

Тамара Ж. Марјановић
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
tamara.marjanoviccc1999@gmail.com
ORCID ID: 0009-0008-8320-7192

ПОГЛАВЉЕ 27 – ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Сажетак: Европска унија (ЕУ) представља сложени правно-политички систем који се развијао кроз различите фазе интеграције. У њом конституисање чини кохерентан скуп принципа, директива и регулатива које земље кандидаткиње морају усвојити и имплементирати током процеса приступања. Поглавље 27, које се односи на заштитну животне средине и климатске промене, једно је од најзахтевнијих у преговорима. Ово поглавље обухвата технички сложене аспекте који захтевају значајне дугорочне инвестиције у инфраструктуру и институционалне капацитете, а питања животне средине имају директан утицај на јавно здравље, економски развој и политику у руралним и урбаним подручјима. Република Србија, као земља кандидат, заочела је формални процес приступања ЕУ 2014. године, након што је добила статус кандидата 2012. године. У прелиминарним годинама, Србија је постигла значајан напредак у области законодавства и институционалној уређења. Испуњавање захтева Поглавља 27 подразумева не само транзицију директива, већ и ефикасну примену, ревизију инвестиционих планова и мобилизацију финансијских средстава, укључујући средства ЕУ и међународних донатора. Циљ овог рада је да пружи систематску и критичку анализу стања у Србији у погледу испуњавања услова Поглавља 27. У раду се идентификују главни изазови, а предлажу се конкретне мере које могу убрзати процес имплементације и побољшати ефикасност у области заштите животне средине и климатских политика. Закључак указује на то да Поглавље 27 представља кључну пробну тачку у процесу приступања Србије Европској унији. Анализа је показала да је Република Србија остварила значајан напредак у правној хармонизацији, укључујући

доношење основних закона и стварања, уз развој националних планова и зајочене инфраструктурне пројекте. За реализацију захтева Пољавља 27 неопходан је иницијатива која комбинује пројектно усмерено финансирање, правну и оперативну доследност, мониторинг и иницијативу климатских циљева. Ово подразумева усвајање временског плана са конкретним циљевима и одговорностима, где се у крајкорочном периоду фокусира на припрему и финансирање приоритетних регионалних пројеката, у средњем року на реализацију кључних инфраструктурних иницијатива, а у дугом року на освајивање иницијатива у управљању ресурсима. Иницијатива Пољавља 27 не треба посматрати само као услов за чланство у ЕУ, већ и као прилику за трансформацију националне управљања живојном средином. Влада Републике Србије и Министарство заштитне живојне средине освајају чврсто посвећени процесу усклађивања са стандардима Европске уније у области живојне средине и климатских промена. Ова посвећеност олега се у континуираним напорима да се обезбеде потребна законска решења, институционални оквири и механизми координације који ће омогућити доследну имплементацију Пољавља 27, као и у активностима на привлачењу и управљању међународним средствима за финансирање приоритетних пројеката.

Кључне речи: Република Србија, Европска унија, заштитна живојна средина, пољавље 27.

1. УВОД

Европска унија (ЕУ) представља комплекс правно-политичког система који се развијао кроз више фаза интеграције, а њен *acquis communautaire*¹ чини кохерентан скуп принципа, директива и регулатива које земље кандидати морају да усвоје и имплементирају у процесу приступања.² Поглавље 27 (заштита животне средине и климатске промене) једно је од најзахтевнијих поглавља у преговорима о приступању због свог обухвата, техничке сложености и потребе за дугорочним инвестицијама у инфраструктуру и институционалне капацитете. Питања животне средине директно утичу на јавно здравље, економски развој, руралну и урбану политику, као и на спремност земље да усвоји обавезе у областима енергетике и климе.³

¹ Frank Emmert, Sinisa Petrovic, „The Past, Present, and Future of EU Enlargement”, *Fordham international lawjournal*.

² Mariët Anna Nijmeijer, „Serbia’s Road to EU Membership: Policy lessons from two decades of Eastern Enlargements”, *Norwegian University of Science and Technology, Faculty of Humanities Department of Historical Studies*, 2024.

³ Комисија Европске уније, „Преглед *acquis* у области живојне средине и климатских промена (Пољавље 27)”, Брисел: Европска комисија, 2018, 12–15.

Република Србија, као земља кандидат, започела је формални процес приступања ЕУ 2014.⁴ године након добијања статуса кандидата 2012. године.⁵ У претходним годинама Србија је постигла одређен напредак у области законодавства и институционалног уређења, али извештаји Европске комисије упозоравају на заостатке у имплементацији, недостатак функционалних постројења за пречишћавање отпадних вода, проблеме у управљању отпадом и ниску ефикасност инспекцијског надзора.⁶ Испуњавање захтева Поглавља 27 подразумева не само транспозицију директива, већ и ефикасну примену, ревизију инвестиционих планова и мобилизацију финансијских средстава, укључујући средства ЕУ и међународних донатора.

Циљ овог рада је да пружи систематску и критичку анализу стања у Србији у погледу испуњавања услова Поглавља 27, да идентификује главне институционалне, регулаторне и финансијске препреке, као и да предложи конкретне мере које могу убрзати процес имплементације и побољшати ефикасност у области заштите животне средине и климатских политика. Рад комбинује правно-политичку анализу, ревизију релевантних извештаја и законодавства, као и анализу доступних статистичких података о кључним индикаторима животне средине у периоду 2015–2024. године.

У наставку ће бити представљен преглед *acquis* Поглавља 27, детаљна анализа транспозиције и примене у националном правном систему, секторске процене (вода, отпад, ваздух, заштита природе, хемикалије), преглед начиних финансирања и коришћења фондова ЕУ, студије случаја и конкретне препоруке за убрзање имплементације.

2. ПРАВНИ ОКВИР ПОГЛАВЉА 27 И ТРАНСПОЗИЦИЈА У НАЦИОНАЛНО ЗАКОНОДАВСТВО

2.1. Шта обухвата Поглавље 27

Поглавље 27 обухвата *acquis* у области животне средине и климатских промена, који се састоји из низа директива, регулатива и међународних конвенција. Кључне компоненте укључују: директиву о водама⁷ (Water Frame-

⁴ Aleksandra Cavoski, „*Idealism or realism in the process of EU enlargement: the case of Serbia*”, *Birmingham Law School, University of Birmingham*, 2015, 275.

⁵ Комисија Европске уније, „*Извештај о најреговању Србије 2012*”, Брисел: Евројска комисија, 2012, 4.

⁶ Комисија Европске уније, „*Извештај о Србији 2023*”, Брисел: Евројска комисија, 2023, 45–52.

⁷ Water Framework Directive, *Council Directive 2000/60/EC, OJ L 327, 22 December 2000*.

work Directive – WFD)⁸, директиву о третману отпадних вода⁹, директиву о управљању отпадом¹⁰, директиве о квалитету ваздуха¹¹, директиву о природним стаништима (Habitats Directive)¹² и директиву о птицама (Birds Directive)¹³, регулативе о хемикалијама (REACH)¹⁴ и акте који се односе на процену утицаја на животну средину (EIA) и оцену стратегијских утицаја (SEA).¹⁵

Транспозиција ових аката у Републици Србији подразумева прилагођавање националног законодавства и усвајање кумулативних подзаконских аката. Основни национални акт који уређује политику животне средине јесте Закон о заштити животне средине, који је више пута мењан и допуњаван како би обухватио одредбе из WFD и других директива.¹⁶ Поред тога, постоји низ специјалних закона и прописа: Закон о водама¹⁷, у процесу доношења је нови Закон о отпаду¹⁸, Закон о заштити ваздуха¹⁹, Закон о заштити природе, који је тренутно у процесу доношења новог²⁰, као и прописи који регулишу управљање хемикалијама и процедуре EIA/SEA.

У пракси, транспозиција је делимично спроведена – кључне директиве су унете у национални правни оквир, али изазов је у пуном спровођењу и применљивости тих прописа.

⁸ Henrik Josefsson, Lasse Baaner, „*The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?*”, *Journal of Environmental Law*, Oxford University Press, 2011.

⁹ Directive concerning urban wastewater treatment, *Council Directive 91/271/EEC*, OJ L312, 30 May 1991.

¹⁰ Waste Framework Directive, *Directive 2008/98/EC*, OJ L312, 22 November 2008.

¹¹ Directive on ambient air quality and cleaner air, *Council Directive 2008/50/EC*, OJ L 152, 21 May 2008.

¹² Directive on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Habitats Directive), *Council Directive 92/43/EEC*, OJ L206/7, 21 May 1992.

¹³ Directive on the conservation of wild birds, *Council Directive 2009/147/EC*, OJ L 20, 30 November 2009.

¹⁴ REACH Regulation (EC) No 1907/2006, OJ L 396, 30 December 2006.

¹⁵ European Commission, *The Environment and Climate Change Acquis (Chapter 27): An Overview*, European Commission, 2018, 12–15, https://commission.europa.eu/documents_en.

¹⁶ Закон о заштити животне средине („Сл. гласник РС”, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – гр. закон, 72/2009 – гр. закон, 43/2011 – одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – гр. закон, 95/2018 – гр. закон и 94/2024 – гр. закон).

¹⁷ Закон о водама („Сл. гласник РС”, бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 и 95/2018 – гр. закон).

¹⁸ Министарство заштите животне средине, <https://www.ekologija.gov.rs/saopstenja/najave/ministarstvo-zastite-zivotne-sredine-objavljuje-polaznu-osnovu-za-pripremu-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-upravljanju-otpadom>.

¹⁹ Закон о заштити ваздуха („Сл. гласник РС”, бр. 51/2025).

²⁰ Министарство заштите животне средине, <https://www.ekologija.gov.rs/saopstenja/najave/obavestjenje-o-pocetku-izrade-nacrta-zakona-o-zastiti-prirode-sa-polaznim-osnovama>.

2.2. Значај Поглавља 27

У оквиру Поглавља 27 покривају се различити сектори животне средине као што су вода, отпад, ваздух, хемикалије, природа. Сви они заједно захтевају међусекторску координацију. Због различитих сектора и сложености самог система животне средине постоје различити технички и инфраструктурални захтеви као што је да многи акти подразумевају изградњу и одржавање саме инфраструктуре, у смислу постројења за пречишћавање отпадних вода, система управљања отпадом, мерне мреже за квалитет ваздуха. Поглавље 27 има и своје финансијске импликације, што подразумева импликације захтева значајна јавна и приватна улагања, док сам приступ фондовима ЕУ зависи од способности самих апликаната да припреме и спроведу наведене пројекте. Осим тога, поглавље утиче и на здравствене стандарде, пољопривредну продукцију, индустријске дозволе и конкуретност предузећа.

2.3. Процес приступања – од усвајања *acquis-a* до практичне имплементације

Процес испуњавања обавеза Поглавља 27 у држави кандидату има неколико слојева: 1) идентификација и прилагођавање националног законодавства (транспозиција), 2) усвајање подзаконских аката и стандардних процедура, 3) изградња институционалних капацитета и надзорних механизма, 4) инфраструктурне инвестиције и оперативна примена, 5) јединоцифрени мониторинг и извештавање према ЕУ.²¹

А) Транспозиција (правна усклађеност)

Директиве ЕУ захтевају да држава чланица или кандидат у законодавство унесе суштинске циљеве и механизме прописане у директиви, при чему се примењује принцип да директива није аутоматски права већ мора бити транспонована у национални закон и/или подзаконске акте.

Република Србија као кандидат примењује поступак идентификације релевантних директива, припреме нацрта закона и подзаконских аката, јавних консултација и усвајања у скупштини. Типичан пример је увођење одредби WFD у Закон о водама и у праћење стања водних тела преко речних сливова.²²

В) Подзаконски акти и технички стандарди

Директиве често захтевају конкретне техничке прописе (на пример граничне вредности за емисије, методологије мониторинга, стандарде за пречишћавање отпадних вода). Ови захтеви обично се уносе у подзаконске акте

²¹ European Commission, Methodology for the Accession Negotiations – Chapters 23 and 24 and 27, *European Commission, 2014*, <https://enlargement.ec.europa.eu/sites/default/files/pdf/2014/140415-methodology.pdf>.

²² Закон о водама („Сл. гласник РС”, бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 и 95/2018 – др. закон).

правилнике, техничке норме и методологије које доносе министарства или републичке агенције.

У Републици Србији, Министарство заштите животне средине и релевантне агенције доносе правилнике који одређују праксу примењиву у контролама, дозволама за рад постројења и критеријуме за саобраћајне и индустријске изворе загађења.²³

С) Институционални механизми и надзор

Потребно је да се успостави један јасан систем то подразумева успостављање јасних надлежности између министарстава, агенција, инспекцијских служби и локалних самоуправа је кључно. ЕУ очекује функционалан систем инспекција, ефикасне процедуре дозвола и механизме за санкционисање непоштовања.²⁴

Да би се остварио процес приступања потребно је да држава обезбеди одговарајуће капацитете као што је тренирање кадрова, стварање информациони системи (еколошки регистри, базе података), формирање лабораторијске мреже за контролу и независни мониторинг које су такође неопходни за операционализацију прописа.²⁵

Д) Финансирање и пројектна припрема

Извори финансирања у оквиру поглавља 27 су IPA фондови (Instrument for Pre-Accession Assistance), кредити WB/EBRD, национална средства и јавно-приватна партнерства. Успех коришћења средстава зависи од квалитета апликација, пројектне документације и капацитета за управљање пројектима.²⁶ Један од начина да се постигне одрживост јесте да ЕУ инсистира на плановима одрживог финансирања, што значи да пројекти морају показати како ће бити финансирани дугорочно (оперативни трошкови, одржавање).

Е) Практична имплементација и контрола

Потребно је да у овом процесу држава констатно врши мониторинг, а он се остварује кроз регуларно прикупљање података (вода, ваздух, отпад), извештавање према ЕУ (обично годишње или по захтеву директиве) и јавну доступност података (е-Регистри). Механизми извршења укључују инспекције, управне мере, казне и, у крајњој инстанци, судске поступке. Европска комисија може покренути претходну процедуру уколико земља кандидат не испуни испоруке или примени *acquis*.²⁷

²³ Министарство заштите животне средине, <https://www.ekologija.gov.rs/>.

²⁴ European Commission, *Serbia 2023 Report, SWD(2023) 400 final, European Commission, 2023, 45–52, https://enlargement.ec.europa.eu/sites/default/files/serbia_report_2023.pdf*.

²⁵ European Commission, *Serbia 2022 Report, SWD(2022) 350 final, European Commission, 2022, 40–47, https://enlargement.ec.europa.eu/sites/default/files/serbia_report_2022.pdf*.

²⁶ European Commission and Republic of Serbia, *IPA Programming Documents 2014–2020 & IPA III 2021–2027, European Commission, https://enlargement.ec.europa.eu/instruments/funding-by-country/serbia_en*.

²⁷ European Commission, *Accession Negotiations: Negotiating Framework for Serbia, General Secretariat of the Council, 2013, https://www.consilium.europa.eu/*.

2.4. Конкретни механизми транспозиције директива у Републици Србији – примери и кораци

Пример 1: Оквирна директива о водама²⁸ (WFD, 2000/60/EC)

Обавеза предвиђена овом директивом је успостављање циљева за добро еколошко и хемијско стање водних тела, управљање сливовима, планови управљања сливовима, мониторинг и јавне консултације.²⁹ Република Србија примењује ову директиву тако што усваја Закона о водама (Службени гласник РС бр. 30/10 и следећи амандмани), израђује планове управљања сливовима (River Basin Management Plans), изграђује мониторинг мреже и дефинише циљева за воде у националним актима.³⁰ У овом процесу ове поменуте директиве највећи изазови су непотпуна мониторинг мрежа, недостатак финансирања за изградњу постројења за пречишћавање отпадних вода и проблеми са агрегирањем података на нивоу сливова.

Пример 2: Директива о управљању отпадом³¹ (2008/98/EC)

Обавеза предвиђена овом директивом јесте увођење хијерархије управљања отпадом (смањење, поновна употреба, рециклажа), стандарди за депоније, складиштење опасног отпада и развој система колекције и третмана. Република Србија примењује ову директиву усвајањем Закона о отпаду, чије се усвајање очекује до краја 2025. године и стратегијама управљања отпадом, увођењем регионалних система за управљање комуналним отпадом и гашењем несанитарних депонија у складу са националним плановима. Изазови за имплементацију ове директиве у правни систем јесу њено спровођење на терену, затим развој тржишта секундарних сировина, као и едукација јавности.

Пример 3: REACH и регулатива о хемикалијама³²

Обавеза коју је Република Србија преузела имплементацијом ове регулативе јесте регистрација, евалуација и ауторизација хемикалија, затим заштита људског здравља и животне средине кроз контролу употребе опасних супстанци. Република Србија примењује и ову регулативу путем прилагођавања националних прописа, креирања регистра хемикалија и сарадњом

²⁸ Water Framework Directive, *op. cit.*

²⁹ Giorgos Kallis, David Butler, „*The EU water framework directive: measures and Implications*”, *University of the Aegean*, 2001.

³⁰ Water Framework Directive, *Council Directive 2000/60/EC, OJ L 327, 22 December 2000.*

³¹ Waste Framework Directive, *op. cit.*

³² REACH Regulation (EC), *op. cit.*

са институцијама ЕУ у области информација о опасним супстанцама. Изазови за имплементацију ове регулативе јесу техничка сложеност регистра, административни капацитет, као и обавеза пружања података индустрије.

2.5. Улога контроле ЕУ и извештавање

Европска комисија годишње прати напредак Републике Србије кроз стандардан процес годишњих извештаја (Progress Reports) и специјалне анализе за Поглавље 27. Уколико се утврде недостаци у транспозицији или имплементацији, Комисија даје препоруке, а у преговорима се отварају или привремено суспендијују неке активности док не дође до задовољавајућег напретка.³³

3. ПОЛИТИЧКИ И ЕКОНОМСКИ УТИЦАЈ ИСПУЊАВАЊА ПОГЛАВЉА 27

Испуњавање обавеза из Поглавља 27 има вишеслојни утицај на политичке институције, управљање јавним пословима и економски развој Републике Србије. Политички аспект укључује јачање владавине права кроз увођење јасних процедура за издавање дозвола, транспарентније јавне консултације и ефикаснији инспекцијски надзор, што у свом збиру повећава поверење јавности и страних инвеститора у институције. Тај ефекат је посебно важан у контексту приступних преговора, јер Европска комисија у годишњим извештајима даје оцене не само о правној хармонизацији, већ и о практичној примени и капацитету надзорних тела, што директно утиче на динамику преговора и услове коришћења пре-акцесионих фондова.³⁴

Економски утицај има двоструки карактер. На кратак рок, привођење усклађености захтева значајна капитална улагања (изградња/реконструкција постројења за пречишћавање отпадних вода, регионални центри за третман отпада, мониторинг лабораторије), што оптерећује јавне буџете и захтева ко-финансирање локалних самоуправа. Пружање кофинансирања и гирација јавних средстава често захтева перформансне механизме и јасан план одрживости пројеката како би се обезбедило редовно финансирање оперативних трошкова и одржавања инфраструктуре. С друге стране, дугорочно гледано, инвестиције у животну средину стварају економске користи: смањују трошкове здравственог система услед мањег експонирања нагађајућим агенсима, повећавају продуктивност радне снаге и отварају нове пословне

³³ European Commission, Enlargement Package – Serbia 2023, https://enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2023_en.

³⁴ European Commission, *Serbia 2023 Report*, *op.cit.*

могућности у секторима циркуларне економије, пречишћавања воде и зелених технологија.³⁵

Испуњавање Поглавља 27 може побољшати тржишни приступ производа и услуга из Републике Србије ка ЕУ: усаглашени еколошки стандарди олакшавају извоза пољопривредних и прерађивачких производа и смањују баријере у приступу за индустријске добављаче услуга.³⁶

4. МЕХАНИЗМИ ПОДРШКЕ И МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА

Ефикасна имплементација Поглавља 27 захтева мултифондски приступ финансирању и интензивну међународну сарадњу. Кључни извори спољних средстава и техничке помоћи за Републику Србију су: Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), кредити и грантови Европске инвестиционе банке (EIB), Европске банке за обнову и развој (EBRD), пројекти Светске банке, као и билатерална финансијска помоћ држава-чланица ЕУ и других донатора.³⁷

IPA средства обезбеђује подршку за припрему пројеката, техничку помоћ, реформе и секторску подршку (укључујући животну средину). Кључни предуслов за коришћење IPA средстава је постојање „ready-to-finance” пројеката, са комплетном пројектном документацијом, анализом одрживости и обезбеђеним кофинансирањем.³⁸ Практично, ово захтева унапређење капацитета локалних самоуправа и националних институција у области припреме пројектних апликација, јавних набавки и финансијског управљања пројектима.³⁹

EIB и EBRD пружају дугорочне кредите уз техничку помоћ и могућност комбиновања кредита са грантовима што смањује учинак на буџет корисника. Примери успешних пројеката у Републици Србији обухватају проширење постројења за пречишћавање отпадних вода, реконструкцију водоводних система и финансирање регионалних центара за отпад.⁴⁰ Светска банка има дугогодишњу праксу финансирања пројеката у области животне средине и пружа аналитичку подршку у процени трошка.⁴¹

³⁵ World Bank, *Serbia Environment Overview*, World Bank, 2020, 7–10, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports>.

³⁶ European Commission, *Enlargement Package – Serbia 2023*, *op.cit.*

³⁷ European Commission, *IPA III Programming Document for Serbia 2021–2027*, European Commission, https://enlargement.ec.europa.eu/instruments/funding-by-country/serbia_en.

³⁸ European Commission, „*IPA III – Guidelines for Applicants*,” European Commission, 2021.

³⁹ Министарство заштите животне средине, <https://www.ekologija.gov.rs/dozvole-obraci>.

⁴⁰ European Investment Bank, „*EIB operations in the Western Balkans: water and waste management*,” EIB, 2019, <https://www.eib.org/en/index>.

⁴¹ World Bank, „*Serbia Environment Overview*,” World Bank, 2020, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports>.

Техничка помоћ од међународних институција обухвата припрему студија изводљивости, помоћ у процени утицаја на животну средину, пренос добрих пракси у управљању постројењима, као и обуке за кадрове инспекцијских тела и мониторинг лабораторија. Регионална сарадња (нпр. Дунавска стратегија, пројекти прекограничног управљања сливовима) омогућава усклађивање стандарда и дељење инфраструктурних и техничких ресурса.⁴²

За максималну ефикасност, препоручује се стварање националног „one-stop” тима за припрему пројектних пакета који би на једном месту окупили стручњаке за технику, финансије, јавне набавке и екологију, и који би радило у тандему са финансијским саветницима ЕИВ/ЕБРД и ИРА менаџментом. Таква тим би повећао стопу одобравања пројеката и смањило ризик од одбијања због непотпуне документације.⁴³

5. ПОЛИТИКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ КЛИМАТСКИХ ЦИЉЕВА У ПОГЛАВЉЕ 27

Узимајући у обзир све већи утицај климатских промена, интеграција мера ублажавања и прилагођавања у оквир Поглавља 27 постаје неопходна ради обезбеђивања дугорочне одрживости животне средине и инфраструктуре. То подразумева да се секторски планови за управљање водама, отпадом и заштиту природе морају ревидирати кроз призму климатских ризика и емисија гасова стаклене баште.⁴⁴

Кључни елементи интеграције климатских циљева у поглављу 27 су: процена климатских ризика у постављању циљева и пројектних услова, укључивање адаптационих мера у пројектну документацију (нпр. капацитети за пријем екстремних падавина у систему канализације, зелена инфраструктура за смањење ерозије и поплава), и укључивање критеријума енергетске ефикасности и смањења емисија у процени одрживости пројеката.⁴⁵

У циљу ефикасне реализације, поменутих процеса, Република Србија је усвојила Националну стратегију за климатске промене и релевантне секторске политике које укључују мере адаптације и ублажавања. Међутим, кључни изазов је имплементација тих стратегија на регионалном и локалном нивоу, где се доносе одлуке о инфраструктурним пројектима. Потребно је

⁴² ICPDR & EU Strategy for the Danube Region, <https://www.icpdr.org/about-icpdr/partners/eu-danube-strategy/icpdr-eu-strategy-danube-region>.

⁴³ Serbia and the EIB, <https://www.eib.org/en/projects/country/serbia>.

⁴⁴ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), „Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability,” Cambridge University Press, 2022.

⁴⁵ Министарство заштите животне средине, <https://www.ekologija.gov.rs/dokumenta/klimatske-promene>.

обезбедити јасне методолошке смернице за процену климатских ризика које ће бити обавезни део студија изводљивости и EIA/SEA процедура.⁴⁶

Финансирање може долазити из више извора: националних фондова, IPA средства, програма LIFE, кредита EIB/EBRD са климатским допунским условима, као и мултилатералних климатских фондова. Комбиновање извора (грант+кредит) често је неопходно због почетних трошкова адаптационих интервенција.⁴⁷

Потребно је истаћи да постоје примери добре праксе у овом процесу, као што су пројекти који интегришу обновљиве изворе енергије у погон WWTP (коришћење биогаза за производњу енергије) показују да се оперативни трошкови могу значајно смањити, што повећава финансијску одрживост пројекта и смањује емисије GHG.⁴⁸

6. ЗАКЉУЧАК

Поглавље 27 заштита животне средине и климатске промене представља кључну пробну тачку у процесу приступања Републике Србије Европској унији јер обухвата комплексне правне, институционалне и инфраструктурне захтеве који директно утичу на јавно здравље, економски развој и дугорочну одрживост. Анализа је показала да је Република Србија остварила значајан напредак у правној хармонизацији с *acquis-ом*: донети су основни закони и стратегије (Закон о заштити животне средине, Закон о водама, законодавство о отпаду и природи), развијени су национални планови и започети пројекти инфраструктурног значаја.

За реализацију захтева Поглавља 27 неопходан је интегрисан приступ који комбинује следеће елементе: (1) пројектно усмерено финансирање – припрема и рангирање „*ready-to-finance*” пројеката уз јасне механизме кофинансирања и гаранције; (2) институционално јачање – дугорочна стабилизација надлежности, обука кадрова, јачање инспекцијских тела и модернизација лабораторија; (3) правна и оперативна доследност – ефикасни механизми контроле и санкционисања, бржи управни поступци и људски ресурси за праћење примене; (4) транспарентан мониторинг – увођење националног е-регистра са стандардизованим индикаторима (покривеност пречишћавањем, стопа рециклаже, квалитет ваздуха, стање водних тела) и обавезне ревизије; и (5) инте-

⁴⁶ Министарство заштите животне средине, <https://www.ekologija.gov.rs/dozvole-obraci/procena-uticaja-na-zivotnu-sredinu>.

⁴⁷ European Investment Bank (EIB), *Climate Bank Roadmap 2021–2025, Luxembourg: EIB, 2021*, <https://www.eib.org/en/index>.

⁴⁸ EBRD, „*Renewable Energy and Energy Efficiency in Water Utilities: Technical Brief*,” EBRD, 2019.

грација климатских циљева – укључивање адаптационих и ублажних мера у све секторске планове и пројекте уз коришћење климатских финансијских инструмената.

Практично, то значи усвајање временског плана са конкретним циљевима и одговорностима: у наредне 1–3 године фокус на припреми и финансирању приоритетних регионалних пројеката, изградњи е-регистра и јачању капацитета; у средњем року (3–5 година) реализација кључних инфраструктурних интервенција и стварање стабилних оперативних модела; у дугом року (5–10 година) остваривање интегрисаног управљања ресурсима и трајна одрживост система.

Испуњавање Поглавља 27 не треба посматрати само као услов за чланство у ЕУ, већ и као прилику за трансформацију националног управљања животном средином у корист грађана, конкурентности привреде и отпорности на климатске ризике. Са јасном стратегијом, ефективним коришћењем међународне подршке и одрживим моделима финансирања, Република Србија може претворити формалну усаглашеност у мерљиве еколошке, здравствене и економске користи које ће имати трајан утицај на квалитет живота и развој земље.

Влада Републике Србије и Министарство заштите животне средине остају чврсто посвећени процесу усклађивања са стандардима Европске уније у области животне средине и климатских промена. Та посвећеност огледа се у континуираним напорима да се обезбеде потребна законска решења, институционални оквири и механизми координације који ће омогућити доследну имплементацију Поглавља 27, као и у активностима на привлачењу и управљању међународним средствима за финансирање приоритетних пројеката.

Министарство активно ради на јачању капацитета за припрему „*ready-to-finance*” пројеката, унапређењу инспекцијског надзора и успостављању националних информационих система који омогућавају транспарентно и поуздано праћење индикатора квалитета животне средине. Поред тога, Влада подстиче учешће локалних самоуправа и приватног сектора кроз механизме кофинансирања и подршке иновацијама у циркуларној економији и енергетској ефикасности.

Предложени годишњи циљеви и акциони планови биће спровођени у духу партнерства и прагматичности уз редовне јавне извештаје о напретку, јасно дефинисане одговорности за сваки ниво управљања и фокус на конкретним резултатима који се мери индикаторима. Овај приступ има за циљ да обезбеди видљиве и одрживе користи за грађане, привреду и животну средину, док истовремено залаже стабилност и предвидљивост у спровођењу реформи.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Чланци:

- Aleksandra Cavoski, „*Idealism or realism in the process of EU enlargement: the case of Serbia*”, *Birmingham Law School, University of Birmingham*, 2015, 275.
- Giorgos Kallis, David Butler, „*The EU water framework directive: measures and Implications*”, *University of the Aegean*, 2001.
- Mariët Anna Nijmeijer, „*Serbia’s Road to EU Membership: Policy lessons from two decades of Eastern Enlargements*”, *Norwegian University of Science and Technology, Faculty of Humanities Department of Historical Studies*, 2024.
- Frank Emmert, Sinisa Petrovic, „*The Past, Present, and Future of EU Enlargement*”, *Fordham international lawjournal*.
- Henrik Josefsson, Lasse Baaner, „*The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?*”, *Journal of Environmental Law, Oxford University Press*, 2011.

Закони:

- Закон о заштити животне средине (“Сл. гласник РС”, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон, 95/2018 – др. закон и 94/2024 – др. закон).
- Закон о водама (“Сл. гласник РС”, бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 и 95/2018 – др. закон).
- Закон о заштити ваздуха (“Сл. гласник РС”, бр. 51/2025).

Директиве:

- Directive concerning urban wastewater treatment, *Council Directive 91/271/EEC, OJ L312, 30 May 1991*.
- Directive on ambient air quality and cleaner air, *Council Directive 2008/50/EC, OJ L 152, 21 May 2008*.
- Directive on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Habitats Directive), *Council Directive 92/43/EEC, OJ L206/7, 21 May 1992*.
- Directive on the conservation of wild birds, *Council Directive 2009/147/EC, OJ L 20, 30 November 2009*.
- Water Framework Directive, *Council Directive 2000/60/EC, OJ L 327, 22 December 2000*.
- Waste Framework Directive, *Directive 2008/98/EC, OJ L312, 22 November 2008*.
- REACH Regulation (EC) No 1907/2006, *OJ L 396, 30 December 2006*.

Извештаји:

- European Commission, „*IPA III – Guidelines for Applicants*”, *European Commission*, 2021.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), „*Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*”, *Cambridge University Press*, 2022.
- Комисија Европске уније, „*Прејлед acquis у области животиње средине и климатских промена (Пољавље 27)*”, *Брисел: Евројска комисија*, 2018, 12–15.
- Комисија Европске уније, „*Извештај о најреговању Србије 2012*”, *Брисел: Евројска комисија*, 2012, 4.
- Комисија Европске уније, „*Извештај о Србији 2023*”, *Брисел: Евројска комисија*, 2023, 45–52.

Остали извори:

- ICPDR & EU Strategy for the Danube Region, <https://www.icpdr.org/about-icpdr/partners/eu-danube-strategy/icpdr-eu-strategy-danube-region>.
- European Commission, *The Environment and Climate Change Acquis (Chapter 27): An Overview*, European Commission, 2018, 12–15, https://commission.europa.eu/documents_en.
- European Commission, Methodology for the Accession Negotiations – Chapters 23 and 24 and 27, European Commission, 2014, <https://enlargement.ec.europa.eu/sites/default/files/pdf/2014/140415-methodology.pdf>.
- European Commission, *Serbia 2023 Report, SWD(2023) 400 final*, European Commission, 2023, 45–52, https://enlargement.ec.europa.eu/sites/default/files/serbia_report_2023.pdf.
- European Commission, *Serbia 2022 Report, SWD(2022) 350 final*, European Commission, 2022, 40–47, https://enlargement.ec.europa.eu/sites/default/files/serbia_report_2022.pdf.
- European Commission and Republic of Serbia, *IPA Programming Documents 2014–2020 & IPA III 2021–2027*, European Commission, https://enlargement.ec.europa.eu/instruments/funding-by-country/serbia_en.
- European Commission, Accession Negotiations: Negotiating Framework for Serbia, General Secretariat of the Council, 2013, <https://www.consilium.europa.eu/>.
- European Commission, Enlargement Package – Serbia 2023, https://enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2023_en.
- European Commission, *IPA III Programming Document for Serbia 2021–2027*, European Commission, https://enlargement.ec.europa.eu/instruments/funding-by-country/serbia_en.
- European Investment Bank, „EIB operations in the Western Balkans: water and waste management,” EIB, 2019, <https://www.eib.org/en/index>.
- European Investment Bank (EIB), *Climate Bank Roadmap 2021–2025*, Luxembourg: EIB, 2021, <https://www.eib.org/en/index>.
- Министарство заштите животне средине, <https://www.ekologija.gov.rs/dozvole-obraci>.
- Министарство заштите животне средине, <https://www.ekologija.gov.rs/dokumenta/klimatske-promene>.
- Министарство заштите животне средине, <https://www.ekologija.gov.rs/dozvole-obraci/procena-uticaja-na-zivotnu-sredinu>.
- Министарство заштите животне средине, <https://www.ekologija.gov.rs/saopstenja/najave/ministarstvo-zastite-zivotne-sredine-objavljuje-polaznu-osnovu-za-pripremu-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-upravljanju-otpadom>.
- Министарство заштите животне средине, <https://www.ekologija.gov.rs/saopstenja/najave/obavestenje-o-pocetku-izrade-nacrta-zakona-o-zastiti-prirode-sa-polaznim-osnovama>.
- Министарство заштите животне средине, <https://www.ekologija.gov.rs/>.
- Serbia and the EIB, <https://www.eib.org/en/projects/country/serbia>.
- World Bank, *Serbia Environment Overview*, World Bank, 2020, 7–10, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports>.
- World Bank, „Serbia Environment Overview,” World Bank, 2020, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports>.

Tamara Ž. Marjanović
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
tamara.marjanoviccc1999@gmail.com
ORCID ID: 0009-0008-8320-7192

Chapter 27 – Environmental Protection and Climate Change in the Process of the Republic Of Serbia’s Accession to the European Union

Abstract: *The European Union (EU) represents a complex legal and political system that has developed through various stages of integration. In this context, the *acquis communautaire* constitutes a coherent set of principles, directives, and regulations that candidate countries must adopt and implement during the accession process. Chapter 27, which pertains to environmental protection and climate change, is one of the most challenging areas in the negotiations. This chapter encompasses technically complex aspects that require significant long-term investments in infrastructure and institutional capacities, with environmental issues having a direct impact on public health, economic development, and policy in rural and urban areas. The Republic of Serbia, as a candidate country, commenced the formal EU accession process in 2014, after gaining candidate status in 2012. In previous years, Serbia has made significant progress in legislative and institutional arrangements. Meeting the requirements of Chapter 27 entails not only the transposition of directives but also effective implementation, revision of investment plans, and mobilization of financial resources, including funding from the EU and international donors. The aim of this paper is to provide a systematic and critical analysis of the situation in Serbia regarding the fulfillment of Chapter 27 conditions. The paper identifies the main challenges and proposes concrete measures that could accelerate the implementation process and improve effectiveness in environmental protection and climate policies. The conclusion indicates that Chapter 27 represents a crucial test point in Serbia’s accession to the European Union. The analysis has shown that the Republic of Serbia has achieved significant progress in legal harmonization, including the adoption of key laws and strategies, alongside the development of national plans and the initiation of infrastructure projects. An integrated approach combining project-oriented financing, legal and operational consistency, monitoring, and the integration of climate goals is essential for meeting the requirements of Chapter 27. This involves adopting a timeline with specific goals and responsibilities, with a short-term focus on preparing and financing priority regional projects, a medium-term focus on implementing*

key infrastructure interventions, and a long-term focus on achieving integrated resource management. Fulfilling Chapter 27 should not only be viewed as a condition for EU membership but also as an opportunity for transforming national environmental governance. The Government of the Republic of Serbia and the Ministry of Environmental Protection remain firmly committed to aligning with European Union standards in the areas of environmental protection and climate change. This commitment is reflected in ongoing efforts to ensure the necessary legislative solutions, institutional frameworks, and coordination mechanisms that will enable consistent implementation of Chapter 27, as well as activities aimed at attracting and managing international funds for financing priority projects.

Keywords: Republic of Serbia, European Union, environmental protection, Chapter 27.

Датум пријема рада: 28. 11. 2025.

Датум прихватања рада: 13. 1. 2026.