

# KNJIGA PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI

## RADNIH GRUPA

- » Poljoprivreda i ruralni razvoj, Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, Ribarstvo
- » Energetika
- » Životna sredina

# 2015



# KNJIGA PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI 2015

Beograd, 2016.

# SADRŽAJ

UVOD.....	3
-----------	---

## ZASEDANJA RADNE GRUPE POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ, BEZBEDNOST HRANE, VETERINARSKA I FITOSANITARNA POLITIKA, RIBARSTVO

1. Organska proizvodnja - neiskorišćen potencijal Republike Srbije.....	7
2. Perspektive udruživanja poljoprivrednika u Srbiji .....	31
3. Preporuke organizacija civilnog društva u oblasti bezbednosti hrane, veterinarskih i fitosanitarnih politika.....	59

## ZASEDANJA RADNE GRUPE ENERGETIKA

1. Energetska efikasnost u javnim zgradama.....	105
2. Energetska strategija i posledice po energetska efikasnost uz poseban osvrt na učešće javnosti .....	113
3. Pridruživanje EU i energetska efikasnost u sistemima daljinskog grejanja .....	119

## ZASEDANJA RADNE GRUPE ŽIVOTNA SREDINA

1. Koordinacija industrijskog zagađenja i aktivnosti u sektoru voda, odgovornost operatera za nanetu štetu i rad inspekcije .....	125
2. Stav Konventa za oblast Klimatske promene.....	131
3. Izazovi i put rešavanja zaštite voda .....	141

## ZAJEDNIČKA SEDNICA - HORIZONTALNA POVEZANOST PREGOVARAČKIH POGLAVLJA POLJOPRIVREDA, ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE I ENERGETIKA

1. Poglavlje 11 – Poljoprivreda i Ruralni razvoj .....	154
2. Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene .....	171

## NACIONALNI KONVENT O EVROPSKOJ UNIJI

# KNJIGA PREPORUKA

### RADNE GRUPE:

**POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ,  
BEZBEDNOST HRANE, VETERINARSKA  
I FITOSANITARNA POLITIKA I  
RIBARSTVO, ENERGETIKA  
I ŽIVOTNA SREDINA**

### 2015. GODINA

Trogodišnji projekat **Znam kako da delujem**, usmeren je na proces kreiranja i praćenja primene politika u oblasti zaštite životne sredine, na lokalnom i nacionalnom nivou. Evropski pokret u Srbiji je prepoznajući obim izazova i vezu između problema u oblasti zaštite životne sredine, energetike i poljoprivrede, u 2015. godini, svoje aktivnosti usmerio na organizaciju sednica Radnih grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, koje pokrivaju ove tri oblasti.

Kao stalno telo u okviru kojeg se vodi tematski strukturirana debata predstavnika državne administracije i organizacija civilnog društva, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji izazove u oblasti zaštite životne sredine, energetike i poljoprivrede posmatra u kontekstu procesa pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Značajan iskorak u odnosu na prethodne godine napravljen je kroz organizaciju sednica u lokalnim sredinama, kako bi

se proces pristupanja približio građanima i lokalnoj administraciji. Osim toga, aktivnosti i komunikacija sa građanima na lokalnu pomogle su da se efikasnije identifikuju lokalni problemi u oblastima zaštite životne sredine, energetike i poljoprivrede, za čije rešenje su potrebne adekvatne i kompatibilne, kako lokalne i nacionalne inicijative, tako i primena rešenja koja već postoje u razvijenim društvima Evropske unije. Naše aktivnosti bile su usmerene na traženje evropskih rešenja za lokalne probleme u ovim trima međusobno povezanim i međuzavisnim oblastima.

Radna grupa NKEU koja prati poglavlja **Poljoprivreda i ruralni razvoj, Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika i Ribarstvo** predstavila je pregled politika Evropske unije u oblasti bezbednosti hrane i veterine, kao i trenutni nivo usklađenosti naših propisa sa propisima koji važe u Evropskoj uniji. Kao posebno značajna, izdvojena je tema organske proizvodnje i ukazano je na neophodnost boljeg uvida u stanje organske proizvodnje u Srbiji, kao i sveobuhvatnog sagledavanja njenog potencijala za razvoj poljoprivrede Srbije. Takođe, ova radna grupa se bavila i modalitetima udruživanja poljoprivrednika u Evropskoj uniji i praksom koja postoji u Srbiji. Pitanje pravnog okvira koji reguliše udruživanje poljoprivrednika i mogućnosti za njegovo unapređenje, neka su od pitanja koja su postavljena tokom sednice ove Radne grupe. Treća sednica Radne grupe bila je posvećena pitanjima koja se odnose na uspostavljanje sistema za korišćenje IPARD fondova, namenjene domaćim poljoprivrednicima, prema Akcionog plana za poglavlje 11, kao i

sadržaju budućih pregovora u poglavlju 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika.

Radna grupa koja prati poglavlje Energetika bavila se energetsom efikasnošću zgrada i zahtevima energetske efikasnosti vezanim za sisteme daljinskog grejanja. Prva sednica posvećena temi energetske efikasnosti održana je u Vrbasu, kako bi se promovisala uspešnost i rezultati ove opštine u oblasti energetskog menadžmenta. Na sednici u Nišu, Radna grupa je zaključila da se proces pristupanja EU može iskoristiti za usvajanje standarda kojima će se tehnički unaprediti energetska efikasnost, ali se takođe može iskoristiti i za značajno povećanje učešća korisnika u upravljačkim mehanizmima sistema daljinskog grejanja.

Radna grupa Energetika reagovala je i na predlog krovnog dokumenta kojim se reguliše oblast energetike u Srbiji – *Strategiju razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine, sa projekcijama do 2030. godine*, a preporuke su bile usmerene na uključivanje javnosti u donošenje politika u ovoj oblasti, uz pozivanje na Arhusku konvenciju.

Uvidom u stepen zagađenosti Velikog bačkog kanala, koji je jedan od najdrastičnijih primera u Evropi, Radna grupa **Životna sredina** je ukazala na alarmantnost situacije i u Vrbasu organizovala prvu sednicu se temom koordinacije industrijskog zagađenja i aktivnostima u sektoru voda, te pitanjima odgovornosti operatera za nanetu štetu i nadležnostima i radom inspekcije. Radna grupa je redovno isticala potrebu za koherentnošću, stabilno-

šću i delotvornošću propisa u oblasti životne sredine, koji se u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji transponuju u naš zakonodavni sistem. Radna grupa je ukazala na izuzetan značaj regulisanja ovih pitanja za unapređenja kvaliteta života građana, zaštite prirodnih resursa i ulaganja u buduće generacije.

Radne grupe NKEU koje prate poglavlja Poljoprivreda i ruralni razvoj, Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika i Ribarstvo, Energetika i Životna sredina održale su devet samostalnih sednica i jednu zajedničku. Zajednička sednica je bila posvećena horizontalnim temama koje povezuju tri pregovaračka poglavlja: poljoprivredu, zaštitu životne sredine i energetiku sa ciljem da se ukaže na uzajamnu povezanost pregovaračkih poglavlja i na posledice koje će na pravni sistem, ali i na svakodnevni život građana, kao i na uslove poslovanja, uticati pregovori u svakom od ovih poglavlja, kao i primena standarda koji se primenjuju u Evropskoj uniji.

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji nastaviće da doprinosi procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji kroz redovne konsultacije zainteresovanih strana u procesu, definisanje preporuka i mišljenja o pregovaračkoj poziciji Srbije, kao i kroz praćenje ispunjavanja merila i uslova za članstvo u različitim sektorima po pregovaračkim poglavljima, transparentan i otvoren dijalog, i bolje i kvalitetnije informisanje javnosti o procesu pristupanja, o pregovorima i posledicama. Posebno će se obratiti pažnja na meru u kojoj je stav civilnog društva, u formi preporuka Nacionalnog

konventa o Evropskoj uniji, prihvaćen među donosiocima odluka.

Projekat *Znam kako da delujem* podržala je Ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu, a sproveli su ga Evropski pokret u Srbiji i Beogradska otvorena škola.

Za podršku i učešće u implementaciji aktivnosti, projektni tim je zahvalan koordinatori-  
ma i članovima radnih grupa, kao i predstav-  
nicima lokalnih i nacionalnih institucija koji  
su doprineli kvalitetu zaključaka i preporuka.

Projektni tim **Znam kako da delujem**





RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 7  
Poljoprivreda i ruralni razvoj, Bezbednost hrane,  
veterinarska i fitosanitarna politika i Ribarstvo

# » ORGANSKA PROIZVODNJA – NEISKORIŠĆEN POTENCIJAL REPUBLIKE SRBIJE

Ivana Simić  
Kraljevo, april 2015. godine





## Uvod

Poljoprivreda, kao najvažnija strateška privredna grana, ima za cilj proizvodnju kvalitetne i zdravstveno bezbedne hrane. Međutim, svedoci smo da je prekomerna, nekontrolisana, često i nestručna upotreba sintetičkih sredstava za zaštitu i ishranu bilja ugrozila proizvodnju zdravstveno bezbedne hrane i njen kvalitet, zdravlje ljudi i životinja, kao i prirodne cikluse neophodne za opstanak života na Zemlji.

Za razliku od konvencionalne, organska proizvodnja zasniva se na biološkoj ravnoteži sistema zemljište–biljka–životinja–čovjek.

Organska proizvodnja je sistem održive poljoprivrede koji se bazira na visokom poštovanju ekoloških principa putem racionalnog korišćenja prirodnih resursa, upotrebe obnovljivih izvora energije, očuvanja prirodne raznolikosti i zaštite životne sredine.

Iako zauzimaju tek oko jedan odsto ukupnog svetskog tržišta hrane, organski proizvodi postaju sve traženija roba u svetu, i sve je značajnije učešće ovih proizvoda u svetskim trgovinskim tokovima. Stalni rast tražnje za organskim proizvodima u svetu ukazuje na to da ovaj proizvodni metod može biti veoma profitabilan ukoliko se na pravi način koriste prirodni resursi, znanje i proizvodno iskustvo. Proizvođači i potrošači širom sveta uviđaju ekonomske i ekološke prednosti ovog vida poljoprivrede.

U svetu 43,1 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta je pod organskom proizvodnjom,

što iznosi 1% od ukupno korišćenog poljoprivrednog zemljišta. Globalna prodaja organske hrane i pića u 2013. godini dostigla je vrednost od 72 milijarde američkih dolara<sup>1</sup>. I pored toga što se i dalje vode rasprave oko toga da li je organska hrana bolja od konvencionalne, prihodi od prodaje organskih proizvoda u odnosu na 1999. godinu povećani su blizu pet puta, a predviđa se da će ovaj rast biti nastavljen i u narednom periodu.

Postavlja se pitanje zašto se u jeku globalne finansijske i ekonomske krize potrošači opredeljuju za proizvode koji su evidentno i po nekoliko puta skuplji u odnosu na proizvode iz konvencionalne proizvodnje. Razloga za to ima više. Sa jedne strane organska proizvodnja nastala je kao odgovor na negativnosti koje sa sobom nosi konvencionalna proizvodnja. Vremenom, svest potrošača se promenila, tako da više pažnje obraćaju na kvalitet hrane koju kupuju. Danas se kvalitet hrane meri njenim uticajem na zdravlje, a prema sprovedenim istraživanjima, najveći broj kupaca kupuje organske proizvode zbog brige o zdravlju, jer smatra da se radi o zdravijim proizvodima. Porast životnog standarda i nivoa obrazovanja doprinose promenama u načinu ishrane i povećanom značaju proizvoda organske poljoprivrede.

Organska proizvodnja je proizvodnja sa puno ograničenja i zabrana. Zabranjena je upotreba genetički modificovanih organizama, sintetičkih sredstava za zaštitu i ishranu bilja, veštačkih boja, zaslađivača,

<sup>1</sup> (FiBL & IFOAM)

pojačivača ukusa, konzervansa i jonizujućeg zračenja. Takođe, ograničena je upotreba aditiva u preradi i antibiotika u stočarskoj proizvodnji. Poređenja radi, u preradi sirovina u konvencionalnoj proizvodnji, dozvoljena je upotreba blizu 390 aditiva, a u organskoj proizvodnji samo 49.

Uzimajući u obzir trendove potrošača i poljoprivredne politike, pogotovu u zemljama EU, organska proizvodnja predstavlja perspektivu za poljoprivredne proizvođače iz Srbije koji u konvencionalnoj proizvodnji teško uspevaju da ostvare konkurentnost. Proizvodnja proizvoda sa dodatom vrednošću predstavlja ulaznicu na inostrana tržišta. Uključivanjem u organsku proizvodnju, našim proizvođačima otvaraju se vrata novih tržišta. Organska proizvodnja je trenutno najbrže rastući prehrambeni sektor.

Pored prednosti koje organska proizvodnja ima na zdravlje ljudi i eko-sistem, prednosti ove proizvodnje mogu se gledati i kroz ekonomski aspekt. Veliki broj zemalja u razvoju vidi potencijalne izvozne mogućnosti u proizvodnji i izvozu organskih proizvoda. Razlog za to je što u zemljama u razvoju poljoprivredni proizvođači žive u ruralno nerazvijenim regionima i imaju ograničen pristup modernim tehnologijama za proizvodnju. Samim tim, to utiče na visoke troškove njihove proizvodnje. Veliki broj ovih proizvođača primenjuje tradicionalni način proizvodnje. Ovakva gazdinstva je veoma jednostavno prevesti u organsku proizvodnju. Na taj način rešio bi se egzistencijalni problem značajnog dela ruralnog stanovništva, s obzirom da bi oni svoje organske proizvode mogli da prodaju

po višim cenama, i time bi i njihova proizvodnja postala ekonomski isplativa.

I pored nepobitnih potencijala koje Republika Srbija ima za intenzivniji razvoj organske proizvodnje, još uvek nije donet Nacionalni program razvoja kojim bi se definisale mere za dostizanje ciljeva kako bi se osigurao stabilan i dugoročan rast sektora.

Ma koliko je organska proizvodnja mali deo, segment u ukupnoj proizvodnji hrane, moramo priznati da vrši značajan uticaj kako na kvalitet konvencionalne proizvodnje, tako i na stvaranje novog kvaliteta življenja. Stoga je organska poljoprivreda projekat u koji vredi ulagati, jer se uloženi kapital višestruko vraća kroz stabilnost proizvodnje, zdravlje ljudi i kvalitet životne sredine<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Horvat Skenderović, Novaković, 2002.

# 1. Sektor organske proizvodnje u Srbiji

## 1.1. Razvoj

Organska proizvodnja je počela razvoj u južnoj Srbiji u okolini Blaca 1989. godine, zahvaljujući biznis inicijativi kompanije *DenJuro*, koja je rezultirala izvozom prvog kontingenta organskog voća iz Srbije 1990. godine.

Razvoj nevladinog sektora organske proizvodnje u Srbiji započeo je 1990. godine osnivanjem udruženja *Terra's* iz Subotice kao nevladino i neprofitno udruženje građana u cilju zaštite, očuvanja i unapređenja životne sredine i zdravlja ljudi, i posle godinu dana postalo je i član IFOAM-a (*Međunarodna federacija pokreta za organsku poljoprivredu*). Ovo udruženje je dalo značajan doprinos razvoju sektora organske proizvodnje.

Osnivanjem Nacionalnog udruženja *Serbia organika* 2009. godine dolazi do objedinjavanja učesnika u organskoj proizvodnji i aktivnog zauzimanja za interese organskih proizvođača kod državnih institucija.

Organski sektor dobija 2010. godine veliku podršku Privredne komore Srbije u okviru koje se na inicijativu *Serbia organika* 2010. godine osniva Grupacija za organsku proizvodnju. Grupacija je uzimala aktivno učešće u razmatranju pitanja od interesa za članice i sektor: pitanje neodgovarajućih uslova koji su propisani Zakonom o podsticajima u poljoprivredi

i ruralnom razvoju za ostvarivanje prava na podsticaje stočarskih proizvođača, registracija sredstava za zaštitu i ishranu bilja za organsku proizvodnju, Nacionalnog akcionog plana za razvoj organske proizvodnje, pri izboru članova Stručnog saveta za organsku proizvodnju, plasmana organskih proizvoda i mnogih drugih. Na osnovu zaključaka sa zajedničkih sednica upućivani su predlozi Ministarstvu poljoprivrede za donošenje odgovarajućih rešenja.

Iako je organska proizvodnja u Srbiji počela pre više godina, još uvek je u fazi razvoja. Primena metoda organske proizvodnje počela je i pre nego što su doneti prvi propisi za organsku proizvodnju. Proizvodnju hrane na ekološkim principima najpre su prihvatile privatne farme na teritoriji Vojvodine.

Krajem devedesetih Vlada Srbije počinje aktivnije da se uključuje i dobija ključnu ulogu u organizaciji organskog sektora. Početkom dvadesetih godina nadležni organ za organsku proizvodnju bilo je tadašnje Savezno ministarstvo poljoprivrede SRJ, koje je izradilo i prve propise za organsku poljoprivredu. Na inicijativu ovog ministarstva organizovana su savetovanja na kojima je prezentovana legislativa iz ove oblasti, stanje na tržištu u svetu i kod nas, metode organske biljne i stočarske proizvodnje. Ipak, u tom periodu sektor je i dalje bio neorganizovan uglavnom zbog nedostatka koordinacije i komunikacije između različitih aktera i zainteresovanih strana na različitim nivoima.

Vremenom, veće uključivanje lokalnih udruženja i međunarodnih aktera doprinelo je postepenom razvoju organskog sektora u Srbiji.

Na izradi programa razvoja ovog sektora u Republici Srbiji radi se od 2009, kada je izrađen prvi akcioni plan, uz podršku nemačke organizacije *GLZ*. Nažalost, do sada nije usvojen ni taj prvi dokument, kao ni kasniji njegovi revidirani nacrti na kojima su radili predstavnici učesnika lanca organske proizvodnje.

## 1.2. Zakonodavni i institucionalni okvir

Prvi zakon kojim je organska proizvodnja u Srbiji bila regulisana bio je Zakon o organskoj poljoprivredi („Službeni list SRJ“, broj 28/2000). Do kraja 2002. godine donet je čitav set pravilnika kojima su bile propisane metode organske biljne i stočarske proizvodnje, način vođenja evidencije u organskoj proizvodnji, način vođenja registra proizvođača organske poljoprivrede, sadržina obrasca prijave o uključivanju u organsku proizvodnju, sadržina obrasca za dobijanje sertifikata i sadržina sertifikata. U skladu sa ovim zakonom, kontrolu i sertifikaciju obavljalo je Savezno ministarstvo poljoprivrede. Međutim, ovaj zakon nikada nije doživeo svoju punu primenu, s obzirom da uspostavljanje nacionalnog sertifikacionog sistema nije bilo moguće sa jedne strane zbog ograničenih finansijskih sredstava, a sa druge strane zbog smanjenih administrativnih kapaciteta u Saveznom ministarstvu.

Ukidanjem Saveznog ministarstva poljoprivrede nadležnost u vezi sa sektorom organske proizvodnje prelazi u republičko ministarstvo nadležno za poslove poljoprivrede. Tokom 2006. godine usvojen je nov Zakon

o organskoj proizvodnji i organskim proizvodima („Službeni glasnik RS“, broj 62/2006). Zakon i podzakonska akta pripremani su u skladu sa *Council Regulation (EC) No 2092/91 of June 1991 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs (OJ L 198, 22.7.1991 (Consolidated version) i Codex Alimentarius /Guidelines for the production, processing, labeling and marketing of organically produced foods (GL 32 1999, Rev.1-2001))*.

Ovaj zakon donosi značajne promene u vezi sa oblašću kontrole i sertifikacije i po prvi put ovi poslovi se poveravaju pravnim licima odnosno kontrolnim organizacijama. Od 2007. godine Ministarstvo poljoprivrede je počelo da ovlašćuje kontrolne organizacije koje su ispunile uslove propisane Pravilnikom o uslovima koje treba da ispuni pravno lice koje izdaje sertifikat, odnosno resertifikat za organske proizvode, sa definisanim načinom njihovog izdavanja („Službeni glasnik RS“, broj 81/06).

Međutim, najveći nedostatak ovih propisa bio je rad određenog broja neovlašćenih kontrolnih organizacija, tačnije inostranih kontrolnih organizacija koje su poslovale na teritoriji Republike Srbije i obavljale kontrolu u skladu sa EU regulativama za organsku proizvodnju i sertifikovale organske proizvode koji su bili isključivo namenjeni izvozu. Važeći zakon nije predviđao kaznene odredbe za njihov rad. Samim tim, značajan deo organske proizvodnje bio je van nadzora državnih organa.

Sa druge strane, sertifikati inostranih kontrolnih organizacija bili su priznati na inostranom tržištu, što je i uticalo da se proizvođači iz Srbije opredeljuju za njihove usluge. Pomenute kontrolne organizacije nisu se odlučivale da uđu u postupak dobijanja ovlašćenja zbog toga što bi to bitno uticalo na povećanje troškova njihovog poslovanja usled angažovanja određenog broja zaposlenih lica u skladu sa propisanim uslovima.

Pomenuta situacija uticala je i na dostupnost podataka o organskoj proizvodnji u Srbiji. U tom periodu podaci o organskoj proizvodnji nisu bili potpuni, s obzirom da:

- Neovlašćene kontrolne organizacije nisu saradivale sa Ministarstvom poljoprivrede;
- Ovlašćene kontrolne organizacije nisu po važećem zakonu bile u obavezi da dostavljaju podatke o proizvođačima čije su proizvode sertifikovali u skladu sa regulativama EU, koji su bili namenjeni izvozu;
- Uprava carina Ministarstva finansija Republike Srbije nije vodila evidenciju o izvozu organskih proizvoda, jer u carinskom sistemu nisu bili prepoznati organski proizvodi, pa su se oni izvozili kao proizvodi iz konvencionalne proizvodnje.

Krajem 2006. godine izabran je nacionalni znak kojim se obeležavaju sertifikovani organski proizvodi čiji izgled je bliže bio propisan Pravilnikom o izgledu oznake i nacionalnog znaka organskih proizvoda („Službeni glasnik RS“, broj 107/07).

Proizvođači koji su se bavili preradom bili su suočeni sa još jednim problemom. Naime, s obzirom da nije postojao propis koji je regulisao preradu u organskoj proizvodnji, prerađene organske proizvode koji su se plasirali na domaće tržište nije bilo moguće obeležiti nacionalnim znakom. Tokom 2009. godine na inicijativu nevladinog sektora donosi se Pravilnik o tehnološkim postupcima u prerađi proizvoda dobijenih metodama organske proizvodnje, načinu čišćenja i sredstvima za čišćenje tehnoloških linija, dozvoljenim sastojcima, aditivima i pomoćnim supstancama u prerađi namirnica („Službeni glasnik RS“, broj 34/09).

S obzirom da Zakon o organskoj proizvodnji i organskim proizvodima nije uspeo da uredi sektor organske proizvodnje i s obzirom da su u EU stupile na snagu nove regulative za organsku proizvodnju, preko projekta TAIEX urađen je novi Zakon o organskoj proizvodnji („Službeni glasnik RS“, broj 30/10), koji je pripreman u skladu sa *Council Regulation (EC) No. 834/07* i *Commission Regulation (EC) No.889/08*. Zakon je usvojen u maju 2010. godine, a njegova primena počela je od 1. januara 2011. godine.

Pravilnikom o kontroli i sertifikaciji u organskoj proizvodnji i metodama organske proizvodnje („Službeni glasnik RS“, broj 48/11), koji je donet na osnovu pomenutog zakona, propisane su metode organske biljne i stočarske proizvodnje, dužina trajanja perioda konverzije u biljnoj i stočarskoj proizvodnji, način vršenja kontrole u organskoj proizvodnji i mere koje ovlašćena kontrolna organizacija određuje u slučaju utvrđenih nepravilnosti

u načinu obavljanja proizvodnje organskih proizvoda, sadržina i obrazac evidencije koju vodi ovlašćena kontrolna organizacija, kao i način vođenja te evidencije, sadržina i obrazac zbirne evidencije, tehnološki postupci prerade u organskoj proizvodnji, sastojci, aditivi i pomoćne supstance koje se koriste u preradi organskih proizvoda, način čišćenja i sredstva za čišćenje tehnoloških linija, izgled oznake i nacionalnog znaka organskih proizvoda, kao i način skladištenja i prevoza organskih proizvoda.

Novim zakonodavnim okvirom rešeni su glavni problemi koji su remetili funkcionisanje sistema organske proizvodnje u prethodnom periodu. Primena novog zakonodavnog okvira za organsku proizvodnju omogućila je sagledavanje pravog stanja i evidentiranje površina koje se kontrolišu i sa kojih se sertifikuju proizvodi i u skladu sa nacionalnim propisom o organskoj proizvodnji i u skladu sa regulativama EU.

U skladu sa propisima za organsku proizvodnju koji su još uvek u primeni, sve kontrolne organizacije koje posluju na teritoriji Srbije u obavezi su da imaju ovlašćenje ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede, akt o akreditaciji izdat od strane nadležnog akreditacionog tela Republike Srbije u skladu sa odgovarajućim standardima, kao i da ispunjavaju uslove u pogledu tehničke i kadrovske osposobljenosti.

U cilju daljeg uređenja ovog sektora, a na inicijativu Ministarstva poljoprivrede, Sektor za carinski sistem i politiku Ministarstva finansija izvršio je izmene Pravilnika o obliku,

sadržini, načinu podnošenja i popunjavanja deklaracije i drugih obrazaca u carinskom postupku omogućeno je evidentiranje i praćenje izvoza organskih proizvoda („Službeni glasnik RS“, broj 29/2010). Ove izmene omogućile su praćenje izvoza organskih proizvoda (vrste proizvoda, količine i vrednost).

Tokom godina menjao se institucionalni okvir za organsku proizvodnju. Ukidanjem Saveznog ministarstava poljoprivredni poslovi u vezi sa organskom proizvodnjom prelaze u nadležnost republičkog Ministarstva poljoprivrede.

U skladu sa važećim propisima za organsku proizvodnju, Direkcija za nacionalne referentne laboratorije kao organ u sastavu Ministarstva je nadležni organ koji obavlja poslove u vezi sa organskom proizvodnjom. Odsek za organsku proizvodnju u okviru Direkcije obavlja sledeće poslove: učestvuje u pripremi stručnih osnova za izradu propisa iz oblasti organske proizvodnje; prikuplja godišnje izveštaje o organskoj proizvodnji od ovlašćenih kontrolnih organizacija, vodi zbirnu evidenciju o organskoj proizvodnji, i sačinjava spisak o ovlašćenim kontrolnim organizacijama; izrađuje rešenja kojima se: utvrđuje ispunjenost uslova za obavljanje poslova kontrole i sertifikacije, odobrava odstupanje od metoda organske biljne i stočarske proizvodnje i pravila prerade u organskoj proizvodnji, odobrava upotrebe reproduktivnog materijala iz konvencionalne proizvodnje posle perioda konverzije i skraćanje ili produženje perioda konverzije u organskoj biljnoj i stočarskoj proizvodnji, i druge poslove u vezi sa organskom proizvodnjom.



Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem Zakona o organskoj proizvodnji i propisa donesених na osnovu njega Ministarstvo poljoprivrede (MPZŽS) vrši preko inspektora za organsku proizvodnju.

Grupa za kvalitet, deklarisanje i označavanje hrane u Sektoru za poljoprivrednu politiku, pored ostalih, obavlja i poslove koji se odnose na unapređenje organske proizvodnje u smislu predlaganja mera agrarne politike i učestva u pripremi mera i programa korišćenja budžetskih sredstava za podsticanje razvoja organske proizvodnje. Takođe, učestvuje u izradi strateških dokumenata i u pripremi stručnih osnova za izradu propisa u oblasti organske proizvodnje i koordinira rad Stručnog saveta za organsku proizvodnju, kao i saradnju sa domaćim i međunarodnim institucijama iz ove oblasti.

Uprava za agrarna plaćanja, za organsku proizvodnju, kao i za sve druge oblasti u okviru poljoprivrede i ruralnog razvoja, raspisuje konkurse za dodelu podsticaja i objavljuje javne pozive za podnošenje prijava za ostvarivanje prava na podsticaje, proverava ispunjenost uslova za odobravanje i isplatu sredstava, odlučuje o pravu na podsticaj i vrši isplatu na osnovu ostvarenog prava na podsticaj i povraćaj sredstava u slučaju neispunjavanja ugovorenih obaveza od strane korisnika.

Takođe, jedna od bitnih karika u organskom sektoru jeste i Akreditaciono telo Srbije, obzirom da kontrolne organizacije, da bi dobile ovlašćenje MPZŽS, treba da budu akreditovane prema SRPS EN 45011 standardu od strane srpskog akreditacionog tela (ATS), koji

je sada zamenio SRPS/ISO 17065:2013, po kojem će sve kontrolne organizacije morati da budu akreditovane do 2015.

### 1.3. Kontrola i sertifikacija

U skladu sa propisima o organskoj proizvodnji u Srbiji, kontrolu i sertifikaciju vrše kontrolne organizacije koje su ispunile propisane uslove i koje je Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine ovlastilo. Ovlašćivanje kontrolnih organizacija se vrši jednom godišnje. Za 2015. godinu Ministarstvo je ovlastilo sedam kontrolnih organizacija za obavljanje poslova kontrole i sertifikacije u organskoj proizvodnji (Tabela br. 1).

Postupak uključivanja proizvođača u organsku proizvodnju pokreće se prijavom koju proizvođač podnosi ovlašćenoj kontrolnoj organizaciji i zaključivanjem ugovora o vršenju kontrole i sertifikacije u organskoj proizvodnji.

Proizvođači mogu direktno sa kontrolnom organizacijom da zaključe ugovor o vršenju kontrole i sertifikacije u organskoj proizvodnji i samostalno snose troškove kontrole i sertifikacije. Takođe, proizvođaču je data mogućnost da zaključi ugovor o saradnji sa drugim proizvođačima (kooperantima) koji obavljaju sličnu vrstu organske proizvodnje, i to na proizvodnim jedinicama, odnosno području sakupljanja koji su u istoj geografskoj oblasti. U tom slučaju, u ugovoru koji proizvođač zaključuje sa ovlašćenom kontrolnom organizacijom navode se svi proizvođači kooperanti sa kojima je proizvođač zaključio ugovor o saradnji. U tom slučaju on snosi troškove kontrole i sertifikacije (grupna sertifikacija)

i u obavezi je da uspostavi sistem interne kontrole. U sistemu interne kontrole, kontrolu načina obavljanja organske proizvodnje kod proizvođača i kod proizvođača kooperanata vrši lice koje je ovlašćeno od strane proizvođača odnosno interni kontrolor, a proveru efikasnosti internog sistema kontrole obavlja kontrolor ovlašćene kontrolne organizacije.

Grupna sertifikacija se za Srbiju pokazala kao veoma uspešan model i najveći izvoznici organskih proizvoda u Srbiji imaju uspostavljen ovakav sistem. Prednosti grupne sertifikacije jesu niži troškovi kontrole i sertifikacije, uključivanje u organsku proizvodnju proizvođača koji žive u ruralno nerazvijenim regionima i pokretanje organske proizvodnje na manjim parcelama. Takav model bavljenja organskom proizvodnjom je dobar i zbog toga što lišava proizvođača brige o vođenju evidencije, nabavci inputa i plasmanu proizvoda.

NAZIV ORGANIZACIJE	VEB-STRANICA
Ecovivendi	www.ecovivendi.rs
Etiko Panonija	www.etkopanonija.org
Ecocert Balkan Beograd	www.ecocert.com
TMS CEE	www.tms.rs
Control Union Danube	www.control-union-danube.ls.rs
Centar za ispitivanje namirnica	www.cin.co.rs
Organic Control System	www.organica.rs

Tabela br.1: Spisak ovlašćenih kontrolnih organizacija za 2015. godinu

## 1.4 Stanje

### 1.4.1. Organska biljna i stočarska proizvodnja

Iako Srbija raspolaže izuzetnim agro-ekološkim uslovima za organsku proizvodnju, ona do danas nije uspela da se proširi i u skladu sa postojećim uslovima bude adekvatno zastupljena. Domaće tržište još uvek nije u dovoljnoj meri razvijeno a izvozne mogućnosti se koriste daleko manje u odnosu na potencijale kojima Srbija raspolaže.

U organskoj proizvodnji u Srbiji mogu da se prepoznaju tri kategorije gazdinstava ili farmi. Prvu predstavljaju male eko-farmlje, koje predstavljaju primere dobre prakse, jer su biljna i stočarska proizvodnja integrisane. Drugi tip su specijalizovane farmlje, kao npr. za organsku ratarsku proizvodnju ili organsku proizvodnju voća i slično, što nije najbolja opcija, kako sa aspekta poslovanja, tako i sa ekološkog aspekta. Treći tip organske proizvodnje predstavljaju velike eko-farmlje koje kombinuju biljnu i stočarsku proizvodnju na većim površinama i povezane su i sa preradom.

Površine pod organskom proizvodnjom su se iz godine u godinu povećavale slabim intenzitetom (Tabela br. 2).

Površina pod organskom proizvodnjom (ha)			
2010	2011	2012	2013
5.855	6.335	6.340	8.228

Tabela br. 2: Površine pod organskom proizvodnjom

Izvor: Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine

Prema podacima Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine, koji su dobijeni na osnovu izveštaja ovlašćenih kontrolnih organizacija u 2013. godini, organska proizvodnja se odvijala na 8.228 hektara, što je iznosilo 0,23% od ukupnog korišćenog poljoprivrednog zemljišta.

Najzastupljenija je ratarska proizvodnja sa 42%, sledi voćarska proizvodnja sa 28%, zatim proizvodnja industrijskog bilja sa 13%, dok se krmno bilje uzgaja na 11%, a povrće na 2% površine organske proizvodnje (Grafikon 1 i Tabela br. 3).

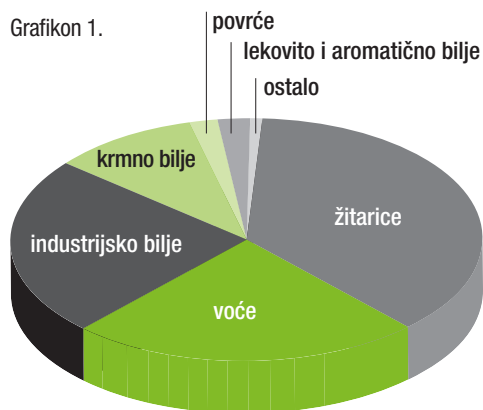


Tabela br. 3: Organska biljna proizvodnja u 2013. godini

BILJNE KULTURE	POVRŠINA (ha)
Žitarice	2.273,4236
Industrijsko bilje	1.484,3763
Povrće	106,7659
Krmno bilje	594,9634
Voće	1484,3763
Lekovito i aromatično bilje	132,6504
Ostalo	90,1857

Izvor: Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine

Organska proizvodnja je najzastupljenija u Vojvodini, čak 54,4% u odnosu na ukupnu površinu pod organskom proizvodnjom u Srbiji, zatim sledi region južne i istočne Srbije sa 35,7%, region Šumadije i zapadne Srbije 9,7%, i region Beograda sa 0,2%.

Najzastupljenije biljne vrste koje se gaje primenom metoda organske proizvodnje su kukuruz (964,9 ha), soja (410,2 ha), lucerka (398 ha), ječam (372,6 ha), malina (341,1 ha) i jabuka (334,9 ha).

U organskoj stočarskoj proizvodnji uzgajaju se ovce, svinje, goveda, koze, živina, magarci, konji, pčelinja društva (Tabela br. 4).

Tabela br. 4: Broj životinja u organskoj stočarskoj proizvodnji u 2013. godini

ORGANSKA STOČARSKA PROIZVODNJA U 2013. GODINI			
VRSTA ŽIVOTINJE	PERIOD KONVERZIJE	ORGANSKI STATUS	UKUPNO
Ovce	1.238	2.793	4.031
Svinje	118	57	175
Goveda	323	1.853	2.176
Koze	856	81	946
Živina	28	1362	1.390
Magarci	9	12	21
Konji	162	48	210
Pčelinja društva	1337	603	1.940

Izvor: Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine

Sa povećanjem površina povećavao se i broj proizvođača koji se bave ovom proizvodnjom. U 2013. godini 1.228 proizvođača su bila uključena u organsku proizvodnju (Tabela br. 5). Pored toga, preradom organskih proizvoda u Republici Srbiji se bavilo 49 kompanija, uvozom 33, izvozom 23.

Tabela br. 5: Broj proizvođača u organskoj proizvodnji

BROJ PROIZVOĐAČA UKLJUČENIH U ORGANSKU PROIZVODNJU			
2010	2011	2012	2013
137	323	1.061	1.281

Izvor: Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine

### 1.4.2. Inputi za organsku proizvodnju

Tokom procesa proizvodnje jedan od problema sa kojim su proizvođači suočeni jeste nedostatak inputa na domaćem tržištu koji su dozvoljeni za upotrebu u organskoj proizvodnji. Na prvom mestu su sredstva za zaštitu bilja.

Registracija sredstava za zaštitu bilja, pa i onih koja se koriste u OP, iziskuje određene troškove i određene administrativne procedure. S obzirom da je broj organskih proizvođača mali, uvoznici ovih sredstava ne vide ekonomsku isplativost da ih plasiraju na tržište, što utiče na ograničenu ponudu ovih preparata na domaćem tržištu.

Drugi problem jeste reproduktivni materijal iz organske proizvodnje koji, da bi se uvezao, mora da bude na listi, odnosno mora da je prošao proces registracije, što takođe predstavlja ograničavajući faktor prilikom uvoza.

Sortiment organskog semena je vrlo skroman i većina proizvođača se opredeljuje za seme iz konvencionalne proizvodnje koje nije hemijski tretirano. Sadni materijal iz organske proizvodnje je takođe teško naći na domaćem tržištu.

### 1.4.3. Prerada u organskom sektoru

Preradom organskih sirovina u Srbiji bavi se blizu pedeset kompanija. Većina prerađivača je suočena sa nedostatkom sirovina, što utiče na smanjenje profitabilnosti proizvodnje. Kao uspešan model pokazalo se pokretanje organske proizvodnje kod kooperanata sa kojima imaju sklopljene ugovore i od kojih otkupljuju sirovine.

### 1.4.4. Domaće tržište organskih proizvoda

Domaće tržište organskih proizvoda je još uvek nerazvijeno. Međutim, pozitivan pomak je učinjen kada su se ovi proizvodi našli na policama većih lanaca supermarketa. Na ovaj način, postali su dostupni većem broju potrošača koji su pre ove proizvode mogli da kupuju samo u specijalizovanim prodavnicama i zelenim pijacama. Organski proizvodi mogu se naći u ponudi u Tempu, Univereksportu, Rodi, Merkatoru, Metrou, Maksiju i DM-u.

Najveća potražnja za organskim proizvodima je u većim gradovima usled veće kupovne moći. Cene organskih proizvoda su i do 300% veće u slučaju sokova i džemova u odnosu na cene konvencionalnih proizvoda.

Poslednjih godina ponuda organskih proizvoda iz uvoza, i to prevashodno prerađenih, sve je veća. Cene većine uvezenih prerađenih organskih proizvoda su niže u odnosu na domaće. Organski sveži proizvodi za sada dolaze iz domaće proizvodnje. Na tržištu postoji nedostatak mesnih organskih proizvoda.

Maloprodajni lanci su pokazali interesovanje za plasman većih količina organskih proizvoda, međutim, problem predstavljaju količine koje domaći proizvođači nisu u mogućnosti da obezbede.

Iako su organski proizvodi zastupljeni u maloprodajnim objektima, nije mnogo urađeno na njihovoj promociji. Potrošači često ove proizvode mogu da nađu na policama na kojima se prodaju proizvodi koji važe za „zdravije”, a da pri tom nigde ne postoji objašnjenje po čemu se oni razlikuju od ostalih proizvoda.

Takođe, do sada je malo urađeno na promociji nacionalnog znaka kojim se obeležavaju organski proizvodi, tako da potrošači koji su i čuli za organske proizvode imaju problem da ih prepoznaju.

Mada je *Serbia organika* realizovala promotivne kampanje koje u maloprodajnim trgovačkim objektima koje su imale za cilj podizanje svesti potrošača o značaju organskih proizvoda kako na zdravlje tako i na očuvanje životne sredine, u budućnosti je neophodno raditi kontinuirano na jačanju svesti potrošača o prednostima ovih proizvoda u odnosu na konvencionalne proizvode.

### 1.4.5 Izvoz organskih proizvoda

Organska proizvodnja u Srbiji je izvozno orijentisana i najveće količine ovih proizvoda se plasiraju na inostrana tržišta. Sertifikati koje izdaju većina ovlašćenih kontrolnih organizacija prepoznate su na inostranim tržištima, tako da proizvođači mogu nesmetano da ih izvoze. Tokom 2013. godine zabeležen je rast u izvozu organskih proizvoda. Ukupna količina izvezenih organskih proizvoda u 2013. godini iznosila je 7.101.301,24 kg (2012: 1.561.672,50 kg), a ostvaren izvoz bio je u vrednosti od 10.090.801,37 evra (2012: 3.740.801 evra). Najviše se izvozi voće niskog stepena prerađene i posmatrano pojedinačno po proizvodima, najveća vrednost ostvarena je izvozom zamrznutog voća, i to kupine, maline, višnje, zatim sušenog voća kupine, maline, višnje i jagode, svežeg voća jabuke i šljive, zatim voćnih sokova i koncentrata voćnih sokova borovnice i jabuke i sušenog začinskog bilja.

Iz Srbije se uglavnom izvoze sirovi proizvodi. U narednom periodu bi trebalo povećati učešće gotovih proizvoda u izvozu, jer takvi proizvodi ostvaruju veću dodatnu vrednost. Na taj način bi se vrednost ukupnog izvoza značajno uvećala.

### 1.4.6. Podsticaji za organsku proizvodnju

Kako bez pomoći države ova proizvodnja teško može da izdrži konkurenciju konvencionalne proizvodnje, jer se njeni ekonomski efekti realizuju tek posle više godina (u periodu konverzije proizvođač nije u mogućnosti da svoje proizvode prodaje po ceni sertifikovanih organskih proizvoda), izuzetno je bitno

Tabela 6. Mere za podršku razvoju organske proizvodnje

TIP PODRŠKE	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pokrivanje troškova kontrole i sertifikacije											
Plaćanja po jedinici površine (ha)											
Plaćanja po grlu stoke/košnici											
Plaćanja za proizvodnju reproduktivnog materijala											
Promocija, osnivanje demo-farmi, edukacija											

Izvor: Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine

da podsticaji budu adekvatno kreirani i prilagođeni potrebama proizvođača.

Proizvođači uključeni u organsku proizvodnju imaju veće troškove proizvodnje i ti veći troškovi rezultat su sa jedne strane većeg učešća ljudske radne snage u proizvodnji, a sa druge strane dodatnih troškova kontrole i sertifikacije, a kod proizvodnje određenih kultura, i nižeg prinosa.

Podsticaji za organsku proizvodnju su uvedeni još 2004. godine, s tim što su se tokom godina tipovi podrške menjali, kao i iznosi samih podsticaja (Tabela br. 6). Najzastupljenije mere podrške bile su plaćanja po hektaru i po grlu stoke. Samo nekoliko godina realizovane su mere podrške, kao što su refundiranje. Poslednjih godina proizvođači se nisu mogli osloniti na podsticaje koje država daje, s obzirom da nije bilo doslednosti u njihovom kreiranju i kontinuiteta u isplati.

U cilju intenzivnijeg razvoja ovog vida poljoprivredne proizvodnje, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine propisalo je više mera. U skladu sa Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju („Službeni glasnik RS“, br. 10/13 i 142/14), podsticaji za organsku proizvodnju su 40% viši u odnosu na podsticaje u konvencionalnoj proizvodnji. Namereni su proizvođačima čija je proizvodnja u periodu konverzije, proizvođačima kojima je završen period konverzije i nalaze se u postupku izdavanja sertifikata, i proizvođačima koji imaju sertifikovanu biljnu ili stočarsku proizvodnju.

Poslednje dve godine u budžetu se odvaja veći ukupan iznos za podršku razvoju organske proizvodnje. Međutim, zahtevniji su uslovi koje proizvođači treba da ispune kako bi ostvarili te podsticaje. Većina proizvođača, pogotovo oni koji imaju stočarsku proizvodnju, nisu u mogućnosti da ih ispune i ostvare predviđene podsticaje.

Podsticaji za organsku proizvodnju isplaćuju se za:

- premiju za mleko proizvedeno metodom organske proizvodnje,
- osnovne podsticaje u organskoj biljnoj proizvodnji,
- regres za gorivo za organsku proizvodnju,
- regres za sredstva za ishranu bilja i oplemenjivače zemljišta dozvoljene za primenu u organskoj biljnoj proizvodnji i
- podsticaje u organskoj stočarskoj proizvodnji, i to za: kvalitetne priplodne mlečne krave, kvalitetne priplodne ovce i koze, kvalitetne priplodne krmače, roditeljske kokoške teškog tipa, roditeljske kokoške lakog tipa, roditeljske ćurke, kvalitetne priplodne matice riba šarana, kvalitetne priplodne matice riba pastrmke, tov junadi, tov jagnjadi, tov svinja, krave dojlje i pčelarsku proizvodnju.

S obzirom da proizvođači organskih proizvoda imaju dodatne troškove prema ovlašćenim kontrolnim organizacijama koje prate i kontrolišu njihovu proizvodnju, jedna od mera kojom MPZŽS podržava ovu proizvodnju jeste i refundiranje dela troškova kontrole i sertifikacije. Podnosilac zahteva može da ostvari pravo na naknadu dela troškova u procentu koji Vlada svake godine određuje posebnim aktom, u skladu sa zakonom kojim se uređuju podsticaji u poljoprivredi. Uredbom o raspodeli podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju u 2015. godini, propisana naknada troška je 40%, odnosno 55% (područja sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi).

Takođe, u skladu sa Zakonom o izmenama i dopunama zakona o podsticajima u poljopri-

vredi i ruralnom razvoju („Službeni glasnik RS“, broj 142/14), umesto dosadašnjih 30% i 45% za područja sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi, povećan je procenat refundiranja vrednosti investicija u poljoprivredi za unapređenje konkurentnosti i dostizanje standarda kvaliteta, i za proizvođače koji imaju sertifikovanu organsku biljnu i stočarsku proizvodnju iznosi 50%, odnosno 65% za područja sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi.

## 1.5. Uloga civilnog sektora u razvoju organske proizvodnje

Organski sektor u Srbiji ima nekoliko udruženja koje promovišu i pomažu razvoj organskog sektora. Prvo takvo udruženje na teritoriji Srbije bio je *Terra's* iz Subotice koje i danas aktivno radi i fokusira svoje aktivnosti na teritoriji Vojvodine.

Na inicijativu Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine u maju 2009. godine formirano je Nacionalno udruženje za razvoj organske proizvodnje *Serbia Organika*. Kao krovna organizacija sa ciljem pružanja podrške razvoju organske proizvodnje i promovisanja ove proizvodnje u Srbiji, *Serbia Organika* udružuje celokupan sektor organske poljoprivrede na teritoriji Srbije i strateški je partner državnim i inostranim institucijama u cilju usklađivanja i koordinacije razvoja organske poljoprivrede u Srbiji. Pored brojnih aktivnosti usmerenih na zastupanju interesa proizvođača i komunikaciju sa predstavnicima javnog sektora u cilju obezbeđivanja boljih uslova za organsku proizvodnju od za-

konodavnog okvira do mera podrške, jedna od važnijih aktivnosti koje je ovo udruženje realizovalo jeste iniciranje i aktivno učešće u saradnji sa Zavodom za unapređenje obrazovanja i vaspitanja da se u toku 2010. izrade i usvoje nastavni programi iz organske poljoprivredne proizvodnje koji su uvedeni kao izborni predmeti (organsko povrtarstvo i ratarstvo, organsko voćarstvo i organsko stočarstvo) u poljoprivredne škole u okviru nastavnog smera Poljoprivredni tehničar. Takođe, ovo udruženje je veoma aktivno u zastupanju interesa proizvođača i komunikaciju sa predstavnicima javnog sektora.

Pored ova dva udruženja postoji još nekoliko udruženja koja svoje aktivnosti realizuju pre svega na lokalnom nivou (Tabela br. 7).

Stiče se utisak da proizvođačima, kako onima koji su već uključeni u organsku proizvodnju, tako i onima koji su zainteresovani da započnu sa ovom proizvodnjom, nedostaje kontinuirana obuka, s obzirom da se radi o zahtevnijoj proizvodnji sa mnogo pravila i ograničenja, kao i info-centar gde bi mogli da dobiju sve informacije u vezi sa ovim sektorom. Većina udruženja, kako bi osigurala svoje postojanje i funkcionisanje usled nedostatka finansijskih sredstava, fokusira se na projekte koji im omogućavaju održivost, a manje na potrebe samih proizvođača.

I pored nepobitnih potencijala koje Republika Srbija ima za intenzivniji razvoj organske proizvodnje, još uvek nije donet Nacionalni program razvoja kojim bi se definisale mere za dostizanje ciljeva kako bi se osigurao stabilan i dugoročan rast ovog sektora.

Na akcionom planu Republika Srbija u ovom sektoru radi od 2009. kada je izrađen prvi akcioni plan, uz podršku nemačke organizacije GIZ. Nažalost od toga dana do sada nije usvojen ni taj prvi dokument kao ni kasniji njegovi revidirani nacrti na kojima su radili stručnjaci i učesnici celog lanca organske proizvodnje iz Srbije prethodnih godina. Nacionalni akcioni plan za razvoj organske proizvodnje RS ima za cilj da prepozna prepreke koje ometaju intenzivniji razvoj organske proizvodnje i definiše ciljeve i mere za njihovo prevazilaženje. Ovim planom želi se ubrzati razvoj organske proizvodnje, razvoj domaćeg tržišta organskih proizvoda kao i povećanje izvoza organskih proizvoda. Takođe, akcioni plan ima za cilj da utvrdi šta je potrebno da bi se osigurao stabilan i dugoročan rast sektora organske proizvodnje. On predstavlja niz mera kojima će učesnici u ovom sektoru podsticati njegov razvoj.

Civilni sektor je dao veliki doprinos tokom 2014. i 2015. godine time što je konzorcijum organizacija civilnog društva okupljenom oko Nacionalnog udruženja *Serbia organika*, ponovo pokrenuo revidiranje NAPA i lobiranje za usvajanje ovog važnog dokumenta. Naime, Nacionalno udruženje *Serbia Organika* sa partnerskim organizacijama: udruženjem TERRA'S iz Subotice, udruženjem BioBalkan iz Dimitrovgrada i Evropskim omladinskim centrom Vojvodine u okviru projekta pod nazivom "Organska proizvodnja u funkciji održivog razvoja Srbije" koji se realizuje uz podršku programa SENSE koji sprovodi Regionalni centar za životnu sredinu (REC), a finansira Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA) radi kako na pro-



movisanju organske proizvodnje tako i na izradi i usvajanju strategija na nacionalnom i lokalnom nivou u oblasti razvoja organske proizvodnje.

U cilju ažuriranja i aktivnog uključivanja organizacija civilnog društva u izradu Nacionalnog akcionog plana za razvoj organske proizvodnje su održane četiri javne rasprave na kojima okupljene zainteresovane strane iz sektora organske proizvodnje kao i predstavnici resornog ministarstva: u Dimitrovgradu, Selenči, Beogradu i Novom Sadu. Tokom rasprava se radilo na ažuriranju mera, očekivanih rezultata, indikatora i nosilaca aktivnosti kao glavnih smernica ovog strateškog dokumenta za sektor organske proizvodnje. Predlozi i zaključci u smislu izmena i dopuna postojećih ciljeva, mera, indikatora i nosilaca aktivnosti doneseni na ovim skupovima su upućeni nadležnom Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine i uvršćeni u izradu radne verzije ovog dokumenta za period 2015 – 2020. godine za čije usvajanje se dalje lobira. Veliki doprinos ovom procesu i podršku civilnom sektoru je dala i Grupacija za organsku proizvodnju Privredne komore Srbije u okviru koje je održana i jedna od javnih rasprava i sa koje je upućen predlog resornom ministarstvu za izradu finalnog dokumenta Nacionalnog akcionog plana za razvoj organske proizvodnje.

Kao najuspešniji primer rada organizacija civilnog društva u oblasti organske proizvodnje na izradi i zauzimanju na donošenju na lokalnom nivou je pokazalo udruženje Terras koje je zajedno sa Gradskom upravom Subotica izradilo Akcioni plan razvoja organske proizvodnje od 2015. do 2020. Na zasedanju

Skupštine grada Subotice, 23. aprila 2015. godine, jednoglasno je usvojena Odluka o donošenju Akcionog plana za razvoj organske proizvodnje na teritoriji Grada Subotice od 2015. do 2020. godine (APROPS) koji je usklađen sa radnom verzijom Nacionalnog akcionog plana za razvoj organske proizvodnje za period 2015–2020. godine.

Tabela 7. Udruženja za organsku proizvodnju u Srbiji

NAZIV ORGANIZACIJE	VEB-STRANICA
Nacionalna asocijacija "Serbia Organika"	<a href="http://www.serbiaorganica.org">www.serbiaorganica.org</a>
Terras	<a href="http://www.terras.org.rs">www.terras.org.rs</a>
Zelena mreža Vojvodine	<a href="http://www.zelenamreza.org">www.zelenamreza.org</a>
Vitas	
Regionalni centri za organsku proizvodnju u Selenči, Valjevu, Svilajncu, Leskovcu, Negotinu i Užicu	(Selenča) <a href="http://www.organiccentar.rs">www.organiccentar.rs</a> (Leskovac) <a href="http://www.centarzarazvoj.org">www.centarzarazvoj.org</a>

Mnoge međunarodne organizacije su u prethodnom periodu podržavale aktivnosti udruženja za organsku proizvodnju i pomogle realizaciju velikog broja aktivnosti.

## 2. Specifičnosti zakonskog okvira RS u odnosu na EU

Zakonodavni okvir za organsku proizvodnju je u većoj meri usaglašen sa zakonodavstvom EU. S obzirom da su u EU u prethodnom periodu donete nove regulative, Ministarstvo poljoprivrede je počelo sa izmenama i dopunama propisa iz ove oblasti.

Trenutno je u EU u toku revizija postojećih regulativa iz ove oblasti, što ukazuje da će se izmene propisa u Srbiji nastaviti i u narednom periodu.

Jedna od bitnih specifičnosti nacionalnog zakonodavstva u odnosu na EU jeste grupna sertifikacija. Regulativama EU grupna sertifikacija je dozvoljena samo u trećim zemljama. Našim propisom grupna sertifikacija je regulisana i primenjiva. Uključivanjem Srbije u EU ovaj oblik sertifikacije će prestati i moguće je da će veliki broj manjih proizvođača koji su deo grupne sertifikacije prestati da se bavi ovom proizvodnjom. Za naše podneblje grupna sertifikacije je izuzetno pogodna zbog manjih proizvodnih površina koje u farmerskoj strukturi Republike Srbije dominiraju.

U procesu usklađivanja zakonodavnog okvira za organsku proizvodnju sa zakonodavstvom EU neophodno bi bilo da se nađe neki model u zakonodavstvu kojim bi grupna sertifikacija i dalje bila omogućena. Postoji velika opasnost da, ako grupna sertifikacija ne bude

bila omogućena, broj proizvođača u Srbiji će se alarmantno smanjiti, budući da od 1.281 proizvođača u 2013. godini, proizvođači koji su deo grupne sertifikacije čine ubedljivu većinu, odnosno 1.023.

Deo propisa o organskoj proizvodnji koji se odnosi na kaznene odredbe kojima su propisane novčane kazne za nepoštovanje odredbi Zakona o organskoj proizvodnji takođe predstavlja specifičnost nacionalnih propisa iz ove oblasti. Ovaj deo je nezavisno od regulativa EU propisan i u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.

S obzirom da organska proizvodnja predstavlja sektor na čijem razvoju će se tek raditi, Zakonom o organskoj proizvodnji propisano je formiranje Stručnog saveta za organsku proizvodnju, posebnu radnu grupu tela koje je sastavljeno od stručnjaka iz ove oblasti, sa ciljem da razmatra stručna pitanja, daje stručna mišljenja i učestvuje u realizaciji projektnih zadataka.

### 3. Preporuke na putu usaglašavanja sa propisima EU u oblasti organske proizvodnje

Neophodno je stalno i kontinuirano usklađivanje zakonodavnog okvira za organsku proizvodnju sa zakonodavstvom EU.

Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine je u decembru 2010. godine podnelo zahtev za uključivanje Srbije na listu trećih zemalja. Na ovoj listi se nalaze zemlje čiji je zakonodavni okvir za organsku proizvodnju ekvivalentan zakonodavstvu EU. Tom prilikom je dostavljena tehnička dokumentacija koja sadrži informacije o postojećem sistemu organske proizvodnje u Srbiji. Nakon pregleda dokumentacije, EK je zatražila dodatnu dokumentaciju u vezi sa ekvivalentnošću srpskog sistema proizvodnje i kontrole koji se primenjuje u zemljama EU, što je učinjeno u oktobru 2013. godine. Uključivanje Srbije na ovu listu bila bi potvrda uspešnoj harmonizaciji kako propisa, tako i samog sistema kontrole u organskoj proizvodnji.

Zakon o organskoj proizvodnji ne sadrži odredbe regulativa EU koje se odnose na organsko vino i kontrolni sistem za organsku proizvodnju, s obzirom da su ove regulative donete posle usvajanja Zakona o organskoj proizvodnji. Izuzetno je bitno da se Zakonom propišu jasne nadležnosti svih aktera u sistemu kontrole i preciziraju njihove obaveze.

Mere podrške organskoj proizvodnji su uključene u IPARD program (Instrument pretpristupne pomoći za ruralni razvoj), koji je 20. januara 2015. godine odobren od strane Evropske komisije. Početak primene ovog programa može se očekivati nakon akreditacije mera predviđenih programom i takođe zavisi od uspostavljanja operativne strukture u MPŽŠ. Do tada mere podrške organskoj proizvodnji biće definisane Nacionalnim programom ruralnog razvoja. Mere podrške koje se nalaze u Nacionalnom programu ruralnog razvoja ne mogu u isto vreme biti i deo IPARD programa. Međutim, proizvođači organskih proizvoda moći će da u okviru planiranog IPARD programa koriste mere za proizvodnju i preradu voća, povrća, mesa i mleka koje su predviđene za proizvođače iz konvencionalne proizvodnje. Iz tog razloga neophodno je proizvođače na pravi način uputiti u buduće mere i pružiti im sve neophodne informacije i pomoć prilikom podnošenja aplikacija.

## 4. Zaključak

S obzirom da je organska proizvodnja do sada bila neorganizovana i potencijal koji nije dovoljno iskorišćen, a pritom nije postojao interes države da se resursi koji pogoduju ovoj proizvodnji u Srbiji na adekvatan način iskoriste, potrebno je aktivnije učestvovati svih aktera, od državnih institucija do nevladinog sektora.

Civilni sektor je uključivan, ali nedovoljno, u izradu dokumenata, od lokalnog do republičkog nivoa, u kojima je najčešće naglašen značaj razvijanja partnerstava i saradnje između nosilaca vlasti i nevladinih organizacija radi podele društvene odgovornosti za održivi razvoj. Međutim, problem je i implementacija dokumenata, odnosno ostvarivanje zacrtanih ciljeva, kao ključni proces koji se realizuje preko akcionih planova. Za te aktivnosti su potrebni politička volja i finansijska sredstva, uz praćenje i reviziju preduzetih mera.

Zemlje EU se sa mnogo više pažnje odnose prema organskoj proizvodnji i samoj zaštiti životne sredine.

U svetlu pridruživanja EU neophodna je harmonizacija propisa, ali i stalno praćenje i osluškivanje potreba samih proizvođača koji su se opredelili za ovu zahtevnu proizvodnju, kako bi njihove potrebe bile na odgovarajući način prenesene i uključene u izradu dokumenata koji regulišu sektor organske proizvodnje. Za to je neophodna aktivna uloga civilnog sektora koji ima veliki značaj, jer predstavlja sponu sa državnim organima.

Organska proizvodnja predstavlja perspektivu za poljoprivredne proizvođače iz Srbije koji u konvencionalnoj proizvodnji teško uspevaju da ostvare konkurentnost. Prosečna veličina gazdinstva u Srbiji prema popisu poljoprivrede iz 2012. godine od 5,4 ha, a gazdinstva veličine 0–2 ha koja čine 47,23% predstavljaju pogodnost za razvijanje organske proizvodnje.

Četiri stotine svetskih poljoprivrednih stručnjaka i naučnika okupljenih u projektu UN (UNESCO i Svetska banka) – Međunarodna procena poljoprivrednog znanja, nauke i tehnologije za budućnost (IAASTD) – jasno kaže u svom izveštaju da je budućnost poljoprivrede u malom poljoprivrednom gazdinstvu! (IAASTD – *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development*), kao i Ujedinjene nacije (UNEP), Međunarodna organizacija rada (ILO), Međunarodna organizacija poslodavaca (IEO) i Međunarodna konfederacija radničkih unija – podržavaju izveštaj u kome se zaključuje da je poljoprivreda, posebno ona koja se bavi organskom proizvodnjom i koja se odvija na malim gazdinstvima, jedan od četiri glavna sektora za stvaranje miliona novih radnih mesta u 21. veku!

Male farme su više radno intenzivne. Sa odgovarajućom tehničkom i infrastrukturnom podrškom, prinosi sa malih farmi koje koriste smenu useva (plodored), stajsko đubrivo, prirodne pesticide i druge održive metode, mogu da se izjednače sa većim farmama koje su često štetnije za prirodnu sredinu. Inače se procenjuje da organska poljoprivreda zapošljava za trećinu više radne snage od

konvencionalne poljoprivrede (Green Jobs: *Toward Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World*).

Evidentno je da je javni sektor u Republici Srbiji uvideo važnost ove oblasti i preuzeo konkretne aktivnosti na njenom intenzivnijem razvoju, ali je neophodno i građenje mnogo čvršćih veza sa državnim organima kako bi se ovaj proces uspešnije sprovodio.

Sednica Radne grupe koja se bavi poglavljima 11, 12 i 13 održana je u Kraljevu, 29. aprila 2015. godine. Tema sednice je bila „Zelenija i pravednija zajednička poljoprivredna politika“. Sednica je održana u saradnji sa konzorcijumom civilnog sektora okupljenim oko Nacionalnog udruženja za razvoj organske proizvodnje „Srbija organika“ i Asocijacije za razvoj Ibarske doline „IDA“: udruženje TERRA's, BioBalkan, Evropski omladinski centar Vojvodine, udruženje Fenomena, LogIn Arilje, Prijatelji Brodareva, Udruženje poljoprivrednih proizvođača Iva-njica i Udruženje Media TV.

#### USVOJENE PREPORUKE:

- Neophodno je stalno i kontinuirano usklađivanje zakonodavnog okvira za organsku proizvodnju sa zakonodavstvom EU.
- Neophodno je uvrstiti Srbiju na listu trećih zemalja. Na ovoj listi se nalaze zemlje čiji je zakonodavni okvir za organsku proizvodnju ekvivalentan zakonodavstvu EU. Tom prilikom je dostavljena tehnička dokumentacija koja sadrži informacije o postojećem sistemu organske proizvodnje u Srbiji. Nakon pregle-

da dokumentacije, EK je zatražila dodatnu dokumentaciju vezano za ekvivalentnost srpskog sistema proizvodnje i kontrole koji se primenjuje u zemljama EU, što je učinjeno u oktobru 2013. godine. Uključivanje Srbije na ovu listu bila bi potvrda uspešne harmonizacije kako propisa tako i samog sistema kontrole u organskoj proizvodnji.

- Zakon o organskoj proizvodnji ne sadrži odredbe regulativa EU koje se odnose na organsko vino i kontrolni sistem za organsku proizvodnju, s obzirom da su ove regulative donete posle usvajanja Zakona o organskoj proizvodnji. Izuzetno je važno da se Zakonom propišu jasne nadležnosti svih aktera u sistemu kontrole i preciziraju njihove obaveze.
- Mere podrške organskoj proizvodnji su uključene u IPARD program (Instrument pristupne pomoći za ruralni razvoj), koji je 20. januara 2015. godine odobren od strane Evropske komisije. Početak primene ovog programa može se očekivati nakon akreditacije mera predviđenih programom i takođe zavisi od uspostavljanja operativne strukture u Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine.
- Neophodno je usvojiti Nacionalni akcioni plan za razvoj organske proizvodnje u Republici Srbiji 2015–2020. godine i preduzeti sve neophodne mere za njegovu adekvatnu primenu kako bi se sektor organske proizvodnje u Srbiji značajno unapredio, a mali poljoprivredni proizvođači mogli, usled konkurentskog pritiska iz EU u procesu pristupanja Srbije EU, da se pravovremeno preorijentišu na ovaj sektor poljoprivredne proizvodnje koji ima dodatnu vrednost.

- U procesu usklađivanja zakonodavnog okvira za organsku proizvodnju sa zakonodavstvom EU neophodno je da se nađe model koji bi sprečio smanjenje broja proizvođača koji se bave organskom proizvodnjom, a opstaju u poslu u najvećoj meri zahvaljujući postojanju mogućnosti grupne sertifikacije, budući da od 1.867 proizvođača u 2014. godini, proizvođači koji su deo grupne sertifikacije čine ubedljivu većinu sa 1.575.
- Jedno od mogućih rešenja pitanja grupne sertifikacije, ali i dobijanja podsticaja za proizvođače koji se bave organskom proizvodnjom i koji su u uključeni u grupnu sertifikaciju jeste usvajanje zakonodavnog okvira koji bi regulisao pitanje zadrugarstva i udruživanja poljoprivrednih proizvođača. Udruživanjem kroz zadruge bi se smanjili troškovi dobijanja sertifikata, a individualni proizvođači bi bili nosioci sertifikata i time obuhvaćeni podsticajnim merama za razvoj organske proizvodnje, što važećim propisima nije predviđeno.
- Neophodno je preduzeti sve mere kako bi se izgradio i osigurao efikasan sistem kontrole svih subjekata uključenih u sertifikaciju, proizvodnju i promet organskih poljoprivrednih proizvoda, kako bi se smanjila mogućnost zloupotreba na štetu potrošača.
- Imajući u vidu nedostatak sertifikovanog semenskog i sadnog materijala neophodno je preduzeti mere u cilju sistemske podrške u obezbeđivanju istoga.
- Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju („Službeni glasnik RS“ br. 10/13 i 142/14) bi trebalo izmeniti kako bi se uzele u obzir specifičnosti organske proizvodnje, posebno kada je reč o organskoj stočarskoj proizvodnji, čime bi se omogućio intenzivan razvoj ove grane organske proizvodnje.
- Neophodno je povećati broj poljoprivrednih savetodavaca koji bi se specijalizovali za organsku proizvodnju, a bili pristupačni u svim delovima teritorije Srbije, i koji bi na terenu pružali odgovarajuću i kontinuiranu podršku poljoprivrednim proizvođačima koji se bave organskom proizvodnjom.

## 5. Literatura i ostali izvori

Bonn, Frickand, *The World of Organic Agriculture*, 2014.

Green Jobs, *Toward Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World*, dostupno na: [www.unep.org/labour\\_environment/features/greenjobs.asp](http://www.unep.org/labour_environment/features/greenjobs.asp)

GmbH, *Nacionalno udruženje za razvoj organske proizvodnje Serbia organica*, Beograd, 56 str.

*Zakon o organskoj proizvodnji*, „Službeni glasnik RS”, broj 30/10.

IAASTD – International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, dostupno na: [www.agaassessment.org](http://www.agaassessment.org)

Marz, Ulrich, Kalentić, Marija, Stefanović, Emilija, Simić, Ivana, *Organska poljopriveda u Srbiji 2014*, GIZ – Nemačka organizacija za internacionalnu saradnju, 2013.

Pravilnik o kontroli i sertifikaciji u organskoj proizvodnji i metodama organske proizvodnje, „Službeni glasnik RS”, broj 48/11.

P08SR-Analiza-lanca-vrednosti-organskih-proizvoda-specifičnih-za-Regione-u-Srbiji-GCPSRB001HUN, dostupno na: <http://www.serbiaorganica.info/literatura-u-ponudi/>

P07SR, *Procena izgradnje kapaciteta za regionalne specifične organske proizvode u Srbiji*,GCPSRB001HUN

<http://www.serbiaorganica.info/literatura-u-ponudi/>





RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 7  
Poljoprivreda i ruralni razvoj, Bezbednost hrane,  
veterinarska i fitosanitarna politika i Ribarstvo

# » PERSPEKTIVE UDRUŽIVANJA POLJOPRIVREDNIKA U SRBIJI

**Miljan Macanović**  
Arijelje, jun 2015. godine





## Uvod

Veliki broj gazdinstava sa malim posedom i sa velikim brojem usitnjenih i geografski odvojenih parcela predstavlja jednu od osnovnih prepreka za razvoj savremene i konkurentne poljoprivrede u Republici Srbiji. Prevazilaženje ovog problema moguće je putem udruživanja poljoprivrednika, odnosno njihovim aktivnim učešćem u modernim, tržišno orijentisanim organizacijama proizvođača.

Udruživanje poljoprivrednika kao model održivog ruralnog razvoja predstavlja značajan faktor ubrzanog razvoja poljoprivrede i unapređenja položaja poljoprivrednih proizvođača.

Prednosti udruživanja su brojne, a među njima se ističu olakšana nabavka repromaterijala i sigurniji plasman krajnjih proizvoda potrošačima. Brojni autori, kao prednosti udruživanja nabrajaju olakšanje razvoja robnih marki (brenda), standardizaciju proizvodnje, olakšano dobijanje sertifikata koji potvrđuju kvalitete nekog proizvoda, pristup povoljnijim izvorima kreditiranja. Pored toga, retko se navode koje su eventualne slabosti udruživanja, ali nam se čini da se među njima mogu istaći – zavisnost poljoprivrednika od uspešnosti poslovanja organizacije, nedostatak potpune kontrole nad ličnim sredstvima uložnim u zajedničko preduzeće, potrebna saglasnost drugih članova udruženja za preduzimanje poslova, itd.

Ipak, poredeći prednosti i slabosti udruživanja, prednosti odnose nesumnjivu prevagu. Nekoliko efekata udruživanja od posebnog je značaja – sabiranje privrednih resursa na jednom me-

stu dovodi do njihovog boljeg iskorišćenja, te veća efikasnost njihove upotrebe stvara manje troškova. Jačanje produktivnosti poljoprivrednika i njihova veća konkurentnost na tržištu drugi je bitan efekat zbog kojih udruživanje deluje primamljivo velikom broju proizvođača.

Postoje dva osnovna modela udruživanja, poznata kao horizontalno (koje predstavlja udruživanje po geografskom principu), i vertikalno udruživanje (koje predstavlja lanac proizvođača, od primarne do krajnje proizvodnje). Oba modela imaju svojih prednosti. Kod nas je u većoj meri zastupljen horizontalni model, koji podrazumeva strukovno udruživanje poljoprivrednika sa jednog područja koji proizvode iste proizvode. Vertikalno udruživanje je ekonomski efikasnije, a podrazumeva udruživanje proizvođača u tržišni lanac, gde jedan proizvođač proizvodi kukuruz, drugi gaji stoku, treći ima klanicu, a četvrti pravi brendirane proizvode od mesa i iste plasira na tržište.

U Srbiji postoji snažna tradicija udruživanja poljoprivrednika. Na nebrojeno mnogo mesta ponovljeno je da je na prostoru današnje Srbije osnovana treća po redu zadruga u svetu, te da je srpski zadružni savez bio među 11 osnivača Međunarodnog zadružnog saveza. Zadruge su tradicionalno preovlađujući oblik udruživanja domaćih poljoprivrednika.

S druge strane, trenutna situacija u zadrugarstvu nije takva da se istom možemo pohvaliti. Dok u brojnim državama Evrope zadruge snabevaju tržište svojim proizvodima u više nego dominantnim procentima, u Srbiji je situacija gotovo suprotna, te zadruge u Srbiji doprinose sa svega 1,5% bruto dodate vrednosti poljopri-

vredne proizvodnje. Nezainteresovanost države za ovu oblast jasno se oslikava i u nepostojanju preciznih statističkih podataka o udelima zadruga u pojedinim oblastima poljoprivredne proizvodnje.

Takođe, ni druge forme u kojima se može sprovesti udruživanje nisu u dovoljnoj meri iskorišćene. Brojne su prepreke za ovo, od kojih se neke odnose na loš pravni okvir, a druge i na neinformisanost poljoprivrednika, te odsustvo ambicije da se pronađu alternative tradicionalnim formama udruživanja, kada one ne daju rezultate.

Cilj ovog rada je da ukaže na postojanje različitih mogućih formi za udruživanje u Srbiji, uporedi njihovo pravno uređenje i pokuša da pruži odgovor koja forma organizacije je najpogodnija za pojedine oblike udruživanja. Analizira se trenutno stanje zakonodavstva, te se prilikom izrade rada najviše koristio Zakon o zadrugama, Zakon o privrednim društvima i Zakon o udruženjima, pri čemu autor nije gubio iz vida ni Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju.

Takođe, autor se osvrnuo na sadašnje stanje udruživanja, te mogućnost i za pravce njegovog razvoja. Pri tome je koristio podatke Društva agrarnih ekonomista Srbije i studiju *Association of farmers in the Western Balkan countries* Gorana Živkova, kao i podatke Republičkog zavoda za statistiku i Agencije za privredne registre.

*Ključne reči: zadruge, zadružni principi, privredna društva, društvo sa ograničenom odgovornošću, pristupanje, istupanje, isključenje, upravljanje, udruženja*

## 1. Trenutno stanje

Kako je u uvodu rečeno, udruživanje poljoprivrednika trenutno se ne nalazi na visokom nivou i ne ostvaruje funkcije zbog kojih se tradicionalno poljoprivredni proizvođači udružuju.

U Srbiji trenutno postoji nešto više od 630.000 individualnih poljoprivrednih gazdinstava. Kako se demografski sela prazne, te kako je tendencija iseljavanja iz sela u gradove prisutna već nekoliko decenija, ne može se očekivati da će se ova brojka u budućnosti povećavati. Suprotno tome, može se očekivati njen konstantan pad i u toku nekoliko narednih decenija.

Smatramo da je ovo neophodno imati u vidu prilikom planiranja načina na koji je moguće unaprediti vidove udruživanja poljoprivrednika, kao i prilikom ocenjivanja krajnjih dometa koji se mogu postići udruživanjem.

Prema podacima prikupljenim na popisu poljoprivrede, većina poljoprivrednih gazdinstava ne prelazi površinu od 5ha. Zapravo, analiza rađena pre samog popisa pokazala je da je četvrtina poseda veličine do 1ha, a trećina ne prelazi 3ha. S druge strane, svega je 2% poseda čija je veličina preko 15ha.

Ovakva usitnjenost je dodatno pojačana razdeljenošću parcela u vlasništvu jednog poljoprivrednika, što narušava ekonomsku logiku korišćenja mehanizacije prilikom obrade zemljišta i sprečava bilo kakvu isplativost proizvodnje (osim eventualno organske hrane, s tim da je za takvu proizvodnju potrebno

ispuniti brojne preduslove, od kojih neki ne zavise od samog poljoprivrednika), što se navodi kao razlog zašto se udruživanje smatra neminovnim preduslovom za bilo kakvo ekonomski opravdano organizovanje proizvodnje na ovim posjedima.

S druge strane, čini se da i pored toga što je udruživanje prepoznato kao mogućnost i potreba, ono nije u dovoljnoj meri iskorišćeno, dok i u slučajevima kada je došlo do udruživanja, ono ne daje rezultate koji se od njega očekuju.

U Srbiji ne postoje jasne i precizno vođene statistike o broju preduzeća u oblasti poljoprivrede, te o tome koliko je preduzeća osnovano od strane individualnih proizvođača, a koliko njih predstavljaju zavisna društva velikih kompanija, ili čak društvenih, odnosno državnih preduzeća.

Situacija je malo svetlija kada je reč o statistici zemljoradničkih zadruga, koju vode kako zadružni savezi, tako i Republički zavod za statistiku.

U Srbiji postoji oko 1.350 zemljoradničkih zadruga, što predstavlja preko 65% svih zadruga u Srbiji. S druge strane, prema podacima iznetim u nacrtu strategije razvoja poljoprivrede koju je izradilo Društvo agrarnih ekonomista Srbije, u ovim zadrugama je učlanjeno svega nešto više od 31.000 zadrugara. Podaci Zadružnog saveza Vojvodine ne slažu se sa prethodnim, te oni govore o tome da je u nešto više od 400 zemljoradničkih zadruga koje čine ovaj savez učlanjeno preko 150.000 zadrugara. Kako precizna i od dr-

žave priznata statistika ne postoji, ostaje na volju samom čitaocu da se prikloni nekom od ova dva oprečna stava.

Ako se ima u vidu da se u zemljoradničke zadruge, prema našem zakonodavstvu, mogu učlanjivati i lica koja nisu poljoprivrednici, odnosno nosioci poljoprivrednih gazdinstava, udeo zadrugara u ukupnom broju individualnih poljoprivrednika gotovo je zanemarljiv.

Specifičnost zadrugarstva u Srbiji je postojanje posebne kategorije lica koja obavlja svoje poslove preko zadruge, ali ne učestvuje u upravljanju zadrugom niti u raspodeli dobiti, odnosno snošenju gubitaka u njenom poslovanju. Ova lica se nazivaju kooperanti. Ne ulazeći u to da kooperant zapravo znači isto što i zadrugar, ova kategorija lica ne postoji u bilo kojoj drugoj zemlji (izuzeci su susedne balkanske zemlje). Procena je da prosečno zadruge posluju sa 4 do 5 puta većim brojem kooperanata od broja sopstvenih zadrugara.

Time dolazimo do broja od najmanje 150.000 kooperanata koji posluju sa zemljoradničkim zadrugama u Srbiji. Smatramo da bi formalno uključivanje ovih lica u zadruge trebalo da predstavlja prvi korak u unapređivanju domaćeg zadrugarstva. Naravno, pritom ne zanemarujući princip dobrovoljnosti članstva, potrebno je motivisati ova lica da se priključe zadrugama (npr. jasnijim sistemom raspodele dobiti), kao i uticati na to da zadruge poštuju princip otvorenosti zadruga za prijem novih članova.

Treba ukazati i na veličinu zemljoradničkih zadruga u Srbiji. U smislu računovodstvenih

propisa, prema veličini, preduzeća se dele na mikro, mala, srednja i velika. Prema analizi koja je vršena za potrebe analize efekata propisa prilikom izrade jednog od Nacrta zakona o zadrugama, u 2012. godini glavninu udela u broju zadruga čine mikrozadruge, slede ih male zadruge, dok je svega nekoliko onih koji spadaju u srednja preduzeća, a samo jedna zadruga spada u velika privredna društva.

Nesrazmera je utoliko veća što četvrtinu ukupnih prihoda svih zadruga čine prihodi 10 najvećih zadruga, dok taj broj najvećih zadruga ostvaruje polovinu ukupnog neto dobitka svih zadruga.

Jasno je da veliki broj zadruga ima vrlo slabu privrednu ulogu, kao i da je upitna njihova ekonomska opravdanost. Ovo takođe jasno oslikava kolika je slabost celokupnog zadružnog sektora, te koliko su neophodni koraci u pravcu njegovog oživljavanja.

Na ovakvu „slabost“ zadruga utiče i minimalno prisustvo ili potpuno odsustvo „zadružnih preduzeća“ ili „složenih zadruga“, odnosno formi udruživanja više zadruga u jedno preduzeće. Kao što će biti navedeno u daljem tekstu, društvo sa ograničenom odgovornošću bi moglo biti odlična forma u kojoj se zadruge mogu udruživati radi ukрупnjivanja sopstvenog poslovanja. Prema podacima navedenim u pomenutoj studiji Društva agrarnih ekonomista Srbije, u našoj zemlji postoje svega dva zadružna preduzeća (pritom su oba u formi društva sa ograničenom odgovornošću). Ne ulazeći u to da li su ovi podaci zaista u potpunosti tačni, jasno je da se ova forma udruživanja gotovo uopšte ne koristi.

Udruživanjem zadruga u „zadružna preduzeća“ (bilo da su u formi d. o. o., ili nekoj drugoj formi privrednih društava) mogli bi se ostvariti ciljevi u smislu povećanja proizvodnje, jačanja privrednog značaja zadruga, njihove vidljivosti na tržištu, nabavke sredstava neophodnih za skladištenje, preradu i doradu proizvoda. Ovakva preduzeća bi mogla da budu konkurencija i velikim društvima koja drže veliki deo izvoza i uvoza poljoprivrednih proizvoda u Srbiji.

Takođe, zadruge bi se mogle udruživati i sa postojećim lokalnim privrednim društvima, a u cilju proizvodnje finalnih proizvoda. Time bi zadrugari dobili svoje tržište, privrednici resurse za svoje proizvode, a svi bi ostvarivali svoje interese kroz zajedničku saradnju.

Upravo su „zadružna preduzeća“ generatori razvoja poljoprivrede u zapadnoevropskim državama, Japanu ili Sjedinjenim Američkim Državama. Neka od tih preduzeća predstavljaju globalne gigante, poput Bay Wa Group ili najvećeg proizvođača šećera na svetu Suedzucker AG.

Treba naglasiti da trenutno zakonodavstvo ne može biti razlog za odsustvo ovakvih oblika udruživanja u Srbiji, jer ih ničim ne sprečava, već da razloge treba tražiti na drugim stranama.

Zadruge se udružuju u zadružne saveze, koji, kako će se videti, predstavljaju interesne organizacije, odnosno laički rečeno, predstavljaju pandan privrednim komorama. U Srbiji postoji 22 zadružna saveza, od kojih su većina organizovani na teritorijalnoj osnovi.

Najveća dva zadružna saveza i po članstvu i po aktivnostima su Zadružni savez Srbije i Zadružni savez Vojvodine.

Tri su dodatne specifičnosti srpskih zadruga koje treba navesti – nepostojanje specijalizovanih poljoprivrednih zadruga, zakonska nemogućnost osnivanja štedno-kreditnih zadruga, te potpuno odsustvo potrošačkih zadruga. Sve ovo značajno ometa razvitak zadruga, koje su prinuđene da kredite traže kod banaka, a da svoje proizvode plasiraju preko velikih preduzeća koja su gotovo obezbedila svoj monopolski položaj. Potrošačke zadruge (kojih u Srbiji postoji svega 8, a pitanje je koliko ih je zaista aktivno) bi mogle da budu odličan medijum za plasman proizvoda zadrugara do krajnjih kupaca. Nažalost, i pored potrebe građana kao kupaca da imaju pristup jeftinijim i kvalitetnijim proizvodima, kao i pored zakonske osnove, ove zadruge gotovo da ne postoje.

Takođe, u Srbiji gotovo kao fenomen postoje i tzv. „pseudozadruge“ koje autori dele na „privatne“ i „stare“. Privatne zapravo predstavljaju zatvorena privredna društva, koja pravnu formu zadruge koriste za različite vidove špekulacije. S druge strane, tzv. „stare“ zadruge su zadruge koje postoje nekoliko decenija, raspolažu značajnim sredstvima u zadružnoj, a upravljaju još većim sredstvima u društvenoj svojini, ali kojima upravljaju njihovi direktori i zaposlena lica, a ne zadrugari, čime gube klasično svojstvo zadruga.

Razlozi za urušavanje različitih oblika poljoprivrednih udruživanja nisu nastali juče i nijedna od vlada ne može se smatrati po-

jedinačno odgovornom za njihov nastanak. U principu, oni se poklapaju sa razlozima urušavanja celokupnog društva i države u prethodnom periodu, pa ih ne bismo posebno isticali.

U prethodnih petnaest godina država je usvajala nekoliko strategija, programa i drugih „vizionarskih“ dokumenata, ali i pored toga rezultati nije bilo. Takođe, izbrojano je da je od 2003. do 2013. godine na dnevnom redu bilo 6 nacrti Zakona o zadrugama, kojima bi se ova oblast uredila na moderan način, ali još uvek su na snazi dva zakona iz devedesetih. Dualitet zakona (jednog republičkog i drugog saveznog) dodatno pojačava pravnu nesigurnost i neuređenost ove oblasti.

S druge strane, nov zakon bi mogao da reši dosta pitanja od konkretnog značaja, poput pitanja upravljanja zadrugom, pitanja raspodele dobiti (svega 15% zadrugara učestvuje u raspodeli dobiti svojih zadruga), pitanje poštovanja zadružnih načela, itd. Ipak, on se ne može smatrati čarobnim štapićem koji će rešiti svaki problem sa kojim se suočavaju zadruge i poljoprivrednici. Potrebne su i druge mere, poput promena u sistemu subvencija, vraćanja zadružne imovine, koja je ranije unošena u društvena preduzeća bez bilo kakvih naknada (što je posebna tema koja bi zahtevala još jedan rad), ako će podržati njihovo udruživanje. Osnovni cilj treba da bude da zadruge, ali i drugi oblici preduzeća poljoprivrednika, budu tržišno orijentisani, osnaženi, ukрупnjeni, međusobno povezani, što treba da dovede do ostvarenja krajnjeg cilja daljeg povećanja ukupne poljoprivredne proizvodnje.

I pored nabrojanih zakonskih i drugih nedostataka, zadruga su i dalje osnovni oblik udruživanja poljoprivrednika. U prethodne tri godine, prosečno je osnovano više od 50 novih zemljoradničkih zadruga godišnje. Prema podatku Društva agrarnih ekonomista Srbije, oko 70% novoosnovanih udruženja poljoprivrednika su zadruga, dok preostalih 30% predstavlja klasična građanska udruženja. To dovoljno govori da domaći poljoprivrednici nisu izgubili veru u zadrugarstvo i udruživanje, te da ih u tom smislu samo treba dodatno podstaći i ohrabriti.

Kako je navedeno, udruženja su drugi po brojnosti oblik udruživanja poljoprivrednika. Ona se osnivaju radi zastupanja interesa njihovih osnivača, pružanja savetodavnih usluga (porezi, pravna pitanja), saradnje sa donatorima, drugim udruženjima i institucijama. Prema podacima iznesenim u studiji *Association of farmers in the Western Balkan countries* Gorana Živkova, u Srbiji postoji 724 udruženja poljoprivrednika, od kojih je, međutim, čak 409 neaktivno. Više od 80% ovih udruženja nastalo je u periodu od 2000, pa se neka od njih mogu posmatrati i kao beg poljoprivrednika od pravne nesigurnosti koja postoji u sektoru zadrugarstva. Udruženja su, za razliku od zadruga, najčešće specijalizovana, a od svih po organizovanosti prednjače pčelarska udruženja.

U daljem delu, autor će se posvetiti analizi zakonskih normi koji uređuju pravne forme u kojima bi udruživanje bilo ostvarivo.

## 2. Zadruga

### 2.1. Pojam zadruga

Zadruga je, u skladu sa Zakonom o zadrugama, poseban oblik organizovanja fizičkih lica (zadrugara) u kojoj oni, poslovanjem na zadružnim principima, ostvaruju svoje ekonomske, socijalne i kulturne interese.

Zadružni principi na kojima se zasniva funkcionisanje zadruga jesu dobrovoljnost i solidarnost, demokratičnost, ekonomsko učesće, jednako prava upravljanja, samostalnost, zadružno obrazovanje i međuzadružna saradnja.

Princip dobrovoljnosti podrazumeva da su zadruga dobrovoljne i otvorene organizacije za sva lica, koja mogu da pružaju, odnosno koriste njene usluge i proizvode, kao i lica koja su voljna da prihvate odgovornost članstva u njima.

Princip demokratske kontrole od strane zadrugara predstavljen je kroz samu organizaciju zadruga kao demokratskog društva kojim upravljaju i koju kontrolišu njeni članovi, koji aktivno učestvuju u donošenju odluka i formulisanju njene poslovne i razvojne politike, kao i odgovornost izabranih predstavnika zadruga svim članovima zadruga. Svaki zadrugar ima jednako pravo glasa u upravljanju i kontroli poslovanja zadruga (princip jedan član – jedan glas).

Princip ekonomskog učesća zadrugara ogleda se u tome što zadrugari prema sopstvenim



mogućnostima obrazuju i doprinose kapitalu zadruga i ravnopravno njime upravljaju, dobit raspodeljuju za jednu ili više namena u cilju razvoja zadruga i za deobu među članovima prema doprinosu srazmernom njihovim ulozima i poslovima sa zadrugom, kao i za podršku i pomoć drugim aktivnostima odobrenim od strane članstva.

Autonomija i nezavisnost zadruga ogleđa se u samostalnosti i nezavisnosti zadruga kojim upravljaju i koju kontrolišu zadrugari. Zadruga čuva svoju samostalnost, nezavisnost, demokratsku upravu svojih članova i kada zaključuje ugovore sa drugim subjektima.

Međuzadružna saradnja ukazuje na dužnost zadruga da svojim delovanjem u saradnji sa lokalnim, regionalnim, nacionalnim i međunarodnim zadružnim organizacijama doprinose jačanju ideje zadrugarstva.

Najzastupljenije zadruga su zemljoradničke, odnosno poljoprivredne zadruga, koje vrše promet roba zadrugara, organizuju proizvodnju na gazdinstvima zadrugara, proizvode, prerađuju i prodaju poljoprivredno-prehrambene proizvode zadruga i zadrugara, snadbavaju zadrugare reprodukcijom materijalom, energijom, sredstvima za proizvodnju, delovima za poljoprivrednu mehanizaciju i drugom robom. Ova zakonska definicija u praksi je u velikom delu prevaziđena, i savremena zadruga Republici Srbiji uglavnom predstavlja servis zadrugara, preko koje zadrugari ostvaruju pojedinačne i određene zajedničke interese. Nadležnosti zadruga se određuju osnivačkim aktom i zadružnim pravilima, što utvrđuju osnivači, a kasnije i drugi članovi zadruga.

Poljoprivredne, odnosno zemljoradničke zadruga mogu biti opšte i specijalizovane (žitarske, voćarske, vinogradarske, stočarske, pčelarske, itd.).

Zavisno od ciljeva osnivanja i potrebnih sredstava za osnivanje i poslovanje, zadruga se mogu osnivati i poslovati sa udelima ili bez udela, u skladu sa ugovorom o osnivanju i zadružnim pravilima. Zadruga koje se osnivaju i posluju bez udela su zadruga koje se osnivaju sa članarinom. Udeli su određeni kao sredstva koja zadrugari obezbeđuju za osnivanje i poslovanje zadruga.

Zadruga u pravnom prometu odgovara za svoje obaveze svom svojom imovinom. Za obaveze koje se ne mogu izmiriti iz imovine zadruga, ili ukoliko zadruga nema svoju imovinu, odgovaraju zadrugari solidarno, do iznosa svog uloga u zadrugi, ukoliko ugovorom o osnivanju, odnosno zadružnim pravilima, nisu predvideli da odgovaraju većim iznosom, što nije uobičajeno.

Specifičnost za zadruga jeste što se ne može organizovati kao drugi privredni subjekt, niti se može pripojiti ili spojiti sa privrednim društvom ili drugim pravnim licem koje nije zadruga.

Takođe, zadruga može, ako je to u interesu zadrugara i ako je to utvrđeno njenim zadružnim pravilima, obavljati poslove i sa licima koja nisu zadrugari, na način i u obimu kojim se ne dovodi u pitanje ostvarivanje ciljeva zbog kojih je zadruga osnovana.

## 2.2. Zadruga u svetu

Zadruga u svetu imaju dugu istoriju i tradiciju, ali i konstantnu brojnost i značajnu ekonomsku ulogu. Ekonomski značaj zadruga i zadrugarstva u svetu i Evropi kontinuirano raste, posebno u uslovima globalnih i regionalnih ekonomsko-finansijskih kriza, kada zadruga pokazuju visok stepen otpornosti na udare tih kriza i visok procenat opstanka na tržištu, pa i širenja tržišta, rasta i razvoja. Veliki broj međunarodnih organizacija, uključujući Evropsku uniju i Ujedinjene nacije, prepoznaju rastuću ulogu zadruga. Evropska komisija vidi zadružni sektor u ključnoj ulozi zaštitnika i promotera evropskog modela socijalne ekonomije, te kao izuzetno važan činilac izgradnje i očuvanja lokalnog „društvenog (socijalnog) kapitala“ – poverenja, uzajamne pomoći i horizontalnih veza između građana i organizacija. Shodno tome, Evropska komisija ističe da nove članice EU i zemlje koje se pripremaju za ulazak u EU treba da promovišu zadruga kao ključni aspekt ekonomskog razvoja i socijalne politike. Takođe, UN, Međunarodna organizacija rada (MOR–ILO) i mnoge pojedinačne vlade država-članica EU prepoznaju zadruga kao ključni instrument za smanjenje siromaštva, odnosno ostvarenje Milenijumskih razvojnih ciljeva UN.

Značaj zadružnog organizovanja naročito su prepoznale države članice Evropske unije, koje su razvojem zadruga rešile brojne probleme, pre svega one socijalne i ekonomske prirode. Zadruga su prepoznate kao najbolji oblik brzog zapošljavanja i razvoja manje privlačnih privrednih oblasti.

## 2.3. Pojam zadrugara

Zadrugar je fizičko lice koje je član zadruga i u celosti ili delimično posluje posredstvom zadruga, odnosno koji posredstvom zadruga prodaje svoje proizvode, odnosno pruža usluge, nabavlja proizvode ili koristi usluge potrebne za obavljanje svoje delatnosti ili na drugi način neposredno učestvuje u obavljanju delatnosti radi kojih je zadruga osnovana.

Zakonski okvir u Republici Srbiji ne dozvoljava pravnim licima da budu članovi zadruga, ali ne ograničava saradnju zadruga i zadrugara sa drugim pravnim licima, pa čak ni u smislu organizovanja zajedničkog privrednog društva preko koga bi obavljali određene poslove u obostranom ili višestranom interesu zarad sticanja dobiti. Takođe, zadruga može odlukom Skupštine organizovati preduzeće (ranije korišćeni izraz za privredna društva), odnosno druge oblike udruživanja.

Fizička lica, osnivači zadruga, stiču status zadrugara osnivanjem zadruga. Status zadrugara mogu steći i druga zainteresovana fizička lica koja ispunjavaju zakonom propisane uslove za osnivače zadruga. Kao što su uslovi za sticanje statusa zadrugara za nove članove isti kao i za osnivače, tako su i njihova prava i obaveze u zadruzi izjednačena. Ovime se ostvaruju zadružni principi otvorenosti i demokratskog upravljanja zadrugom.

Status zadrugara posle osnivanja zadruga stiče se po osnovu zahteva i pristupne izjave kojom novi zadrugar prihvata prava, obaveze i odgovornosti zadrugara, a koje su utvrđene ugovorom o osnivanju, odnosno zadružnim

pravilima. Odluku o odobravanju ovog zahteva, odnosno o sticanju statusa zadrugara donosi organ zadruge određen zadružnim pravilima.

Status zadrugara prestaje istupanjem iz zadruge, isključenjem iz zadruge, smrću zadrugara ili prestankom rada zadruge. Zadrugar može da istupi iz zadruge potpisivanjem izjave o istupanju, do toga da može biti isključen odlukom drugih zadrugara zbog određenih zadružnih pravila.

## 2.4. Osnivanje zadruge

Za osnivanje poljoprivredne, odnosno zemljoradničke zadruge, potrebno je najmanje deset poljoprivrednika, odnosno zemljoradnika i drugih fizičkih lica koji imaju u svojini ili po drugom osnovu koriste zemljište, objekte ili sredstva za rad u poljoprivredi. Takođe, sličan uslov važi i za druge vrste zadruga.

Zadruga se osniva na osnivačkoj Skupštini, donošenjem osnivačkog akta, zadružnih pravila i izborom organa. Osnivački akt (Ugovor o osnivanju) i zadružna pravila čine osnovne akte zadruge i neophodno je njihovo donošenje kako bi zadruga mogla da otpočne sa radom, nakon registracije u privrednom registru.

Zadruga stiče svojstvo pravnog lica momentom registracije u Agenciji za privredne registre. Registracija je momenat osnivanja, kada društvo stiče pravnu sposobnost i mogućnost preduzimanja pravnih poslova, tj. zaključivanja ugovora. Osnivači društva usvajaju osnivački akt, kao konstitutivni akt

društva, kojim u pisanoj formi uređuju pitanja upravljanja društvom i druga pitanja u skladu sa zakonom za svaku pojedinu formu društva. Druga pitanja koja se uređuju osnivačkim aktom su sedišta i poslovno ime (firma) zadruge. Osnivačkim aktom takođe može biti određeni prvi direktor društva.

Na osnivačkoj skupštini moraju biti usvojena i zadružna pravila. Zadružna pravila sadrže odredbe o statusnim promenama i prestanku postojanja zadruge, zastupanju i predstavljanju zadruge, uslovima i načinu sticanja statusa zadrugara, uslovima i načinu prestanka statusa zadrugara, obliku i iznosu udela koje upisuju zadrugari i roku uplate udela, načinu i roku uplate, odnosno unošenja sredstava osnivača i roku za vraćanje sredstava osnivača za zadruge koje se osnivaju i posluju bez udela, odgovornosti zadrugara za obaveze zadruge, raspodeli dobiti, delu dobiti, odnosno viška prihoda nad rashodima koji se raspoređuju u obavezni rezervni fond, izboru, opozivu i delokrugu organa zadruge, načinu odlučivanja Skupštine zadruge, izboru, opozivu i pravima i obavezama predstavnika zadrugara, ako Skupštinu čine predstavnici zadrugara, kao i o drugim pitanjima značajnim za poslovanje zadruge.

## 2.5. Upravljanje zadrugom

U skladu sa principom demokratske kontrole, zadrugom upravljaju zadrugari, koji u upravljanju zadrugom imaju jednako pravo glasa po principu „jedan zadrugar – jedan glas“.

Organi zadruge su: Skupština zadruge, Upravni odbor, Nadzorni odbor i direktor za-

druge. Svi organi zadruga biraju se na period koji je određen zadružnim pravilima izuzev Skupštine zadruga, koju čine svi zadrugari i koja predstavlja najviši organ u zadrugi.

Međutim, ukoliko zadruga ima više od 100 članova, zakonodavac omogućuje izbor predstavničke skupštine u takvoj zadrugi.

## 2.6. Imovina zadruga i raspodela dobiti

Zadruga može da poseduje imovinu. Imovinu zadruga čine pravo svojine na pokretnim i nepokretnim stvarima, novčanim sredstvima i hartijama od vrednosti, kao i druga imovinska prava. Zadružna imovina se knjiži kao zadružna svojina koja predstavlja poseban oblik svojine koji je nedeljiv među članovima zadruga. Iz ovih razloga nove zadruga imaju uglavnom malu imovinu koja se obrazuje iz udela zadrugara, koji se prenose u svojinu zadruga ili članarine zadrugara. Pored udela ili članarine zadrugara, imovina zadruga se stvara i od sredstava ostvarenih radom i poslovanjem zadruga i sredstava koje je zadruga stekla na drugi način. Ukoliko zadruga poseduje svojinu, veća je mogućnost da dođe do finansijskih sredstava putem kreditnih poslova kod komercijalnih banaka i kod Fonda za razvoj Republike Srbije. U obavljanju delatnosti, zadruga koristi zadružnu svojinu, a na osnovu drugih imovinskih prava i ugovornih odnosa (npr. zajam ili zakup) može koristiti i sredstva u svojini zadrugara, kao i sredstva drugih lica. Raspolaganje imovinom je uređeno zakonom, zadružnim pravilima i osnivačkim ugovorom.

Raspodela dobiti u zadrugama je veoma specifična i odnosi se samo na onaj deo poslovanja koji je u celosti prenet na zadrugu. Deo dobiti raspoređuje se u obavezni rezervni fond, u procentu utvrđenom zadružnim pravilima. Ova odredba je na razmatranju i nije predviđena novim Nacrtom zakona o zadrugama, mada predstavlja dobru osnovu za obezbeđenje poslovanja zadruga i povećanje poverenja od strane poslovnih partnera da će zadruga moći da izvrši svoje obaveze jer poseduje rezervni fond iz koga može da pokrije gubitke i u momentu kada ne ostvari povoljan poslovni rezultat. Takođe, zadružnim pravilima se može predvideti i formiranje drugih fondova za različite namene.

Drugi deo dobiti koji se ne raspoređuje u rezervni fond ili ne upotrebi za druge namene raspodeljuje se zadrugarima u skladu sa zadružnim pravilima.

## 2.7. Zadružni savezi

Da bi kvalitetnije ostvarile svoj interes, udružile određene funkcije i prenela pojedina ovlašćenja, zadruga mogu osnivati zadružne saveze. Isto tako, zadruga mogu slobodno pristupiti već formiranim zadružnim savezima. Interes zadruga da osnivaju zadružne saveze ogleda se prvenstveno u prenošenju određenih ovlašćenja, kako bi rasteretile svoje poslovanje i udružila sredstva u savezu da bi im on pružao pomoć u unapređivanju poslovanja, zastupanju interesa pred državnim organima i organizacijama, bankarskim i drugim finansijskim organizacijama, organizovao i podsticao stručno usavršavanje, naučno-istraživačke radove i komercijalizaciju inovacija u oblasti njihovog poslovanja, itd.

## 2.8. Šta zadrugu razlikuje od klasičnih oblika privređivanja i šta su njene prednosti

Najveća razlika između zadruge i klasičnog društva sa ograničenom odgovornošću prvenstveno se ogleda u upravljanju i učestvovanju u odlučivanju. U zadruzi svi članovi ravnopravno učestvuju u odlučivanju i svi poseduju jednak glas u pravnim organima, dok u privrednom društvu glas vlasnika zavisi od veličine uloženog kapitala. Princip „jedan član – jedan glas – jednaki udeli“ u zadrugama je doveo do veće kreativnosti i jednakog tretmana svih članova, bez obzira koliki obrt ostvaruju preko zadruge. Jedina razlika između zadrugara je u zaradi koja direktno korespondira sa obimom prometa robe koju izvrše preko zadruge, a za količinu većeg prometa, ostvaruje se i srazmerno veća zarada.

Druga bitna razlika ogleda se u otvorenosti ka novom članstvu. Ukoliko lice koje izrazi želju da pristupi zadruzi ispunjava sve uslove, ono će biti primljeno u zadrugu i ravnopravno učestvovati u odlučivanju. Ipak, potrebno je naglasiti da je princip otvorenosti korigovan potrebom da postojeći zadrugari imaju mogućnost da kontrolišu prijem novih zadrugara, te o zahtevu za prijem novih zadrugara odlučuje organ određen zadružnim pravilima.

Osnivanjem zadruge, osnivači ne stiču obavezu da se zaposle u zadruzi ili da na osnovu ostvarene dobiti moraju da plate porez.

Obveznik poreza je zadruga, a svaki poljoprivrednik kao član zadruge može i dalje da nastavi da plaća poreze i doprinose preko sopstvenog poljoprivrednog gazdinstva, što je niže nego da je prijavljen preko zadruge.

Zadruga unosi povezanost između vlasnika i korisnika udruženja, i daje za to korisniku dobar pregled i kontrolu u delatnosti. Zadruga nema slobodno obračunate vlasničke udele, i oni se ne mogu prodati. Takođe, za zadrugu su ekonomske aktivnosti i ekonomski rezultati vrlo važni. Ali, glavni cilj nije ostvarivanje kapitalne dobiti, već zadovoljavanje interesa zadrugara za prodaju njihovih proizvoda, i zadovoljavanje njihovih potreba u snabdevanju repromaterijalom i pružanju drugih usluga.

Zadruga je u svakom slučaju otvoreno i slobodno člansko udruženje. Želi se reći da svi koji mogu imati interesa u delatnosti, mogu biti članovi. Ali niko se ne može prisiljavati na članstvo, ili primoravati da bude član duže nego što to želi.

## 3. Privredna društva

### 3.1. Pojam privrednog društva

Drugi oblik za organizovano udruživanje poljoprivrednika radi obavljanja privrednih delatnosti jesu privredna društva, koje Zakon o privrednim društvima određuje kao pravna lica koja obavljaju delatnost u cilju sticanja dobiti.

Cilj osnivanja privrednih društava je određen zakonom i to je obavljanje delatnosti radi sticanja dobiti. Ovako određen cilj ne znači da društvo ne može biti osnovano radi uštede troškova članova društva. Tako bi, u slučaju poljoprivrednih proizvođača, bilo moguće osnivanje društva čiji je cilj nabavka reprod materijala po jeftinijim cenama za potrebe sopstvenih članova.

Svojstvo pravnog lica se stiče momentom registracije društva u privrednom registru. Registracija je momenat osnivanja, kada društvo stiče pravnu sposobnost i mogućnost preduzimanja pravnih poslova, tj. zaključivanja ugovora. Osnivači društva usvajaju osnivački akt, kao konstitutivni akt društva, kojim, u pisanoj formi, uređuju pitanja upravljanja društvom i druga pitanja u skladu sa zakonom za svaku pojedinu formu društva.

Društva obavljaju jednu delatnost kao svoju pretežnu delatnost, koja se registruje u privrednom registru, ali pored toga ona mogu obavljati i sve druge delatnosti, bilo da su one određene osnivačkim aktom društva ili ne.

Četiri su pravne forme u kojima je moguće organizovati privredna društva i to su ortačko društvo, komanditno društvo, društvo sa ograničenom odgovornošću i akcionarsko društvo.

### 3.2. Članovi društva

Lica koja osnivaju društvo i lica koja mu naknadno pristupe zajednički se nazivaju članovi društva. Svojstvo člana se stiče registracijom u Privrednom registru.

Članovi društva mogu biti kako fizička, tako i pravna lica. Tako, članovi društva mogu biti i zadruge, što može biti od posebnog interesa za stvaranje čvršćih i privredno snažnijih oblika udruživanja poljoprivrednika. Udruživanje više zadruga u privredna društva bi mogao biti alternativan pravni okvir stvaranju „zadružnih preduzeća“ odnosno „složenih zadruga“, koje kao moderne krupne zadružne organizacije postoje u zapadnoevropskim državama.

### 3.3. Imovina i osnovni kapital društva – ulози i udeli

Da bi društvo poslovalo, ono mora posedovati određenu imovinu. Imovinu društva u smislu Zakona o privrednim društvima sačinjavaju stvari i prava u vlasništvu društva, kao i druga prava društva.

Osnovni (registrovani) kapital je novčana vrednost upisanih uloga članova društva u društvo koje je registrovano u skladu sa zakonom.

Ulog je stvar, pravo ili novac za koje član preuzima obavezu unošenja u društvo. Ulozi mogu biti novčani ili nenovčani i izražavaju se u domaćoj valuti. Nenovčani ulози mogu biti u stvarima i pravima.

Lica koja su osnivačkim aktom ili na drugi način preuzela obavezu da uplate odnosno unesu u društvo određeni ulog, odgovaraju društvu za izvršenje te obaveze i u obavezi su da naknade štetu društvu koja mu je prouzrokovana propuštanjem ili kašnjenjem izvršenja te obaveze. Ulozi se moraju uplatiti, odnosno uneti prilikom osnivanja, odnosno povećanja kapitala u roku koji je određen osnivačkim aktom, s tim da taj rok kod većine društava ne može biti duži od 5 godina.

U slučaju da član propusti da izvrši svoju obavezu unosa uloga u društvo, društvo ga može pozvati da tu obavezu ispuni u naknadnom roku koji ne može biti kraći od 30 dana od dana upućivanja poziva, pri čemu se ovaj poziv objavljuje i na internet stranici Agencije za privredne registre. Ukoliko član propusti da svoju obavezu ispuni i u naknadno stavljenom roku, društvo može da donese odluku o njegovom isključenju.

Uplaćeni, odnosno uneti ulози postaju imovina društva.

Po osnovu preuzete obaveze unosa, odnosno uplate uloga u društvo, članovi društva stiču udele, odnosno akcije u društvu.

## 3. A Društvo sa ograničenom odgovornošću (d. o. o.)

### 3.4. Pojam društva sa ograničenom odgovornošću

Najčešći oblik organizovanja privrednih društava kako u svetu, tako i kod nas, jesu društva sa ograničenom odgovornošću.

Smatramo da je ova pravna forma, pored za drugu, najadekvatniji oblik udruživanja poljoprivrednika, jer jasno određuje prava i obaveze članova, ograničava njihovu odgovornost na visinu uloga, te time izbegava opasnosti koje postoje u ortačkom i komanditnom društvu, a s druge strane, kod ovog oblika privrednih društava preovladava dispozitivan oblik uređivanja, te je daleko fleksibilnija pravna forma u odnosu na akcionarsko društvo.

Društvo sa ograničenom odgovornošću je društvo u kome jedan ili više članova društva imaju udele u osnovnom kapitalu društva, s tim da članovi društva ne odgovaraju za obaveze društva osim u slučaju primene instituta „probijanja pravne ličnosti“ u slučajevima predviđenim zakonom.

### 3.5. Kapital d. o. o.

Minimalni osnovni kapital društva sa ograničenom odgovornošću iznosi svega 100 dinara. On se može povećavati novim ulozima postojećih članova ili članova koji pristupaju društvu, pretvaranjem rezervi ili dobiti društva u osnovni kapital, pretvaranjem potraživanja prema društvu u osnovni kapital, statusnim promenama koje za posledicu imaju povećanje osnovnog kapitala, pretvaranjem dodatnih uplata u osnovni kapital.

Osnovni kapital se može i smanjiti odlukom Skupštine društva, ali ne ispod minimalnog osnovnog kapitala. Prilikom smanjenja kapitala mora se poštovati postupak zaštite poverilaca društva.

Član društva stiče udeo srazmerno visini njegovog uloga u ukupnom osnovnom kapitalu društva, pri čemu on može imati samo jedan udeo u društvu. Po osnovu udela stiču se prava određena zakonom, među kojima su najvažnija pravo glasa u Skupštini i pravo na učešće u dobiti društva.

### 3.6. Prenos udela člana

Udeli članova su prenosivi, te u toku postojanja društva može doći do promene njegovih članova.

Zakonom je propisano načelo slobode prenosa udela, kao osnovno pravilo u ovoj oblasti.

Međutim, određeno je da članovi društva imaju pravo preče kupovine udela koji je predmet prenosa trećem licu.

Takođe, zakon predviđa mogućnost da se osnivačkim aktom može predvideti da se udeo u društvu može preneti na lice koje nije član samo uz prethodnu saglasnost društva. U slučaju da društvo odbije da dâ svoju saglasnost, ono mora odrediti treće lice na koje će prenosilac udela preneti svoj udeo pod istim uslovima, u kom slučaju prenosilac udela može svoj udeo preneti samo na to treće lice.

Ako nijedan član društva koji ima pravo preče kupovine ne iskoristi to pravo u skladu sa odredbama ovog zakona i osnivačkog akta, odnosno ako Skupština ne odredi treće lice kojem će se preneti udeo, prenosilac udela može u roku od 90 dana od dana isteka roka za prihvatanje ponude zaključiti ugovor o prenosu udela sa trećim licem, pod uslovima koji ne mogu biti povoljniji od uslova iz ponude koja je dostavljena drugim članovima društva.

### 3.7. Pristupanje novih članova

Pristupanje novih članova društvu nije predviđeno kao poseban institut u zakonu te se može sprovesti ili prenosom udela, odnosno dela udela postojećih članova ili se može sprovesti putem povećavanja osnovnog kapitala.

### 3.8. Prestanak svojstva članstva

Članu društva koji je fizičko lice prestaje svojstvo člana smrću, a ako je član pravno lice brisanjem iz registra, potom istupanjem iz društva, isključenjem iz društva, prenosom



celokupnog udela, povlačenjem i poništenjem celokupnog udela. Kada nastupi neki od navedenih razloga, Privredni registar će izvršiti registraciju brisanja člana.

Član društva može istupiti iz društva u svako doba, bez navođenja razloga za istupanje, ako ne zahteva naknadu za svoj udeo.

Takođe, član društva može istupiti iz društva i iz opravdanih razloga. Opravdani razlog postoji naročito kada mu je jedan ili više ostalih članova ili društvo svojim radnjama ili propuštanjem prouzrokovalo štetu, ili je očigledno da će takva šteta prema redovnom toku stvari nastupiti, ako je u značajnoj meri onemogućen da ostvaruje svoja prava u društvu, ako mu društvo nameće nesrazmerne obaveze.

U slučaju postojanja opravdanog razloga, društvo je dužno da isplati članu koji istupa naknadu za udeo.

Istupanje se sprovodi u zakonom predviđenom postupku. Ukoliko Skupština ne da saglasnost članu da istupi, član može to pravo zahtevati pred sudom, koji je dužan da odredi pravičnu naknadu za njegov deo.

S druge strane, Skupština društva može isključiti člana, i to u slučaju neunošenja, odnosno neuplaćivanja uloga u osnovni kapital društva. Odluka o isključenju se donosi dvotrećinskom većinom pre ostalih članova društva. Ova odluka se može doneti samo u odnosu na sve članove koji nisu ispunili obavezu unosa, odnosno uplate svog uloga.

Druga mogućnost je da društvo pred sudom traži isključenje člana iz razloga određenih osnivačkim aktom, a naročito ako član društva:

- Namerno ili grubom nepažnjom prouzrokuje štetu društvu,
- Ne izvršava posebne dužnosti prema društvu propisane ovim zakonom ili osnivačkim aktom,
- Svojim radnjama ili propuštanjem, protivno osnivačkom aktu, zakonu ili dobrim poslovnim običajima sprečava ili u značajnoj meri otežava poslovanje društva.

### 3.9. Plaćanja društva članovima

Svrha postojanja privrednih društava je sticanje dobiti, pa tako društvo može na redovnim sednicama Skupštine doneti odluku o odobrenju isplate dobiti članovima društva i pri tome odrediti iznose koji se isplaćuju članovima.

Društvo ne može vršiti plaćanja članovima društva po bilo kom osnovu, ako je ukupna neto imovina društva manja od uplaćenog osnovnog kapitala. Takođe, ukupan iznos isplata članovima za poslovnu godinu ne može biti veći od dobiti na kraju godine, uvećane za neraspoređenu dobit iz prethodnih perioda i iznose rezervi predviđenih za raspodelu akcionarima, a umanjene za nepokrivene gubitke iz prethodnih perioda i iznose rezervi koje je društvo u obavezi da održava u skladu sa zakonom, ako postoje. Član društva kome je društvo izvršilo isplate suprotno ovim pravilima odgovoran je društvu za povraćaj tih isplata i društvo ga ne može osloboditi obaveze.

## 3.10. Upravljanje društvom

### 3.10.1. Modeli upravljanja

Upravljanje društvom može biti organizovano kao jednodomno ili dvodomno. U jednodomnom obliku upravljanja organi društva su Skupština i direktor/i, a u dvodomnom organi su Skupština, Nadzorni odbor i direktori društva. Osnivačkim aktom se određuje da li je upravljanje društvom jednodomno ili dvodomno.

### 3.10.2. Skupština društva

Skupštinu društva čine svi članovi društva. Svaki član ima pravo glasa u Skupštini srazmerno učešću njegovog udela u osnovnom kapitalu društva.

Sednice Skupštine mogu biti redovne i vanredne. Redovne se održavaju najmanje jednom godišnje, dok se vanredne sednice Skupštine održavaju prema potrebi. Sednice Skupštine saziva direktor, ako je upravljanje jednodomno, ili Nadzorni odbor ako je upravljanje dvodomno. Do obaveznog sazivanja vanredne Skupštine dolazi kada to u pisanom obliku zahtevaju članovi društva koji imaju ili zastupanje najmanje 20% glasova, s tim da se osnivačkim aktom može odrediti i manji procenat glasova.

Sednice se mogu održavati i korišćenjem konferencijske veze ili druge audio i vizuelne komunikacijske opreme, tako da sva lica koja učestvuju u radu sednice mogu istovremeno da komuniciraju.

Kvorum za sednicu Skupštine čini obična većina od ukupnog broja glasova članova društva, ako osnivačkim aktom nije određen veći broj glasova. Ako se sednica nije mogla održati zbog nedostatka kvoruma, ponovo se saziva sa istim predloženim dnevnim redom najranije 10 dana, a najkasnije 30 dana od dana kada je sednica trebalo da bude održana. Kvorum za održavanje ponovljene sednice čini 1/3 od ukupnog broja glasova članova društva, ako osnivačkim aktom nije određen veći broj glasova.

Skupština donosi odluke običnom većinom glasova prisutnih članova koji imaju pravo glasa po određenom pitanju, osim kada je zakonom ili osnivačkim aktom za pojedina pitanja određen veći broj glasova.

Glasanje članova Skupštine na sednici je javno.

Sednicama Skupštine dužni su da prisustvuju direktori i članovi Nadzornog odbora, ako je upravljanje društvom dvodomno, ako ih blagovremeno pozove predsednik Skupštine ili bilo ko od članova društva ili ako je tako određeno osnivačkim aktom.

### 3.10.3. Direktor(i) društva

Društvo ima jednog ili više direktora koji su zakonski zastupnici društva. Broj direktora se određuje osnivačkim aktom ili odlukom Skupštine.

Direktora imenuje Skupština, odnosno Nadzorni odbor ako je upravljanje društvom dvodomno. Prilikom osnivanja društva direktor se može imenovati osnivačkim aktom.

Skupština, odnosno Nadzorni odbor ako je upravljanje društvom dvodomno, razrešava direktora, pri čemu nisu dužni da navode razloge za razrešenje. Direktor može da da ostavku na mesto direktora, pri čemu ostavka stupa na snagu danom podnošenja.

Direktor zastupa društvo prema trećim licima u skladu sa osnivačkim aktom, odlukama Skupštine društva i uputstvima Nadzornog odbora.

Direktor vodi poslove društva u skladu sa osnivačkim aktom i odlukama Skupštine, kao i sa uputstvima Nadzornog odbora ako je upravljanje društvom dvodomno. Pravilo je da ako postoji više direktora, oni društvo zastupaju zajednički, a u slučaju da je osnivačkim aktom određeno da svaki direktor prilikom vođenja poslova društva postupa samostalno, direktor ne može preduzeti nameravanu radnju ako se tome protivi neki od preostalih direktora, ali ako je ovlašćen da u tom pogledu zahteva uputstvo Skupštine društva, odnosno Nadzornog odbora ako je upravljanje društvom dvodomno.

Osnivačkim aktom se mogu predvideti različiti oblici ograničenja ovlašćenja direktora, ali prema trećim licima pravno dejstvo ima samo ograničenje sa potpisom drugog direktora (odnosno zajedničko upravljanje), koje je registrovano u Privrednom registru.

### 3.10.4. Nadzorni odbor

Ako je upravljanje društvom dvodomno, društvo ima i Nadzorni odbor koji nadzire rad direktora.

Predsednika i članove Nadzornog odbora bira Skupština.

Nadzorni odbor određuje poslovnu strategiju društva, bira i razrešava direktore, nadzire njihov rad, vrši nadzor nad zakonitošću poslovanja društva i vrši druge poslove određene zakonom i osnivačkim aktom.

Nadzorni odbor daje prethodnu saglasnost za sticanje, otuđenje i opterećenje udela koje društvo poseduje u drugim pravnim licima, sticanje i otuđenje nepokretnosti kao i uzimanje kredita, odnosno uzimanje i davanje zajmova, davanje jemstava, garancija i obezbeđenja obaveza trećih lica.

## 3.11. Prednosti d. o. o. kao oblika udruživanja

Prednost udruživanja poljoprivrednika u društva sa ograničenom odgovornošću jeste jasno određena granica odgovornosti članova društva. Oni odgovaraju za obaveze društva do visine svog uloga u društvo.

Druga prednost su jasno određene nadležnosti organa upravljanja, te sistem raspodele dobiti društva. Član ima pravo glasa u Skupštini srazmerno visini svog udela. Takođe, raspodela dobiti se vrši prema istom principu. Upravo zbog toga, društvo sa ograničenom odgovornošću bi mogla biti pravna forma za udruživanje poljoprivrednika nejednake privredne snage, koji bi želeli da izbegnu sistem jedan član – jedan glas koji postoji u zadružnom obliku organizovanja.

Kako društvo sa ograničenom odgovornošću može biti osnovano i od strane jednog lica, to ono može biti oblik organizovanja poljoprivrednika i u slučaju kada ih ima manje od 10 (što je minimalan broj prilikom osnivanja zadruga).

Posebna prednost, koja trenutno postoji u Srbiji, ogleda se i u tome što se izborom ove forme izbegava zastarelost i dualitet propisa koji uređuju zadruge.

Takođe, d. o. o. bi mogao biti odlična forma za vertikalno udruživanje poljoprivrednika sa prerađivačkim preduzećima, a pored toga i poseban oblik udruživanja više zadruga u jedno društvo. Kao eventualni nedostatak ove pravne forme u odnosu na zadruge, koji proizlazi iz pravnog okvira, jesu formalne procedure koje se moraju ispuniti prilikom pristupanja novih članova, prenosa udela, istupanja i isključenja članova, što može usporavati razvoj novih organizacija poljoprivrednika koje imaju ambiciju da se šire prijemom novih članova.

## 4. Udruženja

### 4.1. Pojam udruženja

Poseban oblik udruživanja više lica, koji je prilično rasprostranjen u Srbiji, jesu udruženja. Ipak treba imati u vidu da najveći broj udruženja poljoprivrednika predstavljaju mlada, a često i neaktivna udruženja, koja ne ispunjavaju osnovne ciljeve svog postojanja. Pravni položaj udruženja uređen je Zakon o udruženjima.

Osnovna razlika između udruženja i do sada opisanih privrednih subjekata je u tome da su udruženja neprofitne (nedobitne) organizacije. Udruženja se ne formiraju radi ostvarivanja dobiti obavljanjem privredne delatnosti, već radi ostvarivanja drugih vrsta zajedničkih interesa, poput unapređenja infrastrukture lokalne zajednice ili zaštite prava određene grupe lica. Dobar primer cilja zbog kojeg bi se moglo osnovati udruženje poljoprivrednika je unapređenje sistema za navodnjavanje, protivgradne zaštite, zaštite autohtonih rasa životinja ili vrsta voća. Takođe, dobri primeri udruženja u ovoj oblasti su udruženja koja za cilj imaju stvaranje brenda proizvoda karakterističnog za određenu oblast.

Zakon određuje udruženje kao dobrovoljnu i nevladinu nedobitnu organizaciju zasnovanu na slobodi udruživanja više fizičkih ili pravnih lica, osnovanu radi ostvarivanja i unapređenja određenog zajedničkog ili opšteg cilja ili interesa, koji nisu zabranjeni Ustavom ili zakonom.

Udruženje se može osnovati sa najmanje tri osnivača. Osnivači mogu biti sva poslovno sposobna fizička ili pravna lica.

## 4.2. Upravljanje udruženjem

Članovi upravljaju udruženjem neposredno ili preko svojih izabranih predstavnika u organima upravljanja.

Skupština je najviši organ udruženja, a čine je svi članovi udruženja.

Udruženje ima jedno ili više lica ovlašćenih za zastupanje udruženja, izabranih, odnosno imenovanih na način utvrđen statutom. Za zastupnika može biti određeno poslovno sposobno fizičko lice koje ima prebivalište ili boravište na teritoriji Srbije.

## 4.3. Imovina udruženja

Udruženje može sticati imovinu od članarine, dobrovoljnih priloga, donacija i poklona, koji mogu biti u novcu ili u naturi, finansijskih subvencija, ostavina, kamata na uloge, zakupnine, dividendi i na drugi zakonom dozvoljeni način.

Udruženje može da vrši one aktivnosti kojima se ostvaruju ciljevi utvrđeni njegovim statutom. Udruženje može neposredno da obavlja i privrednu ili drugu delatnost kojom se stiče dobit u skladu sa zakonom kojim se uređuje klasifikacija delatnosti, pod uslovima da je delatnost u vezi sa njegovim statutarnim ciljevima; da je delatnost predviđena statutom i da je delatnost manjeg obima, odnosno da

se obavlja u obimu potrebnom za ostvarivanje ciljeva udruženja.

Delatnost se upisuje u Registar, i udruženje može da otpočne sa obavljanjem delatnosti tek nakon upisa u registar. Ključna razlika u odnosu na obavljanje delatnosti privrednih subjekata je da udruženja nemaju pravo da ostvarenu dobit od privredne ili druge delatnosti raspodeljuju svojim osnivačima, članovima, članovima organa društva, direktorima, zaposlenima ili sa licima povezanim sa njima.

Posebnost udruženja je i u tome da radi ostvarivanja svojih ciljeva mogu da koriste javna sredstva dobijena učestvovanjem na javnim konkursima. Zakonom je predviđeno da se sredstva za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa koje realizuju udruženja, a koji su od javnog interesa, obezbeđuju u budžetu Republike Srbije.

## 4.4. Prednosti udruženja

Udruženja su neprofitne organizacije. Kao takve, one mogu biti forma kroz koju bi, udružujući se, poljoprivrednici mogli jasnije da izraze i ostvare svoje interese, kao i da utiču na unapređenje života na selu. Udruženja mogu postojati uporedo sa drugim oblicima udruživanja poljoprivrednika, ali pri tom ne treba gubiti iz vida da udruženja nisu alternativa zadrugarstvu ili osnivanju privrednih društva, te da se u ovoj formi ne mogu obavljati delatnosti, osim u zakonom usko određenim izuzecima.

## 5. Preporuke za podsticanje udruživanja u poljoprivredi

U procesu evropskih integracija Republika Srbija je u obavezi da kontinuirano usklađuje svoj pravni okvir sa pravnim okvirom EU, sve do momenta pristupanja, kada će biti u obavezi da u potpunosti uskladi svoju regulativu.

Propisi kojima se uređuje privredno udruživanje, odnosno obavljanje bilo koje poslovne delatnosti, pa i poljoprivredne, obuhvaćeni su u Pregovaračkom poglavlju 6, ali se prožimaju i kroz druga pregovaračka poglavlja.

Kada govorimo o udruživanju u poljoprivredi, prvenstveno mislimo na udruživanje poljoprivrednih proizvođača, a samim tim i individualnih poljoprivrednih gazdinstava u zadruge i obavljanje određenih poslova preko ovog oblika organizovanja. Zadruge imaju veliki potencijal za održivi privredni i društveni razvoj u zajednici po principu „odozdo–naviše“. Imajući u vidu širok spektar međunarodnih i domaćih iskustava, utvrđuje se da pravna forma zadruga ima različite privredne, odnosno ekonomske i društvene prednosti u odnosu na druge oblike poslovanja, i to:

- potencijal za stvaranje sigurnijih i održivih poslova;
- demokratski model uprave;
- ponuda usluga boljeg kvaliteta, odnosno usluga koje su potrebne zajednici, koje privatni korporativni sektor ne pruža zbog malog profita, pogotovo u oblasti zdrav-

stvene zaštite, socijalne zaštite, rekreacije, seoskog turizma i pružanja osnovnih dobara i usluga (npr. prodavnice na udaljenim mestima);

- potencijal za oživljavanje poljoprivrede, ruralni i regionalni razvoj, posebno uspostavljanjem neposredne veze između poljoprivrednog proizvođača i tržišta koja može da ostvari veću dodatnu vrednost osnovnim proizvođačima, uveća prihode i poveća sigurnost poljoprivrednika, što sve vodi većem ulaganju u poljoprivredu i smanjenju migracija iz sela u gradove, iz nerazvijenih i manje razvijenih u razvijene regione, a što dalje utiče i na popravljavanje demografske slike;
- potencijal za smanjenje nivoa neformalne („sive“) ekonomije, posebno u tradicionalno vrlo neformalnom poljoprivrednom sektoru;
- potencijal za akumulaciju društvenog kapitala i solidarnosti, društvenu reintegraciju ugroženih grupa, promociju socijalne pravde i ravnopravnosti u lokalnoj zajednici i društvu;
- podsticanje zdrave konkurencije u privrednim granama, posebno poljoprivredi u kojima su (u našim uslovima i okolnostima) tradicionalno zastupljeni monopolski, duopolski i oligopolski položaji, odnosno dominantni položaji velikih privrednih društava;
- veliki značaj za lokalni ekonomski razvoj;
- pozitivni ekološki efekti.

U sklopu prednosti zadruga, ovde je potrebno istaći i veoma značajnu otpornost i tzv. elastičnost zadruga na udarce globalne ekonomske i finansijske krize.

Zbog toga je potrebno da država obezbedi uslove za razvoj zadrugarstva kroz različite oblike svog delovanja.

Razvoj sela je moguć ako postoje subjekti u selu koji mogu da nose ruralni razvoj. Naime, zadruge su u ranijem periodu pokazale da mogu uspešno da obavljaju svoju društvenu funkciju u selima, kao što je: izgradnja lokalnih puteva, uvođenje struje u sela, poboljšanje zdravstvene zaštite seoskog stanovništva, organizacija kulturno-zabavnog života, izgradnja igrališta za decu, okupljanje omladine u seoskim sredinama, itd., a pre svega, da zapošljavanjem mladih visokostručnih kadrova (posebno inženjera) obezbede kritičnu intelektualnu masu za brži transfer tehnologije u poljoprivrednu proizvodnju i uticaj na razvoj kulture, prosvete, seoskog turizma i drugih oblika života u selu. Zadruge imaju kapacitet i potencijal u pogledu zaustavljanja pada poljoprivredne proizvodnje.

Da bi se svi navedeni benefiti udruživanja poljoprivrednih proizvođača postigli u većoj meri nego što bi to bilo moguće u trenutnim uslovima, potrebno je da se modernizuje pravni okvir za poslovanje zadruga i da se donese nov Zakon o zadrugama kojim bi se zadruge učinile konkurentnijim na tržištu.

Nov zakon bi trebalo da zadruge uredi na moderniji način, da smanji uslove od 10 potrebnih zadrugara za osnivanje zadruge, omogući pravnom licu da postane član zadruge, smanji broj organa potrebnih za funkcionisanje zadruge, uvede mogućnost unosa uloga različite vrednosti, ukine obavezni rezervni fond kako bi se oslobodila sredstva

za ulaganja i omogući formiranje složenih zadruga.

Takođe, prilikom donošenja novog zakona potrebno je imati u vidu dve dodatne stvari o kojima bi trebalo odlučiti nakon sadržajne javne rasprave.

Prva je uvođenje instituta obaveznog članstva u „opštem zadržnom savezu“ osnovanom za teritoriju cele države. Ukoliko tako nešto i ne bi bilo ostvarivo, država mora da omogući razvoj „zadržnih preduzeća“, koje bi sabrale potencijal pojedinačnih zadruga na jednom mestu.

Druga bi bila reformisanje instituta raspodele dobiti u zadrugama. Rečeno je da manje od petine zadrugara trenutno učestvuje u raspodeli dobiti, što je dovoljan pokazatelj da ovaj institut nema adekvatnu primenu u praksi. Takođe, princip raspodele dobiti prema obimu poslovanja preko zadruge odvrća eventualne investicije u zadržnu imovinu, što s druge strane ostavlja zadruge bez većih sredstava i onemogućava njihov rast. S tim u vezi, potrebno je barem dozvoliti mogućnost zadrugarima da odaberu sistem raspodele dobiti prema obimu poslovanja ili prema veličini uloga u zadrugu.

Ministarstvo privrede, kao pravni sledbenik svih prethodnih ministarstava koja od 2005. godine pripremaju Nacrt zakona o zadrugama, predvidelo je Programom rada Vlade, usvajanje ovog zakona do kraja 2015. godine. Ujedno je i Strategijom za podršku razvoju MSPP i konkurentnosti za period od 2015. do 2020. godine i Akcionim planom za sprovođenje ove strategije predviđeno

donošenje novog Zakona o zadrugama do kraja 2015. godine.

Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine već je predvidelo subvencije za zadruge, ali bi po donošenju novog Zakona o zadrugama, moglo da razmotri i dodatne mere za podršku udruživanju poljoprivrednika u zadruge.

Sistem subvencija u Srbiji unekoliko je prevaziđen, pa bi u sklopu njegove celokupne reforme, posebnu pažnju trebalo posvetiti tome kako da subvencije pogoduju udruživanju poljoprivrednika. U tome i država ima svoj interes, jer bi udruživanje posledično dovelo do ostvarenja krajnjeg cilja – povećanja poljoprivredne proizvodnje.

Država bi trebalo da predvidi mere za podršku udruživanju poljoprivrednih proizvođača, unapredi poslovno okruženje za takva udruženja i omogući lakši pristup finansijama, odnosno postojećem sistemu kreditiranja, ali i da se razviju alternativni načini finansiranja, poput kreditnih unija, fondova preduzetnog kapitala, mikrofinansijske institucije i štedno-kreditne zadruge.

Razvoj finansijskih institucija, bilo to štedno-kreditne zadruge ili kreditne unije, u kojima bi poljoprivrednici mogli da dobijaju novčana sredstva „na reč“ i gde bi otpлата kredita bila usklađena sa tipom proizvodnje kao što je poljoprivredna, od ključnog je značaja za održivi razvoj poljoprivrednih udruženja, naročito u početnoj fazi njihovog bitisanja, kada im je pristup standardnim bankarskim kreditima gotovo onemogućen.

S obzirom da su mere podrške poljoprivrednoj proizvodnji uključene u IPARD program (Instrument pretpristupne pomoći za ruralni razvoj) koji je odobren od strane Evropske komisije, potrebno je uspostaviti operativne strukture u Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine, kako bi se sa korišćenjem ovih sredstava otpočelo blagovremeno. Međutim, u periodu dok ovaj program ne bude dostupan domaćim poljoprivrednim proizvođačima, neophodno je proizvođače na pravi način uputiti na buduće mere i pružiti im sve neophodne informacije i pomoć za podnošenje prijave. Kako je početak primene IPARD programa predviđen za sledeću godinu, država bi morala da preduzme aktivniju ulogu u upoznavanju poljoprivrednika sa istim, kako bi se ova sredstva mogla iskoristiti.

Neophodno je unaprediti rad savetodavnih službi Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine i povećati broj poljoprivrednih savetodavaca koji poseduju znanja u oblasti zadruga, kako bi pomogli individualnim poljoprivrednim proizvođačima prilikom osnivanja i prvih godina poslovanja zadruga. S druge strane, smatramo da ova pomoć ne bi trebalo da se ogleda u upravljanju zadrugama na dnevnom nivou od strane poljoprivrednih savetodavaca, već da to treba prepustiti samim zadrugarima. Savetodavci treba da budu upoznati sa propisima, mogućnostima daljeg udruživanja, izvorima finansiranja, sa radom državnih i lokalnih institucija, i uvek dostupni da odgovore na pitanja zadrugara.

Jedno od najznačajnijih pitanja jeste pitanje podizanja svesti poljoprivrednih proizvođača o potrebi unapređenja njihove konkurentno-



sti, koju je moguće unaprediti udruživanjem i potrebom za odvajanjem određenog procenata dobiti, kako bi se finansirale zajedničke aktivnosti koje su prenete na zadrugu, kao njihov servis za lakši pristup tržištu i unapređenju proizvodnje. Takođe je potrebno predvideti mere za podizanje svesti o potrebi za saradnjom sa naučnom zajednicom kako bi se unapredila proizvodnja i povećala inovativnost, a time i vrednost proizvoda, što se jednostavnije postiže kroz zadrugu.

## 6. Zaključak

S obzirom da su u velikom delu poljoprivredni proizvođači u Republici Srbiji, nekonkurentni poljoprivrednim proizvođačima u EU, i da su poljoprivredna gazdinstva u najvećoj meri usitnjena i nedovoljno jaka da izdrže konkurenciju na tržištu, potrebno je da se dosadašnja neorganizovana poljoprivredna proizvodnja usmeri na udruživanje i zajedničko planiranje kako bi se dobilo na obimu i kvalitetu prinosa koji bi se lakše plasirao na tržište preko organizovanih udruženja-zadruga. Da bi se ovo postiglo, potrebno je u narednom periodu aktivnije učestvovati državnih institucija i nevladinog sektora kako bi se podržala svaka ozbiljnija inicijativa udruženih poljoprivrednih proizvođača.

Udruživanje u zadrugu nosi dodatni benefit za stanovništvo u ruralnim područjima jer ne zahteva jasno diferenciranje, odnosno uslovljenost da se svi članovi bave proizvodnjom istih poljoprivrednih proizvoda ili bavljenjem sličnom delatnošću. Zadruga omogućava i povezivanje lanaca proizvodnje i snabdevanja, koji se najbolje ogledaju kroz razvoj seoskog turizma, kao sekundarne delatnosti u odnosu na primarnu poljoprivrednu proizvodnju. Članovi zadruga mogu pružati turističke usluge u oblasti seoskog turizma, a tim uslugama daju dodatnu vrednost služeći domaće poljoprivredne proizvode iz iste sredine, kao i proizvode domaće radinosti.

U procesu pregovora o članstvu u EU, neophodno je usaglašavanje domaćih propisa, ali i stalno praćenje i osluškivanje potreba poljoprivrednih proizvođača kako bi njihove

potrebe bile na odgovarajući način prenete i uključene u izradu strateških dokumenata koji se odnose na poljoprivrednu proizvodnju i razvoj, kao i zaštićene od potresa koje liberalizacija tržišta može da izazove. Ova zaštita se postiže harmonizacijom praćenja i planiranja i na taj način blagovremenim predviđanjem izazova koji se mogu pojaviti.

Na taj način, država bi imala aktivnu ulogu u rešavanju ogromnih problema u kojima se nalazi poljoprivreda Srbije, koja je i pored toga privredna grana sa najvećim neto izvozom. Kada bi se ostvarili svi ili barem deo potencijala koje poljoprivreda Srbije ima, za kratko vreme bi se ovaj izvozni saldo mogao dodatno popraviti. To bi moglo još više da utiče na jačanje prehrambene industrije, kao i privlačenje investitora u ovoj oblasti, te država mora i treba da preduzme sve neophodne korake u ovom pravcu.

Sednica Radne grupe koja se bavi poglavljima 11, 12 i 13 održana je u Arilju, u sredu, 10. juna 2015. godine u saradnji sa Nacionalnim društvom za voćarsku proizvodnju „Naše voće Srbija“. Sednica je bila posvećena korišćenju procesa pregovora sa Evropskom unijom kao mehanizma za podsticanje udruživanja u poljoprivredi.

### USVOJENE PREPORUKE:

- Potrebno je definisati program ministarstava poljoprivrede u cilju podrške i promocije svih mogućih formi udruživanja poljoprivrednih proizvođača i izgradnje njihovih kapaciteta kako bi mogli da se blagovremeno pripreme za trenutak pri-

stupanja Srbije Evropskoj uniji. U okviru ovog programa bi bilo od ključne važnosti podržati, kroz finansijsku i tehničku pomoć, novoosnovane zadruge i ostale forme udruživanja (udruženja, klasteri, itd.) koje su samoinicijativno pokrenuli domaći poljoprivredni proizvođači kao primere dobre prakse na koje bi trebalo da se ugledaju i ostali poljoprivredni proizvođači.

- Neophodno je da Vlada Republike Srbije i resorno ministarstvo poljoprivrede preduzmu sve aktivnosti u cilju rehabilitacije zadrugarstva u Srbiji. Aktivnosti državnih organa u procesu rehabilitacije zadrugarstva u Srbiji treba da budu usmerene na izgradnju moderno organizovanog zadrugarstva, integralnog u poslovnom smislu, autonomnog i stimulativnog za same vlasnike poljoprivrednih gazdinstava koji kroz zadruge mogu da ostvaruju svoje proizvodne, poslovne i druge interese. Aktivnosti državnih organa u ovoj oblasti treba da se prevashodno odnose na uređenje zakonodavnog okvira, poreski tretman i dostupnost izvora finansiranja zadruga u Srbiji.
- U cilju reforme zakonodavnog okvira za uspešno funkcionisanje zadruga potrebno je hitno usvajanje novog Zakona o zadrugama. Postojeći Zakon o zadrugama čini zadruge neatraktivnim vidom udruživanja, ne podstiče njihov razvoj, što u krajnjoj instanci utiče na nisku motivisanost za pristup većeg broja članova. Novi zakon o Zadrugama treba da postavi osnovu združnom poslovnom povezivanju u autonomne sisteme združnih saveza sa primenom

zadružnih principa u čitavom poslovnom procesu. Takođe, novi zakon bi trebalo da redefiniše uslove za osnivanje zadruga i da smanji broj potrebnih zadrugara za osnivanje zadruga, omogući pravnom licu da postane član zadruga, smanji broj organa potrebnih za funkcionisanje zadruga, uvede mogućnost unosa uloga različite vrednosti, ukine obavezni rezervni fond kako bi se oslobodila sredstva za ulaganja i omogući formiranje složenih zadruga. Takođe, prilikom donošenja novog zakona potrebno je razmotriti reformisanje instituta raspodele dobiti u zadrugama, kao i uvođenje instituta obaveznog članstva u „opštem zadružnom savezu“ osnovanom za teritoriju cele države ili da se omogući razvoj „zadružnih preduzeća“, koje bi sabrale potencijal pojedinačnih zadruga na jednom mestu.

- Neophodno je stvoriti uslove za postojanje specijalizovanih poljoprivrednih zadruga, mogućnost osnivanja štedno-kreditnih zadruga kao i potrošačkih zadruga, jer nepostojanje ovih vidova zadrugarstva značajno ometa razvitak zadruga u Srbiji koje su prinuđene da kredite traže kod banaka, a da svoje proizvode plasiraju preko velikih preduzeća, što značajno umanjuje profit poljoprivrednim proizvođačima.
- U cilju finansijske podrške razvoju udruživanja poljoprivrednih proizvođača potrebno je da Vlada i resorna ministarstva poljoprivrede, privrede i finansija razviju podsticajne finansijske mehanizme za udruživanje poljoprivrednih proizvođača (subvencije, povoljni krediti, podsticajna

poreska politika, i sl.), a posebno individualnim poljoprivrednim proizvođačima omogućiti pristup sredstvima Fonda za razvoj;

- Neophodno je unaprediti rad savetodavnih službi Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine po pitanju pružanja pomoći poljoprivrednim proizvođačima prilikom osnivanja i prvih godina poslovanja zadruga. Pomoć savetodavaca bi trebalo da se ogleda u pružanju informacija o značaju i mogućnostima udruživanja poljoprivrednih proizvođača, propisima, izvorima finansiranja, kao i informisanja o radu državnih i lokalnih institucija od značaja za funkcionisanje zadruga.



NACIONALNI KONVENT O EVROPSKOJ UNIJI  
Radna Grupa 7 – Poljoprivreda, ruralni razvoj, Bezbednost  
hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, Ribarstvo

# » PREPORUKE ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U OBLASTI BEZBEDNOSTI HRANE, VETERINARSKIH I FITOSANITARNIH POLITIKA

Autorke: Veselina Radanov Pelagić (Fondacija za razvoj domaćinstva),  
Nataša Vukmirović (*Link plus*), Stela Strsoglavec (Centar za obrazovanje  
odraslih *Educa humana*)

Beograd, 4. decembar 2015. godine





# DEO I – BEZBEDNOST HRANE

Dr Veselina Radanov Pelagić  
(Fondacija za razvoj domaćinstva)

## 1. Uvod

Bezbednost hrane predstavlja veoma važnu oblast politike u Evropskoj uniji. Od samog nastanka EU, nekadašnje Evropske zajednice (EZ), zajednička poljoprivredna politika bila je jedna od najvažnijih oblasti politike koja je imala veliki deo u budžetu EU, i danas iznosi 40 odsto. Ciljevi zajedničke poljoprivredne politike vremenom su uznapredovali. Ova politika dugo je podržavala ruralnu privredu, koja danas obezbeđuje održivu poljoprivrednu proizvodnju. Danas poljoprivreda EU nastoji da potrošačima obezbedi visoke standarde bezbednosti hrane, te da poreskim obveznicima odgovori na zahteve za standardima i u pogledu zaštite životne sredine, zaštite zdravlja i odgovornosti. Zajednička poljoprivredna politika uključuje širok set instrumenata i standarda o bezbednosti hrane. EU posebno vodi računa o tome da primenom svojih standarda hrane s tržišta ne isključi tradicionalnu hranu, da ne obeshrabri inovacije i ne naruši kvalitet. Poznavanje politike o bezbednosti hrane u EU važno je za Srbiju, jer tokom priprema za pristupanje EU, Srbija mora da uspostavi i da ispuni osnovni cilj, a to je usklađivanje svih zakona koji se odnose na lanac u proizvodnji hrane u svim zemljama članicama EU.

Postojeće razlike koje obuhvataju poglavlje 12, a odnose se na bezbednost hrane između zakonodavstva države Srbije i pravnih tekovina EU (*acquis communautaire*) biće predstavljene u izveštaju sa skrininga. Izveštaj još uvek nije objavljen, ali se očekuju detaljnije preporuke u vezi sa stepenom

usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti. U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije (10. 11. 2015) stoji da je Srbija umereno pripremljena u oblasti bezbednosti hrane. Brojni su propisi poglavlja 12 koji se odnose na bezbednost hrane i obuhvataju stavljanje na tržište hrane i hrane za životinje, sporedne proizvode životinjskog porekla i genetički modifikovane organizme.

## 2. Razvoj sistema bezbednosti hrane u EU

U Evropskoj uniji sistem bezbednosti hrane i hrane za životinje zasnovan je na nekoliko načela, i to: odgovornosti proizvođača, sledljivosti hrane (sposobnost da se komponente hrane i hrane za životinje, prehrambeni proizvodi i hrana za životinje prate kroz sve faze u lancu). Zaštita zdravlja životinja i indirektno ljudi politika je koja je upućena na primenu sistema analize rizika i primenu jasno usmerenih mera, kao i primenu načela predostrožnosti kada je to neophodno da se obezbedi visok nivo zaštite potrošača u EU. Predostrožnost postoji i u slučaju postojanja rizika koji još uvek nije naučno razjašnjen. Generalno, Zakon o hrani obezbeđuje visok nivo zaštite zdravlja ljudi i interesa potrošača, obezbeđujući sigurno i bezbedno unutrašnje tržište EU kad su u pitanju hrana i hrana za životinje. EU takođe doprinosi razvoju međunarodnih tehničkih standarda za hranu i hranu za životinje.

Integralnom pristupu konceptu bezbednosti hrane pod nazivom „od farme do trpeze“ (*from farm to fork* ili *from stable to table*) prethodilo je više skandala (skandal sa dioksinom u Belgiji, bolest ludih krava, salmonela, listerija, GMO, goveda tretirana hormonima) u EU, pa je u skladu sa tim i napravljeno više dokumenata i formirano nekoliko institucija:



- 1997 – Zelena knjiga (*Green Paper*);
- Osnivanje Kancelarije za hranu i veterinarstvo (*Food and Veterinary Office – FVO*);
- 2000 – Bela knjiga (*White Paper*) – Procena rizika i komunikacija rizika;
- Novi Zakon o hrani – Regulation (EC) No. 178/2002;
- Osnivanje Evropske agencije za bezbednost hrane (EFSA).

Novi pristup u oblasti bezbednosti hrane datira još od 1987. To je koncept „zaštite potrošača”, odnosno politika zaštite potrošača, kojoj je cilj visoka zaštita zdravlja ljudi. To je razlog za nastajanje više „horizontalnih” zakona i više pojednostavljenih zakonskih procedura u pet okvirnih direktiva:

- aditivi,
- hrana za posebnu namenu,
- materijali koji dolaze u kontakt sa hranom,
- zvanična kontrola prehrambenih proizvoda,
- direktive specifičnih proizvodnji.

Deo zakonodavstva koji se odnosi na higijenu hrane razvijen je kao deo kontrole životinja u proizvodnji na farmama i neki to često nazivaju „veterinarski zakon“.

Glavni propisi EU u oblasti hrane, koji mogu promeniti poslovanje u celom lancu proizvodnje hrane i krajnjem proizvodu bezbednom po zdravlje potrošača su opšti Zakon o bezbednosti hrane (Regulation (EC) No178/2002), propisi koji se odnose na higijenu (Regulation (EC) No 852/2004, Regulation (EC) No 853/2004, Regulation (EC) No 854/2004), mikrobiološke kriterijume (Regulation (EC) No 2073/2005), direktive (adi-

tivi, kontaminanti, pesticidi, opšte direktive o deklarisanju, etikete, nutritivne vrednosti i zdravstvene tvrdnje, označavanje i marketinški standardi, direktive specifičnih proizvoda: med, živina, jaja, organska hrana, sveže voće i povrće i drugo). U Srbiji je to obuhvaćeno Zakonom o bezbednosti hrane.

U EU Zakon o bezbednosti hrane (Regulation (EC) No178/2002) ima cilj da zaštiti potrošače, odnosno bezbednu hranu za ljude i životinje, na najvišem nivou. Uredba (EC) 178/2002 koja propisuje opšta načela i zahteve Zakona o hrani (*General Food Law Regulation*) postavlja sveobuhvatno i koherentno okvir zakonodavstva za hranu i hranu za životinje, kako na nacionalnom nivou, tako i na nivou Unije. U tu svrhu, kroz Uredbu postavlja opšte principe, uslove i procedure koje podržavaju donošenje odluka u pitanjima hrane i hrane za životinje, koje pokrivaju sve faze hrane i hrane za proizvodnju i distribuciju hrane, sve do potrošača – kao i odgovarajućim nadzorom koji sprovode nadležni organi. Ovim načelima se obezbeđuje visok nivo zaštite životinja i zdravlja ljudi, kao jednog od osnovnih ciljeva politika EU. Obezbeđivanje efikasnog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta u EU moguće je ukoliko su standardi bezbednosti hrane i hrane za životinje ujednačeni i ako se dosledno primenjeni na celoj teritoriji EU.

Takođe se ovim Zakonom propisuje funkcionisanje Evropske agencije za bezbednost hrane koja je odgovorna za naučna saopštenja i podršku u svim naučnim oblastima koja utiču na bezbednost hrane. Ovo je nezavisna institucija, koja daje informacije

o svim pitanjima u ovoj oblasti i obezbeđuje da javnost bude informisana. EFSA je otvorena za zemlje EU i druge zemlje koje primenjuju Zakon o bezbednosti hrane.

Osim toga, Zakon o hrani uspostavlja glavne procedure i instrumente za upravljanje vanrednim situacijama i krizama, kao i Brzi sistem obaveštavanja, *Rapid Alert System for Food and Feed – RASFF*. U ovaj sistem su uključene zemlje EU, Komisija i EFSA. On omogućava razmenu informacija u vezi sa merama usmerenim na ograničavanje stavljanja u promet ili povlačenja hrane i hrane za životinje iz prometa, zatim preduzete akcije i odbacivanje partije ili pošiljke hrane ili hrane za životinje. U slučaju opasnosti u vezi sa hranom informacije se šire unutar mreže brzog upozorenja i moraju biti dostupne javnosti.

Zbog sveobuhvatnih dokumenata vezanih za nacionalna dokumenta zemalja članica EU i zemalja koje izvoze u EU, značajna je i Regulativa 882/2004 (EC). Ovaj dokument EU Parlamenta i Saveta pokriva zakonodavstvo koje je sastav higijenskog paketa i instruiše zvanične kontrole hrane i hrane za životinje. Ona integriše kontrole u svim fazama proizvodnje i u svim sektorima. Takođe definiše zadatke EU u pogledu organizacije ovih kontrola i pravila koja se moraju poštovati od strane nacionalnih organa nadležnih za sprovođenje službene kontrole, uključujući i mere prinude usvojene u slučaju nepridržavanja zakona EU zajednice.

Ovom regulativom obuhvaćene su i zemlje koje nisu članice EU, tako da ovaj dokument predstavlja važan propis i za Srbiju. Njegov značaj je još izraženiji u periodu pridruživanja i nakon otvaranja prvog poglavlja, jer je to put da se uredi upravni sistem u oblasti bezbednosti hrane i hrane za životinje u Srbiji. Ova uredba u delu kontrole zemalja koje nisu članice EU dopunjuje odredbe propisane u Direktivi 97/78 (EC) o kontroli porekla hrane i hrane za životinje. Ona uvodi sledeće principe za hranu i hranu biljnog porekla:

- Redovne zvanične kontrole, od strane država članica, hrane i hrane biljnog porekla uvezene u EU. Ove kontrole se mogu odvijati u bilo kom trenutku u distribuciji robe, pre puštanja u slobodan promet ili kasnije (u prostorijama uvoznika, tokom obrade ili na mestu maloprodaje).
- Na bilo koji način mora postojati bliska saradnja između carinskih službi i nadležnog organa na nivou EU. Lista rizične hrane mora biti uspostavljena i ažurirana. Takva hrana mora biti postavljena na posebno određeno i opremljeno inspeksijsko mesto za obavljanje potrebnih provera.
- Mogućnost obavljanja službenih kontrola na hrani i hrani poreklom iz zemalja nečlanica EU koje ulaze u slobodne zone i slobodna skladišta, ili u tranzitu, carinsko skladištenje, unutrašnja obrada, prerada pod carinskom kontrolom ili privremeni uvoz.
- Mogućnost obavljanja službenih kontrola hrane i hrane poreklom iz zemalja nečlanica EU koje ulaze u slobodne zone i slobodna skladišta, ili u tranzitu, carinsko skladištenje, unutrašnja obrada, prerada pod carinskom kontrolom ili privremeni uvoz.

Uredbom je predviđena i sertifikacija. Ona obuhvata postupak određivanja uslova u kojima se odobrava.

Referentne laboratorije u EU su uspostavljene i nalaze se u Aneksu zakonodavnog dokumenta. Ove laboratorije imaju pravo na finansijsku pomoć EU. Odgovorne su za:

- Obezbeđivanje nacionalne referentne laboratorije sa detaljima analitičkih metoda,
- Organizovanje uporednog testiranja, koordinacije u okviru svoje nadležnosti praktične i naučne aktivnosti neophodne za razvoj novih analitičkih metoda,
- Sprovođenje obuke,
- Pružanje naučne i tehničke pomoći Komisiji,
- Za svaku referentnu laboratoriju države članice moraju odrediti jednu ili više nacionalnih referentnih laboratorija sa kojima će imati komunikaciju.
- Obezbeđivanje nacionalne referentne laboratorije sa detaljima analitičkih metoda,
- Organizovanje uporednog testiranja, koordinacije u okviru svoje nadležnosti praktične i naučne aktivnosti neophodne za razvoj novih analitičkih metoda,
- Sprovođenje obuke,
- Pružanje naučne i tehničke pomoći Komisiji,
- Za svaku referentnu laboratoriju države članice moraju odrediti jednu ili više nacionalnih referentnih laboratorija sa kojima će imati komunikaciju.

Ovom uredbom predviđen je opšti sistem kontrole, koju obavlja FVO (Kancelarija za hranu i veterinarstvo) u zemljama članicama, a ako je potrebno i reviziju. Zemlje

nečlanice koje žele da izvoze robu u EU moraju dostaviti Komisiji informacije o organizaciji i opštem upravljanju svojim sistemom zdravstvenog nadzora. Administracija zemalja nečlanica EU može da organizuje kontrole u državama članicama i to u pratnji FVO kada je to potrebno. FVO može pomoći pružanjem informacija i podataka koji su dostupni na nivou Zajednice i koji mogu biti korisni u kontekstu nečlanice EU za koju je kontrola sprovedena.

Predlog je da se ova uredba menja uključivanjem tri velike revizije sa ciljem da se remodernizuje znanje o zdravlju životinja, zdravlju bilja i reproduktivnog materijala.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Predlog je sastavni deo dokumenta, EU Commissions, Brussels, 6. 5. 2013 COM (2013) 265 final 2013/0140 (COD)

Tabela usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa propisima EU

EU PROPISI	PROPISI U SRBIJI	USKLAĐENOST
Reg. (EC) No. 178/2002	Zakon o bezbednosti hrane, Zakon o veterinarstvu i pripadajuća podzakonska akta (pravilnici, uredbe, direktive)	Neusklađenost
Reg. (EC) 852, 853, 854 /2004 (Higijenski paket)	Zakon o bezbednosti hrane, Zakon o veterinarstvu i pripadajuća podzakonski akta (pravilnici, uredbe, direktive)	Parcijalno
Reg. (EC) 882/2004	Zakon o bezbednosti hrane, Zakon o veterinarstvu i pripadajući podzakonski akti (pravilnici, uredbe, direktive)	Parcijalno
Dir. 2002/99/EC (Zdravlje životinja)	Zakon o veterinarstvu i pripadajuća podzakonska dokumenta (pravilnici, uredbe)	Neusklađenost
Reg. (EC) 1069/2009, Reg (EU) 142 /2011	Zakon o bezbednosti hrane i pripadajuća podzakonska akta (pravilnici, uredbe, direktive)	Parcijalno
Reg. (EC) 2160/2003	Zakon o bezbednosti hrane i pripadajuća podzakonska akta (pravilnici, uredbe, direktive)	Neusklađenost
Reg (EC) 2073 /2005	Zakon o bezbednosti hrane, ( <i>Službeni glasnik RS, br. 41/09</i> ) i pripadajuća podzakonska akta (pravilnici, uredbe, direktive)	Parcijalno
Dir. 96/23 i 96 /22	Zakon o bezbednosti hrane i pripadajuća podzakonska akta (pravilnici, uredbe)	Neusklađeno
Dir. EC 97/78 i Dir. 89 /662	Zakon o bezbednosti hrane i pripadajuća podzakonska akta (pravilnici, uredbe)	Neusklađeno
Reg. (EC) 2075/2005	Zakon o bezbednosti hrane i pripadajuća podzakonska akta (pravilnici, uredbe, direktive)	Neusklađeno
Celex 3 32003R1831 Celex 32005R0183	Zakon o bezbednosti hrane i pripadajuća podzakonska akta (pravilnici, uredbe, direktive)	Parcijalno
Reg.(EU) No 68/2013	Zakon o bezbednosti hrane i pripadajuća podzakonska akta (pravilnici, uredbe, direktive)	Parcijalno
Reg (EC)1069/2009 Celex 32009R1069	Zakon o bezbednosti hrane i pripadajuća podzakonska akta (pravilnici, uredbe, direktive)	Neusklađeno
Reg. EU 37/2010, Celex 32010R0037	Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima ( <i>Službeni glasnik RS, br. 30/2010, 107/2012</i> )	Neusklađeno

### 3. Usklađivanje zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU u oblasti bezbednosti hrane

Oblast bezbednosti hrane je u Republici Srbiji regulisana Zakonom o bezbednosti hrane („Službeni glasnik RS” br. 41/2009) koji utvrđuje podelu nadležnosti između Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine (MPŽŽS) i Ministarstva zdravlja (MZ), i čime je unapređen zakonodavni okvir za rad subjekata u poslovanju hranom i nadležnih inspeksijskih službi. Prema ovom Zakonu, proizvođač kao subjekat u poslovanju sa hranom i hranom za životinje odgovoran je za bezbednost svojih proizvoda i primenu sistema samokontrole, koji je baziran na principima HACCP, odnosno na osnovu analize opasnosti i upravljanja rizicima u svojoj proizvodnji.

Službena kontrola objekata koji se bave proizvodnjom hrane i hrane za životinje vrši se po zakonu planski, na osnovu analize rizika, u cilju nadzora nad primenom propisa o higijeni hrane i hrane za životinje, koji su parcijalno usklađeni sa tzv. higijenskim paketom EU (Uredbe EZ 852/2004, 853/2004, 854/2004 i 183/2005) i primenjuju se od juna 2011. godine.

Formirana je interministarska Radna grupa za pripremu izmena i dopuna Zakona o bezbednosti hrane, kojima se dalje precizira podela nadležnosti i jasnije definiše međusektorska saradnja i koordinacija organa nadležnih za bezbednost hrane i hrane za životinje, uključujući i održivo rešenje za pravni status Direkcije za nacionalne referentne laboratorije. U 2013. godini je donet Pravilnik o prehrambenim aditivima („Službeni glasnik RS”, br. 63/13) – preneti su sledeći EU propisi (delimična usklađenost): Uredba (EZ) 1333/2008, Uredba (EZ) 1129/2011, Uredba (EZ) 1130/2011, Uredba (EZ) 1131/2011 i Uredba (EZ) 231/2012.<sup>2</sup>

Da bi zakonska dokumenta o bezbednosti hrane postala usklađena sa standardima EU iz ove oblasti, Srbija treba da prenese u domaći pravni okvir propise EU koji regulišu ovu oblast i obezbedi njihovu potpunu primenu. Ovo podrazumeva da nadležni organi obavljaju inspekciju i nadzor, kao i da postoje potrebne laboratorije. Takođe, potrebno je obezbediti da svi subjekti u poslovanju sa hranom budu dobro obučeni i svesni svoje odgovornosti. Za Srbiju ostaje da se ulože značajni naponi kad je reč o usklađivanju zakonskih propisa i sprovođenju pravne te-

<sup>2</sup> U Prilogu 2 je lista donetih propisa u Upravi za veterinu, MPŽŽS, u kojoj su navedeni svi zakoni i prateći propisi, po oblastima veterinarstva i bezbednosti hrane: zdravstvena zaštita životinja, identifikacija i registracija životinja, lekovi i medicinska sredstva, dobrobit životinja, odobravanje i registracija objekata, higijena hrane i hrane za životinje, međunarodni promet i sertifikacija, službena kontrola, sporedni proizvodi životinjskog porekla, kvalitet, identifikacija i deklarisanje proizvoda i dr.

kovine EU, a naročito usvajanju zakonodavnog okvira i načela Zakona o bezbednosti hrane.

Sveobuhvatne nacionalne zahteve i odgovornosti treba da se obezbede i dokumentom Strategija za bezbednost hrane, koja bi obuhvatila sve aspekte bezbednosti hrane i koja bi mogla da posluži kao osnova za potpuno usklađivanje s pravnom tekovinom EU u sektoru hrane. Predlog ove strategije treba da sadrži objašnjenje svih potrebnih pitanja bezbednosti hrane „od njive do trpeze” i sva pitanja zaštite zdravlja potrošača u vezi sa hranom. Ova inicijativa ima za cilj da poveže što više zainteresovanih organizacija, naučno-obrazovnih institucija, proizvođačkih kompanija i pojedinaca, i svih zainteresovanih strana, uključujući i donosiocel odluka, jer je Strategija korak u pravcu stvaranja politike bezbednosti hrane.

Srbija već duži period prilagođava svoje standarde evropskim, jer ima obavezu da prihvati i u potpunosti primeni propise EU iz ove oblasti u trenutku pristupanja. Srbija neće morati da se odrekne svojih tradicionalnih proizvoda kao što su sir ili kajmak ako se proizvode za potrošnju u sopstvenom domaćinstvu. Tradicionalna hrana će se i dalje proizvoditi, ali ukoliko se bude plasirala na tržište, moraće da zadovolji određene higijenske standarde radi zaštite potrošača. Korist Srbije kroz proces prilagođavanja standardima EU, između ostalog, ima rezultate unapređenja objekata za proizvodnju i preradu hrane, u skladu sa standardima EU i pouzdan sistem nacionalnih laboratorija. Hrana koja se proizvodi u Srbiji imaće

slobodan put do evropskih potrošača i izvoz srpskih proizvoda na evropsko tržište bez posebnih kontrola. Domaćim potrošačima biće garantovani isti visoki standardi bezbednosti hrane koju trenutno imaju evropski potrošači stvaranjem veće bezbednosti hrane kroz praćenje hrane „od farme do trpeze“.

Upravo zbog svega toga je neophodno da se harmonizuje Zakon o bezbednosti hrane i sva prateća dokumenta na takav način da se obezbedi pouzdan sistem u lancu hrane „od njive do trpeze” u skladu sa propisanim standardima dobre proizvođačke i dobre higijenske prakse, i da se politika Srbije za bezbednu hranu opredeli kroz Strategiju kao politički dokument. Takođe da se obezbedi kontrola i praćenje njegovog doslednog sprovođenja, uz osiguranu vladavinu zakona i principa dobre uprave. Isto tako da se osigura transparentnost i kontrola implementacije Zakona, uključujući i nezavisnu kontrolu od strane zainteresovane javnosti.

Na osnovu pregleda zakonodavstva u EU iz oblasti Bezbednosti hrane i obaveza o usklađivanju, Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine (MPZŽS) je napravilo Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU koji definiše prioritete i mere za harmonizaciju domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti.

U cilju planiranih aktivnosti u pogledu realizacije prioriteta u implementaciji propisa, Uprava za veterinu planira da pripremi višegodišnje i godišnje planove službenih kontrola, planove monitoringa bezbednosti

hrane i hrane za životinje, planove monitoringa bezbednosti hrane na granici, planove monitoringa zoonoza i bolesti koje se prenose hranom.

U skladu sa Zakonom o bezbednosti hrane potrebno je formirati Savet za bezbednost hrane koji će aktivno učestvovati u pripremi stručnih i naučnih mišljenja za ministarstva i druge zainteresovane strane, kao i u prikupljanju i analizi naučno-tehničkih podataka koji se odnose na definisanje i praćenje rizika koji imaju uticaj na bezbednost hrane i hrane za životinje, i pripremi vodiča za dobru poljoprivrednu, proizvođačku i higijensku praksu, i drugo.<sup>3</sup>

## 4. Predlog preporuka

- Unapređenje u oblasti opšte bezbednosti hrane, modernizovanje obrazovnih modula i povezivanje sa naučnim istraživanjima, a sve u cilju jačanja kapaciteta u službenim i referentnim laboratorijama i u Nacionalnoj laboratoriji. Uspostavljanje sistema u ovoj oblasti u skladu sa novim usklađenim Zakonom o bezbednosti hrane;
- Obezbeđivanje uslova i kapaciteta za Laboratoriju za ispitivanje kvaliteta mleka i pouzdan sistem za kontrolu sirovog mleka;
- Uspostavljanje Pravila o bezbednosti hrane i posebnih pravila za hranu za životinje;
- Obezbeđivanje rezultata na osnovu kojih će biti moguće usklađivanje dozvoljenog nivoa aflatoksina u hrani za životinje i mleku, i to sprovođenjem plana kontrole i primenom monitoringa;
- Uspostavljanje liste i aneksa čiji zakonski Propis to zahteva radi preglednosti, lakše primene i sprovođenja zakonskih propisa (na primer Lista dozvoljenih i nedozvoljenih aditiva);
- Obezbediti usklađivanje MRL (Maksimalno dozvoljena količina rezidua u hrani biljnog i animalnog porekla) i MDK (minimalno dozvoljene količine štetnih kontaminenata) sa jasno definisanim pojmovima, vezom sa regulativama, direktivama i amandmanima za pesticide, mikotoksine, teške metale i druge toksične materije;

<sup>3</sup> Prilog 1. Spisak propisa Evropske unije s kojima se usklađuju propisi Republike Srbije u oblasti bezbednosti hrane.

- Obezbeđivanje usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa Uredbom (EZ) 258/97, 1882/2003, 1332/2008 o uslovima za stavljanje nove hrane u proizvodnju i promet, načina vršenja kontrole i uslova sledljivosti;
- Obezbeđivanje harmonizacije sa direktivom EZ 2002/99, Celex 32002L0099, koja se odnosi na zahteve o uvozu i provozu robe iz trećih zemalja; dokument je važan da bi se omogućio izvoz hrane i hrane za životinje u EU, kao i zbog transporta robe kroz EU u druge zemlje.
- Obezbeđivanje bolje vidljivosti u cilju planiranih aktivnosti u pogledu realizacije prioriteta u implementaciji propisa, Uprave za veterinu o višegodišnjim i godišnjim planovima službenih kontrola, planova monitoringa bezbednosti hrane i hrane za životinje, planova monitoringa bezbednosti hrane na granici, planova monitoringa zoonoza i bolesti koje se prenose hranom;
- Obezbeđivanje vidljivosti implementacije propisa koji donosi pojašnjenje uloge subjekta u poslovanju sa hranom i postupka opoziva hrane. Propisom obezbediti kako da se sprovede proces za hranu za opoziv koristeći globalni sistem identifikacije, kao što su barkod i mehanizme kao što su mejl, papir i faks, koje olakšavaju brzo uklanjanje hrane pod opozivom iz lanca distribucije.
- Obezbeđivanje veće uključenosti javnosti u praćenje implementacije propisa u oblasti bezbednosti hrane, kao i kontinuirano informisanje potrošača;
- Obezbeđivanje uslova za doslednu implementaciju Pravilnika o načinu uspostavljanja i organizacije sistema brzog obaveštavanja i uzbunjivanja za bezbednost hrane i hrane za životinje (*Službeni glasnik RS, br. 62/2013*);
- Pобољшanje vidljivosti podataka iz oblasti bezbednosti hrane na nacionalnom nivou, usklađeno sa opštom digitalizacijom državne uprave;
- Obezbeđivanje standardne operative procedure za zajedničke službene kontrole Ministarstva zdravlja i Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine kojima će da se definišu nadležnosti, koordinacija i međusektorska saradnja;
- Izrada kategorizacije objekata u nadležnosti veterinarske inspekcije u skladu sa Uredbom EZ 852/2004 Celex 32004R0852, Uredbom EZ 853/2004 Celex 32004R0853, Uredbom EZ 183/2005 Celex 32005R0183, Uredbom EZ 1069/2009 Celex 32009R1069;
- Izrada Nacionalne strategije za bezbednost hrane.



## Prilog 1 – Spisak propisa Evropske unije s kojima se usklađuju propisi Republike Srbije u oblasti bezbednosti hrane

- Uredba (EZ) 178/2002 Evropskog parlamenta i Saveta od 28. januara 2002. o utvrđivanju opštih načela i uslova zakona o hrani, osnivanju Evropske agencije za bezbednost hrane te utvrđivanju postupaka u oblasti bezbednosti hrane – Uredba (EZ) 178/2002, sa svim njenim izmenama i dopunama – *Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety*,
- Uredba Komisije (EZ) 1304/2003 od 11. jula 2003. o proceduri koju primenjuje Evropska agencija za bezbednost hrane prilikom zahteva za izdavanje naučnih mišljenja – Uredba (EZ) 1304/2003, sa svim njenim izmenama i dopunama – *Commission Regulation (EC) No 1304/2003 of 11 July 2003 on the procedure applied by the European Food Safety Authority to requests for scientific opinions referred to it*,
- Uredba Komisije (EZ) 2230/2004 od 23. decembra 2004. o detaljnim pravilima za sprovođenje Uredbe (EZ) 178/2002 Evropskog parlamenta i Saveta u vezi sa mrežom organizacija koje deluju u okviru misije Evropske agencije za bezbednost hrane – Uredba (EZ) 2230/2004 – *Commission Regulation (EC) No 2230/2004 of 23 December 2004 laying down detailed rules for the implementation of European Parliament and Council Regulation (EC) No 178/2002 with regard to the network of organisations operating in the fields within the European Food Safety Authority's mission*,
- Uredba Komisije (EZ) 608/2004 od 31. marta 2004. koja se odnosi na obeležavanje hrane i sastojaka hrane sa dodanim fitosterolima, fitosterol-esterima, fitostanolima i fitostanol-esterima – Uredba (EZ) 608/2004 – *Commission Regulation (EC) No 608/2004 of 31 March 2004 concerning the labelling of foods and food ingredients with added phytosterols, phytosterol esters, phytosterols and/or phytostanol esters*,
- Uredba Komisije (EU) 115/2010 od 9. februara 2010. o utvrđivanju uslova za korišćenje aktivnog aluminijum-oksida za uklanjanje fluorida iz prirodnih mineralnih voda i izvorskih voda – Uredba (EU) 115/2010 – *Commission Regulation (EU) No 115/2010 of 9 February 2010 laying down the conditions for use of activated alumina for the removal of fluoride from natural mineral waters and spring waters*,
- Uredba Komisije (EU) 16/2011 od 10. januara 2011. o merama sprovođenja za

Sistem brzog uzbunjivanja za hranu i hranu za životinje – Uredba (EU) br. 16/2011 – *Commission Regulation (EU) No 16/2011 of 10 January 2011 laying down implementing measures for the Rapid alert system for food and feed*,

– Uredba Komisije (EU) 931/2011 od 19. oktobra 2011. o zahtevima sledivosti utvrđenim Uredbom (EZ) 178/2002 Evropskog parlamenta i Saveta za hranu životinjskog porekla – Uredba (EU) 931/2011 – *Regulation (EU) No. 931/2011 – Traceability Requirements for Food of Animal Origin*,

– Uredba Komisije (EU) 208/2013 od 11. marta 2013. o zahtevima sledivosti za izdanke i seme namenjenih za proizvodnju izdanaka – Uredba (EU) 208/2013 – *Commission Implementing Regulation (EU) No 208/2013 of 11 March 2013 on traceability requirements for sprouts and seeds intended for the production of sprouts*,

– Odluka Komisije 2004/478/EZ od 29. aprila 2004. o donošenju opšteg plana upravljanja krizom u oblasti bezbednosti hrane i hrane za životinje (SL L 160, 30. 4. 2004) – Odluka 2004/478/EZ, sa svim njenim izmenama i dopunama – *2004/478/EC: Commission Decision of 29 April 2004 concerning the adoption of a general plan for food/feed crisis management*,

– Uredba (EZ) 1760/2000 Evropskog parlamenta i Saveta od 17. jula 2000. o uvođenju sistema obeležavanja i registracije životinja vrste goveda, označavanju govedeg mesa i proizvoda od govedeg mesa i

stavljanju van snage Uredbe Saveta (EZ) 820/97 – Uredba (EZ) 1760/2000), u delu koji se odnosi na neobavezni sistem označavanja govedeg mesa – *Regulation (EC) No 1760/2000 of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 establishing a system for the identification and registration of bovine animals and regarding the labelling of beef and beef products and repealing Council Regulation (EC) No 820/97*,

– uredbe i odluke donete za sprovođenje Uredbe (EZ) 178/2002, Uredbe (EZ) 1304/2003, Uredbe (EZ) 2230/2004, Uredbe (EU) 16/2011 i Odluke 2004/478/EZ,

– Uredba (EZ) 882/2004 Evropskog parlamenta i Saveta od 29. aprila 2004. o službenim kontrolama koje se sprovode radi verifikacije postupanja u skladu s propisima o hrani za životinje i hrani, te pravilima o zdravlju i zaštiti životinja – Uredba (EZ) 882/2004 i zakona o sprovođenju navedene Uredbe – *Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules*,

– Uredba (EZ) 669/2009 o sprovođenju Uredbe (EZ) 882/2004 Evropskog parlamenta i Saveta s obzirom na povećan nivo službenih kontrola uvoza određene hrane za životinje i hrane neživotinjskoga porekla, te o izmeni Odluke 2006/504/EZ – *Regulation (EC) No 669/2009 of 24 July 2009 implementing Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council as*

*regards the increased level of official controls on imports of certain feed and food of non-animal origin and amending Decision 2006/504/EC,*

– Uredba (EZ) 852/2004 Evropskog parlamenta i Saveta od 29. aprila 2004. o higijeni hrane – Uredba (EZ) 852/2004; u delu koji se odnosi na hranu – *Regulation (EC) No. 852/2004 of the European Parliament and of the Council on the hygiene of foodstuffs,*

– Uredba (EZ) 853/2004 Evropskog parlamenta i Saveta od 29. aprila 2004. o utvrđivanju određenih higijenskih pravila za hranu životinjskog porekla – Uredba (EZ) 853/2004 – *Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin,*

– Uredba (EZ) 854/2004 Evropskog parlamenta i Saveta od 29. aprila 2004. o utvrđivanju posebnih pravila organizacije službenih kontrola proizvoda životinjskog porekla namenjenih ishrani ljudi – Uredba (EZ) 854/2004 – *Regulation (EC) No. 854/2004 of the European Parliament and of the Council laying down specific rules for the organisation of official controls on products of animal origin intended for human consumption,*

– Uredba (EZ) 882/2004 Evropskog parlamenta i Saveta od 29. aprila 2004. o službenim kontrolama koje se sprovode radi proveravanja poštovanja propisa o hrani i hrani za životinje, te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja – Uredba (EZ) 882/2004;

u delu koji se odnosi na hranu – *Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules,*

– Uredba Komisije (EZ) 2073/2005 od 15. novembra 2005. godine o mikrobiološkim kriterijumima za prehrambene proizvode – *Commission Regulation (EC) No 2073/2005 of 15 November 2005 on microbiological criteria for foodstuffs,*

– Uredba Komisije (EZ) 2074/2005 od 5. decembra 2005. o utvrđivanju mera sprovođenja za određene proizvode na osnovu Uredbe (EZ) 853/2004 Evropskog parlamenta i Saveta, i za organizaciju službenih kontrola na osnovu Uredbe (EZ) 854/2004 Evropskog parlamenta i Saveta i Uredbe (EZ) 882/2004 Evropskog parlamenta i Saveta, odstupanju od Uredbe (EZ) 852/2004 Evropskog parlamenta i Saveta i o izmeni uredbi (EZ) 853/2004 i (EZ) 854/2004 – Uredba (EZ) 2074/2005 – *Commission Regulation (EC) No. 2074/2005 laying down implementing measures for certain products under Regulation (EC) No. 853/2004 of the European Parliament and of the Council and for the organisation of official controls under Regulation (EC) No. 854/2004 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No. 882/2004 of the European Parliament and of the Council, derogating from Regulation (EC) No. 852/2004 of the European Parliament and of the Council and amending Regulations (EC) No. 853/2004 and (EC) No. 854/2004,*

– Uredba Komisije (EZ) 2075/2005 od 5. decembra 2005. o utvrđivanju posebnih pravila za službene kontrole trihinele u mesu – Uredba (EZ) 2075/2005 – *Commission Regulation (EC) No 2075/2005 of 5 December 2005 laying down specific rules on official controls for Trichinella in meat,*

– Uredba Komisije (EZ) 2076/2005 (Tranzicioni sporazumi) – *Commission Regulation (EC) No 2076/2005 (Transitional arrangements),*

## Aditivi

– Uredba (EZ) 1333/2008 Evropskog parlamenta i Saveta od 16. decembra 2008. o prehrambenim aditivima – *Regulation (EC) No 1333/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on food additives,*

– Uredba Komisije (EU) 257/2010 od 25. marta 2010. godina o uspostavljanju programa ponovne evaluacije odobrenih prehrambenih aditiva u skladu sa Uredbom (EZ) 1333/2008 o prehrambenim aditivima – *Commission Regulation (EU) No 257/2010 of 25 March 2010 setting up a programme for the re-evaluation of approved food additives in accordance with Regulation (EC) No 1333/2008 of the European Parliament and of the Council on food additives,*

– Uredba Komisije (EU) 234/2011 od 10. marta 2011. o sprovođenju Uredbe (EZ) 1331/2008 Evropskog parlamenta i Saveta o utvrđivanju zajedničkog postupka odobranja prehrambenih aditiva, prehrambenih

enzima i prehrambenih aroma – *Commission Regulation (EU) No. 234/2011 implementing Regulation (EC) No. 1331/2008 of the European Parliament and of the Council establishing a common authorisation procedure for food additives, food enzymes and food flavourings,*

– Uredba Komisije (EU) 231/2012 od 9. marta 2012. o specifikacijama prehrambenih aditiva iz Priloga II. i Priloga III. Uredbe (EZ) 1333/2008 Evropskog parlamenta i Saveta o prehrambenim aditivima – *Commission Regulation (EU) No 231/2012 of 9 March 2012 laying down specifications for food additives listed in Annexes II and III to Regulation (EC) No 1333/2008 of the European Parliament and of the Council,*

– Uredba (EZ) 1331/2008 od 16. decembra 2008. Evropskog parlamenta i Saveta o utvrđivanju zajedničkog postupka odobranja prehrambenih aditiva, prehrambenih enzima i prehrambenih aroma – *Regulation (EC) No 1331/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 establishing a common authorisation procedure for food additives, food enzymes and food flavourings,*

– Direktiva 2009/32/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 23. aprila 2009. o približavanju zakona država članica o rastvaračima koji se koriste u proizvodnji prehrambenih proizvoda i sastojaka hrane – *Directive 2009/32/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the approximation of the laws of the Member States on extraction solvents used in the*

*production of foodstuffs and food ingredients.*

## Enzimi

– Uredba (EZ) 1332/2008 od 16. decembra 2008. Evropskog parlamenta i Saveta o prehranbenim enzimima i izmenama i dopunama Direktive Saveta 83/417/EEZ, Uredbe Saveta (EZ) 1493/1999, Direktive 2000/13/EZ, Direktive Saveta 2001/112/EZ i Uredbe (EZ) 258/97 – *Regulation (EC) No. 1332/2008 of the European Parliament and of the Council on food enzymes and amending Council Directive 83/417/EEC, Council Regulation (EC) No. 1493/1999, Directive 2000/13/EC, Council Directive 2001/112/EC and Regulation (EC) No. 258/97,*

– Uredba (EZ) 1334/2008 Evropskog parlamenta i Saveta od 16. decembra 2008. o aromama i nekim sastojcima hrane s osobinama aroma za upotrebu u hrani i na njoj, te o izmeni Uredbe Saveta (EEZ) 1601/91, uredbi (EZ) 2232/96 i (EZ) 110/2008 te Direktive 2000/13/EZ – *Regulation (EC) No 1334/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on flavourings and certain food ingredients with flavouring properties for use in and on foods and amending Council Regulation (EEC) No 1601/91, Regulations (EC) No 2232/96 and (EC) No 110/2008 and Directive 2000/13/EC,*

– Uredba (EZ) 2232/96 od 28. oktobra 1996. Evropskog parlamenta i Saveta za utvrđivanje postupka Zajednice za aromatizujuće supstance koje se koriste ili su namenjeni za upotrebu u prehranbenim proizvodima

ili na njima – *Regulation (EC) No. 2232/96 of the European Parliament and of the Council laying down a Community procedure for flavouring substances used or intended for use in or on foodstuffs,*

– Odluka 1999/217/EZ od 28. oktobra 1996. Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu registra aromatizujućih supstanci koje se koriste u prehranbenim proizvodima ili na njima, propisan Uredbom (EZ) 2232/96 od 28. oktobra 1996. Evropskog parlamenta i Saveta – *Commission Decision 1999/217/EC adopting a register of flavouring substances used in or on foodstuffs drawn up in application of Regulation (EC) No. 2232/96 of the European Parliament and of the Council of 28 October 1996,*

– Uredba (EZ) 1565/2000 od 18. jula 2000. koja propisuje mere neophodne za usvajanje programa evaluacije u primeni Uredbe (EZ) 2232/96 od 28. oktobra 1996. Evropskog parlamenta i Saveta – *Commission Regulation (EC) No 1565/2000 of 18 July 2000 laying down the measures necessary for the adoption of an evaluation programme in application of Regulation (EC) No 2232/96 of the European Parliament and of the Council,*

– Uredba (EZ) 2065/2003 od 10. novembra 2003. Evropskog parlamenta i Saveta o aromama dima koje se koriste ili nameravaju da se koriste u hrani ili na njoj – *Regulation (EC) No 2065/2003 of the European Parliament and of the Council of 10 November 2003 on smoke flavourings used or intended for use in or on foods.*

## Prilog 2. – Zakonska dokumenta (RS) koja pokrivaju bezbednost hrane

Zakon o veterinarstvu (konsolidovana verzija), „Službeni glasnik RS“, br. 91/05 i 30/10,

Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima, „Službeni glasnik RS“, br. 30/10,

Zakon o bezbednosti hrane, „Službeni glasnik RS“, br. 41/09,

– Pravilnik o izmeni i dopuni pravilnika o načinu razvrstavanja i postupanja sa sporednim proizvodima životinjskog porekla, veterinarsko-sanitarnim uslovima za izgradnju objekata za sakupljanje, preradu i uništavanje sporednih proizvoda životinjskog porekla, načinu sprovođenja službene kontrole i samokontrole, kao i uslovima za stočna groblja i jame grobnice, „Službeni glasnik RS“, br. 15/15,

– Pravilnik o veterinarsko-sanitarnim uslovima objekata za promet životinja, „Službeni glasnik RS“, br. 105/13,

– Pravilnik o kvalitetu usitnjenog mesa, poluproizvoda od mesa i proizvoda od mesa, „Službeni glasnik RS“, br. 31/12,

– Pravilnik o načinu i postupku prijavljivanja pošiljke za pregled, postupku i merama za postupanje sa pošiljkom kojoj je zabranjen uvoz, „Službeni glasnik RS“, br. 9/12,

– Pravilnik o načinu razvrstavanja i postupanja sa sporednim proizvodima životinjskog porekla, veterinarsko-sanitarnim uslovima za izgradnju objekata za sakupljanje, preradu i uništavanje sporednih proizvoda životinjskog porekla, načinu sprovođenja službene kontrole i samokontrole, kao i uslovima za stočna groblja i jame grobnice, „Službeni glasnik RS“, br. 31/11,

– Pravilnik o veterinarsko-sanitarnim uslovima, odnosno opštim i posebnim uslovima za higijenu hrane životinjskog porekla, kao i o uslovima higijene hrane životinjskog porekla, „Službeni glasnik RS“, br. 25/11,

– Pravilnik o načinu i postupku sprovođenja službene kontrole hrane životinjskog porekla i načinu vršenja službene kontrole životinja pre i posle njihovog klanja, „Službeni glasnik RS“, br. 99/10,

– Pravilnik o utvrđivanju mera ranog otkrivanja i dijagnostike zarazne bolesti transmisivnih spongioformnih encefalopatija, načinu njihovog sprovođenja, kao i merama za sprečavanje širenja, suzbijanje i iskorenjivanje ove zarazne bolesti, „Službeni glasnik RS“, br. 96/10,

– Pravilnik o opštim i posebnim uslovima higijene hrane za životinje, „Službeni glasnik RS“, br. 78/10,

– Pravilnik o načinu i postupku izdavanja međunarodnih veterinarskih potvrda (sertifikata) za pošiljke životinja, proizvoda životinjskog porekla, hrane životinjskog porekla, hrane za životinje, sporedne proizvode živo-

tinjskog porekla i pratećih predmeta, kao i evidencije o izdatim sertifikatima, „*Službeni glasnik RS*“, br. 76/10,

– Pravilnik o opštim i posebnim uslovima higijene hrane, „*Službeni glasnik RS*“, br. 73/10,

– Pravilnik o opštim i posebnim uslovima higijene hrane u bilo kojoj fazi proizvodnje, prerade i prometa, „*Službeni glasnik RS*“, br. 72/10,

– Pravilnik o izmenama i dopunama pravilnika o kvalitetu proizvoda od mleka i starter kultura, „*Službeni glasnik RS*“, br. 69/10,

– Pravilnik o veterinarsko-sanitarnim uslovima, odnosno opštim i posebnim uslovima za higijenu hrane koje moraju da ispunjavaju objekti za promet odstreljene divljači, kao i načinu vršenja službene kontrole odstreljene divljači, „*Službeni glasnik RS*“, br. 68/10,

– Pravilnik o vrstama pošiljaka koje podležu veterinarsko-sanitarnoj kontroli i o načinu obavljanja veterinarsko-sanitarnog pregleda pošiljki na graničnim prelazima, „*Službeni glasnik RS*“, br. 56/10,

– Pravilnik o hrani za životinje sa posebnim potrebama, „*Službeni glasnik RS*“, br. 53/10,

– Pravilnik o uslovima u pogledu objekata, opreme, sredstava za rad, kao i u pogledu stručnog kadra koje mora da ispunjava laboratorija, „*Službeni glasnik RS*“, br. 45/10,

– Pravilnik o kvalitetu proizvoda od mleka i starter kultura, „*Službeni glasnik RS*“, br. 33/10,

– Pravilnik o sadržini i načinu vođenja centralnog registra objekata, „*Službeni glasnik RS*“, br. 20/10,

– Pravilnik o uslovima za deklarisanje, označavanje i reklamiranje hrane za životinje, „*Službeni glasnik RS*“, br. 4/10,

– Pravilnik o kvalitetu hrane za životinje, „*Službeni glasnik RS*“, br. 4/10,

– Pravilnik o utvrđivanju programa sistematskog praćenja rezidua farmakoloških, hormonskih i drugih štetnih materija kod životinja, proizvoda životinjskog porekla, hrane životinjskog porekla i hrane za životinje, „*Službeni glasnik RS*“, br. 91/09,

– Pravilnik o izmeni i dopuni pravilnika o obrascu i sadržini legitimacije veterinarskog inspektora i graničnog veterinarskog inspektora, izgledu znaka i službenog odela graničnog veterinarskog inspektora i načinu vođenja evidencije o izdatim legitimacijama, „*Službeni glasnik RS*“, br. 85/09,

– Pravilnik o sadržini i načinu vođenja registra objekata za držanje životinja, „*Službeni glasnik RS*“, br. 17/09,

– Pravilnik o obrascu i sadržini legitimacije veterinarskog inspektora i graničnog veterinarskog inspektora, izgledu znaka i službenog odela graničnog veterinarskog inspektora i načinu vođenja evidencije o izdatim legitimacijama, „*Službeni glasnik RS*“, br. 14/08,

– Pravilnik o obliku i sadržini žiga, odnosno potvrde o bezbednosti divljači za ishranu

ljudi, kao i o načinu i postupku obeležavanja hrane životinjskog porekla, „*Službeni glasnik RS*“, br. 44/07,

– Pravilnik o načinu vršenja veterinarsko-sanitarnog pregleda i kontrole životinja pre klanja i proizvoda životinjskog porekla, „*Službeni list SCG*“, br. 10/03,

– Pravilnik o kvalitetu i drugim zahtevima za ribe, rakove, školjkaše, morske ježeve, morske krastavce, žabe, kornjače, puževe i njihove proizvode, „*Službeni list SRJ*“, br. 6/03,

– Pravilnik o vrstama pošiljaka proizvoda životinjskog porekla za koje nije potrebno rešenje o veterinarsko-sanitarnim uslovima koje te pošiljke moraju ispunjavati prilikom uvoza i prevoza, „*Službeni list SRJ*“, br. 2/96,

– Pravilnik o merama za suzbijanje trihineloze životinja, „*Službeni list SRJ*“, br. 20/95,

– Pravilnik o metodama uzorkovanja i ispitivanja hrane radi utvrđivanja ostataka sredstava za zaštitu bilja u hrani, „*Službeni glasnik R. Srbije*“, br 110/2012,

– Pravilnik o načinu uspostavljanja i organizacije sistema brzog obaveštavanja i uzbunjivanja za bezbednost hrane i hrane za životinje, „*Službeni glasnik RS*“, br. 62/2013,

· Instrukcija kojom se utvrđuju opšti i posebni higijenski zahtevi i organizacija službene kontrole za proizvode i objekte koji se registruju za izvoz mleka i proizvode od mleka na tržište Evropske unije,

- Instrukcija odobravanja objekata za mleko,
- Instrukcija o službenim metodama uzimanja uzoraka za monitoring i inspekcijski nadzor hrane za životinje,
- Instrukcija o uzimanju uzoraka i metodama analize hrane za životinje,
- Vodič za mikrobiološke kriterijume za hranu,
- Vodič za primenu HACCP.



## DEO II VETERINARSKÉ POLITIKE U REPUBLICI SRBIJI

Nataša Vukmirović (*Link plus*), Stela Str-soglavac (Centar za obrazovanje odraslih *Educa humana*)

### 1. Zdravstvena zaštita životinja

Osnovni zadatak veterinarske struke jeste da se na celom epizootiološkom području Republike Srbije obezbedi zdravstvena zaštita životinja. Obezbeđenje zaštite ljudi od zaraznih bolesti koje se mogu preneti sa životinja na ljude organizuje se i sprovodi u saradnji sa organima državne uprave, drugim organizacijama i ustanovama nadležnim za poslove zdravlja.

Međunarodne obaveze u pogledu sprečavanja širenja i suzbijanja zarazne bolesti životinja i bolesti koje se mogu preneti sa životinja na ljude u međunarodnom prometu životinja, proizvoda životinjskog porekla, hrane životinjskog porekla, hrane za životinje, sporednih proizvoda životinjskog porekla i prerađenih proizvoda i pratećih predmeta, izvršavaju se u skladu sa preporukama OIE, sporazumom o primeni sanitarnih i fitosanitarnih mera Svetske trgovinske organizacije (WTO), međunarodnim konvencijama i drugim međunarodnim sporazumima.

Vlada RS donosi dugoročnu strategiju zdravstvene zaštite životinja za period od pet godina. Ministar donosi pravilnik kojim se utvrđuje Program mera zdravstvene zaštite životinja koji obuhvata konkretne mere zdravstvene zaštite životinja (radi sprečavanja pojave, ranog otkrivanja, širenja, praćenja, suzbijanja ili iskorjenjivanja zaraznih bolesti sprovode se obeležavanje i evidentiranje životinja i gazdinstava, zoosanitarne i biosigurnosne mere, dobrobit životinja, imunoprofilaktičke mere, dijagnostička ispitivanja, nadzor zdravstvenog stanja životinja, edukacija), rokovi, način sprovođenja tih

		DOMESTIC		WILD
Disease	✓	Status		Absent (since Unknown)
American foulbrood of honey bees	✓	Disease present	✓	Absent (since Unknown)
Aujeszky's disease	✓	Infection/infestation	✓	No information
Bluetongue	✓	Disease present	✓	Absent (since Unknown)
Bovine babesiosis	✓	Infection/infestation	✗	Absent (since Unknown)
Bovine tuberculosis	✓	Infection/infestation	✓	Absent (since Unknown)
Bovine viral diarrhoea	✓	Infection/infestation	✓	Absent (since Unknown)
Brucellosis (Brucella abortus)	✓	Infection/infestation	✓	Absent (since Unknown)
Brucellosis (Brucella melitensis)	✓	Infection/infestation	✓	Absent (since Unknown)
Brucellosis (Brucella suis)	✓	Infection/infestation	✓	Absent (since Unknown)
Caprine arthritis/encephalitis	✓	Infection/infestation	✓	Absent (since Unknown)
Echinococcus granulosus (Infection with)	✓	Infection/infestation	✓	Absent (since Unknown)
Echinococcus multilocularis (Infection with)	✓	Infection/infestation	✓	Absent (since Unknown)
Enzootic bovine leukosis	✓	Infection/infestation	✓	Absent (since Unknown)
Equine infectious anaemia	✓	Infection/infestation	✓	Absent (since Unknown)
Inf.bov.rhinotracheit. (IBR/IPV)	✓	Infection/infestation	✓	Absent (since Unknown)
Maedi-visna	✓	Infection/infestation	✓	Disease present
Q fever	✓	Infection/infestation	✓	Infection/infestation
Rabies	✓	Disease present	✓	Disease present
Trichinellosis	✓	Infection/infestation	✓	Infection/infestation
Varroosis of honey bees	✓	Disease present		
West Nile Fever	✓	Infection/infestation	✓	Infection/infestation

mera, subjekti koji će ih sprovoditi, izvori i način obezbeđivanja i korišćenja sredstava, kao i način kontrole sprovođenja mera.

Poslovi iz Programa mera, koji su utvrđeni kao poslovi od javnog interesa, ustupaju se pravnim licima i preduzetnicima (privatnom veterinarskom sektoru) putem konkursa koji raspisuje Ministarstvo, odnosno Uprava za veterinu, i to na tri godine. Po potrebi, ministar donosi posebne programe zdravstvene zaštite životinja,

Plan upravljanja kriznim situacijama. Vlasnici i držaoci (domaćih) životinja dužni su da omogućе sprovođenje Programa mera. Za svaku obeleženu životinju (goveda, ovce, koze, svinje, kopitare) Ministarstvo izdaje identifikacioni dokument. Vlasnici i držaoci pasa i mačaka dužni su da ih vakcinišu protiv besnila. Obeleženom i registrovanom psu i mački izdaje se pasoš.

Zdravstvena zaštita životinja podrazumeva obeležavanje i registraciju životinja i gazdinstva-

va, aktivan nadzor, dijagnostiku i vakcinaciju. Uprava za veterinu sprovodi zdravstvenu zaštitu životinja kroz Program mera. Zvanični podaci govore o značajnom smanjivanju zaraznih bolesti životinja u Republici Srbiji, naročito kad su u pitanju besnilo ili tuberkuloza goveda, dok trihinela predstavlja zoonozu koja i dalje predstavlja ozbiljan problem i obavezno je testiranje mesa svih životinja koje su namenjene za ishranu ljudi. Baza podataka o zdravlju životinja OIE (*World Animal Health Information Database* – WAHID) dostupna je na internetu i u njoj su prikazane zarazne bolesti životinja koje su i dalje prisutne u Srbiji. Tabela prikazuje prisustvo bolesti 2014. godine.

U izveštaju Evropske komisije iz novembra 2015. godine kaže se da je Srbija umereno pripremljena u oblasti veterinarske politike i da u narednoj godini naročito treba da preispita kapacitet direkcije za veterinarske, fitosanitarne i nacionalne referentne laboratorije i usvoji akcioni plan za njihovo jačanje. Kaže se da nisu prijavljeni novi slučajevi klasične svinjske kuge, da je uspešno nastavljen program za iskorenjivanje besnila kod divljih životinja, da je usvojen program zaštite zdravlja životinja od bolesti plavog jezika, i da se sprovodi plan za kontrolu rezidua veterinarskih proizvoda i lekova kod životinja za 2015. godinu.

Posebno se naglašava da je potrebna bolja primena nacionalnih propisa o obeležavanju i registraciji goveda, uz veću koordinaciju sa Upravom za agrarna plaćanja u pogledu unakrsne usklađenosti subvencija i sa policijom u pogledu sprečavanja nezakonite trgovine životinjama.

## 2. Administrativni kapaciteti za sprovođenje veterinarske politike u Republici Srbiji

U skladu sa Zakonom o ministarstvima („*Službeni glasnik RS*“, br. 44/2014, 14/2015 i 54/2015), Uprava za veterinu, kao organ uprave u sastavu Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine, obavlja poslove državne uprave i stručne poslove koji se odnose na: zdravstvenu zaštitu životinja; veterinarsku i sanitarnu kontrolu u proizvodnji i u unutrašnjem i spoljnom prometu životinja, proizvoda, sirovina i otpadaka životinjskog porekla, semena za veštačko osemenjivanje, oplodjenih jajnih ćelija za oplodavanje životinja, embriona i drugih organizama i predmeta kojima se može preneti zarazna bolest, hrane za životinje i komponenti za proizvodnju hrane za životinje; registraciju i kontrolu rada objekata za proizvodnju namirnica životinjskog porekla (klanice, mlekare i dr.); kontrolu objekata za proizvodnju hrane za životinje i neškodljivo uklanjanje leševa i otpadaka životinjskog porekla, kao i objekata za njihovu preradu; kontrolu proizvodnje i unutrašnji i spoljni promet lekova i bioloških sredstava za upotrebu u veterini, kao i druge poslove određene zakonom.

Administrativni kapaciteti Uprave za veterinu su sledeći: 370 stalno zaposlenih, 419

sistematizovanih radnih mesta, 21 ugovor o delu, 49 slobodnih radnih mesta. Kako je navedeno u Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, radi zahtevnog procesa evropskih integracija koji obuhvata prenošenje i primenu propisa, izmenu administrativnih i organizacionih sistema, planira se povećanje broja zaposlenih, popunjavanjem postojećih radnih mesta u skladu sa sistematizacijom radnih mesta, a takođe i angažovanje potrebnih stručnjaka iz drugih institucija u skladu sa potrebama i obimom posla. Potrebno je zaposliti najmanje 45 ljudi za rad na procesu pridruživanja ili koji će preuzeti poslove kolega sa znanjem i iskustvom koji su uključeni u proces EU integracija.

**Republička veterinarska inspekcija** podeljena je na veterinarsku inspekciju 25 upravnih okruga i trenutno postoji samo 273 veterinarskih inspektora. Uprava za veterinu procenjuje da u ovom trenutku nedostaje minimalno 100 veterinarskih inspektora. Veterinarski inspektori su doktori veterinarske medicine ili diplomirani veterinari koji su završili i dodatne obuke. Nemaju obavezu da imaju licencu za obavljanje veterinarske delatnosti. Inspekcijски nadzor vrše na lokalnom nivou, s tim što se po potrebi angažuju i u drugim upravnim okruzima, uglavnom koristeći kontrolne („ček“) liste. U okviru tvining projekta „Izgradnja kapaciteta u oblasti bezbednosti hrane i dobrobiti životinja“ vršena je obuka veterinarskih inspektora u delu dobrobiti životinja prilikom transporta, na farmama i u toku klanja. Pripremljene su kontrolne liste za sprovođenje službenih kontrola u delu dobrobiti životinja

kao i standardne operativne procedure za dobrobit životinja tokom klanja i ubijanja, na farmama i u toku transporta. Postojeći administrativni kapaciteti Uprave za veterinu, kako u pogledu brojnosti, tako i u pogledu stručne osposobljenosti nedovoljni su za rad na procesu pridruživanja Republike Srbije EU i za sprovođenje postojeće i zakonske regulative koja će se u tom procesu usklađivati. Veterinarska inspekcija ima nedovoljan broj inspektora, a inspektori nisu obučeni za sve oblasti koje pokrivaju svojim nadležnostima. Plan kontrole nije jasno definisan i često su inspekcijске kontrole neefikasne u smislu da se način rada subjekata i objekata ne menja nakon što inspektor izvrši kontrolu i naloži mere ili podnese prijave.

Postoje brojne srednje veterinarske škole i **dve visokoškolske ustanove** – Fakultet veterinarske medicine u Beogradu i Departman za veterinarsku medicinu Poljoprivrednog fakulteta u Novom Sadu. U Srbiji postoji oko 3.200 doktora veterinarske medicine (DVM) sa licencom za obavljanje veterinarske delatnosti<sup>4</sup>, kao i 650 DVM u javnom sektoru, dok svake godine diplomira novih 200 DVM, što je suviše velik broj u odnosu na realne potrebe, usled čega postoji visoka stopa nezaposlenosti. Za produženje licence propisano je stručno usavršavanje doktora veterinarske medicine. Ne postoji registar veterinarskih tehničara ni u Upravi za veterinu Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine, niti u Veterinarskoj komori Srbije.

<sup>4</sup> Podatak Veterinarske komore Srbije iz 2013. godine.

Veterinarska komora Srbije (VKS) osnovana je kao profesionalna organizacija radi zaštite i unapređenja stručnosti, očuvanja profesionalne etike, podizanja nivoa zdravstvene zaštite životinja, kao i zaštite profesionalnih interesa doktora veterinarske medicine.

Pružanje veterinarskih usluga definisano je Zakonom o veterinarstvu („*Službeni glasnik RS*“ br. 91/05, 30/2010 i 93/ 2012), Zakonom o dobrobiti životinja („*Službeni glasnik RS*“ br. 41/2009), Zakonom o lekovima i medicinskim sredstvima („*Službeni glasnik RS*“ br. 30/2010 i 107/ 2012), Pravilnikom o registru lica koji obavljaju poslove veterinarske delatnosti („*Službeni glasnik RS*“ br. 11/2008), Zakonom o registraciji privrednih subjekata, („*Službeni glasnik RS*“ br. 55/2004, 61/2005 i 111/2009), Pravilnikom o polaganju stručnog ispita u veterini („*Službeni glasnik RS*“ br. 39/84).

Registar pravnih lica i preduzetnika za obavljanje veterinarske delatnosti koji vodi Ministarstvo sadrži spisak veterinarskih organizacija, a to su veterinarske ambulante, veterinarske stanice, veterinarske klinike, veterinarske apoteke, centri za reprodukciju životinja i veštačko osemenjavanje, centri za skladištenje i distribuciju semena za veštačko osemenjavanje, laboratorije. Pojedine poslove iz okvira veterinarske delatnosti mogu da obavljaju veterinarski specijalistički zavod, veterinarski institut, Nacionalna referentna laboratorija za naročito opasne zarazne bolesti sa liste Svetske organizacije za zdravlje životinja (OIE) i visokoškolske ustanove i visokoškolske jedinice, koje se bave obrazovanjem veterinaru.

### 3. Otvorena pitanja u veterinarskoj politici Republike Srbije

#### a) Dobrobit životinja

Standardi zaštite i dobrobiti životinja u Evropskoj uniji deo su njene opšte politike i zakonodavne aktivnosti u oblasti zaštite životne sredine, zdravstvene zaštite ljudi i bezbednosti hrane. EU razvija zakonsku regulativu u ovoj oblasti već tri decenije, uzimajući u obzir naučne studije i zahteve potrošača i drugih zainteresovanih strana. Zaštita dobrobiti farmskih životinja ima veliki značaj u EU zbog povezanosti sa bezbednošću hrane i zdravljem ljudi. Međutim, uzgoj farmskih životinja danas se više ne vidi samo kao proizvodnja hrane nego i kao etički problem. Sve se više insistira na odgovornosti čoveka za domaće životinje. Potrošač je danas svestan da dobrobit životinja direktno utiče na kvalitet i bezbednost hrane. Evropska unija posvećuje veliku pažnju zaštiti dobrobiti životinja prilikom njihovog prevoza, a posebna pažnja posvećena je dobrobiti životinja prilikom ubijanja, naročito klanja životinja koje se koriste za ishranu.

Lisabonski sporazum koji je usvojen 2007. godine, a stupio na snagu 2009. godine, priznaje životinjama odlike osećajnih bića. On naglašava da EU i države članice moraju u potpunosti uvažiti zahteve dobrobiti životinja prilikom formulisanja i implemen-

tacije svojih razvojnih politika u sferi poljoprivrede, ribarstva, transporta, unutrašnjeg tržišta, istraživanja i tehnološkog razvoja, uz poštovanje propisa i običaja, posebno onih koji se odnose na religiozne obrede, kulturne tradicije i regionalno nasleđe.

Dobrobit životinja predstavlja obezbeđivanje uslova u kojima životinja može da ostvaruje svoje fiziološke i druge potrebe svojstvene vrsti, kao što su ishrana i napajanje, prostor za smeštaj, fizička, psihička i termička udobnost, sigurnost, ispoljavanje osnovnih oblika ponašanja, socijalni kontakt sa životinjama iste vrste, odsustvo neprijatnih iskustava kao što su bol, patnja, strah, stres, bolesti i povrede. U izveštaju Evropske komisije koji je objavljen u oktobru 2014. godine, naglašeno je da je neophodno unaprediti sprovođenje Zakona o dobrobiti životinja. U izveštaju iz novembra 2015. godine naglašava se neophodnost bolje primene i sprovođenje nacionalnih pravnih propisa o dobrobiti životinja na poljoprivrednim gazdinstvima koji su već u velikoj meri usaglašeni sa pravom EU i kaže se da propisi o dobrobiti životinja u klanicama i prilikom transporta tek treba da budu usklađeni.

Ustavni osnov za donošenje Zakona o dobrobiti životinja sadržan je u članu 97 stav 1 tačka 9 Ustava Republike Srbije, prema kojem Republika Srbija uređuje i obezbeđuje zaštitu i unapređivanje biljnog i životinjskog sveta. Zakon o dobrobiti životinja jedini je zakon u Republici Srbiji koji propisuje zaštitu dobrobiti životinja, ali i zaštitu životinja od nepotrebnog zlostavljanja i ubijanja. Krivično delo ubijanje i zlostavljanje životinja prvi put

je uvedeno u naš pravni sistem početkom 2006. godine i svrstano je u krivična dela protiv životne sredine. Ovo krivično delo podrazumeva protivpravno ubijanje i zlostavljanje životinja, uz kršenje drugih propisa, pre svega Zakona o dobrobiti životinja i Zakona o veterinarstvu. Iako su životinje danas zaštićene nacionalnim zakonima mnogih zemalja i brojnim međunarodnim pravnim dokumentima, u Republici Srbiji nije došlo do značajnih pomaka u oblasti dobrobiti i zaštiti životinja.

Najveći problem u oblasti dobrobiti životinja dosad je predstavljalo odsustvo primene i sprovođenja zakona, njegovo grubo kršenje i blaga kaznena politika. Održavanju postojećeg stanja doprineli su sledeći faktori: Uprava za veterinu posmatra Zakon o dobrobiti životinja jednostrano, samo u vezi sa izvozom poljoprivrednih proizvoda životinjskog porekla i smatra da izmenama zakona omogućava zakonsku osnovu za razvoj domaće privrede, te nije obezbedila mehanizme za podizanje društvene odgovornosti i svesti o dobrobiti životinja; podzakonska akta nisu usvojena u celosti i pravovremeno; nedostatak volje, informisanosti i obučenosti, kao i nedovoljan broj veterinarskih inspektora; nepostojanje plana sprovođenja službenih kontrola; neefikasnost inspekcijskih kontrola; prekršajni sudovi nisu blagovremeno izricali novčane kazne izvršiocima prekršaja; javna tužilaštva i sudovi su u malom broju prijavljenih slučajeva krivično gonili i izricali kazne izvršiocima krivičnih dela protiv životne sredine. Danas svega 15% lokalnih samouprava ima prihvatilište za napuštene kućne ljubimce, iako je još Zakonom o vete-

rinarstvu propisano da lokalna samouprava organizuje zoohigijensku službu koja hvata i zbrinjava napuštene životinje u prihvatilišta za životinje, te se problem napuštenih pasa i mačaka održava kao izražen problem u svim lokalnim samoupravama.

## b) Sporedni proizvodi životinjskog porekla

U izveštaju za 2014. godinu Evropska komisija je izrazila zabrinutost u vezi sa sporednim proizvodima životinjskog porekla (SPŽP), navodeći da je nacionalni sistem za upravljanje SPŽP još uvek slab. U izveštaju iz novembra 2015. godine upozoreno je da je **upravljanje sporednim proizvodima životinjskog porekla oblast koja posebno zabrinjava** i da Srbija treba da ojača primenu propisa o razdvajanju i tretmanu životinjskog otpada i usvoji i sprovede strategiju radi usklađivanja sa pravnim tekovinama EU.

Navedeno je da je Srbija uvela privremene izmene za klasifikaciju sporednih proizvoda životinjskog porekla i rukovanje njima, da bi na taj način rešila nedostatak razvijene infrastrukture za sakupljanje i transport i nedostatak kapaciteta kafilerija.

Po Zakonu o veterinarstvu, lokalna samouprava dužna je da na svojoj teritoriji organizuje zoohigijensku službu koja neškodljivo uklanja leševa životinja sa javnih površina i objekata za uzgoj, držanje, dresuru, izlaganje, održavanje takmičenja ili promet životinja, vrši transport ili organizovanje transporta leševa životinja sa javnih površina i nave-

denih objekata do objekta za sakupljanje, preradu ili uništavanje otpada životinjskog porekla na način koji ne predstavlja rizik po druge životinje, ljude ili životnu sredinu. Lokalna samouprava je dužna da ima izgrađen objekat za sakupljanje leševa životinja.

Danas svega oko 15% lokalnih samouprava ima osnovanu zoohigijensku službu, a većina lokalnih samouprava nema efikasan sistem za zakonito i bezbedno uništavanje sporednih proizvoda životinjskog porekla. Veterinarska inspekcija ne podnosi veći broj zahteva za pokretanje prekršajnog postupka protiv lokalnih samouprava koje ne ispunjavaju svoje zakonske obaveze i upozorava da predmeti u većem broju zastarevaju kada podnose zahteve prekršajnim sudovima.

## 4. Usvajanje pravnih tekovina EU u oblasti veterinarskih politika u Republici Srbiji

Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU definiše razvojne i strateške ciljeve, odgovarajuće politike, reforme i mere potrebne za realizaciju ovih ciljeva, utvrđuje detaljni plan usklađivanja zakonodavstva i definiše ljudske i budžetske resurse, kao i ostale fondove potrebne za sprovođenje planiranih zadataka.

Programom su predviđene izmene i dopune Zakona o veterinarstvu, Zakona o dobrobiti životinja i pratećih podzakonskih akata, prvenstveno radi eliminisanja nezarinskih barijera u oblasti veterinarskih mera i radi smanjenja tehničkih i administrativnih barijera trgovini. Predviđeno je da se posebna pažnja posveti povećanju transparentnosti, sinhronizaciji harmonizacije domaćih propisa sa pravilima EU, zaključivanju multilateralnih sporazuma o priznavanju laboratorijskih sertifikata i primeni procedura za analizu rizika.

U Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU, samo u vezi sa poglavljem 12 navedeno je da „Zakonodavni sistem Republike Srbije onemogućava potpuno usaglašavanje

sa EU propisima”.<sup>5</sup> Međutim, nije navedeno objašnjenje na koji način će se stvoriti uslovi za potpuno usaglašavanje sa EU propisima.

Neophodna je primena veterinarskih standarda EU u Srbiji da bi prehrambeni proizvodi životinjskog porekla mogli da se izvoze. Zaključivanjem niza bilateralnih i multilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini čak 60,9% izvoza Srbije plasira se upravo u države članice EU, kao i CEFTA (21,1%). Zahvaljujući ovim sporazumima, Srbija je dobila pristup tržištu od gotovo 800 miliona ljudi, što je jedan od ključnih argumenata za privlačenje stranih investicija.

U oblasti veterinarskih politika, propisi Republike Srbije usklađuju se sa propisima Evropske unije koji pokrivaju sledeće oblasti: zdravlje životinja, obeležavanje i registracija životinja, dobrobit životinja, sporedni proizvodi životinjskog porekla i sistem kontrole (veterinarska inspekcija), s tim što Zakon o veterinarstvu mora da se uskladi i sa odredbama uredbi i direktiva koje se odnose na hranu životinjskog porekla, hranu kombinovanog porekla, hranu za životinje i rezidue.

Usvajaju se pravne tekovine EU u oblasti:

- obeležavanja i registracije goveda, svinja, ovaca i koza, kopitara,
- zdravstvenih problema životinja koji utiču na trgovinu govedima i svinjama unutar Zajednice,
- kontrole slinavke i šapa,
- kontrole influence ptica,

<sup>5</sup> Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije.



- sprečavanja, kontrole i iskorenjivanja određenih transmisivnih spongiformnih encefalopatija,
- kontrole, sistemskog praćenja, nadzora i ograničenja kretanja određenih životinja prijemčivih vrsta u odnosu na bolest plavog jezika,
- zdravlje životinja koji se primenjuju na životinje akvakulture i njihove proizvode te u sprečavanju i kontroli određenih bolesti akvatičnih životinja,
- kontrole salmonela i drugih određenih uzročnika zoonoza koji se prenose hranom,
- kontrole trihinele u mesu,
- zahteva sledivosti za hranu životinjskog porekla,
- načela i uslova zakona o hrani,
- postupaka u oblasti bezbednosti hrane, higijene hrane i higijene hrane životinjskog porekla,
- posebnih pravila organizacije službenih kontrola proizvoda životinjskog porekla namenjenih ishrani ljudi,
- službenih kontrola koje se sprovode radi proveravanja poštovanja propisa o hrani i hrani za životinje, te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja,
- metoda uzorkovanja i analize za službenu kontrolu hrane za životinje,
- uslova za odobrenje objekata u poslovanju s hranom za životinje koji proizvode ili stavljaju na tržište dodatke hrani za životinje kategorije „kokcidiostatici i histomonostatici“,
- stavljanja na tržište i korišćenje hrane za životinje,
- zdravlja životinja i zahteva za javno zdravlje kojima se uređuje trgovina i uvoz u Zajednicu,
- postupaka za veterinarske preglede na graničnim inspeksijskim prelazima,
- dokumenata za deklarisanje i veterinarske preglede životinja iz trećih zemalja koje ulaze u Zajednicu,
- organizacije veterinarskih pregleda životinja koje se unose u Zajednicu iz trećih zemalja,
- zdravlja životinja kojima se uređuje trgovina i uvoz u Zajednicu životinja,
- semena, jajnih ćelija i zametaka koji ne podležu uslovima zdravlja životinja,
- veterinarsko zdravstvenih uslova za uvoz određenih ptica u EU i uslova za karantin,
- sertifikovanja za stavljanje na tržište i uvoz u Zajednicu životinja i proizvoda akvakulture te utvrđivanju popisa vektorskih vrsta,
- uvoz ličnih pošiljaka proizvoda životinjskog porekla u Zajednicu,
- zdravlja životinja i javnog zdravlja i uslova veterinarskog sertifikovanja za unošenje sirovog mleka i mlečnih proizvoda namenjenih ishrani ljudi u EU,
- načela organizacije veterinarsko-zdravstvenih pregleda proizvoda koji se unose u Zajednicu iz trećih zemalja,
- veterinarskih i zootehničkih pregleda u trgovini unutar Zajednice s ciljem uspostavljanja unutrašnjeg tržišta,
- usklađenog obrasca sertifikata i izveštaja inspekcije povezanih s trgovinom životinja i proizvodima životinjskog porekla unutar Zajednice,
- zdravlja životinja za premeštanje životinja iz cirkusa između država članica,
- zdravlja životinja primenjivim na nekomercijalno kretanje kućnih ljubimaca,
- farmakološki aktivnih supstanci i njihove klasifikacije u odnosu na najveće dopuštene

količine rezidua farmakološki aktivnih supstanci u hrani životinjskog porekla,

- zabrane primene na farmskim životinjama određenih supstanci koje imaju hormonski ili tireostatski učinak i beta-agonista,
- postupaka Zajednice za praćenje određenih supstanci i njihovih rezidua u živim životinjama i u prehrambenim proizvodima životinjskog porekla,
- zdravstvenih pravila za sporedne proizvode životinjskog porekla i od njih dobijene proizvode koji nisu namenjeni ishrani ljudi.

Oblasti dobrobiti životinja usvajaju se pravne tekovine EU u oblasti:

- zaštite životinja koje se drže u proizvodne svrhe,
- inspekcije proizvodnih objekata u kojima se drže određene životinje u proizvodne svrhe,
- minimalnih standarda za zaštitu koka nosilja i pilića koji se drže za proizvodnju mesa,
- registracije objekata u kojima se drže koke nosilje,
- minimalnih standarda za zaštitu teladi i minimalnih standarda za zaštitu svinja,
- potom zaštite životinja tokom prevoza (uključujući povezane operacije, odmorišna mesta i plan puta),
- zaštite životinja u vreme klanja i ubijanja,
- zaštite životinja koje se koriste u naučne svrhe i zaštite kućnih ljubimaca.

U 2016. godini neophodno je u potpunosti uskladiti podzakonska akta u oblasti međunarodnog prometa i sertifikacije (veterinarsko-sanitarni uslovi za uvoz sirovog mleka i proizvoda od mleka, kao i za uvoz određenih proizvoda od mesa za ishranu ljudi), staviti

van snage podzakonska akta koja regulišu dobrobit životinja prilikom ubijanja i dobrobit tokom prevoza životinja, kao i podzakonska akta koja se odnose na objekte u kojima se drže, uzgajaju i stavljaju u promet životinje u proizvodne svrhe i usvojiti pojedinačne pravilnike na osnovu direktiva koje regulišu zaštitu životinja koje se drže u farmske svrhe, prikupljanje informacija tokom inspekcije proizvodnih mesta na kojima se drže određene životinje u farmske svrhe, minimalne standarde za zaštitu teladi, za zaštitu svinja, za zaštitu koka nosilja i za zaštitu brojlera<sup>6</sup>.

U toku 2017. i 2018. godine neophodno je potpuno usklađivanje pravilnika koji se odnose na rano otkrivanje, dijagnostiku, sprečavanje širenja, suzbijanja i iskorenjivanja zaraznih bolesti (plavi jezik, enzooska leukoza goveda, tuberkuloza goveda, bruceloza goveda, atipična kuga živine, klasična kuga svinja, afrička kuga konja, avijarna influenza, slinavka i šap, afrička kuga svinja, raznih bolesti transmisionih spongiformnih encefalopatija), infekcija živine određenim serotipovima salmonele, vezikularne bolesti svinja. S obzirom da se zakonodavstvo EU stalno unapređuje, naročito u ovoj oblasti, neophodno je da se obezbedi kontinuirano usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva.

<sup>6</sup> Prilog 1. Spisak propisa Evropske unije u oblasti veterinarskih politika s kojima se usklađuju propisi Republike Srbije.

## 5. Dalji razvoj politike zdravstvene zaštite životinja u državama članicama EU

EU posvećuje veliku pažnju zdravlju životinja i primenjuje strateški pristup koji se zasniva na multidisciplinarnosti, međunarodnoj saradnji i principu „Jedno zdravlje“ (*One health*), zbog povezanosti zdravlja i dobrobiti životinja sa javnim zdravljem. Iako se prati trend iskorenjivanja zaraznih bolesti, pojedine zarazne bolesti se ponovo pojavljuju (egzotične bolesti poput plavog jezika) i stoga je neophodno dalje unapređivanje zakonskog okvira, kao i dalja naučna istraživanja i inovacije, sistem prevencije, nadzora i spremnosti za intervencije.

Zdravlje životinja je uslov za bezbednost hrane i zdravlje ljudi, kao i jedan od osnovnih preduslova za dobrobit životinja. Trenutno je u EU na snazi veliki broj akata koji regulišu ovu oblast i stoga je u pripremi nova Regulatoriva o zdravlju životinja koji će zameniti postojeće regulative i direktive i unaprediti standarde u toj oblasti.

Novi propis će pojednostaviti i precizirati odredbe i nadležnosti, čime će olakšati primenu i sprovođenje. Unaprediće mogućnost raznog otkrivanja i kontrole bolesti životinja, uključujući i bolesti koje se pojavljuju zbog klimatskih promena, čime će biti usaglaše-

ni EU i međunarodni standardi. Omogućiće fleksibilnost u odnosu na potrebe i specifičnosti lokalne sredine, u vezi sa klimatskim i društvenim promenama. Nove odredbe omogućiće korišćenje novih tehnologija u kontroli patogena, elektronske identifikacije i registracije životinja.

Usvajanjem ovog propisa biće stvoren zakonski okvir za zaštitu zdravlja životinja koji je u skladu sa standardima OIE, kroz zamenu postojećeg zakonodavstva novim koje bi na jednoobrazan način uređivalo oblasti trgovinske razmene unutar EU, uvoza, ishrane, dobrobiti i kontrole bolesti životinja uz poštovanje međunarodnih standarda i zdravlja životinja.

## 6. Horizontalno povezivanje poglavlja 12 sa drugim poglavljima

### Pravosuđe i osnovna prava – poglavlje 23

S obzirom na novi pristup pregovorima o pristupanju EU koji u centar pregovaračkog procesa stavlja vladavinu prava, reforma pravosuđa koja obuhvata neophodnost da ono postane nezavisno, nepristrasno, efikasno, odgovorno i profesionalno direktno će uticati na efikasnost sprovođenja propisa u oblasti veterinarstva i, s tim u vezi, krivičnim delima protiv životne sredine. Nezavisnost podrazumeva da su tužilac i sudija oslobođeni od bilo kakvog političkog uticaja, nepristrasnost se obezbeđuje kroz automatizovan sistem dodeljivanja predmeta, efikasnost se odnosi na dužinu trajanja postupka, što je naročito važno kada su u pitanju zahtevi veterinarskih inspektora za pokretanje prekršajnog postupka.

Dolazilo je do zastarevanja većine prijavljenih prekršaja, a krivična dela u ovoj oblasti su u malom broju procesuirana i izricane su blage kazne kada su uopšte izrečene i time je onemogućeno sprovođenje kaznene politike. Dosad nije bio jasno postavljen sistem odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija. Profesionalnost nosilaca pravosudnih funkcija obezbediće da dobro poznaju zakono-

davstvo koje treba da primenjuju, pa tako i propise u oblasti veterinarstva.

Efikan pravosudni sistem i efikasna borba protiv korupcije koja obuhvata kako preventivno delovanje (uklanjanje rizika koji pogoduju korupciji), tako i represiju u smislu procesuiranja krivičnih dela korupcije i institucionalni okvir koji mora da obezbedi efikasno rešavanje ovog pitanja, neophodni su da bi Srbija postala pouzdana država koja obezbeđuje pravnu sigurnost građanima i koja na taj način privlači strane investitore. U oblasti veterinarstva građani će imati direktnu korist od efikasnog pravosudnog sistema i efikasne borbe protiv korupcije, jer će biti stvoreni uslovi za sprovođenje propisa koji obezbeđuju zaštitu zdravlja ljudi i životinja, a samim tim i veću bezbednost hrane. Napomena: Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine dosad nije dostavilo podatke koje je zatražio Savet za borbu protiv korupcije.

### Sloboda kretanja roba – poglavlje 4

Oblast lekova i medicinskih sredstava koji se upotrebljavaju u veterinarskoj medicini nalazi se u delokrugu Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine. Poslove nadzora nad sprovođenjem Zakona o lekovima i medicinskim sredstvima i propisa donetih za njegovo sprovođenje vrši ministarstvo nadležno za poslove zdravlja preko inspektora za lekove i medicinska sredstva, kao i ministarstvo nadležno za poslove veterine – za veterinarske lekove preko veterinarskih inspektora.

Oblast đubriva nalazi se u delokrugu Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine. Zakon o sredstvima za ishranu bilja i oplemenjivačima zemljišta („*Službeni glasnik RS*”, br. 41/09) – pored neorganskih (mineralnih) đubriva, ovim zakonom su regulisana i sredstva za ishranu bilja i oplemenjivači zemljišta organskog porekla, proizvedena od nusproizvoda životinjskog porekla koji nisu namenjeni za ishranu ljudi. Usklađenost u ovom delu sa Uredbom 1069/2009 je postignuta podzakonskim propisom, koji sadrži vezu sa odgovarajućim nacionalnim propisom u oblasti veterinarstva, a koji je donet u skladu sa pomenutom Uredbom.

## Pravo poslovnog nastanjanja i sloboda pružanja usluga – poglavlje 3

Oblast veterinarstva, uključujući i pružanje veterinarskih usluga i međusobno priznavanje kvalifikacija, mora da se precizno definiše i uskladi sa pravnim okvirom EU (Direktiva 2005/36/EZ u delu koji se odnosi na obrazovanje veterinara i pružanje veterinarskih usluga). To se odnosi na sticanje kompetencija veterinara prvog dana nakon diplomiranja, ali i na druga zvanja koja uključuju i doktora veterinarske medicine, veterinarske tehničare, magistre i doktore veterinarskih nauka i specijaliste za pojedine oblasti (epizootiologija, bezbednost hrane, dobrobit životinja, hirurgija, reprodukcija domaćih životinja).

## Poljoprivreda i ruralni razvoj – poglavlje 11

Propisi u oblasti veterinarske medicine moraju da budu usklađeni sa Strategijom poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine („*Službeni glasnik RS*”, broj 85/14). Usaglašavanjem propisa u oblasti zdravstvene zaštite i dobrobiti životinja, naročito u delu koji se odnosi na držanje i uzgoj proizvodnih životinja omogućava se ispunjenje jednog od uslova za povlačenje sredstava IPARD programa.

## Zaštita životne sredine – poglavlje 27

Srbija će nakon usklađivanja i primene odgovarajućih normi osigurati visoke ekološke standarde, veći kvalitet vazduha i vode, očuvanje biodiverziteta, zaštitu flore i faune i integrisani sistem upravljanja otpadom. Cilj je da se u Srbiji uspostavi održiv sistem zaštite životne sredine, kao i značajna uključenost ove politike u ostale sektore. Na ovaj način, obezbeđuju se preduslovi za bolje zdravlje, bolji kvalitet života građana i konkurentnu privredu. Ulaganjem u zaštitu životne sredine, Srbija će poboljšati i svoj položaj turističke destinacije, što će doprineti razvoju turizma.

Kada je u pitanju značajna uključenost politika zaštite životne sredine u ostale sektore, poglavlje 11, poglavlje 12 i poglavlje 13 u većoj meri su direktno povezani sa poglavljem 27. Pitanje uništavanja sporednih proizvoda životinjskog porekla i divljih deponija te vrste otpada, zaštita i dobrobit divljih životinja, dobrobit oglednih životinja i uništavanje leševa oglednih životinja primeri su koji pokazuju da poglavlja ne mogu u potpunosti da se odvoje, a Zakon o dobrobiti životinja delom pokriva teme iz poglavlja 27, a ne samo 11 i 12,

#### – Divlje životinje u zatočeništvu – Zoo-vrt i prihvatilište za divlje životinje.

Najvažniji kriterijumi dobrobiti divljih životinja koje se drže u zatočeništvu u zemljama članicama Evropske unije postavljeni su u Direktivi o držanju divljih životinja u zoološkim vrtovima iz 1999. godine. Evropska asocijacija zooloških vrtova i akvarijuma (*European Association of Zoos and Aquaria*) uputila je poziv državama članicama da „obezbede najviše moguće standarde u evropskim zoološkim vrtovima i akvarijumima“, zahtevajući da se sprovede odgovarajuća nezavisna naučna procena stanja i uslova u njima.

#### – Ogledne životinje

Uprava za veterinu navodi da se usklađivanjem dela Zakona o dobrobiti životinja koji se odnosi na korišćenje oglednih životinja u naučne i druge ogledne svrhe sa propisima EU omogućava naučnim radnicima postizanje relevantnijih rezultata koji se priznaju u međunarodnim naučnim publikacijama.

Istraživanja, odnosno eksperimenti ili ogledi na životinjama vrše se zbog razvoja ili proizvodnje novih lekova, u svrhu proučavanja uticaja na životnu sredinu ili radi testiranja hemikalija ili novih aditiva za hranu. U svim državama članicama Evropske unije, ogledi na životinjama moraju biti sprovedeni u skladu sa odgovarajućim propisima. Najvažniji od njih su: 1) Direktiva o proceni zakona, drugih propisa i administrativnih odredbi država članica od značaja za zaštitu životinja koje se koriste za eksperimentalne i druge naučne svrhe iz 1986; 2) Direktiva o proceni zakona, drugih propisa i administrativnih odredbi država članica od značaja za zaštitu životinja koje se koriste za eksperimentalne i druge naučne svrhe iz 1986, izmenjena 2003; 3) Direktiva 2010/63/EU o zaštiti životinja koje se koriste za naučne svrhe, kojom je zamenjena Direktiva iz 1986. Veza sa poglavljem 27 neophodna je, jer se u ogledima vrše ispitivanja opasnih hemikalija koje ne smeju sa leševima životinja da dospeju u životnu sredinu na neodgovarajući način.

## 7. Predlog preporuka

- Obezbediti efikasno sistemsko sprovođenje službenih kontrola i punu primenu i sprovođenje propisa u nadležnosti veterinarske inspekcije i, s tim u vezi, ojačati kapacitete veterinarske inspekcije, kako u pogledu brojnosti, tako i u pogledu obučenosti;
- Stvoriti mehanizme za povećanje društvene odgovornosti i razumevanja javnosti u vezi sa svim pitanjima u oblasti veterinarskih politika – zaštite zdravlja ljudi i životinja, zaštite i dobrobiti životinja, sprovođenjem kampanja i edukacijom;
- Ostvariti saradnju sa organizacijama civilnog društva putem obezbeđivanja javnosti rada Uprave za veterinu, konsultacija, učešća OCD u procesu donošenja propisa, kao i partnerstva na projektima. U tom smislu konkursi MPZZS za finansiranje projekata treba da obuhvate i projekte organizacija civilnog društva koje nisu udruženja poljoprivrednih proizvođača;
- Obezbediti javnost registara u nadležnosti ministarstva nadležnog za poslove veterinarstva u skladu sa odredbama Zakona o veterinarstvu;
- Ujednačenim i dosledno primenjenim standardima zaštite zdravlja i dobrobiti životinja omogućiti plasman prehrambenih proizvoda životinjskog porekla na tržište EU;
- Unaprediti objekte za proizvodnju i preradu mesa, unaprediti uzgoj životinja na farmama i standarde dobrobiti životinja, garantovati potrošačima visoke standarde bezbednosti hrane koju trenutno imaju evropski potrošači;
- Obezbediti veći stepen nezavisnosti Veterinarske komore Srbije, kao i efikasnost i nepristrasnost prilikom odlučivanja članova Etičkog komiteta VKS;
- Unaprediti dobre veterinarske prakse koje obuhvataju principe profesionalnog ponašanja i sprovođenja sistema upravljanja kvalitetom rada subjekata koji obavljaju veterinarsku delatnost, u skladu sa pravilima veterinarske etike koja naglašava zaštitu dobrobiti životinja;
- Usvojiti i sprovesti nacionalnu strategiju dobrobiti životinja;
- Obezbediti uslove za sprovođenje održivog sistemskog rešenja problema napuštenih kućnih ljubimaca, u skladu sa preporukama OIE, međunarodnih veterinarskih organizacija, organizacija za zaštitu životinja, postojećim konvencijama, deklaracijama i drugim aktima EU.

## 8. Prilog 1. Spisak propisa Evropske unije u oblasti veterinarskih politika s kojima se usklađuju propisi Republike Srbije

1. Uredba Komisije (EZ) 494/98 od 27. februara 1998. o utvrđivanju detaljnih pravila za sprovođenje Uredbe Saveta (EZ) 820/97 s obzirom na primenu minimalnih administrativnih kazni u okviru sistema za obeležavanje i registraciju goveda – Uredba (EZ) 494/98 – *Commission Regulation (EC) No 494/98 of 27 February 1998 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 820/97 as regards the application of minimum administrative sanctions in the framework of the system for the identification and registration of bovine animals,*

2. Uredba (EZ) 1760/2000 Evropskog parlamenta i Saveta od 17. jula 2000. o uvođenju sistema obeležavanja i registracije životinja vrste goveda, označavanju goveđeg mesa i proizvoda od goveđeg mesa i stavljanju izvan snage Uredbe Saveta (EZ) 820/97 – Uredba (EZ) 1760/2000; u delu koji se odnosi na označavanje i registraciju goveda te na obavezno označavanje goveđeg mesa i mesnih proizvoda – *Regulation (EC) No*

*1760/2000 of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 establishing a system for the identification and registration of bovine animals and regarding the labelling of beef and beef products and repealing Council Regulation (EC) No 820/97,*

3. Uredba (EZ) 999/2001 Evropskog parlamenta i Saveta od 22. maja 2001. o utvrđivanju pravila za sprečavanje, kontrolu i iskorenjivanje određenih transmisivnih spongiformnih encefalopatija – Uredba (EZ) 999/2001 – *Regulation (EC) No. 999/2001 laying down rules for the prevention, control and eradication of certain transmissible spongiform encephalopathies,*

4. Uredba (EZ) 178/2002 Evropskog parlamenta i Saveta od 28. januara 2002. o utvrđivanju opštih načela i uslova zakona o hrani, osnivanju Evropske agencije za bezbednost hrane te utvrđivanju postupaka u oblasti bezbednosti hrane – Uredba (EZ) 178/2002; u delu koji se odnosi na hranu – *Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety,*

5. Uredba (EZ) 998/2003 Evropskog parlamenta i Saveta od 26. maja 2003. o zahtevima zdravlja životinja primenjivim na nekomercijalno kretanje kućnih ljubimaca i o izmeni Direktive Saveta 92/65/EEZ – Uredba (EZ) 998/2003 – *Regulation (EC) No 998/2003 of the European Parliament and*



*of the Council of 26 May 2003 on the animal health requirements applicable to the non-commercial movement of pet animals and amending Council Directive 92/65/EEC,*

6. Uredba Komisije (EZ) 1082/2003 od 23. juna 2003. o utvrđivanju detaljnih pravila za primenu Uredbe (EZ) 1760/2000 Evropskog parlamenta i Saveta o najnižem nivou kontrole koje treba sprovesti u okviru sistema za obeležavanje i registraciju goveda – Uredba (EZ) 1082/2003 – *Commission Regulation (EC) No 1082/2003 of 23 June 2003 laying down detailed rules for the implementation of Regulation (EC) No 1760/2000 of the European Parliament and of the Council as regards the minimum level of controls to be carried out in the framework of the system for the identification and registration of bovine animals,*

7. Uredba (EZ) 1831/2003 Evropskog parlamenta i Saveta od 22. septembra 2003. o dodacima hrani za životinje – Uredba (EZ) 1831/2003 – *Regulation (EC) No 1831/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on additives for use in animal nutrition,*

8. Uredba (EZ) 2160/2003 Evropskog parlamenta i Saveta od 17. novembra 2003. o kontroli salmonele i drugih određenih uzročnika zoonoza koji se prenose hranom – Uredba (EZ) 2160/2003 – *Regulation (EC) No 2160/2003 of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the control of salmonella and other specified food-borne zoonotic agents,*

9. Uredba Saveta (EZ) 21/2004 od 17. decembra 2003. o uspostavljanju sistema za obeležavanje i registraciju ovaca i koza i izmeni Uredbe (EZ) 1782/2003 i Direktiva 92/102/EEZ i 64/432/EEZ – Uredba (EZ) 21/2004 – *Council Regulation (EC) No 21/2004 of 17 December 2003 establishing a system for the identification and registration of ovine and caprine animals and amending Regulation (EC) No 1782/2003 and Directives 92/102/EEC and 64/432/EEC,*

10. Uredba Komisije (EZ) 136/2004 od 22. januara 2004. o postupcima za veterinarske preglede na graničnim inspeksijskim prelazima Zajednice za proizvode koji se uvoze iz trećih zemalja – Uredba (EZ) 136/2004 – *Commission Regulation (EC) No. 136/2004 laying down procedures for veterinary checks at Community border inspection posts on products imported from third countries,*

11. Uredba Komisije (EZ) 282/2004 od 18. februara 2004. o uvođenju dokumenta za deklarisanje i veterinarske preglede životinja iz trećih zemalja koje ulaze u Zajednicu – Uredba (EZ) 282/2004 – *Commission Regulation (EC) No. 282/2004 introducing a document for the declaration of, and veterinary checks on, animals from third countries entering the Community,*

12. Uredba Komisije (EZ) 599/2004 od 30. marta 2004. o usvajanju usklađenog obrasca sertifikata i izveštaja inspekcije povezanih s trgovinom životinjama i proizvodima životinjskog porekla unutar Zajed-

nice – Uredba (EZ) 599/2004 – *Commission Regulation (EC) No 599/2004 of 30 March 2004 concerning the adoption of a harmonised model certificate and inspection report linked to intra-Community trade in animals and products of animal origin*,

13. Uredba (EZ) 852/2004 Evropskog parlamenta i Saveta od 29. aprila 2004. o higijeni hrane – Uredba (EZ) 852/2004; u delu koji se odnosi na hranu – *Regulation (EC) No. 852/2004 of the European Parliament and of the Council on the hygiene of foodstuffs*,

14. Uredba (EZ) 853/2004 Evropskog parlamenta i Saveta od 29. aprila 2004. o utvrđivanju određenih higijenskih pravila za hranu životinjskog porekla – Uredba (EZ) 853/2004 – *Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin*,

15. Uredba (EZ) 854/2004 Evropskog parlamenta i Saveta od 29. aprila 2004. o utvrđivanju posebnih pravila organizacije službenih kontrola proizvoda životinjskog porekla namenjenih ishrani ljudi – Uredba (EZ) 854/2004 – *Regulation (EC) No. 854/2004 of the European Parliament and of the Council laying down specific rules for the organisation of official controls on products of animal origin intended for human consumption*,

16. Uredba (EZ) 882/2004 Evropskog parlamenta i Saveta od 29. aprila 2004. o službenim kontrolama koje se sprovode radi proveravanja poštovanja propisa o hrani i

hrani za životinje te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja – Uredba (EZ) 882/2004; u delu koji se odnosi na hranu – *Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules*,

17. Uredba (EZ) 183/2005 Evropskog parlamenta i Saveta od 12. januara 2005. o utvrđivanju zahteva u pogledu higijene hrane za životinje – Uredba (EZ) 183/2005 – *Regulation (EC) No 183/2005 of the European Parliament and of the Council of 12 January 2005 laying down requirements for feed hygiene*,

18. Uredba Komisije (EZ) 1739/2005 od 21. oktobra 2005. o utvrđivanju zahteva zdravlja životinja za premeštanje životinja iz cirka između država članica – Uredba (EZ) 1739/2005 – *Commission Regulation (EC) No 1739/2005 of 21 October 2005 laying down animal health requirements for the movement of circus animals between Member States*,

19. Uredba Komisije (EZ) 2074/2005 od 5. decembra 2005. o utvrđivanju mera sprovođenja za određene proizvode na osnovu Uredbe (EZ) 853/2004 Evropskog parlamenta i Saveta i za organizaciju službenih kontrola na osnovu Uredbe (EZ) 854/2004 Evropskog parlamenta i Saveta i Uredbe (EZ) 882/2004 Evropskog parlamenta i Saveta, odstupanju od Uredbe (EZ) 852/2004 Evropskog parlamenta i Saveta i o izmeni uredbi (EZ) 853/2004 i (EZ) 854/2004 – Uredba

(EZ) 2074/2005 – *Commission Regulation (EC) No. 2074/2005 laying down implementing measures for certain products under Regulation (EC) No. 853/2004 of the European Parliament and of the Council and for the organisation of official controls under Regulation (EC) No. 854/2004 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No. 882/2004 of the European Parliament and of the Council, derogating from Regulation (EC) No. 852/2004 of the European Parliament and of the Council and amending Regulations (EC) No. 853/2004 and (EC) No. 854/2004,*

20. Uredba Komisije (EZ) 2075/2005 od 5. decembra 2005. o utvrđivanju posebnih pravila za službene kontrole trihinele u mesu – Uredba (EZ) 2075/2005 – *Commission Regulation (EC) No 2075/2005 of 5 December 2005 laying down specific rules on official controls for Trichinella in meat,*

21. Uredba Komisije (EZ) 141/2007 od 14. februara 2007. o uslovima za odobrenje u skladu s Uredbom (EZ) 183/2005 Evropskog parlamenta i Saveta objekata u poslovanju s hranom za životinje koji proizvode ili stavljaju na tržište dodatke hrani za životinje kategorije „kokcidiostatici i histomonostatici“ – Uredba (EZ) 141/2007 – *Commission Regulation (EC) No. 141/2007 concerning a requirement for approval in accordance with Regulation (EC) No. 183/2005 of the European Parliament and of the Council for feed business establishments manufacturing or placing on the market feed additives of the category ‘coccidiostats and histomonostats’,*

22. Uredba Komisije (EZ) 504/2008 od 6. juna 2008. o provedbi Direktive Saveta 90/426/EEZ i 90/427/EEZ s obzirom na metode za identifikaciju kopitara – Uredba (EZ) 504/2008 – *Commission Regulation (EC) No 504/2008 of 6 June 2008 implementing Council Directives 90/426/EEC and 90/427/EEC as regards methods for the identification of equidae,*

23. Uredba Komisije (EZ) 1251/2008 od 12. decembra 2008. o sprovođenju Direktive Saveta 2006/88/EZ u pogledu uslova i kriterijuma sertifikovanja za stavljanje na tržište i uvoz u Zajednicu životinja i proizvoda akvakulture te utvrđivanju popisa vektorskih vrsta – Uredba (EZ) 1251/2008 – *Commission Regulation (EC) No 1251/2008 of 12 December 2008 implementing Council Directive 2006/88/EC as regards conditions and certification requirements for the placing on the market and the import into the Community of aquaculture animals and products thereof and laying down a list of vector species,*

24. Uredba Komisije (EZ) 124/2009 od 10. februara 2009. o određivanju najviših dopuštenih količina kokcidiostatika ili histomonostatika u hrani koji su posledica neizbežnog prenošenja tih supstanci u neciljnu hranu za životinje – Uredba (EZ) 124/2009 – *Commission Regulation (EC) No. 124/2009 setting maximum levels for the presence of coccidiostats or histomonostats in food resulting from the unavoidable carry-over of these substances in non-target feed,*

25. Uredba Komisije (EZ) 152/2009 od 27. januara 2009. o utvrđivanju metoda uzorko-

vanja i analize za službenu kontrolu hrane za životinje – Uredba (EZ) 152/2009 – *Commission Regulation (EC) No 152/2009 of 27 January 2009 laying down the methods of sampling and analysis for the official control of feed,*

26. Uredba Komisije (EZ) 206/2009 od 5. marta 2009. o uvozu u Zajednicu ličnih pošiljaka proizvoda životinjskog porekla te o izmeni Uredbe (EZ) 136/2004 – Uredba (EZ) 206/2009 – *Commission Regulation (EC) No 206/2009 of 5 March 2009 on the introduction into the Community of personal consignments of products of animal origin and amending Regulation (EC) No 136/2004,*

27. Uredba (EZ) 767/2009 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. jula 2009. o stavljanju na tržište i korišćenju hrane za životinje, izmeni Uredbe (EZ) 1831/2003 Evropskog parlamenta i Saveta i stavljanju izvan snage Direktive Saveta 79/373/EEZ, Direktive Komisije 80/511/EEZ, direktiva Saveta 82/471/EEZ, 83/228/EEZ, 93/74/EEZ, 93/113/EZ i 96/25/EZ te Odluke Komisije 2004/217/EZ – Uredba (EZ) 767/2009 – *Regulation (EC) No 767/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the placing on the market and use of feed, amending European Parliament and Council Regulation (EC) No 1831/2003 and repealing Council Directive 79/373/EEC, Commission Directive 80/511/EEC, Council Directives 82/471/EEC, 83/228/EEC, 93/74/EEC, 93/113/EC and 96/25/EC and Commission Decision 2004/217/EC,*

28. Uredba (EZ) 1069/2009 Evropskog parlamenta i Saveta od 21. oktobra 2009. o utvrđivanju zdravstvenih pravila za sporedne proizvode životinjskog porekla i od njih dobijene proizvode koji nisu namenjeni ishrani ljudi te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) 1774/2002 (Uredba o sporednim proizvodima životinjskog porekla) – Uredba (EZ) 1069/2009 – *Regulation (EC) No 1069/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 laying down health rules as regards animal by-products and derived products not intended for human consumption and repealing Regulation (EC) No 1774/2002 (Animal by-products Regulation),*

29. Uredba Komisije (EU) 37/2010 od 22. decembra 2009. godine o farmakološki aktivnim supstancima i njihovoj klasifikaciji u odnosu na najveće dopuštene količine rezidua farmakološki aktivnih supstanci u hrani životinjskog porekla – Uredba (EU) 37/2010 – *Commission Regulation (EU) No 37/2010 of 22 December 2009 on pharmacologically active substances and their classification regarding maximum residue limits in foodstuffs of animal origin,*

30. Uredba Komisije (EU) 605/2010 od 2. jula 2010. o uslovima zdravlja životinja i javnog zdravlja te uslovima veterinarskog sertifikovanja za unošenje sirovog mleka i mlečnih proizvoda namenjenih ishrani ljudi u Evropsku uniju – Uredba (EU) 605/2010 – *Commission Implementing Regulation (EU) No 209/2014 of 5 March 2014 amending Regulation (EU) No 605/2010 as regards animal and public health and veterinary certification*

*conditions for the introduction of colostrum and colostrum-based products intended for human consumption into the Union,*

31. Uredba Komisije (EU) 142/2011 od 25. februara 2011. o sprovođenju Uredbe (EZ) 1069/2009 Evropskog parlamenta i Saveta o utvrđivanju zdravstvenih pravila za sporedne proizvode životinjskog porekla i od njih dobijene proizvode koji nisu namenjeni ishrani ljudi i o sprovođenju Direktive Saveta 97/78/EZ u pogledu određenih uzoraka i predmeta koji su oslobođeni veterinarskih pregleda na granici na osnovu te Direktive – Uredba (EU) 142/2011 – *Commission Regulation (EU) No 142/2011 of 25 February 2011 implementing Regulation (EC) No 1069/2009 of the European Parliament and of the Council laying down health rules as regards animal by-products and derived products not intended for human consumption and implementing Council Directive 97/78/EC as regards certain samples and items exempt from veterinary checks at the border under that Directive,*

32. Uredba Komisije (EU) 931/2011 od 19. oktobra 2011. o zahtevima sledivosti utvrđenim Uredbom (EZ) 178/2002 Evropskog parlamenta i Saveta za hranu životinjskog porekla – Uredba (EU) 931/2011 – *Commission Implementing Regulation (EU) No 931/2011 of 19 September 2011 on the traceability requirements set by Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council for food of animal origin,*

33. Uredba Komisije (EU) 456/2012 od 30. maja 2012. koja menja Uredbu (EZ)

1266/2007 o sprovođenju pravila za Direktivu Saveta 2000/75 (EZ) s obzirom na kontrolu, sistemsko praćenje, nadzor i ograničenje kretanja određenih životinja prijemčivih vrsta u odnosu na bolest plavog jezika – Uredba (EU) 456/2012 – *Commission Implementing Regulation (EU) No. 456/2012 amending Regulation (EC) No. 1266/2007 on implementing rules for Council Directive 2000/75/EC as regards the control, monitoring, surveillance and restrictions on movements of certain animals of susceptible species in relation to bluetongue,*

34. Uredba Komisije (EU) 139/2013 od 7. januara 2013. kojom se utvrđuju veterinarsko-zdravstveni uslovi za uvoz određenih ptica u Uniju i uslovi za karantin – Uredba (EU) 139/2013 – *Commission Implementing Regulation (EU) No 139/2013 of 7 January 2013 laying down animal health conditions for imports of certain birds into the Union and the quarantine conditions thereof,*

35. Direktiva Saveta 64/432/EEZ od 26. juna 1964. o zdravstvenim problemima životinja koji utiču na trgovinu govedima i svinjama unutar Zajednice – *Council Directive 64/432/EEC of 26 June 1964 on animal health problems affecting intra-Community trade in bovine animals and swine,*

36. Direktiva Saveta 89/662/EEZ od 11. decembra 1989. o veterinarskim pregledima u trgovini unutar Zajednice s ciljem uspostavljanja unutrašnjeg tržišta – *Council Directive 89/662/EEC concerning veterinary checks in intra-Community trade with a view to the completion of the internal market,*

37. Direktiva Saveta 90/425/EEZ od 26. juna 1990. o veterinarskim i zootehničkim pregledima koji se primenjuju u trgovini određenim živim životinjama i proizvodima unutar Zajednice s ciljem uspostavljanja unutrašnjeg tržišta – *Council Directive 90/425/EEC of 26 June 1990 concerning veterinary and zootechnical checks applicable in intra-Community trade in certain live animals and products with a view to the completion of the internal market,*

38. Direktiva Saveta 91/496/EEZ od 15. jula 1991. o utvrđivanju načela o organizaciji veterinarskih pregleda životinja koje se unose u Zajednicu iz trećih zemalja i o izmeni direktiva 89/662/EEZ, 90/425/EEZ i 90/675/EEZ – *Council Directive 91/496/EEC of 15 July 1991 laying down the principles governing the organization of veterinary checks on animals entering the Community from third countries and amending Directives 89/662/EEC, 90/425/EEC and 90/675/EEC,*

39. Direktiva Saveta 92/65/EEZ od 13. jula 1992. o utvrđivanju uslova zdravlja životinja kojima se uređuje trgovina i uvoz u Zajednicu životinja, semena, jajnih ćelija i zametaka koji ne podležu uslovima zdravlja životinja utvrđenima u određenim propisima Zajednice iz Priloga A dela I. Direktive 90/425/EEZ – *Council Directive 92/65/EEC of 13 July 1992 laying down animal health requirements governing trade in and imports into the Community of animals, semen, ova and embryos not subject to animal health requirements laid down in specific Community rules referred to in Annex A (I) to Directive 90/425/EEC,*

40. Direktiva Saveta 92/118/EEZ od 17. decembra 1992. o utvrđivanju zahteva za zdravlje životinja i zahteva za javno zdravlje kojima se uređuje trgovina i uvoz u Zajednicu proizvoda koji ne podležu navedenim zahtevima utvrđenim u posebnim pravilima Zajednice iz Priloga A dela I. Direktivi 89/662/EEZ te, s obzirom na patogene supstance, iz Direktive 90/425/EEZ – *Council Directive 92/118/EEC of 17 December 1992 laying down animal health and public health requirements governing trade in and imports into the Community of products not subject to the said requirements laid down in specific Community rules referred to in Annex A (I) to Directive 89/662/EEC and, as regards pathogens, to Directive 90/425/EE,*

41. Direktiva Saveta 96/22/EZ od 29. aprila 1996. o zabrani primene na farmskim životinjama određenih supstanci koje imaju hormonski ili tireostatski učinak i beta-agonista te kojom se ukidaju Direktive 81/602/EEZ, 88/146/EEZ i 88/299/EEZ – *Council Directive 96/22/EC concerning the prohibition on the use in stockfarming of certain substances having a hormonal or thyrostatic action and of  $\beta$ -agonists,*

42. Direktiva Saveta (EZ) 96/23 od 29. aprila 1996. koja predviđa postupak Zajednice za praćenje određenih supstanci i njihovih rezidua u živim životinjama i u prehrambenim proizvodima životinjskog porekla i kojom se ukidaju Direktive 85/358/EEZ i Odluke 89/187/EEZ i 91/664/EEZ – *Council Directive 96/23/EC on measures to monitor certain substances and residues thereof in live animals and animal products and repealing*

*Directives 85/358/EEC and 86/469/EEC and Decisions 89/187/EEC and 91/664/EEC,*

43. Direktiva Saveta 97/78/EZ od 18. decembra 1997. kojom se utvrđuju načela organizacije veterinarsko-zdravstvenih pregleda proizvoda koji se unose u Zajednicu iz trećih zemalja – *Council Directive 97/78/EC laying down the principles governing the organization of veterinary checks on products entering the Community from third countries,*

44. Direktive Saveta 2003/85/EZ od 29. septembra 2003. o merama Zajednice za kontrolu slinavke i šapa kojom se ukidaju Direktiva 85/511/EZ i Odluke 89/531/EEZ i 91/665/EEZ te kojom se menja i dopunjuje Direktiva 92/46/EEZ – *Council Directive 2003/85/EC of 29 September 2003 on Community measures for the control of foot-and-mouth disease repealing Directive 85/511/EEC and Decisions 89/531/EEC and 91/665/EEC and amending Directive 92/46/EEC,*

45. Direktiva Saveta 2005/94/EZ od 20. decembra 2005. o merama Zajednice za kontrolu influence ptica i kojom se ukida Direktiva 92/40/EEZ – *Council Directive 2005/94/EC of 20 December 2005 on Community measures for the control of avian influenza and repealing Directive 92/40/EEC,*

46. Direktiva Saveta 2006/88/EZ od 24. oktobra 2006. o zahtevima zdravlja životinja koji se primenjuju na životinje akvakulture i njihove proizvode te o sprečavanju i kontroli određenih bolesti akvatičnih životinja – *Co-*

*uncil Directive 2006/88/EC of 24 October 2006 on animal health requirements for aquaculture animals and products thereof, and on the prevention and control of certain diseases in aquatic animals,*

47. Direktiva Saveta 2008/71/EZ od 15. jula 2008. o identifikaciji i registraciji svinja – *Council Directive 2008/71/EC of 15 July 2008 on the identification and registration of pigs,*

## Dobrobit životinja

48. Direktiva Saveta (EZ) 98/58 od 20. jula 1998. godine o zaštiti životinja, koje se drže u proizvodne svrhe – *Council Directive 98/58/EC of 20 July 1998 concerning the protection of animals kept for farming purposes,*

49. Odluka Komisije (EZ) 2006/778 od 14. novembra 2006. godine o minimalnim uslovima za prikupljanje informacija tokom inspekcija proizvodnih objekata, u kojima se drže određene životinje u proizvodne svrhe – *Commission Decision (2006/778/EC) 14 November 2006 amending Decision 2000/50/EC concerning minimum requirements for the collection of information during the inspections of production sites on which certain animals are kept for farming purposes,*

50. Direktiva Saveta (EZ) 1999/74 od 19. jula 1999. godine o minimalnim standardima za zaštitu koka nosilja – *Council Directive 1999/74/EC of 19 July 1999 laying down minimum standards for the protection of laying hens,*

51. Direktiva Komisije (EZ) 2002/4 od 30. januara 2002. godine o registraciji objekata u kojima se drže koke nosilje, obuhvaćenih Direktivom Saveta (EZ) 1999/74 – *Commission Directive 2002/4/EC of 30 January 2002 on the registration of establishments keeping laying hens, covered by Council Directive 1999/74/EC*,

52. Direktiva Saveta (EZ) 2007/43, od 28. juna 2007. godine o minimalnim pravilima za zaštitu pilića, koji se drže za proizvodnju mesa – *Council Directive 2007/43 of 28 June 2007 laying down minimum rules for the protection of chickens kept for meat production*,

53. Direktiva Saveta (EZ) 2008/119 od 18. decembra 2008. godine o minimalnim standardima za zaštitu teladi – *Council Directive 2008/119/EC of 18 December 2008 laying down minimum standards for the protection of calves*,

54. Direktiva Saveta (EZ) 2008/120 od 18. decembra 2008. godine o minimalnim standardima za zaštitu svinja – *Council Directive 2008/120/EC of 18 December 2008 laying down minimum standards for the protection of pigs*,

55. Uredba Saveta (EZ) 1255/97 od 25. juna 1997. godine o kriterijumima Zajednice za odmorišna mesta i o izmenama plana puta, navedenog u Prilogu Direktive (EEZ) 91/628 – *Council Regulation 1255/97/EC on minimal standards of EU which must be fulfilled in staging points and changed rout plan referred to in Council Directive 91/628/EEC*,

56. Uredba Saveta (EZ) br 1/2005 od 22. decembra 2004. godine o zaštiti životinja tokom prevoza i povezanim operacijama i izmenama Direktiva (EEZ) 64/432, (EZ) 93/119 i Uredbe (EZ) br 1255/97 – *Council Regulation (EC) No 1/2005 of 22 December 2004, on the protection of animals during transport and related operations and amending Directives 64/432/EEC and 93/119/EC and Regulation (EC) No 1255/97*,

57. Direktiva Saveta (EZ) 2010/63 od 22. oktobra 2008. godine o zaštiti životinja koje se koriste u naučne svrhe – *Directive 2010/63/EU of the European Parliament and of the Council of 22 September 2010 on the protection of animals used for scientific purposes*,

58. Uredba Saveta (EZ) br 1099/2009 od 24. septembra 2009. godine o zaštiti životinja u vreme klanja i ubijanja – *Council Regulation (EC) No 1099/2009 of 24 September 2009 on the protection of animals at the time of killing*,

## Dodatak za oblast Kućni ljubimci:

1. Zakon o potvrđivanju evropske konvencije o zaštiti kućnih ljubimaca (*Službeni glasnik – Međunarodni ugovori br 1/2010*) – *European Convention on the Protection of Pet Animals*,
2. Deklaracija Evropskog parlamenta (26/2011) o kontroli populacije pasa u Evropskoj uniji – *Declaration of the Eu-*



*ropean Parliament of 13 October 2011 on dog population management in the European Union,*

### 3. Strategija EU zaštite i dobrobiti životinja 2012–2015. – *EU Animal Welfare Strategy 2012–2015.*

Sednica Radne grupe NKEU za poglavlja 11, 12 i 13, održana 4. 12. 2015. godine, bila je posvećena IPARD-u, pripremama Akcionog plana za poglavlje 11 i pitanjima vezanim za bezbednost hrane.

#### USVOJENE PREPORUKE:

Preduzeti sve neophodne mere kako bi se osiguralo da se plan aktivnosti usaglašen između Ministarstva finansija, Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine i Kancelarije za evropske integracije u vezi sa uspostavljanjem struktura za korišćenje IPARD sredstava, sprovede u zadatim rokovima, što bi dovelo do raspisivanja prvih poziva za projekte finansirane iz IPARD-a krajem 2016. godine;

Neophodno je što pre organizovati proces zapošljavanja novih ljudi u skladu sa potrebama koje nalaže proces uspostavljanja sistema za efikasno korišćenje IPARD sredstava i nastaviti rad na jačanju kapaciteta službenika u Upravi za agrarna plaćanja;

U cilju postizanja ambicioznih rokova harmonizacije domaćeg sistema sa sistemom EU u oblasti poljoprivrede i bezbednosti hrane neophodno je preduzeti sve mere kako bi se obezbedili adekvatni ljudski i materijalni resursi neophodni za realizaciju zadatih ro-

kova Nacionalnim planom usvajanja pravnih tekovina EU;

Obezbediti da proces zapošljavanja i uvođenja u sistem novih ljudi bude nezavisan od političkih odluka i da stručnost i znanje budu primarni kriterijumi za zapošljavanje službenika u Upravi za agrarna plaćanja i strukturama koje su neophodne za primenu standarda EU u oblasti poljoprivrede;

Neophodno je intenzivirati rad i paralelno razvijati kapacitete krajnjih korisnika IPARD sredstava na terenu kako bi blagovremeno imali pristup važnim informacijama i znanjima za pripremu kvalitetnih predloga projekata;

Neophodno je nastaviti sa širim konsultacijama i radom sa nadležnim ministarstvima i institucijama, imajući u vidu činjenicu da se određena pitanja tiču više poglavlja i više institucija istovremeno;

Obavezno organizovati konsultacije sa organizacijama civilnog društva okupljenim u NKEU RG Poljoprivrede, po pitanju sadržine akcionog plana za poglavlje 11, pre njegovog usvajanja od strane Vlade, kako bi se pružila dodatna analitička podrška pregovaračkoj radnoj grupi i kako bi civilno društvo moglo aktivno da prati proces pregovora;

Obezbediti efikasno sistemsko sprovođenje službenih kontrola i punu primenu i sprovođenje propisa u nadležnosti veterinarske inspekcije i, s tim u vezi, ojačati kapacitete veterinarske inspekcije, kako u pogledu brojnosti, tako i u pogledu obučenosti;

Stvoriti mehanizme za povećanje društvene odgovornosti i razumevanja javnosti u vezi sa svim pitanjima u oblasti veterinarskih politika – zaštite zdravlja ljudi i životinja, zaštite i dobrobiti životinja, sprovođenjem kampanja i edukacijom;

Unaprediti objekte za proizvodnju i preradu mesa, unaprediti uzgoj životinja na farmama i standarde dobrobiti životinja, garantovati potrošačima visoke standarde bezbednosti hrane koju trenutno imaju evropski potrošači;

Unaprediti dobre veterinarske prakse koje obuhvataju principe profesionalnog ponašanja i sprovođenja sistema upravljanja kvalitetom rada subjekata koji obavljaju veterinarsku delatnost, u skladu sa pravilima veterinarske etike koja naglašava zaštitu dobrobiti životinja.

Ostvariti saradnju sa organizacijama civilnog društva putem obezbeđivanja javnosti rada Uprave za veterinu, konsultacija, učešća OCD u procesu donošenja propisa, kao i partnerstva na projektima. U tom smislu konkursi MPZŽS za finansiranje projekata treba da obuhvate i projekte organizacija civilnog društva koje nisu udruženja poljoprivrednih proizvođača;

Obezbeđenje vidljivosti implementacije propisa koji donosi pojašnjenje uloge subjekta u poslovanju sa hranom i postupka opoziva hrane. Propisom obezbediti kako da se sprovede proces za hranu za opoziv, koristeći globalni sistem identifikacije, kao što su barkod, i mehanizme kao što su mejl, papir i faks, koje olakšavaju brzo uklanjanje hrane pod opozivom iz lanca distribucije;

Obezbediti veću uključenost javnosti u praćenje implementacije propisa u oblasti bezbednosti hrane, kao i kontinuirano informisanje potrošača;

Obezbeđivanje uslova za doslednu implementaciju „Pravilnika o načinu uspostavljanja i organizacije sistema brzog obaveštavanja i uzbunjivanja za bezbednost hrane i hrane za životinje” (*Službeni glasnik RS, br. 62/2013*);

Poboljšanje vidljivosti podataka iz oblasti bezbednosti hrane na nacionalnom nivou, usklađeno sa opštom digitalizacijom državne uprave;

Unapređenje u oblasti opšte bezbednosti hrane, modernizovanje obrazovnih modula i povezivanje sa naučnim istraživanjima, a sve u cilju jačanja kapaciteta u službenim i referentnim laboratorijama, i u Nacionalnoj laboratoriji. Uspostavljanje sistema u ovoj oblasti u skladu sa novim usklađenim Zakonom o bezbednosti hrane;

Obratiti posebnu pažnju u pregovorima u poglavlju 11 na oblast zaštite proizvoda sa oznakom geografskog porekla i preduzeti sve neophodne aktivnosti u pretprijetnom periodu kako bi se osigurala njihova adekvatna zaštita u okviru EU.

Zaključci Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji – Radna grupa za energetiku

# » ENERGETSKA EFIKASNOST U JAVNIM ZGRADAMA

Aleksandar Macura

Vrbas, maj 2015. godine

Ovaj dokument sadrži donete zaključke i pregled iznesenih zapažanja o trenutnom stanju procesa unapređenja energetske efikasnosti u vezi sa javnim zgradama.





## Uvod

Pristupanje Evropskoj uniji podrazumeva, između ostalog, i usklađivanje zakonodavstva zemalja koje žele da postanu članice, sa zakonodavstvom Evropske unije. Ovo usklađivanje nije cilj samo po sebi, već mu je svrha postizanje standarda u određenim oblastima kako bi se unapredio ekonomski razvoj i društvena stabilnost.

Energetika je oblast u kojoj je postizanje standarda Evropske unije dogovoreno i oročeno i kroz proces koji nije direktno povezan sa procesom pristupanja EU – proces osnivanja i funkcionisanja Energetske zajednice.

Osvajanje standarda u energetskej efikasnosti bi moglo u značajnoj meri da doprinese kako sveukupnom razvoju Republike Srbije, tako i smanjenju siromaštva i većoj uključenosti pojedinih društvenih grupa.

Pristupanje EU i pregovarački proces u poglavlju u kojima energetika ima značajnu ulogu, pored procesa koji teku unutar Energetske zajednice, sasvim sigurno će zahtevati prilagođavanje domaćeg zakonodavstva i postizanje standarda na mnogobrojnim poljima.

Energetska efikasnost zgrada i zahtevi energetske efikasnosti vezani za sisteme daljinskog grejanja jesu teme koje je radna grupa za poglavlje 15 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji prepoznala kao najznačajnije, uzimajući u obzir kako značaj tih zahteva, tako i sastav grupe.

Prva sednica grupe bila je posvećena energetskej efikasnosti u javnim zgradama i održana je u opštini Vrbas, koja je postigla značajne rezultate u oblasti energetskeg menadžmenta.

## Analiza stanja

Ciljevi energetske efikasnosti, zakonodavni okvir i trenutna praksa

## Zakonodavni okvir

Grafikon 1 – Zakonski definisana hijerarhija javnih politika od značaja za energetskej efikasnost prema Zakonu o energetici



Ostvarivanje nacionalnih interesa putem postizanja standarda u pojedinim pregovaračkim oblastima bi, kada god je to moguće, bio najbolji način postizanja svrhe procesa pridruživanja.

Da bi se to postiglo, potrebno je da se javne politike donose na način predviđen zakonom i dobrom praksom kako bi zaista odslikavale nacionalni interes. Na ovakvim osnovama moguće je kredibilno pregovarati o produženju rokova ili drugim ustupcima, ukoliko bi se na taj način štitio nacionalni interes prepoznat na način koji dobra evropska praksa priznaje – uz pravovremeno i odgovarajuće učešće javnosti.

Tabela 1 – Pregled planiranih i ostvarenih ušteda prema 1. APEE i 2. APEE

Sektori potrošnje	Planirane uštede za 2012. godinu prema 1. APEEMtoe	Ostvarene uštede u 2012. godini prema 1. APEEMtoe	Planirane uštede za 2015. godinu prema 2. APEE Mtoe	Planirane uštede za 2018. godinu prema 1. APEE Mtoe	Planirane uštede za 2018. godinu prema 2. APEE Mtoe
Domaćinstva i JK sektor	0,0235	0,0195	0,1387	0,3031	0,2749
Industrija	0,0566	0,0746	0,1556	0,2626	0,2668
Transport	0,0453	0,0082	0,1032	0,1867	0,2107
Ukupno	0,1254	0,1023	0,3975	0,7524	0,7524

Srbija je u trenutku nastajanja ovog izveštaja bez važeće energetske strategije, važnost poslednjeg programa sprovođenja strategije istekla je pre nekoliko godina, dok Drugi akcioni plan za energetske efikasnost važi do kraja tekuće godine, dakle duže od perioda važenja hijerarhijski navedenih dokumenata.

Zakon o efikasnom korišćenju energije bliže određuje mnoge pojedinosti vezane za sadržaj i donošenje Akcionih planova za energetske efikasnost, ali ni na koji način ne dero-

gira Zakon o energetici koji jasno propisuje hijerarhiju dokumenata javnih politika u ovoj oblasti. Čini se da obaveze koje propisuje članstvo u Energetskoj zajednici i proces pristupanja EU ponekad postaju jedini motivacioni faktor za donošenje dokumenta javnih politika u oblasti energetske efikasnosti, što može dovesti do ugrožavanja ostvarivanja javnih interesa u ovoj oblasti i u direktnoj je suprotnosti sa idejom da je proces pristupanja EU jedan od alata za ostvarivanje javnog interesa građana Republike Srbije.

Tabela 2 – Procentualno učešće sektora u potrošnji finalne energije i učešće u uštedama

Sektori potrošnje	Učešće sektora u potrošnji finalne energije u 2008. godini %	Učešće sektora u uštedama finalne energije u 2018. godini prema 1. APEE %	Učešće sektora u potrošnji finalne energije u 2011. godini %	Učešće sektora u uštedama finalne energije u 2018. godini prema 2. APEE %
Domaćinstva i JK sektor	38,50	40,2	49,16	36,55
Industrija	33,88	35	29,39	35,45
Transport	27,63	24,8	21,43	28

Zakon o efikasnom korišćenju energije dodatno propisuje da se javna politika u oblasti energetske efikasnosti sprovodi i donošenjem programa i planova koje donose lokalne samouprave i drugi obveznici energetskog menadžmenta.

Zakon bliže propisuje sadržaj Akcionog plana za energetska efikasnost, određujući da plan naročito mora da sadrži:

- 1) planirane nacionalne ciljeve uštede energije Republike Srbije za period od tri godine, u skladu sa dugoročnim ciljem efikasnog korišćenja energije utvrđenog Strategijom;
- 2) mere za efikasno korišćenje energije, aktivnosti, nosioce aktivnosti, rokove i procenu očekivanih rezultata svake od mera kojima se predviđa ostvarivanje planiranog cilja;
- 3) finansijske, pravne i druge instrumente predviđene za sprovođenje planiranih mera i aktivnosti efikasnog korišćenja energije;
- 4) ocenu stepena ostvarenja planiranog cilja uštede energije iz prethodnog Akcionog plana.

Akcionni plan donosi Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za poslove energetike.

U situaciji u kojoj je važnost dokumenata koje donosi Narodna skupština Republike Srbije istekla, dokumentima nižeg nivoa, kakvi su akcioni planovi, definiše se ostvarivanje javnih interesa uz nepotpunu kontrolu i nedovoljno učešće javnosti.

Član 10 Zakona o efikasnom korišćenju energije, koji propisuje obavezu lokalne samouprave u pogledu energetske efikasnosti, ujedno daje i zbir obaveznih i mogućih polja delovanja lokalne samouprave u ovoj oblasti, te ga stoga prenosimo u celosti:

*„Jedinica lokalne samouprave, kao obveznik sistema energetske efikasnosti, donosi program energetske efikasnosti, u skladu sa Strategijom i Akcionim planom.*

*Program energetske efikasnosti sadrži naročito:*

- 1) planirani cilj ušteda energije, koji je u skladu sa planiranim ciljevima Strategije, Programa ostvarivanja Strategije i Akcionog plana;*
- 2) pregled i procenu godišnjih energetske potreba, uključujući procenu energetske svojstava objekata;*
- 3) predlog mera i aktivnosti koje će obezbediti efikasno korišćenje energije, i to:*

*(1) plan energetske sanacije i održavanja javnih objekata koje koriste organi jedinice lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave;*

*(2) planove unapređenja sistema komunalnih usluga (sistem daljinskog grejanja, sistem daljinskog hlađenja, vodovod, javna rasveta, upravljanje otpadom, javni transport i drugo);*

*(3) druge mere koje se planiraju u smislu efikasnog korišćenja energije;*

4) nosioce, rokove i procenu očekivanih rezultata svake od mera kojima se predviđa ostvarivanje planiranog cilja;

5) sredstva potrebna za sprovođenje programa, izvore i način njihovog obezbeđivanja.

*Program iz stava 1 ovog člana donosi se na period od tri godine.”*

## Trenutna praksa

Kako je Republika Srbija već donela Drugi akcioni plan za energetske efikasnost, iza sebe imamo period sprovođenja jednog akcionog plana i određeni uvid u trenutnu praksu. Važno je napomenuti da ciljevi propisani Prvim akcionim planom nisu ostvareni i da je u Drugom akcionom planu dato određeno viđenje razloga za taj neuspjeh.

U Tabeli 1 detaljno je prikazano, po sektorima potrošnje finalne energije, šta je bilo planirano u 1. APEE, šta je realizovano, i koji su planovi ušteda za 2015. godinu i 2018. godinu predviđeni u 2. APEE.

U Tabeli 2 prikazano je procentualno učešće sektora u potrošnji finalne energije i učešće u uštedama prema 1. APEE i 2. APEE. Do preraspodele ciljeva ušteda došlo je zbog promene u strukturi potrošnje finalne energije, prema novim energetskim bilansima nakon 2010. godine, a i zbog utvrđenih novih potencijala ušteda koje imaju pojedine mere, što se sve detaljno analizira u 2. APEE.

Programi energetske efikasnosti doneti su u preko 10 lokalnih samouprava uz podršku

donatora, Ministarstva rudarstva i energetike i Stalne konferencije gradova i opština.

## Sledeći koraci

Drugim nacionalnim planom za energetske efikasnost predviđeno je da se u javnom i komercijalnom sektoru u 2018. godini ostvaruju godišnje uštede u iznosu od 0.1345 Mtoe u poređenju sa referentnom godinom. Plan predviđa da se jedna trećina tih usluga ostvari kroz mere uvođenja energetske menadžmenta u javnim i komercijalnim zgradama. Mnogobrojni primeri aktivnosti u Srbiji i inostranstvu ukazuju da je moguće značajno smanjenje potrošnje u javnim zgradama. Ono što će ključno odrediti obim u kome će to smanjenje biti izvršeno svakako je trošak unapređenja energetske efikasnosti. Postojanje lokalne energetske politike omogućava donošenje lokalnih planova i programa za čije će sprovođenje biti obezbeđeni resursi i kroz koje će se projekti sprovesti po redosledu koji omogućava da se projekti sa najvećom marginalnom koristi sprovedu prvi.

Uspešno energetske planiranje i uspešno sprovođenje energetske planova zavisi u velikoj meri i od okvira koji se tiče opštinskog finansiranja (pre svega od mogućnosti za zaduživanje) i okvira koji reguliše zapošljavanje u javnom sektoru.

U narednom periodu (delimično i u tekućem periodu) biće na raspolaganju određena sredstva međunarodnih finansijskih institucija i donatora u iznosu od nekoliko desetina miliona evra za svrhu unapređenja



energetske efikasnosti<sup>7</sup>. Efikasno korišćenje ovih sredstava od velike je važnosti za ispunjenje ciljeva energetske efikasnosti. Takođe, očekuje se nastavak funkcionisanja budžetskog fonda za energetske efikasnost, sistematizacija iskustava iz prethodnog korišćenja javnih sredstava iz budžeta Republike Srbije i eventualno unapređenje efikasnosti korišćenja ovih sredstava.

Kad je reč o usklađivanju nacionalnog zakonodavstva i obaveza koje mogu nastupiti u budućnosti, i mogu da utiču na politiku energetske efikasnosti vezanu za javne zgrade na lokalnom nivou, u narednom periodu ne očekuje se intenzivna aktivnost. Zakon o efikasnom korišćenju energije već je uveo obaveze koje se odnose na lokalne samouprave. Srbiju očekuje usklađivanje zakonodavstva u oblasti energetske efikasnosti sa novom Direktivom koja reguliše ova pitanja, a koja je doneta u oktobru 2012. godine. Ova Direktiva, međutim, ne sadrži odredbe koje menjaju prirodu obaveza koje lokalne samouprave mogu imati.

## Zaključci i preporuke:

Nedovoljno učešće javnosti negativno utiče na zastupljenost javnog interesa u dokumentima javnih politika u oblasti energetske efikasnosti;

Uključenje profesionalne javnosti na organizovan način može povećati kvalitet javnih politika u oblasti energetske efikasnosti;

Standardizacija projekata energetske efikasnosti javnih zgrada unapređuje ekonomsku efikasnost sprovedenih projekata;

Pravilan izbor i redosled sprovođenja mera energetske efikasnosti može značajno smanjiti troškove dostizanja ciljeva energetske efikasnosti;

Potrebna je veća transparentnost javnog finansiranja energetske efikasnosti;

Promene navika na strani korisnika mogu značajno doprineti unapređenju energetske efikasnosti;

Obavljanje funkcije energetskog menadžmenta za grupu lokalnih samouprava može unaprediti ekonomsku efikasnost sprovođenja ovih mera;

Nejasni vlasnički, upravljački i finansijski mehanizmi predstavljaju prepreku za unapređenje energetske efikasnosti u javnom sektoru na lokalnom nivou.

<sup>7</sup> KfW, SECO, GIZ i drugi.



Zaključci Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji –  
Radna grupa za energetiku, sa zajedničke sednice sa  
Parlamentarnim forumom za energetske politiku Srbije

# » ENERGETSKA STRATEGIJA I POSLEDICE PO ENERGETSKU EFIKASNOST UZ POSEBAN OSVRT NA UČEŠĆE JAVNOSTI

Aleksandar Macura

Beograd, septembar 2015. godine

Ovaj dokument sadrži donete zaključke i pregled iznesenih zapažanja o Strategiji razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama mesta energetske efikasnosti do 2030. godine u tom dokumentu i karakteru učešća javnosti u tom procesu.



## Uvod

Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine biće dokument (zajedno sa Programom ostvarivanja strategije i energetske bilansom) kojim se po Zakonu o energetici bliže razrađuje i sprovodi energetska politika Republike Srbije. Ona je samim tim dokument od najvećeg značaja za energetske politiku uopšte, i za politiku energetske efikasnosti. Učešće javnosti u pripremi ovakve vrste dokumenata stoga je od najveće moguće važnosti.

## Analiza stanja

Strategija razvoja energetike, energetska efikasnost i učešće javnosti – zakonodavni okvir i trenutna praksa

## Zakonodavni okvir

Grafikon 1 – Zakonski definisana hijerarhija javnih politika od značaja za energetske efikasnost prema zakonu o energetici



Predlog Strategije razvoja energetike do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine (Predlog) osnova je za donošenje Strategije, koja je dokument kojim se po zakonu bliže razrađuje i sprovodi energetska politika Republike Srbije. Kako je Predlog doku-

ment koji je usvojila Vlada Republike Srbije, on predstavlja viziju energetske politike koju ima izvršna vlast u Republici Srbiji za period od narednih 15 godina. U toj viziji sadrži se i vizija politike energetske efikasnosti.

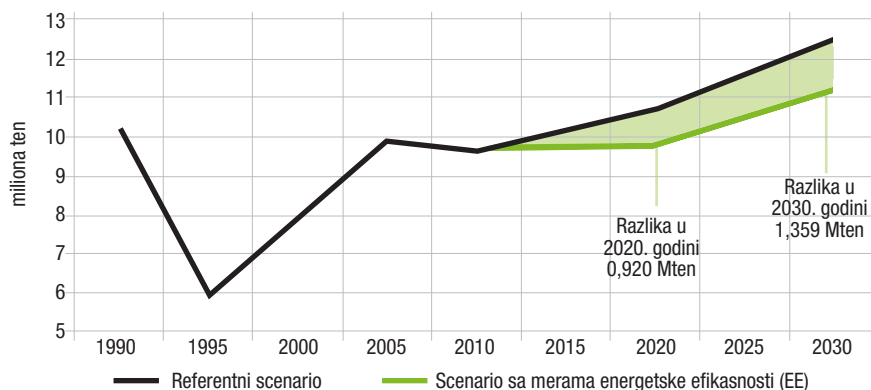
U oblasti energetske efikasnosti na snazi je Drugi akcioni plan za energetske efikasnosti Republike Srbije koji pokriva period od 2013. do 2015. godine (Akcioni plan). Od značaja je napomenuti da se Akcionim planom pokrivaju samo mere kojima se ostvaruje ušteda u potrošnji finalne energije. Mere energetske efikasnosti koje imaju za cilj unapređenje energetske efikasnosti proizvodnje energije nisu predmet Akcionih planova.

Zakon o efikasnom korišćenju energije izričito navodi: „Akcionim planom za energetske efikasnosti u Republici Srbiji (u daljem tekstu: Akcioni plan), koji se donosi u skladu sa Strategijom, na period od tri godine, bliže se utvrđuje sprovođenje Strategije i mere efikasnog korišćenja energije.“

Zakon takođe definiše da se Akcionim planom definišu nacionalni ciljevi uštede energije za period od tri godine u skladu sa dugoročnim ciljem efikasnog korišćenja energije utvrđenim Strategijom.

Od zakonodavstva EU koje je od značaja za ovu oblast, a koje na osnovu važećih međunarodnih sporazuma važi u Republici Srbiji, treba istaći Direktivu o energetske efikasnosti. Iako je u EU na snazi nova direktiva o energetske efikasnosti, za nas je još uvek važeća direktiva koja je deo nacionalnog

Slika 1 – Dijagram projekcije finalne potrošnje energije



zakonodavstva postala članstvom u Energetskoj zajednici.

Takođe, važno je napomenuti i preporuku Ministarskog saveta Energetske zajednice o energetske efikasnosti R/2013/01/MC-EnC.

Naposletku, od značaja su i odredbe Arhulske konvencije kojoj je Srbija pristupila, a koje upućuju države da moraju da obezbede učešće javnosti u pitanjima od značaja za životnu sredinu kada su sve opcije još uvek otvorene, odnosno kada je moguće efektivno učešće javnosti.

## Trenutna praksa i predlog strategije

Dugoročni cilj uštede energije koga spominje Zakon o efikasnom korišćenju energije nije eksplicitno definisan u Predlogu. U Predlogu, u poglavlju 3.2 ističe se da je potrošnja

u 2018. godini za 9% manja u scenariju sa merama energetske efikasnosti u odnosu na scenario bez mera energetske efikasnosti. Bilansne tabele date u prilogu Predloga ne sadrže 2018. godinu, a za 2020. godinu pokazuju razliku od 9,1% između ova dva scenarija.

Valja imati na umu da Direktiva o energetske efikasnosti iz 2006. godine, koja je obavezujuća za Republiku Srbiju ne predviđa relativno smanjenje finalne potrošnje između različitih projekcija buduće potrošnje, već smanjenje u odnosu na finalnu potrošnju koja je postojala pre primene Direktive. Predlog dakle a) ne sadrži dugoročni cilj na način definisan Zakonom o efikasnom korišćenju energije, i b) opisno definiše uštede energije na način koji nije u skladu sa odredbama Direktive o energetske efikasnosti iz 2006. godine.

Preporuka Ministarskog saveta energetske zajednice o energetske efikasnosti predviđa

smanjenje energetskeg intenziteta, merenog kao odnos ostvarenog domaćeg bruto proizvoda i ukupno utrošene primarne energije, kao jedan od mogućih načina ostvarenja ciljeva energetske efikasnosti. Predlogom je predviđeno **ispunjavanje** cilja energetske efikasnosti smanjenjem energetskeg intenziteta za 2025. godinu, dok projektovani energetskeg intenzitet za 2030. godinu **ne ispunjava u potpunosti neophodan uslov smanjenja ( 30%), iako mu je veoma blizu.**

Tabela 1 – Potrošnja primarne energije po jedinici BDP (TEN/ 100 EUR 2010)

Godina	Referentni scenario	Scenario sa primenama mera energetske efikasnosti
2010.	0,443	0,443
2015.	0,432	0,428
2020.	0,400	0,383
2025.	0,363	0,347
2030.	0,336	0,318

Izvor: Predlog

Javnost je imala priliku da u procesu razvoja ovog strateškog dokumenta da svoje sugestije i mišljenja u fazi Nacrta. Iako je ovaj strateški dokument bio duže nego ijedan pre njega pred očima javnosti, učešće javnosti u skladu sa Arhuskom konvencijom nije bilo obezbeđeno, te je propuštena prilika da to učešće ima suštinski karakter.

## Sledeći koraci

Predlog se nalazi u skupštinskoj proceduri. Nakon sednice parlamentarnog foruma za energetske politiku Srbije, preporuke sa sednice biće prosleđene predlagачu. U toku same sednice u kojoj Predlog bude na dnevnom redu moguće su izmene.

Kako se načini sprovođenja energetske politike Srbije bliže opisuju Programom sprovođenja strategije i kako Akcioni plan ističe krajem 2015. godine, pred nama su mnogostruke mogućnosti da se kvalitetnim učešćem javnosti u skladu sa odredbama Arhuske konvencije postigne da ciljevi energetske politike Republike Srbije, a naročito ciljevi vezani za energetske efikasnost, budu u skladu sa razvojnim potrebama Republike Srbije i da ne protivureče postojećem zakonskom okviru.

## Zaključci i preporuke :

- 1) Potrebno je posvetiti veću pažnju pitanju toplinskih pumpi u strateškim dokumentima u energetskeg sektoru.
- 2) Potrebno je razmotriti unapređenje okvira koji omogućava uključenje privatnog sektora u pružanje usluge grejanja.
- 3) Potrebno je unaprediti učešće lokalnih zajednica u pripremi strateških dokumenata u energetskeg sektoru.
- 4) Potrebno je unaprediti odnose između različitih nivoa vlasti u cilju unapređenja upravljanja razvojem energetskeg sektora.

- 5) Potrebno je razmotriti pitanja titulara svojine u javnom sektoru kako bi se prevazišle prepreke za sprovođenje mera energetske efikasnosti.
- 6) Potrebno je uskladiti zakonsku regulativu (rešiti pitanja nadležnosti) kako bi se omogućilo sprovođenje projekata javno-privatnog partnerstva u oblasti energetske efikasnosti.
- 7) Potrebno je osnažiti postojeće zakonske mehanizme kako bi se obezbedilo unapređenje energetske efikasnosti u proizvodnji energije.
- 8) Neophodno je obezbediti učešće javnosti u fazi kada su sve opcije otvorene. Moguće je primeniti model „poziva za prilaganje činjenica“ kako bi zainteresovane strane mogle da utiču ne samo na izgled strateških dokumenata već i na njihov pravac.



Zaključci Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji –  
Radna grupa za energetiku

# » PRIDRUŽIVANJE EU I ENERGETSKA EFIKASNOST U SISTEMIMA DALJINSKOG GREJANJA

Aleksandar Macura

Niš, novembar 2015. godine

Ovaj dokument sadrži donete zaključke i pregled iznesenih zapažanja prisutnih članova Radne grupe, o nekim pitanjima vezanim za energetske efikasnost u sistemima daljinskog grejanja i uticaju procesa pridruživanja na unapređenje energetske efikasnosti.





## Uvod

Unapređenje energetske efikasnosti u sistemima daljinskog grejanja je preduslov da se ovi sistemi suštinski izmene i da se omogućí njihova održivost i konkurentnost. Potpuna izmena načina proizvodnje toplotne energije nije moguća dok se ne unapredi efikasnost u distribuciji i snabdevanju.

Proces pristupanja EU se može iskoristiti za usvajanje standarda kojima će se tehnički unaprediti energetska efikasnost, ali se takođe može iskoristiti i za značajno povećanje učešća korisnika u upravljačkim mehanizmima (i vlasništvu) sistema daljinskog grejanja. Samo na ovaj način se omogućava da zainteresovana strana sa stvarnim motivom za uvećanje energetske efikasnosti sistema bude u prilici da svoju volju pretoči u upravljačke odluke.

Primer Grada Niša može da posluži kao dobra osnova za unapređenje korisničkog učešća u upravljanju sistemima daljinskog grejanja. To učešće je neophodno za značajno unapređenje energetske efikasnosti.

## Analiza stanja

Energetska efikasnost u sistemima daljinskog grejanja – zakonodavni okvir i trenutna praksa

## Zakonski okvir

Član 361 zakona o energetici bliže određuje okvir za obavljanje delatnosti vezanih za proizvodnju, distribuciju i snabdevanje

toplotnom energijom: „Jedinica lokalne samouprave izdaje licence za obavljanje energetske delatnosti: proizvodnja, distribucija i snabdevanje toplotnom energijom vodi registar izdatih licenci i evidenciju proizvođača toplotne energije snage od 0,1 MW do 1 MW, svojim propisom utvrđuje uslove isporuke i snabdevanja toplotnom energijom kupaca na svom području, prava i obaveze proizvođača, distributera, snabdevača i krajnjih kupaca toplotne energije, donosi propis kojim se uređuje način raspodele troškova sa zajedničkog mernog mesta u toplotnoj predajnoj stanici i uslove i način održavanja dela sistema od završetka distributivnog sistema do krajnjeg kupca, uključujući i njegovu grejnu opremu, prava i obaveze krajnjih kupaca toplotne energije, posebno u slučaju prestanka ugovora, kao i uslove za podnošenje i rešavanje zahteva krajnjeg kupca za obustavu isporuke toplotne energije, daje saglasnost na cene toplotne energije i propisuje druge uslove za obezbeđenje pouzdanog i sigurnog snabdevanja kupaca toplotnom energijom, u skladu sa zakonom.

Jedinica lokalne samouprave može osnovati jedan energetske subjekt za obavljanje delatnosti proizvodnje toplotne energije, distribucije i snabdevanja kupaca toplotnom energijom, pri čemu se aktom o osnivanju utvrđuju uslovi i način obavljanja za svaku od ovih delatnosti.”

Po istom zakonu, Vlada Republike Srbije donosi metodologiju za određivanje cene snabdevanja krajnjih kupaca toplotnom energijom.

Zakonom o efikasnom korišćenju energije obavezuju su lokalne samouprave koje su obveznici energetske menadžmenta da doneseni Programi energetske efikasnosti obavezno sadrže i planove unapređenja sistema komunalnih usluga, uključujući i sistem daljinskog grejanja.

Ovim zakonom su takođe i propisane neke obaveze lokalne samouprave po pitanju uključenja izmerene, odnosno stvarno predate količine toplotne energije kao jednog od elemenata za obračun cene. Kako je 2014. godine Zakonom o energetici metodologija za određivanje ove cene predata u nadležnost Vladi, ova odredba zapravo više nije na snazi.

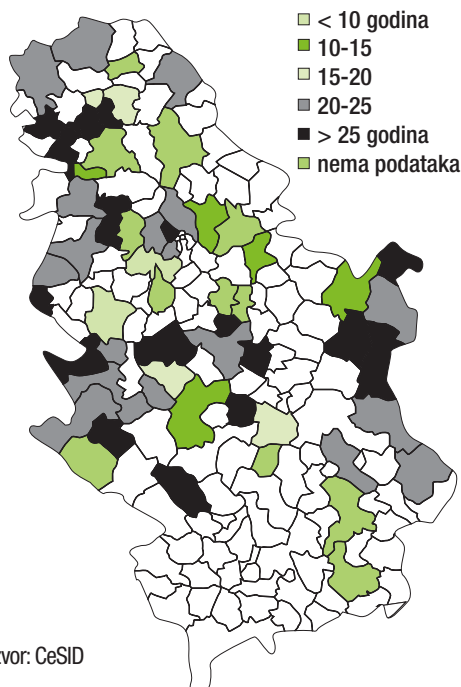
Proizvodnja toplotne energije u sistemima daljinskog grejanja, distribucija i snabdevanje su Zakonom o energetici definisani kao delatnosti od opšteg interesa, iako nije najjasnije zašto je grejanje jedne grupe građana opšti interes, a grejanje druge, veće grupe, to nije.

Daljinsko grejanje je prepoznato i kao komunalna delatnost od opšteg ekonomskog interesa u Zakonu o komunalnim delatnostima, gde su zapravo preuzete odredbe Zakona o zaštiti potrošača.

## Trenutna praksa

Sistemi daljinskog grejanja u Republici Srbiji danas postoje u 57 gradova/opština, a njihov ukupni nominalno instalisani kapacitet iznosi 6.700 MW. Prosečna starost toplotnih izvora, toplotnih podstanica i distributivne

Toplane u Srbiji prema prosečnoj starosti razvodne mreže



Izvor: CeSID

toplovodne mreže je stariji od 25 godina. Revitalizacija i modernizacija ovih sistema, kroz obnavljanje opreme toplotnih izvora, zamenu dotrajalih elemenata u okviru distributivnih mreža, kao i kontinualno unapređenje opreme toplotnih podstanica predstavlja stalni prioritet ovog sektora.

## Trenutno stanje

- Sistem je baziran isključivo na fosilnim gorivima (48% prirodni gas, 23% ugalj i 29% tečna goriva);
- Prosečna starost infrastrukture preko 25 godina;

- Visoka specifična potrošnja energije;
- Nepostojanje tržišta, nedosledan i neadekvatan paušalni način naplate toplotne energije.

## Sledeći koraci

Republika Srbija je u obavezi, kao potpisnica Ugovora o energetske zajednici, da do 30. novembra 2018. godine sprovede sveobuhvatnu procenu mogućnosti za razvoj visokoefikasne kogeneracije i efikasnih sistema daljinskog grejanja i hlađenja. Srbiji je neophodna nacionalna strategija kojom bi se postojeći sistemi daljinskog grejanja u potpunosti rekonstruisali ili planski ugasili. Ispunjenje obaveza može biti još jedna prilika da se uoči razvojni značaj ovog pitanja.

Od ugovornih strana očekuje se da se u zgradama koje se daljinski greju ili hlade ili koje se snabdevaju toplom vodom, ugradi merni instrument na mestu toplotnog izmenjivača ili u tački isporuke ukoliko nema toplotnog izmenjivača. Dalje, ugovornim stranama je ostavljen rok da se u zgradama sa više korisnika omogući individualno merenje do 30. novembra 2019. godine **ukoliko je to opravdano sa stanovišta troškova i koristi**, te da se, u slučaju da to nije opravdano ili tehnički izvodljivo, pribegne ugradnja individualnih alokatora troškova na svakom radijatoru, osim ukoliko ugovorna strana ne pokaže da **i ovo rešenje nije opravdano sa stanovišta troškova i koristi**. Kako se u Srbiji već neko vreme promovise ideja ovakvog merenja i/ili alokacija troškova, od ogromne je važnosti da se razume da merenje i/ili alokacija troškova u sistemima daljinskog grejanja kakvi postoje

danas u Srbiji nema nikakvu svrhu. Troškovi goriva za proizvodnju jednog kWh toplotne energije u Srbiji danas prevazilaze cenu električne energije koju plaćaju potrošači na liberalizovanom delu tržišta energije. U takvim okolnostima nijedna aktivnost koja ne ide za tim da smanji proizvodne troškove toplotne energije ne može da ima pozitivan odnos troškova i koristi.

## Zaključci i preporuke

- 1) Za kreiranje uspešne javne politike u ovoj oblasti potrebna je ozbiljna analiza okruženja koja uključuje analizu mogućih alternativa na strani izvora toplote za sisteme daljinskog grejanja i potpuno razumevanje drugih načina za grejanje prostora.
- 2) Prosečna cena daljinskog grejanja u Republici Srbiji se, uzevši u obzir apsolutnu vrednost cene jednog isporučenog MWh toplote, nalazi u samom evropskom vrhu. Pri tome, potrebno je uzeti u obzir da je iznos PDV-a u ovoj oblasti svega 10%.
- 3) Proizvodnja toplote zasnovana na direktnom spaljivanju fosilnih goriva nije održiva.
- 4) Potrošači ne raspolazu sa dovoljnim brojem informacija u vezi sa konkurentskim opcijama, mogućnostima i uslovima isključenja/priključenja.
- 5) Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. otvorila je pitanje mogućnosti centralizacije upravljanja sistemima daljinskog grejanja.

- 6) Osnovni pokretač usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU je članstvo u Ugovoru o energetske zajednici.
- 7) Uputstvo o primeni Direktive o energetske efikasnosti koje je doneo Ministarski savet energetske zajednice propisuje sprovođenje procesa sveobuhvatne procene mogućnosti za razvoj visokoefikasne kogeneracije i efikasnih sistema daljinskog grejanja i hlađenja, proces koji bi mogao predstavljati svojevrsnu pripremu nacionalne strategije daljinskog grejanja. Ugovorne strane su u obavezi da ovu procenu sprovedu do 30. novembra 2018. godine. Godinu dana kasnije, ugovorne strane su u obavezi da uvedu individualno merenje isporučene toplote u slučajevima kada se to pokaže kao ekonomski opravdano rešenje. Moguće je ne sprovesti merenje na nivou individualnih korisnika, po osnovu procene da ono nije ekonomski opravdano.
- 8) Socijalna politika države ne bi trebalo da se vodi kroz cene usluge grejanja, već drugim sredstvima. Cena bi trebalo da odražava realnu vrednost usluge.
- 9) Kretanje cena gasa i liberalizacija tržišta su snažno uticali na porast cene usluge daljinskog grejanja u sezoni 2013/2014.
- 10) Uvođenje obnovljivih izvora u sisteme daljinskog grejanja preduslov je za održivost ove usluge.
- 11) Unapređenje komunikacije između preduzeća i potrošača je značajno za kvalitet usluge.
- 12) Raskid ugovora je pravo svakog korisnika.
- 13) Prisustvo predstavnika korisnika u upravnim organima preduzeća je od izuzetnog značaja za kvalitet usluge.
- 14) Proces pridruživanja EU doprinosi boljem položaju korisnika usluge.
- 15) Udruživanje zainteresovanih strana (korisnika, stručne javnosti, medija) doprinosi boljem položaju korisnika.
- 16) Zakonska rešenja se donose bez procene posledica njihovog sprovođenja i bez pratećih mera kojima bi se negativni efekti sprovođenja na ugrožene kategorije kupaca ublažili. Merenje po utrošku na nivou podstanice „otkriva“ veću potrošnju lošijih zgrada u kojima najčešće žive korisnici sa prosečno nižim raspoloživim dohotkom. Mere energetske efikasnosti mogu unaprediti položaj ugroženih kupaca.
- 17) Zajedničko delovanje korisnika i preduzeća može doprineti uspešnijem privlačenju sredstava iz fondova EU.
- 18) Udruženje koje obuhvata predstavnike (predsednike) skupština stanara pokazalo se kao uspešan model za unapređenje sistema daljinskog grejanja.

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji  
Radna grupa za poglavlje 27 – Životna sredina

» **KOORDINACIJA  
INDUSTRIJSKOG  
ZAGAĐENJA I AKTIVNOSTI  
U SEKTORU VODA,  
ODGOVORNOST OPERATERA  
ZA NANETU ŠTETU I RAD  
INSPEKCIJE**

Nataša Đereg, CEKOR

Vrbas, april 2015. godine



Tematska sednica Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za poglavlje 27 – Životna sredina, održana je 19. februara 2015. godine pod nazivom „Koordnacija industrijskog zagađenja i aktivnosti u sektoru voda, odgovornost operatera za nanetu štetu i rad inspekcije”. Sastanak je organizovao CEKOR u saradnji sa Ekološkim pokretom Vrbasa u okviru projekta Evropskog pokreta u Srbiji „Znam kako da delujem”, koji je finansijski podržala ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu.

Srbija je u januaru 2014. godine zvanično počela pregovore za punopravno članstvo u Evropskoj uniji, odakle proističe niz obaveza u oblasti zaštite životne sredine. Iako se uveliko radi na transpoziciji propisa, u svim podsektorima postoje brojni izazovi. U oblasti životne sredine, posebno, cilj nam je postizanje koherentnosti, stabilnosti i delotvornosti propisa. Takođe, zbog raznih pravnih i institucionalnih praznina u Republici Srbiji postoje ozbiljni problemi u sprovođenju zakona, uredbi i pravilnika, a na štetu građana i privrede, te je potrebno uspostaviti efikasan i stručan rad inspekcija. Primer zagađenosti Velikog bačkog kanala u Vrbasu je, nažalost, jedan od najdrastičnijih u Evropi. Zato je odgovornost za štetu nanetu životnoj sredini, kao deo *Acquis*-a u oblasti životne sredine, vrlo važna.

U ime CEKOR-a, Nataša Đereg je predstavila koncept rada Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji i mogućnostima koje on kao mehanizam nudi građanima kako bi aktivnije i efikasnije uticali na rešavanje problema na lokalnom i nacionalnom nivou u oblasti

zaštite životne sredine. Članove radne grupe i druge učesnike u radu sednice pozdravio je dr Bratislav Kažić, predsednik opštine Vrbas, i podsetio na neophodnost hitnog rešavanja ekološkog, zdravstvenog i ekonomskog problema koji predstavlja Veliki bački kanal.

Margareta Milosavljević, nezavisni konsultant za Direktivu Saveta 96/61/EZ od 24. septembra 1996, koja se odnosi na integrisano sprečavanje i kontrolu zagađenja (IPPC direktivu) u svom izlaganju osvrnula se na evropske propise u oblasti industrijskog zagađenja i u sektoru voda. Ona je izrazila posebnu zabrinutost u pogledu nepoštovanja domaćeg zakonodavstva u ovoj oblasti, kao jednog od osnovnih izazova za primenu direktiva i samu aproksimaciju. Uprkos tome što je započet niz projekata u cilju remedijacije Velikog bačkog kanala, nijedan još nije rešio suštinski problem ekološkog zagađenja. Milenko Radovanov, iz JP Direkcija za izgradnju Vrbas, Jedinica za primenu projekta izgradnje CPOV Vrbas–Kula, predstavio je do sada implementirane projekte i pozvao vlast da sa većom ozbiljnošću pristupi ovom problemu, prvenstveno kroz uspostavljanje dijaloga sa privredom koja nastavlja da zagađuje kanal.

Civilno društvo u Vrbasu nizom akcija je skrenulo pažnju na opasnosti koje prete građanima i njihovom zdravlju od stepena zagađenosti kanala. Uprkos zainteresovanosti građana i apelu upućenom lokalnim vlastima, problem sa kanalom se ne rešava. Ekološki pokret Vrbasa smatra da je jedan od osnovnih pristupa koji je ostao civilnom društvu i građanima da se upuste u sud-



ske postupke. Sreten Đorđević, advokat sa specijalizacijom u oblasti ekološkog prava, podelio je iskustvo koje je imao sa RB Kolumbarom, i naglasio koliko je ulazak u sudske procese skup za civilno društvo, ali je definitivno jedan od mogućih puteva za rešavanje problema u lokalnoj zajednici.

Primena propisa zahteva da se obrati pažnja na mnoge faktore koji utiču na vodni ciklus, naročito na:

1. Industrijske aktivnosti regulisane u okviru IPPC (DIE) režima i pratećih propisa,
2. Poljoprivredne aktivnosti, uključujući odredbe Zajedničke poljoprivredne politike koja se odnosi na dobre poljoprivredne uslove u oblasti zaštite životne sredine (unakrsna usklađenost),
3. Komunalna i transportna infrastruktura, uključujući izmene obrazaca odvodnjavanja, kvalitet voda i morfologiju vodnih tokova.

Kroz diskusiju o odgovornosti za nanetu štetu, nepoštovanje propisa i osnaživanje uloge inspekcija, učesnici skupa identifikovali su sledeće izazove i dali preporuke za rešavanje konkretnih problema.

## 1. Industrijsko zagađenje u Srbiji

Industrijsko zagađenje u Srbiji je veliki problem. Krovni zakon je Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (IPPC zakon) iz 2004. godine, čime je transponovana direktiva 96/61 EC<sup>1</sup>, po kome se dobija integrisana dozvola koja u sebi objedinjuje dosadašnje dozvole iz raznih sektora: vodna dozvola, energetska dozvola, ispuštanja u vodu i vazduh, dozvola za upravljanje otpadom. U međuvremenu je usvojena Direktiva 2010/75 EC<sup>2</sup>, skraćeno IED direktiva, koja u sebi objedinjuje čak 7 direktiva, uključujući i prethodno pomenutu IPPC direktivu 96/61 EC. Ove direktive su izuzetno stručno i finansijski zahtevne. Reč je o ulaganjima koja se idu i do milijardu evra sa tačno propisanim rokovima. Srbija u roku od 10 godina, od kada je usvojila Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja, nije naterala sve operatere tj. predstavnike industrije, da pribave integrisanu dozvolu, koja uključuje primenu Najboljih dostupnih tehnika (BAT, engl. *best available technologies*), tj. najefikasnijih tehnika za ostvarivanje visokog stepena

<sup>1</sup> Direktiva Saveta 96/61/EZ od 24. septembra 1996. koja se odnosi na integrisano sprečavanje i kontrolu zagađenja, dostupno na: <http://www.eea.europa.eu/policy-documents/council-directive-96-61-ec-ippc>, ova direktiva je zamenjena sa Direktivom Saveta 2008/1/EC o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja.

<sup>2</sup> Direktiva Evropskog saveta o industrijskim emisijama 2010/75/EC, čiji rok za transpoziciju je u državama članicama EU bio 7. januar 2013. godine, dostupno na: <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/legislation.htm>

zaštite životne sredine, uzimajući u obzir troškove i koristi. Po isteku ovog roka koji je bio do 2015. godine, po predlogu Vlade, usvojene su izmene i dopune ovog Zakona koji produžuje rok za pribavljanje dozvola postojećim postrojenjima do 2020. godine.

## Preporuke:

- Obezbediti podsticaje za industriju kako bi se ispunili ekološki zahtevi, uz istovremenu primenu mera sankcija za one koji zakon ne poštuju. Potrebno je ojačati inspekcijски rad i bolji nadzor nad sprovođenjem zakona.
- Potrebno je regulisati ko može da popunjava zahteve za integrisanu dozvolu, jer zbog stručnih pitanja to ne mogu raditi advokatske kancelarije.
- Odrediti jasne kriterijume za izrađivače studija o proceni uticaja na životnu sredinu.
- S obzirom da će primena BAT biti stroža kada bude transponovana IED direktiva, tj. da će granične vrednosti emisija propisanih BAT ovim morati biti zadovoljene u okviru integrisanih dozvola, potrebno je u Zakonu o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine („Službeni glasnik RS,, br. 135/2004 i 25/2015) uneti izmene koje definišu da je primena BAT obavezujuća.
- Potrebno je što pre rešavati industrijske crne tačke, tj. pitanje istorijskog industrijskog zagađenja, posebno za firme

u restrukturiranju koje nisu u stanju da plate rešavanje ovog problema, tako što će država da snosi deo troškova (samo u nekadašnjim postrojenjima „Prve iskre“ iz Bariča utvrđeno je da ima više od 500 tona opasnog otpada za čije je zbrinjavanje potrebno preko milion evra).

- Evropska Direktiva o šteti nanetoj životnoj sredini koja se priprema da se implementira u zakon u Srbiji neće rešiti navedene probleme, te je neophodno da država i industrija iznađu rešenja za rešavanje zastaloga istorijskog zagađenja. U ovaj proces je neophodno da se uključi i civilno društvo. Sve ovo je potrebno imati na umu prilikom izrade novih ekonomskih instrumenata u oblasti zaštite životne sredine.
- Potrebno je povećati ljudske resurse i obezbediti više edukacije i međusobne komunikacije između donosioca odluka, lokalnih samouprava, predstavnika industrije i civilnog društva kako bi zajednički iskomunicirali obavezu industrijskih operatera da pripreme planove za primenu standarda, uključujući precizne korake, rokove i finansijska sredstva neophodna za ostvarivanje ciljeva.

## 2. Primer Vrbasa i zagađenog Velikog bačkog kanala

### Preporuke:

- Potrebno je motivisati građane i predstavnike industrije da se priključe na Centralno postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda u Vrbasu što pre, jer predstoji testiranje opreme i potrebno je obezbediti minimum uslova za dovoljnu količinu otpadnih voda. To će biti problem i za rad postrojenja jednog dana. Ovo je potrebno rešiti i zato da bi EU mogla da traži nazad sredstva koja je uložila u ovaj projekat.
- Potrebno je edukovati građane kako bi shvatili razloge povećanja cene za prečišćavanje voda i koristi od toga, kako po životnu sredinu tako i po njihovo zdravlje.
- Potreban je češći monitoring, bolji rad inspekcije i sankcije za ispuštanje zagađenih voda u površinske vode.
- Neodrživo je stanje da Vode Vojvodine ili pokrajinski Fond za vode prosperiraju od naknada koje zagađivači uplaćuju. Ovakvim rešenjem staratelj Velikog bačkog kanala – Vode Vojvodine nije motivisan da aktivno radi na trajnom rešavanju ovog problema, već podstiče zagađivanje životne sredine. Potrebno je obezbediti bolji uvid u trošenja ovih sredstava, kako bi se utvrdilo da li se ta sredstva nenamenski troše, tj. da li se vraćaju na područja gde je stanovništvo ugroženo.
- Uraditi sveobuhvatnu studiju o uticaju zagađenja na životnu sredinu i zdravlje ljudi – proceniti postojeće stanje na Velikom bačkom kanalu (2015), naročito na istorijski najzagađenijim deonicama. Država je to već morala uraditi preko nadležnih institucija. Ovo je posebno bitno zbog toga što postoje indicije o velikoj učestalosti kancerogenih oboljenja kod ljudi koji žive uz kanal. S druge strane, potrebno je osigurati da oni koji budu izašli u javnost sa istinitim informacijama da postoji veza između zagađenosti kanala i ugroženog zdravlja ljudi budu podržani i zaštićeni.
- Uraditi sve što je moguće da se spreči sprega staratelj-inspekcija-ovlašćena laboratorija i pojava korupcije kod vršenja uzorkovanja kod akcidentnih situacija.
- Obavezati da inspeksijska kontrola po prijavama uvek podrazumeva i uzimanje uzorka sa terena, a ne usmeno priznanje od zagađivača da je zagađivao i u kojoj meri.

## 3. Pravna zaštita

- Naknada šteta i odgovornosti za štetu u životnoj sredini, građansko-pravni i krivično-pravni elementi odgovornosti za posledice u životnoj sredini

### Preporuke:

- Povećati svest u društvu i civilnom sektoru o tome da je najskuplje odlagati rešavanje prethodno iznetih problema, i da će ta cena biti sve veća i veća ukoliko se na vreme javnost, a posebno zainteresovana i stručna javnost, ne uključi u postupke u kojima će odlučno uticati na sprečavanje zagađenja, umanjeno zagađenje, poboljšanje životne sredine i zdravlja građana.
  - Promeniti Zakon o sudskim taksama, da sve strane u postupku/sporu imaju jednake troškove sudskog postupka. Na ovo upućuje iskustvo advokata u oblasti zaštite životne sredine. Ovu preporuku proslediti i radnim grupama Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji koje se bave pravosuđem i ljudskim pravima.
  - Ukoliko neko hoće da podnese tužbu protiv zagađivača, preporuka je da dokažete da je reč o opasnoj stvari, odnosno opasnoj delatnosti, jer tada je teret dokazivanja na drugoj strani, koja i predlaže i plaća veštačenja.
  - Ne očekivati mnogo od buduće Direktive EU o odgovornosti za štetu nanetoj životnoj sredini, jer se ova Direktiva ne odnosi na prava fizičkih lica da potražuju štetu po toj direktivi.
- Obratiti pažnju na to da se u Srbiji neprimerno primenjuje „ne bis in idem“, tj. da su zloupotrebe neshvatljive i neverovatne. Ako je neko lice oglašeno krivim u prekršajnom postupku, za taj isti događaj više ne može da mu se sudi ni u jednom drugom postupku.
  - Potrebno je inicirati što više krivičnih postupaka protiv zagađivača za krivično delo uništenja životne sredine, tj. izazivanje opšte opasnosti, i pratiti te slučajeve u celom sudskom postupku i medijski izveštavati o ishodu.

Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene

# » STAV KONVENTA ZA OBLAST KLIMATSKE PROMENE

Sadržaj oblasti Klimatskih promena

Zvezdan Kalmar

Beograd, novembar 2015. godine



## Kontekst

Prema analizama Svetske zdravstvene organizacije, zdravstveni troškovi zagađenja vazduha u Srbiji (izazvani velikim delom emisijama iz energetskeg sektora) jednaki su trećini nacionalnog dohotka.

Pored prilagođavanja propisima EU, u smislu izmene zakona i usvajanja novih pravila, za Srbiju u oblasti energetike, klimatskih promena i zaštiti životne sredine postoji i paket obaveza koje su materijalne prirode, a koje su definisane Ugovorom o energetskeg zajednici jugoistočne Evrope i imaju svoje rokove.

Pad cena energenata na svetskom tržištu utiče na konkurentnost ekonomije zasnovane na sopstvenim skupim resursima. Stoga, sve što se dogovori u kontekstu klimatskih promena, Srbija će te obaveze ostvarivati sa velikim ekonomskim problemima. Srbija se nalazi u specifičnom položaju, jer polovinu nacionalnog budžeta čine porezi uplaćeni od karbon-intenzivnih proizvoda i to tehnički i ekonomski stavlja Srbiju pred izazov i drugačiji položaj u odnosu na zemlje koje su sad članice EU.

U svom procesu pridruživanja Evropskoj uniji, Srbija ima određeni broj materijalnih obaveza, poput smanjenja emisija ugljen-dioksida kroz primenu Direktive o velikim ložištima, industrijskim emisijama i ostalim obavezama koje proističu iz Ugovora o Energetskeg zajednici. Ako pogledamo zemlje EU, možemo videti da se ostvarenje ovih obaveza obavlja na razne načine (ra-

zličiti investitori, različiti vlasnici objekata koji primenjuju različita tehnička rešenja). Iz naše energetske strategije jasno je da u tom dokumentu uopšte nisu razmatrane različite opcije za rešavanje pitanja obaveze smanjenja emisija ugljen-dioksida.

Takođe, Srbija ima obavezu da se stara o svom stanovništvu, ta obaveza proističe iz povelje UN i različitih drugih dokumenata, pa zbog te obaveze mora i da izradi najbolji mogući nacionalni plan adaptacije. Budući problemi adaptacije na klimatske promene su poznati, a energetskeg sektor je najznačajniji u smislu borbe protiv klimatskih promena i u njemu se upravo i nalazi rešenje tog problema.

Kada je reč o postojećoj energetskeg infrastrukturi, najznačajnije su obaveze koje se tiču smanjenja zagađivanja i emitovanja emisija, što neizbežno utiče na proizvodne troškove. Promene tehnologija su neminovne, ili ukoliko je to neisplativo, dolazi do zatvaranja pojedinih postrojenja. Na primer, Bugarska je zatvorila deo nuklearnih elektrana, i termocentralu na uglj Varna, a Slovačka je promenila način upravljanja gasnom infrastrukturom.

Republika Srbija, kao potpisnica ugovora o Energetskeg zajednici ima za obavezu poštovanje njenih propisa. Sekretarijat je nedavno objavio preporuke za primenu odredaba o državnoj pomoći, a istovremeno je ukazano da se iz Energetskeg zajednice uklanjaju projekti koji su komercijalnog karaktera (poput proizvodnje struje). Određene promene se već dešavaju, a Sekretarijat

Energetske zajednice planira i formiranje instrumenata za primenu ugovora – u smislu suda ili arbitraže.

Kada je u pitanju Energetska unija EU – došlo je do promene spiska prioriternih projekata. Jedan ceo niz je skinut, a novi niz se pojavio. Novu okolnost predstavlja činjenica da je problem klimatskih promena uključen u energetska uniju po mnogo tačaka – počevši od energetske efikasnosti, otvaranja tržišta, uvođenja konkurencije i poboljšanja energetske sigurnosti. Izuzetno važna okolnost je da se izuzev projekata koji su isključivo u javnoj nadležnosti – teret ostvarivanja klimatskih promena odvija kroz privatne investicije.

Veoma je bitno razgraničiti prostor dopuštene državne pomoći koja se odnosi na definisane javne interese – ne samo po karakteru nego i po obimu. Recimo, mogu se pomagati obnovljivi izvori energije, ali u onoj meri u kojoj to ima ekonomskog smisla. Hrvatska i druge zemlje koje su nedavno ušle u Evropsku uniju imale su taj komfor da razgraničenje između dozvoljene i nedozvoljene državne pomoći nije bilo striktno. One su mogle da uvode poreske instrumente koji se odnose na klimatske promene, a da od tako prikupljenog novca pomažu preduzeća koja im se naročito sviđaju. Ta prilika više ne postoji.

Na samitu zemalja OCD, takozvanog G20, doneta je odluka da se obustavi finansiranje projekata koji uključuju uglj. Eksportno-importne banke zemalja članica su sad obavezne da prestanu sa finansiranjem ovih

projekata. Kina je prvo bila rezervisana, ali se kasnije kroz poseban sporazum sa SAD pridružila ovom globalnom sporazumu i može se reći da sa jako malim izuzecima finansiranje opreme i radova koji se tiču korišćenja uglja iz izvoznokreditnih ustanova neće više biti moguće.

Na Balkanu se odvija još jedan proces, proces regionalne saradnje ili Berlinski proces, koji ima zadatak da pomogne povezivanju regiona unutar sebe i sa Evropskom unijom, poznajući tržišne prilike i da omogući trgovinu električnom energijom.

Paradoksalna situacija niske cene energenata ukazuje na proces da se u periodu dok ne dođe do potpune dekarbonizacije – što više resursa proda. Strategije glavnih učesnika na tržištu se već razaznaju. Menjaju se strukture tržišta, postoji i jedan proces odustajanja od investicija u karbon intenzivne industrije.

Sve ukazuje na to da su privatne investicije u oblasti energetike ključ celog procesa klimatskih promena. To otežava problem svim onim zemljama koje nemaju adekvatan investicioni okvir, i koje imaju problema sa privatnom imovinom, poreskim sistemom i svim aspektima koji omogućavaju privatne investicije.

Srbija je zemlja koja je proizvođač uglja, nafte i gasa, a proizvodnja ovih energenata se odvija sa veoma velikim fiksnim troškovima – neobično visokim, višim od svetskog proseka.

## Zakonodavni okvir

**Strategija aproksimacije za sektor kvaliteta vazduha i klimatske promene** je prateći dokument uz Nacionalnu strategiju za aproksimaciju u oblasti životne sredine i sadrži detaljniju analizu aktivnosti planiranja u sektoru kvaliteta vazduha i klimatskih promena. Takođe, 2010. godine urađena je i Prva nacionalna komunikacija (Prvi izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime).

Nacionalna komunikacija predstavlja strateški dokument i sadrži razne delove – od inventara gasova staklene bašte, mitigacije tj. mera za ublažavanje, do dela o adaptaciji i budućih planiranih aktivnosti. Druga Nacionalna komunikacija se trenutno nalazi u nacrtu – trebalo bi da bude dostavljena 2016. godine. Takođe, Srbija ima obavezu dostavljanja inventara sa efektima staklene bašte (za period od 2000. do 2009. godine, uz dodatu 2014. godinu). Tekst dvogodišnjeg ažuriranog izveštaja: Prvi dvogodišnji ažurirani izveštaj (FBUR) prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime (UNFCCC) se nalazi na sajtu [www.klimatskepromene.rs](http://www.klimatskepromene.rs), gde se mogu pronaći i druga nacionalna dokumenta.

Planirana dokumenta u narednom kratkoročnom periodu:

- Drugi nacionalni izveštaj prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime (SNC) – 2016. godina;
- Strategija borbe protiv klimatskih promena sa akcionim planom (IPA 2014) – 2018. godina.

## Acquis

U okviru ovog potpoglavlja Srbija treba da transponuje i implementira sledeće<sup>1</sup>:

1. EU mehanizam za monitoring – Uredba 525/2013 (MMR);
2. Sistem trgovine emisionim jedinicama EU (EU ETS) – Direktiva 2009/29/EK;
3. Kvalitet goriva;
4. Zaštita ozonskog omotača i fluorovani gasovi;
5. Supstance koje oštećuju ozonski omotač;
6. Emisije CO<sub>2</sub> iz putničkih vozila i kombija.

**EU mehanizam za monitoring – Uredba 525/2013 (MMR)** – Uredba definiše sistem monitoringa zarad boljeg praćenja nivoa emisija i ostalih informacija od značaja za sprovođenje Okvirne konvencije UN o promeni klime i Kjoto protokola, kao i EU paketa o klimi i energiji koji je stupio na snagu 2013. godine. Pravila o sprovođenju (MMR Implementing Regulation) omogućavaju da se sistem praćenja primeni u državama članicama.

Klimatski paket EU propisa je set akata na osnovu koga EU teži da ostvari svoje ciljeve smanjenja emisija

<sup>1</sup> U ovom dokumentu se detaljnije bavimo prvom i drugom tačkom, a ostale nisu obrađivane.



GHG do 2020. godine. Kada se govori o ovoj Uredbi, bitno je navesti kontekst ove Uredbe i važnost Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama (UNFCCC), kao i izveštavanje o praćenju u pogledu ostvarenja ciljeva definisanih ovom konvencijom. U pogledu izveštavanja bitno je da se pokrije period 2013–2020, s obzirom na to da je politika EU i njena obaveza da u ovom periodu smanji emisije GHG za 20% u odnosu na emisije iz bazne 1990. godine.

Pravni okvir u Evropskoj uniji za monitoring GHG i izveštavanja prema Konvenciji se sastoji od 3 pravna akta: 1. Uredba o mehanizmu monitoringa MMR; 2. Delegirani akt (MMR Delegated) smernice za inventar, koji se primenjuje od januara 2015; i 3. Odluka 2005/166/EK koja obavezuje na ispunjenje ciljeva zasnovanih na Kjoto protokolu.

## Pariski sporazum

Nakon Pariskog sporazuma o klimi, jasno je da je po prvi put ovo univerzalan dogovor koji obavezuje sve zemlje na smanjenje emisija (nema više podele na Annex I i ne-Annex I) i koji je dugotrajan (nema rok trajanja).

Dugoročni ciljevi Sporazuma iz Pariza su neto nula emisije u drugoj polovini veka, i ograničavanje globalnog zagrevanja ispod 2°C. Za zemlje regiona, pa i Srbiju, to znači da će se u toku 2016. godine potpisivati sporazum, a potom i njegova ratifikacija u parlamentu. Nadalje, predviđena je potencijalna revizija postojećih INDCs u periodu 2018–2020. godine, kao i razvoj dugoročnih strategija za smanjenje emisija i komunikacija mera

adaptacije. Vrlo je važno što će zemljama regiona biti omogućen pristup fondovima za borbu protiv klimatskih promena.

Očekuje se revizija postojećih direktiva: Direktive o obnovljivim izvorima energije, Direktive o energetske efikasnosti, Strukturna reforma EU ETS-a, i revizija Odluke o podeli napora (Effort Sharing Decision). Većina dogovorenih pravila nije pravno obavezujuća, zbog čega je uloga OCD u nastavku procesa naročito važna. Za zemlje Balkana, ovaj proces je usko povezan sa pristupom EU, što je važan okvir za delovanje.

Strategije niskokarbonskog razvoja se smatraju mekim instrumentom za poboljšanje mera za zaštitu klime. U vezi sa ovim strategijama, postoje studije koje je razvio UNDP. Za države članice postoje obavezni nacionalni sistemi izveštavanja na osnovu 5 opštih principa u međunarodnom okviru. EU ima svoj sistem inventara. U delegiranim aktima detaljnije se navode principi koji moraju da se uzmu u obzir, kao i način funkcionisanja saradnje sa državama članicama. Do 15. januara članice podnose izveštaj UNFCCC-u. U okviru MMR-a su navedene liste podataka koji treba da se prijave, a sadržani su u aktima delegiranim MMR-om. Inventari koji moraju da se prijavljuju su novijeg datuma, precizni su i omogućavaju proveru i pregled razvoja emisija. Obavezno je da se sve informacije prijave do 31. marta svake godine. U okviru Uredbe o mehanizmu za praćenje, obavezno je da se uspostavi Nacionalni program za politike i mere (PAM), koji obuhvata i analizu troškova i dobiti, kao i kvantifikovanje mera i politika. U vezi sa nacionalnim aktiv-

nostima u pogledu izveštavanja o adaptaciji, prvi izveštaj se podnosi do 15. marta 2015, a nakon toga se podnose na 4 godine.

Srbija je trenutno u statusu Ne-aneks i člani- ca Konvencije UN o klimatskim promenama (UNFCCC) i nema kvantifikovane obaveze smanjenja emisija gasova. Bez obzira na to, Srbija je, kako se od nje i očekivalo, dostavila svoje nameravane obaveze smanjenja emisi- ja sa efektom gasova staklene bašte (Name- ravane nacionalno određene doprinose sma- njenju emisija gasova sa efektom staklene bašte, ili na engleskom: INDCs – Intended National Determined Contributions).

Republika Srbija je svoj INDC uradila po uzoru na onaj koji je predala Evropska uni- ja. Uzeta je 2030. godina kao ona do koje se računa i došlo se do smanjenja 9,8% u od- nosu na emisije sa efektom staklene bašte iz 1990. godine, koja je uzeta kao referentna. Kompletni nameravani nacionalni doprinosi u smanjenju emisija sa efektom staklene bašte su urađeni u skladu sa nacionalnim strateš- kim dokumentima.

EU ima zajednički cilj smanjenja emisija od najmanje 40 odsto do 2030. godine, pri čemu će udeo država članica, kako se za sada čini, varirati između -25 odsto i -65 odsto. Prema klimatskoj i energetskejoj politici EU, bogatije države preuzimaju na sebe više nego siro- mašnije. Čak će i Bugarska, čiji nacionalni dohodak po glavi stanovnika nije daleko od srpskog, morati da smanji emisije za barem četvrtinu. Posmatrajući evropski kontekst, cilj Srbije od 9,8% zvuči potpuno obeshrabruju- će, naročito ako se uzme u obzir da zvanična

statistika nominalno obuhvata i Kosovo, pa i inventar gasova sa efektom staklene bašte ubraja gasove emitovane na teritoriji ustavno definisane autonomne pokrajine.

To znači da je Srbija svoje emisije za baznu 1990. godinu računala zajedno sa južnom srpskom pokrajinom (66.664,14 Gg CO<sub>2</sub>eq). Međutim, emisije za period 2010–2013. godine ne obuhvataju Kosovo (a iznose red- om: 48.254,78, 51.293,83, 44.225,72 i 46.783,83 Gg CO<sub>2</sub>eq). Srbija, međutim, ovu geografsku pokrivenost u INDC dokumentu koji je Srbija priložila Sekretarijatu UN ni na jednom mestu nije naznačila. Kada se sve ovo uzme u obzir, i ponovo sračuna, pred- stavljen cilj od 9,8% je u stvari već postignut i znači de facto povećanje emisija od 15 od- sto do 2030. godine u odnosu na današnju situaciju. Treba napomenuti da je Srbija o ovom strateškom cilju odlučivala u potpuno netransparentnom procesu, čime nije pošto- vana ustavna obaveza iz člana 74 o blago- vremenom obaveštavanju građana o stanju životne sredine, kao ni obaveza učešća jav- nosti u donošenju odluka koje se odnose na životnu sredinu, definisane Arhuskom kon- vencijom.

Konkretno najavljene akcije radi postizanja ciljeva Srbije će biti definisane kroz Strate- giju borbe protiv klimatskih promena sa ak- cionim planom, koja će biti izrađena kroz IPA 2014 fondove, a rad na njoj izradi počinje 2016. godine i trajaće 2 godine.

Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine radi na uspostavljanju mehanizma za sprovođenje MMR – Uredbom o sistemu monitoringa kojom se propisuje obaveza izveštavanja države o planiranju, preduzetim i mogućim aktivnostima u oblasti adaptacija. Krajni cilj je uspostavljanje kompletnog nacionalnog sistema monitoringa, izveštavanja i verifikacije podataka od značaja za klimatske promene. Ministarstvo je takođe iniciralo izradu Nacionalnog adaptacionog plana koji bi trebalo da predstavlja osnov za izradu Strategije adaptacije.

Trenutno je u izradi još jedan dokument koji se odnosi na adaptaciju na promenjene klimatske uslove, odnosno uticaj klimatskih promena na sektor poljoprivrede, pod nazivom „Zagrevanje useva“. Poljoprivredna proizvodnja čini 11,4% bruto društvenog proizvoda a ukupna šteta nastala od poplava 2014. godine (kao posledice klimatskih promena) je procenjena na preko milijardu evra.

Prepoznajući značaj klimatskih promena kao multisektorskog problema, Vlada Srbije je osnovala Nacionalni savet za klimatske promene još u novembru 2014. godine. u kojoj su imenovani predstavnici vladinih institucija, predstavnici institucija AP Vojvodine, predstavnici lokalnih samouprava, naučna i stručna javnost, a predstavnik Kancelarije za saradnju sa civilnim sektorom je takođe imenovan od strane Vlade kao član ovog saveta. Za godinu dana postojanja, Nacionalni savet se sastao samo dva puta.

**EU ETS – direktiva** – uređuje veoma složen sistem koji je uspostavljen 2005. godine. To

je prvo svetsko tržište gasova sa efektom staklene bašte (i pokriva oko 45% emitovanih gasova u Evropi), pokriva sve države članice, tj. 28 zemalja i 3 zemlje koje nisu u EU (Island, Lihtenštajn i Norvešku). Važnost sistema trgovine emisijama nije samo u pogledu zaštite životne sredine, nego i u pogledu političkih i ekonomskih posledica. Cena koju tržište određuje vodi tehnološkom razvoju, dovodi do ušteda i isplativosti. Planirano smanjenje emisija na nivou EU je 43% do 2030. godine (od 2020. godine 2,3% godišnje). Na osnovu člana 10,8 novih država članica su imale pravo na derogacije za sektor električne energije i besplatno dodeljivanje emisijama.

Generalno, besplatno dodeljivanje emisijama ne postoji za sektor energetike. Od ukupnih prihoda sa aukcija 50% mora biti raspoređeno za borbu protiv klimatskih promena.

## Sa sednice Konventa o klimatskim promenama:

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije sadrži dosta negativnih komentara vezano za napredak životne sredine, do kog nije došlo. Prema izveštaju, potrebno je preduzeti određene mere u oblastima jačanja učešća javnosti u donošenju odluka (pogotovo na lokalnom nivou), kao i generalno jačanje kapaciteta administracije. Takođe, finansijski instrumenti u oblasti klime predstavljaju veliki problem, a najveći izazov je izgradnja delotvornog sistema finansiranja životne sredine.

U Srbiji je i dalje dominantna energetska politika koja se oslanja na lignit. Nažalost, Srbija nema zelenu industriju koja bi kompenzovala uticaj koji fosilna politika ima na životnu sredinu. Činjenica je da Srbija ništa nije uradila da ozeleni svoju proizvodnju struje. Jedan od načina odgovora na klimatske promene može da bude i regionalni. U okviru Koalicije Zelenih partija Balkana (*Balkan plus*) postoji zamisao o regionalnom udruživanju zarad stvaranja jedne regionalne klimatske strategije i regionalnog balkanskog fonda za klimu.

Srbija bi trebalo da izvrši decentralizaciju energetskog sektora o kojoj niko ne razmišlja. Srbija ima samo jednog proizvođača struje i umesto da osposobi i podstakne građane da sami proizvode bar 50% energije u svojim domovima za sopstvene potrebe i na taj način smanje potrebu za energijom, država i dalje subvencionise energiju iz fosilnih goriva koja nema realnu cenu. Decentralizacija energije, nova zelena energija i otvaranje novih radnih mesta dovela bi do pokretanja srpske privrede, primer – biomasa bi mogla da zaposli veliki broj radnika od prikupljanja, obrade, tehnologije, jer to sve predstavlja jedan ciklus koji sva prethodno uložena sredstva zadržava u Srbiji, recimo, kroz naplatu poreza.

Nedovoljno prisustvo javnosti i nedovoljna primena Arhuske konvencije u svim segmentima životne sredine predstavlja i dalje najveći problem. Evidentno je da postoji napredak u dijalozima oko zaštite životne sredine, ali on nije dovoljan zbog velikih problema. Na nama je da zahtevamo zaštitu životne sredine, zdravlja i primenu novih teh-

nologija koje bi bile dominantne u adaptaciji na klimatske promene. Promenom sistema razmišljanja, uz minimalna ulaganja mogu se dobiti izuzetno pozitivni rezultati.

Ako posmatramo buduće obaveze EU ETS sistema, ovaj region može imati velike ekonomske teškoće u plaćanju svojih preteranih emisija, koje mogu da iznose čak i do 700 miliona evra godišnje. Srbija je najneefikasnija država po jedinici bruto nacionalnog dohotka i to pokazuje da postoji veliki potencijal uštede, koji istovremeno predstavlja izazov. Analize pokazuju da su negativni energetske troškovi u Srbiji oko 13 centi po kilovatu. Trenutno kroz skrivene troškove plaćamo loše investicione odluke koje su nas dugoročno vezale, a sad postoji strah da ćemo to uraditi i u ovom investicionom ciklusu koji će trajati do 2020. godine.

U svetlu klimatskih promena – transparentnost u donošenju odluka povodom mitigacije i adaptacije veoma su bitne kako ne bi došlo do pogrešnih ulaganja koja bi narušila makro stabilnost i onemogućila dugoročnu isplativost.

Uticaj na klimatske promene izrastao je u jedan od najznačajnijih kriterijuma za ocenu konkurentnosti i održivosti planova i objekata infrastrukture. Troškovi klimatskih promena će biti pridruženi svim robama i uslugama srazmerno uticaju koji proizvodnja tih roba i usluga ima na klimu. Manji uticaj na klimu – niža cena – veća konkurentnost. I obrnuto: veći uticaj na klimu – viša proizvodna cena – izostanak prodaje – manja zaposlenost – siromaštvo.

## Preporuke za borbu protiv klimatskih promena:

- Uprkos postojanju prvog, revidiranog prvog i u pripremi drugog izveštaja o klimatskim promenama, ostaje ogroman posao poboljšanja statistika emisija, ali isto tako i detaljne statistike potrošnje, proizvodnje energije te isto tako ogroman posao revidiranja potencijala obnovljivih izvora energije (posebno u oblasti potencijala pošumljavanja, upotrebe solarne energije te neophodnosti da se procene potencijali uticaja pošumljavanja odnosno antierozionih mera na povećanje dostupnosti voda za regulaciju suša i poplava, erozije, te za povećanje dostupnosti vode za vodosnabdevanje).

- (Nova) klimatska strategija Srbije mora da se bazira na potpuno novoj proceni energetske potencijala obnovljivih izvora energije i ni u kom slučaju ne može da se bazira na konceptu strategije koji je pod nazivom Strategije energetike usvojila Vlada i Parlament Srbije, jer ovaj dokument ni u jednom scenariju nije predvideo prelazak Srbije u elektroenergetiku, ali i u ukupnoj energetici na 80–95% redukcije CO<sub>2</sub> do 2050. godine.

- Važnost uključenja privatnih investicija u rešavanje potrebe za prelazak na NISKOKARBONSKU EKONOMIJU (energetiku, poljoprivredu, saobraćaj, usluge, stanovanje) te posebno ZELENA REINDUSTRIJALIZACIJA mora da se planira u pravcu ukupne REDISTRIBUCIJE; decentralizacije... jer korporativna centralizacija, te horizontalna i vertikalna

UKRUPNJAVANJA (bilo u vidu državno upravljanoj te u tom smislu privatog monopola ili privatnog kartelizovanog ili monopolizovanog) dovode do globalno lako uočljivog, te u Srbiji sve jasnijeg socijalnog raslojavanja.

- Klimatska strategija mora postati kišobran strategija koja mora da se bazira na jasnim ciljevima dekarbonizacije ekonomije, redistribucije društveno posredovanog viška vrednosti iz prirodnog i ljudskog okruženja te njegovu raspodelu, koja će dovesti do snažne i jasno održive otpornosti predominantne većine građana na klimatske izazove koji jasno već nastupaju i tek se očekuju.

- Finansijski instrumenti zaštite životne sredine, energetske efikasnosti, pospešivanja prirodnog okruženja (bio-diverzitet) moraju da imaju jasnu i vertikalno dokazivu povezanost sa najširim suverenim biračkim telom i njihovim generičkim potrebama.

U tom kontekstu treba da se uspostavi na najširoj osnovi baziran FORUM za borbu protiv klimatskih promena koji bi uključivao direktne interesne grupe. Taj bi Forum mogao imati savetodavnu ulogu, ali i važnu ulogu u donošenju nacionalne klimatske strategije, kao i njenoj implementaciji.

- Vrlo je važno da se u okviru izrade strategije borbe protiv klimatskih promena izradi detaljna strategija INDUSTRIJSKOG RAZVOJA NISKOKARBONSKOG tipa, koji se ne bi bazirao na apstraktnim idejama i planovima nego na realno utemeljenim resursnim potencijalima, potencijalima uštede te dostupnim ili realno u budućnosti očekivanim tehnološkim

rešenjima, koja međutim ne bi dovela do uvozne zavisnosti, nego upravo obratno, koja bi se pre svega bazirala na ekonomskom, te tehnološkom DISTRIBUTIVNOM i osamostaljujućem razvoju Srbije i njenih regiona.

- Priključivanje EU u kontekstu klimatskih promena mora da se vodi sa punom svesću da Srbija više ne može da priušti slepu i ideologizovanu zavisnost od tehnologija koje dolaze iz EU ili od bilo kojih drugih globalnih partnera, kako je to činjeno tokom industrijalizacije od šezdesetih do devedesetih godina, što nas je dovelo do neodržive i lako uočljive nesavladive ekonomske, finansijske, socijalne zavisnosti koja u krajnjoj konsekvenci dovodi do smanjenja stanovništva.

- Društveni konsenzus o potrebi održive tranzicije na niskokarbonsku ekonomiju mora da bude baziran na jasnim i merivim ciljevima smanjenja suša, šumskih požara, povećanja dostupnosti prirodnih resursa, smanjenja uticaja klimatskih ekscesa, smanjenja energetskog siromaštva, distribuciju dobiti od tranzicije pre svega novim i održivim, radnim mestima, smanjenjem zagađenja.

Oblast voda

# ▶ IZAZOVI I PUT REŠAVANJA ZAŠTITE VODA

Nataša Đereg

Zaječar, 3. decembar 2015. godine



Najznačajniji dokument za usaglašavanje sa EU propisima je revidirani Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU – NPAA (2014–2018) koji predstavlja detaljan, višegodišnji plan usklađivanja domaćih propisa sa pravnim tekovinama EU, a takođe i plan izgradnje institucija za primenu tako usaglašenog pravnog poretka. 2018. godina je određena kao rok koji je utvrđen za postizanje potpune unutrašnje spremnosti za pristupanje naše zemlje Evropskoj uniji. Kako se pravne tekovine Evropske unije stalno razvijaju, predviđeno je da se ovaj program svojim povremenim revizijama prilagođava promenama prava Evropske unije. Vlada Republike Srbije je zadužila Kancelariju za evropske integracije da podnosi redovne tromesečne izveštaje o sprovođenju NPAA.

Iz oblasti životne sredine i klimatskih promena Eksplanatorni skrining je održan od 15–19. septembra 2014. godine, a Bilateralni skrining od 17–21. novembra 2014. godine.

Nakon ovih skrininga, urađen je i objavljen tzv. Postskrining dokument – Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za poglavlje 27<sup>1</sup> – ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMENE (usvojen 4. septembra 2015).

Očekuje se otvaranje ovog Poglavlja bez merila.

<sup>1</sup> Dostupno na: <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2015/07/Status-i-planovi-preno%C5%A1enja-i-sprovo%C4%91enja-pravnih-tekovina-EU-za-poglavlje-27-%C5%BDivotna-sredina-i-klimatske-promene.pdf>

## Oblast voda – uvod

Upravljanje vodnim resursima jedno je od najznačajnijih prioriteta područja zaštite životne sredine u EU, jer obuhvata dva vrlo osetljiva područja „javnog zdravlja“ i „zaštite životne sredine“. Zakonodavstvo EU vezano za vode u svojoj ranoj fazi se odnosilo na postavljanje standarda za ispuštanje otpadnih voda, dok je drugi nivo usmeren na usklađivanje različitih potreba i prioriteta i na uspostavljanje modela koji teži celovitoj primeni Okvirne direktive o vodama (2000/60/EZ). Više informacija o politici voda dostupno je na <http://ec.europa.eu/environment/water/index.html>

Politika upravljanja vodama treba da se preoblikuje u skladu s potrebama novih instrumenata za upravljanje (upravljanje na nivou slivova i određivanje cene vode) kako bi se problemima pristupalo na usklađeni način. Ključni ciljevi Okvirne direktive o vodama oslikavaju i nova načela:

- Načelo zaštite svih vrsti voda, kako površinskih tako i podzemnih;
- Postizanje „dobrog statusa“ svih voda do određenog vremenskog roka;
- Sistem upravljanja vodama baziran na nivou rečnih slivova;
- „Kombinovani pristup“ u postavljanju graničnih vrednosti emisija i standarda kvaliteta voda;
- Dobro opravdane cene za korišćenje voda;
- Jače uključivanje građana;
- Prilagođavanje zakonodavstva.



Procenjuje se da je ova oblast najzahtevnija u smislu troškova aproksimacije. Ukupni troškovi se procenjuju na 5.552 miliona evra do 2030. godine i uključuju tri od pet direktiva za koje su neophodna znatna finansijska sredstva: Otpadne vode (UWW), Voda za piće i Nitratna direktiva. Ovo ukupno iznosi 53% ukupnog troška aproksimacije.

U sektoru voda imamo desetak direktiva, koje treba transponovati i implementirati u određenim rokovima. Neke najvažnije navodimo:

**1. Okvirna direktiva o vodama (2000/60/EZ)<sup>2</sup>** od 23. oktobra 2000. godine, operativno je oruđe za postavljanje konkretnih ciljeva zaštite voda u budućnosti. Ova direktiva navodi cilj postizanja „dobrog statusa“ svih voda do 2015. godine (tj. u roku od 15 godina). Sistem upravljanja vodama strukturiran je na nivou rečnih slivova, posmatrajući stanje okoline, kao i hemijske parametre. Snažan naglasak se stavlja na privredne aspekte kao i na uključivanje javnosti u donošenju odluka.

Naredni korak u primeni Okvirne direktive o vodama jeste razvijanje programa mera i planova upravljanja rečnim slivovima. Nacionalna tela odgovorna za upravljanje vodama i korisnici vodnih resursa treba da prepoznaju značajna otvorena pitanja upravljanja vodama i razvijaju mere koje bi se primenjivale i bile relevantne na regionalnom nivou. Izazovi u jedinicama lokalne samouprave očekuju

<sup>2</sup> Sa izmenama i dopunama (Odluka 2455/2001/ES i Direktive 2008/32/EC, 2008/105/EC i 2009/31/EC) – EU WFD)

se tokom razvijanja i primene takvih mera koje bi mogle značajno uticati na proces planiranja i podele finansija. Lokalne zajednice treba da budu aktivno uključene u interdisciplinarni proces planiranja. Takođe, treba voditi računa o njihovim ekološkim, privrednim i socijalnim interesima. Treba težiti rešenjima koja zadovoljavaju sve interesne strane, osiguravaju privredni razvoj i celovitu primenu odredbi ove direktive. Sprovođenje Direktive igra značajnu ulogu u okviru mnogih problema koji se tiču lokalne zajednice, kao što su obrada otpadnih voda i ispuštanje u vodotoke, vodosnabdevanje, održavanje vodnih resursa i izgradnja vodovoda, urbano planiranje korištenja zemljišta u okviru prostornog planiranja, zaštita prirode i zaštita od poplava, turizam i rekreacija, učešće javnosti.

Republika Srbija je pozvana da učestvuje u procesu revizije ove Direktive koja će biti pripremljena do 2017. godine. Najavljena je revizija člana 16 tačke 8 Okvirne direktive o vodama, u pogledu standarda i metodologije određivanja prioriternih supstanci, odnosno revizije liste prioriternih supstanci, koja se vrši otprilike na svakih šest godina.

## Planovi za implementaciju specifičnih direktiva

Za Okvirnu direktivu o vodama, Direktivu o vodi za piće, Direktivu o tretmanu komunalnih otpadnih voda i Nitratnu direktivu biće razvijeni tokom 2015/2016. godine u okviru projekta implementacije Nacionalne strategije aproksimacije u oblasti životne sredine (IPA 2013). Specifični planovi implementacije za direktive

koje zahtevaju značajna finansijska ulaganja i odgovarajuća prateća dokumentacija čine osnovu za prilagođavanje vremenskih rokova – odlaganja rokova za implementaciju tzv. teških direktiva. Takođe, Planovi za implementaciju specifičnih direktiva će biti osnova za pripremu višegodišnjeg investicionog i finansijskog plana i biće podrška procesu programiranja za period do 2020. godine, a nakon pristupanja, u periodu dogovorenih prelaznih perioda.

## Planirana strateška dokumenta:

- Strategija upravljanja vodama za teritoriju Republike Srbije (usvajanje je planirano za 2015. godinu),
- Plan upravljanja vodama za sliv reke Dunav na teritoriji Republike Srbije (u fazi izrade, usvajanje je planirano za 2015. godinu),
- Plan zaštite voda od zagađivanja (usvajanje je planirano za 2015. godinu),
- Planovi za implementaciju specifičnih direktiva za Okvirnu direktivu o vodama, Direktiva o vodi za piće, Direktiva o tretmanu komunalnih otpadnih voda i Nitratna direktiva (2016).

## Izmene i dopune Zakona o vodama

Pripremljen je nacrt Zakona o vodama sa prvim setom izmena i dopuna, čije je usvajanje planirano za 2015. godinu, dok je drugi set izmena i dopuna Zakona o vodama planiran za

2017. godinu i usvajanje odgovarajućih podzakonskih akta (do kraja 2018. godine).

**2. Direktiva o komunalnim otpadnim vodama<sup>3</sup>** (91/271/EEZ) ima za cilj smanjivanje zagađenja prirodnih voda, vodnih resursa u obalnim područjima putem komunalnih i tehnoloških voda. Ova direktiva donosi specifične odredbe koje se odnose na sakupljanje i obradu komunalnih otpadnih voda, a temeljene su na količini ulaznih voda i veličini naselja (aglomeracije). Izazovi u području obrade otpadnih voda u lokalnim zajednicama prepoznati su u smislu tehničkih karakteristika raspoloživih postrojenja za obradu otpadnih voda, sistema upravljanja otpadnim muljem, načina organizacije i podela odgovornosti, te koordinacije i planiranja. U pogledu ove direktive države članice same definišu aglomeracije na osnovu broja stanovnika, uzimajući u obzir kako industrijska postrojenja tako i druga postrojenja koja posebno opterećuju životnu sredinu i vodotokove svojim otpadnim vodama. Za dostizanje ciljeva ove direktive, potrebna su velika ulaganja, jer prerada otpadnih voda predstavlja skupu investiciju. Kroz proces pregovaranja Srbija treba prikazati plan i program za dostizanje tih ciljeva, a stavovi oko implementacije treba da budu sadržani u samom Ugovoru o pristupanju.

<sup>3</sup> Direktiva Saveta 91/271/EEC od 21. maja 1991. godine o tretmanu komunalnih otpadnih voda, izmenjena i dopunjena Direktivom Komisije 98/15/EC, Uredbom 1882/2003 i Uredbom 1137/2008, Implementacionom odlukom Komisije koja se odnosi na format za izveštavanje o nacionalnim programima za implementaciju.

Za pripremu planova implementacije, relevantan je izveštaj Evropske komisije za član 17 koji navodi šta je traženo od članica i kako oni sprovode direktivu, jer od 2014. godine postoji nova direktiva EK u pogledu planova implementacije.

## Status transpozicije

Direktiva je delimično transponovana u državne propise kroz Zakon o vodama („*Službeni glasnik RS*”, br. 30/10 i 93/12), Uredbu o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje („*Službeni glasnik RS*”, br. 67/2011, 48/2012) i Uredbu o graničnim vrednostima zagađujućih materija u površinskim i podzemnim vodama i sedimentu i rokovima za njihovo dostizanje („*Službeni glasnik RS*”, broj 50/2012).

Drugi krug izmena i dopuna Zakona o vodama (planiran za 2017. godinu) uspostaviće pravni osnov za transpoziciju odredbi Direktive koje se odnose na određivanje osetljivih oblasti, postupak odobravanja, izveštavanje, kao i na transpoziciju Aneksa I.

Potpuna transpozicija Direktive će biti izvršena usvajanjem odgovarajućih novih podzakonskih akta i izmenama i dopunama postojećih.

## Plan transpozicije

### Kratkoročni prioriteti (2015–2016):

Uspostavljanje pravne osnove za određivanje osetljivih oblasti u 2015. godini i izra-

da Pravilnika o metodama i uslovima za merenje količine otpadnih voda i testiranje kvaliteta, i sadržaja izveštaja o merenju (u pripremi), do kraja 2015. godine.

### Srednjoročni prioriteti (2017–2020):

Izrada i usvajanje odgovarajućih propisa (zakoni/podzakonska akta) za potpunu transpoziciju, do kraja 2018. godine i postavljanje pravne osnove za reformiranje javnih komunalnih preduzeća do kraja 2018. godine;

U pogledu Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda (njen član 14), pored Direktive 86/278/EEZ o zaštiti životne sredine, a posebno zemljišta, poželjno je obratiti pažnju na Direktivu o otpadnom mulju kako bi se na adekvatan način rešili problemi u vezi sa korišćenjem kanalizacionog mulja u poljoprivredi. Primetno je da se u kanalizacionom mulju nalaze teški metali, kao i hemijska jedinjenja iz farmaceutske industrije. Od kvaliteta i sastava mulja zavisi da li ćemo kanalizacioni mulj spaljivati ili odlagati na deponije.

S obzirom da 95% teritorije Republike Srbije pripada slivu reke Dunav, i Konvencije o zaštiti reke Dunav i Konvencije o zaštiti Crnog mora od zagađenja, jedna mogućnost je da Srbija proglasi celu teritoriju osetljivim područjem, u saglasnosti sa Aneksom II, što ima smisla zbog određenih prednosti, jer bi se kao i u Sloveniji mogao primeniti član 5 stav 4 koji se odnosi na ukupno smanjivanje azota i fosfora za celu teritoriju, a da se tercijarni sistem prečišćavanja primenjuje samo za najveće aglomeracije, što može

smanjiti investicione i operativne troškove. Srbiju očekuje postepeno uspostavljanje ekonomske cene vode i komunalnih usluga snabdevanja vodom i uvođenje kanalizacije u naselja, te definisanje elemenata tarifnog sistema za određivanje cene komunalnih usluga i uvođenje u primenu novih metodologija za određivanje vodnih naknada i povećanje stepena njihove naplate. Takođe, predviđeno je obezbeđenje učešća komunalnog sektora u finansiranju razvoja sektora voda, sredstvima ostvarenim iz dobiti preduzeća i ekonomske cene vode pored učešća ostalih fondova i privatnog kapitala u finansiranju razvoja sektora voda. Kroz LIFE uredbu je moguće da za projekte u okviru prioriteta životne sredine programa LIFE (oblast otpada, vode, industrijskog zagađenja) projektne predloge dostave i komunalna preduzeća i privatne kompanije/operateri, u cilju dostizanja i poboljšanja primene standarda u oblasti životne sredine, ukoliko se iz takvih projekata ne ostvaruje profit.

### 3. Direktive o standardima kvaliteta vode

U pogledu Direktive o standardima kvaliteta vode<sup>4</sup>, održana je prezentacija Transponovanje Direktive 2008/105/EC o standardima kvaliteta životne sredine u oblasti voda, izmenjene i dopunjene Direktivom 2013/39/EU, a koja se tiče prioriteta u oblasti politike voda, kao i Direktive 2006/118/EC o zaštiti

<sup>4</sup> Direktiva Saveta 2008/105/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 16. decembra 2008. godine o standardima kvaliteta životne sredine u oblasti politike voda, izmenjena i dopunjena Direktivom 2013/39/EU

podzemnih voda od zagađenja i propadanja 5. septembra 2014. u Beogradu<sup>5</sup>.

Postoji potreba uspostavljanja efikasnog monitoringa i jasnog sistema izveštavanja, kao i upotreba kombinovanog pristupa – kombinacije kontrole emisije i standarda kvaliteta životne sredine. Zahtevi ove Direktive odnose se na paralelno praćenje i EQS za vodu u slučajevima kada se prati EQS za biotu radi utvrđivanja prosečnih godišnjih koncentracija i hemijskog statusa vodnog tela. U slučaju kada se sumnja da postoji potencijalno akutno zagađenje opasnim supstancama, mora se uključiti njihovo praćenje u vodi (pored biote) i porediti sa maksimalno dozvoljenim koncentracijama za supstance.

Imajući u vidu da kapaciteti i iskustvo u monitoringu u Srbiji nisu na odgovarajućem nivou, preporuka Evropske komisije je da se prvo obezbedi oprema i merenja. Rokovi za dostizanje standarda kvaliteta za neke supstance zavise od dinamike pristupanja potencijalne članice, i oni se mogu pomerati. U okviru aktivnosti **PLAC projekta**<sup>6</sup>, u okviru aktivnosti u ovoj oblasti, pripremljeni su sledeći dokumenti:

- Tabela usklađenosti, Okvirna direktiva o vodama
- Tabela usklađenosti, Direktiva o podzemnim vodama
- Tabela usklađenosti, Direktiva o standardima kvaliteta životne sredine
- Plan transponovanja, Okvirna direktiva o

<sup>5</sup> Dostupno na: <http://plac.euinfo.rs/standardi-kvaliteta-zivotne-sredine-u-oblasti-voda-i-zastita-podzemnih-voda-od-zagadenja-i-propadanja/>

<sup>6</sup> Dostupno na: <http://plac.euinfo.rs/>

vodama, sa predlozima mera

- Predlozi u vezi sa transponovanjem Direktive o podzemnim vodama i Direktive o standardima kvaliteta životne sredine

**4. Direktiva o kvalitetu vode namenjeno za ljudsku potrošnju (98/83/EZ)** ima za cilj osiguranje kvaliteta pitke vode i vode koja se koristi u proizvodnji hrane i pića. Izvori pitke vode treba da budu zaštićeni od svake vrste zagađenja, a sistem upravljanja treba biti osiguran sve od tačke uzimanja vode pa do potrošača (postavljanje standarda, praćenje, popis parametara). Izazovi u obradi pitke vode u lokalnim zajednicama prepoznati su u području tehničke usklađenosti i povećanja snabdevanja pijaćom vodom, skladištenja i distribucije, sprovođenje programa praćenja kvaliteta, saradnje među opštinama, preduzećima nadležnim za obradu vode i sektora javnog zdravstva, kao i u procesu koordinacije i planiranja snabdevanja pijaćom vodom.

**5. Direktiva o zaštiti voda od zagađenja koje uzrokuju nitrati poljoprivrednog porekla, poznatija kao Nitratna direktiva (91/676/EEZ)** usmerena je na umanjivanje negativnih uticaja unosa đubriva u rezervoare pitke vode i eko-sisteme, ograničavanjem unosa anorganskih materija i đubriva na poljoprivrednim zemljištima. Osnovna načela ove direktive podrazumevaju proglašavanje posebno osetljivih zona, oblikovanje akcionih planova upravljanja u takvim zonama i identifikovanje mera usvajanja i sprovođenja takvih akcionih programa.

**6. Direktiva o upravljanju kvalitetom vode za kupanje (2006/7/EZ)** ima svrhu da očuva, zaštiti i poboljša kvalitet okruženja, te zaštiti ljudsko zdravlje u skladu s primenom načela Okvirne direktive o vodama. Direktiva o vodi za kupanje donosi odredbe praćenja i klasifikacije, kao i upravljanja kvalitetom vode na javnim kupalištima, a propisuje i obavezu obezbeđivanja javno dostupnih informacija o kvalitetu vode za kupanje na odabranim lokacijama.

### Zakonodavni okvir Srbije

Opšti okvir upravljanja vodama definisan je Uredbom o utvrđivanju vodoprivredne osnove Republike Srbije („*Službeni glasnik RS*“, br. 11/2002), a u toku je javna rasprava o novim strateškim dokumentima u ovoj oblasti (Strategija upravljanja vodama na teritoriji RS, i Plana upravljanja vodama za sliv reke Dunav)<sup>7</sup>. Upravljanje vodama regulisano je većim brojem propisa, a osnova sistema je uspostavljena rešenjima iz Zakona o vodama. Radi daljeg usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU, pripremljene su izmene i dopune ovog zakona. Pored ovog zakona, nekoliko drugih zakona i podzakonskih akata reguliše pojedina pitanja od neposrednog značaja za oblast upravljanja vodama (ribarstvo, plovidba, poljoprivreda, itd.).

Prema odredbama Zakona o vodama, jedinice lokalne samouprave jesu jedan od subjekata sistema upravljanja vodama. Nadležnost se odnosi na različita pitanja kao

<sup>7</sup> Videti: <http://www.rdvode.gov.rs/završene-javne-rasprave.php> (26. 11. 2015)

što su upravljanje određenim kategorijama vodnih objekata, zaštita od štetnog dejstva voda, odbrana od poplava, zaštita od erozije, donošenje vodnih akata, vođenje vodne knjige, itd. Odgovornost lokalne samouprave je u odnosu na tzv. vode II reda.

Ciljevi i oblasti u upravljanju voda su podeljeni na:

- Korišćenje voda – Snabdevanje stanovništva vodom
- Korišćenje voda – Navodnjavanje
- Zaštita voda
- Uređenje vodotokova
- Zaštita od štetnog dejstva voda – Zaštita od poplava, erozija i bujica
- Odvodnjavanje

## Propisi u oblasti voda

Zakon o vodama („Službeni glasnik RS“, br. 30/10, 93/12)

Uredba o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje („Službeni glasnik RS“ br. 67/11, 48/12)

Uredba o graničnim vrednostima zagađujućih materija u površinskim i podzemnim vodama i sedimentu i rokovima za njihovo dostizanje („Službeni glasnik RS“, br. 50/2012)

Uredba o graničnim vrednostima prioriternih i prioriternih hazardnih supstanci koje zagađuju površinske vode i rokovima za njihovo dostizanje („Službeni glasnik RS“, br. 35/2011, 24/2014);

Pravilnik o parametrima ekološkog i hemijskog statusa površinskih voda i parametrima hemijskog i kvantitativnog statusa podzemnih voda („Službeni glasnik RS“, , br. 74/2011);

Pravilnik o utvrđivanju metodologije za izradu preliminarne procene rizika od poplava „Službeni glasnik RS“, , br. 01/2012);

Uredba o graničnim vrednostima zagađujućih materija u površinskim i podzemnim vodama i sedimentu i rokovima za njihovo dostizanje („Službeni glasnik RS“, , br. 50/2012);

Uredba o utvrđivanju Godišnjeg programa monitoringa statusa voda;

Uredba o utvrđivanju kriterijuma za određivanje referentne cene vode;

Uredba o utvrđivanju metodologije za obračun cene snabdevanja vodom za piće sistemom javnog vodovoda i cene sakupljanja, odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda sistemom javne kanalizacije;

Pravilnik o načinu i uslovima merenja količine i ispitivanja kvaliteta otpadnih voda i sadržini izveštaja o izvršenim merenjima;

Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS“, , br. 135/04, 36/09, 36/09 – drugi zakon, 72/09 – drugi zakon, 43/11-us)

## Strateška i planska dokumenta

Strategija upravljanja vodama za period 2015–2035. – za pripremu zadužena Republička direkcija za vode – donošenje u 2015/2016.

Plan upravljanja vodama za sliv reke Dunav (period od 6 godina) – za pripremu zadužena Republička direkcija za vode – donošenje u 2016.

Plan zaštite vode od zagađivanja – za pripremu zadužena Republička direkcija za vode – donošenje u 2016.

Planovi upravljanja vodama na vodnim područjima (period od 6 godina) – za pripremu zadužena javna vodoprivredna preduzeća;

Planovi upravljanja rizicima od poplava (period od 6 godina) – za pripremu Plana za teritoriju Srbije zadužena je Republička direkcija za vode, a za planova za vodna područja nadležna javna vodoprivredna preduzeća – rok za donošenje 2017.

Strategija je dokument na osnovu kojeg će se sprovoditi reforme u sektoru voda u cilju dostizanja potrebnih standarda u upravljanju vodama.

## Ocena postojećeg stanja<sup>8</sup>

Srbija ima tradiciju u oblasti voda koja je duga preko dvesta godina, i izgrađena je vodna infrastruktura u značajnom obimu, međutim, postoje i mnogi nedostaci.

Loš kvalitet vode za piće i komunalna higijena ostaju glavni izazovi Srbije.

Ulaganja u sektor voda su značajno smanjena, nema dovoljno investicija, a takođe imamo i neodgovarajuće održavanje postojećih objekata i sistema. Evidentan je nedovoljan kapacitet Republičke direkcije za vode, imamo vrlo malo i nedovoljno dobro pripremljenih projekata u oblasti voda.

Monitoring površinskih i podzemnih voda ne obezbeđuje dovoljno podataka.

Kao mere jačanja sistema uprave država Srbija radi na kompletiranju legislative i unapređenju u oblasti pripreme investicija, razgraničavanju nadležnostima pojedinih organa uprave i drugih subjekata, i koordinaciji u oblasti planiranja i investiranja uz podizanje kapaciteta organa uprave i drugih institucija nadležnih za upravljanje vodama na centralnom i lokalnom nivou upravljanja vodama.

Osnov politike upravljanja vodama je stabilno finansiranje i poslovanje na principu

<sup>8</sup> Proizašla iz diskusija u okviru tematske sednice Konventa „Izazovi i put rešavanja zaštite voda“ na putu Srbije ka EU, koji je održan 3. decembra u Zaječaru. Dostupno na: <http://www.raris.org/vesti2015/12-03-2015.htm>

samofinansiranja. Izgradnja vodne infrastrukture mora se vršiti iz različitih izvora finansiranja. Izuzetno je važna informisanost i neposredno učešće javnosti u kreiranju planova.

Poželjno je objedinjavanje poslova u jednom ministarstvu koji se odnose na korišćenje i zaštitu voda i zaštitu od voda.

## Finansiranje

Neophodno je osnivanje posebne finansijske institucije (fond sa statusom pravnog lica, specijalizovana razvojna banka za vode, i sl.) umesto budžetskog fonda što bi omogućilo obezbeđenje sredstava za realizaciju programa nadležnog ministarstva i zajedničko definisanje prioriteta u korišćenju sredstava, odobravanja kredita, izdavanja garancija, kupovina hartija od vrednosti i dr. Takođe da imamo samostalno regulatorno telo za komunalne delatnosti koje bi se bavilo standardima u pružanju javnih usluga i visini cene, merenju i kontroli performansi operatera.

Posebni centri/agencije (u okviru postojećih regionalnih razvojnih agencija) bi omogućili efikasnije sprovođenje projekata od kapitalnog značaja, bolje obezbeđenje sredstava, naročito onih koja ne potiču iz javnih prihoda (IPA fondovi, donacije, krediti).

Ono što je neophodno odmah je jačanje kapaciteta u sektoru voda, pre svega u državnoj upravi<sup>9</sup>.

Zbog postojećeg problema odlaganja posebnih vrsta otpada kao što su industrijski, metalni, opasan, medicinski otpad, gume, muljevi (komunalni i industrijski) i dr., u Srbiji imamo situaciju da sektor voda trpi velika zagađenja zbog neadekvatnog nivoa zbrinjavanja otpada, a što ne postoji u Evropskoj uniji u tolikoj meri, nego se ide sa pretpostavkom da su ta pitanja rešena.

Takođe, u Srbiji postoje brojna mesta sa neadekvatno odloženim istorijskim industrijskim otpadom, a reč je o preduzećima ili u stečaju ili pred stečajem koji nema i ne može ni da dobije nikakva sredstva za sanaciju, kao što smo imali slučaj izlivanja toksične jalovine iz odlagališta prerađene rude antimona iz rudnika Stolice u Kostajniku, u vlasništvu Farmakom iz Šapca, kada se desilo oštećenje brana na jalovištu tokom majskih poplava 2014. godine.

Ono što nas čeka je priprema pregovaračke pozicije, proces koji će trajati najmanje dve godine. Za svu nacionalnu legislativu je dogovoreno da je konačni rok za punu transpoziciju kraj 2018. godine. Za neke direktive je predložen i kraći period.

Najduži period do 2041. godine predviđen je za Direktivu o komunalnim otpadnim vodama, kao i za Okvirnu direktivu o vodama (videćemo da li će se tako striktno ispoštovati, da moraju biti izgrađena sva postrojenja da bi se dostigao dobar status voda).

Za vodu za piće, planiran je tranzicioni period do 2034. godine. Problem vezan za kvalitet vode koju pijemo je zaštita izvorišta. Postoje

<sup>9</sup> Videti na: [www.rdvode.gov.rs](http://www.rdvode.gov.rs)



tri zone sanitarne zaštite, zona strogog režima oko samog izvorišta, potom zona šire i najšire zaštite. Međutim, ima izvorišta gde se uprkos svim dokumentima to ne poštuje, a ima takođe slučajeva gde nema nikakve zaštite.

U Srbiji još nema dovoljno jakog pritiska javnosti koji bi ukazivali na takve probleme i štitili izvorišta od samovolje raznih moćnika na svim nivoima. Trebalo bi obratiti pažnju na proizvodnju flaširane vode u Srbiji, u smislu privatizacije izvorišta, preteranog iskorišćavanja, i dr.

Za Nitratnu direktivu planiran je period do 2022. godine.

Naše Uredbe i razni pravilnici će svi morati biti izmenjeni i dopunjeni. Trenutno u izmeni je Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vode, a urađena je u nacrtu i Uredba o graničnim vrednostima prioritetnih i hazardnih supstanci.

Tarife u javno komunalnom sektoru su jako osetljiva tema, jer je potrebno da se vidi koji je to prag koji ćemo dostići u pogledu priuštljivosti – šta je to što jedno srpsko domaćinstvo može da priušti.

Ulaganja su značajno smanjena, budžetski fond nam je značajno smanjio sredstva, jer se ne vrši povrat svih uplaćenih naknada (otprilike 8 puta manje se vraća Direkciji za vode – prema navodima Dobrile Kujundžić iz Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine).

Pepeo koji nastaje iz sagoravanja termocentrala, u suštini treba da bude rešavan kroz integrisanu, tzv IPPC dozvolu, jer sektor voda učestvuje samo u davanju uslova za kvalitet ispuštenih voda.

Inspektori zaštite životne sredine i jedinice lokalne samouprave nemaju nikakve ingerencije što se tiče zaštite voda od zagađivanja. Jedina kontrola je po odluci o kanalizaciji, gde komunalni inspektori kontrolišu privredne subjekte. Republički inspektori za vode nemaju dovoljno kapaciteta, tj. broj inspektora nije dovoljan.

U Boru je prioritet rešavanje problema zagađenog vazduha, međutim, zagađenje od industrije dospeva i u vode, postoje podaci da je 206 tona teških metala sručeno na građane Bora.

Najviše sredstava se izdvaja za zaštitu od voda, znatno manje za korišćenje voda, a najmanje za zaštitu voda.

Preko razvojnog programa KfV Banke očekuje se da oko 55 miliona evra bude izdvojeno za prečišćavanje otpadnih voda u 8 opština, među kojima je i grad Zaječar, za koji će biti izdvojeno oko 14,1 milion evra.

Lokalne samouprave treba da pokrenu inicijativu prema resornom ministarstvu i prema javnim vodoprivrednim preduzećima u pogledu izmena pravila o nadležnosti nad eksploatacijom rečnih nanosa, naročito na vodama II reda, i njihovom prenošenju u nadležnost lokalne samouprave, kao i o većem angažovanju lokalne samouprave i u slučaju

eksploatacije rečnih nanosa i na vodama I reda.

Potrebno je osposobiti lokalne zajednice, ojačati staraoce prirodnih dobara, posebno ojačati u pogledu održivog korišćenja vodnih resursa i prirodnih vrednosti turističke subjekte (ekoturizam). Vršiti monitoring zaštite, monitoring zagađivača i izrađivati lokalne izveštaje o stanju prirode.

Potrebno je svugde navoditi kako zaštita životne sredine nije trošak, nego predstavlja dobit u smislu zaštite resursa za buduće generacije i zdravlje stanovništva, koja omogućuje stvaranje novih brojnih zelenih radnih mesta.

Potrebno je veće učešće javnosti u donošenju raznih zakonskih i planskih dokumenata na nacionalnom nivou, a takođe i široko učešće u procesu pregovora.

» HORIZONTALNA  
POVEZANOST  
PREGOVARAČKIH  
POGLAVLJA  
POLJOPRIVREDA, ZAŠTITA  
ŽIVOTNE SREDINE I  
ENERGETIKA



## Poglavlje 11 – Poljoprivreda i Ruralni razvoj

Metodološki pristup: Prioritet Izveštaja je da identifikuje pravne tekovine EU iz pregovaračkih poglavlja koji mogu uticati na napredovanje u pregovorima u poglavlju 11. Pored toga, Izveštaj će ukazati na aspekte tekovina poglavlja 11 koji su povezani sa sprovođenjem tekovina iz drugih pregovaračkih poglavlja neposredno, ili ih dopunjuju iako ne moraju značajno uticati na formalno napredovanje u pregovorima (ispunjavanje merila, otvaranje i zatvaranje).

### Sadržaj poglavlja 11

Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj obuhvata pravila Evropske unije (EU) koja regulišu Zajedničku poljoprivrednu politiku – ZPP (*Common Agricultural Policy – CAP*). Formalno, ova oblast spada u podeljenu nadležnost između EU i država članica. Međutim, preovlađujući instrument ZPP su uredbe (*Regulations*), direktno primenljiva pravila koja u potpunosti zamenjuju nacionalne propise i nacionalnu poljoprivrednu politiku u domenu koja su njima regulisana. Ova činjenica utiče i na karakter usklađivanja sa pravilima EU. Harmonizacija ne podrazumeva „prenos“ pravnih tekovina (prema analogiji sa direktivama), već progresivno prilagođavanje instrumenata agrarne politike, i strukturno prilagođavanje poljoprivrednog sektora specifičnom nadnacionalnom sistemu finansiranja i konkurenciji na zajedničkom tržištu poljoprivrednih proizvoda bez unutrašnjih granica.

Pravne tekovine poglavlja 11 za potrebe Izveštaja mogu se podeliti u sledeće oblasti:<sup>1</sup>

1. Mere direktne podrške (I stub ZPP)
2. Mere ruralnog razvoja (II stub)
3. Zajednička organizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda – ZOT (*Common Market Organisation – CMO*)
4. Politika kvaliteta; i
5. Organska proizvodnja

Sprovođenje, upravljanje i kontrola ZPP zahteva uspostavljanje robusnog nacionalnog administrativnog aparata osposobljenog za neposrednu primenu propisa i mera ZPP na teritoriji države članice. ZPP zahteva uspostavljanje platne agencije sposobne da sprovodi mere direktne podrške farmerima kroz *integrisan sistema upravljanja i kontrole – IACS (Integrated Administration and Control System – IACS)*, kao i da sprovodi tržišne mere i intervencije u okviru ZOT. Takođe, neophodan je institucionalni kapacitet za sprovođenje politike ruralnog razvoja. Pojednostavljeno rečeno, potrebna je nacionalna administrativna infrastruktura koja će se starati o pravilnom trošenju Evropskog poljoprivrednog garancijskog fonda (*The European Agricultural Guarantee Fund – EAGF*) i Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (*The European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD*) u ime evropskih poreskih obveznika na teritoriji Srbije.

<sup>1</sup> Podela nije data strogo formalno prema strukturi pregovaračkog poglavlja. Uobičajena podela poglavlja 11 je na „horizontalna pitanja“ (u koje spadaju Prvi stub ZPP, carine i trgovinski sporazumi i državna pomoć), ZOT, ruralni razvoj, politika kvaliteta i organska proizvodnja.

Međutim, fondovi su instrument ZPP a ne svrha. ZPP ima šire ciljeve od kontrole pravilne isplate novca poreskih obveznika farmerima koji ispunjavaju kriterijume EU propisa. Cilj evropske poljoprivredne politike je, s jedne strane, da u uslovima zajedničkog tržišta obezbedi dovoljnu količinu kvalitetne i bezbedne hrane po pristupačnim cenama za građane EU, uz obezbeđenje pravične nagrade za poljoprivrednike, uz istovremeno doprinošenje ciljevima održivog razvoja, očuvanje i unapređenje prirodne sredine, prirodnih resursa i doprinos borbi protiv klimatskih promena, s druge strane. Ovi protivurečni ciljevi (i dovoljno kvalitetne hrane po pristupačnoj ceni i blagostanje proizvođača i ekološki i etički prihvatljiva proizvodnja) imaju svoj odraz u specifičnim pravilima i kriterijumima koje farmeri ispunjavaju u zamenu za finansijske podsticaje.

Permanentno balansiranje između Ugovorom deklariranih prioriteta proizvode stalne ciklične promene EU politike i mera, koji prati sedmogodišnje budžetske periode<sup>2</sup>, što je poseban izazov kada se planira preuzimanje pravnih tekovina EU. Npr. naredni budžetski period će početi 2021. godine, te je moguće da će ZPP pretrpeti promene u momentu kada Srbija tek bude zatvarala poglavlje 11.

Međutim, određene tendencije se mogu uočiti:

- Smanjivanje evropskog agrarnog budžeta;
- Postepeno izjednačavanje nivoa podsticaja u starim i novim članicama (konvergencija);

<sup>2</sup> V. [http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index_en.cfm)

- Progresivno jačanje II stuba (strukturnih mera) na uštrb dominantnog I (mere direktne podrške);<sup>3</sup>
- „Ozelenjavanje“ I stuba;
- Prebacivanje težišta sa količine na kvalitet i način proizvodnje hrane, koju podržava sve komplikovanija i stroga zdravstvena i fitosanitarna pravila i pravila o dobrobiti životinja u poglavlju 12 koja, kao vancarinske barijere i uz pojačanu svest visokoplatežnog dela potrošača, omogućavaju „luk-suz“ cenovne nekonkurentnosti evropskih proizvoda u odnosu na globalne konkuren-te u proizvodnji hrane;
- Sve snažniji upliv ciljeva zaštite životne sredine i borbe protiv klimatskih promena u ZPP u skladu sa *načelom integracije*.<sup>4</sup>

## Ukrštanje poglavlja 11 sa drugim pregovaračkim poglavljima

Prioritet Izveštaja je da identifikuje pravne tekovine EU iz drugih poglavlja koje mogu neposredno uticati na napredovanje u pregovorima u poglavlju 11. Takođe, identifikovaćemo one obaveze iz članstva koje treba posmatrati holistički iz perspektive više poglavlja. Tu mi-

<sup>3</sup> Ovde mislimo na ukupno učešće II stuba u ukupnom budžetu ZPP. Učešće II stuba u ukupnom budžetu se povećava u odnosu na I stub koji je i dalje dominantan. Države članice, ipak imaju ograničenu mogućnost prebacivanja sredstava iz prvog u drugi stub i obrnuto.

<sup>4</sup> Član 11 Ugovora o funkcionisanju EU: „Zahtevi zaštite životne sredine moraju biti sastavni deo utvrđivanja i sprovođenja politika Unije i njenih aktivnosti, naročito imajući u vidu promociju održivog razvoja.“

slimo na tekovine koje zahtevaju koordinaciju više Pregovaračkih grupa i nacionalnih politika, iako ne moraju, neophodno, uticati na formalno napredovanje u pregovorima (ispunjavanje merila, otvaranje, i zatvaranje).

ZPP ima značajna preklapanja sa politikom životne sredine, borbom protiv klimatskih promena i zaštitom bezbednosti hrane, zdravlja biljaka i životinja i dobrobiti životinja. Stoga, poglavlje 11 ima najviše tački preseka sa poglavljem 27 (Životna sredina i klimatske promene) i poglavljem 12 (Bezbednost hrane, fitosanitarna i veterinarska politika). Ta preklapanja su dvojaka. S jedne strane, obavezni zahtevi kvaliteta životne sredine (poglavlje 27), zaštite biljaka i dobrobiti životinja (poglavlje 12) su neposredno integrisani u sprovođenje mera direktne podrške ZPP (npr. *cross-compliance*). S druge strane, određene mere ZPP neposredno doprinose ostvarivanju ciljeva politike životne sredine koje su zacrtane u članu 191 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (npr. „*greening*“ i mere ruralnog razvoja).

ZPP ujedno funkcioniše kao regulisano jedinstveno tržište, zaštićeno carinskim sistemom, i sa jednakim uslovima takmičenja za sve evropske poljoprivrede u kojem je sistem nacionalnih intervencija u načelu zamenjen evropskim sistemom podsticaja. Stoga, pregovaračko poglavlje 11 obuhvata i pitanja kontrole državne pomoći u sektoru poljoprivrede, oblasti prava EU koja je predmet pregovora u poglavlju 8 (Konkurencija i državna pomoć).

Postoje i druge politike EU koje mogu uticati na politiku poljoprivrede i njen razvoj u širem

smislu. Mere za povećanje učešća energije iz obnovljivih izvora (biomasa, sunčeva svetlost, vetar, geotermalni izvori...) i propisi o borbi protiv klimatskih promena spadaju u takve instrumente. Povećanje učešća obnovljivih izvora energije u energetsom miksu je, istovremeno, prilično kontroverzna tema. Balans između sigurnosti snabdevanja hranom, upotrebe obradivih površina za kulture prilagođene proizvodnji biogoriva, koja pri tome ne ugrožavaju životnu sredinu, nije lako pronaći.<sup>5</sup> S druge strane, proizvodnja energije iz biomase ili drugih obnovljivih izvora može dati snažan podstrek razvoju ruralne ekonomije i zadržavanju stanovništva u takvim sredinama. ZPP ne predviđa mere direktne podrške za proizvodnju bioenergije iz biomase. Međutim, ta proizvodnja može dobiti podršku iz II stuba.

S druge strane, organska proizvodnja koja je sastavni deo poglavlja 11 može u širem smislu povoljno da utiče na ekološke procese, zdravlje ljudi i ekonomski razvoj lokalne zajednice i države u celini, ali nema neposredniji uticaj na napredak u pregovorima u drugim pregovaračkim poglavljima. Slično je i sa politikom kvaliteta.

U Izveštaju se fokusiramo na pravne tekovine poglavlja 11 čije sprovođenje je pod uticajem propisa iz drugih poglavlja, kao i na mere poljoprivrede i ruralnog razvoja koje mogu uticati na formulisanje politika u drugim pregovaračkim poglavljima.

<sup>5</sup> Dostupno na: <http://www.euractiv.com/sections/transport/parliament-rubber-stamps-eu-biofuels-reform-amid-final-controversy-314196>

## Prvi stub ZPP i poglavlja 12 i 27

Prepoznamo dva instituta Prvog stuba ZPP u koje su neposredno integrirani zahtevi ili ciljevi pravnih tekovina iz poglavlja 27 i poglavlja 12:

1. Mehanizam *višestruke usklađenosti* (*Cross-compliance*)<sup>6</sup>
2. Mere *zelenog plaćanja* (*Greening*)<sup>7</sup>

Zahtevi koji se odnose na upravljanje poljoprivrednim zemljištem predstavljaju mandatorne uslove koji obavezuju sve aktivne farmere kao korisnike Evropskog poljoprivrednog garancijskog fonda i Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj. U pogledu „zelenog plaćanja“ govorimo o podsticajima dostupnim svim farmerima koji se pridržavaju dodatnih praksi povoljnih za zaštitu prirode. Ozelenjavanje je mera ZPP koja dopunjava mere zaštite prirode i borbe protiv klimatskih promena iz poglavlja 27.

## Višestruka usklađenost (cross-compliance) i pravne tekovine iz poglavlja 27 i 12

Mere direktne podrške (*direct support*) ili direktnih plaćanja (*direct payment*) farmerima imaju za cilj da obezbede sloj fiksne finansijske podrške prihodima poljoprivrednog domaćinstva, kako bi ih učinio otpornijim na fluktuacije cena na unutrašnjem tržištu.<sup>8</sup> Reforma ZPP 2003 godine je uvela mehanizam „višestruke usklađenosti“ (*cross-compliance*) u Prvi stub ZPP kao dodatni sloj ovih mera usmeren na usaglašavanje poljoprivrednih praksi sa merama zaštite životne sredine i propisima vezanim za bezbednost hrane, javno zdravlje i zaštitu zdravlja biljaka i životinja i dobrobit životinja (*Statutory Management Requirements*), kao i sa zahtevima održavanja kvaliteta poljoprivrednog zemljišta (*good agricultural and environmental conditions – GAEC*).<sup>9</sup> Kada govorimo o *statutarnim zahtevima upravljanja*, mehanizam zapravo uvezuje sistem direktnih plaćanja sa merama politika koje u pregovaračkoj strukturi pripadaju poglavljima 27 i 12. GAEC mere, pak, u načelu se odnose na poštovanje nacionalnih propisa u domenu zaštite poljoprivrednog zemljišta kao prirodnog dobra.

<sup>6</sup> Prevod preuzet iz „Izveštaja o skriningu Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj“ dostupan na sajtu Kancelarije za evropske integracije.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/implementation-notifications-slides\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/implementation-notifications-slides_en.pdf)

<sup>9</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance/index_en.htm)

Mehanizam višestruke usklađenosti, prema tome, uspostavlja vezu između isplate punog iznosa direktne podrške i poštovanja određenih zahteva koji se odnose na upotrebu poljoprivrednog zemljišta i proces poljoprivredne proizvodnje. Mehanizam ima dva cilja:

1. Doprinos održivom razvoju
2. Usaglašavanje ZPP sa očekivanjima šire zajednice.

Sistem je pretrpeo izmene u reformama iz 2013. Uspostavljena je jasnija veza mehanizma sa *savetodavnim sistemom za poljoprivredna gazdinstva (Farm Advisory System)*<sup>10</sup> i dodat je sistem „zelenog plaćanja“.

70% nacionalne finansijske koverta za direktna plaćanja odlazi na farmere koji se pridržavaju samo zahtevima iz mehanizma višestruke usklađenosti (*The Basic Payment*), a 30%, odnosno dodatna „zeleno plaćanja“ raspoređuje se na farmere koji se pridržavaju dodatnih propisanih mera zaštite životne sredine (*The Green payment*). Svi aktivni farmeri moraju poštovati mere višestruke usklađenosti, kao minimalne zahteve. Svi aktivni farmeri imaju pravo na zelena plaćanja.

Najvažnija posledica reforme iz 2013. godine je proširenje mehanizma višestruke usaglašenosti i na mere plaćanja iz II stuba. Nepoštovanje mera višestrukog usklađivanja može smanjiti i uskratiti iznos direktnih plaćanja za korisnika evropskih fondova,

<sup>10</sup> Prevod preuzet iz „Izveštaja o skriningu Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj“ dostupan na sajtu Kancelarije za evropske integracije.

uključujući tu i strukturne podsticaje iz II stuba (mere ruralnog razvoja) - *streamlining* mehanizma višestrukih plaćanja.<sup>11</sup>

## Koje pravne tekovine regulišu mehanizam višestrukog usklađivanja?

*Uredba Evropskog parlamenta i Saveta (EU) br. 1306/2013 o finansiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike* (u daljem tekstu: Uredba o ZPP) reguliše osnovna pravila koja se tiču obaveza država članica da štiti finansijske interese Unije. Ova uredba je pravni osnov za primenu mehanizma višestrukog usklađivanja i definiše njegov okvir i domet. U skladu sa tim Evropska komisija ima ovlašćenje da usvaja pravila za implementaciju Uredbe o ZPP. *Implementirajuća uredba Evropske komisije (EU) br. 809/2014 o uspostavljanju pravila za primenu Uredbe (EU) br. 1306/2013 u pogledu IACS, mera ruralnog razvoja i višestruke usklađenosti* (u daljem tekstu: Uredba o višestrukome usklađivanju), između ostalog, reguliše pitanja primene IACS sistema u pogledu mehanizma višestruke usklađenosti, uključujući mere

<sup>11</sup> Određene kategorije poljoprivrednika uključene u šemu za male farmere u skladu sa Uredbom (EU) br. 1307/2013 isključeni su iz sistema kontrole i kazni umanjenja ili uskraćivanja podrške zbog nepoštovanja mehanizma višestruke usklađenosti. Međutim, oni nisu isključeni od eventualnih kazni koje proističu od nepoštovanja propisa EU koji su deo mehanizma. Drugim rečima, neće im biti uskraćena finansijska podrška iz ZPP, ali mogu biti predmet sankcija koji su definisani u samim propisima EU koji regulišu zaštitu životne sredine, bezbednost hrane, zaštitu biljaka i životinja, itd.



provere i kažnjavanja, delimičnog ili potpunog povraćaja podsticaja, itd. *Uredba Saveta br. 73/2009 o direktnim plaćanjima* u Aneksima II i III definiše listu zahteva kojih se poljoprivrednici moraju pridržavati u upravljanju poljoprivrednim dobrima. Određeni aspekti su regulisani i Uredbom Saveta br. 1782/2003, Delegiranom uredbom Komisije 640/2014 i Uredbom Komisije 1122/2009.

## Koje propise iz poglavlja 12 i poglavlja 27 pokriva mehanizam višestrukog usklađivanja?

Mehanizam uključuje direktive i uredbе koje uređuju određene oblasti sektorskih politika koje obavezuju ne samo poljoprivrednike koji primaju sredstva iz ZPP već i druga lica i aktivnosti koje podležu njihovom režimu. Višestruko usklađivanje predstavlja finansijski stimulans farmerima da se pridržavaju zahteva koji su sadržani u sektorskim direktivama i uredbama koje su navedene u Aneksu II Uredbe 73/2009. U *Pregovaračkom okviru* ta pravila se nalaze u poglavljima 12 i 27. Ona čine prvi element višestruke usklađenosti, odnosno *statutarne zahteve upravljanja* (13 EU propisa iz ova dva poglavlja).

Kada govorimo o poglavlju 12, *statutarni zahtevi upravljanja* obuhvataju sledeće mere:

- **Tekovine u oblasti bezbednosti hrane, i zaštite životinja i biljaka:** Opšta regulativa

o bezbednosti hrane (*General Food Law*)<sup>12</sup>, Direktiva o zabrani hormona (*Hormones ban Directive*)<sup>13</sup>, Uredbe o identifikaciji i registraciji svinja, govoda, ovaca i koza (*Regulations on identification and registration of pigs, bovine, ovine and caprine animals*), Uredbe o sprečavanju, kontroli i iskorenjivanju bolesti kravljeg ludila (*Regulation on prevention, control and eradication of TSE*)<sup>14</sup>, Uredba o proizvodima za zaštitu bilja (*Regulation on plant protection products*)<sup>15</sup>;

- **Tekovine u oblasti dobrobiti životinja:** direktive o zaštiti teladi, svinja i životinja koje se čuvaju na farmama<sup>16</sup>;

<sup>12</sup> Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety.

<sup>13</sup> Council Directive 96/22/EC of 29 April 1996 concerning the prohibition on the use in stockfarming of certain substances having a hormonal or thyrostatic action and of  $\beta$ -agonists, and repealing Directives 81/602/EEC, 88/146/EEC and 88/299/EEC

<sup>14</sup> Regulation (EC) No 999/2001 of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 laying down rules for the prevention, control and eradication of certain transmissible spongiform encephalopathies

<sup>15</sup> Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market and repealing Council Directives 79/117/EEC and 91/414/EEC.

<sup>16</sup> Council Directive 91/629/EEC of 19 November 1991 laying down minimum standards for the protection of calves; Council Directive 91/630/EEC of 19 November 1991 laying down minimum standards for the protection of pigs; Council Directive 98/58/EC of 20 July 1998 concerning the protection of animals kept for farming purposes.

### Statutarni zahtevi upravljanja obuhvataju sledeće propise iz poglavlja 27:

- Nitratna direktiva<sup>17</sup>;
- Direktiva o zaštiti prirodnih staništa<sup>18</sup>; i
- Direktiva o zaštiti ptica.<sup>19 20</sup>

Sistem višestrukog usklađivanja obuhvata i mere dobre prakse, odnosno set standarda koji se odnose na *dobre poljoprivredne i ekološke uslove zemljišta* – GAIC (*good agricultural and environmental condition of land* – GAEC) koji ne upućuju neposredno na konkretne izvore prava EU, ali jesu dopunski instrument politike zaštite životne sredine, naročito u domenu zaštite kvaliteta vode i biodiverziteta. GAEC mere obuhvataju (Aneks III, Uredbe 73/2009):

- Prevenciju erozije zemljišta;
- Održavanje organskih materija i strukture zemljišta;
- Biodiverzitet i očuvanje minimalnog nivoa održavanja: očuvanje izgleda predela i zabrana seče drveća i grmlja u toku sezone parenja i gnežđenja ptica;

<sup>17</sup> Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources

<sup>18</sup> Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild flora and fauna

<sup>19</sup> Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds.

<sup>20</sup> Poslednje dve direktive u daljem tekstu pominjemo pod kolektivnim nazivom NATURA 2000 direktive.

- Zaštita i upravljanje vodama: uspostavljanje zona razdvajanja (*buffer strips*) u blizini vodotokova, dozvole za korišćenje vode za irigaciju i zaštita podzemnih voda od zagađenja.

- Ove mere ne potiču iz pravnih tekovina poglavlja 27, već predstavljaju neposredan doprinos ZPP politici zaštite životne sredine i očuvanju i unapređenju prirodnih resursa. Npr. sprovođenje mera zaštite zemljišta i skup mera zaštite podzemnih voda mogu doprineti ostvarivanju ciljeva iz Planova upravljanja slivovima reka (*River basin management plans*) u skladu sa *Okvirnom direktivom 2000/60/EZ o vodama* i dostizanju obavezujućih standarda kvaliteta površinskih i podzemnih voda sadržanih u Okvirnoj direktivi i *Direktivi 2006/118/EZ o podzemnim vodama*.

## Koje su posledice nepoštovanja zahteva iz mehanizma višestruke usklađenosti?

Kako bi primio podsticaj, farmer je u obavezi da poštuje set obaveznih pravila. Poljoprivrednik koji ne poštuje pomenute propise EU iz poglavlja 12 i poglavlja 27 može očekivati smanjenje podsticaja, a u slučaju ozbiljnijih kršenja finansijska podrška može biti uskraćena. Redukcije su srazmerne razmerama, trajanju, ozbiljnosti i učestalosti povrede. Sva direktna plaćanja, uključujući i nevezana (*decoupled*) i vezana (*coupled*), odnosno iz obavezujuće (*the compulsory schemes*) i dobrovoljne šeme

(*the voluntary schemes*) su pokrivena mehanizmom.<sup>21</sup> Pored I stuba sledeće mere mogu biti pogođene restrikcijama:

- Većina podsticaja iz II stuba kao što su plaćanja prema oblastima (*Area Based Payments*) koja uključuju agro-ekološke mere (*agri-environmental measures*), oblasti sa prirodnim ograničenjima (*Areas with natural constraints*), NATURA 2000 mere, mere aforestacije (*Afforestation measures*), ekološka plaćanja za šume (*Forest environmental payments*); i

- 2 podsticaja iz sektora vina: restrukturiranje i konverzija vinograda (*Restructuring and conversion of vineyards*) i zelena berba (*Green harvesting*).<sup>22</sup>

Nivo smanjenja finansijske podrške ili uskraćivanje zavisi od ozbiljnosti, obima, trajanja, učestalosti i namere. Države članice su u obavezi da sprovedu inspekcije nad najmanje 1% populacije farmera u skladu sa načelom procene rizika. Stoga farmeri koji obavljaju aktivnosti koje su intenzivnije imaju veće šanse da budu izloženi proverama.

Statutarni zahtevi upravljanja prema svojoj strukturi troškovno uglavnom pogađaju stočarski sektor, dok GAEC standardi prirodno više utiču na sektor ratarstva. Podizanje nivoa standarda u principu finansijski najteže pada intenzivnoj proizvodnji svinja

<sup>21</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes_en.pdf)

<sup>22</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes_en.pdf)

i pilića, naročito u vezi sa sprovođenjem Nitratne direktive i zahteva koji se odnose na dobrobit životinja i registracije, s tim što treba uzeti u obzir da većina intenzivnih proizvođača pilića nisu korisnici direktnih plaćanja.<sup>23</sup>

## Mere zelenog plaćanja (*Greening*) i poglavlje 27

Mere zelenog plaćanja su novost uvedena reformom ZPP iz 2013. godine. Mera je obavezna i namenjena svim farmerima.<sup>24</sup> Cilj uvođenja nove komponente je unapređenje ekoloških performansi ZPP. Mera je prepoznata kao finansijska „nagrada“ za poljoprivrednike koji usvajaju i održavaju prakse proizvodnje koje su održive, ali i manje isplative. Mera ima osnovu u ekonomskoj teoriji tržišnih promašaja (*market failure*), koja podrazumeva neophodnost tržišne intervencije samo u situacijama kada mehanizam slobodne ponude i tražnje ne izbacuje najbolje rezultate po društvo.<sup>25</sup> Naime, svi farmeri koji primenjuju proizvodne prakse povoljnije po prirodnu okolinu i koje manje utiču na

<sup>23</sup> R. Jougeneel and H. Brand, „Direct income support and cross-compliance“, in A. Oskam et al (ed.) EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas, Wageningen Academic Publishers, 2010, str. 202.

<sup>24</sup> Greening recognises that support for ‘adapting and maintaining farming systems and practices that are particularly favourable to environment and climate objectives’ is needed ‘because market prices do not reflect the provision of such public goods’ [COM(2011) 625 final].

<sup>25</sup> Klasična ekonomska teorija slobodnih tržišta podrazumeva da slobodna konkurencija u najvećem broju slučajeva proizvodi najveću ekonomsku efikasnost i najefikasniju alokaciju resursa.

klimatske promene dobijaju dodatni finansijski podsticaj iz budžeta ZPP kao naknadu za dodatne troškove proizvodnje, i izgublenu konkurentnost u odnosu na farmere koji ove mere ne primenjuju. 30% ukupnih sredstava u nacionalnoj koverti države članice u I stubu se raspoređuje u ove svrhe.

Prakse koje su obuhvaćene dodatnim finansijskim stimulansima su:

- Diversifikacija biljnih kultura (*crop diversification*);<sup>26</sup>
- Održavanje stalnih travnjaka/livada (*permanent grassland*);
- Posvećivanje 5% poljoprivrednog zemljišta „ekološki korisnim elementima“ (*ecological focus areas*).<sup>27</sup>

Farmeri koji primaju zelenu podršku pomažu očuvanju životne sredine i doprinose rešavanju probleme emisija gasova staklene bašte tako što:

- Čine zemljište i eko-sistem otpornijim uzgajanjem više vrsta kultura;
- Doprinosu kontroli ugljenika u zemljištu i očuvanju prirodnih staništa koja se vezuju za pašnjake;
- Štite vodu i prirodna staništa formiranjem zona koje su usmerene na ekološke ciljeve (*ecological focus areas*).

Pored toga, države članice mogu prihvatiti određene prakse kao ekvivalentne ili alter-

<sup>26</sup> Najmanje dve biljne kulture moraju biti prisutne na imanjima od preko 10ha; najmanje 3 kulture na imanjima od preko 30ha; glavna kultura može pri tome pokriti najviše 75% imanja, a dve glavne kulture najviše 95% ukupne površine.

<sup>27</sup> Obaveza se primenjuje samo na imanjima od preko 15ha.

nativne pomenutim (*Greening equivalency*). Ekvivalentne prakse moraju biti zasnovane na agro-ekološkim šemama u skladu sa programima ruralnog razvoja ili nacionalno/regionalno sertifikovanim šemama. Npr. države članice umesto diversifikacije kultura mogu primeniti sistem rotacija kultura.<sup>28</sup> Ipak, „zeleno plaćanje“ je mera I stuba. Stoga, države članice moraju obezbediti da ekvivalentne mere ne budu finansirane istovremeno i iz I stuba i iz evropskog fonda za ruralni razvoj.

Farmerima koji prekrše pravila ozelenjavanja mogu ostati bez ovog dela podsticaja iz I stuba proporcionalno veličini neusaglašenih hektara i uzimajući u obzir specifičnu prirodu zahteva koji je povređen. Od 2017. godine kazna smanjenja može biti praćena i administrativnim kaznama, gde se kao osnovica uzima iznos zelenog plaćanja koji je prijavljen od farmera (do 20%, a od 2018. godine do 25%).

Za razliku od mehanizma višestruke usklađenosti, „zelena plaćanja“ su vezana, u načelu, za samostalne kriterijume definisane propisima ZPP. Izuzetak su livade. U pogledu održavanja stalnih pašnjaka/livada postoji neposredna veza sa direktivama u oblasti zaštite prirode, odnosno sa standardima kvaliteta koji se primenjuju u zaštićenim prirodnim područjima iz poglavlja 27. Naime, države članice moraju odrediti stalne osetljive livade u NATURA 2000 zaštićenim područjima. Van zaštićenih prirodnih stani-

<sup>28</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/implementation-ms-notifications-slides\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/implementation-ms-notifications-slides_en.pdf)

šta u NATURA 2000 mreži države članice imaju diskreciju u utvrđivanju zona osetljivih livada/pašnjaka. Međutim, države članice moraju održavati odnos stalnih livada u odnosu na celokupne poljoprivredne površine. Ukoliko na godišnjem nivou površine pod stalnim livadama padnu za 5% u odnosu na referentnu godinu, države članice moraju primeniti dodatne mere, kao što su zabrana konverzije u obradive površine ili povraćaj konvertovanog poljoprivrednog zemljišta u livade.

Prema podacima koje je Srbija saopštila u okviru analitičkog pregleda zakonodavstva (*screening*) površina korišćenog poljoprivrednog zemljišta (KPZ) u Srbiji iznosi 3.437.423 hektara (ha), što čini 44% ukupne teritorije. Zemljište se najviše koristi kao obradivo zemljište (73%), iza čega slede „stalni travnjaci“ (21%) i višegodišnji zasadi (6%).<sup>29</sup> Podatke koje je Srbija saopštila potiču od Popisa poljoprivrede iz 2012. i verovatno će služiti kao referentna tačka u pregovorima. Prema Uredbi (EU) br. 1307/2013, države članice moraju notifikovati Komisiji izbor mera u oblasti „zelenih plaćanja“ (nacionalni/regionalni *flat-rate* po hektaru, ili u procentu u odnosu na bazna plaćanja), mere ekvivalencije, određivanje dodatnih osetljivih zona gde stalne livade ne mogu biti konvertovane i obrađivane. Prema analogiji, Srbija će verovatno morati u nekoj fazi pristupnih pregovora, ili u okviru neke od verzija pregovaračke pozicije, da odredi svoj metod primene „zelenih plaćanja“. Pri

<sup>29</sup> Izveštaj o skriningu Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, str. 1.

tome, obaveza utvrđivanja stalnih livada u NATURA 2000 oblastima zahteva saradnju sa Pregovaračkom grupom 27, u kojoj će biti definisana pozicija Srbije u vezi sa preuzimanjem NATURA 2000 direktiva.

## Važnost uvođenja Savetodavnog sistema za poljoprivredna imanja (*Farm Advisory System*)

Uvođenje mehanizma višestrukog usaglašavanja u ZPP bio je praćen obavezom uspostavljanja Savetodavnog sistema za poljoprivredna imanja – SSPI (*Farm Advisory System* – FAS) iz Uredbe (EZ) br. 73/2009. Savetodavni sistem treba da pomogne farmerima da bolje razumeju i usaglaise svoju praksu sa zahtevima iz EU propisa i GAEC standardima. Sa reformom ZPP iz 2013, njihova uloga se proširila i na zelena plaćanja.

Razvoj ovog sistema može biti podržan i iz II stuba. Države članice imaju slobodu u kreiranju unutrašnjeg sistema uključivanjem javnih i/ili privatnih aktera u izgradnju sistema.

Srbija nema sistem podsticaja usaglašen sa I stubom, povezan sa obavezujućim zahtevima zaštite životne sredine, bezbednosti hrane, zaštitom zdravlja biljaka i životinja, i politikom dobrobiti životinja. Takođe, Srbija tek treba postepeno da uvodi prakse ozelenjavanja koje bi bile element nacionalne politike direktne podrške. Međutim, u Srbiji postoje savetodavne službe, koje bi se mogle

razviti tako da se uspostavi SSPI.<sup>30</sup> IPARD bi takođe mogao biti iskorišćen kao pomoć u postepenoj izgradnji sistema savetodavnih službi koje bi preuzele ulogu SSPI unutar EU.

Konačno, prvi element mehanizma višestruke usaglašenosti počiva na konkretnim EU propisima koji su deo poglavlja 12 i 27. Stoga se izgradnja SSPI ne može odvajati od pitanja preuzimanja propisa EU koji čine *statutarne zahteve upravljanja*.

## Dobrovoljna šema za male farmere (*Small Farmer's scheme*)

Mehanizam višestruke usaglašenosti uz sistem osnovnih plaćanja (*Basic Payment Schemes*) i sistem zelenih plaćanja (*Green Payment scheme*) spada u takozvane obavezne šeme direktnih plaćanja (*cumpolsury schemes*). Države članice mogu uvoditi i takozvane dobrovoljne šeme (*voluntary schemes*) namenjene npr. određenim područjima sa prirodnim hendikepom, vezane šeme i sl. Jedna od dobrovoljnih šema je i ona namenjena malim farmerima (*Small Farmer's scheme*). U slučaju da se opredele za ovu opciju, farmeri iz ove šeme su izuzeti od obaveza „ozelenjavanja“ i od kontrola i sankcija po osnovu mehanizma višestruke usaglašenosti. Međutim, iznosi koje primaju ovakvi farmeri ne mogu preći 1.250 evra.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Op. cit., str. 5.

<sup>31</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/implementation-ms-notifications-slides\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/implementation-ms-notifications-slides_en.pdf)

U Srbiji je Popisom poljoprivrede evidentirano 631.500 poljoprivrednih gazdinstava sa prosečnom veličinom od 5,4 ha. Od toga 99,5% čine porodična poljoprivredna gazdinstva. 43% korišćenog poljoprivrednog zemljišta otpada na domaćinstva veličine do 10ha (oko 589.000 gazdinstava).<sup>32</sup> Treba očekivati da će se sa približavanjem članstva struktura menjati i prosečna veličina poljoprivrednih domaćinstava povećavati. Međutim, ova šema može biti interesantna opcija za Srbiju.

<sup>32</sup> Izveštaja o skriningu Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, str. 2.

## Mere ruralnog razvoja (II stub) i druga pregovaračka poglavlja

### Poglavljia 12 i 27 u II stubu

Već smo rekli da u skladu sa „*streamlining*“ pristupom mere višestruke usaglašenosti pogađaju i određene mere ruralnog razvoja. Dakle, većina podsticaja iz II stuba kao što su plaćanja prema oblastima (*Area Based Payments*) koja uključuju agro-ekološke mere (*agri-environmental measures*), oblasti sa prirodnim ograničenjima (*Areas with natural constrains*), NATURA 2000 mere, mere aforestacije (*Afforestation measures*), ekološka plaćanja za šume (*Forest environmental payments*), mogu biti predmet smanjenja ili uskraćivanja u slučaju povrede elemenata mehanizma unakrsne usaglašenosti. Otuda, u ovom delu identifikujemo vezu II stuba i poglavlja 12 i 27, prema analogiji sa I stubom.

S druge strane, mere ruralnog razvoja mogu biti instrument politike zaštite životne sredine i borbe protiv klimatskih promena. U odnosu na mere „zelenog plaćanja“ za obavezne mere ozelenjavanja (diversifikacija kultura, održavanje stalnih livada, ekološke fokus zone i mere ekvivalencije) merama ruralnog razvoja se finansiraju preostale mere. Države članice se staraju da ne dođe do preklapanja.

Iz II stuba se mogu finansirati različite agro-ekološko-klimatske mere, organska poljoprivreda, ali i plaćanja poljoprivrednicima radi sprovođenja NATURA 2000 direktiva i Okvirne direktive o vodama, koje pripadaju poglavlju 27.

### Poglavljie 15 – Energetika i mere ruralnog razvoja

Ciljevi energetske politike EU je poboljšanje konkurentnosti i obezbeđenje sigurnosti snabdevanja, sa istovremenom zaštitom životne sredine i borbom protiv klimatskih promena. Pravne tekovine EU u poglavlju 15 obuhvataju promovisanje obnovljivih izvora energije. EU nastoji da obezbedi pristupačnu energiju koja ne ugrožava klimu (*climate-friendly energy*). Stav je EU da proizvodnja energije iz obnovljivih izvora može biti generator poslova u ruralnim krajevima. *Direktiva 2009/28/EZ o obnovljivim izvorima energije definiše obavezujuće ciljeve za svaku državu članicu u pogledu učešća energije proizvedene iz obnovljivih izvora u ukupnoj potrošnji energije do 2020. godine.* Cilj Unije je da do 2020. godine učešće obnovljivih izvora u proizvodnji energije cele Unije bude preko 20%. Ciljevi iza 2020. godine su ambiciozniji.

Dve trećine obnovljive energije Unije otpada na bio-energiju.<sup>33</sup> Najviše bio-energije potiče iz poljoprivrednih proizvoda i proizvoda šumarstva.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:RENEWABLES-PRIMARY-PRODUCTION-2013.png>

<sup>34</sup> Ibid.

Proizvodnja energije iz biomase nije podržana iz I stuba ZPP. Međutim, proizvodnja i upotreba energije iz obnovljivih izvora podržana je Politikom ruralnog razvoja za period 2014–2020. godina (*Rural Development Policy*).<sup>35</sup> Države članice mogu integrisati specifične mere finansijske podrške u nacionalne ili regionalne Programe ruralnog razvoja (*Rural Development Programmes*) za podsticanje proizvodnje i potrošnje energije iz obnovljivih izvora, kao i mere energetske efikasnosti.

Iz II stuba se mogu podržati *Investicije u fizička dobra (Physical Assets)*, radi poboljšanja ekonomskih i ekoloških performansi kako poljoprivrednih imanja, tako i preduzeća koja posluju u ruralnom sredinama. Takođe, *Razvoj farmi i biznisa (Farm and Business Development)* je mera podrške započinjanja nepoljoprivrednih delatnosti koje mogu doprineti konkurentnosti ruralnih sredina. Iz obe mere se mogu podržavati investicije usmerene na proizvodnju i potrošnju energije proizvedene iz biomase, sunčeve svetlosti, geotermalnih izvora, hidrauličke ili energije iz vetra.

Takođe, kroz mere razvoja *Osnovnih usluga, obnovu sela i ruralnih oblasti (Basic services and village renewal in rural areas)* mogu se podržati projekti izgradnje obnovljive energetske infrastrukture bez ograničenja u veličini; izgradnja distributivnih mreža za grejanje i/ili električnu energiju ili gas iz biomase ili drugih obnovljivih izvora; konstrukciju

<sup>35</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_en.htm)

dodatnih kapaciteta za proizvodnju i upotrebu energije iz obnovljivih izvora u ruralnim opštinama, kao što je komunalna mreža za grejanje koja koristi toplotu koja je nusproizvod bioenergetskih postrojenja.

Politika ruralnog razvoja ovakvim merama doprinosi i sprovođenju klimatskog paketa propisa EU koji su sastavni deo poglavlja 27.

## Kontrola državne pomoći – poglavlje 8 i poglavlje 11

Kontrola državne pomoći je isključiva nadležnost EU i Evropska komisija je jedina nadležna da naredi povraćaj nezakonitih podsticaja od favorizovanog učesnika na tržištu. *Ugovor o funkcionisanju EU nije izuzeo mere nacionalne podrške poljoprivrednom sektoru iz opšteg režima kontrole državne pomoći u članu 107.*<sup>36</sup> Prema tome, iako su mere direktne podrške i ruralnog razvoja izuzete iz režima kontrole, sredstva dodeljena iz nacionalnih izvora jesu predmet kontrole. Npr. prodaja i zakup poljoprivrednog zemljišta, podrška investicijama agroindustrije iz državnih resursa i sl. i dalje mogu biti kontrolisane članom 107 Ugovora o funkcionisanju EU.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/gl-chapters-1-and-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/gl-chapters-1-and-2_en.pdf)

<sup>37</sup> Ovim iskazom se ne preudicira da je: 1. prodaja ili davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u javnoj svojini ili podrška investicijama državna pomoć u smislu člana 107(1) Ugovora o funkcionisanju EU (to zavisi, između ostalog, od toga da li su uslovi prodaje i zakupa tržišni); i 2. da je državna pomoć (ne) kompatibilna sa tržištem (tj. da ne može biti izuzeta prema definisanim uslovima u članu 107(3) Ugovora o funkcionisanju EU).



Državnu pomoć u Srbiji uređuje Zakon o kontroli državne pomoći („*Službeni glasnik RS*”, br. 51/09). Član 1 stav 2 Zakona isključuje nadležnost *Komisije za kontrolu državne pomoći* u domenu podsticaja koji se daju za proizvode poljoprivrede i ribarstva. Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) u članu 73 i stavu 9 je nešto određeniji. On isključuje državnu pomoć dodeljenu za proizvodnju poljoprivrednih proizvoda i proizvođača ribarstva koji su predmet režima Naslova IV (Sloboda kretanja robe) Poglavlje 2 (Poljoprivreda i ribarstvo). Odredba člana 73(9) SSP je dvostrana. Naime, odredba stava 9 iz režima zabrane iz člana 73(1) SSP isključuje kako domaće podsticaje u sektoru poljoprivrede tako i celokupnu ZPP.

*Skining izveštaj* zaključuje da ne postoji organ nadležan za državnu pomoć u poljoprivredi. „Pojedine postojeće mere podrške mogle bi se smatrati državnom pomoći prema zakonodavstvu EU.”<sup>38</sup> Srbija je navela da će pravila o državnoj pomoći u zemlji morati da se razmotre u okviru pristupnih pregovora i da će se ona postepeno usklađivati sa zakonodavstvom EU. Pojedine mere podrške će se transformisati u direktna plaćanja, a pojedine u mere ruralnog razvoja.<sup>39</sup>

Prema tome, može se očekivati postepena promena u strukturi i ciljevima direktne podrške (podrška prihodima umesto proizvodnji), progresivno uvođenje elemenata uslovljavanja isplate poštovanjem određene prakse usaglašene sa pravlima EU iz

<sup>38</sup> Izveštaj o skriningu Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, str. 5.

<sup>39</sup> Ibid.

poglavlja 12 i 27, u uporedne promene u procedurama isplate i kontroli ispunjenosti uslova od strane korisnika (uvođenje IACS). Ove promene su neophodne kako bi se administracija i sektor poljoprivrede osposobio da koristi sredstva iz evropskih agrarnih fondova I i II stuba (ukoliko takva arhitektura bude zadržana u EU do članstva).<sup>40</sup> Drugim rečima, to znači da će nacionalne mere koje su sada pobrojane u *Zakonu o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju* („*Službeni glasnik RS*”, br. 10/13) prestati da postoje (jer će biti prenete na EU nivo). Ipak, deo neusaglašenih šema može biti zadržan u prelaznom periodu u formi liste „postojećih šema državne pomoći“ za koje će važiti tzv. *sunset* klauzula Sporazuma o pristupanju EU (prelazni period za postepeni *phase-out*). Ostale šeme pomoći, ukoliko ne budu *ušle*

<sup>40</sup> Postoje mišljenja da će zapravo sistem direktne podrške evoluirati u sistem pomoći farmerima da poštuju ili unapređuju standarde kvaliteta životne sredine, javnog zdravlja, dobrobiti životinja itd. Drugim rečima, da ozelenjavanje i unakrsno usaglašavanje postanu isključivi cilj finansijskih davanja a ne podrška prihodima farmerima (Videti npr. Jougeneel and H. Brand, „Direct income support and cross-compliance“, u: A. Oskam i ostali (ed.) EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas, Wageningen Academic Publishers, 2010; A. Swinbank i R. Tranter, „The bond scheme“, u: A. Oskam i ostali, (ed.) EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas, Wageningen Academic Publishers, 2010; D. Diakossavas, „Green Services“, u: A. Oskam i ostali, (ed.) EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas, Wageningen Academic Publishers, 2010. Na ovakav stav ukazuje i stav EU da poljoprivreda predstavlja „javno dobro“ (Public good) te da je ZPP zapravo politika upravljanja prirodnim resursom. Poljoprivredni fondovi su u finansijskoj perspektivi 2007–2013. pripadali delu koji u svom naslovu govore o „očuvanju i upravljanju prirodnim resursima“.

na listu usaglašenu sa Evropskom komisijom ili ne budu kompatibilne sa članom 107 Ugovora o funkcionisanju EU, moraće biti obustavljene najkasnije do stupanja na snagu Sporazuma o pristupanju.<sup>41</sup>

U Srbiji ne postoji institucija koja vodi evidenciju o svim oblicima pomoći, a naročito individualnih pomoći koje se dodeljuju agrosektoru, naročito one koja nije u nadležnosti resornog ministarstva (tj. koje nisu deo određene šeme agrarnih propisa i ne isplaćuju se iz agrarnog budžeta). **Nakon stupanja u članstvo svaka pomoć koja je dodeljena pre članstva i još uvek se primenjuje nakon članstva može biti predmet naredbe o povraćaju od korisnika ukoliko nije kompatibilna sa unutrašnjim tržištem EU.** Neke od tih mera bi mogle biti kandidovane za *sunset* listu (samo ako bi neko znao da one postoje). Da bi neka mera ušla na listu, ona mora biti saopštena Evropskoj komisiji, u suprotnom neće biti zaštićena. S obzirom da Srbija nastoji da privuče velike investicije u domenu agro-sektora pružanjem različitih pogodnosti koje mogu biti višegodišnjeg karaktera, nepostojanje evidencija o ovim formama pomoći (po inerciji člana 1 stav 2 Zakona o kontroli državne pomoći i člana 73 stav 9 SSP) može biti opasna. Ministarstvo poljoprivrede će najverovatnije voditi računa o sudbini šema koje su definisane zakonima koje primenjuje. Međutim, drugi oblici pomoći koje agrosektoru dodeljuju druga ministarstva, autonomna pokrajina ili lokalna samouprava, koja su izuzeta iz režima Za-

<sup>41</sup> Zapažanja su izneta na osnovu iskustava prethodnog proširenja. Videti npr. Aneks IV(3)(b) Sporazuma o pristupanju Hrvatske Uniji.

kona o kontroli državne pomoći i SPP, a koji po pravu EU potpadaju pod režim kontrole državne pomoći (iako ne i prema SSP) mogu se naći u zoni pravne nesigurnosti.

Pored toga, neko bi u srpskoj administraciji morao preuzeti odgovornost da nakon članstva savetuje agrarni sektor u pogledu postojanja državne pomoći i njene dozvoljenosti, uzimajući u obzir sektorske propise o kontroli državne pomoći Evropske unije. Određeni oblici individualne pomoći agrarnoj industriji će morati da se prilagode pravilima EU ukoliko ne budu mogle da uđu na *sunset* listu Sporazuma o pristupanju ili će morati da se obustave. U suprotnom, rizikuju se zahtevi za povraćaj pomoći od korisnika.

S tim u vezi, pogrešno je shvatanje, koje je prisutno, da izuzimanje pomoći agro-sektora iz režima SSP, podrazumeva da Srbija treba da se bavi pravnim tekovinama državne pomoći u agraru tek nakon članstva.

S obzirom da Skringing izveštaj za poglavlje 8 nije dostupan javnosti, nije sasvim jasno da li će ovo pitanje biti predmet pregovora u poglavlju 11 i/ili u poglavlju 8.

## Zaključak

13 propisa EU iz poglavlja 12 i 27 neraskidivo su povezana sa implementacijom mera iz I i II stuba Zajedničke poljoprivredne politike. *Obavezujući statutarni zahtevi*, kao prvi element mehanizma *višestruke usklađenosti (cross-compliance)*, nalažu poštovanje od strane korisnika šema direktnih podsticaja (i korisnika određenih šema ruralnog razvo-

ja i podsticaja u vinskom sektoru) određenih propisa EU koji regulišu zaštitu prirode i voda, bezbednosti hrane, zaštite zdravlja životinja i biljaka i dobrobit životinja.

Reforma ZPP 2013 godine je uvela posebnu šemu „zelenih plaćanja“ (*greening*) kao dodatni finansijski stimulans za proaktivne mere zaštite prirode i borbe protiv klimatskih promena. Ova mera važi za sve korisnike agrarnog fonda EU. Države članice su u obavezi da odrede zone stalnih livada u okviru zaštićenih staništa u skladu sa NATURA 2000 direktivama.

Uspostavljanje **Savetodavnog sistema za poljoprivredna imanja** (*Farm Advisory System*) je obaveza svake države članice. Sistem treba da pomogne poljoprivrednicima u sprovođenju EU propisa koji su deo mehanizma višestruke usklađenosti i šeme zelenih plaćanja. IPARD može biti iskorišćen za izgradnju sistema. Države u uspostavljanje sistema mogu uključiti i privatni sektor.

Mere iz II stuba ZPP mogu biti korišćene kao dopunski instrument za ostvarivanje ciljeva iz Direktive 2009/28/EZ o obnovljivim izvorima energije (poglavljje 15) i doprineti sprovođenju klimatskog paketa mera EU (poglavljje 27).

Pravila o kontroli državne pomoći (poglavljje 8) primenjuju se i na nacionalne mere podrške agrarnom sektoru.

Neophodna je koordinacija Pregovaračke grupe 11 i Pregovaračke grupe 12 u pogledu usaglašavanja tempa preuzimanja i sprovo-

đenja propisa iz poglavlja 12. Ova veza će biti neophodna za potrebe progresivnog uvođenja nevezanih šema podsticaja (*decoupled*) i usaglašanih vezanih podsticaja (*coupled*) sa sličnim šemama EU, uspostavljanje IACS-a i Savetodavnog sistema i njihovog povezivanja sa pomenutim propisima iz domena bezbednosti hrane, fitosanitarne i veterinarske politike i dobrobiti životinja.

Neophodna je koordinacija Pregovaračke grupe 11 i Pregovaračke grupe 27 u pogledu definisanja koraka za progresivno uspostavljanje veze između procesa usklađivanja sa ZPP i usklađivanja i sprovođenja EU propisa u oblasti zaštite prirode i voda. Poseban izazov će biti upoznavanje i prilagođavanje poljoprivrednika sa merama i praksama koje su usaglašene sa propisima EU iz poglavlja 27. Nepripremljenost na mehanizam višestruke usaglašenosti, naročito na zahteve **Nitratne direktive, standardi zaštite dobrobiti životinja**, može naročito da pogodi intenzivnu stočarsku poljoprivrednu proizvodnju. S druge strane, Srbija ima velik broj malih imanja. ZPP daje mogućnost državama članicama da koristi dobrovoljnu šemu podsticaja namenjenu malim farmerima po olakšanim procedurama koje izuzimaju primenu kontrole poštovanja mehanizma višestruke usaglašenosti.

Biće neophodna koordinacija Pregovaračke grupe 11 i Pregovaračke grupe 8 u pogledu definisanja načina preuzimanja pravnih tekovina kontrole državne pomoći u sektoru poljoprivrede i definisanja pregovaračke pozicije u pogledu šema podsticaja i individualnih pomoći koje se dodeljuju agro-in-

dustrijskom sektoru. Ne postoji evidencija podsticaja koji se dodeljuju agrarnom sektoru. Ta činjenica može biti opasna kada su u pitanju podsticaji dodeljeni investitorima individualno u agrarnom sektoru van klasičnih mera agrarne politike (npr. ustupanje ili davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini bez naknade ili ispod tržišne cene). Član 73(9) SSP izuzima pomoć namenjen proizvodnji poljoprivrednih proizvoda iz režima kontrole državne pomoći, ali ine sprečava primenu nacionalnog režima kontrole državne pomoći. Priroda ove odredbe je dvostrana i isključuje iz režima SSP kako mere agrarne politike Srbije, tako i finansijske mere ZPP. Međutim, izvesno je da će Srbija morati da definiše listu postojećih šema državne pomoći i individualne pomoći za koje će želeći primenu prelaznog režima (sunset clause). S obzirom da će jedan od uslova da državna pomoć poljoprivredi koja je dodeljena pre a primenjuje se posle pristupanja EU bude izuzeta nakon stupanja u članstvo iz opšteg režima povraćaja nelegalne pomoći iz člana 107. TFEU biti da bude saopštena Evropskoj komisiji u okviru pristupnih pregovora biće neophodno voditi evidenciju o takvim merama bez obzira što se Zakon o kontroli državne pomoći ne primenjuje na ovaj sektor. Nepostojanje evidencije o različitim formama dodeljene pomoći sektoru poljoprivrede (naročito šema van uobičajenih za agrarnu politiku) će otežati adekvatnu pripremu i argumentovanje liste pomoći u pregovorima u Poglavljima 8 i 11.

Srbija nema Savetodavni sistem za poljoprivredna imanja, a uvođenje IACS je na početku. Za iskorišćavanje novca iz EU agrarnih

fondova je potrebna robusna administracija. Takođe, prilagođavanje ZPP podrazumeva uvođenje novih kadrova i edukaciju poljoprivrednog sektora. Generalno, Srbija bi trebalo da ima senzitivniji pristup agrarnom sektoru kada je u pitanju smanjenje zaposlenih u administraciji. Investiranje u kadrove može da se isplati i na kraći i srednji rok, jer omogućava iskorišćavanje IPARD-a. Dugoročno gledano, neulaganje u kadrove može ugroziti proces strukturne pripreme poljoprivrednog sektora za ZPP i konkurenciju na unutrašnjem tržištu. Poslednju primedbu treba shvatiti kao ukrštanje poglavlja 11 sa ekonomskim kriterijumom članstva.

## Poglavlja 27 – Životna sredina i Klimatske promene

Metodološki pristup: Izveštaj će ukazati na aspekte tekovina poglavlja 27 koji su povezani sa sprovođenjem tekovina iz drugih pregovaračkih poglavlja i mogu neposredno uticati na formalno napredovanje u pregovorima (ispunjavanje merila, otvaranje, i zatvaranje) ili ih dopunjuju a ne moraju direktno uticati na napredak. Takođe, biće ukazano na politike drugih poglavlja koja su povezana se politikama iz poglavlja 27.

### Sadržaj poglavlja 27

Pravo EU u poglavlju 27 pokriva pitanja klimatskih promena, kvaliteta voda i vazduha, upravljanja otpadom, zaštite prirode, industrijskog zagađenja, hemikalija, buke i civilne zaštite. Takođe, određeni propisi regulišu tzv. horizontalna pitanja, koja se podjednako tiču svih sektora politike zaštite životne sredine. U pitanju su uglavnom propisi proceduralnog karaktera koji regulišu način donošenja odluka o planovima i projektima koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu, način ostvarivanja prava javnosti da pristupi informacijama o životnoj sredini, učestvuje u postupku donošenja pomenutih odluka, pravo pristupa sudskoj zaštiti i pitanje distribucije finansijske odgovornosti za otklanjanje posledica štete nanete prirodnim resursima. Politika EU u ovoj oblasti se zasniva na načelu prevencije i predostrožnosti, principu „zagađivač plaća“, podeljenoj odgovornosti i načelu da se šteta otklanja na njenom izvo-

ru.<sup>42</sup> Ipak, ključno polazište politike je načelo integracije koje zahteva uključivanje ciljeva zaštite životne sredine i borbe protiv klimatskih promena u definisanje i sprovođenje svih sektorskih politika Unije.<sup>43</sup>

### Ukrštanje poglavlja 27 sa drugim pregovaračkim poglavljima

Teško je pronaći oblast na koju ne utiču pravne tekovine poglavlja 27. Ciljevi borbe protiv klimatskih promena, naročito, sastavni su deo gotovo svake sektorske razvojne strategije Unije (industrijska politika, politika transporta, poljoprivreda, Trans-evropske mreže, Kohezioni politika sloboda kretanja robe, itd.). Uostalom, standardi kvaliteta životne sredine, ekološki standardi upravljanja industrijskim procesima, i standardi vezani za same proizvode usko su vezani za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta Unije i politike konkurentnosti evropskih industrija. Aspekt životne sredine je uobičajeni „dekor“ propisa EU bez obzira na oblast regulisanja. Npr. direktive o javnim nabavkama integrišu kriterijum zaštite životne sredine u postupak izbora ponude.<sup>44</sup> Poreska politika je jedan od instrumenata usmeravanja

<sup>42</sup> Videti član 191 Ugovora o funkcionisanju EU.

<sup>43</sup> Videti član 11 Ugovora o funkcionisanju EU.

<sup>44</sup> Npr. Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama u recitalu 40 kaže: „Kontrola poštovanja obavezujućih normi u oblasti životne sredine [...] moraju biti sprovedene u relevantnoj fazi postupka javne nabavke, kada se primenjuju opšta načela prilikom izbora ponuđača i dodele ugovora, kada se primenjuju kriterijumi isključenja i kada se primenjuju odredbe o preterano niskim ponudama“.

postupaka operatera i građana ka ekološki, klimatski i energetski poželjnim praksama, itd. Procena uticaja projekata na životnu sredinu sastavni je deo procedure izdavanja građevinskih dozvola. Prostorni planovi se usvajaju u okviru postupka strateške procene uticaja. Štaviše, prostorno planiranje i unapređenje, izgradnja i upravljanje komunalnom infrastrukturom su *par excellence* instrumenti politike zaštite životne sredine.

S druge strane, određena materija koja pripada zaštiti životne sredine spada u domen drugih pregovaračkih poglavlja. Npr. pitanje ispuštanja genetički modifikovanih organizama u prirodnu sredinu pripadaju poglavlju 12, a oblast nuklearne sigurnosti poglavlju 15.

Prema tome, sa stanovišta cilja Izveštaja, lakše je identifikovati razvojne politike na koje propisi iz poglavlja 27 mogu imati uticaj (i obrnuto), nego identifikovati pregovaračka poglavlja čiji napredak neposredno zavisi od preuzimanja, sprovođenja i primene tekovina iz oblasti klimatskih promena i životne sredine, jer su ciljevi održivog razvoja neposredno integrisani u njih. Stoga ćemo povezanost poglavlja 27 i ostalih poglavlja podeliti u dve grupe:

1. Poglavlja na čiji napredak u pregovorima preuzimanje, sprovođenje i primena pravnih tekovina iz poglavlja 27 mogu neposredno uticati;
2. Poglavlja i privredni sektori u okviru kojih određene razvojne aktivnosti moraju biti koordinirane sa sprovođenjem i primenom tekovina iz poglavlja 27;

Poglavlja na čiji napredak u pregovorima preuzimanje, sprovođenje i primena pravnih tekovina iz poglavlja 27 mogu neposredno uticati.

## Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj

U Izveštaju za poglavlje 11 identifikovali smo tri propisa poglavlja 27 koji su neposredno povezani sa implementacijom određenih elemenata Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP). Takođe, opisali smo mere ZPP koje mogu uticati na sprovođenje tekovina iz poglavlja 27.

Mere poglavlja 27 čije prenošenje, sprovođenje i primena neposredno utiču na pravilno sprovođenje ZPP su:

1. Nitratna direktiva (91/676/EEZ)<sup>45</sup>
2. Direktiva o zaštiti prirodnih staništa (92/43/EEZ)<sup>46</sup>
3. Direktiva o zaštiti ptica (2009/147/EC)<sup>47</sup>.

Pomenute direktive utvrđuju **obaveze** za određen krug lica (uključujući i poljopri-

<sup>45</sup> Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources as amended by Regulations 1882/2003/EC and 1137/2008/EC.

<sup>46</sup> Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.

<sup>47</sup> Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds.

vrednike), dok ZPP ustanovljava **pravo** na podsticaje aktivnih farmera koje je uslovljeno sa poštovanjem tih obaveza. Određene kategorije poljoprivrednih proizvođača (npr. farme pilića ili klanice) i obveznika pomenutih direktiva ne moraju istovremeno biti i ovlašćeni korisnici sredstava iz I i/ili II stuba ZPP u smislu prava EU. Međutim, farmeri koji to jesu kršenjem obaveza iz pomenutih direktiva mogu trpeti sankcije po osnovu tih direktiva, mogu izgubiti delimično ili potpuno pravo na finansijsku podršku.

U Izveštaju za poglavlje 11 smo detaljnije objasnili kako funkcioniše mehanizam „višestruke usklađenosti“ u okviru sistema I i II stuba ZPP, odnosno direktnih plaćanja za farmere i određenih šema plaćanja u okviru politike ruralnog razvoja. Poštovanje tzv. statutarnih zahteva iz mehanizma višestruke usklađenosti u koji su uključene pomenute direktive predstavljaju uslov za osvarivanje prava na isplatu punog iznosa direktne podrške i određenih plaćanja iz II stuba. Plaćanja koja su uslovljena pravilom višestruke usklađenosti su:

- Sva direktna nevezana i vezana plaćanja iz I stuba ZPP, uključujući i obavezujuće i dobrovoljne šeme;

- Većina šema podsticaja iz II stuba kao što su plaćanja prema oblastima (*Area Based Payments*) koja uključuju agro-ekološke mere (*agri-environmental measures*), oblasti sa prirodnim ograničenjima (*Areas with natural constraints*), NATURA 2000 mere, mere aforestacije (*Afforestation measures*), ekološka plaćanja za šume (*Forest environmental payments*);

- Podsticaji iz vinarskog sektora: restrukturiranje i konverzija vinograda (*Restructuring and conversion of vineyards*) i zelena berba (*Green harvesting*).

Takođe, svi farmeri koji primenjuju proizvodne prakse povoljnije po prirodnu okolinu i koje manje utiču na klimatske promene dobijaju dodatni finansijski podsticaj iz budžeta ZPP kao naknadu za dodatne troškove proizvodnje, i izgubljenju konkurentnost u odnosu na farmere koji ove mere ne primenjuju. 30% ukupnih sredstava u nacionalnoj koverti države članice u I stubu se raspoređuju u ove svrhe.

Centralni izazov usklađivanja jeste kako pomiriti ograničenja u eksploataciji zemljišta za poljoprivredne aktivnosti koje su regulisane direktivama i primenu instrumenata agrarnih podsticaja ZPP koja uslovljavaju korišćenje prava na podsticaj pridržavanjem zahtevima iz tih propisa. Pri tome, kako pomenute direktive utiču različito na režim upotrebe zemljišta unutar država članica, u zavisnosti od teritorijalnih zona na koje se primenjuju, poseban izazov predstavljaće korigovanje eventualnog neravnopravnog položaja farmera unutar i van tih teritorijalnih zona u ostvarivanju prava iz ZPP.

## Nitratna direktiva

Cilj Nitratne direktive je da smanji zagađenje površinskih i podzemnih voda koje je prouzrokovano ili podstaknuto nitratom iz poljoprivrednih aktivnosti; spreči dalje zagađenje iz ovog izvora; i podstakne primenu dobre poljoprivredne prakse. Države članice

imaju obavezu da odrede:

- Površinske i podzemne vode izložene zagađenju nitratima, tj. vode koje sadrže koncentraciju nitrata preko 50mg/l ili su podložne takvoj koncentraciji ukoliko se ne preduzmu mere radi uspostavljanja reverzibilnih trendova;

- *Ranjive zone (vulnerable zones)* na svojim teritorijama, tj. zemljište koje ugrožava površinske i podzemne vode izlaganjem zagađenju od nitrata ili koje izlažu te vode značajnom riziku od zagađenja nitrata;

- Alternativno tački 2, države se mogu opredeliti da ne određuju ranjive zone, pod uslovom da se akcioni program koji zahteva Direktiva primenjuje na celoj teritoriji države (*blanket approach*).<sup>48</sup>

Direktiva je u *Nacionalnoj strategiji aproksimacije (NEAS)*<sup>49</sup> svrstana u propise EU koji zahtevaju velika ulaganja (*heavy investment directive*). Procena iz Strategije je da bi kapitalni troškovi sprovođenja bili oko 0,8 mi-

<sup>48</sup> Određivanje ranjivih zona treba posmatrati u koordinaciji sa sprovođenjem Direktive 91/271/EEZ o komunalnim otpadnim vodama i obavezom određivanja „osetljivih zona“ (videti članove 5(5) i 9). Ciljevi Nitratne direktive su integrisane u Okvirnu direktivu 2000/60/EZ za vode (Aneks VI) koja predviđa usvajanje Planova za upravljanje rečnim slivovima (River Basin Management Plans) i u Direktivu 2006/118/EZ za zaštitu podzemnih voda (Aneks IV, deo B).

<sup>49</sup> Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 80/11) usvojena 13. oktobra 2011. godine (National Environmental Approximation Strategy for the Republic of Serbia – NEAS).

lijardi evra prema cenama iz 2010. godine. U Srbiji je to vreme upotreba đubriva bila relativno niska, te je i zagađenje površinskih voda nitratima srazmerno nisko. Međutim, upravljanje i kontrola zagađenja stajskim (*manure*) đubrivom na farmama je veoma slaba. Stoga bi najveći deo investicija pao na intenzivni sektor stočarstva (velike farme svinja i pilića).

Države članice moraju da definišu *akcione programe (Action Programmes)* koji se sprovode u ranjivim zonama. Programi moraju uključiti mere ograničenja primene mineralnog i organskog đubriva koja sadrže nitrogen, a naročito ograničenja specifično namenjena primeni stajskog đubriva. Takođe države članice usvajaju *kodeks dobre poljoprivredne prakse* koje farmeri dobrovoljno primenjuju (*Codes of Good Agricultural Practice*). Međutim, na teritoriji koje su određene kao ranjive i na kojima se sprovode akcioni programi, mere iz kodeksa su obavezne. Pored toga, farmeri u ranjivim zonama moraju primenjivati i druge mere, kao što je ograničenje primene mineralnih i organskih đubriva i ograničenje maksimalnih količina stočnog đubriva (*livestock manure*) koje može biti upotrebljeno (koje odgovaraju razmeri 170kg nitrogen/hektar/godina).

Zbog prethodno navedenog, nivo investicija i brzina sprovođenja ove direktive zavisi i od izbora Srbije između opcije utvrđivanja ranjivih zona ili primene akcionog programa na celoj teritoriji. Ukoliko se Srbija opredeli za drugu opciju, akcioni programi i mere bi bile obavezujuće na celoj teritoriji.



## Direktna plaćanja iz ZPP, mehanizam „višestruke usklađenosti“ (*cross-compliance*) i Nitratna direktiva

U Izveštaju za poglavlje 11 smo detaljnije objasnili kako funkcioniše mehanizam „višestruke usklađenosti“ u okviru sistema I i II stuba ZPP, odnosno direktnih plaćanja za farmere i određenih šema plaćanja u okviru politike ruralnog razvoja. Poštovanje zahteva iz mehanizma višestruke usklađenosti predstavlja uslov za osvarivanje prava na isplatu punog iznosa direktne podrške i određenih plaćanja iz II stuba. Kako bi primio finansijski podsticaj, farmer je u obavezi da poštuje set obaveznih pravila koji uključuje i zahteve iz Nitratne direktive. U suprotnom, farmer može očekivati smanjenje podsticaja, a u slučaju ozbiljnijih kršenja, finansijska podrška može biti uskraćena. Redukcije su srazmerne razmerama, trajanju, ozbiljnosti i učestalosti povrede.

U Srbiji je Popisom poljoprivrede evidentirano 631.500 poljoprivrednih gazdinstava sa prosečnom veličinom od 5,4ha. Od toga 99,5% čine porodična poljoprivredna gazdinstva. 43% korišćenog poljoprivrednog zemljišta otpada na domaćinstva veličine do 10ha (oko 589. 000 gazdinstava). Treba očekivati da će se sa približavanjem članstva struktura menjati i prosečna veličina poljoprivrednih domaćinstava povećavati. Međutim, ova šema može biti interesantna opcija za Srbiju.

U kontekstu Nitratne direktive karakteristike poljoprivrede Srbije su sledeće:

- Velik broj malih farmi/imanja;
- Mali broj velikih farmi;
- Relativno niska upotreba đubriva;

Nerazvijena praksa skladištenja i upravljanja stajskim đubrivom (manure).<sup>50</sup>

S druge strane, dinamički posmatrano, struktura proizvodnje u smislu veličine i produktivnosti imanja će verovatno rasti sa približavanjem Srbije članstvu EU.

Sistem osnovnih plaćanja (*Basic Payment Schemes*) i sistem zelenih plaćanja (*Green Payment scheme*) spada u takozvane obavezne šeme direktnih plaćanja (*cumpulsury schemes*). Države članice mogu uvoditi i takozvane dobrovoljne šeme (*voluntary schemes*) namenjene određenim područjima sa prirodnim hendikepom, vezane šeme i sl. Jedna od dobrovoljnih šema je i ona namenjena malim farmerima (*Small Farmer's scheme*). U slučaju da se opredele za ovu opciju, farmeri iz ove šeme su izuzeti od kontrola i sankcija po osnovu mehanizma višestruke usaglašenosti.<sup>51</sup> Međutim, iznosi koje primaju ovakvi farmeri ne mogu preći 1.250 evra.

Ono što je manje jasno je da li sistem dobrovoljne šeme za male farmere može da se pomiri sa planovima sprovođenja Nitratne direktive u Srbiji, naročito ako se Srbija

<sup>50</sup> NEAS sektorska strategija aproksimacije za sektor Voda (radni dokument Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine) str. 33.

<sup>51</sup> Videti član 92 Uredbe (EU) br. 1306/2013.

opredeli za sistem bez osetljivih zona (odnosno primene mera iz akcionog programa za celu teritoriju).<sup>52</sup> Slična pitanja se mogu javiti i kod drugih dobrovoljnih šema ZPP, kao što su one koje se odnose na područja sa prirodnim hendikepima, kao što su izolovane planinske oblasti.

Ukoliko je odgovor pozitivan, sledeće pitanje koje može biti važno je da li bi to bilo celishodno, s obzirom da bi Srbija morala da sprovodi akcioni program (koji bi uključivao stroge mere ograničenja upotrebe đubriva zajedno sa Kodeksom dobre poljoprivredne prakse) na celoj teritoriji u uslovima kada već postoji nizak nivo upotrebe đubriva na malim imanjima. Drugim rečima, farmer koji ne bi mogao da primi više od 1.250 evra bi svakako bio podvrgnut strogim merama iz Nitratne direktive kao farmeri koji mogu da prime više (s tim što bi ipak imao administrativnu olakšicu u smislu manje birokratije kod ostvarivanja prava iz dobrovoljne šeme i odsustvo obaveze ozelenjavanja).

Međutim, određeni značajni zagađivači nitratom ne ostvaruju prava iz ZPP, a njihove emisije će biti kontrolisane Nitratnom direktivom (npr. farme pilića). Takođe određeni proizvođači ulaze u režim *Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama* (npr. velike farme i klanice) ili u opšti režim zaštite voda po Zakonu o vodama kao instrumentu sprovođenja Okvirne direktive o vodama (manje

klanice npr.) te svakako moraju sprovesti najbolje standarde skladištenja i upravljanja stajskim đubrivom. Drugim rečima, da li je celishodno da se svi farmeri izlažu dodatnim troškovima sprovođenja EU propisa ako to ne zahtevaju minimalni zahtevi iz Nitratne direktive (*gold plating*). Naime, kroz regulisanje velikih sistema putem implementacije Direktive o industrijskim zagađenjima (velikih farmi i klanica) i sprovođenjem Okvirne direktive o vodama (regulisanjem farmi i klanica koje ne ulaze u IPPC sistem) Srbija bi, svakako, uticala na smanjenje nitrata u površinskim i podzemnim vodama i zauzavljanju trendova, što je zahtev Nitratne direktive. Stoga bi se utvrđivanjem osetljivih zona izbeglo dvostruko regulisanje i verovatno relaksiralo usaglašavanje farmera sa zahtevima višestruke usklađenosti u kontekstu ZPP, pa time i ostvarivanje prava na finansijske podsticaje.

Drugim rečima, tema za razmišljanje kod usaglašavanja pristupa u poglavljima 11 i 27 je pitanje da li određene opcije koje Srbija odabere za primenu, u ovom slučaju Nitratne direktive, (nepotrebno) sužavaju opcije u pregovorima za poglavlje 11 ili ne. Na prvi pogled, deluje da bi opredeljenje Srbije da primenjuje akcioni program Nitratne direktive na celoj teritoriji umesto da odredi ranjive zone suzilo opcije u poglavlju 11. Svakako, opcije treba posmatrati i dinamički, uzimajući u obzir očekivane promene u strukturi i produktivnosti agrarnog sektora. Konačno, pregovori u poglavlju 11 se tiču finansijskih interesa i određivanja veličine finansijske konverte za Srbiju. Stoga određena pitanja i dileme zahtevaju holistički i pragmatičan

<sup>52</sup> Da stvari idu u tom pravcu ukazuje proces u okviru DABLAS-s, gde se Srbija opredelila da u smislu Direktive o komunalnim otpadnim vodama sve vode u Srbiji proglasi osetljivim, što povlači sa sobom uvođenje strožih standarda tretmana otpadnih voda.

pristup kako bi Srbija dogovorila najbolji mogući aranžman posmatran u odnosu na dobro odmerenu viziju srpske poljoprivrede.

Komentare u prethodnom pasusu ne bi trebalo shvatiti kao autoritativno tumačenje odnosa između propisa iz poglavlja 27 i poglavlja 11, već kao dodatni poziv da se specifični planovi sprovođenja (*Directive Specific Implementation Plans*) Nitratne direktive, Direktive o zaštiti podzemnih voda, Direktive o komunalnim otpadnim vodama, Okvirne direktive o vodama i Direktive o industrijskim emisijama koji će opredeliti pregovaračku poziciju u poglavlju 27 koordiniraju sa istim takvim planovima i pregovaračkim pozicijama u pogledu ZPP izbora šema podsticaja i načina sprovođenja mehanizma višestruke usaglašenosti u poglavlju 11.

## NATURA 2000 – Direktiva o zaštiti prirodnih staništa i Direktiva o zaštiti ptica

Sprovođenje NATURA 2000 direktiva je izazov za sve infrastrukturno intenzivne sektore (transport, saobraćaj, energetika...). Međutim, poseban izazov predstavlja sektor poljoprivrede. NATURA 2000 uspostavlja poseban režim ponašanja na određenim teritorijama država članica i u značajnoj meri ograničava zatečene investicije i buduće investicione odluke u interesu očuvanja prirodnih staništa i biodiverziteta. Naime, kao i Nitratna direktiva, NATURA 2000 ograničava opcije u pogledu proizvodne upotrebe zemljišta u odnosu na interes zaštite prirodnih staništa i zaštićenih biljnih i životinjskih vr-

sta u određenim zonama.<sup>53</sup> Drugim rečima, NATURA 2000 zone menjaju režim upravljanja poljoprivrednog zemljišta.<sup>54</sup>

NATURA 2000 je mreža lokacija koje su odabrane kako bi očuvale trajan opstanak najvrednijih i najugroženijih biljnih i životinjskih vrsta i staništa. Izbor lokacija zavisi od predmeta zaštite.<sup>55</sup> Preko 18% kopna EU je obuhvaćeno mrežom.<sup>56</sup> Izbor lokacije zavisi od preciznih naučnih kriterijuma. Sledstveno, način upravljanja lokacijom zavisi od karaktera zaštićenog staništa i/ili prirodne vrste. Stoga se ne može unapred odrediti kakav uticaj određivanje određenog prostora kao *Lokacije od značaja za Zajednicu* (*Sites of Community Importance*) može imati na režim upotrebe zemljišta.<sup>57</sup> Evropska komisija usvaja listu lokacija koju predloži država članica. One su u obavezi da u najkraćem mogućem roku a najduže za 6 godina proglase lokaciju sa liste kao Specijalne oblasti

<sup>53</sup> P. Dupraz i ostali, „Nature preservation and production“, u: A. Oskam i ostali (ed) EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas, Wageningen Academic Publishers, 2010, str. 354.

<sup>54</sup> Države koje su se opredelile za „top-down“ pristup preskakanjem zemljoposjednika i drugih lokalnih činilaca u konsultacijama su naišle na velik otpor u sprovođenju NATURA 2000 direktiva. Francuska, npr. je naišla na jak otpor 9 nacionalnih organizacija koje su zastupale interese poljoprivrednika, ribolovaca, sektora šumarstva, lovaca itd. (Ibid.)

<sup>55</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/sites/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/sites/index_en.htm)

<sup>56</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm)

<sup>57</sup> P. Dupraz i ostali, „Nature preservation and production“, u: A. Oskam i ostali (ed) EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas, Wageningen Academic Publishers, 2010, str. 355.

za očuvanje prirode (*Special Areas of Conservation*). Sličan je postupak i za određivanje Oblasti pod posebnom zaštitom (*Special Protection Areas*) u skladu sa Direktivom o pticama. NATURA 2000 nije sistem strogo čuvanih rezervata prirode, već oblast u kojima funkcionišu i žive domaćinstva i ljudske aktivnosti. Međutim, države članice moraju definisati planove upravljanja kako bi se ekonomske aktivnosti usaglasile sa ciljevima zaštite prirode zaštićenog područja.<sup>58</sup> Ciljevi očuvanja moraju biti ostvareni uz uzimanje u obzir ekonomskih, socijalnih, kulturnih, regionalnih i rekreacionih potreba zajednice. Stoga su metodi i instrumenti različiti i prepušteni državama članicama.<sup>59</sup>

Uvođenje režima NATURA 2000 na određeni prostor utiče kako na postojeće privredne aktivnosti, tako i na ograničenje buduće investicije koje mogu imati značajan uticaj na zaštićene prirodne vrednosti.<sup>60</sup> U kontekstu ZPP one utiču na ostvarivanje finansijskih prava poljoprivrednika i na režim upravljanja dobrima koji su unutar NATURA 2000 mreže.

## Integrisanje NATURA 2000 direktiva u sistem direktne podrške ZPP (I stub)

Uredba (EU) br. 1306/2013 o finansiranju, nadzoru i upravljanju zajedničkom poljoprivrednom politikom (Uredba o ZPP)<sup>61</sup> u Aneksu II upućuje na odredbe iz NATURA 2000 direktiva koje moraju biti poštovane od strane farmera kao korisnika fondova ZPP u skladu sa mehanizmom višestruke usaglašenosti (*cross-compliance*).<sup>62</sup> U pitanju su prilično apstraktne odredbe i kriterijumi. U suštini, one upućuju na mere konzervacije i planove upravljanja koje države usvajaju za NATURA 2000 područja i integrišu u druge planove, pre svega prostorne planove i odgovarajuće administrativne i ugovorne aranžmane koji odgovaraju ekološkim zahtevima očuvanja NATURA 2000 lokacija i vrsta. Otuda konkretne obaveze koje se odnose na farmere zavise od pomenutih aranžmana, koji opet zavise od karaktera zaštićenih prirodnih dobara.

Poštovanje statutarne zahteva iz NATURA 2000 direktiva ne daje pravo na dodatne finansijske stimulanse iz I stuba ZPP. Drugim rečima, poštovanje minimalnih zahteva iz mehanizma višestruke usaglašenosti uslov

<sup>58</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm)

<sup>59</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/index_en.htm)

<sup>60</sup> Videti član 6(1) u (2) Direktivama o staništima.

<sup>61</sup> Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008.

<sup>62</sup> Član 6 stav 1 i 2 Direktive o staništima, i član 3 stav 1, 2(d) i član 4 stav 1–2 i 4 Direktive o pticama.

je za puno ostvarivanje prava na direktne podsticaje iz agrarnog fonda EU. U Izveštaju za poglavlje 11 smo detaljnije opisali finansijske podsticaje iz I i II stuba ZPP na koje utiču obaveze iz sistema višestruke usaglašenosti. Na područjima sa liste koju prihvati EU biće primenjivani planovi upravljanja u skladu sa NATURA 2000 direktivama. Međutim, države članice mogu da izaberu dodatne komponente direktnih plaćanja za farmere u područjima sa prirodnim ograničenjima i vezana plaćanja za očuvanje važnih vidova poljoprivredne proizvodnje sa stanovišta životne sredine, ekonomije i društva. S tim u vezi, Pregovaračka grupa 11 mora biti zainteresovana za ovaj proces u poglavlju 27.

Pored mera višestruke usaglašenosti, reforma ZPP 2013 uvela je posebnu obavezu šemu, tzv. „ozelenjavanje“ (*Greening*). 30% nacionalne finansijske koverte mora biti opredeljeno za ove namene. Svi farmeri koji su kvalifikovani prema veličini poseda imaju obavezu da poštuju dodatne ekološke zahteve koji se odnose na režim diversifikacije biljnih kultura, zadržavanje stalnih livada (*permanent grassland*) i opredeljivanje najmanje 5% zemljišta za specifične ekološke ciljeve. Farmeri u NATURA 2000 područjima moraju primenjivati samo one prakse koje su kompatibilne sa njenim ciljevima. Pored toga, države članice su u obavezi da identifikuju osetljive stalne pašnjake/livade na zaštićenim područjima koja ne mogu biti konvertovana u proizvodne ili druge namene.

Nove države članice su Ugovorima o pristupanju preuzimale obavezu zadržavanja

zatečenog nivoa stalnih livada sa datumom pristupanja.<sup>63</sup> Prema podacima koje je Srbija saopštila u okviru analitičkog pregleda zakonodavstva (*screening*) površina korišćenog poljoprivrednog zemljišta (KPZ) u Srbiji iznosi 3.437.423 hektara (ha), što čini 44% ukupne teritorije. Zemljište se najviše koristi kao obradivo zemljište (73%), iza čega slede „stalni travnjaci“ (21%) i višegodišnji zasadi (6%).<sup>64</sup> Podatke koje je Srbija saopštila potiču od Popisa poljoprivrede iz 2012. i verovatno će služiti kao referentna tačka u pregovorima. Razumno je pretpostaviti da će neke od stalnih livada biti u zonama koje će Srbije predložiti radi uvrštavanja u Specijalne oblasti za očuvanje prirode.

## Integrisanje NATURA 2000 direktiva u sistem i mere ruralnog razvoja (II stub)

Poljoprivredna delatnost unutar zaštićenog područja je radno intenzivna sa otežanim pristupom tržištu. Ekonomski pritisak napuštanja tradicionalnih metoda obrade zemljišta je velika, a promena režima može dodatno stimulisati napuštanje ruralnih zajednica i slabljenje njenog ljudskog i privrednog potencijala.<sup>65</sup> Stoga je prioritet ZPP da podrži investicije u infrastrukturi i

<sup>63</sup> Videti član 93(3) Uredbe o ZPP.

<sup>64</sup> Izveštaja o skriningu Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, str. 1.

<sup>65</sup> Financing Natura 2000 Guidance Handbook EU funding opportunities in 2014–2020 Environment, str. 31, dostupno na: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/Natura2000financingHandbook\\_part%201.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/Natura2000financingHandbook_part%201.pdf)

kapacitet poljoprivrednika da ne napuštaju imanja i upravljaju zemljištem u okviru NATURA 2000 sistema. Zato mere iz I i II stuba mogu biti osmišljene kao jedinstven paket koji podržava održivost sistema farmi unutar zaštićenih područja.<sup>66</sup> Već smo pomenuli da države članice mogu iz I stuba uvoditi dobrovoljne šeme (pored obaveznih koje čine mehanizam višestruke usaglašenosti, ozelenjavanja, i dodatnih plaćanja za mlade farmere) koje se odnose na poljoprivredne delatnosti u područjima sa prirodnim hendikepom (npr. u planinskim područjima), ili radi očuvanja posebnih važnih delatnosti za životnu sredinu.

**Uredba (EU) br. 1305/2013<sup>67</sup> o podršci ruralnom razvoju iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj – EAFRD (Uredba o ruralnom razvoju)** predviđa da svaki program za ruralni razvoj (*rural development programme*) mora uključiti strategiju koja utvrđuje specifične potrebe za NATURA 2000 područja, kao I mere za ublažavanje i prilagođavanje klimatskim promenama.<sup>68</sup> Članice Unije moraju da opredele 30% ukupnih sredstava iz EAFRD namenjenih programu ruralnog razvoja (nacionalnom ili regionalnom) za ciljeve zaštite životne sredine. Tu su uključene i šeme pomoći za poljoprivredna imanja na NATURA 2000 područjima. Npr. šeme plaćanja iz II stuba namenjene investicijama za

podršku merama upravljanja koje podržavaju život specifičnih staništa i vrsta mogu biti dodatni stimulans. Bez obzira na odabranu strukturu programa ruralnog razvoja pažljivo integrisani paketi I i II stuba mogu obezbediti ekonomsku održivost poljoprivrede u NATURA 2000 područjima. Prema tome, mere ruralnog razvoja mogu dopuniti mere I stuba.<sup>69</sup>

U pretpristupnoj fazi Srbija može iskoristiti IPARD za finansiranje pilot mera na područjima koje Srbija planira da uvrsti na NATURA 2000 listu.

Pregovaračka poglavlja i privredni sektori u okviru kojih određene razvojne aktivnosti moraju biti koordinirane sa sprovođenjem i primenom tekovina iz poglavlja 27.

## Poglavlje 15 – Energetika

Energetska politika Evropske unije obuhvata konkurenciju i državnu pomoć, jednak pristup resursima, unutrašnje energetske tržište, energetska efikasnost, nuklearnu energiju, nuklearnu sigurnost i zaštitu od zračenja.<sup>70</sup> Cilj energetske politike Unije je jačanje konkurentnosti, obezbeđenje sigurnosti snabdevanja energijom uz zaštitu životne sredine i borbu

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> REGULATION (EU) No 1305/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 december 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005

<sup>68</sup> Videti član 8(C)v Uredbe o ruralnom razvoju.

<sup>69</sup> Financing Natura 2000 Guidance Handbook EU funding opportunities in 2014-2020 Environment, str. 31, dostupno na: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/Natura2000financingHandbook\\_part%201.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/Natura2000financingHandbook_part%201.pdf)

<sup>70</sup> Radni dokument Evropske komisije: REPUBLIKA SRBIJA 2015 IZVEŠTAJ O NAPRETKU koji prati SAOPŠTENJE KOMISIJE UPUĆENO EVROPSKOM PARLAMENTU, SAVETU, EVROPSKOM EKONOMSKOM I SOCIJALNOM KOMITETU I KOMITETU REGIONA, Strategija proširenja, str. 49.

protiv klimatskih promena.<sup>71</sup> Povećanje učesća obnovljivih izvora energije u proizvodnji i potrošnji i promocija energetske efikasnosti su aspekti koji su neposredno povezani sa ostvarivanjem ciljeva iz klimatskog paketa propisa u poglavlju 27. Unutrašnje energetske tržište funkcioniše u skladu sa načelom „*level playing field*“, gde pravila koja se odnose na ograničenja štetnih emisija i mehanizam trgovine emisijama gasova staklene bašte predstavljaju deo minimalnih standarda/uslova za takmičenje. Stoga se režim otvaranja i liberalizacije energetske tržišta struje i gasa ne može odvojiti od režima zaštite životne sredine i propisa u poglavlju 27.

Dva su propisa iz poglavlja 27 posebno važna za energetske sektor:

- Direktiva 2010/75/EU o industrijskim emisijama (IPPC direktiva)<sup>72</sup>;
- Direktiva 2003/87/EZ o uspostavljanju šeme za trgovinu dozvolama za emisije gasova staklene bašte (ETS Direktiva).<sup>73</sup>

<sup>71</sup> COMMISSION STAFF WORKING PAPER ANALYTICAL REPORT Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union {COM(2011) 668}, str. 82.

<sup>72</sup> DIRECTIVE 2010/75/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control).

<sup>73</sup> DIRECTIVE 2003/87/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC (Text with EEA relevance).

## IPPC direktiva

IPPC direktiva, osnovni instrument politike EU u oblasti kontrole industrijskog zagađenja, jeste Direktiva 2010/75/EU o industrijskim emisijama. IPPC direktiva kodifikuje dosadašnje EU zakonodavstvo u oblasti industrijskog zagađenja. Ona je preuzela *Direktivu 2001/81/EZ o velikim ložištima (Large Combustion Plants Directive – LCP)* koja je regulisala režim emisija termoelektrana, toplana i sl. Poglavlje III Direktive preuzima odredbe LCP koje regulišu emisije NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub> i pepela iz postojećih velikih ložišta uz propisivanje strožih zahteva.

IPPC zabranjuje rad industrijskim instalacijama koja nemaju dozvolu za rad koja je izdata u skladu sa postupkom i zahtevima direktive. Ona se zasniva na integrisanom pristupu industrijskim aktivnostima i životnoj sredini. **Integrisan pristup** IPPC podrazumeva sistem jedinstvene ili koordinirane dozvole za rad postrojenja koji uzima u obzir njegov ukupan uticaj na životnu sredinu umesto partikularne regulacije uticaja na vodu, vazduh, zemljište, prirodne resurse, stanovništvo, itd. Drugim rečima, dozvola izdata u skladu sa IED pokriva emisije u vazduh, vodu i zemljište, generisanje otpada, upotrebu sirovina, energetske efikasnost, buku, prevenciju incidenata, i uslove za zatvaranja postrojenja.<sup>74</sup> Istovremeno, direktiva zahteva da rad dozvoljene instalacije bude praćen. Rad postrojenja može biti naknadno, privremeno ili trajno zaustavljen ukoliko uslovi iz dozvole nisu poštovani.

<sup>74</sup> Dostupno na <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/legislation.htm>

Granične vrednosti emisija iz dozvole se baziraju na standardu najboljih dostupnih tehnika (eng. *Best Available Techniques – BAT*).<sup>75</sup> *BAT zaključci* (dokumenti koji sadrže informacije o nivoima emisija koji se vezuju za najbolju dostupnu tehniku) predstavljaju referencu za formulisanje uslova iz dozvole.<sup>76</sup> Takođe nadležni organ može dozvolom propisati stroža ograničenja emisija u odnosu na BAT zaključke ukoliko je to neophodno za usaglašavanje performansi postrojenja sa važećim standardom kvaliteta životne sredine na određenoj lokaciji.<sup>77</sup> Naime, IPPC ima važne veze sa dostizanjem standarda kvaliteta vazduha (*CAFE* Direktiva 2008/50/EZ), voda (Okvirna direktiva 2000/60/EZ za vode), ciljevima upravljanja otpadom i borbom protiv klimatskih promena (ETS direktiva).

<sup>75</sup> Najbolje dostupne tehnike (BAT) – najdelotvornije i najmodernije faze u razvoju aktivnosti i načinu njihovog obavljanja koje omogućavaju pogodniju primenu određenih tehnika za zadovoljavanje graničnih vrednosti emisija, propisanih u cilju sprečavanja ili, ako to nije izvodljivo, u cilju smanjenja emisija i uticaja na životnu sredinu u celini. Najbolja – najefikasniji učinak u postizanju visokog nivoa opšteg nivoa zaštite životne sredine. Dostupna – tehnika razvijena do stepena koji omogućava primenu u određenom sektoru industrije pod ekonomski i tehnički prihvatljivim uslovima, uključujući troškove i koristi, ako je pod uobičajenim uslovima dostupna operateru. Tehnika – način na koje je postrojenje projektovano, izgrađeno, održavano, na koji funkcioniše i stavlja se van pogona ili zatvara, uključujući i tehnologiju koja se koristi.

<sup>76</sup> Videti: <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/legislation.htm>

<sup>77</sup> Videti: član 18 IED.

S druge strane, IPPC predviđa određena odstupanja (elemente fleksibilnosti) koja daju organu diskreciono pravo da definiše blaže granične vrednosti u dozvoli ukoliko bi granične vrednosti bazirane na BAT zaključcima iziskivale neproporcionalno visoke troškove u odnosu na potencijalne ekološke koristi, uzimajući u obzir stanje životne sredine na geografskoj lokaciji ili tehničke karakteristike instalacije.

Takođe, Poglavlje III IPPC koje reguliše velika ložišta sadrži posebne elemente fleksibilnosti za blaže granične vrednosti emisije za NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub> i pepeo iz postojećih postrojenja (prelazni nacionalni plan iz člana 32 i izuzeće zbog ograničenog radnog veka iz člana 33). Međutim, bilo koji režim fleksibilnosti ne može ići na uštrb važećeg standarda kvaliteta životne sredine koji važi na lokaciji koja je u pitanju.

## ETS direktiva

Sistem trgovine dozvolama za emitovanje gasova staklene bašte je ključni instrument borbe protiv klimatskih promena. ETS direktiva pokriva 11.000 termoelektrana i industrijskih postrojenja u 31 državi (EU+ Linhenštajn, Island i Norveška) i avio-sektor, odnosno 45% ukupnih procenjenih emisija. Sistem funkcioniše preko načela „*cap and trade*“, što znači da se vremenom progresivno ograničava ukupna količina emisija koje postrojenja u sistemu mogu da emituju te se ukupne emisije smanjuju. Unutar tog ograničenja (*cap*) operateri postrojenja kupuju i trguju sa dozvolama (*trade*) za emitovanje na aukcijama. Ograničen broj dozvola



obezbeđuje da oni imaju tržišnu vrednost. Nakon svake godine kompanije moraju predati (*surrender*) dovoljno dozvola kako bi pokrile sve emisije iz svojih postrojenja. Ako kompanija uspe da smanji svoje emisije, ostaje joj višak dozvola koje može zadržati ili prodati na tržištu onome koji je emitovao više. Kompanije koje ne predaju dovoljan broj dozvola za emitovanje na kraju godine bivaju finansijski kažnjene.<sup>78</sup> Naravno, sistem podrazumeva sposobnost kompanija da prate, verifikuju i izveštavaju o svojim emisijama.<sup>79</sup> Očekuje se da do kraja 2020. godine nivo emisija bude niži za 21%, odnosno za 43% u 2030. u odnosu na 2005.<sup>80</sup>

Međutim, nisu sve dozvole predmet trgovine na aukcijama. EU očekuje da do kraja 2020. oko 50% ukupnog broja dozvola za emitovanje budu predmet trgovine (tzv. *treća faza sistema trgovine emisijama 2013–2020*). 8 država članica koje su se priključile Uniji 2004, odnosno 2008. godine su iskoristile derogaciju iz člana 10c ETS direktive koja dozvoljava tim državama da progresivno smanjuju broj besplatnih dozvola za emitovanje postojećim termoelektranama do 2019. godine. U oktobru 2014. u kontekstu *Klimatskog i energetskeg okvira za 2030* lideri država članica su odlučili da u narednoj dekadi ta mogućnost bude dozvoljena određenim državama članicama.<sup>81</sup> Zauzvrat, te

<sup>78</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm)

<sup>79</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/monitoring/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/monitoring/index_en.htm)

<sup>80</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm)

<sup>81</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/index_en.htm)

države članice moraju utvrditi nacionalne planove investicija za modernizaciju sektora proizvodnje električne energije (diversifikaciju energetskeg miksa) koji bi se finansirao kroz besplatnu alokaciju dozvola. Vrednost investicija mora biti srazmerna vrednosti besplatnih dozvola. Operateri prema tome moraju dokazati vrednost sprovedenih investicija da bi na kraju godine opravdali broj dozvola koji su dobili.<sup>82</sup>

Treća faza 2013–2020. će biti okončana tek kada Srbija bude na pragu članstva prema najoptimističnijem scenariju. Posebna pažnja pregovaračke strukture poglavlja 15, prema tome, mora biti posvećena pravovremenom prilagođavanju energetskeg sektora ovom aspektu politike EU. To će možda zahtevati i ugovaranje specifičnog prilagođavanja Direktivi 2003/87/EZ za meko prizemljenje energetskeg sektora (eng. *soft landing*) u narednu fazu sistema trgovine emisijama staklene bašte (2021–2030).<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/index_en.htm)

<sup>83</sup> It is expected that around 6.3 billion allowances will be allocated for free to companies over the period 2021–2030 – worth as much as EUR 160 billion. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision/index_en.htm)

## Direktiva o obnovljivim izvorima energije<sup>84</sup> i mere energetske efikasnosti

Direktiva o obnovljivim izvorima energije formalno spada u poglavlje 15. Ipak, njeno sprovođenje može biti povezano sa investicijama sektora energetike u kontekstu ETS direktive (videti prethodno). Takođe, sprovođenje te direktive može doprinositi ukupnim ciljevima određenih mera iz poglavlja 27 koji su deo tzv. klimatskog i energetske paketa.<sup>85</sup> Od Srbije se očekuje da pojača napore za usklađivanjem sa ovom direktivom i klimatsko/energetskim paketom EU.<sup>86</sup> Hitno se moraju uložiti suštinski naponi kako bi Srbija ostvarila cilj postizanja 27% svoje bruto finalne potrošnje energije iz obnovljivih izvora do 2020. godine. Još uvek nije postignuta potpuna usaglašenost sa pravnim tekovinama EU koje se odnose na energetske efikasnosti. Kada je reč o obnovljivoj energiji, upravni postupci za izdavanje dozvola i priključenja na mrežu sa novim zakonom o energetici od decembra 2014. godine. Izmene zakona o planiranju

<sup>84</sup> Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC (Text with EEA relevance)

<sup>85</sup> Videti: [http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm)

<sup>86</sup> Radni dokument Evropske komisije: REPUBLIKA SRBIJA 2015 IZVEŠTAJ O NAPRETKU Koji prati SAOPŠTENJE KOMISIJE UPUĆENO EVROPSKOM PARLAMENTU, SAVETU, EVROPSKOM EKONOMSKOM I SOCIJALNOM KOMITETU I KOMITETU REGIONA, Strategija proširenja, str. 49.

i izgradnji usvojene u decembru 2014. godine omogućavaju jednostavniji postupak odobravanja za izgradnju energetske objekata. Međutim, nisu zabeležene značajne investicije u sektoru obnovljive energije. Fond za energetske efikasnosti nije dao značajne rezultate, iako je sa različitim opštinama zaključeno 11 ugovora za projekte u ovoj oblasti.<sup>87</sup>

Takođe, od Srbije se očekuje postizanje cene električne energije koja odražava realne troškove proizvodnje. S tim u vezi, investicioni izazovi preuzimanja pomenutih tekovina iz poglavlja 27 nemoguće je u dužem roku prevladati cenom električne energije koja nije tržišna.

## Izazovi za energetske sektor u pregovorima

Osnovni faktor prilikom odobravanja prelaznih perioda u Ugovoru o pristupanju je povezanost zahteva iz EU propisa sa ciljevima funkcionisanja unutrašnjeg tržišta Unije. Što je ta veza bliža, mogućnost dobijanja prelaznog perioda je manja, njegovo trajanje kraće a domašaj uži. Načelo jednakih uslova konkurencije (eng. *level playing field*) na prostoru jedinstvenog tržišta se u politici životne sredine sprovodi kroz definisanje minimalnih obaveznih standarda. IPPC uvodi standarde koji se odnose na ekološke performanse postrojenja čiji operateri plasiraju proizvode ili usluge na tržištu Unije. Cilj standarda je *internalizacija eksternalija*, tj. transfer troško-

<sup>87</sup> Ibid.

va zagađenja iz društva u troškovima proizvodnje, odnosno u konačnu cenu proizvoda. Bliskost veze između filozofije unutrašnjeg tržišta i slobodne konkurencije sa politikom zaštite životne sredine je očigledna.

Prelazni periodi (ukoliko budu ugovoreni) biće višestruko ograničeni:

- na *postojeća* postrojenja imenovana u budućem Aktu o pristupanju;
- vremenski;
- i u odnosu na konkretan zahtev iz EU propisa.

Naime, pregovori o prelaznim aranžmanima za IPPC će se voditi u skladu sa dosadašnjom praksom proširenja, *postrojenje po postrojenje* (eng. *installation by installation*). Takođe, prelazni periodi se ne odobravaju za *nove investici-*

*je*, što može uključivati i postojeća postrojenja koja su u međuvremenu značajno rekonstruisana. Uočljiva tendencija da se odobravaju sve kraći prelazni periodi za velika ložišta i industriju (videti tabelu dole).

Više je mogućih razloga za takav razvoj:

- Prelazni periodi za postrojenja su po sebi vid odstupanja od načela „zagađivač plaća“, odnosno internalizacije eksternalija i *“level playing field”* na kojem se temelji EU zakonodavstvo;
- negativan odnos ekoloških troškova (štete po sredinu odnosno eksternalija) i dobiti posmatrano u odnosu na vremenski period može biti pre razlog za postepeno isključenje postrojenja (eng. *phase-out*) i zamenu novim efikasnijim kapacitetima.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 – 24
IPPC (Poglavlje III – velika ložišta)	Češka															
	Estonija, Litvanija															
	Poljska															
				Rumunija												
										Hrvatska						
IPPC (Poglavlje III – BAT)	Poljska, Letonija															
	Slovenija, Slovačka															
				Bugarska												
				Rumunija												
										Hrvatska						
Prelazni periodi																

Operateri iz država koje su kasnije pristupale su već imali vremena da usaglase svoja postrojenja sa zahtevima EU;

Borba protiv klimatskih promene su na vrhu agende EU spoljne politike;

Tržište električne energije je liberalizovanije nego pre, a slobodna konkurencija je zasnovana na ekološkim performansama konkurenata;

Protok vremena u pregovorima i očekivanje da Srbija sprovodi svoje zakonodavstvo.<sup>88</sup>

Stoga će EU očekivati od Srbije da već u prepristupnom periodu podstiče investicije industrije u usaglašavanje sa zahtevima iz EU propisa. Drugim rečima, Srbija mora da uspostavi autonomnu politiku životne sredine integrisanu u energetska i industrijsku politiku vođenu holistički shvaćenim javnim interesom a ne isključivo partikularnim sektorskim interesima sektora energetike. Takođe, pomenuti faktori mogu uticati kako na skraćivanje prelaznih perioda, tako i na broj postrojenja koji će biti izuzeti u odnosu na ono što bi bili eventualni zahtevi sektora energetike.

Ipak, industrija u Srbiji ima vremenski prostor od najmanje 5–6 godina (engl. *window*

<sup>88</sup> Naime, od industrije će se očekivati da ima planove za usaglašavanje postrojenja do članstva EU, gde bi samo u izuzetnim slučajevima određena postrojenja dobijala vremensko izuzeće za prilagođavanje EU propisima nakon članstva. Srbija je već 2004. godine usvojila svoj IPPC zakon, i već je produžila period za prilagođavanje industrije sa 2015. na 2020. godinu.

*of opportunity*) koji može iskoristiti kako bi svoja postrojenja dovele na BAT nivo pre članstva.<sup>89</sup> Takođe, određena neprilagođena energetska postrojenja bi mogla uživati produžen rad direktno po osnovu derogacije iz člana 33 IED (klauzula izuzeća zbog ograničenog radnog veka) do 31. decembra 2023. godine, ukoliko bi Srbija postala članica pre toga. Ipak, vremenski period do članstva treba doslovno shvatiti kao „prelazni period“ za prilagođavanje celokupne industrije.

## Procena troškova prilagođavanja

Ukupni procenjeni troškovi prilagođavanja za sektor kontrole industrijskog zagađenja je procenjen na 1.540 milijardi evra (kapitalne investicije 1.101 milijarde, operativni troškovi 344 miliona i administrativni troškovi 93 miliona) za period 2011–2030. godine.<sup>90</sup> Od toga energetska sektor (proizvodnja struje i toplote) pokriva najveći deo troškova. Naime, najveći segment potrebnih investicija se odnosi na zahteve iz Poglavlja III IPPC, tj. pooštreni zahtevi bivše Direktive 2000/80/EZ *o velikim ložištima* (uvođenje elektrostatičkih filtera, odsumporavanje, smanjenje zagađenja NOx u termoelektra-

<sup>89</sup> Stav Evropskog saveta je da narednog proširenja neće biti pre 2020. godine.

<sup>90</sup> NEAS, str. 25; Kao što je rečeno za prethodne sektore, preciznije procene će biti moguće kada budu dostupne informacije o planiranim investicijama od samih operatera postrojenja koji će biti sastavni deo DSIP za IED. Informacije će biti dostupnije kroz informacije stečene u postupku izdavanja integrisanih dozvola u skladu sa Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja.

nama i troškovi prilagođavanja toplana)<sup>91</sup> i na remedijaciju istorijske štete.<sup>92</sup> U skladu sa načelom „zagađivač plaća”, teret finansiranja prilagođavanja standardima u ovoj oblasti snosiće industrija. Šire makroekonomske konsekvence će se preko sektora energetike preliti na druge sektore, jer će se troškovi prilagođavanja termoelektrana i toplana reflektovati na cenu struje i usluge grejanja (internalizacija eksternalija).<sup>93</sup> S druge strane, gubitak neprilagođavanja ili kašnjenja u prilagođavanju može biti „nepredviđeno” povlačenje određenih energetskih i industrijskih kapaciteta sa tržišta, nekonkurentnost i prekomernu štetu na životnoj sredini.

Energetski sektor će snositi i najveći teret prilagođavanja standardima kvaliteta vazduha i zahtevima borbe protiv klimatskih promena (dodatnih 452 miliona evra).<sup>94</sup>

<sup>91</sup> Ukidanjem Direktive o velikim ložištima sa usvajanjem IED njeni modifikovani (sada stroži) zahtevi graničnih emisija (sumpor, NOx i pepeo) su preneti u Poglavlje 3 IED.

<sup>92</sup> NEAS, str. 67.

<sup>93</sup> NEAS, str. 68.

<sup>94</sup> NEAS, str. 25; Kada je u pitanju sprovođenje klimatskog paketa propisa u vreme kada je pisan NEAS nisu bili dovoljno poznati parametri za procenu troškova sprovođenja, pre svega, Direktive 2009/29/EZ o izmenama Direktive 2003/87/EZ o šemi trgovine emisijama GHG. Troškovi kupovine prava za emitovanje GHG npr. mogu varirati prema cenama koje jedinice emisije postignu na tržištu. Takođe, moguće je da će deo dozvola biti zamenjivan za investicije prema fleksibilnijem režimu u 4. fazi ETS (2021–2030). Takođe, energetski sistem će morati da se prilagodi i zahtevima Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda (Član 11) direktivama o upravljanju otpadom i merama energetske efikasnosti, itd.

## Procena dobiti od prilagođavanja paketu EU propisa u oblasti industrijskog zagađenja i zaštite vazduha

Kada je u pitanju sektor zaštite vazduha, ekonomska metodologija izračunavanja odnosa troškova i dobiti je najrazvijenija.<sup>95</sup> Prema NEAS dobiti od prilagođavanja pomenutim propisima iznosi 14.737 milijardi evra do kraja 2030. godine, ili gotovo 10 puta više od troškova. Prema tome dobiti od sprovođenja pravnih tekovina iz domena zaštite vazduha i kontrole industrijskog zagađenja su ili 10 puta veće od troškova.<sup>96</sup> Dobiti se sastoje u sledećem:

1. Izbegnuta šteta po život (smanjen mortalitet);
2. Izbegnuta šteta po zdravlje (smanjen morbiditet);
3. Izbegnuta šteta na imovini i poljoprivrednoj proizvodnji;
4. Koristi za eko-sistem.<sup>97</sup>

<sup>95</sup> Ibid., str. 27.

<sup>96</sup> NEAS, str. 28.

<sup>97</sup> Ibid.

Troškovi aproksimacije:	Kapitalni troškovi	Operativni troškovi	Administrativni troškovi	Ukupni troškovi
Industrijsko zagađenje	1.101 milijarda evra	344	93	1.540

NAPOMENA: troškovi su diskontovani prema stopi od 5%.

## Sektor avio saobraćaja i ostali sektori obuhvaćeni ETS direktivom

Pored postrojenja za proizvodnju električne energije i toplote, sledeći sektori su obuhvaćeni ETS direktivom:

Energetski intenzivne industrije kao što su rafinerije, proizvodnja čelika, aluminijuma, minerala, cementa, kreča, stakla, keramike, papira, pulpe, kartona, kiselina, organskih hemikalija, itd.

Komercijalna avijacija.

Pomenuti sektori nisu izuzeti iz sistema aukcijske prodaje dozvola za emitovanje. ETS direktive pokriva letove unutar Evropske ekonomske zone (EU+ Linheštajn, Island, Norveška), ali i međunarodne letove u i iz EEA, što uključuje i većinu letova Air Serbia.

## Sektor proizvodnje hrane i poglavlje 27

### Direktiva 91/271/EEZ o tretmanu komunalnih otpadnih voda

Ova direktiva reguliše prikupljanje, tretman i ispuštanje komunalnih otpadnih voda, kao i tretman biorazgradivih industrijskih otpadnih voda koje su karakteristične za sektor proizvodnje hrane (videti član 13). Ona zahteva da država članica obezbedi da bilo koja aglomeracija sa ekvivalentnom populacije većim od 2.000 stanovnika obezbedi priključenje na sistem za prikupljanje i tretman otpadnih voda. Pored toga, direktiva uspostavlja sledeće zahteve:

Uvođenje najmanje sekundarnog tretmana komunalnih otpadnih voda i definisanje graničnih vrednosti emisija postrojenja za tretman otpadnih voda različitih veličina;

Utvrđivanje zona koje su osetljive na eutrofikaciju, gde se zahtevaju strože granične vrednosti emisija;

Uvodi specifične zahteve za emisije biorazgradivih industrijskih otpadnih voda koje nisu ispuštene u postrojenja za tretman komunalnih otpadnih voda pre ispuštanja u prijemne vode.

Postrojenja za proizvodnju hrane koja nisu neposredno regulisana IPPC mogu biti regulisana ovom direktivom.

## Nitratna direktiva

Upotreba đubriva u Srbiji je relativno niska u poređenju sa EU, te je i zagađenje nitratima poljoprivrednog porekla generalno manja. Međutim, upravljanje stajskim đubrivom i kontrola prakse i na malim i na velikim farmama je slaba. Stoga su neophodne kapitalne investicije procenjene na oko 800 miliona evra (900 miliona, uključujući i operativne troškove), naročito u vezi sa izgradnjom kapaciteta za skladištenje stajskog đubriva.<sup>98</sup> Procena NEAS je da bi usaglašenost sa zahtevima direktive mogla biti postignuta 2025. godine. Međutim, konačna procena i pregovarački zahtev će biti definisan kroz izradu DSIP za ovu direktivu.

U skladu sa članom 3 Nitratne direktive Srbija će biti u obavezi da ustanovi ranjive zone na nitrate (eng. *Nitrate Vulnerable Zones*). Imajući u vidu uticaj eutrofikacije na Crno more, može se očekivati pritisak na Srbiju da primeni „blanket” pristup, što podrazumeva strože mere smanjenja nitrogenera, obaveznost kodeksa na celoj njenoj

teritoriji i duži period implementacije Direktive. Imajući u vidu trenutnu strukturu proizvodnje kojom dominiraju male farme, ovakav pristup može biti težak za sprovođenje. Pri tome, treba uzeti u obzir da će primena režima Direktive o industrijskom zagađenju i Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda (što uključuje i prehrambenu industriju) smanjiti rizike eutrofikacije u određenim zonama. Sa tendencijom povećanja investicija u poljoprivredu i promenom strukture proizvodnje, odnosno pojavom većih farmi koje će biti regulisane sa dva pomenuta režima, određene podzemne i površinske vode ne bi bile izložene riziku eutrofikacije u smislu kriterijuma Aneksa I Direktive. Drugim rečima, sofisticiranijim pristupom, koji podrazumeva identifikaciju ranjivih zona i fokus na implementaciji režima kontrole industrijskog zagađenja, mogao bi se izbeći scenario dvostrukog regulisanja, što je rizik blanket pristupa.

Kada su u pitanju budući korisnici fondova ZPP, videti prethodni segment.

## Direktiva 98/83/EZ o kvalitetu vode namenjene ljudskoj potrošnji

Ova direktiva definiše standard kvaliteta koje treba da zadovolji voda za piće, gde se 48 mikrobioloških, hemijskih i drugih parametara moraju redovno nadzirati i testirati. Ukoliko parametri nisu postignuti, država članica mora preduzeti korektivne mere kako bi što je moguće pre povratio zahtevan kvalitet. Relevantna tačka na kojoj se kva-

<sup>98</sup> NEAS, str. 11 i 77.

litet utvrđuje je slavina.<sup>99</sup> Drugim rečima, iako ne reguliše direktno proces proizvodnje vode za piće, direktiva putem standarda kvaliteta posredno utiče na performanse koje postrojenja za snabdevanje vodom za piće i mreža moraju postići.

Prema podacima Instituta za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut” kvalitet vode u periodu 1997–2007. nije zadovoljavao neki od hemijskih i mikrobioloških parametara u između 40% i 50% sistema za snabdevanje vodom za piće, što je posledica gomilanja godina odsustva kapitalnog održavanja.<sup>100</sup> Tek 68% populacije je pokriveno uslugom snabdevanja prečišćenom vodom za piće, dok je u EU27 taj procenat 100%.<sup>101</sup> Veliki problem predstavlja i zagađenost vode arsenom u Vojvodini.<sup>102</sup> Stoga, je neophodna rekonstrukcija postojećih sistema snabdevanja i prečišćavanja i izgradnja novih sistema.

Implementacija ove direktive može biti povezana sa poglavljem 12 (bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika). Naime, *Opšta regulativa EU o bezbednosti hrane*<sup>103</sup> upućuje na poštovanje zahteva iz člana 6 Di-

<sup>99</sup> Videti član 6 Direktive.

<sup>100</sup> Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut”, Zdravlje stanovnika Srbije, analitička studija 1997–2007 (2008).

<sup>101</sup> NEAS, str. 24.

<sup>102</sup> NEAS, str. 75.

<sup>103</sup> Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety

rektive o kvalitetu vode za piće.<sup>104</sup> Stoga bi predmet koordinacije pregovaračkih grupa iz poglavlja 12 i 27 mogao biti i utvrđivanja razmere uticaja ovog problema na implementaciju Opšte regulative o bezbednosti hrane.

## Ostala pitanja važna za sektor proizvodnje hrane

IPPC koji se odnosi na određene strateške sektore kao što je energetika, reguliše i agroindustriju i velike farme. S tim u vezi, ne bi trebalo ispustiti iz pregovaračke strategije druge zahteve IPPC i industrijske sektore, naročito prehrambenu industriju. Kao što smo videli, sektor hrane je naročito regulisan. Pored IPPC, na ovaj sektor se odnose zahtevi u sektoru voda (Direktiva o tretmanu komunalnih otpadnih voda, naročito član 13 i Nitratna direktiva) i propisi iz poglavlja 12 (naročito segment dobrobiti životinja i rešavanje pitanja otpada životinjskog porekla), koji će takođe zahtevati značajne i pravovremene investicije u prilagođavanje.

## Drugi sektori povezani sa poglavljem 27

Na početku Izveštaja smo konstatovali da je teže identifikovati oblast koja nije pod utica-

<sup>104</sup> Definicija pojma hrane u članu 2 stav 2: “Food” includes drink, chewing gum and any substance, including water, intentionally incorporated into the food during its manufacture, preparation or treatment. It includes water after the point of compliance as defined in Article 6 of Directive 98/83/EC and without prejudice to the requirements of Directives 80/778/EEC and 98/83/EC.



jem ovog poglavlja i politike zaštite životne sredine i borbe protiv klimatskih promena generalno. Bez zalaženja u posebne detalje navodimo sledeće aspekte preklapanja sa poglavljem 27:

Na infrastrukturne projekte koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu (npr. energetika, saobraćaj i transport, trans-evropske mreže, itd.) a koji se finansiraju iz Kohezionih fondova, obavezno se primenjuje *Direktiva o proceni uticaja na životnu sredinu*<sup>105</sup>. Ovaj zahtev postoji i za projekte finansirane iz pretpripravnih fondova;

Na projekte koji mogu imati uticaj na NATURA 2000 područja primenjuje se član 6 Direktive o staništima (ta odredba se primenjuje i na Direktivu o pticama), koji je stroži od Direktive za procenu uticaja. Ovo može naročito da bude problematično za projekte izgradnje saobraćajnica, pruga, gasovoda koja prolaze kroz ili u blizini NATURA 2000 zona i sl. Kada su u pitanju projekti za obnovljive izvore energija, vetroparkovi ne smeju da se grade na pravcima koje koriste migratorne vrste ptica. Posledice mogu biti finansijski pogubne za takve projekte zbog mogućnosti zahteva povraćaja u pređašnje stanje. Stoga je neophodna koordinacija organa koji izdaju dozvole za ovakve projekte i nadležnog organa za sprovođenje NATURA 2000 direktiva naročito kod ovakvih projekata;

<sup>105</sup> DIRECTIVE 2011/92/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification)

Kada je u pitanju poglavlje 8 (zaštita konkurencije i državna pomoć), neophodno je usaglašavanje domaćih pravila sa *Opštom uredbom za izuzeće državne pomoći*<sup>106</sup>, i instrumentima tumačenja člana 107 TFEU Evropske komisije (*Smernicama za državnu pomoć za zaštitu životne sredine i energetiku*)<sup>107</sup>, kao i u domenu podsticaja za energetsku efikasnost zgrada, reciklažu i podršku energetskoj infrastrukturi;

Određeni propisi EU koji regulišu stavljanje na tržište hemikalija pripadaju i poglavljju 1 (sloboda kretanja robe) i poglavljju 27;

Pored energetike i prehrambenog sektora, IPPC pokriva određene kategorije postrojenja za proizvodnju i preradu metala, aluminijuma, hemijske industrije, industrije minerala, naftne industrije, upravljanje otpadom, itd.

## Zaključci

Biće neophodna tesna saradnja u izradi dokumenata vezanih za postizanje merila za otvaranje poglavlja 11 i kod pisanja pregovaračkih pozicije za ovo poglavlje sa pisanjem pregovaračkih pozicija za poglavlje 27;

Nitratna direktiva i NATURA 2000 su teritorijalni režimi. Drugim rečima, definišu određene obaveze za farmere koji se nalaze u zona-

<sup>106</sup> Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty Text with EEA relevance

<sup>107</sup> Communication from the Commission — Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014–2020.

ma određenim u skladu sa tim direktivama. Pored toga, Nitratna direktiva ostavlja mogućnost blanketnog pristupa. To znači da Srbija može da se opredeli da akcioni program koji sadrži mere koje su obavezujuće za poljoprivrednike primenjuje na celoj teritoriji. Kako smo naveli u ovom Izveštaju, postoje ozbiljni argumenti protiv blanketnog pristupa koji je skuplji za poljoprivredni sektor. Ciljevi Nitratne direktive se mogu postići i primenom mera usmerenim na najveće uzročnike (velike farme svinja, pilića, klanice i imanja koja imaju intenzivnu ratarsku proizvodnju) problema u ranjivim zonama. Na prvi pogled, blanketni pristup u poglavlju 27 može imati velik uticaj na pregovore u poglavlju 11 s obzirom da se prvi stub ZPP (direktna plaćanja) direktno naslanja na Nitratnu direktivu. Izuzetno je važno da pregovaračke grupe usaglase pozicije, naročito u pogledu planova sprovođenja Nitratne direktive.

NATURA 2000 direktive značajno ograničavaju slobodu odlučivanja u pogledu investicija u NATURA 2000 zonama. Takođe, one imaju ograničavajući režim za upotrebu zemljišta. Neophodno je koordinirati poglavlja 11 i 27 po ovim pitanjima. U pretpristupnoj fazi IPARD može biti iskorišćen za prve projekte u ovoj oblasti radi pripreme i upoznavanja poljoprivrednika sa najboljim praksama na lokacijama koje Srbija planira da uvede u režim NATURA 2000. Top-down pristup u sprovođenju NATURA 2000 bi mogao da dovede do velikih problema u praksi i otpora poljoprivrednika i lokalne privrede.

Funkcionisanje evropskog energetskeg tržišta u smislu poglavlja 15 se temelji na jed-

nakim uslovima takmičenja (*level playing field*). IPPC direktiva i ETS direktiva poglavlja 27 direktno regulišu uslove takmičenja na energetskeg tržištu. Od Srbije će se očekivati da ima integrisanu politiku zaštite životne sredine i borbe protiv klimatske promene koja uvažava šire interese. Srbija će morati da snažnije integriše ciljeve ovih direktiva u investicione planove u energetskeg sektoru za prilagođavanje ovim direktivama (naročito Poglavlju III IPPC direktive). Investicioni planovi dugoročno posmatrani ne mogu biti održivi ukoliko cena energije ne bude tržišna. Prelazni periodi u Aktu o pristupanju će biti mogući, ali ne za ceo sektor već samo za pojedinačna postrojenja. Takođe, ne treba očekivati rokove duže od 6 godina od stupanja u članstvo (sve preko toga bi bio uspeh).

Srbija sa članstvom EU menja stranu kada je u pitanju članstvo u Energetskeg zajednici. Stoga je važno da se investicije planiraju prema važećim zahtevima u EU a ne prema zahtevima iz Energetskeg zajednice.<sup>108</sup>

ETS direktiva omogućava prelazni mehanizam besplatnih dozvola za emisije u zamenu za investicije u novim državama članicama za postrojenja za proizvodnju struje. Srbija će najverovatnije biti na pragu članstva u 4. fazi ETS (2021–2030). Postoje naznake da će se režim besplatnih dozvola nastaviti i u 4. fazi ETS.

<sup>108</sup> Član 103 Ugovora o Energetskeg zajednici: Any commitment taken in the context of negotiations for accession to the European Union shall not be affected by this Treaty.

Sektor proizvodnje hrane je najregulisaniji. Na njega se primenjuje IPPC režim, režim zaštite voda i određeni propisi poglavlja 12. Direktiva o komunalnim otpadnim vodama u članu 13 zahteva uvođenje sistema prerade otpadnih voda iz prehrambenih industrija. Takođe postoji neposredna veza između Direktive za vodu za piće i regulative poglavlja 12 koja reguliše bezbednost hrane. Srbija ima značajne probleme sa tretmanom otpadnih voda sa vodom za piće, naročito u Vojvodini. Zbog fokusa na energetici postoji opasnost da se ovaj sektor zanemari u definisanju pregovaračkih pozicija.

Potrebno je pažljivo proceniti uticaj NATURA 2000 na buduće infrastrukturne projekte u Srbiji u sektoru energetike, saobraćaja, transporta, itd. Naročito treba obratiti pažnju na vezu između izgradnje vetroparkova i zona kretanja migratornih vrsta (Direktiva o pticama).

Kada je u pitanju poglavlje 8 (zaštita konkurencije i državna pomoć), neophodno je usaglašavanje domaćih pravila sa Opštom uredbom za izuzeće državne pomoći (fusnota 110 Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty Text with EEA relevance) i instrumentima tumačenja člana 107 TFEU Evropske komisije (Smernicama za državnu pomoć za zaštitu životne sredine i energetiku) (fusnota 111 Communication from the Commission — Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014–2020.), kao i u domenu podsticaja za energetska efikasnost zgrada, reciklažu i podršku energetskej infrastrukturi.

# KNJIGA PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI 2015

## Izdavač

Evropski pokret u Srbiji  
Kralja Milana 31  
Beograd  
[www.emins.org](http://www.emins.org)

## Za izdavača

Maja Bobić

## Autori

Aleksandar Macura, Ivana Simić, Miljan  
Macanović, Nataša Đereg, Nataša Vukmirović,  
Stela Strsoglavac, Veselina Radanov Pelagić,  
Zoran Sretić, Zvezdan Kalmar

## Lektura i korektura

Vesna Pravdić

## Dizajn

Igor Sergej Sandić  
[igor.sandic@issstudiodesign.com](mailto:igor.sandic@issstudiodesign.com)

## Tiraž

300

## Štampa

Mobid d.o.o.

2016. godina

ISBN 978-86-82391-99-9

Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove Radne grupe i ne odražavaju neophodno zvanične stavove Evropskog pokreta u Srbiji (EPuS), Beogradske otvorene škole (BOŠ), niti Ambasade Kraljevine Norveške u Srbiji.



CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

351.823.1(497.11)  
351.824.11(497.11)  
351.77(497.11)

KNJIGA preporuka Nacionalnog konventa o  
Evropskoj Uniji : 2015 /  
[autori Aleksandar Macura ... et al.]. - Beograd :  
Evropski pokret u  
Srbiji, 2016 (Loznica : Mobid). - 193 str. : ilustr. ;  
24 cm

Podaci o autorima preuzeti iz kolofona. - Tekst  
štampan dvostubačno. -  
Tiraž 300. - Napomene i bibliografske reference  
uz tekst.

ISBN 978-86-82391-99-9

1. Мацура, Александар, 1971- [аутор]  
а) Европска унија - Придруживање - Србија б)  
Србија - Пољопривредна  
политика с) Србија - Енергетска политика д)  
Србија - Еколошка политика  
COBISS.SR-ID 221497356



KNJIGA PREPORUKA  
NACIONALNOG KONVENTA  
O EVROPSKOJ UNIJI

2015

