентарним органима, највећи део легислативе обавља се у одборима. Одбори имају од 28 до 86 чланова, што је одраз властите хијерархије, при чему су заштита животне средине и буџет међу најмоћнијим

⁶⁷⁸ Louise Van Schaik, „Fiche on EU Energy Policy“, in: Christian Egenhofer (ed.), *Policy Coherence for Development in the EU Council: Strategies for the Way Forward*, Center for European Policy Studies, Brussels, 2006, pp. 178-179.

одборима. У случају енергетске политике, Одбор за индустрију, истраживање и енергију је кључни актер, али и други одбори, као што су Одбор за заштиту животне средине и Одбор за иностране послове, подједнако су ангажовани, у зависности од конкретног садржаја предлога који се разматра.⁶⁷⁹

Државе чланице су најважнији актери енергетске политике. Оне утичу на енергетску политику преко својих министара у Савету и шефова држава у Европском савету који дефинишу општи правац развоја енергетских политика. Осим тога, ЕУ може да делује само у областима у којима јој државе чланице дају надлежност. На пример, енергетски микс је и даље у надлежности држава чланица. Националне преференције, расположиви природни ресурси, индустријски разлози и спољна политика енергије, све то утиче на врсту енергије коју држава највише користи: Немачка је одлучила да постепено укине нуклеарну енергију; Француска има удео од 42% од нуклеарне енергије у свом миксу. Широм Европе већина земаља покушава да замени угаљ другим горивима, како би се остварили климатски циљеви, истовремено Пољска има удео од преко 50% угља у свом енергетском миксу, јер има веома велике наслаге угља. Значајне разлике у енергетском миксу воде до различитих интереса. За Пољску, веома амбициозни циљеви смањења CO₂, представљају већи изазов него за већину других земаља у ЕУ. С друге стране, неке чланице ЕУ зависе од једног добављача (Русија), посебно у сектору гаса, па је њихова енергетска безбедност више угрожена него земље које уживају разноликост добављача. Због тога су ове земље тражиле већу солидарност у домену енергије што је и урађено Лисабонским споразумом.

Интернационалне енерго компаније у ЕУ играју важну улогу. Преко удружења, оне учествују у раду Економског и социјалног комитета, као и у разним европским форумима за дијалог. Поред ових активности, оне лобирају на свим другим нивоима, нпр. преко директних контаката са члановима Парламента или Комисије.

⁶⁷⁹ *Ibid.*, p. 181.

„Национални шампиони“, као што је француски EDF, немачки RWE и EON или ENEL у Италији, утичу на енергетску политику и преко националних канала.⁶⁸⁰ Либерализација и јача интеграција тржишта, требало би да представљају одговор на моћ великих енергетских компанија. Процес либерализације врши се као део завршетка унутрашњег енергетског тржишта, што је један од приоритета ЕУ. Циљ је да се обезбеде повољније цене енергије и већа ефикасност повећањем конкуренције и даљим јачањем енергетске безбедности. Енергетски ресурси који су узајамно повезани као што су гас и струја, показало се да се ова два сектора тешко либерализују. Неке државе чланице нису биле вољне да отворе своја тржишта, будући да су електрична енергија и гас традиционално брига државе. Последњи велики корак за даљу либерализацију у енергетском тржишту било је усвајање трећег енергетског пакета 2009. године. Трећи пакет донео је више права купцима, више овлашћења за националне регулаторне агенције које се баве енергијом. Осим тога, успостављена је Агенција за сарадњу енергетских регулатора, и требало би да поставља необавезујуће смернице и да обезбеђује бољу координацију између регулаторних агенција.

Сарадња са енергетским компанијама је важна за енергетску политику ЕУ јер многе изазове реструктурирања енергетског тржишта, развој европске мреже и такозваних „паметних мрежа“, треба да реше поменуто компаније. С друге стране компаније су, по природи, усмерене на добит. Ове негативне тенденције су делимично подложне утицају актера цивилног друштва, као што су удружења за заштиту животне средине. Они се респектабилни јер пружају вредне научне податке о енергетским питањима климатских промена. Канали за лобирање ових актера су веома слични онима које користе енергетске компаније.

7.4. Инструменти енергетске политике ЕУ

Енергетска политика ЕУ обухвата правила у вези са изворима енергије, технологије и иновацијама, обновљивим изворима енергије, енергетском ефикасношћу, јединственим тржиштем за гас и електричну енергију, енергијом из

⁶⁸⁰ Stijn van den Heuvel, Jacques de Jong, Coby van der Linde, *Energy company strategies in the dynamic EU energy market (1995-2007)*, Clingendael Energy Paper, 2010.

иностраним, енергетском инфраструктуром и еколошке аспекте производње енергије, потрошње и транзита.⁶⁸¹ Чак и у подручју нуклеарне енергије, ЕУ је усвојила правила којима се захтева од држава чланица да представе своје националне програме. У поређењу са почецима, енергетска политика ЕУ развила се у једну комплетну политику у којој је Комисија добила веће надлежности током времена.⁶⁸² Још више изненађује да ЕУ не само да има унутрашњу енергетску политику, већ је она проширена на земље које нису чланице кроз спољне акције попут Енергетске заједнице. Енергетска заједница је међународна организација коју чине ЕУ, и Албанија, Босна и Херцеговина, Бивша Југословенска Република Македонија, Косово (у складу са Резолуцијом 1244), Молдавија, Црна Гора, Србија и Украјина. Она има за циљ да прошири унутрашње тржиште енергије ЕУ на југоисточну Европу и црноморску регију. Специфични циљеви Енергетске заједнице су:

- „привлачење инвестиција у производњу енергије и енергетске мреже како би се осигурало стабилно и континуирано снабдевање
- стварање интегрисаног енергетског тржишта који омогућава прекограничну трговину, укључујући и изградњу нове инфраструктуре
- повећање сигурности снабдевања
- побољшава стање животне средине у односу на енергију
- јачање конкуренције на регионалном нивоу“.⁶⁸³

Инструменте енергетске политике можемо поделити на: традиционалне регулативне инструменте (инструменти команде и контроле) којима се прописују границе емисије, технолошки стандарди, стандарди енергетске перформансе; затим економске и тржишне инструменте: енергетски порези, субвенције, порески кредити и на крају, инструменте за промоцију информација: означавање, јавно објављивање информација, или рејтинг и сертификација.

⁶⁸¹ Kim Talus, *EU energy law and policy*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 102.

⁶⁸² Tomas Maltby, „European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism“, *Energy Policy*, Vol.55, Elsevier, 2013, pp. 435–444.

⁶⁸³ *Energy Strategy of the Energy Community*, p. 2.

<https://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1810178.PDF>

Табела 9: Инструменти енергетске ефикасности на нивоу ЕУ

Врста инструмента	Удео у %
1. Законодавни	37.3
1.1. Обавезни стандарди за зграде	15.0
1.2. Уредба за грејање и системима топле воде	15.6
1.3. Други прописи у области зграда	2.3
1.4. Обавезни стандарди за електричне уређаје	4.4
2. Законодавно-информативни - означавање	15.2
3. Информативно-образовни	13.1
4. Финансијски	31.3
4.1. Донације, субвенције	26.3
4.2. Кредити	2.3
4.3. Пореско ослобађање / Смањење пореза	2.6
5. Остали	3.1

Извор: Massimo Filippini, Lester Hunt, Jelena Zoric, „Impact of Energy Policy Instruments on the Level of Energy Efficiency in the EU Residential Sector“, Fondation Ramon Areces, Madrid, 2013, p. 16.

Иако је законодавство које омогућава либерализацију тржишта електричне енергије и гаса усвојено 90-тих, главни законодавни пакет у овом сектору је други пакет директива о електричној енергији и гасу из 2003. године. За многе државе чланице отварање тржишта није могло да иде на штету универзалних и јавних услуга која нуде традиционална предузећа. Директиве почињу истицањем кључних принципа према којима би требало да се организују ови сектори. Принципи укључују обавезу да се обезбеди универзални сервис на обострану корист свих домаћинстава. То подразумева право да се снабдевају електричном

енергијом одређеног квалитета на њиховој територији са разумним, лако и јасно упоредивим и транспарентним ценама.

Обе Директиве донете су на основу члана 95 Уговора из Мастрихта и садрже детаљне одредбе о приступу мрежи за треће стране. Оне намећу детаљна правила у вези са раздвајањем снабдевања и производних активности, и активности везаних за мрежу. Штавише, да би да осигурале поштовање ових правила, државе чланице су у обавези да именује независне националне регулаторне власти (регулаторне агенције). Директиве су допуњене другим иницијативама које имају за циљ завршетак унутрашњег енергетског тржишта: Регулатива која промовише прекограничну трговину електричном енергијом (2003) и Регулатива којом се успостављају недискриминаторна правила за услове приступа мрежама за пренос гаса (2005).

Мере либерализације фокусирају се на отварање тржишта и регулације мреже, по својој природи су правни инструменти. Евидентно је да је потребно много више да се обезбеди отварање тржишта. Мере либерализације суочиле су се са монополистичким или олигополистичким присуством фирми у овом сектору, као и са државном интервенцијом. Комисија је предузела углавном две врсте активности: ојачала спровођење правила конкуренције у енергетском сектору и ослањала се на истраживање енергетског сектора како би предложила нове прописе, нарочито када је реч о раздвајању мреже и активности снабдевања.

Европска регионална тржишна иницијатива покренута је у пролеће 2006. године.⁶⁸⁴ Покренула ју је Европска регулаторна група за електричну енергију и гас, а обухвата Регионалну иницијативу за електричну енергију и Регионалну иницијативу за гас. Европска регионална тржишна иницијатива створила је седам регионалних тржишта електричне енергије: балтичко, централно-источно, централно-јужно, централно-западно, северно, југо-западно и тржиште француско-британско-ирског региона. Што се тиче Регионалне иницијативе за гас, створена су три регионална тржишта гаса: северо-западно, јужно и југо-

⁶⁸⁴ Sami Andoura, Leigh Hancher, Marc Van der Woude, Towards a European Energy Community A Policy Proposal, *op.cit.*, p. 32.

источно. Свако тржиште електричне енергије и гаса има водећег регулатора из једне од земаља чланица које формирају групу.⁶⁸⁵

Циљ ових регионалних иницијатива је да подстакну интеграцију европских тржишта електричне енергије и гаса. Иницијативе одражавају приступ корак-по-корак, крећући се из националних тржишта ка регионалним енергетским тржиштима као одскочне даске ка енергетском тржишту Европске уније. Неколико позитивних ефеката примећено је након спровођења иницијатива: већа транспарентност, интероперабилност, боља сарадња актера, мрежних оператера и регулатора, боље праћење усаглашености са законима Заједнице, и повећана прекогранична трговина електричном енергијом и гасом. Регионалне иницијативе су тренутно засноване на добровољној основи, што је једна од слабости овог инструмента јер реализација циљева зависи од спремности бројних актера: држава чланица, мреже оператера, националних регулатора, трговаца, индустрије. Међутим, план је да када се нови пакет реализује, она може да доноси обавезујућа правила.

У јуну 2009. године, након дугих и тешких преговора, Парламент и Савет договорили су усвајање Трећег пакета унутрашњег енергетског тржишта, са циљем успостављање регулаторног оквира потребног да би отварање тржишта било у потпуности ефикасно. Нови пакет састоји од две Директиве које се баве унутрашњим тржиштима за гас и струју и три Регулative, од којих две уређује услове за приступ тим тржиштима, а трећом се успоставља Агенција за сарадњу енергетских регулатора (ACER).⁶⁸⁶ Трећи пакет унутрашњег енергетског тржишта нуди добру основу да се постигне потпуна либерализација тржишта електричне енергије и гаса. Он пружа ефикаснији регулаторни надзор који треба да спроводе независни и компетентни национални Регулатори. Европска мрежа за пренос система оператера има задатак да развије заједничке техничке кодове и безбедносне стандарде којима треба додатно повећати прекограничну сарадњу и инвестиције.

⁶⁸⁵ *Ibid.*

⁶⁸⁶ *Ibid.*, p. 31.

Регулатори су претходно били координирани на добровољној основи у различитим органима који укључују различите интересне групе: Савет европских енергетских регулатора, Европске струјне мреже, и Фиренца и Мадрид форуми. Главно побољшање је то што је ACER засебан ентитет, независан од Комисије. Агенција је такође одговорна за доношење појединачних одлука о специфичним прекограничним питањима. Она додатно може да усвоји необавезујуће смернице, али није овлашћена да доноси обавезујућа правила. Као такав, ACER није прави европски регулатор већ је више платформа сарадње са националним регулаторима.⁶⁸⁷ Обавезујуће одлуке су једино могуће за техничке послове.

Стварање унутрашњег енергетског тржишта зависи у одређеној мери од пореске политике. Индиректно опорезивање директно утиче на цену енергије и њеног транспорта и може имати озбиљне дисторзивне последице. Неопорезивање, двоструко опорезивање и разлике у пореским стопама могу утицати на прекограничну размену енергије и горива, чиме се омета конкуренција и развој унутрашњег енергетског тржишта. У 2003. години, усвојена су два инструмента о индиректном опорезивању. Први је Директива којом се реконструира оквир Заједнице за опорезивање енергетских производа и електричне енергије а која је усвојена након више од деценије преговора. Она је проширила опсег минималне стопе ЕУ система за енергенте претходно ограниченог само на нафту, на све остале енергенте, посебно на електричну енергију и гас. Државе чланице могу применити дивергентне стопе опорезивања. Међутим, пошто Директива успоставља само минималну стопу, разлике у стопама остају. Други инструмент је измена Директиве о ПДВ-у 2003. године, узимајући у обзир специфичности активности у сектору енергије. Ова Директива усагласила је правила о месту испоруке електричне енергије и гаса како би се остварило право унутрашње тржишта електричне енергије и гаса без ПДВ препрека.

Важне финансијске инвестиције у погледу инфраструктуре неопходне су за завршетак енергетског тржишта. Трошкови будућих енергетских инфраструктурних пројеката на европском нивоу су посебно високи. Према пројекцијама Комисије, за завршетак приоритетних европских пројеката треба

⁶⁸⁷ *Ibid.*

најмање 19 милијарди евра инвестиција за гасоводе и 6 милијарди евра за електричну енергију до 2013. године. Међутим, буџет ЕУ који је посвећен енергетским пројектима, доста је ограничен. Буџет ЕУ за енергетику, који се углавном састоји од буџета за пројекте, износи само око 20 милиона евра годишње. Финансијске интервенције у енергетске пројекте остају маргиналне и углавном се састоје од финансирања студија изводљивости. Остали финансијски инструменти који учествују у развоју енергетике су структурни фондови, кохезиони фондови, кредитне гаранције Европских инвестиционих фондова и кредити Европске инвестиционе банке.

Кључни покретач политике одрживости представља промоција обновљивих извора енергије. Прва Директива о промоцији електричне енергије произведене из обновљивих извора у унутрашњем тржишту електричне енергије предвиђа до 2010. године 12% домаће потрошње енергије из обновљивих извора и 22.1% електричне енергије из обновљивих извора за ЕУ као целину.⁶⁸⁸ Већ 2004. године, постало је јасно да циљ од 12% није могао бити испуњен до 2010. У циљу задовољења 20% удела обновљивих извора енергије у потрошњи енергије у 2020. године, годишње повећање обновљивих извора енергије од 1.2% било би потребно за период од 10 година. Међутим, фосилна горива ће остати од посебног значаја за производњу електричне енергије и током наредних деценија, и да ће наставити да емитују тону CO₂. Обећавајуће технике издвајања и складиштења угљеника морају се даље развијати како би се емисије гасова из домаћинства држале под контролом. Нова Директива о геолошком складиштењу угљен-диоксида поставља правни оквир за издвајање и складиштење угљеника.⁶⁸⁹

Битка за одрживу енергију захтева нову индустријску револуцију и преусмеравање економије. Револуција ће се одразити у истраживању и развоју нових технологија са ниским нивоом угљеника што је далеко важније од правних инструмената. Комисија је представила свој Стратешко енергетско-технолошки план за мање емитовање угљеника у будућности. План има за циљ да: у кратком року повећава истраживања како би се смањили трошкови и побољшале

⁶⁸⁸ *Ibid.*, p. 47.

⁶⁸⁹ *Ibid.*

перформансе постојећих технологија, да се повећа комерцијална примена ових технологија као што је друга генерација биогорива, снимање, транспорт и складиштење угљеника, интеграција обновљивих извора енергије у електричне мреже и енергетску ефикасност у грађевинарству, саобраћају и индустрији. Међутим, план нема нити финансијске подстицаје, нити обавезујуће законске мере.

Још једна мање успешна карактеристика енергетске политике тиче се опорезивања. ЕУ је постигла веома скромне резултате увођења пореских механизма у циљу побољшања енергетске одрживости (CO₂ порез). Државе чланице се противе усвајању прописа о порезима на нивоу Заједнице. Међутим, Директива о опорезивању енергетских производа је коначно усвојена 2003. године. Она уводи минималне стопе на струју и енергетске производе и држава чланица може изузети електричну енергију произведену из алтернативних извора енергија.

Према постојећем законском оквиру, неколико специфичних инструмената, уведено је у циљу решавања првенствено краткорочне сигурности снабдевања током криза или догађаја који воде поремећајима у снабдевању. Инфраструктурни пакет Комисије, који се састоји од два прописа а који је објављен 16. јула 2009. године, први је скуп мера осмишљених да се позабави на дужи рок структурним проблемима.⁶⁹⁰ Трећи пакет унутрашњег енергетског тржишта, такође, садржи одредбе за надгледање и уколико је потребно, спречити инвеститоре трећих земаља да преузму контролу над европским мрежама, посебно када инвеститори припадају вертикално интегрисаним компанијама у својој матичној држави. Међутим, ниједан од ових инструмената не обезбеђује кохерентан приступ реаговању на стратешка питања снабдевања.

Опште активности у циљу побољшања интерконекције и интероперабилности европских енергетских мрежа (интерно и екстерно), релативно скорашњег су датума али су рестриктивне у обиму и степену покривености. Појам солидарности тренутно се не појављује у подзаконским актима, и уводи се само у општем

⁶⁹⁰ *Ibid.*, p. 52.

контексту Лисабонског уговора. Солидарност није ни израз, нити концепт који се налази у мултилатералним енергетским инструментима. Не постоји законска обавеза држава чланица да се узајамно подржавају, било у смислу краткорочне подршке у кризним мерама или да сарађују у дугорочним инвестицијама у инфраструктуру. Напротив, садашње секундарно законодавство о струји и гасу омогућава државама чланицама да се одрекну своје дужности и обавезе на основу ових мера, у случају изненадне кризе.⁶⁹¹

Европски енергетски простор карактерише несигурност регулаторних оквира, недостатак предвидивости за инвестирање у ниско-угљеничне технологије, растуће цене, спољна зависност и растућа забринутост због губитка конкурентности. Све то заједно, погурало је ЕУ у октобру 2014. године ка усвајању новог свеобухватног енергетског и климатског пакета за период до 2030. годину. Овај пакет поставља низ квантитативних циљева везаних за климатску и енергетску политику: обавезујући циљ од најмање 40% смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште; обавезујући циљ од најмање 27% обновљивих извора енергије са необавезујућим националним акционим плановима, индикативни циљ енергетске ефикасности најмање 27% са необавезујућим националним акционим плановима, при чему се приоритет даје појединим секторима; и индикативни циљ од 15% интерконекције електричне енергије у циљу интеграције преосталих острва електричне енергије на унутрашњем тржишту.⁶⁹² Ово је минимум у постављању оквира за прелазак на зелену економију, као и за јачање позиције ЕУ за пост Кјото преговарање на COP21 (Conference of Parties) конференцији у Паризу у децембру 2015. године. Док усвајање пакета 2030. представља важан корак у развоју заједничке европске енергетске политике, његова примена, која је до сада углавном национална по обиму и активностима, остаје најважнији и најтежи део процеса.

Опорезивање и даље остаје изван обима енергетске политике ЕУ.⁶⁹³ ЕУ нема пореска овлашћења за финансирање ефикаснијих и одрживих узвора енергије или да промовише коришћење одређених облика енергије на штету других. Државе

⁶⁹¹ *Ibid.*, p. 60.

⁶⁹² *Ibid.*, p. 77.

⁶⁹³ *Ibid.*, p. 50.

чланице никада нису биле у стању да се сложе (и превазиђу правило једногласности) о ревизији и јачању Директиве о опорезивању енергије.

Зелена књига предлаже да државе чланице праве обавезне редовне годишње планове за уштеду енергије, који би се спроводили под надзором ЕУ. Планови треба да обухвате подизање свести грађана, боље означавање производа, разне пореске инструменте, као што су пореске олакшице за уштеду електричне енергије, државне субвенције и европске фондове за бољу енергетску ефикасност. Да би се постигли ови циљеви, Комисија је позвала на успостављање партнерства између Комисије, држава чланица, како на националном, тако и на регионалном нивоу, и других релевантних субјеката, као што су међународне финансијске институције попут Међународне финансијске корпорације.

У мају 2014. године, Комисија је навела у Стратегији енергетске безбедности, како ЕУ остаје рањива на спољне шокове у сектору енергије и позвала креаторе политике на националном, и на европском нивоу, да јасно објасне грађанима разлоге за смањење зависности од појединих горива.⁶⁹⁴

Изградња инфраструктуре за испоруку нових извора гаса у ЕУ подразумева многе partnere. Решавање ових питања захтева одлучну акцију на нивоу ЕУ. Комисија ће појачати своју подршку овом процесу кроз употребу свих расположивих инструмената за финансирање, посебно кроз Европски фонд за стратешке инвестиције, и потпуно укључење европских финансијских институција. Одлука из 2012. године успоставља механизам за размену информација у вези са међудржавним споразумима између држава чланица и трећих земаља у области енергетике. Европска стратегија енергетске безбедности идентификовала је 33 инфраструктурна пројекта који су од суштинског значаја за побољшање сигурности у снабдевању и бољег повезивања енергетских тржишта. Комисија ће користити све расположиве инструменте у том погледу и инсистираће да државе чланице у потпуности имплементирају и спроводе трећи енергетски пакет. ACER делује првенствено путем препорука и мишљења. Она има веома ограничене моћи одлучивања, нпр. може само доносити одлуке на захтев националних регулатора.

⁶⁹⁴ „The energy security strategy in Europe“, *European files*, No.34, December 2014, p. 62.

Комисија треба да ради са државама чланицама на развијању приступа алтернативним добављачима, укључујући оне из јужног гасног коридора, Медитерана и Алжира, у циљу смањења постојећих зависности од појединачних добављача.

Европски систем за трговину емисијама (ЕТС) представља пример коришћења тржишних инструмента како би се решавао неки еколошки проблем. Могао би се посматрати као алтернатива неуспелом предлогу Комисије у раним 90-им да се уведе порез на CO₂. Овај предлог никада није прошао кроз Савет због отпора (пре свега из Велике Британије), да уступи надлежност по питању било каквог националног опорезивања.

И предлог пореза на CO₂ и ЕТС, добијају своју оправданост у чињеници да је веома тешко контролисати емисије из широког спектра и великог броја извора који их производе (практично свако постројење сагорева угаљ, нафту или гас), преко конвенционалних инструмента команде и контроле. Шема за трговину емисијама (ЕТС) је инструмент политике који омогућава да велики емитери CO₂ смање своје емисије, узимајући у обзир трошкове смањења за поједине оператере. Постојећи систем обухвата електране на угаљ, нафту и гас, затим велике топлотне и парне котлове, и низ енергетски интензивних грана индустрије (као што су индустрије цемента, челика, целулозе и папира). Као одговор на предлог Комисије да се прошири шема и на сектор ваздухопловства, Савет и Парламент су се договорили да се то учини до 2012. године.

Ограничења о висини CO₂ које оператери обухваћени шемом могу да емитују, постављају националне власти. Ако оператери емитују мање CO₂ него што је дозвољено, они могу да продају вишак дозвола другом оператеру који је премашио своје границе емисија. Ове дозволе могу да се одобре бесплатно, на основу очекиваних или дозвољених емисија, или могу бити на аукцији. У оба случаја, дозволама се слободно тргује између оператера - или између било ког агента који ради на финансијским тржиштима. Кроз ову трговину, емисије CO₂ стичу своју цену. Проширење могућности трговања емисијама кроз учешће на финансијским тржиштима, отвара прилику за учешћем у глобалном тржишту CO₂.

Међутим, као и код робе, оне на тржишту могу бити предмет спекулација. Генерални директорат за животну средину определио се за такав финансијски инструмент који дозвољава да трговање буде засновано на слободно-размењивим дозволама, чиме се ствара отворено тржиште CO₂ као и свако тржиште робе. Као резултат тога, емисија CO₂ сада су наведене у Financial Times-у свакодневно поред цена сирове нафте, природног гаса, дизел горива.

Период 2005-2007 јасно је показао да пуштање националних влада да одлучују о расподели дозвола појединим фирмама када су у основи бесплатна представља рецепт за прекомерну расподелу. Извештај немачке Агенције за животну средину из 2005. године, јасно идентификује прекомерне расподеле, али и то да су цене CO₂ остале потпуно нереалне - 20 до 30€ по тони.⁶⁹⁵ Било је потребно извесно време за тржиште да у потпуности схвати реалност ситуације и да су накнаде за CO₂ емисије практично безвредне у другој половини 2006. године и све од 2007. године. Комисија је, међутим, покушала да наметне више дисциплине оним чланицама које су упорне у предлагању великодушне расподеле дозвола за предузећа са много мањим емисијама у прошлости. Један број држава чланица обратио се Суду правде у покушају да се одлуке Комисије пониште.

7.5. Усклађеност енергетске политике у Србији са правилима ЕУ у области енергетике

Србија се налази у почетној фази усаглашавања са европским законима у области енергетике. Октобра 2014. године усвојена су два решења о обавезним резервама нафте.⁶⁹⁶ У Србији се годишње емитује 6,2 тоне (CO₂) по глави становника, што је дупло више него у земаљама на истом нивоу економског развоја.⁶⁹⁷ Треба напоменути да је сигурност снабдевања електричном енергијом била озбиљно угрожена због штете која је настала за време поплава 2014. године у руднику угља

⁶⁹⁵ Jørgen Henningsen, „EU energy and climate policy – two years on“, *EPC Issue Paper* No.55, September 2008, p. 12.

⁶⁹⁶ Европска комисија, Извештај о напретку Републике Србије 2015, SWD (2015), стр. 49.

⁶⁹⁷ <http://zelenasrbija.rs/srbija/1645-visoka-emisija-ugljen-dioksida-u-srbiji>

Колубара. Русија је одустала од изградње гасовода Јужни ток, самим тим је и Србија обуставила све припреме.⁶⁹⁸

Србија је потписница Уговора о Енергетској заједници, документа који је настао као резултат процеса у коме је Европска унија желела да укључи земље региона у процес стварања паневропског енергетског тржишта на начин који је допуна и потпора процесу придруживања ЕУ.⁶⁹⁹ Овај Уговор су потписале и ратификовале и Украјина и Молдавија. Све земље потписнице су преузеле обавезу да ускладе своја национална законодавства са групом правних норми ЕУ у области енергетике, животне средине, обновљивих извора и конкуренције.⁷⁰⁰

У области унутрашњег енергетског тржишта, (који садржи одредбе Трећег енергетског пакета), Србија је усвојила закон о енергетици крајем 2014. године а од почетка 2015. године, тржиште електричне енергије и гаса у Србији је потпуно отворено.⁷⁰¹ Комисија истиче да је неопходно јачати независност и капацитет Агенције за енергетику Републике Србије (АЕРС). Крајем 2014. године, АЕРС је одобрила споразуме између оператора преносног система ЕМС и његових партнера из Мађарске, Бугарске и Хрватске о билатералној координацији расподеле капацитета.⁷⁰²

Измене закона о планирању и изградњи које су усвојене у децембру 2014. године увеле су једноставнији поступак одобравања изградње енергетских објеката.⁷⁰³ Нису забележене значајне инвестиције у сектору обновљиве енергије, што из садашње перспективе значи да ће Србија тешко остварити циљ од 27% бруто финалне потрошње енергије из обновљивих извора до 2020. године.

Када је реч о стандардима која припадају сектору енергетске ефикасности, Србија заостаје. Министарство енергетике не располаже одговарајућим административним капацитетом за израду нацрта подзаконских аката, док Фонд

⁶⁹⁸ Европска комисија, Извештај о напретку Републике Србије за 2015. годину, *op.cit.*, стр. 49.

⁶⁹⁹ Мирко Поповић, Вања Долапчев, *Учешће јавности у креирању политике животне средине- Препоруке за унапређење грађанске партиципације у Републици Србији*, *op.cit.*, стр. 31.

⁷⁰⁰ *Ibid.*

⁷⁰¹ Европска комисија, Извештај о напретку Републике Србије 2015, *op.cit.*, стр. 49.

⁷⁰² *Ibid.*

⁷⁰³ *Ibid.*, стр. 50.

за енергетску ефикасност не показује значајне резултате, иако је са различитим општинама закључио 11 уговора за пројекте у овој области.⁷⁰⁴

У области нуклеарне енергије, и заштите од зрачења, Србија је усвојила уредбу којом се уводи програм нуклеарне безбедности, уредбу о сигурности нуклеарних објеката и нуклеарног материјала.⁷⁰⁵ Национална стратегија за тај сектор још увек није усвојена и потребно је усклађивање са правним тековинама ЕУ у погледу управљања радиоактивним отпадом, изслуженог горива, заштите од зрачења, нуклеарне сигурност и безбедности.⁷⁰⁶ Агенција за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије не обавља инспекцијски надзор релевантних министарстава будући да јој фали квалификовано особље.

Опште посматрано, Европска комисија у Извештају о напретку за 2015. годину процењује да је Србија умерено припремљена у области енергетике, као и да је уочљив напредак у области унутрашњег енергетског тржишта.⁷⁰⁷ Комисија даје и извесне препоруке према којима Србија треба да настави са хармонизацијом стандарда у области обновљиве енергије, конкурентности на тржишту гаса, енергетске ефикасности; такође, Србија би требало активно да учествује у раду регионалне канцеларије за координисане аукције електричне енергије у складу са обавезама које проистичу на основу чланства у Енергетској заједници.⁷⁰⁸

⁷⁰⁴ *Ibid.*

⁷⁰⁵ *Ibid.*

⁷⁰⁶ *Ibid.*

⁷⁰⁷ *Ibid.*, стр. 49.

⁷⁰⁸ *Ibid.*

VIII ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА ЕКОЛОШКЕ ПОЛИТИКЕ У СРБИЈИ

8.1. Процес приступања ЕУ и еколошка политика - искуства држава Централне и Источне Европе

Европеизација се може објаснити као приближавања закона захтевима ЕУ, који се састоји од неколико процеса: интеграције (приближавање институционалних структура), прилагођавање (прилагођавање постојећих решења са захтевима) и хармонизације (стварање новог економског и правног договора).

Трошкови и изазови политике приступања ЕУ повећали су забринутост нових чланица да ли ће успети да спроведу прописе у пракси. Такви проблеми долазе до изражаја посебно у вези са применом еколошких прописа. Корпус европских еколошких закона броји више од 200 директива и еколошких прописа, које обухватају загађење ваздуха, управљање водама, управљање отпадом, природу и биодиверзитет, хемијску исправност, биотехнологије и буку. Еколошка политика представља једну од најскупљих политика ЕУ, процењује се да захтева улагања од око 120 милијарди евра у новим чланицама, или 10 милиона евра годишњих инвестиција у периоду који је дужи од 10 година. Примена европског еколошког законодавства представља и административни и финансијски изазов за земље у транзицији, која су наследиле еколошке проблема настале као последица више од 40 година планске економије и индустријализације. Као што је већ речено, социјалистичко наслеђе само је један од разлога зашто се заштита животне средине схвата се као једна од најтежих области за преговоре о приступању, што је потврдила и Комисија 1997. године у Агенди 2000.⁷⁰⁹

Механизми процеса европеизације разликовали су се међу државама ЦИЕ. Они укључују: контролну улогу у одређивању темпа кандидата у ЕУ интеграцијама, постављање мерила (benchmarking) и праћење чији су главни инструменти извештаји о напретку, обезбеђење модела: пружање законских и институционалних шаблона, обезбеђење помоћи и техничке помоћи чији је главни

⁷⁰⁹ Liliana B. Andonova, *Transnational Politics of the Environment: The European Union and Environmental Policy in Central and Eastern Europe*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2004, p. 7.

инструмент PHARE, специјални припремни програм, као и ИСПА и САПАРД, консултације и програми „братимљења“ (twinning). Због условљавања, кандидати су били под изузетно високим притиском адаптације, којим је смањен простор за домаће одговоре на спољне притиске.

Да би се олакшала примена европског законодавства, Европска унија је проширила помоћ за јачање административних капацитета држава кандидата преко PHARE програма. Подршка у виду еколошких инвестиција, налази се у оквиру Инструмената за претприступну помоћ (ИПА) од 2000. године, и она покрива транспорт и инфраструктурне еколошке пројекте. У периоду 1990-2000. у оквиру програма PHARE издвојено је 1,06 милијарди евра, а исплаћено је 593,8 милиона евра државама ЦИЕ за изградњу капацитета животне средине и нуклеарне сигурности. ИПА издваја око 1 милијарду евра годишње за транспорт и инфраструктуру у државама кандидатима. До 2002. године, упркос очекиваним тешкоћама, већина земаља затворила је преговоре о приступању у области животне средине, са изузетком Бугарске и Румуније, које су заостајале. Одобрено је само неколико прелазних периода, углавном у областима са значајним инвестицијама, као што су пречишћавање вода, управљање отпадом, садржај сумпора одређених течних горива, емисије из великих постројења за сагоревање, као и интегрисано спречавање загађења и контроле.

Релативно висок проценат формално донетих еколошких прописа, отвара низ питања међу којима се истиче једно - да ли је екологија јасан случај „приближавања на папиру без реализације“ имајући у виду високе трошкове усаглашавања?⁷¹⁰ Бугарска, Чешка и Пољска су брзо прешле са усвајања на примену прописа из домена хемијске безбедности, упркос трошковима у индустрији и недостатку компатибилног законодавства пре приступања. У случају емисија из великих постројења за сагоревање, Чешка је применила европске стандарде брже од већине садашњих чланица; Бугарска је постигла само формално усклађивање, које није поткрепљено стварном имплементацијом.

⁷¹⁰ Liliana B. Andonova, *Transnational Politics of the Environment: The European Union and Environmental Policy in Central and Eastern Europe*, op.cit., p. 9.

Пољска је следила пут постепене, али доследне примене европских стандарда у емисијама из великих постројења.

Литература о европеизацији усвојила је претежно одозго на доле (top-down) приступ проучавању домаћих ефеката европеизације, наглашавајући како европске институције и политике ограничавају и преобликују унутрашњу политику. Европска интеграција подразумева не само институције, већ и тржишта. Да би се разумели ефекти тржишта, неопходно је да се разматрају и транснационални утицаји који произилазе из интеграције тржишта.

Приступање 11 земаља ЦИЕ у три таласа у 2004-2013. године, допринело је очигледној промени у изгледу и функционисању ЕУ. Нови чланови су обавезни да реформишу домаће политике и институционалне обрасце. Најзначајнија препрека код нових чланица је недостатак административних капацитета. Упркос тешкоћама које су државе ЦИЕ имале, евидентан је мањи број повреда права у периоду од 2009-2012. него раније.

Да ли је „шаргарепа“ коју нуди ЕУ довољно велика, да Западни Балкан приближи Европи, још увек је отворено питање. Не само да је неслагање са политичким и економским захтевима ЕУ много веће него у случају држава ЦИЕ, већ су и слаби државни капацитети и етнички сукоби умањили њихову спремност и капацитет за спровођење прописа. Проблеми ограничене државности озбиљно утичу на трансформацију на Западном Балкану - без обзира на њихову перспективу чланства. Није изненађујуће да је политика ЕУ према Западном Балкану веома слична у дизајну и садржају источном проширењу. Уз неке изузетке, процес стабилизације и придруживања представља „мало више од препакивања облика сарадње коју је ЕУ водила са земљама ЦИЕ“.⁷¹¹ Литература о европеизацији је идентификовала неколико фактора на основу којих се постиже утицај ЕУ на домаће политике. Два најважнија су трошкови адаптације као последица неслагања између захтева ЕУ и домаћих услова, и спољни притисак ЕУ углавном заснован на примени условљавања. Неслагање (misfit) и спољни притисци

⁷¹¹ Tanja A. Börzel, „When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe“, *KFG Working Paper Series*, Freie Universität Berlin, No.30, 2011, p. 6.

комбинују се у притиску за адаптацију ЕУ. Његов утицај је посредован домаћим факторима као што су вето, предузетници и формалне или неформалне институције. Европеизација даје овлашћења државним актерима да одраде домаће реформе. Јавна подршка према ЕУ нормама и вредностима као и чланству у ЕУ доста је крхка у државама Западног Балкана.

Доминација приступа „оснаживање кроз условљавање“ дала је повода за забринутост око „плитке европеизације“⁷¹² или „Потемкинове хармонизације“⁷¹³. ЕУ је довела до импресивних реформи на папиру, али су дешавања на терену скромна“.⁷¹⁴ Земље Централне и Источне Европе формално су усвојиле европско законодавство, које често није адекватно примењивано па се тако није променило понашање актера. Други фактор који је ограничио домаћи утицај приступања ЕУ је лош административни капацитет земаља ЦИЕ. Слаби административни капацитети земаља ЦИЕ значајно су ограничили домаћи утицај ЕУ.⁷¹⁵ На Западном Балкану, недостатак административних капацитета је још израженији. Западни Балкан пати од озбиљних проблема који се налазе између формалних институционалних промена и преовлађујуће неформалних институција и понашања у пракси. Слаб капацитет државе рачуна на ограничену ефикасност у оквиру процене утицаја на животну средину, у којој су државни актери преслаби за спровођење и примену закона. Литература о европеизацији је идентификовала неслагање као кључну одредницу са којом се актери сусрећу у усвајању и прилагођавању европским нормама и правилима. Промена је увек скупа. Увођење политичке и економске реформе не захтева само новац, особље, стручност и информације. Она ствара и политичке трошкове за владе, које ризикују да изгубе подршку или политичку моћ, због наметање скупих и непопуларних мера промене политике.

⁷¹² Klaus H. Goetz, „The New Member States and the EU“, *op.cit.*, p. 262.

⁷¹³ Wade Jacoby, „Priest and penitent: the European Union as a force in the domestic politics of Eastern Europe“, *op.cit.*, p. 65.

⁷¹⁴ Alina Mungiu-Pippidi, „EU Enlargement and Democracy Progress“, in: Michael Emerson, (ed.), *Democratisation in the European Neighbourhood*, CEPS, Brussels, 2005, p. 22.

⁷¹⁵ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Candidate Countries and Conditionality“, in: Paolo Graziano, Maarten Vink, (eds.), *Europeanization. New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Houndsmill, 2006, p. 94.

Људска права, демократија и владавина права су свакако важни када је у питању одређивање укупног неслагања између институционалних услова ЕУ и држава Западног Балкана. И Србија и Хрватска имају довољно капацитета да уведу политичке и економске реформе. Напредак ка ЕУ инхибирала је више њихова неспремност да сарађују са Хашким трибуналом. Изручење ратних злочинаца као што су Младић или Готовина, имплицира значајне политичке трошкове за њихове владе, јер су сматрани националним херојима већег дела становништва. Код Србије ситуација је нешто сложенија јер сарадња са Хашким трибуналом и проблем око независности Косова утичу више на спремност Србије за спровођење домаћих реформи него недостатак капацитета.⁷¹⁶

Политика ЕУ према Западном Балкану, усмерена је на финансијску и техничку помоћ централним владама која је неопходна за спровођење обавеза из Процеса стабилизације и придруживања. Условљеност може пресудно утицати на спремност земаља да испуне стандарде ЕУ. ЕУ је помогла да се убрзају домаће промене у консолидацији демократије у Хрватској, Србији и Македонији. Исто као у земљама ЦИЕ, притисак ЕУ за адаптацију и изградњу капацитета углавном резултира формалним институционалним променама, али то није довољно да се трансформишу неформалне институције и понашања. Владини актери инструментализују условљавање и помоћ ЕУ да консолидују своју власт, пре него да поправе домаће капацитете за реформе. Неконзистентна употреба условљавања не само да ублажава моћ трансформације ЕУ на Западном Балкану, него доноси штету међународном кредибилитету ЕУ.

Са тачке гледишта развоја еколошког законодавства, можемо разликовати најмање три групе земаља: прва група, где је еколошко законодавство било релативно развијено у време покретања процеса (Чешка, Мађарска, Пољска, Словенија), али са доста превазиђених метода и инструмената; друга група, у којој је законодавство мање развијено, али потреба за приближавање може да доведе до релативно брзог напретка (балтичке земље, Бугарска, Хрватска, Румунија); и коначно, трећа група, у којој због неколико разлога – оружани сукоби или слаб

⁷¹⁶ *Ibid.*, p. 11.

економски развој - процес је почео релативно касно, али и постојеће законодавство је слабије развијено (Албанија, земље југоисточне Европе). Могућност да ЕУ утиче на еколошко законодавство, већа је у случају прве групе и најмања у случају треће групе.

Прелазак државних и друштвених институција од ауторитарног ка демократском моделу власти, има важне импликације за еколошку политику. Фактори који утичу на животну средину у транзицији укључују правне и уставне одредбе у вези са правом на окупљање и слободно изражавање, способност државних органа да се регулишу приватна предузећа и извршење уговора, као и организациона структура и надлежност органа локалне, регионалне и националне владе, оснивање и рад невладиних организација, приступ грађана информацијама о животnoj средини и учешће јавности у доношењу одлука. Један од аспеката демократизације држава ЦИЕ који се директно односи на управљање животном средином је децентрализација политичког система. ЕУ програми финансијске помоћи и инвестиција подстичу децентрализацију и регионализацију. Кључне функције еколошке политике – праћење (мониторинг), инспекција, спровођење, додељују се новим или реформисаним субнационалним органима или агенцијама.

Као и многи аспекти политичке транзиције, и економска транзиција има важни утицај. Приватизација и либерализација, на пример, резултирале су затварањем многих неефикасних загађивача, помажући да се смање неке врсте отпада. Значајна улагања су извршена у изградњи институција за креирање и спровођење еколошке политике.

Термин изградња капацитета се односи на напоре и стратегије које имају за циљ повећање ефикасности, ефикасности и одговорност рада власти. Из ове перспективе, капацитет за спровођење еколошких прописа у земљама ЦИЕ не само да се ослања на владине способности, већ и на комбиноване капацитете цивилног друштва. На пример, ефикасан развој и имплементација контроле загађења и превентивних програма захтева јасну поделу регулаторних органа на националном и локалном нивоу, адекватно праћење и извршне способности и

интегрисане процесе за повезивање научних и техничких информација са текућим правним и регулаторним развојем.

Управљање отпадом представља највеће кључно питање еколошке политике за Мађарску. Опасан отпад, често је подручје интензивних социјалних сукоба у вези са еколошким проблемима, с обзиром на велике количине индустријски опасног отпада који су се нагомилале током последњих деценија, уз ограничене капацитете за одлагање. Дуги прелазни периоди за спровођење еколошког законодавства главне су одлике политике управљања отпадом у Пољској која се посматра као земља која касни у погледу заштите животне средине.

Током последње деценије, мађарске структуре за креирање јавних политика су се развијале у континуираним интеракцијама са онима у ЕУ. Током преговора о приступању, поглавље о заштити животне средине је било прилично проблематично због великих трошкова примене прописа. Европеизација ове области на институционалном нивоу заостајала је у односу на правно прилагођавање. Процес европских интеграција у Мађарској је променио подстицајне механизме свих актера заштите животне средине, а посебно у области управљања отпадом. Адаптивни притисак може се приписати: усклађеним правилима одлучивања, њиховој имплементацији и сагласности са европским прописима, компатибилном развоју институционалног аранжмана и појављивању ЕУ као суфинансијера пројеката управљања отпадом.⁷¹⁷ У области заштите животне средине, Мађарска је добила транзиционе одредбе у случају само четири прописа ЕУ од којих су два из области управљање отпадом: захтеви директиве у вези са спаљивањем отпада и рециклажом амбалаже.

Неадекватна примена прописа заштите животне средине била је главни проблем у Мађарској. Побољшање институционалног система заштите животне средине је тежак задатак, који траје дуже него модернизација инструмената. Проблеми при имплементацији настају због недостатка ресурса, недостатка информација, лоших политичких одлука и проблема који проистичу из политичке културе и еколошке

⁷¹⁷ Peter Futó, Iona Pálné-Kovács, Tamas Fleischer, Péter Dombi, *The Evolution of Multi-level Governance in Regional and Environmental Policies in Hungary Final Report of the National Study for Hungary*, <http://www.vki.hu/~tfleisch/PDF/pdf03/ADAPT-HU-FINAL.pdf>, p. 12.

свести. У еколошкој политици, Мађарска и даље заостаје у односу на примену прописа ЕУ, а то се посебно односи на управљање отпадом. Током приступних преговара ЕУ партнери су прихватили одређени застој законодавства и имплементацију прописа о управљању отпадом у Мађарској. Ово је делимично узроковано скупим процесом прилагођавања, а делимично због спорог развоја институционалних структура и понашања. Управљање отпадом кроз ИСПА пројекте често је показало потешкоће у управљању јавно - приватним партнерствима. Стварање регионалних инфраструктура за управљање отпадом је готово немогуће, локалне власти су сувише дубоко укорењене у административну хијерархију и у исто време доста аутономне. Постоји недостатак консензуса о потребном броју и капацитету депонија. Компаније и локалне самоуправе не слажу се око оптималне величине и географског обрасца за инфраструктуре управљања отпадом које треба да се развијају помоћу заједничких приватних и јавних, мађарских и европских извора.

Понашање свих актера у области управљања отпадом као и само политика о отпаду су под утицајем су меких фактора као што су еколошка свест, политичка култура и грађанска партиципација. Питање отпада је у великој мери питање колективне свести. Присуство, количина и видљивост илегално остављеног отпада је поуздан показатељ друштвеног капитала. Успех или неуспех инфраструктурних пројеката управљања отпадом у великој мери зависи од поверења између заинтересованих страна, и њихове могућности да комуницирају. Агенција за заштиту животне средине није имала довољно капацитета да у потпуности спроводи контролне активности. Недостатак ресурса за институционални развој и инвестиције у инфраструктуру су ублажени фондовима ЕУ у знатној мери.

У еколошкој политици решења попут јавно - приватних партнерстава (ЈПП) уведена су као механизми адаптације. Већина инфраструктуре за управљање отпадом основана је (или ће бити) у оквиру јавно - приватног партнерства. ЈПП је начин сарадње који је и даље неразвијен, али ширење таквих партнерстава је неизбежно. Локалне владе и комунална предузећа за управљање отпадом често се

удружују како би користили економију обима у интегралним пројектима управљања отпадом.

Мађарска је пренела Директиву о стратешкој процени утицаја на време али, јавна администрација није имала капацитет да је адекватно и примени. Захтеви за интегрисане дозволе повећавају административно оптерећење, посебно регионалних инспектората, који издаје дозволе. Током периода приступања, број издатих дозвола се удвостручио, док је број запослених у инспекцији само незнатно повећан. Јавни актери су нерадо пристајали на сарадњу са индустријом. Јавност је била скептична према укључивању привреде у политичке процесе, коју често доживљава као наставак клијентелистичке праксе из социјалистичке прошлости. Постојање паралелног интегрисаног система издавања дозвола на основу БАТ (*best available technique*), заједно са старијом мађарском секторском легислативом која је имала строге граничне вредности емисије, повећало је правну несигурност и сложену процедуру издавања дозвола. Недостатак квалификованог особља често је резултирао озбиљним кашњењима у поступку издавања дозвола. Како би се убрзао процес имплементације, одустајало се од неких захтева поменуте Директиве. Високо конкурентна фармацеутска индустрија, стекла је услове да производи технологију која задовољава БАТ захтеве. Тако је мађарско удружење фармацеутских произвођача могло да понуди да формулише релевантне BREF (*Best available techniques Reference Document*) смернице, као и да учествује на нивоу техничке радне групе у оквиру Севилја процеса у коме се утврђују БАТ норме у фармацеутском сектору.⁷¹⁸

Директиве о флори, фауни и стаништима и Директива о дивљим птицама, заједно успостављају мрежу Натура 2000. Оне утичу на велики број актера и пружају отворене могућности за учешће еколошких невладиних организација и осталих актера у процесу креирања. Како би испуниле циљеве поменутих директива, државе чланице су морале да припреме националну листу локација у циљу формирања европске мреже локација значајне за заједницу (SCIs). Ове локације су означене као специјалне области конзервације (SACs) заједно са посебним

⁷¹⁸ Tanja A. Börzel, Aron Buzogany, „Governing EU accession in transition countries: The role of non-state actors“, *Acta Politica*, Macmillan Publishers Ltd., Vol.45, No.1-2, 2010, p. 169.

подручјима заштите (SPAs). Мађарска се суочавала са озбиљним недостацима у спровођењу Натура 2000, углавном због недостатка квалификованих кадрова и слабе координације између различитих министарстава. Ознака локација одложена је за неколико месеци, као резултат тога Мађарска је била једина од 10 кандидата без мреже Натура 2000.⁷¹⁹ Сукоб између животне средине и пољопривреде постао је главни проблем за имплементацију. Да би се преговори вратили на прави пут, Комисија је нагласила недостатке законодавства и претила да ускрати средства из структурних фондова након приступања, уколико листа означених територија не буде завршена на време. Недржавни актери били само спорадично укључени у процес означавања. Тајност поступка означавања, заједно са недостатком информација о пољопривредницима, довела је до сукоба када су листе са одређеним локацијама коначно постале јавне. Контроверзе око означавања локација, довеле су до брзог пораста броја парница пред домаћим судовима, како погођених земљопоседника тако и еколошких организација.

Пољска еколошка политика се заснива на коришћењу регулаторних и економских инструмената и развоју великих инвестиција. Главна неслагања политика у сектору заштите животне средине су: неадекватна примена еколошких прописа и унапређење институционалног система заштите животне средине. Усклађивање пољских закона са европским еколошким законодавством одвијало се од 1991. године па до 2001. када су усвојене најзначајније Директиве. Док је правно усклађивање задовољавајуће и даље постоје значајна кашњења у имплементацији и проблеми због огромних трошкова реализације. Такође, у области институционалних капацитета био је ограничен напредак, који се комбинује са slabим пољским цивилним друштвом.

Пољска је једноставно превела Директиву о стратешкој процени утицаја у домаће законодавство.⁷²⁰ Министарство животне средине патило је услед недостатка квалификованог особља како би се успоставио институционални оквир неопходан за примену ове Директиве. Регионалне власти одговорне за издавање

⁷¹⁹ Aron Buzogany, „Hungary: The Tricky Path of Building Environmental Governance“, in: Tanja Börzel (ed.), *Coping with Accession to the European Union-New Modes of Environmental Governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, p. 141.

⁷²⁰ Tanja A. Börzel, Aron Buzogany, „Governing EU accession in transition countries: The role of non-state actors“, *op.cit.*, p. 170.

дозвола имале су мало искуства у тумачењу техничких детаља Директиве. Недовољно познавање страних језика створило је додатне проблеме у дешифровању BREF смерница. У циљу решавања ових проблема, Министарство животне средине успело је да обезбеди спољну експертизу, кроз заједничке пројекте које је водила данска канцеларија за сарадњу у области животне средине у источној Европи DANCEE (Danish Environmental Assistance to Eastern Europe) и TAIEХ. У неким случајевима, индустријске асоцијације и политички консултанци, учествовали су у изради националних смерница по потреби Директиве. На пример, пољско удружење челика успешно се изборило за дужи период транзиције (до 2010. године) за пријем интегрисаних дозвола и, заузврат, финансирало је обуку државних службеника како би помогло у јачању административних капацитета државних актера. Још увек државна хемијска индустрија, није била у стању да преговара сличан аранжман, углавном због честих промена у Влади које су довеле до поновљених избора управног одбора директора. Све у свему, могућности које нуди Директива ретко су се користиле.

Као Мађарска, и Пољска се суочила са озбиљним тешкоћама у имплементацији Натура 2000. Министарство животне средине није имало довољно квалификованог особља нити податке неопходне за идентификацију свих области које ће бити заштићене. Расподела надлежности између Министарства животне средине и Министарства пољопривреде била је оспоравана као и у Мађарској. За разлику од Мађарске, локалне власти су у почетку биле укључене у процес означавања локација, док су еколошки интереси били једва заступљени. На крају, Пољска је доставила листу заштићених локалитета, за коју је Комисија утврдила да је недовољна. Под све већим притиском, Министарство животне средине тражило је сарадњу са еколошким групама које су припремиле листу из сенке. Док се мрежа Натура 2000 суочавала са повећањем опозиције централне владе и локалне заједнице, невладине организације су наставиле да мобилишу јавност у корист ефикасне имплементација када је Натура 2000 коначно завршена.

Табела 10: Пољска и Мађарска- институционално слагање/неслагање,
слагање/неслагање еколошких политика

држава	слагање	неслагање	адаптивни резултат	фактори посредовања
Пољска	правно усаглашавање	креирање политике на државном нивоу изградња институција имплементација	спора промена делимичне промене спора промена	недовољно средстава централизована структура, цивилно друштво недовољни ресурси, вишеструки вето играчи
Мађарска	правно усаглашавање	имплементација доношење одлука политичке одлуке регулаторне политике изградња институција креирање	спора промена делимичне промене спора промена спора промена отпор	недовољно средстава централизована структура, политизација, статични систем централизована структура, вишеструки вето играчи недовољно средстава

		политике на државном нивоу	отпор	централизована структура
--	--	----------------------------	-------	--------------------------

Извор: *EU Enlargement and Multi level Governance in European Regional and Environment Policies: Patterns of Institutional Learning, Adaptation and Europeanization among Cohesion Countries (Greece, Ireland and Portugal) and Lessons for New Members (Hungary and Poland)*, p. 223.

Главни културни аспекти који доводе до значајног отпора променама у Мађарској су: доминација политичких партија у политичкој клими сукоба које стварају конфронтацију између државе и регионалних или локалних власти, недостатак еколошке свести о питањима животне средине, традиционални патерналистички однос који карактерише велики део друштва што отежава спровођење одговарајућих поступака, недостатак сарадње и консензуса између заинтересованих страна. Културни аспекти који доводе до отпора према променама у креирању политике животне средине у Пољској су: ниска организациона култура на нивоу локалних и регионалних административних структура, низак ниво транспарентности и одговорности, отпор неких државних службеника већем учешћу у области креирања еколошке политике, политизација локалне политичке климе, која доноси контроверзе између политичких странака на локалном нивоу.⁷²¹

За Румунију, Директива о стратешкој процени утицаја била је једна од важних препрека у усвајању и примени еколошког законодавства. Због лоших резултата у имплементацији, Комисија је, чак, претила да одложи њен улазак у ЕУ. Румунија је реформисала управу за животну средину неколико пута у току процеса приступања, али није успела да успостави институционални оквир потребан да се

⁷²¹ *EU Enlargement and Multi level Governance in European Regional and Environment Policies: Patterns of Institutional Learning, Adaptation and Europeanization among Cohesion Countries (Greece, Ireland and Portugal) and Lessons for New Members (Hungary and Poland)*, op.cit., p. 233.

примени и спроведе ова Директива.⁷²² Нејасна подела надлежности, одсуство правних и административних смерница о томе како применити директиву, неразвијен систем мониторинга на регионалном нивоу и недостатак квалификованих кадрова, у великој мери одговорни су за проблеме са којима се суочила Румунија. Под већим притиском Комисије, еколошка администрација уложила је огромна средства у додатно особље и затражила је од ЕУ финансијску и техничку помоћ за покривање трошкова. У светлу огромног имплементационог дефицита и трошкова усклађености, државни и недржавни актери удружили снаге како би затражиле дужи транзициони период до 10 година.

Веома слични проблеми у имплементацији Натура 2000, резултат су слабих административних капацитета и у Румунији. Државним органима недостајале су информације и стручност да ефикасно спроведу процес означавања. Дирекција за биодиверзитет Министарства животне средине није имала довољно људских ресурса да спроведе поступак означавања, нити је имала средстава да препусти такве задатке. Сукоби око надлежности између Министарства пољопривреде и Министарства животне средине створили су даље проблеме јер је ознака многих заштићених подручја угрозила интерес власника шума и пољопривредника. Упркос озбиљним проблемима капацитета, јавна администрација није тражила помоћ цивилног друштва. Они су били веома скептични према стручности и легитимитету цивилног друштва у настајању. Истовремено, румунски недржавни сектор био је слаб и некоординисан, фокусиран на локална питања.⁷²³ Финансијска и техничка помоћ ЕУ, као и учешће у транснационалним мрежама јачало је капацитет организација цивилног друштва. На пример, Дунавско-Карпатски програм настао је као централна мрежа актера која координира рад невладине коалиције. Док су организације цивилног друштва настојале су да се више укључе у процес креирања политике, румунски државни актери су их и даље нерадо ангажовали. Као резултат тога, невладине организације су користиле

⁷²² Tanja A. Börzel, Aron Buzogany, „Governing EU accession in transition countries: The role of non-state actors“, *op.cit.*, p. 170.

⁷²³ Aron Buzogány, Romania: Environmental Governance – Form without Substance, in: Tanja Börzel (ed.), *Coping with Accession to the European Union-New Modes of Environmental Governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, p. 171.

адверсијалне стратегије да искористе могућности које нуди Натура 2000 кроз подношење жалби Комисији.⁷²⁴

Бугарска је кандидат са најслабијим капацитетима за стимулисање еколошких инвестиција, не само због релативно ниског националног дохотка, већ и због кашњења у структурним и институционалним реформама. Еколошким фондом Бугарске лоше се управљало током 90-их па је на крају затворен 2002. године, под притисцима да се рационализује национални буџет. Тек у другој половини 90-их еколошке организације, попут Пријатеља земље (Friends of Earth) и Milieukontakt Osteuropa, почињу да спонзоришу пројекте и да упознају своје источноевропске колеге са правним тековинама ЕУ.⁷²⁵ Поред тога, приоритете пост-социјалистичких еколошких група утврђују међународне донаторске организације. Разумевање интеракције између домаћих и међународних фактора у обликовању еколошке политике посебно је важно. Еколошки прописи се често баве сложеним проблемима који утичу на више актера и неколико нивоа управљања.

У периоду после пада социјализма, Бугарска је наследила велики проблем загађења ваздуха и била је притиснута да смањи емисију и постави стандарде који су компатибилни са европским прописима. Током прве деценије пост-социјалистичке транзиције, нестабилност и моћни интереси индустрије, одложили су регулаторне и институционалне реформе. Енергетски сектор у Бугарској, имао је јаку моћ вета над усвајањем и садржајем прописа о загађењу ваздуха. Док су чешка и пољска влада биле у стању да обезбеде накнаду за трошкове регулације кроз инвестициону помоћ, бугарски капацитети за накнаду трошкова побољшања животне средине су минимални, као и капацитети за спровођење прописа.

⁷²⁴ Tanja A. Börzel, Aron Buzogany, „Governing EU accession in transition countries: The role of non-state actors“, *op.cit.*, p. 173.

⁷²⁵ Liliana B. Andonova, *Transnational Politics of the Environment: The European Union and Environmental Policy in Central and Eastern Europe*, *op.cit.*, p. 25.

Табела 11: Прелазни периоди за државе ЦИЕ (поглавље 27)

Држава	Преговори	Прелазни периоди
Бугарска	поглавље отворено јула 2001. године, преговори окончани децембра 2004. (привремено затворено у јуну 2003. године).	<ul style="list-style-type: none"> -садржај сумпора у течним горивима до 2011. -емисија испарљивих органских једињења из складишта бензина до 2009. -опоравак и рециклажа амбалажног отпада до 2014. -одлагање одређених врста течног отпада до 2014. -отпремање отпада до 2009. -одлагање отпада насталог од електричне и електронске опреме до 2008. -интегрална превенција и контрола загађења до 2011. -третман (пречишћавање) комуналних отпадних вода до 2014. -загађивање ваздуха из великих постројења за сагоревање до 2014.
Словенија	поглавље отворено: децембра 1999. године преговори окончани: децембра 2002. (привремено затворено у марту 2001.)	<ul style="list-style-type: none"> -опоравак и рециклажа амбалажног отпада до 2007. -третман (пречишћавање) комуналних отпадних вода до 2015. -интегрална превенција и контрола загађења до 2011. (наспрам 2007. за тадашње државе чланице).
Чешка	поглавље отворено 1999. преговори окончани: децембра 2002. (привремено затворено у марту 2001.)	<ul style="list-style-type: none"> -опоравак и рециклажа амбалажног отпада до 2005. -третман (пречишћавање) комуналних отпадних вода до 2010. -загађивање ваздуха из великих постројења за сагоревање до 2007.
Естонија	поглавље отворено: децембра 1999. године преговори окончани: децембра 2002. (привремено затворено у марту 2001.)	<ul style="list-style-type: none"> -емисија испарљивих органских једињења из складишта бензина до 2006. -депоније уљних шкриљаца до 2009. -третман (пречишћавање) комуналних отпадних вода до 2010. -квалитет воде за пиће до 2013. -загађивање ваздуха из великих постројења за сагоревање до 2015.

		-строга заштита дивљих мачака, посебна одредба
Мађарска	поглавље отворено: децембра 1999. године преговори окончани: децембра 2002. (привремено затворено у марту 2001.)	-опоравак и рециклажа амбалажног отпада до 2005. -третман (пречишћавање) комуналних отпадних вода до 2015. -загађивање ваздуха из великих постројења за сагоревање до 2004. -спаљивање опасног отпада до 2005.
Летонија	поглавље отворено: марта 2001. преговори окончани: децембра 2002. (привремено затворено у марту 2001.)	-емисија испарљивих органских једињења из складишта бензина до 2008. -опоравак и рециклажа амбалажног отпада до 2007. -депоније до 2004. -третман (пречишћавање) комуналних отпадних вода до 2015. -квалитет воде за пиће до 2015. -интегрална превенција и контрола загађења до 2011. (наспрам 2007. за тадашње државе чланице) -складиштење азбестног отпада до 2004. -здравствена заштита појединаца од јонизујућих зрачења у односу на медицинско излагање до 2005.
Литванија	поглавље отворено: новембра 2000. преговори окончани: децембра 2002. (привремено затворено у марту 2001.)	-емисија испарљивих органских једињења из складишта бензина до 2007. -опоравак и рециклажа амбалажног отпада до 2006. -третман (пречишћавање) комуналних отпадних вода до 2009. -загађивање ваздуха из великих постројења за сагоревање до 2015.
Пољска	поглавље отворено: децембра 1999. године преговори окончани: децембра 2002. (привремено затворено у марту 2001.)	-садржај сумпора у течним горивима до 2006. -емисија испарљивих органских једињења из складишта бензина до 2005. -опоравак и рециклажа амбалажног отпада до 2007. -депоније до 2012. (уместо 2009. за државе чланице) -отпремање отпада до 2007. -третман (пречишћавање)

		<p>комуналних отпадних вода до 2015.</p> <p>-испуштања опасних материја у површинске воде до 2007.</p> <p>-интегрална превенција и контрола загађења до 2010. (наспрам 2007. за тадашње државе чланице)</p> <p>-загађивање ваздуха из великих постројења за сагоревање до 2017.</p> <p>-здравствена заштита појединаца од јонизујућих зрачења у односу на медицинско излагање 2006.</p>
Румунија	<p>поглавље отворено: марта 2002.</p> <p>преговори окончани: децембра 2004. (привремено затворено у новембру 2004.)</p>	<p>-емисија испарљивих органских једињења из складишта бензина до 2009.</p> <p>-опоравак и рециклажа амбалажног отпада (допуњена Директива) до 2013.</p> <p>-депоније одређених врста течног отпада до 2013. године; депоније до јула 2017. (уместо 2009. за државе чланице)</p> <p>-отпремање отпада до 2011.</p> <p>-одлагање отпада насталог од електричне и електронске опреме до 2008.</p> <p>-интегрална превенција и контрола загађења до 2015.</p> <p>-третман (пречишћавање) комуналних отпадних вода до 2018.</p> <p>-квалитет воде за пиће до 2015.</p> <p>-испуштања опасних материја у површинске воде до 2009.</p> <p>-загађивање ваздуха из великих постројења за сагоревање до 2016-2017.</p> <p>-спаљивање опасног отпада до 2009.</p>
Словачка	<p>поглавље отворено: марта 2001.</p> <p>преговори окончани: децембра 2002. (поглавље привремено затворено у марту 2001.)</p>	<p>-емисија испарљивих органских једињења из складишта бензина до 2007.</p> <p>-опоравак и рециклажа амбалажног отпада до recovery 2007.</p> <p>-третман (пречишћавање) комуналних отпадних вода до 2015.</p> <p>-испуштања опасних материја у површинске воде до 2006.</p> <p>-интегрална превенција и контрола загађења до 2011.</p> <p>-загађивање ваздуха из великих</p>

Извор:

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/chapters/chap_22_en.htm

Постоје неке заједничке карактеристике, као и проблеми и дилеме са којима су се сусретале државе ЦИЕ током приступања ЕУ. Најмањи заједнички именитељ - Комисија у својим редовним извештајима о напретку даје процене о степену сагласности са правним тековинама ЕУ. Треба истаћи да није дошло до униформног обрасца институционалне промене у земљама ЦИЕ. Чини се да је због пет механизма европеизације, ипак дошло до значајног степена емулације (имитације) административних структура из држава чланица. Важно ограничење процеса имитације представља разноликост и сложеност актера који су укључени у процес. Забрињавајући појава у сфери јавне управе у државама ЦИЕ је политизација, као наслеђе социјалистичког система. У области креирања политике могу се окарактерисати као они који касне (laggards) и који се суочавају са значајним неслагањима политике. Европеизација је довела до законске хармонизације, али неопходна изградња институција и успостављање потребних механизма имплементације још треба да се заврши. Европеизација је довела до појаве мреже, нових облика јавно - приватног партнерства и већег укључивање приватног сектора и цивилног друштва стварајући добру основу за учење и брзо и ефикасно прилагођавање. Ипак, утицај свих нових фактора на процесе креирања политика није толико велики. Важно је укључити еколошке НВО и приватне актере у најранијој фази израде и спровођења политике.

Постоје неке особености еколошких директива које узрокују имплементациони дефицит у државама чланицама. Пре свега, оне се одликују великим бројем секундарних обавеза (обавезе које се морају поштовати у каснијој фази након преузимања Директива). Дакле, обезбеђивање усаглашености није ограничено само на транспозицију, већ је потребно у каснијој фази доношење планова и програма, ознака или формирање заштићених зона и појасева. Неке од секундарних обавеза подразумевају и успостављање инфраструктуре и већих

инвестиција (за прераду отпадних вода, воде за пиће, депонија). На крају, еколошки прописи имају јаку компоненту учешћа јавности. Ово је наглашено у Архуској конвенцији (Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и приступу правосуђу у питањима животне средине, која је усвојена у Архусу 1998. године).⁷²⁶

Сектори еколошког законодавства који узрокују више проблема у имплементацији од других су: заштита природе, квалитет воде и ваздуха, управљање отпадом и процена утицаја на животну средину. Код заштите природе, главни проблеми укључују неусклађеност законодавства, недовољно означених Натура 2000 подручја, нетачну процену планова и пројеката који утичу на заштићене локације и кршења услова за строгу заштиту врста. Питања квалитета воде углавном се односе на секундарне обавезе, као што су ознака заштићених зона, доношење програма за смањење загађења или изградњу канализације и пречишћавање система отпадних вода. Већина проблема са квалитетом ваздуха, јесте недостатак извештавања Комисије. Неусклађеност законодавства и недостатак доношења планова типични су проблеми у сектору управљања отпадом, заједно са постојањем дивљих депонија у неколико држава чланица.

Напредак нових држава чланица ка обезбеђивању ефикасног учешћа јавности у одлучивању о животној средини је спор. Европско законодавство (процена утицаја на животну средину или приступ информацијама) у директној је вези са партиципативном демократијом али искуство показује да практична примена заостаје. Зато се може очекивати велики број притужби грађана нових земаља чланица који се односе на приступ информацијама о животној средини и учешћу јавности у доношењу одлука.

Наслеђе заједничког социјалистичког искуства (претерана централизација у планирању, слаби административни капацитети, неразвијена грађанска култура и

⁷²⁶Georges Kremlis, Jan Dusik, „The Challenge of the Implementation of the Environmental Acquis Communautaire in the New Member States“, Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement 9-15 April 2005, *Proceedings*, Vol.2, p. 264.

ниско позиционирани приоритети еколошке политике), ометали су ефикасну интеграцију домаће еколошке политике у регулаторни режим Европске уније.⁷²⁷

Литература о (не)усклађености са законима ЕУ фокусира се на две супростављене теоријске перспективе. Приступ рационалног избора бави се исплативошћу усклађивања домаћих закона са законима ЕУ. Имплементација политика ЕУ (примена и спровођење), зависи од домаћих институционалних и административних структура. Европским институцијама недостају структуре за спровођење. Европске политике продиру у домаће институционалне и административне аранжмане. Еколошка политика ЕУ често прописује детаљне административне аранжмане за праћење примене и спровођења. Такви аранжмани имају значајне последице за већ постојеће домаће институционалне и административне структуре и обрасце креирања политике. Слагање између захтева ЕУ са претходно постојећим домаћим структурама и обрасцима креирања политике је кључни предуслов који обликује домаће могућности у погледу усаглашености.

Конструктивистички приступ нуди алтернативно објашњење утицаја на неусаглашено понашање држава чланица у случајевима када пате од недостатка административних капацитета. Овај напор подразумева пренос искустава, изградњу капацитета са програмима и ширење стечених искустава из најбоље праксе. Међународне организације играју главну улогу у овом процесу, јер оне пружају институционални оквир за олакшавање овакве интеракције између чланица која доводи до социјализације националних актера, редефинисање њихових склоности и интереса. У поређењу са типичним међународним организацијама, ЕУ нуди широк спектар формалних и неформалних институционалних оквира за социјализацију између националних актера, како у фази формулисања тако и у фази спровођења политике кроз бројне комитета експерата. Осим тога, активно је посвећена изградњи капацитета домаћих институција коришћењем структурних фондова.

⁷²⁷ Charalampos Koutalakis, *Environmental Harmonization in Central Eastern Europe Lessons from the Southern Enlargement*, The European Institute, London School of Economics & Political Science, 2004, p. 4.

Важне карактеристике условљавања су:

- Комисија прати напредак у вези са критеријумима из Копенхагена у свакој земљи. У оквиру Европског партнерства, Комисија предлаже краткорочне и средњорочне приоритете за сваку земљу;
- финансијска помоћ у оквиру новог инструмента финансијске помоћи ЕУ, ИПА, заснива се на приоритетима;
- дефинисање мерила од стране ЕУ на препоруку Комисије појављује се као нови алат за приступне преговоре. Ова мерила односе се на кључне елементе поглавља. Отварање преговарачких поглавља зависи од испуњавања мерила (обично су то кључни припремни кораци за даље приближавање као на пример стратегије или акциони планови).⁷²⁸

Као и у некада транзиционим друштвима држава ЦИЕ, питања животне средине рангирају се ниско на политичким агендама држава ЈИЕ, због других горућих питања са којима су оне суочене. Трансфер политике у облику правних аката посматра се у земљама кандидатима као „узми или остави“ опција. Таква опција има две основне последице: преоптерећење на једној страни, и истовремено недостатак стимулације на другој. Актери из ових држава нису учествовали у настанку ових закона. Ово има одређени утицај на начин усвајања закона ЕУ. Дајана Стоун, истакнути истраживач трансфера политике, описује овај потенцијални недостатак: „лекције се намећу земљама клијентима, али учење не може бити исход“.⁷²⁹ Без развоја перцепције домаћих потреба у еколошкој политици у земљама југоисточне Европе, не мобилишу се домаћи актери, па је тако не само спровођење озбиљно угрожено у овим државама, већ и капацитет ЕУ да даље развија иновативне еколошке политике. Шта је потребно да се превазиђу недостаци? Постојање приоритета. Развој приоритета који комбинују екстерну тражњу за прописима који су у складу са домаћим потребама заштите животне средине, као и административни и институционални капацитети. Елементи таквих

⁷²⁸ Kerstin Tews, „From Law-Taking to Policy-Making: The Environmental Dimension of the EU Accession Process Challenges-Risks and Chances for the SEE Countries“, *Environmental Policy and Governance*, Vol.19, John Wiley & Sons Ltd, 2009, p. 132.

⁷²⁹ *Ibid.*, p. 134.

приоритета могу бити национални еколошки акциони планови, који дефинишу остварљиве циљеве у вези са домаћим потребама заштите животне средине. Процес апроксимације је често вођен циљем да се постане чланица ЕУ што је пре могуће. Изградња капацитета је један од најрелевантнијих задатака у вези са израдом прописа еколошке политике. Ово захтева не само приоритете као политичка средства, већ стварање одговарајуће институционалне инфраструктуре у циљу реализације координираног приступа.⁷³⁰

Парламенти треба да играју активнију улогу у процесу приближавања. Они су ти који морају да усвоје закон. Парламенти би требало да успоставе своје механизме за обезбеђење квалитета закона који се усвајају. Да би се избегла опасност да парламенти постану искључиво преузимачи закона, координација институција на државном нивоу мора бити допуњена сличним комисијама и на парламентарном нивоу.

Развој домаћих финансијских инструмената за еколошку политику који су потребни за спровођење закона ЕУ, мора долазити из домаћих извора. Јачање укључивања заинтересованих страна и јавна свест - јавност мора да постане део процеса. У раним фазама претходних проширења, укључивање друштвених актера - на пример, невладиних еколошких организација - било је прилично ограничено.

У међувремену, нове чланице ЕУ нуде искуства о томе како да се носи са овим изазовом, јер су биле у истој ситуацији да истовремено управљају проблемима транзиционих друштава и припремама за приступање. Ту лежи огроман потенцијал у преношењу искустава и учење најбољих пракси. Један од највећих камена спотицања у увозу програма, политика и инструмената из других земаља је питање административног уклапања. Међутим, ово је једна од највидљивијих предности у региону југоисточне Европе: земље деле исто наслеђе у вези са регулаторним правилима и структурама, као и административне традиције (са изузетком Албаније). Главни задатак са којим се суочавају земље југоисточне

⁷³⁰ *Ibid.*, p. 136.

Европе је да се допуни процес преузимања политика транспарентним и партиципативним домаћим процесом креирања еколошке политике.⁷³¹

Неки од њих су подржани од стране Иницијативе у Софији коју је покренула трећа пан-европска министарске конференције „Животна средина за Европу“, а заједнички је спроводе Хрватска и Регионални центра за животну средину за Централну и Источну Европу (РЕЦ). Почев од 1997. године, овај регионални програм самопомоћи спроводи се са циљем да се олакша усклађивање Директиве о процени утицаја и Директиве о стратешкој процени утицаја са међународно признатим принципима добре праксе.

Пуноправно чланство у ЕУ и економски раст били су најважнији циљеви земаља ЦИЕ у преговорима са ЕУ, а екологија је пример области политике са нејасно артикулисаним интересом међу новим државама чланицама које могу довести до непредвидивих исхода.⁷³² Током година социјалистичке владавине, брига за животну средину је замењена борбом за индустријским развојем. До касних 60-их и почетком 70-их, велики покрети за заштиту животне средине практично нису постојали ни у једној од ових земаља.

Што се тиче нових чланица, слика је помешана, али издваја се Пољска као главни критичар. Пољска предвиђа да ће угаљ остати њен главни енергент. Изазов имплементације у државама ЦИЕ у области загађења ваздуха представља продужетак рокова. На пример, у случају Директиве о великим постројењима за сагоревање, шест држава добило је транзициони период (Чешка, Естонија, Мађарска, Литванија, Пољска и Словачка). Пољска добила најповољније услове, са роком до 2017. године Естонија и Литванија имају рок 2015. годину, док су Чешка Република и Словачка добиле скромнији временски период до 2007. године.⁷³³

⁷³¹ *Ibid.*, p. 138.

⁷³² Jon Birger Skjærseth, Jørgen Wettestad, „EU Enlargement and Environmental Policy: The Bright Side“, *FNI report* No.14, 2006, p. 8.

⁷³³ Jon Birger Skjærseth, Jørgen Wettestad, „Is EU enlargement bad for environmental policy? Confronting gloomy expectations with evidence“, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol.7, Springer, 2007, p. 269.

Вахудова идентификује три механизма који подстичу посткомунистичке земље које се налазе у процесу придруживања да буду у складу са сложеним захтевима који се постављају пред њих: условљавање, кредибилна посвећеност, и утицај на домаће групе.⁷³⁴ Она разликује две фазе условљавања у погледу држава ЦИЕ - демократско условљавање које се углавном користи у првој фази припреме за чланство у ЕУ, и условљавање правним тековинама које је наметнуто као процес припреме за чланство. Они дефинишу преговоре о чланству као процес преноса правила који изазива поштовање код будућих чланица због обећане награде чланства у ЕУ. У одсуству условљавања ЕУ и обећања чланства, владајуће елите не би нужно усвојиле правила ЕУ, у ситуацији када је њихово усвајање скупо.⁷³⁵

Често се истиче да се стратегија условљавања за земље Западног Балкана разликује у односу на ону која се примењивала према земљама ЦИЕ те да би се због тога за европеизацију земаља Западног Балкана могло рећи да је европеизација јавних политика „југоисточно европским стилем“ будући да је европска агенда у том простору знатно комплекснија и неизвеснија него што је то био случај у ЦИЕ.⁷³⁶

Анализа за постпријемни период од 2004. до 2007. године показују да постоји значајна разлика у понашању држава чланица у транспозицији: Литванија, Мађарска, и Словенија имају најбољу примену, док је транспозиција лошија у Бугарској, Чешкој, Румунији.⁷³⁷ Седлмајер се експлицитно бави разликама између имплементације у ЕУ-15 и у новим државама чланицама и он тврди да је претприступно условљавање одговорно за добре резултате транспозиције права у новим државама.⁷³⁸

⁷³⁴ Dessislava Gavrilova, „The Other Side of European Integration: Effects of EU Accession Process on the non EU-regulated Policy Areas in Central and Eastern Europe. The Case of Bulgaria“, *European Political Economy Review*, No.8, Elsevier, 2008, p. 71.

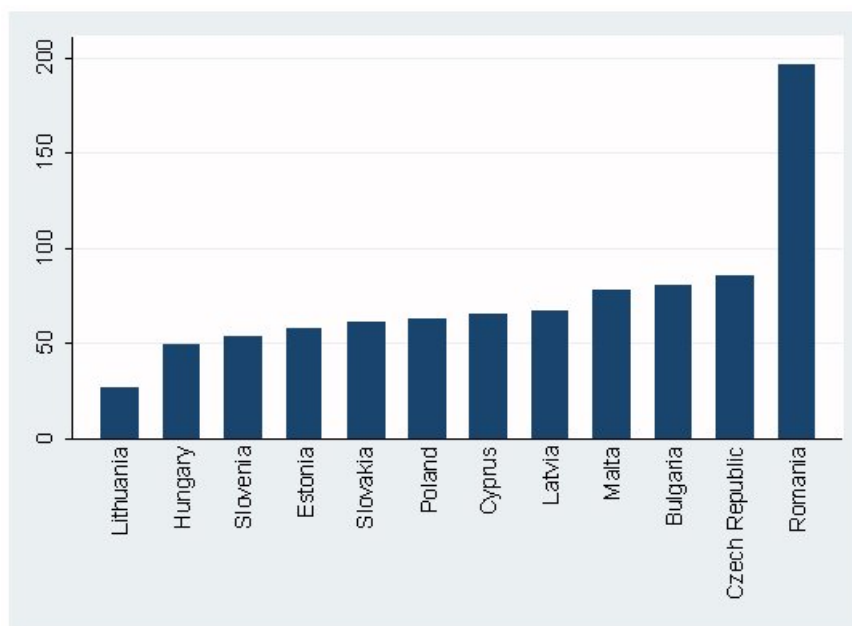
⁷³⁵ Dessislava Gavrilova, „The Other Side of European Integration: Effects of EU Accession Process on the non EU-regulated Policy Areas in Central and Eastern Europe. The Case of Bulgaria“, *op.cit.*, p. 72.

⁷³⁶ Othon Anastasakis, „The Europeanization of the Balkans“, *Brown Journal of World Affairs*, Watson Institute, Vol.12, No.1, 2005, p. 77.

⁷³⁷ Frank Schimmelfennig, Florian Trauner, „Introduction: Post-accession compliance in the EU’s new member states“, in: Frank Schimmelfennig, Florian Trauner (eds.), *Post-accession compliance in the EU’s new member states, European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 2, Vol.13, 2009, p. 2.

⁷³⁸ Frank Schimmelfennig, Florian Trauner, „Introduction: Post-accession compliance in the EU’s new member states“, *op.cit.*, p. 4.

Табела 12: Број формалних обавештења које су добиле нове државе чланице између 2004. и 2007.



Извор: Christoph Knill, „Post-accession transposition of EU law in the new member states: a cross-country comparison“, *op.cit.*, p. 18.

Један од важних фактора за успешну имплементацију је политичка воља. У том смислу, владе држава чланица су замишљене као централни актери у процесу усклађивања политика. Ефективна транспозиција се може очекивати све док су националне владе посвећене том циљу. Након приступања одговарајућа транспозиција и имплементација одвијају се под оком Комисије.⁷³⁹ С обзиром на доста слаба овлашћења Комисије у том погледу, кључни фактор за ефективно преношење права ЕУ представља посвећеност националних влада. Земље које су показале политичку вољу да ускладе своје политике са захтевима ЕУ, још пре приступања, требало би да наставе са ефикасном транспозицијом прописа ЕУ и у пост-приступној фази.

⁷³⁹ Frank Schimmelfennig, Stefan Engert, Heiko Knobel, „Costs, commitment and compliance: The impact of EU democratic conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey“, *Journal of Common Market Studies*, Vol.41, No.3, Blackwell publishing, 2003, pp. 495-518.

Европска банка за обнову и развој идентификовала је следеће проблеме у вези са постојећим институцијама и административним капацитетима за заштиту животне средине у посткомунистичким државама:

- администрација за управљање животном средином је централизована. Локалне власти имају слабе капацитете а учешће јавности је недовољно развијено;
- преклапање одговорности огледа се у ривалитету између министарстава и унутар појединих агенција и нивоа администрације;
- недостатак интеграције. Јавна управа тежи да буду структурирана у складу са традиционалним областима управљања заштитом животне средине (ваздух, вода, земљиште, бука итд). Овакав приступ захтева да се одређени еколошки проблеми решавају кроз међусекторску сарадњу;
- недовољно средстава у кључним областима. Контролне институције, као што је инспекција, аутономне регионалне управе, суочавају се озбиљним буџетским ограничењима. Они су често немају довољно квалитетног особља, и недостаје им опрема;
- неодговарајући статистички системи. Појава нових приватних фирми доводи до значајних кашњења у доступности података о животној средини и утицаја на способност институција за спровођење да предузму конкретне мере.⁷⁴⁰

Постоји недостатак стручности у оквиру „меких“ аспеката управљања заштитом животне средине, као што су јавне финансије, економски развој, спровођење и анализа јавних политика. Ови аспекти су незаобилазни за интегрисани и превентивни приступ заштити животне средине. Унапређење институционалних капацитета укључује промену ставова и навика које су наслеђене из социјалистичког периода.

Мерила за отварање и затварање поглавља представљају нове инструменте у процесу приступања који су први пут коришћени током приступних преговора

⁷⁴⁰ Lars Rydén, Pawel Migula, Magnus Andersson, *Environmental Science - Understanding, Protecting and Managing the Environment in the Baltic Sea Region*, Baltic University Press, 2003, p. 683.

најновије чланице ЕУ-Хрватске. Мерила садрже усвајање неког додатног закона, стратегије или акционог плана, или испуњавање неке од обавеза из Споразума о стабилизацији и придруживању.⁷⁴¹ Хрватска је имала само једно мерило за отварање поглавља о животној средини - усвајање плана у коме ће се наћи преглед неопходних административних капацитета и финансијских средстава који су важни за имплементацију, заједно са роковима и циљевима што је она и учинила усвајањем документа који детаљно описује њене административне и финансијске капацитете за поглавље 27.⁷⁴² Хрватска је затим средином 2008. године доставила своју преговарачку позицију у којој је тражила 14 прелазних периода и поднела два захтева за техничке промене (Директива о заштити природних станишта и дивље флоре и фауне и Директива о заштити дивљих птица).⁷⁴³ Када је реч о мерилима за затварање поглавља, у случају Хрватске било их је 4:

- Усвојити законе из сектора квалитета воде, и унапредити их усвајањем подзаконских аката.
- Усвојити законе из сектора контроле индустријског загађења и управљања ризиком, и осигурати усклађивање дефиниција са правним тековинама (нарочито по питању инсталација).
- Наставити правно усклађивање у осталим секторима из Поглавља.
- Наставити изградњу административних капацитета на свим нивоима, укључујући инспекцијске службе, како би се омогућила имплементација и спровођење акција у свим секторима из овог поглавља.⁷⁴⁴

У новембру 2010. Хрватска је променила своје иницијалне захтеве за прелазним периодима, али и увела неке нове преговарачке захтеве. ЕУ је крајем децембра 2010. усвојила Заједничку позицију за затварање поглавља 27, а истог дана,

⁷⁴¹ Александар Братковић и група аутора, *Књига препорука националног конвента о Европској унији 2014/2015*, Европски покрет у Србији, Београд, 2015, стр. 153.

⁷⁴² Душан Дамјановић, Никола Микашиновић, *Изазови европских интеграција у областима заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница*, *op.cit.*, стр. 19.

⁷⁴³ Александар Братковић и група аутора, *Књига препорука националног конвента о Европској унији 2014/2015*, *op.cit.*, стр. 153.

⁷⁴⁴ *Ibid.*

поглавље је затворено на Међувладиној седници.⁷⁴⁵ Хрватска је добила транзиционе периоде за следеће Директиве: Директива о интегрисаном спречавању и контроли загађења 2008/1, Директива о депонијама 1999/31, Директива о водама 98/83, Директива о смањењу емисије испарљивих органских једињења 1999/13, Директива о квалитету горива 98/70, Директива о ограничавању емисије одређених загађивача у ваздух из великих термо постројења 2001/80, и Директива о контроли испарљивих органских једињења из складишта бензина и његове дистрибуције од терминала до станице 94/63.⁷⁴⁶

8.2. Еколошка политика у Србији на раскршћу

Као што је већ речено, законодавни оквир Србије у области екологије је у великом проценту усаглашен са правним тековинама ЕУ али приметно је одступање у односу на примену и спровођење прописа. Спровођење подразумева обезбеђење правних, административних, инфраструктурних и буџетских претпоставки за правилну имплементацију прописа ЕУ, а примена представља практично предузимање мера надзора поштовања прописа ЕУ, доношење наредби, изрицање казни, и других управних и судских аката.⁷⁴⁷ Међу проблемима истичу се: недостатак подзаконских аката и званичних водича за примену закона, недовољно финансијских средстава и квалификованог особља, мањак еколошке свести, недовољно учешће јавности у доношењу одлука које се тичу заштите животне средине.⁷⁴⁸

Казнена и прекршајна политика Србије у области екологије је веома блага, док је број поднетих пријава за загађење или оштећење животне средине и даље скроман.⁷⁴⁹ Истраживање о проблемима примене закона у заштити животне средине у локалним самоуправама је показало да проблем заштите животне средине није високо на листи приоритета локалних власти, без обзира на

⁷⁴⁵ *Ibid.*, стр. 154.

⁷⁴⁶ Regional Environmental Network for Accession (RENA)-*Regional Workshop EU Accession Negotiation Process WG 1 – Activity 1.1 (23 – 24 November)*, 2011, p. 11.

⁷⁴⁷ Александар Братковић и група аутора, *Књига препорука националног конвента о Европској унији 2014/2015, op.cit.*, стр. 154.

⁷⁴⁸ *Ibid.*, стр. 155.

⁷⁴⁹ *Ibid.*

чињеницу да се више од 60% свих прописа, спроводи на локалном нивоу, питањима заштите животне средине сада се бави само 1-3% запослених.⁷⁵⁰

Тренутно стање у појединим областима заштите животне средине у Србији:

- Биодиверзитет

Подручја заштићене природе у Србији покривају само 5,91% укупне територије, што је недовољно јер је национални циљ да до 2020. године ова подручја чине 12%.⁷⁵¹ Регистар заштићених природних добара води Завод за заштиту природе, и према том регистру у Србији постоје 463 заштићена подручја: национални паркови, предели изузетних одлика, паркови природе, резервати природе, споменици природе и заштићена станишта.⁷⁵² Један од највећих проблема у заштићеним подручјима свакако је бесправна градња.⁷⁵³

У извештају за 2015. годину о напретку Србије каже се да постоји застој у спровођењу програма Натура 2000 и да је у вези са тим, неопходно прилагодити институционални оквир за одређивање будућих Натура 2000 подручја.⁷⁵⁴ Потребно је побољшати правни основ и административне капацитете за спровођење Конвенције о међународној трговини угроженим врстама дивље фауне и флоре (CITES).⁷⁵⁵

- Квалитет земљишта

На националном нивоу нема успостављеног надзора над квалитетом земљишта. Главни загађивачи земљишта су цинк, бакар, никл, хромјум и кобалт.⁷⁵⁶ Главни извори локалног загађивања су званичне општинске депоније затим локације на

⁷⁵⁰ *Ibid.*

⁷⁵¹ *Ibid.*

⁷⁵² *Ibid.*

⁷⁵³ *Ibid.*

⁷⁵⁴ Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије 2015*, *op.cit.*, стр. 79.

⁷⁵⁵ *Ibid.*

⁷⁵⁶ Александар Братковић и група аутора, *Књига препорука националног конвента о Европској унији 2014/2015*, *op.cit.*, стр. 155.

којима се експлоатише нафта, индустријска одлагалишта и индустријска постројења.⁷⁵⁷

- Индустријско загађење

У овом сектору најзначајнији европски пропис јесте Директива о интегрисаном спречавању и контроли загађивања (ИППЦ директива) која је уједно једно од „најскупљих“ директива када је реч о њеној примени. Транспозиција ове директиве извршена је кроз Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине из 2014.⁷⁵⁸ Закон је одредио рок за прибављање интегрисане дозволе за постојећа постројења и активности најкасније до 2015. године али је накнадним изменама и допунама овог закона, рок померен до 2020. године.⁷⁵⁹ Република Србија још увек није испунила захтев у вези са потпуно интегрисаним процесом издавања дозволе који обухвата све области нити у вези са формалним консултацијама између органа који издају дозволе.⁷⁶⁰

До сада су преведена три БРЕФ документа која се односе на прехранбену индустрију, ливнице и енергетику и фарме.⁷⁶¹ Потребно је да сва предузећа која подлежу интегрисаној дозволи ураде анализу усклађености са поменутиим документима.⁷⁶²

Опасан отпад у предузећима у реструктурирању и стечају налази се у 70 предузећа, у укупном износу од око 5.000 тона.⁷⁶³ Влада Републике Србије је за 2015. годину определила средства за Прву искру Барич и за Еко-гас у Шапцу, у висини од 10 милиона динара за третман тог отпада.⁷⁶⁴ Прошле године је произведено око 8,7 милиона тона отпада, од чега је 600.000 тона опасан отпад.⁷⁶⁵ Највећи произвођачи отпада су били термоенергетски објекти, који годишње произведу пепео од угља у количини од 6,2 милиона тона, што је 75 одсто од

⁷⁵⁷ *Ibid.*, стр. 156.

⁷⁵⁸ *Ibid.*

⁷⁵⁹ *Ibid.*

⁷⁶⁰ Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије 2015, op.cit.*, стр. 79.

⁷⁶¹ *Ibid.*

⁷⁶² *Ibid.*

⁷⁶³ *Ibid.*

⁷⁶⁴ *Ibid.*

⁷⁶⁵ *Ibid.*

укупно произведеног отпада.⁷⁶⁶ У области индустријског загађења приметан је недостатак људских и финансијских капацитета.⁷⁶⁷ Агенција за заштиту животне средине је крајем 2014. године поднела 5.800 пријава против предузећа која за 2013. годину нису доставила податке о произведеним врстама и количинама отпада и начину поступања са тим отпадом.⁷⁶⁸

- Квалитет вода

Већина јавно-комуналних предузећа на територији Србије нема још увек уграђен мерач протока и количине отпадних вода, иако је тај пропис усвојен пре више од двадесет година.⁷⁶⁹ Такође, велики број ЈКП не извршава своју законску обавезу да предају комплетан извештај о отпадним водама - за 2012. годину извештај је доставило само 23 предузећа, а у 2013. години њих 47.⁷⁷⁰

Што се тиче квалитета воде, у 2015. години није забележен напредак. Националну стратегију и акциони план о заштити вода тек треба усвојити.⁷⁷¹ Војводина има епитет територије са најлошијим квалитетом воде с обзиром да је 79% узорака са ове територије оцењено као „веома лоше”.⁷⁷² Веома лош квалитет воде, који се бележи се на мерном месту „Врбас 2“, што је последица згуснутог распореда неколико фабрика прехрамбене индустрије и шећеране (Витал, Carnex, Sunoko) које немају системе за пречишћавање отпадних вода.⁷⁷³ У Србији се пречишћава свега десет одсто отпадних вода, тј. само десет процената становника Србије има канализационе системе који имају постројења за пречишћавање отпадних вода.⁷⁷⁴

- Квалитет ваздуха

⁷⁶⁶ *Ibid.*

⁷⁶⁷ *Ibid.*

⁷⁶⁸ Александар Братковић и група аутора, *Књига препорука националног конвента о Европској унији 2014/2015, op.cit.*, стр. 157.

⁷⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁷⁰ *Ibid.*

⁷⁷¹ Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије 2015, op.cit.*, стр. 79.

⁷⁷² *Ibid.*

⁷⁷³ Александар Братковић и група аутора, *Књига препорука националног конвента о Европској унији 2014/2015, op.cit.*, стр. 157.

⁷⁷⁴ *Ibid.*

Годишњи преглед стања у вези са квалитетом ваздуха показао је да седам од осам градских агломерација Републике Србије премашује границу толеранције за неколико загађујућих материја.⁷⁷⁵ План квалитета ваздуха за Београд тек треба да се усвоји, а планирање квалитета ваздуха за преостале агломерације треба убрзати. Завршен је рад на националном плану за смањење емисија за сектор електричне индустрије, али остаје да се усвоји.⁷⁷⁶

- Управљање хемикалијама

У погледу управљања хемикалијама, изменама Закона о хемикалијама и Закона о биоцидним производима предвиђа се јасно разграничење надлежности за инспекцијски преглед, надлежности која се некад преклапала између еколошке, тржишне и санитарне инспекције, као и ветеринарске инспекције за биоцидне производе.⁷⁷⁷

- Цивилна заштита

У овом сектору, неопходно је бавити се смањењем ризика од катастрофа и управљања катастрофама, нарочито у светлу великих поплава из 2014. године. Република Србија је постала 33. држава учесница у Механизму ЕУ за цивилну заштиту.⁷⁷⁸

- Климатске промене

Потребно је да се „политика климатских промена усагласи са оквиром ЕУ за период до 2030. године и треба да буде добро интегрисана у све релевантне секторске политике“.⁷⁷⁹ Србија је дефинисала циљ смањења емисије у читавој привреди за 9,8% до 2030. године у поређењу са нивоима из 1990. године, а обухвата и аспекте везане за прилагођавање климатским променама.⁷⁸⁰ Активности које се односе на успостављање система за мониторинг емисија

⁷⁷⁵ Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије 2015.*, *op.cit.*, стр. 78.

⁷⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷⁷ *Ibid.*, стр. 79.

⁷⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁷⁹ *Ibid.*

⁷⁸⁰ *Ibid.*, стр. 80

гасова са ефектом стаклене баште и извештавања о њима у складу са прописима у вези са механизмом ЕУ за мониторинг започете су у мају 2015. године.⁷⁸¹ Треба нагласити да је Србија спровела прву тражену меру из Монреалског протокола и замрзнула потрошњу хидрохлорофлуороугљеника (НСFC).⁷⁸² Национални одбор за заштиту животне средине и климатске промене основан је у новембру 2014. године али је и даље неопходно континуирано јачање административних капацитета, као и активности које помажу подизању еколошке свести.⁷⁸³

- Управљање отпадом

У области управљања отпадом, започет је рад на регионалном центру за управљање отпадом за подручје Суботице, који ће служити за потребе око 280 000 становника.⁷⁸⁴ Брже затварање илегалних депонија треба да буде један од приоритета. Усвојена је уредба о плану смањења амбалажног отпада 2015–2019.⁷⁸⁵ Потребни су додатни напори да се испуне циљеви за амбалажни отпад који садржи стакло и метал. Остаје да се оствари потпуна усклађеност са Оквирном директивом о отпаду.⁷⁸⁶

- Хоризонтално законодавство

У области екологије, не може се забележити никакав напредак у погледу хоризонталног законодавства.⁷⁸⁷ Србија одржава висок ниво благовременог и потпуног достављања података Европској агенцији за животну средину у оквиру Европске мреже за информисање о животној средини и посматрање животне средине (EIONET).⁷⁸⁸ Неопходно је повећати капацитет за веће учешће јавности и јавне расправе у процесу доношења одлука о животној средини, посебно на локалном нивоу.⁷⁸⁹

⁷⁸¹ *Ibid.*

⁷⁸² *Ibid.*

⁷⁸³ *Ibid.*

⁷⁸⁴ *Ibid.*, стр. 78.

⁷⁸⁵ *Ibid.*

⁷⁸⁶ *Ibid.*, стр. 79.

⁷⁸⁷ *Ibid.*, стр. 78.

⁷⁸⁸ *Ibid.*

⁷⁸⁹ *Ibid.*

Поглавље 27 представља велики изазов у целокупном процесу приступања, трошкови за потпуно усклађивање са стандардима које прописују директиве су веома високи и сада износе 10.6 милијарди евра са изгледима да ће бити још већи.⁷⁹⁰ Важно је да се што пре и што активније еколошке организације цивилног друштва, укључе у праћење процеса преговора. Прилоком дефинисања захтева за прелазне периоде, треба озбиљно водити рачуна да тих захтева треба бити што мање, да имају прецизну оправданост односно да неће водити еколошком дампингу.⁷⁹¹

Током 2016. године, Србија треба да се позабави следећим циљевима: „да консолидује своје стратешко планирање и административни капацитет за даље усклађивање своје политике са политикама ЕУ и то пропрати знатним улагањима у вези са стратешким приоритетима; да предузме мере да се успостави делотворан и трајан систем финансирања деловања у области животне средине и климе, укључујући и стабилно финансирање основних услуга, као што је мониторинг животне средине.“⁷⁹²

У периоду од 1991. до 2009. године у Србији је било регистровано осам до тринаест еколошких странака, овај број, који је за Србију и више него импресиван, није одражавао реалну слику еколошког страначког активизма.⁷⁹³

Грађани у Србији нису претерано заинтересовани за решавање еколошких проблема из неколико разлога: „еколошку политику доживљавају као државну, истовремено не познају своје законске могућности за учешће у креирању еколошких прописа, низак ниво економске развијености Србије и релативно слабе и неразвијене институције подложне злоупотребама у политичке и друге сврхе, еколошка корупција, низак ниво свести о проблемима животне средине, нарочито код доносилаца политичких одлука, као и слабо учешће јавности у одлучивању о питањима која се тичу животне средине; политичка апатија код грађана и општа немотивисаност за политичким партиципацијом, као и висок степен неповерења

⁷⁹⁰ Александар Братковић и група аутора, *Књига препорука националног конвента о Европској унији 2014/2015, op.cit.*, стр. 158.

⁷⁹¹ *Ibid.*

⁷⁹² Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије 2015, op.cit.*, стр. 78.

⁷⁹³ Дарко Надић, Драгана Репак, „Еколошка политика Србије“, *op.cit.*, стр. 130.

грађана у органе државне управе; непознавање права грађана и формализовање, а не и остваривање грађанских и других права; слабо присуство еколошких садржаја у средствима јавног информисања; недовољно децентрализована власт; селективна примена закона из области заштите животне средине“.⁷⁹⁴

Србији је неопходан другачији приступ у креирању политике животне средине-инклузиван и одговоран приступ, заснован на партнерству државе и цивилног друштва и поверењу у институције. Одговорност цивилног друштва, као неравноправног партнера, значајно је мања.⁷⁹⁵ Лоше стање система управљања отпадом представља истовремено и велики изазов и прилику за представнике локалних самоуправа, чији органи имају битну улогу у прикупљању и складиштењу отпада.

⁷⁹⁴ Дарко Надић, „Значај јачања демократског и политичког капацитета у еколошкој политици Србије“, *op.cit.*, стр. 85.

⁷⁹⁵ Мирко Поповић, Вања Долапчев, *Учесће јавности у креирању политике животне средине-Препоруке за унапређење грађанске партиципације у Републици Србији*, *op.cit.*, стр. 7.

IX ЗАКЉУЧАК

Процес приступања Европској унији недвосмислено утиче на јавне политике, како у државама које имају статус кандидата, тако и у онима које се налазе степеницу испод у чекаоници чланство у европском клубу (државе потенцијални кандидати). Један од концепата који служи као помоћно средство у објашњавању домаћих промена које се током процеса приступања дешавају у државама кандидатима јесте концепт европеизације. Европеизација се у пракси сусреће са вишеструком хетерогеношћу с обзиром да европске јавне политике често нису у складу са домаћим структурама у државама које су њихови примаоци. Она је успешнија уколико су европске јавне политике компатибилне са социјалним, политичким, економским, културним и историјским условима у земљама које их преузимају. У супротном, теже ће се остварити институционалне адаптације и промене домаће политике.

Европеизација је најчешће повезана са домаћим прилагођавањем на притиске који произилазе директно или посредно из будућег чланства у ЕУ. Ово прилагођавање се схвата широко као прилагођавање институционалних оквира у најширем смислу (правила, процедуре, норме) на различитим нивоима власти а паралелно са тим дешавају се промене у дискурсу, које утичу на стил и начин креирања јавних политика. Са тим у вези је важно питање које са собом носи процес европеизације - колика је улога домаћих институција у процесу прилагођавања европским јавним политикама.

Европеизација нема исте ефекте на различите јавне политике. Када постоје прописани европски модели, они прописују конкретне институционалне услове у складу са којим национални институционални аранжмани морају да се организују. Европеизација јавних политика утиче у мањој или већој мери на све елементе јавне политике (стандарди, норме, циљеви, организационе структуре, мреже актера, ресурси и инструменти), али и на стил политике (конфликтан,

корпоративан или плуралистички). То свакако не значи да европеизација води нестанку националних институционалних и културних разлика.

Као што је већ речено, постоје две врсте неслагања (*misfit*) између европских и националних јавних политика: неслагање политика и институционално неслагање. Циљеви, регулаторни стандарди, инструменти националних јавних политика могу буду у супротности са европским. Други тип неслагања је институционално неслагање услед непостојања одговарајућих институција или неадекватних процедура за креирање и имплементацију политика.

На основу анализе еколошке политике у Србији може се рећи да њу карактерише и неслагање политика (у нешто мањој мери с обзиром да су циљеви, стандарди и инструменти само формално усклађени) и неслагање институција (доминантно). Као пример за неслагање институција треба навести недовољне административне капацитете, недостатак партиципативне политичке културе у погледу укључивања јавности у доношење еколошких прописа, и непостојање регионалног нивоа власти.

Ако посматрамо Србију, утицај процеса приступања ЕУ је највидљивији у погледу садржаја еколошке политике, док су административне структуре и стил политике, много мање погођени. Садржај еколошке политике може се поделити у три различита нивоа. Први се односи на прецизно одређивање стандарда, нпр. ниво стандарда емисије хемикалије укључене у сиве и црне листе. Други ниво обухвата технике помоћу којих се циљеви политике могу постићи, нпр. директна регулација, фискални инструменти. Трећи ниво обухвата укупне циљеве који воде еколошку политику. Видели смо у раду да је Србија усвојила већину еколошких стандарда, дефинисала циљеве и технике и ускладила их са европским. Међутим, огроман проблем и изазов за Србију у овој области представља „површна европеизација“ која се огледа у формалном усвајању али неефикасном спровођењу усвојених прописа.

Уколико се посматра дубина промена, ефекти европеизације еколошке политике у Србији могу се оценити као стање између инерције и апсорпције. У неким сегментима еколошке политике дуго није било никаквих промена док је у другим,

присутна промена у смислу адаптације односно усвајања европских захтева без темељне измене домаћих структура. Трансформација која означава суштинске промене националних пракси и која је крајњи циљ тренутно изгледа као тешко достижан циљ за Србију.

Притисак за промену еколошке политике могу вршити политичке странке, еколошке организације, затим пословне и индустријске групе. Ове групе могу деловати на два начина: владе које оклевају са мењањем домаће еколошке политике могу бити погуране у складу са европским захтевима али и супротно, владе које су спремне да мењају своју политику, могу бити блокиране уколико се међу овим групама налазе јаки вето играчи.

Европска еколошка политика често дефинише процедуралне обавезе и претпоставља настанак нових организационих структура. На пример, пропис може позвати на стварање нових организација (регулаторних агенција) или централизацију регулаторних процеса (наметање обавезе извештавања централном органу). У оквиру европског процесног законодавства ове обавезе су најочигледније код држава кандидата. Директива о слободи приступа информацијама о животној средини уводи у еколошку политику отворенији и транспарентнији начин доношења еколошких прописа у коме многе групе имају једнаке могућности приступа што значајно смањује тајне и затворене канале интеракције између регулаторних органа и индустрије. Слични ефекти произилазе из Директиве о процени утицаја на животну средину, која обавезује подносиоце јавних и приватних пројеката да обавесте орган јавне власти о утицају ових пројеката на животну средину. Улога процене утицаја на животну средину огледа се у детаљној анализи потенцијалних негативних последица поменутих пројеката на квалитет ваздуха, воде и земљишта, као и могућих претњи по флору, фауну и људско здравље. Примена ових директива води до појаве нових начина управљања, с обзиром да су њихови процедурални прописи, омогућили учешће недржавних актера у процесу креирања еколошке политике.

Слабост институција у пост-социјалистичким државама међу којима се налази и Србија доводи до тога да се прво морају дизајнирати нове институције, актери и

политике па тек онда да се еколошка политика прилагођава европској. ЕУ промовише, са једне стране јачање постојећих институција (као што су министарства), али и успостављање нових (као што су бројне регулаторне агенције и регионалне административне јединице које недостају Србији).

Када је реч о еколошкој политици, Србија испашта због социјалистичког наслеђа интензивне индустријализације. Креирање еколошке политике у великој мери врши се помоћу реактивног приступа, по коме је циљ уклањање загађење, пре него превентивно деловање. Имплементација еколошке политике намеће огромне трошкове Србији, неке су процене да трошак износи 2-3% БДП-а. Поред огромног финансијског оптерећења, за усвајање „зелених прописа“ и адаптације националних закона, потребни су свеобухватни административни капацитети, као и научно-техничка знања како би се обезбедила њихова практична примена и праћење спровођења. Јавна администрација има тешкоће у обједињавању и координирању постојећих ресурса, нарочито тамо где су они расути између различитих регулаторних агенција и нивоа власти.

Еколошки стандарди нису скупи само из позиције државе већ захтевају и од индустрије и осталих недржавних актера значајне инвестиције. Еколошка политика намеће значајне трошкове домаће адаптације, нарочито предузећима која треба да ускладе трошкове са производњом. Трошкове у извесној мери носе и грађани не само кроз плаћање већих рачуна за одлагања комуналног отпада јавно-комуналним предузећима (видели смо да је цена у Европи неколико пута већа) већ и кроз еколошке таксе. У државама које се по економским показатељима налазе на зачељу листе европских држава попут Србије, у којима егзистенцијална питања добијају примат над свим другим питањима, грађани нису одушевљени новим, вишим наметима чак и ако то значи да ће бити подгнут квалитет животне средине.

Разумевање нових модела управљања, као укључивање приватних актера у јавне политике кроз нехијерархијску координацију, покрива различите потенцијалне аранжмане. Она се креће од консултације и сарадње, делегације и корегулације приватне саморегулације изван сенке јавних актера. Иако је ЕУ учинила значајне

напоре на јачању капацитета за управљање у земљама у процесу приступања, такође је вршила притисак на државне актере да користе нове моделе управљања. У области еколошке политике, нпр. Директива о флори и фауни, затим Директива о стаништима, позивају на јавни приступ информацијама укључивање заинтересованих страна у доношење одлука, пружајући недржавним актерима могућност приступа процесу креирања политике.

Европеизација еколошке политике повећава могућности за активно деловање еколошких НВО. Степен еколошке мобилизације у Србији је низак. Недржавни актери имају далеко мање истакнуту улогу него што је предвиђено. Недржавни актери су најактивније укључени тамо где директиве захтевају експлицитно учешће, али нису отишли даље од више или мање редовних консултација.

Недржавни актери морају имати неопходне ресурсе да искористе могућности које нуди процес приступања. Потребно им је довољно људи, информација, стручности, новца и организационих ресурса за доношење стратешких одлука, како би се понашали као поуздани партнери и преговарачи. Неопходност спровођења европских еколошких прописа пре уласка у ЕУ, важни су за укључивање недржавних актера. Државни актери често доживљавају учешће недржавних актера као дуготрајан процес и даљу препреку у доношењу одлука. Док слабост државних актера може бити најважнији разлог због којег треба да се укључе недржавни актери, недостатак истог може имати управо супротан ефекат на недржавне актере. Лоши државни капацитети стварају потражњу за укључивањем недржавних актера.

Административни капацитети не зависе само од финансијских ресурса, већ и од квалитета организационих структура и праксе. Добри административни капацитети важни су нарочито због практичне примене еколошких прописа. Поред тога, јавна администрација мора бити одвојена од политичких утицаја. У Србији је политички утицај нарочито присутан на нивоу локалних самоуправа. Такође, административни капацитети за спровођење еколошке политике на локалном нивоу су недовољни. Ово је посебно изражено када је реч о броју инспектора задуженим за животну средину.

Имплементациони дефицит није проблем који је карактеристичан за Србију. Актери ЕУ (посебно Комисија) инсистирају на ефикасној примени европске еколошке политике, а не само на буквалном преписивању правила. Фаза имплементације је од кључне важности за разумевање утицаја ЕУ на домаћу еколошку политику. Имплементациони неуспеси у погледу еколошке политике нагласили су чињеницу да заштита животне средине у крајњој линији, зависи од промена у ставу, а тиме и понашању сваког члана друштва.

За разлику од развијених држава Западне Европе чији су грађани одавно препознали важност еколошких питања, што се огледа не само у нивоу еколошке свести већ и у броју мандата које партије зелених добијају на националним изборима и самим тим имају капацитет да постану члан владајуће коалиције, то у Србији није случај. Не само да расте број партија зелених које чине владу у многим европским државама, него и у Европском парламенту расте број посланика зелених. Зелене партије Србије на последњим парламентарним изборима освојиле су укупно три мандата што говори о недовољној привлачности еколошких тема грађанима Србије.

Мењање еколошке свести грађана Србије један је од главних предуслова за успешну еколошку политику. Недостатак еколошке свести манифестује се како у броју дивљих депонија у чему Србија предњачи у Европи, тако и у незаинтересованости за учешће у процесу креирања еколошких прописа у складу са процедурама које еколошке директиве прописују. Опште посматрано, проблем је у непостојању партиципативне политичке културе која је неопходна за промену еколошке политике. Промена еколошке свести, заједно са развијањем партиципативне политичке културе, позитивно би утицала на веће учешће јавности (како грађана тако и недржавних актера попут еколошких НВО и привредних субјеката) у креирању еколошких прописа. То је могуће урадити интензивним едукацијама грађана, невладиних организација, привредних субјеката, као и политичких партија. Медији треба више простора да посвете еколошким темама у ударним терминима. Такође, подизању свести допринело би строжије финансијско кажњавање оних који крше прописе али и доследно

примењивање кривичних санкција за шта је потребан већи број инспектора и тужилаца који су обучени за еколошко законодавство.

X ЛИТЕРАТУРА

Ágh, Attila, „Europeanization of Public Administration in Eastern and Central Europe: The Challenge of Democracy and Good Governance“, *Croatian and Comparative Public Administration*, Institut za javnu upravu, Zagreb, Vol.13, No.3, 2013, pp. 739-762.

Andonova, Liliana B., *Transnational Politics of the Environment: The European Union and Environmental Policy in Central and Eastern Europe*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2004.

Baker, Susan Kousis, Maria, Richardson, Dick, Young, Stephen, *The politics of sustainable development Theory, policy and practice within the European Union*, Routledge, London, 2005.

Baker, Susan, Kousis, Maria, Richardson, Dick, Young, Stephen, „Introduction: The theory and practice of sustainable development in EU perspective“, in: Baker, Susan, Kousis, Maria, Richardson, Dick, Young, Stephen, (eds.), *The politics of sustainable development Theory, policy and practice within the European Union*, Routledge, London, 2005.

Baker, Susan, *Sustainable Development*, Routledge, London, 2006.

Balmaceda, Margarita, „EU Energy Policy and Future European Energy Markets: Consequences for the Central and East European States“, *Untersuchungen des FKKS* No.27, Universität Mannheim, 2002.

Barde, Jean-Philippe, „Economic instruments in environmental policy: lessons from the OECD experience and their relevance to developing economies“, *OECD Development Centre*, Paris, 1994.

Baumgartner, Frank R., Leech, Beth L., *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton University Press, Princeton, 1998.

Beyers, Jan, „Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organisations“, *West European Politics*, Taylor & Francis, Vol.31, No. 6, 2008, pp. 1188–1211.

Birchfield, Vicki, Duffield, John, *Toward a Common European Union Energy Policy: Problems, Progress, and Prospects*, Palgrave Macmillan, New York, 2011.

Birkland, Thomas, *An Introduction to Public Policy Process*, M.E. Sharpe, Armonk New York, 2005.

Blowers, Andrew, Glasbergen, Pieter, *Environmental Policy in an International Context: Prospects for Environmental Change*, Butterworth Heinemann, Burlington, 1996.

Bodansky, Daniel, „The History of the Global Climate Change Regime“ in: Luterbacher, Urs, Sprinz, Detlef F., (eds.), *International Relations and Global Climate Change*, The MIT Press, Cambridge, 2001.

Börzel, Tanja, „How the European Union Interacts with its Member States“, *Political Science Series*, Institute for Advanced Studies, Vienna, 2003, pp. 1-31.

Börzel, Tanja, „Move closer! New modes of governance and accession to the European Union“, *Law and Economics Review*, Vol.2, EconPapers, 2011 pp. 1-22.

Börzel, Tanja, „Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization“, *Queen’s Papers on Europeanisation*, No.2, 2003,

Börzel, Tanja, „Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain“, *Journal of Common Market Studies*, John Wiley & Sons Ltd., Vol.39, No.4, 1999, pp. 573–596.

Börzel, Tanja, „When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe“, *KFG Working Paper Series*, Freie Universität Berlin, No.30, 2011.

Börzel, Tanja, „Why there is no 'southern problem'. On environmental leaders and laggards in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol.7, No.1, 2000, pp. 141-162.

Börzel, Tanja, Buzogány, Aron, „Governing EU accession in transition countries: The role of non-state actors“, *Acta Politica*, Macmillan Publishers Ltd., Vol.45, No.1-2, 2010, pp. 158-182.

Börzel, Tanja, *Coping with Accession to the European Union-New Modes of Environmental Governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.

Börzel, Tanja, Risse, Thomas, „Conceptualising the domestic impact of Europe“, in: Featherstone, Kevin, Radaelli, Claudio, (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

Börzel, Tanja, Risse, Thomas, „The Transformative Power of Europe - The European Union and the Diffusion of Ideas“, *KFG Working Paper Series*, No.1, Freie Universität Berlin Kolleg-Forschergruppe, 2009.

Börzel, Tanja, Risse, Thomas, „When Europe hits home: Europeanization and domestic change“, *EUI Working Papers*, Robert Shuman Center, No.56, 2000.

Börzel, Tanja, Risse, Thomas, „Who is Afraid of a European Federation. How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System“, in: Joerges, Christian, Meny, Yves, Weiler, Joseph, (eds.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, European University Institute, Florence, 2000, pp. 45-59.

Börzel, Tanja, „Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization“, *Journal of Common Market Studies*, Blackwell publishing, Vol.40, No.2, 2002, pp. 193–214.

Buller, Jim, Gamble, Andrew, „Conceptualising Europeanisation“, *Public Policy and Administration*, Sage publications, Vol.17, No.2, 2002, pp. 4-24.

Bulmer, Simon, Lequesne, Christian, *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

Bulmer, Simon, Burch, Martin, „The Europeanisation of Central Government: The UK and Germany in Historical Institutional Perspective“, in: Schneider, Gerald, Aspinwall, Mark, (eds.), *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester University Press, Manchester, 2001.

Bulmer, Simon, Radaelli, Claudio, „The Europeanisation of National Policy“, in: Bulmer, Simon, Lequesne, Christian, (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005

Burns, Charlotte, „The European Parliament: The European Union’s Environmental Champion?“, in: *Environmental Policy in the European Union*, Jordan, Andrew, (ed.), Earthscan, London, 2005.

Buzogány, Aron, „Hungary: The Tricky Path of Building Environmental Governance“, in: Börzel, Tanja, (ed.), *Coping with Accession to the European Union-New Modes of Environmental Governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.

Buzogány, Aron, „Romania: Environmental Governance – Form without Substance“, in: Börzel, Tanja, (ed.), *Coping with Accession to the European Union-New Modes of Environmental Governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.

Carmin, Joann, Vandever, Stacy, „Enlarging EU Environments: Central and Eastern Europe from Transition to Accession“, *Environmental Politics*, Vol.13, No.1, Taylor & Francis Group, 2007, pp. 3 -24.

Chamon, Merijn, „The Empowerment of Agencies Under the Meroni Doctrine and Article 114 TFEU: Comment on United Kingdom v. Parliament and Council (Short-Selling) and the Proposed Single Resolution Mechanism“, *The European Law Review*, Sweet and Maxwell, Vol. 39, No.3, 2014, pp. 380-403.

Christiansen, Thomas, „The European executive between continuity and change“, in: Richardson, Jeremy, (eds.), *European Union-Power and policy making*, Routledge, London and New York, 2006.

Cinni, Michelle, Borragan, Nieves Perez-Solorzano, *European Union politics*, Oxford University Press, 2009.

Coen, David, Thatcher, Mark, *Utilities Reform in Europe*, Nova Science Publishers, New York, 2001.

Cogen, Marc, *An Introduction to European Intergovernmental Organizations*, Ashgate, Farnham, 2015.

Collins, Ken, Earnshaw, David, „The Implementation and Enforcement of European Community Environment Legislation“, *Environmental Politics*, Taylor & Francis, Vol.1, No.4, 1992, pp. 213-249.

Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament - An energy policy for Europe {SEC(2007) 12} /* COM/2007/0001 final */, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0001>.
(online) 11.08.2015

Communication from the Commission, *Energy for the future: renewable sources of energy -White Paper for a Community Strategy and Action Plan*, COM(97)599 final http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com97_599_en.pdf (online) 21.07.2015.

Craft, Michael, Furlong, Scott, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Press, Washington DC, 2010.

Daintith, Terence, Hancher, Leigh, *Energy Strategy in Europe: The Legal Framework*, Walter de Gruyter, 1986.

Demmke, Christoph, „Towards effective environmental regulation: Innovative approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy“, *Jean Monnet Working Paper*, Vol.5, No.1, 2000.

Dimitrakopoulos, Dionyssi, Richardson, Jeremy, „Implementing EU Public Policy“ in: Richardson, Jeremy, (ed.), *European Union-Power and Policy-Making*, London, Routledge, 2001.

Dimitrov, Vesselin, „Learning to Play the Game: Bulgaria's Relations with Multilateral Organisations“, *Southeast European Politics*, Vol.1, No.2, Open Society Institute, 2000, pp. 101-114.

Dimitrova, Antoaneta, „Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement“, *West European Politics*, Vol.25, No.4, Taylor & Francis Group, 2002, pp. 171-190.

Directorate General for internal policies policy department: economic and scientific policy employment and social affairs, The Lisbon Strategy 2000–2010: An analysis and evaluation of the methods used and results achieved, www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24270/20110718ATT24270EN.pdf. (online) 02.07.2015.

Dolowitz, David, Marsh, David, „Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making“, *Governance*, Vol.13, No.1, Blackwell Publishers, 2000, pp. 5–23.

Dolowitz, David, Marsh, David, „Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature“, *Political Studies*, John Wiley & Sons, Vol. 44, No.2, 1996, pp. 343–357.

Dreyer, Iana, Stang, Gerald, „Energy moves and power shifts EU foreign policy and global energy security“, *ISS Report No.18*, EU Institute for Security Studies, 2014.

Dye, Thomas, *Understanding Public Policy*, Prentis Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2002.

Eising, Rainer, „Interest groups in EU policy making”, *Living Reviews in European Governance*, Vol.3, No.4, Connecting Excellence on European Governance (CONNEX) and New Modes of Governance (NEWGOV), 2008.

Eising, Rainer, „Multilevel Governance and Business Interests in the European Union“, *Governance*, Vol.17, No.2, Blackwell Publishing, 2004, pp. 211–245.

Eising, Rainer, Lehringer, Sonja, „Interest groups and the European Union“, in: Cinni, Michelle, Borrigan, Nieves Perez-Solorzano, (eds.), *European Union politics*, Oxford University Press, 2009.

Energy Strategy of the Energy Community,

<https://www.energycommunity.org/pls/portal/docs/1810178.PDF> (online) 14.07.2015.

European Commission, *Green Paper-A 2030 framework for climate and energy policies*, Brussels, 2013.

European Commission, Report from the Commission 29th Annual Report on monitoring the application of EU law, http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_29/sg_annual_report_monitoring_eu_law_121130.pdf. (online) 20.08.2015.

European Commission, *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final

European Environment Agency, *Europe's Environment: The Second Assessment*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1998.

European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010.

Falkner, Gerda, „Corporatism, Pluralism and European integration: The impact on national interest intermediation“, Paper for presentation at the 6th Biennial International Conference of the European Community Studies Associations, Pittsburgh, http://aei.pitt.edu/2265/1/002349_1.PDF (online) 12.01.2016.

Featherstone, Kevin, „Introduction: In the Name of 'Europe'“ in: Featherstone, Kevin, Radaelli, Claudio, (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

Featherstone, Kevin, Radaelli, Claudio, *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

Filippini, Massimo, Hunt, Lester, Zoric, Jelena, „Impact of Energy Policy Instruments on the Level of Energy Efficiency in the EU Residential Sector“, *Fondacion Ramon Areces*, Madrid, 2013.

Futó, Peter, Pálné-Kovács, Ilona, Fleischer, Tamas, Dombi, Péter, *The Evolution of Multi-level Governance in Regional and Environmental Policies in Hungary Final Report of the National Study for Hungary*, <http://www.vki.hu/~tfleisch/PDF/pdf03/ADAPT-HU-FINAL.pdf>, (online) 25.02.2016.

Gavrilova, Dessislava, „The Other Side of European Integration: Effects of EU Accession Process on the non EU-regulated Policy Areas in Central and Eastern Europe. The Case of Bulgaria“, *European Political Economy Review*, No.8, Elsevier, 2008, pp. 68-96.

Geradin, Damien, Petit, Nicolas, „The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform“, *Jean Monnet Working Paper*, No.4, 2004.

Gerardin, Damien, Munoz, Rodolphe, Petit, Nicolas, *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, 2005.

Gerston, Larry, *Public Policy Making-Process and Principles*, M.E. Sharpe, Armonk New York, 1997.

Goetz, Klaus H., „The New Member States and the EU“, in: Bulmer, Simon, Lequesne, Christian, (eds.), *Member States and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

Golub, Jonathan, *New Instruments for Environmental Policy in the EU*, Routledge, London, 1998.

Grabbe, Heather, „European Union Conditionality and the Acquis Communautaire“, *International Political Science Review*, SAGE Publications, Vol.23, No.3, 2002, pp. 249-268.

Grabbe, Heather, „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process“, in: Featherstone, Kevin, Radaelli, Claudio, (eds.), *The Politics of Europeanisation*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

Grabbe, Heather, „The Process of EU Accession: What will it bring to Southeast Europe?“, *Global Development Network Southeast Europe (GDN-SEE)*, November 2003.

Grabbe, Heather, *The EU's Transformative Power-Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2006.

Graziano, Paolo, Vink, Maarten, *Europeanization. New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Houndsmill, 2006.

Green Paper - Towards a European strategy for the security of energy supply / COM/2000/0769 final <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:52000DC0769> (online) 10.02.2016.

Hall, Peter A., „Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain“, *Comparative Politics*, Vol.25, No.3, 1993, pp. 275-296.

Haverland, Markus, „National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points“, *Journal of Public Policy*, Cambridge Journals, Vol.20, No.1, 2000, pp. 83-103.

Helm, Dieter, *European Energy Policy – Securing supplies and meeting the challenge of climate change*, paper for the UK Presidency of the EU, 2005. http://www.offnews.info/downloads/european_energy.pdf (online) 19.06.2015.

Henningsen, Jørgen, „EU energy and climate policy – two years on“, *EPC Issue Paper* No.55, September 2008.

Héritier, Adrienne, Knill, Christoph, „Differential Responses to European Policies: A Comparison“ in: Héritier, Adrienne, Knill, Christoph, Lehmkuhl, Dirk, Kerwer, Dieter, Teutsch, Michael, Douillet, Anne-Cécile, (eds.), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, MD Rowman and Littlefield, Lanham, 2001.

Héritier, Adrienne, Knill, Christoph, Lehmkuhl, Dirk, Kerwer, Dieter, Teutsch, Michael, Douillet, Anne-Cécile, *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, MD Rowman and Littlefield, Lanham, 2001.

Hey, Christian, „EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies“, in: Scheuer, Stefan, (ed.), *EU Environmental Policy Handbook A Critical Analysis of EU Environmental Legislation Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau (EEB), 2005.

Hildebrand, Philip M., „The European Community’s Environmental Policy, 1957 to 1992: From Incidental Measures to an International Regime?“ in: Jordan, Andrew, (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005.

Hille, Peter, Knill, Christoph, „It’s the Bureaucracy, Stupid’ The Implementation of the Acquis Communautaire in EU Candidate Countries 1999–2003“, *European Union Politics*, Vol.7, No.4, SAGE Publications, 2006, pp. 531-552.

Hix, Simon, *The Political system of the European Union*, Mackmillan Press LTD, London, 2005.

Hobolt, Sara, „When Europe matters: The impact of political information on voting behaviour in EU referendums“, *Journal of elections, public opinion and parties*, Taylor & Francis Group, Vol.15, No.1, 2005, pp. 85-109.

Holzinger, Katharina, Knill, Christoph, „Causes and conditions of cross-national policy convergence“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No.5, Taylor & Francis Group, 2005, pp. 775-796.

Holzinger, Katharina, Knill, Christoph, *Environmental Policy Convergence in Europe The Impact of International Institutions and Trade*, Cambridge University press, Cambridge, 2008.

Holzinger, Katharina, Knill, Christoph, Sommerer, Thomas, *Is There Convergence of National Environmental Policies? An Analysis of Policy Outputs in 24 OECD Countries*, *Environmental Politics*, Vol.20, No.1,2011, pp. 20-41.

http://arhiva.eukonvent.org/downloads2/111026-Rad_Goran_Vujic.pdf (online) 12.02.2016.

http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf (online) 12.03.2015.

http://ec.europa.eu/atwork/applyingeulaw/docs/annual_report_29/sg_annual_report_monitoring_eu_law_121130.pdf. (online) 06.09.2015.

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/chapters/chap_22_en.htm (online) 25.02.2016

<http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/en.pdf>. (online) 14.10.2015.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5180394/8-25032014-AP-EN.PDF/a266b63d-3fb3-4b27-8a97-4dcc44c600c1?version=1.0>. (online) 05.06.2015.

http://eurlex.europa.eu/search.html?textScope0=ti&qid=1445855406805&DB_TYPE_OF_ACT=directive&DTS_DOM=EU_LAW&typeOfActStatus=DIRECTIVE&type=advanced&lang=en&andText0=water&SUBDOM_INIT=LEGISLATION&DTS_SUBDOM=LEGISLATION. (online) 30.10.2015.

http://europa.eu/eulaw/decisionmaking/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_en.pdf. (online) 17.07.2015

http://europa.eu/eulaw/decisionmaking/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf. (online) 15.10.2015.

<http://www.ekoregistar.sepa.gov.rs/doc/konvencija.pdf> (online) 01.03.2016.

<http://www.euractiv.com/sections/sustainable-dev/biofuels-debate-continues-despite-eu-agreement-302834> (online) 27.11.2015.

http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_en.pdf (online) 12.10.2015.

<http://www.mpzss.gov.rs/ministarstvo/shematski-prikaz> (online) 15.12.2015.

<http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=20174&id=20055&akcija>ShowExternal> (online) 16.02.2016.

<http://zelenainicijativa.rs/o-nama/organizacije-clanice> (online) 20.02.2016.

Huseynli, Seymour, „Energy Policy of the European Union and Importance of the Energy Resources of Azerbaijan: Neo-functionalist and Liberal Intergovernmentalist Approach“, *International Affairs and Global Strategy* (Online), Vol.8, 2013, pp. 19-34.

Jacoby, Wade, „Priest and penitent: the European Union as a force in the domestic politics of Eastern Europe“, *East European Constitutional Review*, New York University School of Law, Vol.8, No.1-2, 1999, pp. 62-67.

James, Oliver, Lodge, Martin, „The Limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for Public Policy Research“, *Political Studies Review*, John Wiley & Sons, Vol.1, No.2, 2003, pp. 179-193.

Jehlicka, Petr, „Environmental Implications of Eastern Enlargement of the EU: The End of Progressive Environmental Policy?“, *EUI Working Papers*, No.23, Robert Schuman Center for Advanced Studies, 2002.

Joerges, Christian, Meny, Yves, Weiler, Joseph, *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, European University Institute, Florence, 2000

Jordan, Andrew „Step Change or Stasis? EC Environmental Policy after the Amsterdam Summit“, *Environmental Politics*, Taylor & Francis Group, Vol.7, No.1, 1998, pp. 227–236.

Jordan, Andrew, *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005.

Jordan, Andrew, *The Europeanization of British Environmental Policy-A Departmental Perspective*, Palgrave Macmillan, London, 2002.

Jordan, Andrew, „National Environmental Ministries: Managers or Ciphers of European Union Environmental Policy“, *Public Administration*, John Wiley & Sons Ltd, Vol.79, No.3, 2001, pp. 643–663.

Jordan, Andrew, „The implementation of EU environmental policy; a policy problem without a political solution?“, *Environment and Planning C: Government and Policy*, SAGE Publishing, Vol.17, 1999, pp. 69-90.

Jordan, Andrew, Fairbrass, Jenny, „European Union Environmental Policy after the Nice Summit“, in: Jordan, Andrew, (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005.

Jordan, Andrew, Lenschow, Andrea, „Greening the European Union: What Can Be Learned from the Leaders of EU Environmental Policy?“, *European Environment*, Edward Elgar Cheltenham, 2000, pp. 109–120.

Jordan, Andrew, Liefferink, Duncan, *Environmental Policy in Europe: The Europeanization of national environmental policy*, Routledge, London, 2004.

Jordan, Andrew, Liefferink, Duncan, Fairbrass, Jenny, „The Europeanization of national environmental policy: a comparative analysis“, in: Barry, John, Baxter, Brian, Dunphy, Richard, (eds.), *Europe Globalisation and Sustainable Development*, Routledge, London, 2004.

Jordan, Andrew, Wurzel, Rüdiger, Zito, Anthony, *'New' Instruments of Environmental Governance: National Experiences and Prospects*, Frank Cass, London, 2003.

Jordan, Andrew, Wurzel, Rüdiger, Zito, Anthony, Brückner, Lars, „European governance and the transfer of 'new' environmental policy instruments (NEPIs) in the European Union“, *Public Administration*, Blackwell Publishing, Oxford, Vol. 81, No.3, 2003, pp. 555–574.

Keohane, Robert, Nye, Joseph, *Transnational Relations and World Politics*, MA Harvard University Press, Cambridge, 1972.

Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Pearson, 2010.

Knill, Christoph, „Implementation“, in: Richardson, Jeremy, (ed.), *European Union- Power and policy making*, Routledge, London and New York, 2006.

Knill, Christoph, Lehmkuhl, Dirk, „An Alternative Route of European Integration: The Community's Railways Policy“, *West European Politics*, Routledge, London, Vol.23, No.1, 2000, pp. 65-88.

Knill, Christoph, Lehmkuhl, Dirk, „How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization“, *European Integration online Papers (EioP)*, Vol. 3, No.7, 1999.

Knill, Christoph, Lehmkuhl, Dirk, „The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms“, *European Journal of Political Research*, John Wiley & Sons Ltd., Vol.41, No.2, 2002, pp. 255–280.

Knill, Christoph, Lenschow, Andrea, „Compliance, Communication and Competition: Patterns of EU Environmental Policy Making and Their Impact on Policy Convergence“, *European Environment*, Vol.15, No.2, John Wiley and Sons, 2000, pp. 114–128.

Knill, Christoph, Lenschow, Andrea, „Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy“, *Journal of European Public Policy*, Taylor & Francis Group, Vol.5, No.4, 1998, pp. 595–614.

Knill, Christoph, Lenschow, Andrea, „Introduction: New Approaches to Reach Effective Implementation Political Rhetoric or Sound Concepts?“ in: Knill, Christoph, Lenschow, Andrea, (eds.), *Implementing EU Environmental Policy-New Directions and Old Problems*, Manchester University Press, Manchester, 2000.

Knill, Christoph, Lenschow, Andrea, *Implementing EU Environmental Policy-New Directions and Old Problems*, Manchester University Press, Manchester, 2000.

Knill, Christoph, Tosun, Jale, „Governance Institutions and Policy Implementation in the European Union“, in: Richardson, Jeremy, (ed.), *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU*, Oxford University Press, London, 2012.

Knill, Christoph, Tosun, Jale, „Policy Making“, *Working Paper*, No.1, University of Konstanz, 2008.

Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varone, Frédéric, Hill, Michael, *Public Policy Analysis*, The Policy Press, University of Bristol, 2007.

Kohler-Koch, Beate, Eising, Rainer, *The transformation of governance in the European Union*, Routledge, London, New York, 2005.

Koppen, Ida J., „The Role of the European Court of Justice“, in: Jordan, Andrew, (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005.

Krämer, Ludwig, „Environmental judgments by the Court of Justice and their duration“, *Research papers in law*, No.4, College of Europe, 2008.

Kremlis, Georges, Dusik, Jan, „The Challenge of the Implementation of the Environmental Acquis Communautaire in the New Member States“, Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement 9-15 April 2005, *Proceedings*, Vol.2.

Ladrech, Robert, „Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France“, *Journal of Common Market Studies*, John Wiley & Sons Ltd., Vol.32, No.1, 1994, pp. 69–88.

Lenschow, Andrea, „Europeanisation of public policy“, in: Richardson, Jeremy, (ed.), *European Union: Power and Decision-Making*, Routledge, London, 2006

Lenschow, Andrea, „Environmental Policy-Contending Dynamics of Policy Change“, in: Wallace, Helen, Wallace, William, Pollack, Mark A., (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press Oxford, 2005.

Lenschow, Andrea, „Transformation in European Environmental Governance“, in: Kohler-Koch, Beate, Eising, Rainer, (eds.), *The transformation of governance in the European Union*, Routledge, London, New York, 2005.

Lenschow, Andrea, *Environmental Policy Integration*, Earthscan, London, 2002.

Liefferink, Duncan, Andersen, Mikael Skou, „Strategies of the ‘Green’ Member States in EU Environmental Policy-making“, in: Jordan, Andrew (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, London, 2005.

Liefferink, Duncan, Andersen, Mikael Skou, „Strategies of the green member states in EU environmental policy-making“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol.5, No.2, 1998, pp. 254-270.

Lindblom, Charles, „The science of muddling through“, *Public Administration Review*, Blackwell Publishing Vol. 19, No.2, 1959, pp. 79-88.

Luterbacher, Urs, Sprinz, Detlef F., *International Relations and Global Climate Change*, The MIT Press, Cambridge, 2001.

Majone, Giandomenico, „The Credibility Crisis of Community Regulation“, *Journal of Common Market Studies*, Wiley library online, Vol.38, No.2, 2000, pp. 273-302.

Majone, Giandomenico, „The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization“, *Governance*, Blackwell Publishers, Vol.15, No.3, 2002, pp. 375-392.

McCormik, John, *Environmental Policy in the European Union*, Palgrave, New York, 2001.

McGowan, Francis, *European Energy Policies in a Changing Environment*, Physica-Verlag Heidelberg, 1996.

Micciché, Rosanna, „Environmental Liability - first step towards Making the polluters pay“, in: Scheuer, Stefan, (ed.), *EU Environmental Policy Handbook A Critical Analysis of EU Environmental Legislation Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau (EEB), 2005.

Muller, Pierre, *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 2009.

Mungiu-Pippidi, Alina, „EU Enlargement and Democracy Progress“, in: Michael Emerson, (ed.), *Democratisation in the European Neighbourhood*, CEPS, Brussels, 2005.

Nadić, Darko, „Environmental Policy of Serbia and Challenges of Accession to Europe“, *Anali Hrvatskog politološkog društva 2012*, godište IX, Zagreb, 2013, str. 317-335.

Newton, Ken, Van Deth, Jan, *Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

Nugent, Neill, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave, London, 1999.

Olsen, Johan P., „The Many Faces of Europeanization“, *Journal of Common Market Studies*, Blackwell publishing, Vol. 40. No.5, 2002, pp. 921–952.

Peters, Guy, *American Public Policy: Promise and Performance*, CQ Press, Washington DC, 2012.

Pollack, A, Mark, „The End of Creeping Competence? EU Policy-Making since Maastricht“, *Journal of Common Market Studies*, Vol.38. No.3, Blackwell Publishers, 2000, pp. 519-538.

Pollack, Mark A., „Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community“, *International Organization*, Cambridge University Press, Vol.51, No.1, 1997, pp. 99–134.

Pollack, Mark A., „Theorizing EU Policy-Making“ in: Wallace, Helen, Wallace, William, Pollack, Mark A., (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press Oxford, 2005.

Radaelli, Claudio, „Europeanisation: Solution or problem?“ *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 8, No.16, 2004.

Radaelli, Claudio, „Policy transfer in the European Union“, *Governance*, Blackwell Publishers, Vol.13, No.1, 2000, pp. 25–43.

Radaelli, Claudio, „The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research“, *Politique européenne*, L'Harmattan, Vol.1, No.5, 2002, pp. 105 – 136.

Radaelli, Claudio, „The Europeanization of Public Policy“, in: *The Politics of Europeanization*, (eds.), Featherstone, Kevin, Radaelli, Claudio, Oxford University Press, Oxford, 2003.

Radaelli, Claudio, „Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change“, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4, No.8, 2000.

Regional Environmental Network for Accession(RENA)-*Regional Workshop EU Accession Negotiation Process WG 1 – Activity 1.1 (23 – 24 November)*, 2011.

Rehbinder, Eckard, Stewart, Richard, *Environmental Protection Policy-Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, European University Institute, Firenze, Vol.2, 1985.

Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions-Renewable energy progress report, Brussels, 2013.

Richardson, Jeremy, *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU*, Oxford University Press, London, 2012.

Richardson, Jeremy, *European Union-Power and policy making*, Routledge, London and New York, 2006.

Richardson, Jeremy, *European Union-Power and Policy-Making*, London, Routledge, 2001.

Risse, Thomas Green Cowles, Maria, Caporaso, James, „Europeanization and Domestic Change: Introduction”, in: Risse, Thomas, Green Cowles, Maria, Caporaso, James, (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, 2001.

Risse, Thomas, Green Cowles, Maria, Caporaso, James, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, 2001.

Scheuer, Stefan, „Setting the objectives, targets and timetables: Sectoral legislation – Water“ in: Scheuer, Stefan, (ed.), *EU Environmental Policy Handbook A Critical Analysis of EU Environmental Legislation Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau (EEB), 2005.

Scheuer, Stefan, *EU Environmental Policy Handbook A Critical Analysis of EU Environmental Legislation Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau (EEB), 2005.

Schimmelfennig, Frank, „The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union“, *International Organization*, Vol.55, No.1, The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology 2001, pp. 47–80.

Schimmelfennig, Frank, Engert, Stefan, Knobel, Heiko, „Costs, commitment and compliance: The impact of EU democratic conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey“, *Journal of Common Market Studies*, Vol.41, No.3, Blackwell publishing, 2003, pp. 495-518.

Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, „Candidate Countries and Conditionality“, in: Graziano, Paolo, Vink, Maarten (eds.), *Europeanization. New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Houndsmill, 2006.

Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, Taylor & Francis Group, Vol.11, No.4, 2004, pp. 661-679.

Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, „The politics of EU enlargement“, in: Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, (eds.), *The Politics of European Union Enlargement-Theoretical approaches*, Routledge, London, 2005.

Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University, 2005.

Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, *The Politics of European Union Enlargement-Theoretical approaches*, Routledge, London, 2005.

Schimmelfennig, Frank, Trauner, Florian, „Introduction: Post-accession compliance in the EU's new member states“, in: Schimmelfennig, Frank, Trauner, Florian, (eds.), *Post-accession compliance in the EU's new member states*, European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 2, Vol.13, 2009.

Schimmelfennig, Frank, Trauner, Florian, *Post-accession compliance in the EU's new member states*, European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 2, Vol.13, 2009.

Schneider, Gerald, Aspinwall, Mark, *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester University Press, Manchester, 2001.

Sedelmeier, Ulrich, „Accommodation beyond self-interest: identity, policy paradigms, and the limits of a rationalist approach to EU policy towards central Europe“, *Politique européenne*, L'Harmattan, Vol.2, No.3, 2001, pp. 13 – 34.

Sedelmeier, Ulrich, „Eastern enlargement: Risk, rationality and role-compliance“, in: Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich (eds.), *The Politics of European Union Enlargement-Theoretical approaches*, Routledge, London, 2005.

Sedelmeier, Ulrich, „Europeanisation in new member and candidate states“, *Living Reviews in European Governance*, Vol.1, No.3, Blackwell Publishing, 2011.

Selin, Henrik, Debeer, Stacy Van, „EU Environmental Policy Making and Implementation: Changing Processes and Mixed Outcomes“, Paper presented at the 14th Biennial Conference of the European Union Studies Association, Boston, March 2015.

Sinnott, Richard, „European Public Opinion and the European Union: The Knowledge Gap“, *Working Paper* No.126, Barcelona, 1997.

Skjærseth, Jon Birger, Wettestad, Jørgen, „EU Enlargement and Environmental Policy: The Bright Side“, *FNI report* No.14, 2006.

Skjærseth, Jon Birger, Wettestad, Jørgen, „Is EU enlargement bad for environmental policy? Confronting gloomy expectations with evidence“, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol.7, Springer, 2007.

Steunenberg, Bernard, Dimitrova, Antoaneta, „Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality“, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol.11, No.5, 2007, pp. 1-18.

Streeck, Wolfgang, „From national corporatism to transnational pluralism: european interest politics and the single market“, *Working Paper* No.164, 1991.

Theodoulou, Stella, Cahn, Matthew, *Public Policy-Essential Readings*, Prentis Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1995.

Tosiek, Piotr, *Comitology Implementation of EU Policies – Democratic Intergovernmentalism?*, (online) <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/026.pdf> 09.11.2015

Van Den Heuvel, Stijn, De Jong, Jacques, Van Der Linde, Coby, *Energy company strategies in the dynamic EU energy market (1995-2007)*, Clingendael Energy Paper, 2010.

Van Schendelen, Rinus, *More Machiavelli in Brussels - The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam University Press, 2010.

Vodič za javno-privatno partnerstvo (JPP), „korak po korak“, Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske, Zagreb, 2009.

Wallace, Helen, „An Institutional Anatomy and Five Policy Modes“, in: Wallace, William Wallace, Helen, Pollack, Mark A. (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press Oxford, 2005.

Wallace, Helen, „Europeanization and globalization“, *New Political Economy*, Taylor & Francis, Vol.5, No.3, 2000, pp. 369-382.

Wallace, Helen, Wallace, William, Pollack, Mark A., *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press Oxford, 2005.

Warleigh, Alex, Drachenberg, Ralf, „Policy Making in the European Union“, in: Cinni, Michelle, Borrigan, Nieves Perez-Solorzano (eds.), *European Union Politics*, Oxford University Press, 2009.

Zito, Anthony, Jordan, Andrew, Wurzel, Rüdiger, „Escaping the regulatory state? Issues of policy instruments in the EU Environmental Policy Context“, Paper prepared for the 6th ECPR Annual Conference in Reykavik, Iceland, 2011.

Andoura, Sami, Hancher, Leigh, Van der Woude, Marc, *Towards a European Energy Community A Policy Proposal*, Studies and reserch, Notre Europe, 2010.

Братковић, Александар и група аутора, *Књига препорука националног конвента о Европској унији 2014/2015*, Европски покрет у Србији, Београд, 2015.

Дамјановић, Душан, Микашиновић, Никола, *Изазови европских интеграција у областима заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница*, ПАЛГО центар, Београд, 2011.

Ђорђевић, Снежана, *Анализе јавних политика*, Чигоја штампа, Београд, 2009.

Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије 2015*, SWD (2015)

Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије за 2006. годину*, {COM (2006) 649 коначна верзија}

Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије за 2007. годину*, {COM (2007) 663}

Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије за 2008. годину*, {COM2008)674}

Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије за 2009. годину*, {COM(2009) 533}

Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије за 2010. годину*, {COM(2010) 660}

Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије за 2012. годину*, {COM(2012) 600}

Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије за 2013. годину*, {COM(2013) 700 коначни}

Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије за 2014. годину* {COM (2014) 700 коначни}

Европска комисија, *Извештај о напретку Републике Србије за 2015. годину* {COM (2015) 611 коначни}

Европска комисија, *Извештај о постигнутом напретку Србије и Црна Горе за 2005. годину*, {СОМ (2005) 561 коначна верзија}

Закон о енергетици, „Службени гласник РС“ бр. 57/2011.

Закон о заштити ваздуха, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 36/09.

Закон о заштити животне средине, „Службени гласник РС“, бр. 36/09.

Зелени савет за унапређење животне средине на нивоу локалне самоуправе, Београдска отворена школа, Архус центар из Каргујевца, УНЕКООП и Центар за енергетску ефикасност, 2013.

Јелинчић, Јадранка, Ђуровић, Срђан, *Заштита животне средине – услов за одрживи развој*, Фонд за отворено друштво, Центар за примењене европске студије, Београд, 2009.

Кнежевић Предић, Весна, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, Институт за политичке студије, Београд, 2001.

Комисија за програмску политику у области заштите животне средине, *Преглед стања животне средине-Република Србија*, Уједињене Нације, Њујорк и Женева, 2007

Лопандић, Душко, Јањевић, Милутин, *Уговор о Европској унији-од Рима до Матрихта*, Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт економских наука, Европски покрет у Србији, Београд, 1995.

Марковић, Данило Ж., *Социјална екологија*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005.

Миленковић, Дејан, *Збирка прописа из области заштите животне средине*, Службени гласник, Београд, 2006.

Милић, Јелена, *Европски стандарди у Србији*, Фонд центар за демократију, Београд, 2009.

Михајлов, Анђелка, „Општине и градови Србије у еколошким интеграцијама на путу ка Европској унији“, у: *Европски стандарди у Србији*, Милић, Јелена, (ур.), Фонд Центар за демократију, Београд, 2009.

Мишчевић, Тања, *Придруживање ЕУ*, ЕСПИ Институт, Београд, 2005.

Надић, Дарко, „Значај јачања демократског и политичког капацитета у еколошкој политици Србије“, *СОЦИОЛОГИЈА*, Социолошко удружење Србије и Црне Горе и Институт за социолошка истраживања, Филозофског факултета, Универзитета у Београду, Вол.54, Бр.1, 2012, стр. 71-86.

Надић, Дарко, *Екологизам и еколошке партије*, Службени гласник, Београд, 2007.

Надић, Дарко, Репак, Драгана „Еколошка политика Србије“, у: Подунавац, Милан (ур.), *Јавне политике Србије*, Heinrich Boll Stiftung, Београд, 2011.

Надлежност и капацитети локалне самоуправе и организација цивилног друштва за примену европских стандарда у области животне средине, Европски покрет у Србији, Београд, 2012.

Национални програм заштите животне средине, (online)

http://www.zzps.rs/novo/kontent/stranicy/propisi_strategije/Nacionalni_program_zastite_%20zs.pdf, 16.01.2016.

Павловић, Владимир М., Ситарски, Милан, *Организације цивилног друштва и политика животне средине у Србији: усвајање вредности и унапређење дијалога*, Београдска отворена школа, Београд, 2011.

Плавшић, Првослав С., Симић, Калина, *Европа ту око нас: Шта чинимо да бисмо били у Европској унији*, ПАЛГО центар, Београд, 2011.

Подунавац, Милан, *Јавне политике Србије*, Heinrich Boll Stiftung, Београд, 2011.

Поповић, Мирко, Долапчев, Вања, *Учешће јавности у креирању политике животне средине-Препоруке за унапређење грађанске партиципације у Републици Србији*, Београдска отворена школа, Београд, 2012.

Пост скрининг документ-животна средина и климатске промене, Министарство пољопривреде и животне средине, Београд, јул 2015.

Радна група животна средина-анализе и препоруке, Европски покрет у Србији, Београд, 2012.

Саопштење Европске комисије Европском парламенту и Савету Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији {SEC(2011) 1208 final}

Споразум о стабилизацији и придруживању,

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf
f. (online) 24.07.2015.

Стратегија за управљање отпадом 2010-2019,

http://www.kombeg.org.rs/Slike/CeTranIRazvojTehnologija/Statika/strategija_upravljajna_otpadom_konacno.pdf (online) 13.08.2015.

Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2015., „Службени гласник Републике Србије“ број 67/2007.

Тодић, Драгољуб, *Водич кроз политике ЕУ-Животна средина*, Европски покрет у Србији, 2010.

Тодић, Драгољуб, *Унапређење капацитета јединица локалне самоуправе, организација цивилног друштва и привредних субјеката за спровођење европских стандарда у области животне средине*, Европски покрет у Србији, Београд, 2012.

Тодоровић, Јелена, „Србија и политика условљавања Европске уније“, *Политичка ревија*, Бр.2, Институт за политичке студије, Београд, 2011, стр. 183-200.

Тодоровић, Јелена, *Еволуција одлучивања у оквиру Савета министара ЕУ*, магистарски рад, Београд, јул 2013.

Тодоровић, Лазивић, Јелена, „Имплементација јавних политика ЕУ“, *Политичка ревија*, Бр.4, Институт за политичке студије, Београд, 2015, стр. 111-127.

Томић, Александра, Лабовић, Драгана, „Примена обновљивих извора енергије у функцији друштвено економског развоја Србије“, *Socioeconomica*, Вол.1, Бр.2, Нови Сад, 2012.

Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.

Шипка, Стефан, Лазаревић, Небојша, Ђинђић, Милош, Максимовић, Дејан, *Имплементација процене утицаја на животну средину у Србији у контексту европских интеграција: тренутно стање и препоруке*, Центар за европске политике, Вршац, 2014.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а Јелена Тодоровић

број уписа 974

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Утицај процеса приступања Европској унији на креирање еколошке политике у Србији

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 23.05.2016.

Јелена Тодоровић

Прилог 2.

**Изјава о истоветности штампане и електронске
верзије докторског рада**

Име и презиме аутора Јелена Тодоровић

Број уписа 974

Студијски програм Докторске студије политикологије

Наслов рада Утицај процеса приступања Европској унији на креирање еколошке политике у Србији

Ментор проф. др Снежана Ђорђевић

Потписани Јелена Тодоровић

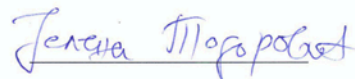
изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 23.05.2016.



Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Утицај процеса приступања Европској унији на креирање еколошке политике у Србији

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

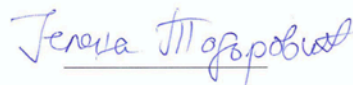
Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 23.05. 2016.



Биографија аутора

Јелена (Богољуб) Тодоровић рођена је 8.октобра 1982. године у Јагодини, Република Србија. У Јагодини је завршила основну школу и гимназију „Светозар Марковић“. 2005. године дипломирала је на Факултету политичких наука Универзитета у Београду, смер Међународни односи, са просечном оценом током студија 8,97 чиме је стекла звање дипломираног политиколога за међународне послове.

Магистарске студије на Факултету политичких наука Универзитета у Београду, смер Европске студије уписала је 2005/2006. Програм последипломских студија је савладала просечном оценом 10,00. Магистарски рад са темом Еволуција одлучивања у Савету министара Европске уније пријавила је код ментора др Тање Мишчевић. Рад је јавно одбрањен 18.07.2013. године на Факултету политичких наука

Од октобра 2008. године запослена је као истраживач у Институту за политичке студије у Београду у оквиру којег је радила на два научно истраживачка пројекта - „Друштвене претпоставке изградње демократских институција у Србији“, као и актуелном „Демократски и национални капацитети политичких институција у Србији у процесу међународних интеграција“, под покровитељством Министарства просвете и науке. Аутор је више радова у научним и стручним часописима. На Институту за политичке студије је од 2012. године један од секретара научног часописа Политичка ревија. Течно говори француски и енглески језик.