

ЖИВОТНА СРЕДИНА

UDK:502.21:061.1
Bibliid 1451-3188, 8 (2009)
Год VIII, бр. 29–30, стр. 104–113
Изворни научни рад

др Драгољуб ТОДИЋ¹

**СТРАТЕГИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ
О ОДРЖИВОМ КОРИШЋЕЊУ
ПРИРОДНИХ РЕСУРСА**

APSTRACT

In this paper strategic goals and activities of the EU in the field of sustainable use of natural resources have been analyzed. Importance of these issues for the Republic of Serbia is emphasized. General framework of the EU policy in this field has been determined by the several strategic documents and relevant legislation. Of basic importance are Strategy on sustainable development, the Sixth Community Environment Action Programme and Thematic Strategy on the sustainable use of natural resources.

Кључне речи: Природни ресурси, одрживи развој, животна средина, Европска унија.

1) УВОД

Иако је на различите аспекте вишеструких и системских веза између постојећих модела експлоатације природних ресурса и стања животне средине у теорији већ одавно релативно јасно указано покушај дефинисања конкретнијих стратешких циљева и инструмената у овој области припада савременом периоду у развоју еколошке политике. Општи елементи концепције одрживог развоја, настали на спознаји о значају природних ресурса, потенцијалним глобалним импликацијама „граница раста“ и потреби значајнијег уважавања „интер“ и „интра“

¹ Мегатренд универзитет, Београд.

генерацијске једнакости и права будућих генерација, представљају основу европског приступа овим питањима.² Без обзира што везе између (потенцијалне) несташице појединих природних ресурса и проблема животне средине нису једнозначне, питање постојећих модела коришћења природних ресурса у политици животне средине Европске уније иницирано је првом нафтном кризом седамдесетих година.³ Од почетних основних интересовања за питања за која је очигледно да су директна последица постојећих модела експлоатације природних ресурса (емисије загађујућих супстанци, управљање отпадом, итд) врло брзо се политика ЕУ суочила са потребом да се развију и примене инструменти којима би се негативан утицај на животну средину, услед коришћења ресурса и енергије, сагледавао и спречавао током целог животног циклуса (од колевке до гроба).⁴ Став да није довољно

² „Природни ресурси“ обухватају сировине потребне за људске активности и различите медије животне средине као што су ваздух, вода, земљиште – захваљујући којима се одржава живот на Планети. Видети: “Towards a thematic strategy on the sustainable use of natural resources”, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, (COM(2003) 572 final, Brussels, 01. 10. 2003, p. 6; Према најширој и најчешће спомињаној дефиницији појам „одрживи развој“ дефинише се начелно као онај развој којим се задовољавају потребе садашњих генерација без нарушавања могућности будућих генерација да задовоље своје потребе. Видети нпр. *Review of the EU Sustainable Development Strategy*, Council of the European Union (10917/06 EU SDS), Brussels, 26 June 2006, p. 2. Видети: Драгољуб Тодић, *Савремена политика и право животне средине*, Мегатренд универзитет, Београд, 2008, стр. 17; Tietenberg, T., *Environmental Economics and Policy*, Pearson Addison Wesley, Boston, 2004, p. 3. Видети: “Our Common Future”, Report of the World Commission on Environment and Development, A/42/427, 4 August 1987; GAOR, 42nd Session, Supp. No. 25 (A/42/25); видети: Birnie, P., W., Boyle, A., E., *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 2002, pp. 84-96; Видети: N. Schijever, F. Weiss (ed), *International Law and Sustainable Development*, Martinus Nijhoff, 2004; Драгољуб Тодић, „Одрживи развој и принципи политике и права животне средине“, *Правни живот*, бр. 9/2007, стр. 429-443.

³ Нпр. анализе кретања материјала и отпада (укључујући и увоз и извоз) у последњих двадесетак година показале су да је укупна потрошња по становнику ЕУ остала не промењена (16 тона годишње) иако је привреда имала раст од око 50% (захваљујући другим факторима). Видети: “Thematic Strategy on the sustainable use of natural resources”, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Commission of the European Communities*, COM(2005) 670 final, {SEC(2005) 1683}, {SEC(2005) 1684}, Brussels, 21. 12. 2005, p. 4.

⁴ Примена модела „животног циклуса“ на постојеће и нове политике је основно полазиште стратешких одређења. “DPSIR“ модел (Drivers-Pressures-State-Impact-

сагледавање утицаја само појединих сегмената у ланцу експлоатације природних ресурса заснован је на разумевању глобалних и кумулативних утицаја на животну средину у целини и без географских ограничења.⁵

II) СВРХА

Општа сврха предузимања мера састоји се у смањењу негативног утицаја на животну средину који узрокује коришћење природних ресурса уз истовремено повећање „ресурсне продуктивности“.⁶ Полазећи од процене о погоршавању трендова у области животне средине и економских изазова повезаних са конкурентским притисцима и новим међународним обавезама, у Стратегији одрживог развоја ЕУ је идентификовано седам кључних изазова и одговарајућих циљева, односно мера и активности које треба спровести.⁷ Поред климатских промена и чисте енергије, одрживог транспорта, јавног здравља, социјалног укључивања, глобалног сиромаштва, демографије и

Response), или „покретачки фактори, притисци, стање, утицаји, реакције“ представља методолошку основу која треба да буде примењена на све секторе од значаја за остваривање циљева ове стратегије. Ово се нарочито односи и на све остале тематске стратегије од значаја за одрживо коришћење природних ресурса (Тематска стратегија за превенцију отпада и рециклажу, Тематска стратегија за пестициде, Тематска стратегија за урбану средину, Тематска стратегија за заштиту и очување морске средине, итд).

⁵ Глобалне потребе за природним ресурсима убрзано настављају да расту због пораста популације. Процењује се да ће 2050. године, када би на Планети требало да буде негде око 9 милијарди становника, притисак на ресурсе (мерен еколошким критеријумима) бити око 30% већи него што Планета може да одржи у дужем периоду. Нема знакова о успоравању тренда губитка биодиверзитета на глобалном нивоу. “Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009”, *Review of the European Union Strategy for Sustainable Development*, COM (2009) 400 final, Brussels, 24. 07. 2009, p. 7. Видети: “Towards a thematic strategy on the sustainable use of natural resources”, op. cit., p. 11-20.

⁶ У најширем смислу речу „ресурсна ефикасност“ или „ресурсна продуктивност“ може бити дефинисана као ефикасност са којом се користе енергија и материјали у привреди, тј. додата вредност по јединици ресурсног инпута. То значи да се ресурсна продуктивност може дефинисати аналогно радној продуктивности: додата вредност по јединици људског ресурса. Видети: “Towards a thematic strategy on the sustainable use of natural resources”, op. cit., p. 9.

⁷ *A Sustainable Europe for a Better World – A European Union Strategy for Sustainable Development*, COM(2001)264 final, Brussels, 15. 05. 2001; *Review of the EU Sustainable Development Strategy*, Council of the European Union (10917/06 EU SDS), Brussels, 26 June 2006.

миграција, Стратегија је идентификовала кључним изазовом и проблеме у области очувања и управљања природним ресурсима и са овим повезану одрживу потрошњу и производњу. Према истом документу, оперативни циљеви у области одрживог коришћења природних ресурса обухватају унапређивање ресурсне ефикасности, смањивање коришћења необновљивих природних ресурса и са тим повезаног утицаја на животну средину, смањивање коришћења обновљивих природних ресурса на нивоу који је испод регенеративних капацитета; достизање и одржавање конкурентских предности унапређивањем ресурсне ефикасности кроз, између осталог, коришћење еко-ефикасних иновација; унапређивање управљања и избегавање прекомерне експлоатације обновљивих природних ресурса (биодиверзитет, рибарство, воде, земљиште, атмосфера) и обнова деградираних морских екосистема до 2015. године; заустављање даљег губитка биодиверзитета и допринос значајном смањењу губитка биодиверзитета у свету до 2010. године; допринос остваривању четири глобална циља УН у области шума до 2015. године; избегавање стварања отпада и повећање ефикасности коришћења природних ресурса применом концепта „животног циклуса“ и унапређење поновног коришћења и рециклаже.⁸ Стратегијом одрживог коришћења природних ресурса, која је донета на основу Шестог акционог програма у области животне средине, дефинишу се смернице активности ЕУ у наредних 25 година чији је општи циљ ефикасније и одрживо коришћење природних ресурса кроз њихов животни циклус.⁹ Нешто конкретније говорећи, циљ Стратегије је смањивање негативног утицаја на животну средину услед коришћења природних ресурса, њиховог оштећења и загађивања животне средине уз истовремено остваривање Лисабонских циљева везаних за економски развој и запошљавање. Стратегија не установљава сет квантитативних циљева за „ресурсну ефикасност и смањено коришћење ресурса“, полазећи од процене да то у моменту усвајања није било могуће због постојећег нивоа знања о стању и развоју индикатора.¹⁰

⁸ *Review of the EU Sustainable Development Strategy, op. cit*, стр. 13.

⁹ Иначе, одредбама садржаним у члану 8. тачка 2. Шестог акционог програма ЕУ у области животне средине дефинисано је шта стратешки документ ове организације који се односи на ресурсе треба да обезбеди. Видети: “Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme”, OJ L, 242, 10. 09. 2002, p. 13.

¹⁰ У Анексу 1. уз Стратегију даје се пример „трендова ресурсне продуктивности“.

III) МЕРЕ ЕУ

Мере и инструменти ЕУ у области одрживог коришћења природних ресурса дефинисани су у неколико стратешких докумената и већем броју извора права. Кључним се може сматрати Тематска стратегија о одрживом коришћењу природних ресурса док су шира одредења ове организације дефинисана Стратегијом одрживог развоја ЕУ и одредбама већ помињаног VI акционог програма ЕУ у области животне средине.¹¹ Такође, у неколико других стратешких докумената утврђени су различити механизми од непосредног значаја за област одрживог коришћења природних ресурса међу којима треба посебно имати у виду, најпре, остале тематске стратегије које је ова организација донела на основу одредаба Шестог акционог програма у области животне средине: Тематска стратегија о превенцији и рециклирању отпада, Тематска стратегија за заштиту земљишта, Тематска стратегија о урбаној животној средини, Тематска стратегија у области морске средине, Тематска стратегија о загађењу ваздуха, Тематска стратегија о одрживој употреби пестицида.¹²

¹¹ “Thematic Strategy on the sustainable use of natural resources”, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission of the European Communities, COM(2005) 670 final, {SEC(2005) 1683}, {SEC(2005) 1684}, Brussels, 21. 12. 2005; Видети: Council of the European Union (10917/06 EU SDS), *Review of the EU Sustainable Development Strategy*, Brussels, 26 June 2006.

¹² “Taking sustainable use of resources forward: A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste”, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission of the European Communities Brussels, 21.12.2005, COM(2005) 666 final; Видети: “Thematic Strategy for Soil Protection”, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission of the European Communities, {SEC(2006) 1165}, {SEC(2006) 620}, Brussels, 22. 09. 2006, COM(2006)231 final; Видети: “Thematic Strategy on the Urban Environment”, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2005) 718 final, {SEC(2006) 16 }, Brussels, 11. 01. 2006; Видети: “Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council, of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive)”, OJ L, 164, 25. 06. 2008, pp. 19-40; Видети: “Thematic Strategy on air pollution”, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2005) 446 final, {SEC(2005) 1132} {SEC(2005) 1133}, Brussels, 21. 09. 2005; Видети: “A Thematic Strategy on the

IV) САДРЖАЈ

Једном од општих претпоставки за остваривање дефинисаних циљева сматра се стварање услова да питања која се тичу експлоатације природних ресурса буду укључена у све релевантне политике.¹³ Најзначајнији елементи секторских иницијатива односе се на ЕУ стратегију за раст и запосленост као и иницијативе које су објављене од стране Комисије у оквиру документа који се односи на спровођење Лисабонског програма Заједнице: „Политички оквир јачања производње – ка интегрисаном приступу за индустријску политику.“¹⁴ Остваривање циљева дефинисаних у Стратегији одрживог коришћења природних ресурса подразумева различите активности које треба да унапреде разумевање и ниво знања о коришћењу ресурса у Европи, негативним утицајма на животну средину и значају у ЕУ и глобално; да развију средства мониторинга и извештавања о напретку у ЕУ, државама чланицама и привредним секторима; да убрзају примену стратегијских приступа и процеса у привредним гранама и државама чланицама и подстакну развој одговарајућих планова и програма; да подигну ниво свести међу релевантним субјектима и грађанима о значају негативног

Sustainable Use of Pesticides”, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission of the European Communities, {COM(2006) 373 final}, {SEC(2006) 894}, {SEC(2006) 895}, {SEC(2006) 914}, Brussels, 12. 07. 2006, COM(2006) 372 final;

¹³ “Integrating environmental consideration into other policy areas – a stocktaking of the Cardiff process”, Commission of the European Communities, Com (2004) 394 final, Brussels, 01. 06. 2004;

¹⁴ Предвиђено је да ове иницијативе треба да садрже неке кључне елементе као што су: Преглед најзначајнијих секторских утицаја на животну средину на основу сета кључних индикатора развијених од стране Европске агенције за животну средину и узимајући у обзир корисне информације које су већ прикупљене у оквиру размене информација о најбољим техникама у складу са Директивом која се односи на интегрисано спречавање и контролу загађивања животне средине идентификација могућности за техничке измене у производним процесима укључујући информације о постојећим иницијативама и доброј пракси у појединим компанијама као и информације о новим технологијама, процена могућности да се добре праксе у појединим компанијама претворе у „критичну масу пословних активности“ уз нарочити нагласак на „еко-иновације и одрживо коришћење ресурса“, механизме мониторинга и извештавања. Видети: “Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version)”, OJ L 24 of 29. 01. 2008.

утицаја коришћења ресурса на животну средину.¹⁵ Поред примене мера заснованих на сагледавању „животног циклуса“ на постојеће секторске политике Стратегија наглашава и значај примене Интегрисане производне политике (*IPP – integrated product policy*) као и коришћење резултата спровођења Акционог програма за технологије у области животне средине усвојеног 2004. године као и мера остварених у сектору транспорта, енергетике, рибарства, пољопривреде, итд.¹⁶ Процењује се да значајан део активности које треба да се спроведу у процесу примене Стратегије могу најбоље да буду спроведене на националном нивоу имајући у виду и чињеницу да један део области које се односе на природне ресурсе (пољопривреда, рибарство, итд) није у надлежности Заједнице. Ово се посебно односи на установљавање и примену економских инструмената као и мере у области образовања. Мере и програми које установљавају државе чланице треба да буду фокусиране на природне ресурсе који имају најзначајнији утицај на животну средину и треба да укључе инструменте за праћење напретка и развојне циљеве, где је могуће.¹⁷

Примена специфичних нових мера се односи нарочито на установљавање Центра за податке о природним ресурсима, Високог форума састављеног од високих службеника држава чланица

¹⁵ “Thematic Strategy on the sustainable use of natural resources”, op. cit., pp. 5-6.

¹⁶ “Integrated Product Policy – Building on Environmental Life-Cycle Thinking”, COM (2003) 302, final, Brussels, 18. 06. 2003. Интернет: <http://ec.europa.eu/environment/ipp/>; Видети: “Stimulating Technologies for Sustainable Development: An Environmental Technologies Action Plan for the European Union”, COM (2004) 38 Final, Brussels, 28 January 2004. Интернет: http://ec.europa.eu/environment/etap/policy/actionplan_en.html

¹⁷ У Анексу 5. уз Стратегију наведене су неке мере које државе треба да размотре. Основни циљ националних мера, које треба да буду развијене у складу са прописима ЕУ, су развој „визије како обезбедити безбедност снабдевања природним ресурсима уз смањивање утицаја на животну средину у околностима привредног раста“. Оне обухватају прикупљање података о залихама, резервама и земљишту; мапирање постојећих природних ресурса расположивих у оквиру територије ЕУ (биотички и абиотички); пројекције будућих потреба за природним ресурсима; економске инструменте и сличне мере; разматрање мера унапређења свести потрошача посебно увођење „шеме одрживог означавања“; мере које се односе на увоз природних ресурса укључујући идентификацију земаља извозница и мере за смањење глобалног утицаја на животну средину; коришћење одговарајућих индикатора (заједнички развијених у оквиру ЕУ); установљавање конкретног и реалног временског оквира за спровођење дефинисаних активности и мера до 2030. године.

одговорних за развој политике у области природних ресурса, представника Комисије, потрошачких организација, индустрије, НГО, образовних институција, итд. Оснивање Међународног форума о одрживом развоју и природним ресурсима, заједно са УНЕП-ом и другим заинтересованим субјектима, једна је од приоритетних мера која се предлаже ради спровођења потребних активности на глобалном нивоу.¹⁸ Очекује се да би спровођење Стратегије требало да створи услове за унапређивање „еко-ефикасности“ у коришћењу ресурса и реализацију иницијатива за обезбеђивање бољих модела одрживе производње и потрошње. То би требало да има позитиван утицај на привреду у целини нарочито због тога што би предузете мере требало да помогну пословном сектору да унапреди своју конкурентност а доносиоцима политичких одлука да обезбеди већи спектар мера и одговарајуће механизме за мерење напретка.

V) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Стратегија одрживог коришћења природних ресурса је усвојена 21. 12. 2005. године и очекује се да Комисија 2010. године преиспита стање у погледу остваривања дефинисаних циљева. Шести акциони програм Заједнице у области животне средине је усвојен од стране Савета 22. јула 2002. године. Стратегија одрживог развоја је усвојена од стране Европског савета 2001. године а ревидирана 16. јуна 2006. године.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

За разумевање значаја појединих питања из области одрживог коришћења природних ресурса за Републику Србију треба имати у виду, пре свега, актуелано стање у погледу коришћења природних ресурса и животне средине као и стање у вези са доношењем стратешких докумената у области одрживог развоја укључујући и усклађивање прописа са прописима ЕУ.¹⁹ При том треба имати у виду да се

¹⁸ Панел је основан 2007. године и он треба да обезбеди независне научне процене о природним ресурсима у глобалном контексту и да допринесе бољем разумевању раздвајања привредног развоја од негативних утицаја на животну средину. Анекс 6. уз Стратегију детаљније дефинише ова питања. Интернет: <http://www.unep.fr/scp/rpanel/>

¹⁹ Видети, нпр. Извештај о стању животне средине у Републици Србији за 2007. годину, Министарство животне средине и просторног планирања, Агенција за заштиту животне средине, Београд, 2008; Видети: „Национални програм за интеграцију у Европску унију (НПИ)“, Београд, октобар, 2008.

Стратегијом одрживог коришћења природних ресурса ЕУ посебно наглашава место и улога држава чланица, односно активности које треба да буду предузете на националном нивоу.²⁰ Најшири оквир политике у области одрживог коришћења природних ресурса установљен је Националном стратегијом одрживог развоја Републике Србије која је усвојена 2008. године.²¹ Бројни ставови и решења садржани у Стратегији односе се на природне ресурсе док је пети део у целини посвећен „животној средини и природним ресурсима“.²² Такође, у последњих неколико година у Републици Србији је, осим Националне стратегије одрживог развоја, усвојен читав сет стратешких докумената у различитим областима, од којих се неки најнепосредније односе на природне ресурсе (пољопривреда, шумарство, енергетика, Стратегија увођења чистије производње у Републици Србији, итд). Ипак, питање међусобне усаглашености појединих решења из стратешких докумената као и усаглашености са решењима из Националне стратегије одрживог развоја, остаје једно од отворених питања поред различитих питања која су повезана са практичним аспектима остваривања утврђених циљева.²³

²⁰ Ове мере треба да се фокусирају на ресурсе чија експлоатација има најзначајнији утицај на животну средину. Анекс 5. Стратегије сугерише неке мере које би требале да буду размотрене од стране држава чланица.

²¹ Влада полази од става да Национална стратегија одрживог развоја, „заснива своја решења у складу са европским интеграцијама: Стратегијом одрживог развоја ЕУ“. Такође, сматра се да је Стратегија усклађена са Миленијумским циљевима развоја УН и Националним миленијумским циљевима развоја у Републици Србији, које је Влада Републике Србије усвојила 2006. године. Видети: „Национални прорам за интеграцију у Европску унију (НПИ)“, *op. cit.*, стр. 672.

²² Поред тога, један од приоритета у политици у области животне средине односи се у право на планирану израду стратешког документа који би се посебно односио на коришћење природних ресурса. Овоме би требало додати и план да се у непосредној будућности приведе крају израда Националног програма заштите животне средине који треба да установи приоритете који се непосредно односе на експлоатацију природних ресурса у контексту заштите животне средине; Видети: „Национални прорам за интеграцију у Европску унију (НПИ)“, *op. cit.*, стр. 67-105.

²³ За шире о неким дилемама у вези са одрживим развојем у Србији видети и Књигу препорука Националног конвента о Европској унији у Србији, Европски покрет у Србији, Београд, 2009, стр. 48-50. Интернет: <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/09-knjiga-preporuka>.

VII) ИЗВОРИ

- “Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme”, OJ L, 242, 10. 09. 2002, pp. 1-15.
- “Environmental Impacts of Significant Natural Resource Trade Flows into the EU, Metroeconomica”, *Report to DG ENV, AEA Energy & Environment*, 30/10/08.
- „Национална стратегија одрживог развоја“, Влада Републике Србије, Београд, 2008.
- *Review of the EU Sustainable Development Strategy*, Council of the European Union (10917/06 EU SDS), Brussels, 26 June 2006.
- Schijever, N., Weiss, F, (ed), *International Law and Sustainable Development*, Martinus Nijhoff, 2004.
- “Thematic Strategy on the sustainable use of natural resources”, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission of the European Communities, COM(2005) 670 final, {SEC(2005) 1683}, {SEC(2005) 1684}, Brussels, 21. 12. 2005.
- Тодић, Д., „Одрживи развој и принципи политике и права животне средине“, *Правни живот*, бр. 9/2007.
- Тодић, Д., *Савремена политика и право животне средине*, Мегатренд универзитет, Београд, 2008.
- “Towards a thematic strategy on the sustainable use of natural resources”, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, (COM(2003) 572 final, Brussels, 01. 10. 2003.