

Vodič kroz pristupne pregovore

Iskustva Republike Hrvatske u okviru Poglavlja 27

Okoliš

Ovaj projekat je podržala Vlada Velike Britanije. Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno službene stavove Vlade Velike Britanije.

www.dobri-susjedi.org



Vodič kroz pristupne pregovore
Iskustva Republike Hrvatske u okviru Poglavlja 27
Okoliš

Sarajevo, mart 2012

Sadržaj

Kronologija hrvatskog pristupanja EU – Poglavlje 27: Okoliš.....	5
Uvod: Svrha ovog Vodiča.....	6
Usvajanje pravne stečevine EU	8
Upravljanje okolišem: hrvatske institucije i zakonodavstvo	9
1. Polazno stajalište: okolišna politika uoči pregovora o pristupanju (2003 – 2005).....	10
1.1. Upitnik	10
1.2. Mišljenje - Avis (2004)	14
1.3. Pripreme za pregovore	17
2. Screening (2005 – 2006).....	20
2.1. Izveštaj o screeningu i mjerila za otvaranje poglavlja	23
3. Pregovaračko stajalište.....	27
3.1. Nacrt zajedničkog stajališta i mjerila za zatvaranje.....	28
3.2. Šta se promijenilo u Hrvatskoj za vrijeme pregovora?	31
3.3. Zatvaranje poglavlja	33
4. Zaključak	33
Aneks 1 - Pregled Poglavlja 27 pravne stečevine	34

Kronologija hrvatskog pristupanja EU – Poglavlje 27: Okoliš

2003	<i>Februar 21:</i>	Hrvatska podnosi formalnu aplikaciju za članstvo u EU
	<i>Juli 10:</i>	Evropska komisija predala Hrvatskoj upitnik
	<i>Oktober 9:</i>	Hrvatska je dostavila odgovore na upitnik Evropskoj komisiji
2004	<i>April 20:</i>	Evropska komisija odgovara na popunjen upitnik pozitivnim mišljenjem (Avis)
	<i>Juni 18:</i>	Hrvatska zvanično dobiva kandidatski status
	<i>Decembar 20:</i>	Evropsko vijeće odredilo je 16. mart 2005. za početak pregovora
2005	<i>Mart 16:</i>	Pregovori odgođeni od strane Vijeća EU
	<i>Oktober 4:</i>	Otvaranje pregovora
	<i>Oktober 20:</i>	Početak procesa screeninga
2006	<i>April 3 – 11:</i>	Screening I (EK – Hrvatska) – Uvodni sastanci
	<i>Maj 15 – 19:</i>	Screening II (Krvatska – EK) – Bilateralni sastanci
2007	<i>Februar 1:</i>	Evropska komisija predstavila je zemljama članicama Izvještaj o screeningu za poglavlje 27, i predložila jedno mjerilo za otvaranje pregovora.
	<i>April 3:</i>	Vijeće je donijelo odluku o spremnosti Hrvatske da otvori poglavlje ili da joj se postavi dodatno mjerilo. Istog dana, njemačko predsjedništvo je zvanično obavijestilo Hrvatsku o mjerilu za otvaranje poglavlja 27
2008	<i>Februar 29:</i>	Hrvatska je službeno predstavila svu dokumentaciju o ispunjavanju mjerila za otvaranje poglavlja Evropskoj komisiji.
	<i>Juni 25:</i>	EU Predsjedništvo pozvalo je Hrvatsku da dostavi svoju Pregovaračko stajalište za poglavlje 27.
	<i>Juli 10:</i>	Hrvatska dostavlja Pregovaračko stajalište za poglavlje 27 Predsjedništvu EU, u kojem zahtijeva prijelazne periode i dvije tehničke prilagodbe EU Direktiva.
2009		Hrvatska pregovara o svom stajalištu sa EU.
2010	<i>Februar 18:</i>	EU usvaja svoje Zajedničko stajalište za poglavlje 27, koja utvrđuje četiri mjerila za zatvaranje poglavlja.
	<i>February 19:</i>	Zvanično otvaranje poglavlja na Međuvladinoj konferenciji.
	<i>Septembar 9:</i>	Hrvatska je usvojila i predala Izvještaj o ispunjavanju obaveza u okviru poglavlja 27 EU.
	<i>Novembar 11:</i>	Hrvatska je usvojila i predala Predsjedništvu EU Dodatak svom Pregovaračkom stajalištu u kojem je promijenila svoje inicijalne zahtjeve za prijelaznim periodima, ali je također uvela nove pregovaračke zahtjeve.
	<i>Decembar 22:</i>	EU je usvojila Zajedničko stajalište za zatvaranje poglavlja 27, u okviru kojeg je prihvatila Pregovaračku poziciju Hrvatske. Istog dana poglavlje je zatvoreno na Međuvladinoj sjednici.

Uvod: Svrha ovog Vodiča

Ovaj Vodič namjenjen je kreatorima i analitičarima politika zainteresovanim za bolje razumijevanje procesa pristupanja EU koji je uspješno sprovela Hrvatska, posljednji kandidat koji je završio pregovore o pristupanju. Uvjereni smo da je skorašnje iskustvo Hrvatske izuzetno važno za sve države koje u budućnosti budu pregovarale, posebno za hrvatskog susjeda, Bosnu i Hercegovinu. Ovaj dokument se bavi osnovnim principima poglavlja o okolišu i predstavlja doprinos razumijevanju složenosti procesa, koji bi Bosna trebala preuzeti na svom putu prema pristupanju EU. Vodič sadrži niz instrumentalnih, a također i veoma korisnih, praktičnih primjera na koje će naići svatko u državnoj službi.

Hrvatska pristupna kronologija: bilo je potrebno desetljeće:

2001	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
2003	Prijava za članstvo
2005	Otvaranje pregovora
2011	Zatvaranje pregovora

Hrvatskoj je trebala cijela dekada da se uskladi sa novim i zahtjevnijim pristupnim okvirom, definiranim u određenom broju skorašnjih temeljnih EU dokumenata: novim okvirom za pregovore (Evropsko Vijeće, Brisel 2004), obnovljenim konsenzusom o pregovorima (Evropsko Vijeće, Brisel 2006), i Zaključcima EU Vijeća o Strategiji proširenja iz 2008.

Bosna tek treba da podnese svoju prijavu za članstvo. Ako bi kreatori politika u Bosni željeli da postave ambiciozan cilj za pristupne pregovore, onda bi taj cilj bio da zaključe pregovore podjednako brzo kao štoje to učinila Hrvatska.

Hrvatski obrazac za pristupanje EU primjenjen na BiH:

2012	Prijava za članstvo
2014	Otvaranje pregovora
2020	Zaključivanje pregovora

Ovaj Vodič utemeljen je na pretpostavci da bi za kreatore politika u BiH bilo korisno da sebi postave takav cilj; ambiciozan, ali ipak realističan. Kako bi ovo bila korisna aktivnost, međutim, bitno je da se proces pristupanja u potpunosti sagleda i razumije.

Zato je potrebno da se pristupni proces odvoji na različite komponente. U ovom slučaju, to ćemo uraditi tako što ćemo se posebno fokusirati na jedno od najsveobuhvatnijih područja u kontekstu pristupnih pregovora: okoliš.

Ako bosanski kreatori politika budu željeli da okvirno izmjere svoj budući napredak na hrvatskom primjeru onda bi oni – i svi oni u javnom i privatnom sektoru na koje bude utjecala transformacija okolišne politike – trebali da detaljno razumiju ono što ovaj proces uključuje: kakve pripreme su potrebne, šta se preporučuju u svakoj fazi ovog procesa, te šta se tu može naučiti od Hrvatske.

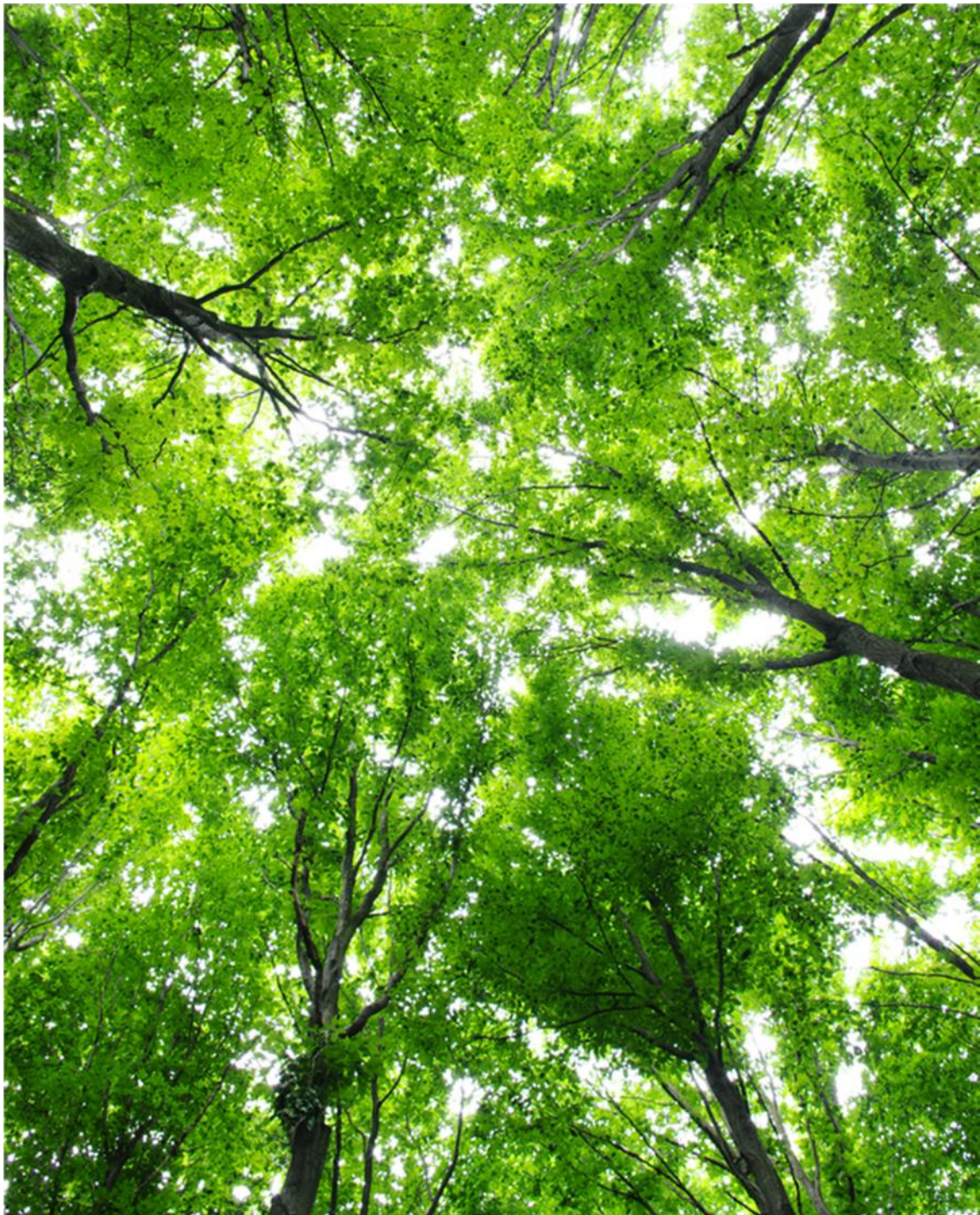
To uključuje posebno razumijevanje slijedećih ključnih faza u procesu pristupanja EU:

- Upitnik i mišljenje (u slučaju Hrvatske 2003 – 2004)
- Analitički i bilateralni pregled – *Screening* (2006)
- Otvaranje i zatvaranje poglavlja, u ovom slučaju Poglavlja 27 (2010)

Ovaj Vodič detaljno razmatra svaki od ova tri koraka.

Prvo ispituje kako je bilo stanje politike o okolišu u Hrvatskoj (upitnik i mišljenje): početna pozicija. Nakon toga razmatramo kako su specifični izazovi pristupnog procesa definirani u fazi analitičkog pregleda i koje su bile pojedine specifične prepreke i tzv. mjerila za otvaranje. Konačno, razmatramo ono što je bilo potrebno da se zatvori ovo poglavlje uključujući i tzv. mjerila za zatvaranje poglavlja i pregovore o prijelaznim periodima.

Ovaj Vodič je zasnovane na seriji intervju sa ključnim pojedincima angažiranim u procesu pristupanja u Hrvatskoj, a koje su radile na Poglavlju 27 i analizi ključnih dokumenata, koje smo prikupili i stavili ih na raspolaganje na Popolari web stranici.



Usvajanje pravne stečevine EU

Acquis Communautaire

- Kako bi postala država-članica EU, zemlja kandidat mora prihvatiti pravnu stečevinu zajednice, ili *Acquis Communautaire* EU. Termin je francuskog porijekla i doslovno se prevodi kao "ono što je usuglašeno". Odnosi se na institucije i pravne propise Europske unije, i uključuje propise, direktive, odluke i smjernice, i stalno se dopunjuje kako bi se poboljšao kvalitet života građana EU. Kako raste EU legislativa, tako se *acquis* širi.
- Ugrađivanje pravne stečevine EU u zakonodavstvo zemlje-kandidata podrazumijeva usvajanje obvezujućih pravnih mjera i za njih vezanih odluka donesenih za svaku zemlju posebno. Usklađivanje sa pravnom stečevinom zahtijeva znatna ulaganja. Zemlje kandidati moraju svoje institucije, upravne kapacitete te administrativne i pravosudne sisteme uskladiti sa EU standardima na državnom i na nižim nivoima. ***Svaka zemlja sama odlučuje kako će to učiniti. Međutim, ona mora uvjeriti EU da je sposobna uvesti i provesti pravnu stečevinu EU. To podrazumijeva koordinaciju između mnogih institucija na državnom i nižim nivoima vlasti.***

Poglavlje 27: Okoliš

- Za potrebe pregovora o pristupanju sa Hrvatskom i Turskom, pravna stečevina podijeljena je na 35 poglavlja. Okolišna politika obrađena je u Poglavlju 27, i ima za cilj promoviranje održivog razvoja i zaštitu okoliša za dobrobit sadašnjih i budućih generacija u zemljama-članicama i zemljama-kandidatima. Pristup EU podrazumijeva horizontalnu legislativu i uvođenje okvirnih direktiva kako bi se bolje integrirali zakoni o tlu, vodi, zraku, biotama, ili drugim dijelovima okoliša koji mogu sadržavati štetne tvari.
- Poglavlje 27: Okoliš sastoji se od preko 200 važnih pravnih akata koji se odnose na osam širokih kategorija: horizontalna legislativa, kvalitet voda i zraka, upravljanje otpadom, zaštita prirode, kontrola industrijskog zagađivanja, kemikalije i buka. Izuzev buke, svaka od kategorija se dalje dijeli na konkretna pitanja. Na primjer, kod upravljanja otpadom radi se o 11 zasebnih pitanja: opasni otpad, ambalažni otpad, kanalizacijski otpad, odlaganje otpadnih ulja, poliklorirani bifenili i poliklorirani terfenili (PCB/PCT), odlaganje i označavanje baterija, deponiranje otpada, spaljivanje otpada, odlaganje vozila, odlaganje elektronskog otpada i opasne materije (vidjeti aneks 1)

Okolišne direktive

- Jedna od direktiva je i Direktiva o deponijama koja definira razne kategorije otpada u koje spadaju komunalni, opasni, neopasni i inertni otpad, i odnosi se na sve deponije. Ona dijeli deponije u tri klase: deopnije za opasni otpad, deponije za neopasni otpad i deponije za inertni otpad, i uspostavlja konkretnu državnu proceduru prihvatanja. Dalje navodi koje vrste otpada se ne mogu prihvatiti na deponiji i uspostavlja sistem dozvola za deponije sa jasnim uputstvima šta zahtjev za izdavanje dozvole mora sadržavati. Države-članice moraju se pridržavati Direktive, što znači da sve deponije mogu nastaviti s radom samo ako su usklađene sa EU standardima navedenim u Direktivi.
- Opasni otpad predstavlja veliki rizik kako za okoliš tako i za zdravlje ljudi, prema tome zahtijeva strožije kontrole. Potrebno je uvesti dodatne obaveze vezane za označavanje, vođenje evidencije, nadzor i kontrolu od proizvođača otpada do deponije, kako bi se ispravno upravljalo opasnim otpadom, te smanjili rizici po okoliš i zdravlje ljudi.
- Ili npr. ako vaša firma pravi, puni, prodaje ili procesira ambalažu ili materijale za pakiranje, svedite količinu ambalaže koju koristite na minimum, dizajnirajte je tako da se može s lakoćom ponovo iskoristiti ili reciklirati, te tako smanjite količinu otpada koji morate odložiti.

Upravljanje okolišem: hrvatske institucije i zakonodavstvo

Sa 4,4 miliona stanovnika, Republika Hrvatska je unitarna demokratska parlamentarna republika. Struktura njene javne uprave nije pretjerano komplicirana; jedan predsjednik i jedan predsjednik vlade, i vlada koja je godine 2000. imala 19 ministara zaduženih za određene resore, kojima pomažu četiri potpredsjednika vlade.

Na papiru, u Hrvatskoj se sa zaštitom okoliša krenulo još 1990. sa usvajanjem Ustava (22. decembar 1990.) koji podrazumijeva obavezu zaštite okoliša i prirode i jamči građanima pravo na zdrav okoliš. U oktobru 1994. usvojen je Zakon o zaštiti okoliša (ZZO)¹. ZZO, u kombinaciji sa Ustavom, predstavljao je pravni osnov za reguliranje zaštite okoliša u Hrvatskoj, i svi okolišni podzakonski akti morali su biti doneseni u skladu sa tim temeljnim zakonom². ZZO je bio majka svih zakona koji se odnose na pitanja okoliša. Usvojen '94. i dopunjen '99., ZZO je uzeo u obzir EU direktive, iskustva razvijenih zemalja i općeprihvaćene principe zaštite okoliša. Srećom, velika većina propisa o zaštiti okoliša u Hrvatskoj bila je usklađena sa ZZO-om i Ustavom. Uz to, nacionalne strategije zaštite okoliša i akcijski planovi već su bili načinjeni tako da se uklapaju u okvire relevantnih EU direktiva.

Devedesetih godina hrvatskoj institucionalnoj strukturi za pitanja zaštite okoliša nedostajali su jasni mandati i ovlasti. Nije postojalo jedinstveno tijelo zaduženo za okolišnu politiku, već su razna ministarstva i institucije bile zadužene za pojedine aspekte zaštite okoliša. U kombinaciji sa nedostatkom suradnje između državnih institucija, to je proizvelo vrlo neefikasnu institucionalnu postavku vezanu za pitanja okoliša.

Struktura se dosta mijenjala prije 2000. Promjene u ovlastima prikazane su u tabeli ispod:

Godina	Nadležno tijelo
1990 – 1994	Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog planiranja i graditeljstva
1995 – 1997	Državna uprava za zaštitu kulturne i prirodne baštine
1997	Ministarstvo kulture Uprava za zaštitu prirode integralni je dio Ministarstva od 2004
1997 – 2000	Državna uprava za zaštitu prirode i okoliša
2000 – 2004	Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog planiranja
2004–trenutno	Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog planiranja i graditeljstva

U nastojanju da se centralizira zaštita okoliša, godine 2000. osnovano je Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog planiranja kao centralno tijelo za opću okolišnu politiku, a koje će kasnije postati koordinacijsko tijelo u pregovorima o članstvu za oblast okoliša. Godine 2003., MZOPP je imao ovakvu strukturu:

¹ Prije 2000. godine Zakon o zaštiti prirode, Zakon o zaštiti zraka, Zakon o upravljanju otpadom, i Zakon o vodama su također usvojeni.

² Odbor za okolišnu politiku Ekonomske komisije za Evropu: Pregled stanja okoliša, Hrvatska

MEPPP								
Ured Ministra	Uprava za graditeljstvo	Odjel za odnose s javnošću	Institut za prostorno planiranje	Tajništvo	Uprava za inspekcije	Uprava za zaštitu prirode Inspekcijski odjeli za sve županije i grad Zagreb	Uprava za zaštitu okoliša	Uprava za administrativne i pravne poslove Pododjeli za zaštitu mora, priobalja i tla

Pored centraliziranja institucija koje se bave okolišom i usvajanja zakona o okolišu, Hrvatska je također obraćala pažnju na glavne principe okolišnih politika EU, čak i prije nego što je podnijela zahtjev za članstvo u EU. U to vrijeme, glavni princip kojim se vodilo reguliranje okoliša u Hrvatskoj bio je princip prevencije, koji je zahtijevao primjenu svih preliminarnih mjera zaštite okoliša i nametao tvrtkama obavezu da izazivaju što manje zagađenja. Drugi principi bili su princip predostrožnosti, princip integriteta, princip sudjelovanja javnosti, i princip zagađivač plaća; svi ti principi bili su sami po sebi jako bitni. Mnoge direktive su ih već zahtijevale, kao na primjer princip zagađivač plaća u Direktivi o otpadu, dakle oni su već proizlazili iz europskih standarda.

1. Polazno stajalište: okolišna politika uoči pregovora o pristupanju (2003 – 2005)

1.1. Upitnik

Kada je EU 1999. obznanila svoje planove za Zapadni Balkan, Hrvatska je mislila da će biti spremna za podnošenje zahtjeva za članstvo već 2003. Jedan od početnih mehanizama putem kojeg zemlja-kandidat dokazuje Europskoj komisiji da je sposobna implementirati pravnu stečevinu EU jest upitnik. Dana 10. jula 2003., predsjedavajući Europske komisije Romano Prodi, uručio je hrvatskom premijeru Ivici Račanu *upitnik*³ koji je sadržavao oko 2,500 pitanja sa određenim brojem podpitanja i dodatnih pitanja na koja je Hrvatska trebala odgovoriti u roku od tri mjeseca. Hrvatsko Ministarstvo spoljnih poslova i europskih integracija⁴ koje koordinira aktivnosti i zadatke koji proizlaze iz obaveza Hrvatske na putu ka EU obavilo je analizu upitnika i dodijelilo određena poglavlja/pitanja nadležnim ministarstvima i drugim tijelima državne uprave u skladu sa njihovim nadležnostima.

Kad je u pitanju okoliš, hrvatsko Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog planiranja (MZOPP), bilo je zaduženo za administrativne i druge zadatke vezane za politiku zaštite okoliša općenito i stvaranje uvjeta za održivi razvoj. Ministarstvo je također bilo odgovorno za koordiniranje

³Upitnik europske komisije obuhvatao je i jednostavna i iznimno kompleksna pitanja vezana za sve aspekte hrvatskog društva: pravni sistem, ustav, zakone i propise, statistike, spoljne poslove, infrastrukturu, vladine subvencije raznim granama privrede, sigurnost hrane, okoliš, i mnoge druge.

⁴Ministarstvo za europske integracije formirano u sklopu Vlade RH godine 2000.

određenog broja ministarstava⁵ koja su se bavila okolišem. MZOPP je 461 uposlenika i zvaničnika koji su provodili aktivnosti i obavljali zadatke iz svog domena, a od tog broja njih 224 bilo je zaposleno u Upravi za inspekcijske poslove.

Hrvatski upitnik za sektor okoliša sastojao se od ukupno 77 pitanja. Neka pitanja imala su podpitanja, kako bi bila dodatno pojašnjena. Grupa pitanja vezanih za okoliš bila je podijeljena u dva dijela: generalna politika i resorna politika. Generalna politika sastojala se od 15 pitanja koja su se kretala od, primjerice, zakonodavstva i administrativnih kapaciteta do obuke državnih službenika u sektoru okoliša. Slijede primjeri pitanja koja se nalaze u upitniku i odgovori koje su dali hrvatski zvaničnici:

P2: Postoji li opći okvirni zakon o zaštiti okoliša koji služi kao osnov za drugu okolišnu legislativu?

O2: „Zakon o zaštiti okoliša je prvi okolišni zakon u Republici Hrvatskoj. On regulira temeljne principe hrvatskog pravnog poretka vezano za zaštitu okoliša, te sistematski i u potpunosti regulira zaštitu okoliša. Usvojen je 1994. i dopunjen 1999. (Službeni list br. 82/94 i 128/99). Pri pisanju zakona korištene su EU direktive koje su bile na snazi u to vrijeme, iskustva razvijenih zemalja, kao i općeprihvaćeni principi zaštite okoliša...Zakonom o zaštiti okoliša predviđeno je da se određena pitanja reguliraju podzakonskim aktima, kao što su Pravilnik o procjeni utjecaja na okoliš (Službeni list br. 59/00), Pravilnik o katastru emisija u okoliš (Službeni list br. 36/96), Uredba o kakvoći tekućih naftnih goriva (Službeni list br. 83/02), Uredba o standardima kakvoće mora na morskim plažama (Službeni list br. 33/96), Uredba o informacijskom sustavu zaštite okoliša (Službene novine br. 74/99 i 79/99), Pravilnik o znaku zaštite okoliša (Službeni list br. 64/96), Plan intervencija kod iznenadnog onečišćenja mora u Republici Hrvatskoj (Službeni list br. 8/97), Plan intervencija u zaštiti okoliša (Službeni list br. 82/99, 86/99 i 12/01), itd...U Republici Hrvatskoj trenutno se radi na novom zakonu o zaštiti okoliša, u cilju daljnjeg usklađivanja sa pravnom stečevinom Europske Unije.”

Dalje, dio upitnika koji se odnosi na resornu politiku sastoji se od 10 resornih odjeljaka⁶ koji se sastoje od ukupno 62 pitanja. Ta su pitanja bila konkretna:

P6 (OTPAD): Postoji li upravna infrastruktura? Ako da, na kojem nivou (državni, regionalni, lokalni)?

O6: „Prema Zakonu o otpadu, provedba mjera za upravljanje komunalnim otpadom je u nadležnosti općina, odnosno gradova (...). Provedba mjera za upravljanje neopasnim industrijskim otpadom je u nadležnosti županija, odnosno grada Zagreba, koji ima status županije management is provided by counties, i.e. the City of Zagreb that has the status of a county (...). Više jedinica lokalne i regionalne samouprave mogu zajednički provoditi mjere za upravljanje komunalnim odnosno neopasnim industrijskim otpadom...Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog planiranja izvodi pravni nadzor nad provođenjem Zakona o otpadu i propisa usvojenih na osnovu njega. Ministarstvo provodi mjere navedene u Strategiji, nadzor nad ispunjavanjem strateških ciljeva i izvršavanjem zadataka, izdavanje dozvola za upravljanje otpadom, itd. Inspekcijski nadzor nad provođenjem Zakona o otpadu i podzakonskih akata obavlja inspekcija za zaštitu okoliša pri Ministarstvu zaštite okoliša i prostornog planiranja....”

⁵ Ministarstvo kulture, Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i voda, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvo turizma, Ministarstvo zdravlja i socijalne skrbi, Ministarstvo privrede, rada i poduzetništva, itd.

⁶ Horizontalna legislativa, kvalitet zraka, upravljanje otpadom, kvalitet vode, zaštita prirode, kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom, genetski modificirani organizmi i kemikalije, buka, civilna zaštita, zaštita od radijacije.

Odgovori na pitanja u upitniku odražavali su tadašnju situaciju u Hrvatskoj, a pisanje tih odgovora predstavljalo je vrlo obiman zadatak. „odgovori su dali realističnu sliku Hrvatske, bez ikakvog uljepšavanja.”⁷

Odgovori, u čijoj pripremi su sudjelovala sva tijela državne uprave, bili su napisani na 3000 stranica, i 4000 stranica dodatka. „Oko 350 eksperata sudjelovalo je u pisanju odgovora i još 162 u prevođenju na engleski jezik.... Na jedan dio pitanja nisu dati odgovori zbog razlika u nekim statističkim metodima, analiza koje još nisu obavljene, i nedostatka kompetentnog osoblja. Neodgovorena pitanja čine nešto više od pet procenata obima upitnika.”⁸

Hrvatska ministarstva imala su interni rok do 22. augusta 2003. da predaju odgovore na pitanja, nakon čega su odgovori prilagođavani, uređivani i revidirani.⁹ Završeni upitnik, od ključne važnosti za članstvo u EU, morao je stići u Brisel u prvoj polovini oktobra 2003. Nekoliko dana pred istek roka, hrvatski premijer Ivica Račan uručio je predsjedavajućem Europske komisije Romanu Prodiu hrvatske odgovore na upitnik. Desilo se to 9. oktobra 2003., u Briselu.



Hrvatski premijer Ivica Račan i predsjednik Europske komisije Romano Prodi (Photo: Reuters)

⁷ “Hrvatska vlada usvaja odgovore na Upitnik Evropske komisije”, Neven Mimica, www.southeasteurope.org

⁸ Ibid.

⁹ Uredila ih je radna grupa koja se sastojala od ministra Nevena Mimice, zamjenika ministra spoljnih poslova Ivana Šimonovića, zamjenika ministra rada Božeta Zaje, predstojnika vladinog Ureda za zakonodavstvo Borisa Šprema, i viceguvernera Hrvatske narodne banke Borisa Vujčića

Šta možemo naučiti iz crnogorskog puta do kandidature (2009)

U Crnoj Gori, još jednoj bivšoj jugoslovenskoj republici, vidimo relevantan primjer novijeg datuma. Crna Gora popunila je upitnik 2009. a bilo je potrebno napraviti jednu cijelu strukturu da bi se odgovorilo na "najveći administrativni projekt koji je ikad organizirala crnogorska administracija." Organiziranje odgovora na upitnik bio je proces tehničke naravi koji je organiziralo Ministarstvo za evropske integracije, a snažno su ga podržali Vlada i Parlament Crne Gore.

Sa ukupno 5000 pitanja i podpitanja odgovoreni u četiri ljetnja mjeseca 2009., rezultat je bio dojmljiv: 6000 stranica, i 11000 stranica aneksa. Za sastavljanje tako ogromnog dokumenta bila je potrebna informatička podrška kako bi se olakšala svakodnevna komunikacija. MEI je uposlio dva lokalna IT eksperta koji su bili zaduženi za upravljanje informacijama i bazom podataka. Baza je bila od suštinskog značaja, s obzirom na količinu ulaznih podataka i potrebni nivo koordinacije.

Osim baze podataka, izrađen je i zajednički portal za sve sudionike u procesu zadužene za pružanje podataka, sa 800 autoriziranih adresa zaštićenih lozinkom sa kojih su podaci pristizali. Zaprimiteljne informacije su se provjeravale i upućivale komisiji za verifikaciju, i na kraju vladi. MEI je obavljao koordinaciju portal i baze podataka. Da bi pripremio osoblje za korištenje IT alata, Ministarstvo je organiziralo kratke seminare i obuke kako bi objasnilo 800 ljudi kako da unose podatke i koriste bazu podataka.

*„Kad bih morala izdvojiti jednu od stvari koje su doprinijele odgovaranju na pitanja, to bi bio odlični software koji smo izradili. Kada smo prikupili iskustva kolega iz regije i eksperata iz EU, to smo sve stavili u jednu bazu podataka, pa smo onda uvidjeli da naša administracija nema dovoljno ljudi da iziđe na kraj sa svim pitanjima. Tako da nam je trebala IT podrška da nam pomogne u organiziranju sadržaja koji je išao u bazu.”**

Drugi tehnički izazov u tom procesu bio je prevođenje ovog ogromnog dokumenta na engleski. Prema riječima crnogorskih zvaničnika, njihova administracija „nije se baš najbolje snalazila sa engleskim” te je stoga Crna Gora angažirala slovenskog prevoditelja koji je radio u Evropskoj komisiji da im pomogne organizirati test za prevoditelje koji su se prijavili za posao. Nakon javnog poziva i testiranja po kriterijima Europske komisije, „oko 200 prevoditelja položilo je test,” a angažirano je njih 120. U međuvremenu, Ministarstvo je namjestilo konferencijsku salu sa 25 laptopa koja je služila kao prevoditeljski štab s dva državna službenika iz MEI-a oji su bili cijelo vrijeme dostupni. Centar za prevođenje radio je 24 sata dnevno, a prevoditelji su mogli raditi noću i vikendom i služiti se programima za pomoć pri prevođenju. Usprkos činjenici da nije bilo značajnih novčanih poticaja, prevoditelji su radili sa entuzijazmom, i posao je završen.

Kada je Crna Gora poslala prvi paket odgovora, nedugo potom dobila je dodatna 673 pitanja.

U međuvremenu je došla gomila eksperata, kako bi provjerili da li Crna Gora ispravno odgovara na upitnik. Između februara i maja, Komisija je poslala 10 ekspertskih misija koje bi dolazile i pokušavale razjasniti određene aspekte rada, te napisale dodatna pitanja. Kako bi utvrdila vjerodostojnost datih odgovora, Komisija koristi razne mehanizme poput nenajavljenih posjeta Crnoj Gori, organiziranje sastanaka sa različitim sudionicima procesa te su konsultirali različite izvore informacija.

*„Proces ispunjavanja upitnika bio je vrlo važan. Pripremio nas je za screening. Bio je to mehanizam dubinskog pred-screeninga. To je recept za buduće pregovore.”**

**Gordana Đurović, Ministrica za evropske integracije*

1.2. Mišljenje - Avis (2004)

Na osnovu analize odgovora, i drugih bitnih podataka, 20. aprila 2004. Europska komisija objavila je **pozitivno mišljenje (avis)** o hrvatskoj kandidaturi za puno članstvo u EU i preporučila Europskom vijeću odobravanje kandidatskog statusa i početak pregovora.

Dok se pripremao avis, Komisija je dobila mnoštvo podataka o situaciji u Hrvatskoj, i to ne samo od hrvatskih vlasti putem odgovora iz upitnika, već i iz drugih izvora kao što su međunarodne organizacije¹⁰ i organizacije iz država-članica. Zatim je pronađena sredina između onog što je Hrvatska navela i onog što su rekli drugi izvori.

Avis za Hrvatsku objavljen je 2004. i podijeljen je u pet odjeljaka¹¹. U njemu se kaže da je hrvatski pravni okvir za zaštitu okoliša potrebno u još većoj mjeri uskladiti sa pravnom stečevinom. Hrvatska je ostvarila napredak, ali još nije došla do cilja. Određeno zakonodavstvo je već usvojeno, ali nije provedeno u praktične mjere.

„Zakon o zaštiti okoliša iz 1994. dopunjen 1999. daje pravni okvir za zaštitu okoliša. Potrebno ga je u još većoj mjeri uskladiti sa pravnom stečevinom EU. Po prvi put je sektor okoliša 2004. uvršten u Nacionalni program Republike Hrvatske za pristupanje Europskoj uniji. S obzirom na količinu okolišne legislative u pravnoj stečevini EU, usklađivanju je potrebno dati značajan dodatni prioritet kako bi se ono moglo obaviti na vrijeme.“

Mnogi aspekti okolišne politike označeni su kao problematični. Što se tiče administrativnih kapaciteta:

„Nivo kadrovske popunjenosti u sektoru zaštite okoliša je nizak, i uz to značajan procenat osoblja radi na prostornom planiranju i graditeljstvu... Postoji određeni broj drugih tijela koja su također nadležna za neke aspekte zaštite okoliša, a 2002. osnovane su dvije nove institucije (Agencija za okoliš i Državni institut za zaštitu prirode), ali još uvijek nisu funkcionalne.“

Pored toga, u mišljenju se kaže da je nivo provedbe nizak, da je sudjelovanje javnosti u donošenju odluka vezanih za okoliš kao i pristup javnosti informacijama vezanim za okoliš i dalje slab, te da je obim ulaganja u okolišnu infrastrukturu u Hrvatskoj mali. Integracija okolišne politike u druge sektore bila je isto tako nezadovoljavajuća:

„Na praktičnoj razini, postoje indikacije da se okoliš ne uzima u obzir u dovoljnoj mjeri u sklopu razvoja u drugim sektorima. Nacionalna strategija održivog razvoja još nije sačinjena.“¹²

Konkretni sektori iz Poglavlja 27, kao npr. upravljanje otpadom, ističu se u mišljenju kao naročito zahtjevni:

¹⁰OSCE, UNHCR, ICTY, Stability Pact, IMF, World Bank, EBRD, EIB, itd.

¹¹Prvi opisuje odnose između Hrvatske i EU. Drugi dio sastoji se od analize situacije po pitanju političkih uvjeta koje spominje Europsko vijeće (demokracija, vladavina zakona, ljudska prava, zaštita manjina) uključujući ispunjavanje uvjetovanosti SSP-a. U trećem dijelu procjenjuje se situacija u Hrvatskoj te izgledi vezani za ekonomske uvjete koje spominje Europsko vijeće (tržišna ekonomija, kapaciteti za izlaženje na kraj sa konkurentskim pritiscima), a četvrti se odnosi na pitanje kapaciteta Hrvatske za usvajanje članskih obaveza (pravna stečevina, the sekundarna legislativa I politike EU). Pet, posljednji dio daje općenitu evaluaciju situacije u Hrvatskoj I izgleda koji se tiču članstva u EU, i preporuku vezanu za pristupne pregovore.

¹² Mišljenje Evropske komisije o aplikaciji za članstvo Hrvatske u Evropskoj Uniji

„Upravljanje otpadom je najveći problem u sektoru zaštite okoliša u Hrvatskoj. Ne samo da zakonodavni okvir tek treba uskladiti sa EU zahtjevima i standardima, već se ni postojeći hrvatski propisi ne primjenjuju. Treba usvojiti elementarni plan upravljanja otpadom. Nema dovoljno pogona za ponovno korištenje, recikliranje i odlaganje otpada, a postojeći znatno odudaraju od EU standarda. Treba uspostaviti sisteme za prikupljanje i povrat. Većina otpada odlaže se na deponijama, a na svaku legalnu deponiju dođe najmanje osam divljih, dok čak i mnoge legalne deponije ne rade u skladu sa Zakonom o otpadu. Ovaj sektor predstavlja veliki izazov za Hrvatsku, i bit će potrebni ogromni naponi da se on uskladi sa pravnom stečevinom EU.“

U Sažetku i zaključcima mišljenja, Komisija kaže da će „po pitanju okoliša biti potrebni znatni naponi, uključujući značajna ulaganja i jačanje administrativnih kapaciteta za provođenje zakonodavstva. Potpuna usklađenost sa pravnom stečevinom može se postići samo dugoročno, i zahtijevat će povećan obim ulaganja.“

Za vrijeme pisanja mišljenja, Komisija je također razvila Prijedlog za Europsko partnerstvo za Hrvatsku, koji je usvojen 2004, a za cilj je imao identificiranje prioriteta za djelovanje kako bi se pružila podrška usklađivanju približavanju Hrvatske Europskoj uniji, na osnovu analize navedene u mišljenju Komisije.

Okolišni prioriteti utvrđeni u sklopu Europskog partnerstva podijeljeni su na kratkoročne i srednjeročne. U okviru kratkoročnih prioriteta u okolišnim politikama navedene su sljedeće četiri aktivnosti koje se moraju implementirati u roku od jedne do dvije godinedok sesrednjeročni prioriteti trebaju ispuniti u roku od četiri godine:

Kratkoročni prioriteti	Srednjeročni prioriteti
Razvoj horizontalnog zakonodavstva, što obuhvata procjenu utjecaja na okoliš i sudjelovanje javnosti.	Integracija propisa vezanih za zaštitu okoliša u definiciju i implementaciju drugih sektorskih politika, s ciljem promoviranja održivog razvoja; implementacija horizontalnog zakonodavstva.
Jačanje administrativnih kapaciteta na državnom i regionalnom nivou u cilju planiranja, uključujući pripremu financijskih strategija.	Nastavak rada na transponiranju pravne stečevine EU, sa naglaskom na upravljanje otpadom, kvalitet vode, kvalitet zraka, zaštitu prirode i integriranu prevenciju i kontrolu zagađenja
Jačanje kapaciteta državnih i regionalnih inspekcijских službi kako bi iste mogle efikasno provoditi okolišne zakone.	Razvoj strategije ulaganja u okoliš na osnovu procjena troškova usklađivanja. Povećanje ulaganja u okolišnu infrastrukturu, sa naglaskom na skupljanje i tretman otpadnih voda, snabdijevanje pitkom vodom i upravljanje otpadom.
Usvajanje i početak implementacije plana	

Od Hrvatske se očekivalo da odgovori Europskom partnerstvu tako što će pripremiti plan sa kronologijom i detaljima, u kojem će objasniti kako namjerava riješiti prioritete iz Europskog partnerstva. To je urađeno 2004. revizijom Nacionalnog programa za pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji za 2004., i definiranjem adekvatnih mjera u Nacionalnom programu za 2005. U definirane institucionalne mjere ubrajalo se sljedeće:

„Povećanje ukupnog broja zaposlenika Ministarstva planirano 2005. Uprava za zaštitu okoliša zaposlit će 25 novih članova osoblja (48% više u odnosu na 2004). Uprava za inspekcijske poslove namjerava uposliti 25 okolišnih inspektora, kako u glavnom uredu tako i regionalnim uredima (što je povećanje od 60% u odnosu na 2004)... U 2005., Neovisna služba za zakonodavstvo će uposliti troje novih članova osoblja (što je povećanje od 50% u odnosu na 2004) u cilju obavljanja zadataka vezanih za usklađivanje zakonodavstva. U 2004., kadrovski su ojačani Agencija za okoliš i Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost. U 2005., Agencija za okoliš namjerava uposliti 3 novih članova osoblja u cilju obavljanja zadataka vezanih za EU integracije.”

U junu 2004., Europsko vijeće donijelo je zaključak da je Hrvatska zemlja-kandidat sa kojom će pregovori o pristupanju početi početkom 2005., i zahtijevalo je od Europske komisije da pripremi Predpristupnu strategiju za Hrvatsku.¹³

Nakon predpristupne strategije, EU je objavila prvi Izvještaj o napretku hrvatskog procesa pridruživanja koji se odnosio na period između aprila 2004. i septembra 2005. Između ostalog, u izvještaju se procjenjuje sposobnost Hrvatske da preuzme obaveze prema EU i uskladi se sa pravnom stečevinom. U sektoru zaštite okoliša, u prvom Izvještaju o napretku za Hrvatsku govori se o vrlo lošoj reakciji na Mišljenje i u njemu sadržane preporuke:

„Čini se da zaključak iz Mišljenja po kojem Hrvatska treba učiniti znatne i kontinuirane napore u sektoru zaštite okoliša nije doveo do bilo kakve značajne promjene u ukupnoj važnosti koju hrvatska vlada pridaje zaštiti okoliša.”¹⁴

Međutim, s dobivenim pozitivnim mišljenjem, iduća faza koju je Hrvatska očekivala bilo je definiranje datuma početka pregovora o pristupanju, o čemu konsenzusom odlučuju sve države-članice EU.

Dana 17. decembra 2004., Europsko vijeće zakazalo je početak pregovora o pristupanju sa Republikom Hrvatskom –17. mart 2005. – pod uvjetom da Hrvatska nastavi i dalje u potpunosti saradivati sa ICTY-em.

Dan pred početak pregovora, 16. marta 2005., Vijeće Europske unije usvojilo je Pregovarački okvir za Hrvatsku¹⁵. Iako je okvir usvojen, nije se došlo do konsenzusa po pitanju otvaranja pristupnih pregovora jer je tužiteljstvo ICTY-a ocijenilo hrvatske napore na hvatanju odbjeglog generala Ante Gotovine kao nedovoljne. Pregovori su počeli tek u oktobru 2005.

¹³Predpristupna strategija definira okvir za process pridruživanja svake zemlje-kandidata posebno. Ona navodi procedure i prioritete i propisuje instrumente na kojima je proces zasnovan: bilateralne sporazume, pristupna partnerstva i nacionalne programe za usvajanje pravne stečevine EU, sudjelovanje u programima, agencijama i odborima Zajednice, politički dijalog, evaluaciju Komisije ("monitoring"), predpristupnu pomoć, kofinanciranje putem međunarodnih finansijskih institucija. Neki od elemenata Predpristupne strategije bili su: pisanje redovnih godišnjih izvještaja Komisije o napretku Hrvatske, sa početkom od 2005., otvaranje predpristupnih finansijskih programa, usvajanje Okvirnog sporazuma kojim se Hrvatskoj omogućuje sudjelovanje u programima Zajednice, itd.

¹⁴Izvještaj o napretku Evropske komisije 2005

¹⁵Tim dokumentom utvrđuju se opće smjernice za pristupne pregovore između EU i Hrvatske, odnosno konkretnije, definiraju se reforme i prilagodbe koje svaka zemlja mora provesti kako bi se pridružila EU.

1.3. Pripreme za pregovore

Pregovaračka struktura

19. januara 2005., u sklopu priprema za pregovore, Hrvatski Sabor usvojio je *Deklaraciju o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji* i *Odluku o osnivanju Nacionalnog odbora za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji* kao saborskog radnog tijela. Tog dana, Sabor i Vlada Republike Hrvatske usvojili su *Izjavu Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u Europskoj uniji*.

Hrvatski Sabor također je igrao važnu ulogu u procesu EU integracija. Uspostavio je posebno radno tijelo, Nacionalni odbor za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, kojem su date znatne ovlasti¹⁶. Osnivanje odbora dogovorili su tadašnji premijer Ivo Sanader, i vođa socijaldemokrata, Ivica Račan, koji je bio prvi predsjednik Odbora.

U skladu sa pravilima i procedurama, predsjednik odbora birao se iz redova neke od opozicionih stranaka. Odbor je također imao zadaću da odobri svako od 33 pregovaračka stajališta.

„Niti jedno pregovaračko stajalište ili promjena pregovaračkog stajališta ne može se poslati u Brisel bez jednoglasnog odobrenja Nacionalnog odbora... U suštini, on ima pravo veta nad cijelim procesom pristupanja Hrvatske EU. Jedan jedini glas protiv zaustavlja proces... To je naravno bio golemi rizik, ali mislim da se u našem slučaju isplatio... Da kažem najiskrenije, morate biti pažljivi: ljudi koji sjede u Odboru mogu se ne slagati politički, ali moraju se slagati oko toga da žele da njihova zemlja postane članica EU. Ne smije biti nikakvih usijanih glava koji će upotrebljavati svoj položaj u Odboru kako bi uzeli par političkih poena tu i tamo, i igrali kratkoročne političke igre. Korisno je ako imate u vlasti i u opoziciji dovoljan broj ljudi ozbiljno posvećenih tom cilju...“¹⁷

Nacionalni odbor sastojao se od 15 saborskih zastupnika i 4 spoljna člana bez prava glasa, najčešće iz redova akademske zajednice, udruga poslodavaca i sindikata. Predvođen predsjednikom, Odbor je održavao redovite konsultacije i razmjenjivao informacije sa predsjednikom Republike Hrvatske, predsjednikom vlade, predsjednikom Sabora, i drugim pregovaračkim tijelima.

Vladimir Drobnjak, vođa hrvatske Pregovaračke skupine, iznosi svoje mišljenje o Odboru:

„Mislim da smo po prvi put primijenili ovaj konkretni format na hrvatske pregovore i preporučujemo svim zemljama koje dolaze poslije nas da usvoje tu ideju... Pokazala se kao izuzetno vrijedna... Mislim da zahvaljujući njoj vlada uvijek zna da ima punu podršku Sabora, jer to je najbolji način prikupljanja podrške sa svih strana u političkom spektru, a bez podrške je ovaj posao nemoguće obaviti.“

Kako bi mogla bolje pripremiti i potpomoći predstojeći proces pregovaranja, vlada Republike Hrvatske donijela je 7. aprila 2005 odluku o uspostavljanju strukture za pristupne pregovore sa EU. Odlukom je definiran ustroj i ovlasti novoosnovanih tijela koja čine strukturu za pregovaranje i koja su ovlaštena za potpisivanje Sporazuma o pristupanju po okončanju pregovora.

¹⁶ Prati i evaluira tok pregovora, daje mišljenja i smjernice ispred Sabora o pripremljenim pregovaračkim stajalištima, razmatra informacije o procesu pregovaranja, razmatra predstojeća pitanja na dnevnom redu i iznosi stavove o njima, analizira i pricjenjuje učinak pojedinih članova Pregovaračkog tima, po potrebi daje mišljenja vezana za usklađivanje hrvatskog zakonodavstva sa propisima EU.

¹⁷ Vesna Pusić, Predsjednica Nacionalnog komiteta za praćenje pregovora o pristupanju RH Europskoj Uniji

Ovom Odlukom predviđeno je osnivanje šest institucija/tijela u Hrvatskoj:

Državno izaslanstvo za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske EU	<ul style="list-style-type: none"> •Ovo tijelo vodi direktne političke razgovore i pregovore sa EU i odgovorno je za uspjeh pregovora o svakom poglavlju pravne stečevine; podnosi izvještaje hrvatskoj vladi kojoj je direktno potčinjeno.
Pregovaračka skupina za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji	<ul style="list-style-type: none"> •Pregovaračka skupina odgovorna je za pregovaranje o svim poglavljima na ekspertskom i tehničkom nivou sa EU institucijama i državama-članicama. Ona razvija i usvaja nacрте pregovaračkih stajališta i sastoji se od 16 članova odgovornih za koordiniranje određenih klastera poglavlja. Nikola Ružanski bio je član skupine zadužen za poglavlja o energiji i okolišu.
Kordinacija za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske EU	<ul style="list-style-type: none"> •Međuresorno radno tijelo Vlade Republike Hrvatske koje raspravlja o svim pitanjima vezanim za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji. Ovo tijelo revidira nacрте prijedloga pregovaračkih stajališta koje je uputio Pregovarački tim prije nego što ih prosljedi Nacionalnom odboru za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji. Ono također revidira prijedloge pregovaračkih stajališta prije nego što ih uputi na usvajanje Vladi Republike Hrvatske.
Radne skupine za pripremu pregovora po pojedinačnim poglavljima pravne stečevine	<ul style="list-style-type: none"> •Radne skupine sudjelovale su u analitičkom pregledu i ocjeni usklađenosti hrvatskog zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU - screeningu. Također su bile uključene u pisanje nacрта prijedloga pregovaračkih stajališta, u dijalogu sa tijelima državne uprave i EU koordinatorima relevantnih tijela. Radnu skupinu za okoliš osnovala je Kordinacija za pregovore o pristupanju na čelu sa ministrom spoljnih poslova i zamjenikom premijera koji odlučuju o sastavu radnih grupa.
Ured glavnog pregovarača	<ul style="list-style-type: none"> •Ovaj ured djeluje pri Vladi Republike Hrvatske i u sklopu Misije Republike Hrvatske pri Europskim zajednicama. Pruža stručnu, tehničku i administrativnu pomoć glavnom pregovaraču.
Tajništvo pregovaračke skupine	<ul style="list-style-type: none"> •Tajništvo pomaže tajniku Pregovaračke skupine u radu i pruža stručnu, tehničku i administrativnu pomoć Državnom izaslanstvu, pregovaračkoj skupini i radnim skupinama u pripremi pregovora o pojedinačnim poglavljima. Tajništvo koordinira obavljanje zadataka i dužnosti koji proizlaze iz pregovora, priprema screening, te podnosi izvještaje o napretku u usklađivanju zakonodavstva, kao i o napretku pregovora. Čini ga 35 članova, od kojih je svaki zadužen za jedno poglavlje stečevine.

Boris Vujčić, zamjenik pregovarača, pamti da osnivanje tih institucija nije predstavljalo lagan zadatak:

„U početku je to bio izazov, i rekao bih da uspjeh procesa tehničkih pregovora u mnogome ovisi o početnoj fazi, u kojoj odlučujete kako ćete ustrojiti pregovaračku skupinu, i koga ćete izabrati u nju. Mi smo odabrali jedan širok pristup, gdje smo uključili ne samo ljude iz vlasti, dakle iz

zvaničnog sektora, već i ljude iz privatnog sektora, makar u svojstvu promatrača, tako da su mogli izvijestiti svoje zajednice o promjenama koje će proći proces screeninga i ocjene usklađenosti.”

Nastavak priprema

Pored pripremanja administrativne pregovaračke strukture, pripreme u samom sektoru su se nastavile na osnovu preporuka navedenih u Europskom partnerstvu i Mišljenju. Na primjer, u sektoru upravljanja otpadom, Hrvatska je u oktobru 2005. napravila nacrt Strategije upravljanja otpadom, što je obaveza koja je također proizlazila iz Zakona o otpadu usvojenog 2004. Tu su Hrvati detaljno opisali vezane za upravljanje otpadom u kojima su zaostajali. Poglavlje *Postojeće stanje: ocjena stanja – problemi i zapreke* nalazi se na stranama 10 – 14. Tu se eksplicitno kaže:

„Sustav upravljanja otpadom ne funkcionira u potpunosti, među ostalim i zato jer se važeći propisi samo djelomično ili neodgovarajuće primjenjuju (nepoštivanje i loša provedba propisa jesu jedan od bitnih problema). Uz navedeno, prisutno je i sljedeće: nedovoljna svijest pravnih osoba da svoj otpad trebaju zbrinuti same, [...] nedovoljno poznavanje prakse i trendova upravljanja otpadom u EU, [...] prevelik broj neuređenih, nekontroliranih i za okoliš opasnih odlagališta otpada, [...], nedovoljna primjena tržišnih principa i načela »onečišćivač plaća«, teškoće prigodom regionalnog udruživanja i organiziranja radi uspostave suvremenih sustava upravljanja komunalnim i drugim neopasnim otpadom. [...] Zbrinjavanje opasnog otpada osobito je značajan problem [...] Nema niti jednog odlagališta za opasni otpad... Na gotovo sva odlagališta odlagao se otpad svih kategorija, uključivo i opasni otpad.”¹⁸

Ova strategija usvojena je 14. oktobra 2005., 11 dana nakon zvaničnog otvaranja pregovora. U njoj se detaljno govori o problemu upravljanja otpadom u Hrvatskoj, i procjenjuje se da je postojalo otprilike 3000 divljih deponija,¹⁹ koje su kvarile ljepotu krajolika i zagađivale tlo, vodu i zrak.²⁰ Govori se i o količinama otpada proizvedenog u Hrvatskoj (~1,2 miliona tona 2000.)²¹, te kako se male količine tog otpada recikliraju: *„Gotovo polovica građevinskog otpada završi na odlagalištima komunalnog otpada”²²* Pored toga, *“[...]Iako se ponovno može upotrijebiti oko 80% građevinskog otpada, ukupno se reciklira samo 7%...”²³* Kazne za zagađivače bile su neadekvatne, inspekcije malobrojne, te je nedostajalo edukacije po tom pitanju.²⁴

Na osnovu primjera poput ovih iz sektora upravljanja otpadom, vidi se da se Hrvatska nastavila pripremati, te da je pokazivala posvećenost ispunjavanju obaveza navedenih u Europskom partnerstvu i Mišljenju.

¹⁸ Strategija upravljanja otpadom u Republici Hrvatskoj

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

2. Screening (2005 – 2006)

Prvi dio pregovaračkog procesa je “screening” svakog od 35 poglavlja *acquisa*. Zvanično je započeo 20. oktobra 2005.

Proces screeninga jedna je od ključnih faza procesa pristupanja. Tada Komisija objašnjava pravnu stečevinu zemljama-kandidatima, koje onda moraju na istom fonu objasniti gdje se nalaze u odnosu na najviši standard, tj. pravnu stečevinu. Ukratko, Hrvatska je morala sagledati svoju situaciju i identificirati sve praznine koje se moraju popuniti te moguće potrebe za tranzicijski period za svako poglavlje posebno. Za europsku komisiji, screening je prilika za ocjenu spremnosti Hrvatske za otvaranje značajnijih pregovora o pojedinim poglavljima. Screening se provodi za svako poglavlje pravne stečevine posebno. To je združeni poduhvat znatnog obima u kojem sudjeluju i EU zvaničnici i predstavnici zemlje-kandidata.

Proces screeninga sastoji se od sljedećih ključnih faza:

Faza 1: Uvodni sastanci u Briselu

*Uvodni sastanci tijekom kojih se kandidatskoj zemlji (ili zemljama) objasni sadržaj *acquisa*.*

Faza 2: Bilateralni sastanci, odnosno tzv. screening zemlje-kandidata

*Odvojeni sastanci sa predstavnicima zemalja-kandidata tijekom kojih zemlja predstavlja razinu usklađenosti svoje zemlje sa *acquisom*.*

Faza 3: Izvještaj o screeningu

Komisija podnosi izvještaj Vijeću o screeningu svakog od poglavlja i daje preporuku da li se pregovori mogu otvoriti ili zemlja-kandidat treba ispuniti dodatne uvjete prije otvaranja pregovora; sve to je sadržano u izvještaju.

Osam dana nakon početka screeninga, u Briselu je održana Prva međuvladina konferencija kojoj su prisustvovali zamjenici pregovarača/glavni pregovarači, i na kojoj su usuglašeni principi i procedure pristupanja, te je raspravljano o incijalnom radnom programu zasnovan na programu screeninga pojedinačnih poglavlja.

Pristupno partnerstvo (2006)

9. novembra 2005., Europska komisija objavila je svoj Prijedlog pristupnog partnerstva za Hrvatsku, koji je Vijeće usvojilo 20. februara 2006. Pošto su pregovori o pristupanju sa Hrvatskom već bili počeli 2005., Europska komisija smatrala je usvajanje Pristupnog partnerstva neophodnim, jer ono predstavlja nadgradnju bivšeg Europskog partnerstva. (2004). Stoga je Pristupno partnerstvo zamijenilo prethodno usvojeno Europsko partnerstvo kao centralni dokument po kojem će se mjeriti budući napredak Republike Hrvatske u procesu integracije u Europsku uniju. U njemu su sadržani principi i prioriteti za pripreme za pristupanje sa posebnim naglaskom na kapacitete za implementaciju pravne stečevine. Pristupno partnerstvo također je definiralo okvir za utvrđivanje oblasti kojima će biti dodijeljena sredstva iz EU fondova.

Po pitanju Poglavlja 27, Pristupno partnerstvo je dalo sljedeće preporuke:

- Nastavak rada na transponiranju i implementiranju pravne stečevine EU, sa naročitim naglaskom na upravljanje otpadom, kvalitet vode, kvalitet zraka, zaštitu prirode i integriranu prevenciju i kontrolu zagađenja.
- Usvajanje i implementaciju sveobuhvatnog plana uspostavljanje neophodnih administrativnih kapaciteta i finansijskih resursa za implementaciju pravne stečevine EU koja se odnosi na okoliš.
- Povećanje obima ulaganja u okolišnu infrastrukturu, sa posebnim akcentom na prikupljanje i tretman otpadnih voda, snabdijevanje pitkom vodom i upravljanje otpadom.
- Početak implementacije Protokola iz Kyota.
- Integracija propisa iz oblasti zaštite okoliša u definiranje i implementaciju drugih sektorskih politika i promoviranje održivog razvoja.

Kao odgovor na Pristupno partnerstvo i definirane prioritete, Hrvatska je razmotrila i usvojila nacionalni program za transponiranje pravne stečevine EU (NPAA) za 2006. Bio je to hrvatski vremenski i troškovni akcijski plan priprema za pristupanje, koji je sadržavao izvještaj o postignutom iz 2005 i jasan akcijski plan za 2006.

*„Počeli smo sa puno entuzijazma, što je bilo potrebno jer se prekovremeni rad nije plaćao... Svake smo godine bili optimistični – mislili smo da ćemo završiti puno ranije. Napravili smo planove za pridruživanje u 2008. Komisija nije reagirala na taj (preambiciozni) plan... Neki konsultanti iz CARDS projekata su nam rekli: ne možete tako brzo. Ali bilo je dobro što smo svake godine mislili da ćemo uskoro pristupiti jer nas je to tjeralo naprijed.”**

U programu su navedeni ciljevi i prioriteti za razne sektore. Ako pogledamo samo upravljanje otpadom, koje je smatrano jednim od najvećih izazova, i ono što je postignuto nakon implementacije plana, možemo reći da je Hrvatska postigla puno u 2006. Usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o otpadu iz 2006, Hrvatska je signalizirala svoju usklađenost sa EU legislativom o upravljanju otpadom i sljedstveno tome usvojila sedam implementacijskih u sektoru upravljanja otpadom i napravila nacрте još pet u 2006. Napravljen je nacrt osmogodišnjeg (2007 – 2015) Plana upravljanja otpadom za Republiku Hrvatsku te je uspostavljen Sustav upravljanja ambalažnim otpadom na temelju Uredbe o ambalaži i ambalažnom otpadu iz 2005., koji je polučio dobre rezultate u recikliranju i odlaganju ambalaže. Za samo devet mjeseci, Hrvatska je uspjela skupiti 12000 tona PET ambalaže, 42000 tona staklene ambalaže i 1100 tona limenki. Pored toga, administrativni kapaciteti Odjela za upravljanje otpadom pri Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog planiranja i graditeljstva povećani su za tri nova uposlenika u 2006.

*Mira Medić, šefica Odjela za EU pri hrvatskom Ministarstvu zaštite okoliša i prirode, članica radne skupine za poglavlje o okolišu.

Faza 1 – Uvodni sastanci u Briselu

Hrvatska je skupa sa Turskom prisustvovala inicijalnom sastanku u Briselu održanom između 3. i 11. aprila 2006. Na uvodnim zasjedanjima, Komisija je objasnila pravnu stečevinu EU koja se odnosi na okoliš zemljama kandidatima. U slučaju Hrvatske, svi članovi Radne skupine za okoliš otišli su u Brisel i sudjelovali u sastancima kako bi saznali šta je tačno potrebno i kako će se do toga doći.

Stručnjaci iz Generalne direkcije Komisije analizirali su pravnu stečevinu pa predstavili njenu suštinu predstavnicima Turske i Hrvatske poglavlje po poglavlje, u formi 76 uvodnih prezentacija.

Tokom sedam radnih dana, održavane su intenzivne prezentacije²⁵ koje su pokrivale različite aspekte Poglavlja 27 pravne stečevine: genetski modificirane organizme, horizontalnu legislativu vezanu za klimatske promjene i civilnu zaštitu, kvalitet vode, zaštitu prirode, šume i šumarstvo, zaštitu tla, kvalitet zraka, buku, zakonodavstvo vezano za otpad, otpad i kemikalije.

„Kada smo otišli u Brisel na 10 dana na prvi screening, samo smo slušali, nesvjesni kompleksnosti transponiranja pravne stečevine. Pokušavali smo apsorbirati sve informacije kojima su nas zasipali... Ali, ne postoji čarobni recept. Kod nas se radilo o razumijevanju pravne stečevine, što se ne može postići na jednoj sesiji. Morali smo razumjeti jezik pravne stečevine, i uvidjeti gdje leži fleksibilnost neophodna za prilagođavanje iste hrvatskoj situaciji.”²⁶

Radne skupine bile su male na početku pregovora ali su vremenom rasle kako se posao gomilao. Radna skupina za poglavlje o okolišu na početku se sastojala od nekih 30 ljudi, ali je na kraju narasla na 109 članova iz nadležnih ministarstava i drugih relevantnih vladinih tijela/agencija, poslovnog sektora, poslovnih udruga, nevladinih organizacija, Trgovinske komore, raznih agencija, itd. Nadležna ministarstva davala su veliki doprinos u procesu screeninga. Zvaničnici koji su nadgledali proces objasnili su da je plan bio da se okupi što je moguće više sudionika u procesu u Radnu skupinu. Na taj način, svi relevantni akteri bili su dobro obaviješteni o reformama koje su se morale provesti u njihovim granama privrede.

Faza 2 – Bilateralni sastanci, odnosno takozvani Screening zemlje-kandidata

Nakon sedam dana intenzivnih sastanaka i detaljnog objašnjavanja pravne stečevine u Briselu, članovi radne skupine vratili su se u Zagreb puni dojmova. Idući korak od njih je zahtijevao da analiziraju koliko je Hrvatska blizu usklađivanja sa pravnom stečevinom EU, te da potom pripreme prezentacije sa tim podacima.

Hrvati su sve prikupljene nalaze pretočili u prezentacije održane tokom drugog sastanka u sklopu procesa screeninga održanog između 15. i 19. maja 2006., ponovo u Briselu, održanog sa svakom od zemalja kandidata posebno. Dakle, tokom bilateralnih sastanaka, hrvatsko izaslanstvo predstavilo je vrlo detaljnu sliku stanja u zemlji i objanilo stupanj pripremljenosti zemlje i njene planove vezane za dotično poglavlje.

Ukupno je 89 ljudi iz Hrvatske otišlo u Brisel da predstave stupanj pripremljenosti Hrvatske za pregovore vezane za Poglavlje 27. Oko polovice sudionika dolazilo je iz hrvatskih resornih

²⁵ Neke od ovih prezentacija mogu se naći na web stranici turskog Ministarstva za evropske integracije

²⁶ Intervju sa Mirom Medić, šeficom Odjela za EU pri hrvatskom Ministarstvu zaštite okoliša i prirode, članicom radne skupine za poglavlje o okolišu.

ministarstava koja se bave sektorom okoliša, a ostatak izaslanstva iz raznih institucija kao što su Privredna komora, Fond za okoliš, nevladine organizacije i druge institucije. Osim njih, prezentacijama su prisustvovali predstavnici Misije Republike Hrvatske u Europskoj uniji.

Tokom četiri radna dana u Briselu, oko 40 prezentacija stanja hrvatskog okoliša održano je četrdest i devetorici predstavnika EU koji su uglavnom dolazili iz Generalne direkcije za okoliš, i dvojici iz Generalne direkcije za proširenje.

Podaci prikupljeni na ovim sastancima služili su zemljama-članicama kao osnov za odlučivanje o otvaranju pristupnih pregovora o pojedinačnim poglavljima.

„Kada se neko poglavlje analitički pregleda, Komisija na osnovu svog nedavnog Mišljenja o Hrvatskoj, preporučiti otvaranje dotičnog poglavlja za pregovore, pod uvjetom da je Hrvatska dovoljno pripremljena.”²⁷

2.1. Izvještaj o screeningu i mjerila za otvaranje poglavlja

Europska komisija je zatim načinila Izvještaj o screeningu. U februaru 2007., Komisija je zvanično podnijela Hrvatskoj prva dva dijela Izvještaja o screeningu vezanog za okoliš. To su dokumenti koji sadrže činjenice o stanju u Hrvatskoj. Dodatna dva dijela – procjene nivoa usklađenosti sa pravnom stečevinom i preporuke da li da se otvore pregovri ili da se prvo ispune mjerila – poslan je državama članicama.

U procjeni nivoa usklađenosti sa pravnom stečevinom EU iz Izvještaja o screeningu kaže se:

„Hrvatska je ostvarila zadovoljavajući nivo zakonodavne usklađenosti sa pravnom stečevinom EU u poglavlju o okolišu. Poduzela je konkretne korake u svim oblastima iz poglavlja kako bi se pripremila za transpoziciju preostalih dijelova stečevine... Općenito uzevši, institucije zadužene za implementaciju i provođenje zakona već postoje na državnom, županijskom i lokalnom nivou, mada ih treba ojačati... Podijeljenost nadležnosti za operativne aspekte zaštite okoliša između brojnih ministarstava i tijela na centralnom i lokalnom nivou (uključujući tu inspekcijske poslove) može se negativno odraziti na efikasnost implementacije, praćenja, provođenja i izvještavanja u ovom poglavlju.”

²⁷ Okvir za pregovore, Luksemburg, 3. oktobar 2005.

Međutim, u sektorima kao što je upravljanje otpadom, Izvještaj o screeningu potvrdio je hrvatske napore na usklađivanju sa EU standardima, ali je također istakao da ozbiljan rad tek predstoji: „U 2005. godini Hrvatska je usvojila Strategiju upravljanja otpadom, prema kojoj će **do 2025. biti izgrađen 21 regionalo upravljanje otpadom**. Strategija također predviđa **zatvaranje svih odlagališta na otocima i transport na njima odloženog otpada do označenih luka**. Hrvatske vlasti procijenile su da su administrativne strukture za inspekcije i implementaciju Direktive i na nacionalnom i na lokalnom nivou. Hrvatska ne očekuje probleme sa transponiranjem preostalih odredaba Direktive, međutim očekuje određene teškoće u fazi implementacije, zbog **velikog obima potrebnih ulaganja** (prije svega za osnivanje centara za upravljanje otpadom).”

Faza procjene Hrvatskoj je bila od ključne važnosti za razumijevanje legislative koju je morala transponirati i za planiranje njene provedbe. Međutim, većina legislative napisana je i usvojena – ili izmijenjena – kako bi se bolje uklopila u pravnu stečevinu EU – u periodu između 2006. i 2008.²⁸ Do jula 2007., postojalo je 26 zakona koji su regulirali oblast upravljanja otpadom, od čega su četiri bila usvojena prije 2004., tri u 2004., i još tri u 2005. Zatim je u 2006. i prvim mjesecima 2007. Usvojeno nekih 12 zakona, a još četiri su bila u proceduri, i trebala su biti usvojena kasnije te godine.²⁹

Po završetku screeninga, države-članice u Vijeću Europske unije donijele su odluku o otvaranju pregovora o pojedinačnim poglavljima, koja je ovisila o procjeni spremnosti zemlje-kandidata.

Samom Vijeću, Radna grupa za proširenje raspravlja o Izvještaju i utvrđuje spremnost Hrvatske da započne zvanične pregovore. Predstavnici svih zemalja-članica sjede u Radnoj grupi. Na tom sastanku, zemlje-članice donesu odluku o otvaranju poglavlja, ili postave dodatna mjerila koja su uvjet za otvaranje poglavlja.

Šta su pregovori o pristupanju?

U svakodnevnom životu, pregovaranje je dijalog između dvije ili više osoba/strana koji žele postići sporazum, riješiti međusobna neslaganja ili steći prednost vezano za pitanje o kojem se pregovara.

U kontekstu EU, pregovori se odnose na usvajanje i implementaciju pravne stečevine EU od strane zemlje-kandidata. Međutim, zemlja-kandidat ne “pregovara” o samoj stečevini, jer stečevinu mora u potpunosti usvojiti. Nema prostora za izvrđavanje.

Međutim, pregovara se o uvjetima usklađivanja i implementacije pravne stečevine, to jest, o tome kada će se i kako ona primijeniti. Zbog toga se pregovori o pristupanju ne smatraju pregovorima u uobičajenom smislu.

Kod pregovora o pristupanju se radi o prilagođavanju vrijednostima te institucionalnom, pravnom i ekonomskom sistemu EU. Proces pregovaranja ima tri dimenzije: političku, tehničku, i dimenziju koja se odnosi na konkretne politike. Najveći dio posla oko pregovora se ne obavlja u Briselu, već kod kuće.

²⁸ Svake godine, počevši od 2004., hrvatska je Vlada pripremala planove za transponiranje pravne stečevine u hrvatsko zakonodavstvo. Ti se planovi nazivaju Nacionalni program Republike Hrvatske za pristupanje Europskoj Uniji (NPRHPEU), i mogu se naći na web stranici Ministarstva vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske.

²⁹ Spisak svih zakona sa godinama usvajanja nalazi se u Planu upravljanja otpadom u Republici Hrvatskoj za period od 2007. do 2015., usvojenom 19. jula 2007., str. 2.

Naredna faza podrazumijeva sastanak Odbora stalnih predstavnika³⁰ koji donosi konačnu odluku o otvaranju poglavlja ili postavljanju mjerila. Ovisno o odluci Odbora, predsjedništvo EU šalje pismo Hrvatskoj u kojem se traži da Hrvatska pripremi pregovaračko stajalište, ili joj se predstavljaju nova mjerila za otvaranje.

Mjerila za otvaranje i zatvaranje su novi instrumenti koje dizajnirala EU i koji su prvi put upotrijebljeni u hrvatskim pregovorima o pristupanju. „Oni obično propisuju da zemlja-kandidat mora usvojiti neki dodatni zakon, strategiju ili akcijski plan, ili ispuniti neku od preostalih obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.“³¹

Hrvatske vlasti tvrde da su mjerila u ogromnoj mjeri promijenila mehanizme procesa. Bilo je ukupno 127 mjerila: 23 mjerila za otvaranje u 11 poglavlja, i 104 mjerila za zatvaranje u 31 poglavlju.

Za poglavlje vezano za okoliš postojalo je jedno mjerilo za otvaranje, priopćeno hrvatskoj Vladi 3. aprila 2007., u pismu njemačkog predsjedavajućeg:

"Hrvatska bi trebala Komisiji uručiti opsežan plan osiguravanja neophodnih administrativnih kapaciteta i i potrebnih financijskih sredstava za implementaciju pravne stečevine, sa ciljevima i rokovima. Taj plan trebao bi biti u skladu sa procesom kako bi se završilo usklađivanje zakonodavstva i započela implementacija."

Mjerilo je Hrvatima zvučalo poznato. Pojačalo je svijest o administrativnoj slabosti okolišnog sektora i potrebi za znatnim financijskim sredstvima za implementaciju transponirane legislative. Rastuće frustracije vide se u riječima Mire Medić:

„Nametnuto nam je mjerilo za otvaranje poglavlja. Nismo imali pojma kako da ga ispunimo... Možda je Europska komisija znala kako želi da dokument izgleda, ali nije nam to rekla... Tako da smo nagađali koliko nam ljudi treba u kojem sektoru. Ali nismo 100% pogodili. Potrebe koje smo izrazili bile su preniske.... Zato smo zamolili svako ministarstvo da napravi vlastiti plan za upošljavanje osoblja u svojim odjelima. I to je upalilo.“³²

Rezultat je bio obiman dokument na 300 stranica koji u detalje opisuje administrativne i financijske kapacitete u sektoru zaštite okoliša. Do februara 2008., hrvatska Vlada usvojila je taj dokument pod nazivom „Plan za uspostavu potrebnih administrativnih kapaciteta na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini i potrebnih financijskih sredstava za primjenu okolišnog acquisa.“

³⁰ Odbor stalnih predstavnika ili COREPER odgovoran je za pripremanje rada Vijeća EU. Čine ga predstavnici zemalja-članica na nivou ambasadora u EU, a njime predsjedava zemlja-članica koja predsjedava Predsjedništvom Vijeća.

³¹ Pristupni pregovori EU – Hrvatska – sažetak ključnih datuma , <http://eu.mfa.hr>

³² Intervju sa Mirom Medić, šeficom Odjela za EU pri hrvatskom Ministarstvu zaštite okoliša i prirode, članicom radne skupine za poglavlje o okolišu.

Kako bismo ilustrirali obim dokumentiranja i reorganiziranja koje se hrvatski sektor zaštite okoliša spremao poduzeti, pogledajmo plan jačanja kapaciteta za samo jedan segment zaštite okoliša – sektor upravljanja otpadom.

Većina dužnosti u sektoru zaštite okoliša, odnosno konkretnije, upravljanja otpadom, pala je na Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog planiranja i graditeljstva (MZOPPG): donošenje zakona, pisanje strategije upravljanja otpadom, ali i izdavanje dozvola za spaljivanje otpada ili upravljanje opasnim otpadom.³³ Potčinjene MZOPPG-u su županije i Grad Zagreb, kao i gradovi i općine. Upravo je lokalni nivo vlasti taj koji mora implementirati legislativu iz oblasti upravljanja otpadom, pošto se prikupljanje otpada i upravljanje njime obavlja lokalno. MZOPPG također nadzire dvije agencije koje su igrale ključnu ulogu u upravljanju otpadom u Hrvatskoj, Hrvatski fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost (HFZZOEU)³⁴ i Hrvatsku agenciju za zaštitu okoliša (HAZO)³⁵.

U sklopu reorganizacije MZOPPG-a osnovan je Sektor za otpad pri Upravi za upravljanje okolišem. Sektor se sastoji od sljedećih odjela: Odjel za upravljanje otpadom i Odjel za planove i projekte.³⁶ Odjel za upravljanje otpadom imao je deset uposlenika, a plan je bio da se do 2009. uposli još troje.³⁷ Hrvatski fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost imao je osoblje od 27 članova koje je radilo na zadacima vezanim za upravljanje otpadom. I tu je plan bio da se broj osoblja poveća na 30 do 2009.³⁸

Inspeksijska služba za okoliš imala je deficit kadra. Kao odgovor na deficit, Plan je predvidio upošljavanje 22 novih uposlenika do 2008., što bi predstavljalo povećanje od 35% u odnosu na 2006. Međutim, to se pokazalo kao problem, pošto je zbog financijske krize iz 2008. hrvatska Vlada morala usvojiti odluku o prestanku upošljavanja. Odluka je poništena godinu dana kasnije drugom odlukom kojom se dopušta upošljavanje dodatnog osoblja ukoliko je to u cilju ispunjavanja EU kriterija.³⁹

U maju 2008., Europska komisija poslala je tim sa zadatkom da provjeri ispunjenost mjerila za otvaranje, a u junu iste godine Hrvatska je pozvana da predstavi svoje pregovaračko stajalište.

„Nakon što smo ispunili mjerilo za otvaranje počeli smo pripremati pregovaračka stajališta, pa smo počeli sa pregovorima.“⁴⁰

³³ EPO IPA, p. 15

³⁴ HFZZOEU je igrao ključnu ulogu u implementaciji legislative vezane za upravljanje otpadom putem financiranja projekata koji su proizlazili iz Strategije upravljanja otpadom. Osnovan je 2003. ali je tek nekoliko godina kasnije počeo s radom. On prikuplja naknade po osnovu principa „zagađivač plaća“, i od tog prihoda financira projekte vezane za okoliš.

³⁵ HAZO je osnovana 2002., i zadužena je za koordiniranje okolišno informacijskog sistema putem prikupljanja i analiziranja podataka neophodnih za implementaciju okolišnih zakona.

³⁶ Plan za uspostavu potrebnih administrativnih kapaciteta na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini i potrebnih financijskih sredstava za primjenu okolišnog *acquisa*, str.131.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Intervju sa Ružicom Gelo, pregovaračicom za poglavlja Poljoprivreda i ruralni razvoj, Sigurnost hrane, Veterinarska i fitosanitarna politika, Ribarstvo, Zaštita potrošača i Zdravlje, i Dubravkom Vlašić Pleše, sekretaricom hrvatskog pregovaračkog tima.

⁴⁰ Intervju s Dubravkom Vlašić Pleše, sekretaricom hrvatskog pregovaračkog tima

3. Pregovaračko stajalište

Do 2008. Hrvatska je imala predstavu o tome gdje se nalazi i šta se sve treba napraviti kako bi se ispunili kriteriji u odnosu na okoliš. U ovoj fazi, tema pregovora su uvjeti pod kojima će zemlja-kandidat usvojiti i implementirati *acquis communautaire* u relevantnom poglavlju, uključujući tranzicijske periode⁴¹ koje bi zemlja-kandidat eventualno zatražila.

„Početak pregovora predstavljao je ključnu prekretnicu, jer kad nešto počne, ono se mora i završiti. Zatim, to je proces u kojem sistematski ispunjavate zahtjeve. Sve je stvar planiranja, kada ćete to i kako učiniti. O tome se radi kod pregovora. Ne pregovarate kao da vi možete promijeniti Uniju – ne, morate promijeniti sebe. Na kraju, pregovarate o vremenskom rasporedu tih promjena. Pregovori o pristupanju znače izradu rasporeda reformi.“⁴²

Pregovaračka stajališta, pripremljena u skladu sa rezultatima screeninga za svako poglavlje, služe kao osnov za konkretne pregovore.

Taj dokument obima 90 stranica mogao je biti pripremljen tek po obavljanju procjene situacije, kada se u detalje znalo sve o toj oblasti, uključujući administrativne kapacitete, zagađivače, troškove, itd. Kao zemlja-kandidat, Hrvatska je prva predstavila svoje pregovaračko stajalište, u kojem je ukratko opisano sve što je dotad bilo urađeno – usvajanje raznih EU direktiva i uredbi – te su naznačeni plan i modus usvajanja i implementacije pravne stečevine po određenim poglavljima, skupa sa opisom institucionalnih kapaciteta. Jedino što je predstavljalo „pregovaračko stajalište“ u doslovnom smislu bio je zahtjev koji je Hrvatska podnijela za odobrenje prijelaznih perioda za implementaciju najtežih i najskupljih dijelova usvojene EU legislativne.

Hrvatska je na početku tražila 14 prijelaznih perioda i podnijela 2 zahtjeva za tehničke preinake: za Direktivu o zaštiti prirodnih staništa i divlje flore i faune, i Direktivu o zaštiti divljih ptica.

Najduži prijelazni period koji je Hrvatska tražila bio je u sektoru vode. Također je zatražen prijelazni period za punu implementaciju Direktive Vijeća o komunalnim otpadnim vodama do 31. decembra 2030., a koja se odnosila na rok za izgradnju sistema za tretman kanalizacije i otpadnih voda. Sljedeći najduži prijelazni periodi (do 2020.) zatraženi su za punu implementaciju ili primjenu ove tri direktive:

- Direktiva o odlaganju otpada (prijelazni period odnosio se na smanjivanje udjela biorazgradivog komunalnog otpada)
- Direktiva o uspostavljanju okvira o djelovanju zajednice na polju vodne politike (prijelazni period odnosio se na postizanje zadovoljavajućeg statusa voda)

⁴¹ Prijelazne mjere su vanredne, ograničene vremenski i po opsegu, i praćene su planom sa jasno definiranim fazama primjene pravne stečevine. One ne smiju sadržavati amandmane na pravila ili politike EU, ometati njihovo normalno funkcioniranje ili dovesti do značajnog iskrivljenja natjecanja.

⁴² Intervju sa Silvanom Lyubenovom, Šeficom odjela za EU integracije prim Bugarskom Ministarstvu ekonomije i ekologije

- Direktiva o kvalitetu voda namijenjenih za ljudsku potrošnju (prijelazni period odnosio se na rokove za izgradnju javne infrastrukture za vodosnabdijevanje kako bi se osiguralo snabdijevanje pitkom vodom odgovarajućeg kvaliteta).

Hrvatska Vlada usvojila je stajalište 10. jula 2008. i uručila ga Europskoj uniji dan kasnije. Pet mjeseci kasnije, Vijeće EU uručilo je Hrvatskoj Nacrt zajedničkog stajališta za otvaranje.

Međutim, unatoč nastojanjima Hrvatske da održi kontinuitet pregovora, i njenoj spremnosti da ispuni nametnute uvjete, pregovori su zastali od kraja 2008. do septembra 2009. zbog graničnog spora sa Slovenijom.

„Poglavlje 27 nije otvoreno zbog slovenačke blokade. Nezvanično, Komisija nam je rekla da smo ispunili mjerilo za otvaranje, i obavijestila nas šta će biti mjerila za zatvaranje, tako da smo mogli raditi na njima. To nam je omogućilo da pregovore završimo na vrijeme.”⁴³

Stoga je Hrvatska nastavila pripremati i provoditi neophodne reforme u sektoru zaštite okoliša, kako bi bila spremna kada se donese arbitražna odluka o graničnom sporu između dvije bivše jugoslovenske republike. Nadalje, to objašnjava kako je bilo moguće da se uvjeti definirani u Nacrtu zajedničkog stajališta, i zvanično uručeni Hrvatskoj u februaru 2010., navedu kao ispunjeni u nacrtu hrvatskog Izvješća o ispunjavanju obveza iz Poglavlja 27, iz marta 2010.

3.1. Nacrt zajedničkog stajališta i mjerila za zatvaranje

Nacrt zajedničkog stajališta EU uzeo je u obzir hrvatsko pregovaračko stajalište i definirao mjerila za zatvaranje koja se moraju ispuniti prije privremenog zatvaranja pregovora o pojedinim poglavljima. Mjerila za zatvaranje pružala su garancije da je usklađivanje sa pravnom stečevinom završeno.

U Stajalištu su navedena četiri mjerila za zatvaranje Poglavlja 27: Okoliš:

⁴³Intervju s Dubravkom Vlašić Pleše, sekretaricom hrvatskog pregovaračkog tima

Hrvatska usvaja zakonodavstvo usmjereno na transponiranje pravne stečevine na polju kvaliteta vode, ponajprije novi Zakon o vodi i novi Zakon o financiranju vodnog gospodarstva, i značajno napreduje u usklađivanju legistative u ovom sektoru usvajanjem provedbenog zakonodavstva.

Hrvatska usvaja zakonodavstvo usmjereno na transponiranje pravne stečevine u oblasti kontrole industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom, te osigurava usklađivanje definicija sa stečevinom, naročito po pitanju instalacija.

Hrvatska nastavlja usklađivanje sa pravnom stečevinom u ostalim sektorima iz ovog poglavlja, i pokazuje da će biti potpuno spremna osigurati implementaciju i provođenje EU propisa na datum pristupanja.

Hrvatska nastavlja izgradnju kapaciteta administrativnih tijela na svim nivoima, uključujući inspekcijske službe, u skladu sa Akcijskim planom, poboljšava koordinaciju rada i pokazuje da će sve potrebne administrativne strukture biti uspostavljene na vrijeme, pred pristupanje, kako bi se omogućila implementacija i provođenje pravne stečevine u svim sektorima iz ovog poglavlja.

Kako bi u potpunosti transponirala pravnu stečevinu EU i poboljšala određene sektore iz Poglavlja, naročito vodni sektor i sektor kontrole industrijskog zagađenja, Hrvatska je usvojila ogroman broj zakona i provedbenih propisa u 2008. i 2009. To joj je omogućilo da ispuni prva tri mjerila za zatvaranje.

Kako bi ispunila posljednje mjerilo za zatvaranje, Hrvatska je nastavila aktivno raditi na jačanju okolišnih administrativnih kapaciteta. Na svim nivoima uprave poduzete su mjere u skladu sa Planom za uspostavu potrebnih administrativnih kapaciteta na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini i potrebnih financijskih sredstava za primjenu okolišnog *acquisa* iz 2008. U tom smislu, većina ministarstava i specijaliziranih tijela/agencija je reorganizirana tokom 2008. i početkom 2009. u cilju jačanja administrativnih kapaciteta i efektivnog provođenja zakona o zaštiti okoliša.

Napokon, 4. novembra 2009., premijeri Hrvatske i Slovenije te predsjedavajući EU potpisali su u Štokholmu Arbitražni sporazum između dvije zemlje. To je omogućilo Hrvatskoj da nastavi s pregovorima. Nakon što je razriješen granični spor i nakon što je zaprimila hrvatsko Pregovaračko stajalište u julu 2008., Komisija je 18. februara 2008. usvojila Nacrt zajedničkog stajališta. Komisija je o Nacrtu zajedničkog stajališta raspravljala sa Hrvatskom na Pristupnoj konferenciji⁴⁴ održanoj 19. februara 2010, na nivou zamjenika. Poglavlje 27: Okoliš zvanično je otvoreno istog dana u

⁴⁴ Pregovori o pristupanju sa Hrvatskom vođeni su na nekoliko Međuvladinih konferencija, ili Pristupnih konferencija, tj. sastanaka između predstavnika hrvatske Vlade i predstavnika EU. Sastanke je vodilo rotirajuće Predsjedništvo EU, a odvijali su se na nivou ministara i zamjenika ministara.

pristustvu Ambasadora Carlosa Bastarrecha Sagüesa, Direktora EU za proširenje Michaela Leigha i hrvatskog Izaslanstva⁴⁵ na čelu sa tadašnjim Ministrom vanjskih i europskih poslova, Gordanom Jandrokovićem.

Hrvatska je ušla u pregovore o poglavlju vezanom za okoliš sa jasnom predodžbom o tome gdje se nalazi, šta je postigla, i šta tek treba postići. Sekretarica pregovaračkog tima, Dubravka Vlašić Pleše, kaže:

„Uvijek sam mislila, kada počnemo pregovarati pričat ćemo sa birokratima i pokušati ih uvjeriti kako Hrvatska dobro napreduje. Ali onda sam otišla na seminare 2003 i 2004 i suočila se sa spoznajom da se pregovori zapravo odvijaju ovdje, interno. To nisam očekivala. I to nije slučaj samo sa poglavljem za koje sam ja bila zadužena, već sa svim poglavljima. Najveći je izazov bio natjerati sve sudionike u procesu (vladine zvaničnike, razne agencije, poslovnu zajednicu i udruge) da usuglase zajedničko stajalište i odu u Brisel sa njim.“

U Nacrtu zajedničkog stajališta, EU je poticala Hrvatsku na nastavak procesa usklađivanja sa pravnom stečevinom i njene efikasne implementacije i provođenja zakona, kao i na pridržavanje odredaba SSP-a i PP (Pristupnog partnerstva). U stajalištu se kaže:

„Najduži prijelazni period odobren u sektoru zaštite okoliša je do 2023. Taj dugi prijelazni period odobren je hrvatskom sektoru vode jer je on u minimalnoj mjeri usklađen sa pravnom stečevinom (15%), naročito u oblasti tretmana vode, i kanalizacije. U tom sektoru bit će potrebna ogromna ulaganja koja će biti moguća samo ako se osigura strana financijska podrška.“

Dana 9. septembra 2010., hrvatska je Vlada usvojila Izvješće o ispunjavanju obveza iz Poglavlja 27, u kojem se navode sva zbivanja i postignuća u sektoru zaštite okoliša od 2008. Par mjeseci kasnije, u novembru 2010., Hrvatska je predala Dodatak na Pregovaračko stajalište Republike Hrvatske za Poglavlje 27. Dodatak je predstavljao reviziju hrvatskog Pregovaračkog stajališta i postavio nove (revidirane) prijelazne periode, što su bili rezultati pregovora i tehničkih konsultacija između EU i Hrvatske.

Na primjer, Hrvatska je promijenila gores pomenuti zahtjev za odobravanje najdužeg prijelaznog perioda za implementaciju Direktive o komunalnim otpadnim vodama tako što je sa EU usuglasila novi prijelazni period koji je trajao do kraja 2023. U sektoru upravljanja otpadom zatražen je novi prijelazni period za implementaciju Člana 14 Direktive 1999/31/EC o odlaganju otpada koji bi trajao do 31. decembra 2018., dok je izvorni predloženi prijelazni period trajao do kraja 2015. Za vrijeme izrade Plana implementacije te Direktive, Hrvatska je shvatila, na osnovu novih nalaza i detaljne analize, da je 2018. realističniji rok za uspostavu integriranog sistema upravljanja otpadom, tj. izgradnju centara za upravljanje otpadom. Dva prijelazna perioda – za implementaciju kvaliteta benzina i dizelskog goriva, tj. smanjenje udjela sumpora u određenim tečnim gorivima i kontrole emisija ispraljivih organskih spojeva, ističu krajem ove godine. Pored toga, Hrvatska je u potpunosti povukla četiri prijelazna perioda.

Kad je usuglasila prijelazne periode i ispunila mjerila za zatvaranje, Hrvatska je bila spremna za zatvaranje Poglavlja 27.

⁴⁵ Glavni pregovarač Vladimir Drobnyak, dva zamjenika – Boris Vujčić (od 2000. zamjenik guvernera Hrvatske Narodne Banke) i Ivana Maletić (Ministarstvo financija) i sekretarica pregovaračkog tima Dubravka Vlašić Pleše.

„Rješavali smo poglavlja, mjerila za zatvaranje, i kad smo mislili da smo ispunili mjerila, poslali smo dokumente. Njih mora odobriti Komisija. Jedino tada možete zatvoriti poglavlje, kada pošaljete materijale i kad postoji slaganje da ste ispunili mjerila za zatvaranje.“⁴⁶

3.2. Šta se promijenilo u Hrvatskoj za vrijeme pregovora?

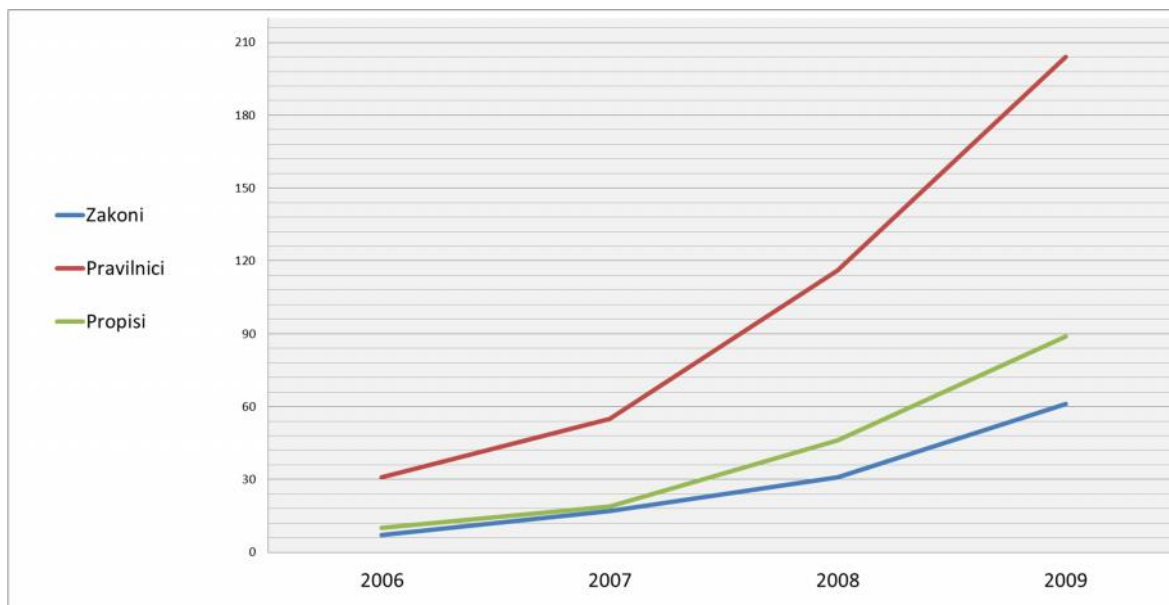


Tabela 1: Procjena broja zakona i podzakonskih akata usvojenih između 2006. i 2010.

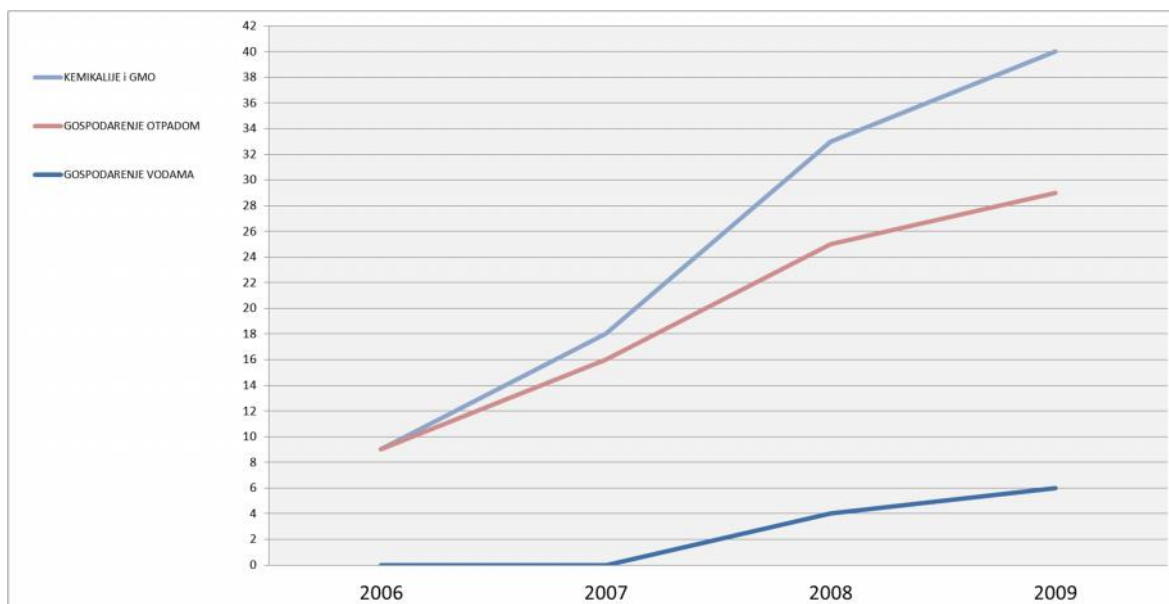


Tabela 2: Procjena broja zakona i podzakonskih akata usvojenih između 2006. i 2010. u tri sektora u okviru zaštite okoliša

⁴⁶ Intervju sa Borisom Vujčićem, zamjenikom glavnog pregovarača

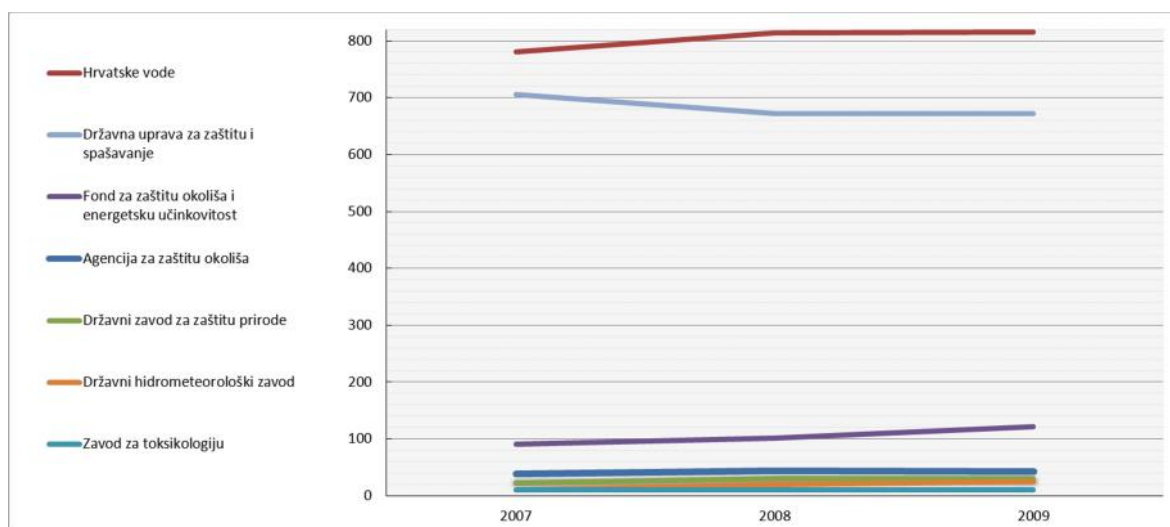


Tabela 3: Povećanje administrativnih kapaciteta u ministarstvima uključenim u sektor zaštite okoliša

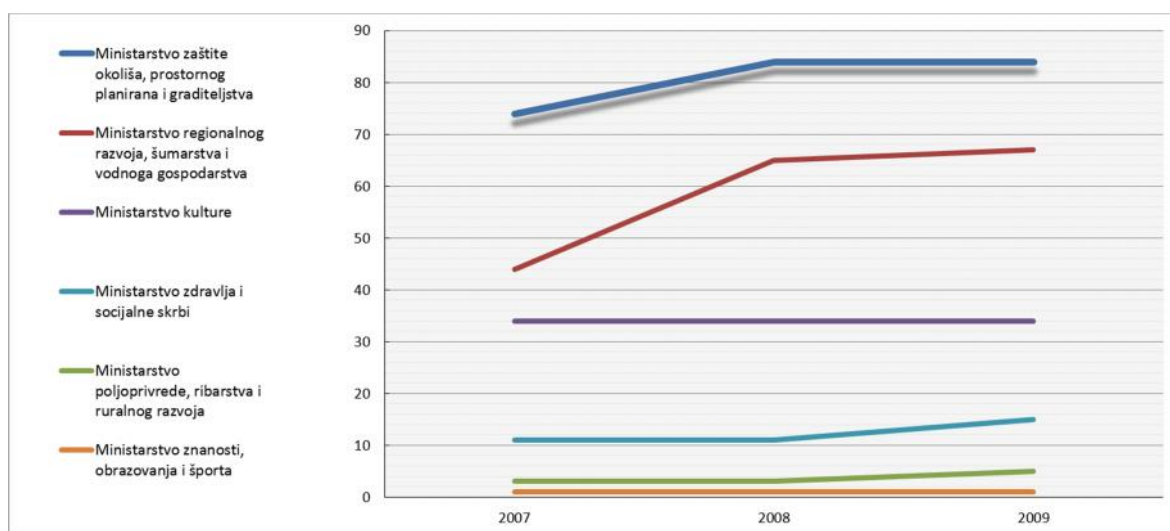


Tabela 4: Povećanje administrativnih kapaciteta u drugim javnim ustanovama uključenim u sektor zaštite okoliša

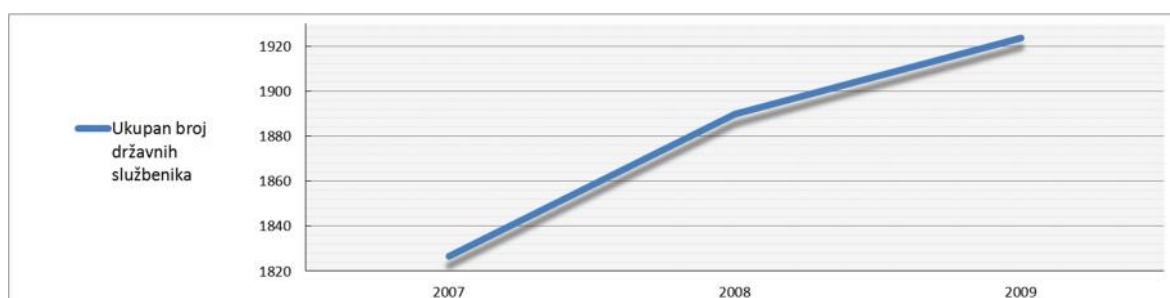


Tabela 5: Procjena ukupnog povećanja administrativnih kapaciteta u sektoru zaštite okoliša (ne uključujući Inspeksijske službe)

Izvori: Nacionalni program integracije Republike Hrvatske u Evropsku Uniju (2007 – 2010) i Stanje provedbe Plana za uspostavu potrebnih administrativnih kapaciteta na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, 2010

3.3. Zatvaranje poglavlja

Dana 22. decembra 2010., provizorno je zatvoreno poglavlje o okolišu na Međuvladinoj pristupnoj konferenciji. Na prvi pogled, brzina kojom su pregovori o poglavlju bili otvoreni i zatvoreni (osam mjeseci u ovom slučaju) čini se zapanjujućom. Poglavlje o okolišu (Poglavlje 27) smatra se jednim od najzahtjevnijih zbog kompleksnog seta zakona koji sadrži i skupih reformi koje zahtijeva. Prema Strategiji upravljanja otpadom, „sredstva potrebna za realizaciju ove strategije u narednih 20 godina procjenjuju se na 3,2 milijarde eura,⁴⁷ i to samo za upravljanje otpadom, ne računajući troškove implementacije drugih dijelova Poglavlja.⁴⁸

4. Zaključak

Poglavlje o okolišu možda jest bilo kompleksno i širokog opsega, ali korist od ugradnje pravne stečevine koja se odnosi na okoliš u domaće zakonodavstvo je neporeciva: bolje zdravstvo, manje štete po prirodne resurse, promocija turizma, podrška zapošljavanju i doprinosima, povećana efikasnost privrede, i na kraju, društvena korist kroz intenzivnije učenje i uključenost. Po riječima hrvatskih zvaničnika, poenta procesa integracija nije bila da se stavke štrahiraju kao riješene i da se na papiru stvori privid usklađenosti sa EU, već da se zemlja „pogura“ ka funkcionalnijem i uređenijem sistemu.

Reforme možda jesu predstavljale uvjete za pridruživanje EU, ali: *“Ovo radimo za sebe, a ne za EU. Reforme treba provesti bez obzira na EU. EU je služila tek kao ubrzivač procesa.”⁴⁹*

Proces pristupanja je proces učenja. Glavni pregovarač Drobniak nedavno je dao intervju hrvatskoj dnevnoj novini ‘Jutarnji List’, u kojem je istakao da je preko 3000 ljudi bilo uključeno u proces pristupanja na strani Hrvatske. I dodao: *„Tkogod je prošao ovaj proces od početka do kraja izašao je iz njega s daleko većim znanjem o Europskoj Uniji i s daleko većim razumijevanjem toga što Unija jest. Svi oni danas znaju daleko više nego što su znali 2005.”⁵⁰*

⁴⁷ Strategija upravljanja otpadom u Republici Hrvatskoj, str.77

⁴⁸ U Izvještaju o screeningu (str.11) samo troškovi usklađivanja sa Okvirnom direktivom o vodama procijenjeni su na 5 milijardi eura.

⁴⁹ Intervju sa Mirom Medić, šeficom Odjela za EU pri hrvatskom Ministarstvu zaštite okoliša i prirode, članicom radne skupine za poglavlje o okolišu.

⁵⁰ “Vladimir Drobniak: Ma kakva Jugoslavija? EU je nastala na drugoj ideji. Iz Jugoslavije, znamo, nije bilo lako izaći. Iz EU možemo kad poželimo”, Jutarnji list, <http://www.jutarnji.hr>

Aneks 1 - Pregled Poglavlja 27 pravne stečevine

HORIZONTALNA LEGISLATIVA	Procjena utjecaja na okoliš (EIA), Pristup informacijama, Strateška procjena okoliša (SEA), Sudjelovanje javnosti, Okolišna odgovornost
VODA	Komunalne otpadne vode, Pitka voda, Nitrati, Voda za kupanje, Podzemne vode, Opasne tvari u vodi, Živa, Kadmij, Emisije heksaklorocikloheksana, Apstrakcija površinske vode, Kakvoća vode za školjke, Kakvoća vode za ribu
ZRAK	Kvalitet vanjskog zraka, Isparljivi organski spojevi na benzinskim pumpama, Emisije čestica SO ₂ , NO _x , i olova; Udio sumpora u gorivu, Emisije iz vozila, Trgovina emisijama, Gornje vrijednosti emisija, Ozon u vanjskom zraku
UPRAVLJANJE OTPADOM	Opasni otpad, Ambalažni otpad, Kanalizacijski mulj, Odlaganje otpadnih ulja, Poliklorirani bifenili/poliklorirani terfenil, Odlaganje i označavanje baterija, Deponiranje otpada, Spaljivanje otpada, Odlaganje otpadnih vozila, Odlaganje otpadne elektronike, Opasne tvari
ZAŠTITA PRIRODE	Staništa, Divlje ptice, Zoološki vrtovi
KONTROLA INDUSTRIJSKOG ZAGAĐENJA	Sprečavanje i kontrola zagađenja, Otopine, Veliki pogoni za spaljivanje
KEMIKALIJE	Opasne tvari, Ispuštanje genetski modificiranih organizama, Opiti na životinjama, Azbest, Biocidi
BUKA	



www.dobri-susjedi.org

Ovaj projekat je podržala Vlada Velike Britanije. Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno službene stavove Vlade Velike